

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
ANABİLİM DALI**

**KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN
KURULUŞU, GELİŞİMİ, ÖRGÜTLENMESİ VE İŞLEYİŞİ**

Yüksek Lisans Tezi

ŞİFA ÇOLAKOĞLU

Ankara, 2021

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
ANABİLİM DALI**

**KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN
KURULUŞU, GELİŞİMİ, ÖRGÜTLENMESİ VE İŞLEYİŞİ**

Yüksek Lisans Tezi

ŞİFA ÇOLAKOĞLU

Tez Danışmanı
Doç. Dr. İpek Özkal Sayan

Ankara, 2021

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ
BİLİM DALI**

**KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN
KURULUŞU, GELİŞİMİ, ÖRGÜTLENMESİ VE İŞLEYİŞİ**

ŞİFA ÇOLAKOĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Doç. Dr. İpek Özkal Sayan

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı:

1. Doç. Dr. İpek Özkal Sayan
2. Doç. Dr. Ozan Zengin
3. Doç. Dr. Tekin Avaner

İmza:

Tez Sınavı Tarihi: 26 Şubat 2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. İpek Özkal Sayan danışmanlığında hazırladığım “Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Kamu Personel Sisteminin Kuruluşu, Gelişimi, Örgütlenmesi ve İşleyişi” (Ankara.2021) ” adlı yüksek lisans ☒ - doktora/bütünleşik doktora ☐ tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:

Adı-Soyadı ve imza:

TEŞEKKÜR

Bu tez, KKTC'deki kamu personeli olgusunu ve bu olgunun yönetim boyutunu tarihsel-toplumsal bağlantılar içinde bir 'sistem' olarak ele alabilmek amacıyla hazırlanmıştır. Bu amaca ulaşabilmek için, kamu yönetiminin odak noktasında yer alan kamu görevlilerinin içinde bulunduğu kamu personel sisteminin kendine özgü yapılara ve uygulamalara sahip olduğu iddiasından yola çıkılmıştır. Dolayısıyla bu tezde, KKTC'deki kamu personel sisteminin özgünlüğünün Kıbrıs Türk toplumunun tarih boyunca çeşitli devletlerin yönetimi altında yaşamış olmasından ve ülkenin kendi yönetsel ihtiyaçlarından kaynaklandığı, sistemin kurucu unsurları, uygulamaları, gelişimi, örgütlenmesi ve dönüşümünü içeren reform süreci üzerinden ortaya konmaya çalışılmıştır.

Öncelikle bu tezin oldukça zor ama bir o kadar da heyecanlı geçen hazırlık sürecinde yardımlarını esirgemeyen ve sürekli beni motive eden tez danışmanım ve hocam Doç. Dr. İpek Özkal Sayan'a çok teşekkür ederim. Tezin örgütlenme, uygulama ve reform bölümlerindeki hukuksal ve yönetsel bağlantıların kurulmasında ve ihtiyaç duyduğum verilere ulaşmamda büyük desteğini gördüğüm ve halihazırda İdare Memuru olarak da görev yapmakta olduğum Başbakanlık Personel Dairesi'nin Müdürü Nahide Kayan Eraslan'a, Şube Amirlerim Ümral Tözün ve Cemal Tekcan'a, Kayıtlar Birimi Sorumlusu Serap Çelikkaya'ya ve diğer mesai arkadaşlarıma içtenlikle teşekkür ederim. Ayrıca kamu reformu bölümünün yazılmasında önemli katkısı olan ve değerli bilgilerini esirgmeden benimle paylaşan Eski Maliye Bakanlığı Müsteşarı Ahmet Havutçu'ya içtenlikle teşekkür ederim.

Tezin özellikle tarihsel arka plan bölümünün oluşturulması arşiv ve kütüphane çalışmasını zorunlu kılmıştır. Bu süreçte bana desteğini esirgemeyen Siyasal Bilgiler Fakültesi Kütüphanesi çalışanlarına, TODAİE Kütüphanesi çalışanlarına, KKTC Milli Arşiv ve Araştırma Dairesi çalışanlarına ve özellikle Mütercim Ebru Bayazitoğlu'na çok teşekkür ederim. Ayrıca yasaların gerekçe metinlerine ulaşmamda bana yardımcı olan KKTC Cumhuriyet Meclisi Kütüphanesi Sorumlusu Canan Türkmen başta olmak üzere tüm kütüphane çalışanlarına içtenlikle teşekkür ederim.

Son teŖekk r m ise bu zorlu süreçte bana katlanan, her zaman destek olan,  al Ŗmalarım için gereken koŖulları hazırlayarak ellerinden geleni yapan aileme. Bu tezi baŖarıyla tamamlayacağıma beni inandıran sevgili annem Nilgün  olakoğlu'na, engin tarih bilgisi ve yaptığı çevirilerle bana yardımcı olan sevgili babam Atila  olakoğlu ve sevgili ablam Ayten  olakoğlu'na, yine yabancı metinlerin Türkçe'ye çevrilmesinde ve tezin format düzenlemesinde bana yardımcı olan sevgili ağabeyim Nuri  olakoğlu'na minnetle teŖekk r ederim. Sizler olmasaydınız bu  alıŖma asla tamamlanamazdı...



İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR	vi

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM: KURAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE

1.1. Kuramsal Çerçeve.....	7
1.1.1. Bürokrasi ve Kamu Personeli Olgularının Tarihsel ve Düşünsel Temeli	8
1.1.2. Modern Devlette Kamu Personeli.....	12
1.1.2.1 Devlet-Kamu Personeli İlişkisi	12
1.1.2.2 Kamu Personelinin Güvencesi: Statü Hukuku ve Liyakat Sistemi	15
1.1.3. Kıbrıs'ta Bürokrasi ve Kamu Personeli Olgularının Tarihsel ve Düşünsel Temeli	20
1.2. Tarihsel Çerçeve	23
1.2.1. Osmanlı İdaresi Dönemi (1571-1878)	24
1.2.2. İngiliz Yönetimi Dönemi (1878-1960)	32
1.2.3. Kıbrıs Cumhuriyeti-Kısa Ortaklık Dönemi (1960-1963)	41
1.2.3.1 Cumhuriyetin Bağımsız Memurları	44
1.2.3.2 Amme Hizmetine İlişkin Kurallar	48
1.2.3.3 Amme Hizmeti Komisyonu.....	50
1.2.3.4 Amme Hizmetindeki Kıbrıslı Türklere İlişkin Mevzuat	51
1.2.4. Kıbrıs Cumhuriyeti-Kısa Ortaklık Dönemi Sonrası Geçiş Dönemi (1963-1975)	54
1.2.5. Kıbrıs Türk Federe Devleti Dönemi (1975-1983)	57
1.2.5.1 KTFD Anayasası'nın Çalışma ve Kamu Görevine Girme Hakkına İlişkin Kuralları	57
1.2.5.2 KTFD Anayasası'nın Kamu Görevlileri ile İlgili Kuralları	59
1.2.5.3 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın Kapsamı ve Kamu Görevlisi Tanımı	63
1.2.6. KKTC'nin Kuruluşu Sonrası Dönem (1983-2008)	67
1.2.6.1 KKTC Anayasası'nın Kamu Hizmetindeki Personele İlişkin Genel İlkeleri	68
1.2.6.2 Kamu Görevlisi-Diğer Kamu Personeli Ayrımının Özgünlüğü.....	71

1.2.6.3 Kamu Görevlisi-Diğer Kamu Personeli Ayrımının Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar	76
1.2.7. Yeni Kamu Personel Sistemi Dönemi (2008 ve Sonrası).....	83
1.2.7.1 Sosyal Güvenlik Yasası-Tek Güvenlik Sistemine Geçiş	85
1.2.7.2 Sicil Değerlendirmesinden Performans Değerlendirmeye Geçiş	86
1.2.7.3 47/2010 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası	87
1.2.7.4 41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası	89
1.2.7.5 Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı	90
1.3. Değerlendirme.....	91

İKİNCİ BÖLÜM: KAMU PERSONEL HİZMETLERİNİN MERKEZİ ÖRGÜTLENMESİ VE ANA AKTÖRLERİ

2.1. Kamu Hizmeti Komisyonu (KHK)	96
2.1.1. Kurumsallaşma Süreci, Yapısı ve Önemi.....	97
2.1.2. Günümüzdeki Oluşumu, Görev ve Yetkileri	103
2.2. Başbakanlık Personel Dairesi	106
2.2.1. Kuruluşu ve Örgütlenmesi.....	106
2.2.2. Dairenin Görevleri ve Çalışma Esasları	109
2.2.3. Diğer Yasa ve Tüzükler Uyarınca Daireye Verilmiş Olan Görev ve Yetkiler	116
2.3. Kamu Personeline İlişkin Politika Belirlemede Etkili Olan Diğer Aktörler	122
2.3.1. Devlet Planlama Örgütü (DPÖ).....	122
2.3.2. Maliye Bakanlığı.....	129
2.3.3. Kamu Görevlileri Sendikaları	135
2.4. Değerlendirme.....	139

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN KURUCU UNSURLARI VE UYGULAMALARI

3.1. Temel İlkeler: Sınıflandırma, Kariyer, Liyakat.....	141
3.1.1. Sınıflandırma İlkesi	142
3.1.2. Kariyer İlkesi	146
3.1.3. Liyakat İlkesi	151
3.2. İstihdam Şekilleri	155
3.2.1. Sürekli Personel (Kamu Görevlileri)	156
3.2.2. Sözleşmeli Personel	159
3.2.3. Geçici Personel.....	164

3.2.4. İşçiler	166
3.3. Kamu Görevlilerinin Hakları, Ödevleri ve Yasakları.....	167
3.4. Kadrolar	174
3.5. Kamu Görevine Alınma: Koşullar, Yöntem, Adaylık ve Atanma	176
3.6. Kamu Görevinde İlerleme ve Yükselme	181
3.7. Kamu Görevlilerinin Değerlendirilmesi: Performans Değerlendirme	188
3.8. Disiplin ve Ödüllendirme	198
3.9. Görevin Sona Ermesi	203
3.10. Değerlendirme.....	206

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: KAMU REFORMU: KAMU GÖREVLİLERİ YASA TASARISI

4.1. Temel İlkelerin Değiştirilmesi.....	213
4.2. İstihdam Şekillerinin Yeniden Düzenlenmesi	215
4.3. Hizmet Sınıflarının Yeniden Düzenlenmesi	221
4.4. Performansa Dayalı Sistem	224
4.5. Liyakate Dayalı Üst Kademe Yöneticiliği Sistemi	228
4.6. Değerlendirme.....	230

SONUÇ	234
-------------	-----

KAYNAKÇA	243
----------------	-----

EKLER.....	256
------------	-----

EK-1: Bilgi Edinme Hakkı Yasası Uyarınca Personel Dairesi Müdürlüğü'ne Yönlendirilmiş Olan Soruların Cevaplandırılması.....	256
--	-----

EK-2: 7/1979 Sayılı Yasa'daki Hizmet Sınıfları (Md.52 ve 53)	260
--	-----

EK-3: Örnek İş Sözleşmesi	262
---------------------------------	-----

EK-4: KKTC Hukuk Dairesi (Başsavcılık)'ın 5 Temmuz 2018 tarihli ve SAV.0.00-BYDB-18/1072 sayılı görüşü	264
---	-----

EK-5: Üst Düzey Sözleşmeli Personel İstihdamına Dair Örnek Bakanlar Kurulu Kararı ile Sözleşme Örneği.....	266
---	-----

EK-6: Sicil Değerlendirme Formu	270
---------------------------------------	-----

EK-7: Performans Değerlendirme Formu.....	275
---	-----

EK-8: Üst Kademe Yöneticileri Yasası, Atama ve Görevden Alınma Kararnameleri	279
---	-----

ÖZET	280
------------	-----

ABSTRACT	281
----------------	-----

KISALTMALAR

A.g.k.	: Adı geçen kaynak
A.k.	: Aynı kaynak
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
Bkz.	: Bakınız
BRTK	: Bayrak Radyo ve Televizyon Kurumu
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
der.	: Derleyen
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPÖ	: Devlet Planlama Örgütü
Ed.	: Editör
GÜÇ-SEN	: Gümrük Çalışanları Sendikası
GPK	: Geçici Personel Komisyonu
HP	: Halkın Partisi
HTKS	: Hava Trafik Kontrolörleri Sendikası
İBYKP	: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
İEM	: İngilizce Eğitim Merkezi
İİK	: İşçi İstihdam Komitesi
KAMUSEN	: Kıbrıs Türk Kamu Görevlileri Sendikası
KEİ	: T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği, Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi
KGTY	: Kıbrıs Geçici Türk Yönetimi
KHK	: Kamu Hizmeti Komisyonu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
KTAMS	: Kıbrıs Türk Amme Memurları Sendikası
KTFD	: Kıbrıs Türk Federe Devleti
KTHES	: Kıbrıs Türk Hemşireler ve Ebeler Sendikası
KTÖS	: Kıbrıs Türk Öğretmenler Sendikası

md.	: madde
MS	: Milattan sonra
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SÜTEK	: Süt Endüstrisi Kurumu
TAK	: Türk Ajansı Kıbrıs
TEL-SEN	: Kıbrıs Türk Telekomünikasyon Çalışanları Sendikası
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TIP-İŞ	:Kıbrıs Türk Hekimler Sendikası
TMT	: Türk Mukavemet Teşkilatı
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
UBP	: Ulusal Birlik Partisi
ÜBYKP	: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri
VERGİ-SEN	: Gelir ve Vergi Dairesi Çalışanları Sendikası
Vol.	: Volume
yy.	: yüzyıl

GİRİŞ

Akdeniz’de bir ada ülkesi olan Kıbrıs’ın kendine özgü siyasal sistemi, kamu örgütlenmesi ve yönetim geleneği bulunmaktadır. Elbette bu kendine özgülüğü yaratan tarihsel, toplumsal, kültürel ve ekonomik etmenler söz konusudur. Kıbrıs’taki kamu yönetimi geçmişine bakıldığında, 1571-1878 döneminde Osmanlı’nın eyalet yönetimi uygulamasının, 1960 yılına kadar süren İngiliz Sömürge yönetimi geçmişinin ve Rum toplumu ile paylaşılan ortak bir coğrafyada yaşamının, yönetim geleneğine yansıyan etmenler arasında yer aldığı görülmektedir. Bu etmenlerden Kıbrıslı Türkler açısından en belirleyici olanı, 1960 yılında Rum toplumu ile ortak bir yönetim anlayışı temelinde kurulmuş olan Kıbrıs Cumhuriyeti’ndeki ortaklıktan, 1963 yılında gerçekleşen siyasal kriz ve toplumsal çatışmalar nedeniyle ayrılmak olmuştur. Bu tarihten sonra Kıbrıslı Türkler kendi devlet yapısını ve kamu örgütlenmesini kurmaya yönelmiştir.

Kıbrıs Türk toplumunun devletleşme süreci incelendiğinde, kamu yönetiminin odak noktasında yer alan kamu görevlilerinin içinde bulunduğu kamu personel sisteminin kendine özgü yapılara ve uygulamalara sahip olduğu görülmekte, kamu personel hizmetlerinin örgütlenmesinde ana aktör olan özgün kamu kuruluşlarının varlığı dikkat çekmektedir. Bu çalışmada, KKTC’de uygulanan kamu personel sisteminin özgün bir yapıya sahip olduğu ve bu yapının tarihsel, siyasal ve ekonomik etmenlerle oluştuğu iddia edilmektedir. Dolayısıyla tezin amacı, KKTC’deki kamu personel sisteminin bu özgünlüğünün, Kıbrıs Türk toplumunun tarih boyunca çeşitli devletlerin yönetimi altında yaşamasından ve ülkenin kendi yönetsel ihtiyaçlarından kaynaklanan bir zorunluluk olduğunu sistemin kurucu unsurları, uygulamaları, gelişimi, örgütlenmesi ve dönüşümü üzerinden analiz etmektir.

Tez boyunca KKTC’de uygulanmakta olan kamu personel sisteminin kuruluşu, gelişimi, örgütlenmesi ve dönüşümünü içeren reform süreci tarihsel, siyasal ve ekonomik etkiler irdelenerek analiz edileceğinden, çalışma tarihsel arka plan araştırmasıyla birlikte yürütülecektir. Bu doğrultuda, KKTC’de uygulanmakta olan kamu personel sisteminin üzerine yükseldiği tarihsel çerçeve, Osmanlı İdaresi Dönemi (1571-1878), İngiliz Yönetimi Dönemi (1878-1960), Kıbrıs Cumhuriyeti Dönemi (1960-1963), iki toplumlu ortak yönetimin 1963 yılında bozulması sonrasında Kıbrıslı Türkler’in kendi yönetsel yapılarını kurmaya

yöneldikleri Geçiş Dönemi (1963-1975), günümüzde uygulanmakta olan kamu personel sisteminin hukuki ve yönetsel altyapısının esas temellerinin atıldığı Kıbrıs Türk Federe Devleti Dönemi (1975-1983), KKTC'nin kurulması sonrasındaki dönem (1983-2008) ile 2008 yılından sonraki dönüşüm ve reform sürecini kapsayan kamu personel sisteminin yeniden düzenlenmeye çalışıldığı yeni personel sistemi dönemi olarak belirlenmiştir. Bu dönemleştirme üzerinden, Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin özgünlüğüne katkı koyan Osmanlı ve İngiliz memuriyet deneyimleri, Rum toplumu ile ortak bir yönetim anlayışı temelinde kurulan 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti'nin devam etmekte olan kurum, yapı ve uygulamaları, 1974 yılından itibaren Türkiye Cumhuriyeti'ndeki kamu yönetimi anlayışının Kıbrıs Türk kamu personel yönetimine yansımaları ve özellikle 2000'li yıllardan itibaren KKTC ile Türkiye arasındaki ekonomik ilişkilerin Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolleri temelinde daha sistematik olarak yürütülmeye başlamasının ve Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin sisteme etkileri tespit edilerek anlamlandırılmaya çalışılacaktır.

Bu tezde “kamu personeli” kavramı, modern devlete özgü yönetsel bir terim olarak, kamu hizmeti ifa etmekle görevlendirilen tüm çalışanları içine alacak şekilde kullanılacaktır. Ancak tezin kurumsal sınırlılıkları belirlenirken kapsam daraltılmaya çalışılacak; yalnızca kamu personel sisteminin çekirdek kesimini oluşturan ve merkezi yönetim birimlerinde görev alan “kamu görevlileri” ayrıntılı olarak değerlendirmeye alınacaktır.¹ Bunun bir nedeni, kamu personel sisteminin kuruluş, gelişim ve reform süreçlerinin hangi ihtiyaçlar doğrultusunda şekillendiğinin ve hangi niteliklere sahip olduğunun en belirgin şekilde kamu görevlilerinin tabi olduğu çalışma rejimi incelenerek görülebilmesidir. Bir diğer nedeni ise kamu görevlilerinin çalışma rejiminin tüm kamu personel sistemine temel oluşturmasıdır. Bu nedenle, kamu görevlilerinin çalışma rejiminin düzenlendiği temel yasa olan 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nda, özel yasa kurallarına bağlı oldukları belirtilen yargıçlar, savcılar, Sayıştay ve KHK

¹ 1985 KKTC Anayasası'na göre “kamu görevlileri”, devletin asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinin genel yönetim ilkelerine göre yürütülmesinden sorumlu tutulmuş personeli ifade etmektedir (md.120/1). Bu açıdan bu tezde kullanılacak “kamu görevlisi” terimi, devlet hizmetini bir meslek olarak benimsemiş olan kişileri anlatan “memur” terimine karşılık gelmektedir. Ancak, hem Anayasa'da hem de 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nda, merkezi yönetim birimlerine bağlı kadrolara, asıl ve sürekli görevleri yapmak üzere atanmış olan sürekli personel için memur terimi kullanılmadığından, bu tezde kamu görevlisi terimi kullanılacaktır. “Memuriyet” terimi ise, “kamu görevi” ya da “makam” kavramlarına karşılık gelecek şekilde kullanılacaktır. “Amme memuru”, “amme hizmeti”, “cemaat” gibi dönemsel kavramlar da yine kamu personel sisteminin tarihsel arka planı analiz edilirken kullanılacaktır.

başkan ve üyeleri, güvenlik ve sivil savunma personeli, emniyet mensupları ve öğretmenler, kamu görevlisi sayılmakla birlikte, ayrı bir mevzuata tabi olduklarından, bu tezde ayrıntılı olarak analiz edilmeyecektir. Sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler ise istihdam türleri açıklanırken, kamu personel sistemindeki sapmaların ortaya konması bağlamında değerlendirilecektir. Diğer taraftan, belediyelerin, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'nin ve diğer kamu tüzel kişiliği haiz kamu örgütlerinin personeli, 1985 KKTC Anayasası'na göre "diğer kamu personeli" kategorisinde yer aldığından (md.120/2), yalnızca kamu görevlisi-diğer kamu personeli ayrımının anlamlandırılması ve sisteme kattığı özgünlük açısından ele alınacaktır.

Bu tez yöntemsel olarak Türkiye'deki ya da başka bir ülkedeki kamu personel sistemleri ile KKTC'deki kamu personel sisteminin karşılaştırmalı bir analizi üzerinden yürütülmeyecektir. Aynı zamanda yalnızca KKTC'deki kamu personel sistemine odaklanılacak; Kıbrıs Rum kamu personel sistemi kapsam dışında tutulacaktır. Bu çerçevede, KKTC'deki kamu personel sisteminin kurucu unsurları, uygulamaları, kamu personel yönetiminden sorumlu olan kamu örgütlerinin önemi ve on yılı aşkın bir süredir gerçekleştirilmesi planlanan kamu reformu süreci, Kıbrıs Türk toplumunun kendi devletleşme sürecindeki siyasal ve yönetsel geçmişten beslenerek, devlet ile kamu personelinin siyasal-yönetsel ilişkisi ve ülke içi şartların ortaya çıkardığı ihtiyaçlar üzerinden analiz edilecektir. Bu analiz için Kıbrıs'taki kamu personeline ilişkin literatür ve mevzuat taraması yöntemi kullanılarak veri toplanmıştır. Ancak hem KKTC'de hem de Türkiye'de, personel olgusunun devlet örgütlenmesindeki konumunu irdeleyen makale, kitap, tez vb. akademik çalışmaların oldukça sınırlı sayıda olması ve KKTC'deki personel yönetiminin yalnızca sınırlı sayıdaki hukuk kitaplarında ele alınmış olması, tezin teorik çerçevesinin saptanmasında ulaşılan kaynakların yorumlanarak analiz edilmesini gerektirmiştir. Aynı zamanda tarihsel araştırma için, bilimsel araştırma tekniklerine uygun olarak Milli Arşiv ve Araştırma Dairesi'ndeki yazılı kaynaklardan yararlanılmıştır. Mevzuat taramasında ihtiyaç duyulan, hem gündemdeki hem de geçmişteki yasa tasarı ve önerilerine ise KKTC Cumhuriyet Meclisi Kütüphanesi'nden ulaşılmıştır.

Bunların yanında, kamu kurum ve kuruluşlarındaki bilgi ve belgelere ulaşabilmek için gereken yasal izinler alındıktan sonra uzman bürokratlarla hem yüzyüze görüşme (mülakat) yapılmış, hem de yazılı bilgi talep edilerek tezin

içeriği desteklenmiştir. Bu kapsamda Başbakanlık Personel Dairesi Müdürü Nahide Kayan Eraslan, Şube Amiri Cemal Tekcan ile yapılan görüşmelerde, Personel Dairesi'nin kuruluş süreci, görev, yetki ve sorumlulukları hakkında bilgi edinilerek, Dairenin kamu personel hizmetlerinin merkezi örgütlenmesindeki önemi saptanmıştır. Ayrıca kamu personel sisteminin kurucu unsurları ve uygulamalarının saptanmasında, bu kişilerin istihdam rejimi, kadrolar ve emeklilik hakkına ilişkin bilgilerinden yararlanılmıştır. Eski Maliye Bakanlığı Müsteşarı Ahmet Havutçu ile yapılan mülakatta ise kamu reformuna yönelik atılan adımlar ve reformun taşıdığı nitelik belirlenmiştir. Personel Dairesi Şube Amiri Ümrâl Tözün ile yapılan görüşmede ise kamu reformunun içeriği ve gerçekleşmesinin önündeki engeller hakkında bilgi alınmıştır.

Bu çalışmada KKTC'deki kamu personel sisteminin kendine has özellikler taşıyan bir yapıya sahip olduğu ve bu yapının tarihsel, siyasal ve ekonomik etmenlere dayandığı iddiasını desteklemek için çeşitli varsayımlar sunulmuştur. Birincisi, Kıbrıs Türk bürokrasisinin gelişimi, Avrupa'daki modern kapitalist devletin ortaya çıkış sürecinde yaşanan toplumsal ve ekonomik dönüşümlerden farklı bir seyir izlemiştir. Kıbrıs Türk toplumu esasen 1975 yılında kurulan Federe Devlet Dönemi'nde bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdürebilmek için hukuk sistemini ve yönetim yapısını şekillendirmeye başlamış; günümüzde uygulanan kamu personel sisteminin yasal ve yönetsel temelleri de esas olarak bu dönemde atılmıştır. 1979 yılında yürürlüğe girmiş olan Kamu Görevlileri Yasası ile biçimlenen kamu personel sistemi, merkeziyetçi, statüer ve korumacı özellikleriyle, devletin temsilcisi olan kamu görevlilerine çeşitli haklar tanıyarak, bu personelin güvenceli bir konumda hizmet vermesini sağlamıştır.

İkincisi, 7/1979 sayılı yasanın temelini oluşturduğu bu kamu personel sistemi, özellikle 1983 yılında KKTC'nin kurulmasından sonra, hem ülke içindeki mali istikrarın sağlanması ve kamu yönetiminin daha etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması, hem de Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) ile geliştirilen mali ve yönetsel ilişkiler açısından sorgulanmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, 2000'li yıllardan itibaren kamu personel sistemi, özellikle mali ve sosyal hakların yeniden düzenlenerek çalışma rejiminde köklü değişikliklerin gerçekleştirildiği bir reform süreci içerisine girmiştir. Ancak, her ne kadar kamu personel reformu dış ülkelerin ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların talepleri doğrultusunda şekil almış gibi görünse de KKTC'nin ülke içi şartlarına ve kendi kamu yönetiminde ihtiyaç

duyulan değişime paralel olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, bu tezele amaçlanmış olan KKTC'deki kamu personel sisteminin analizinin, Kıbrıs Türk kamu yönetimi geleneğinin kurumsallaşma sürecinin, örgütlenmesinin ve günümüzdeki uygulanma şeklinin de analizi olacak şekilde, dört bölüm altında yapılması uygun görülmüştür.

Tezin kuramsal ve tarihsel çerçevesinin çizileceği birinci bölümünde, bürokrasinin modern devlete (ulus devlete) zg bir yönetim ve kamu örgütlenmesi biçimi olarak kapitalizmin kendisini yeniden üretebilmesi için kurulduğu fikrinden yola çıkılacaktır.² çalışmanın bu kısmında öncelikle, modern devletle birlikte bürokrasi olgusunun ortaya çıkışı ve sahip olduğu özellikleri, kamu personeli kavramının düşünsel temeli ve devlet ile kamu personelinin ilişkisi ortaya konarak açıklanacaktır. Bu açıklamalar yapılırken de bürokrasi ve kamu personeli olgularının dünyadaki tarihsel ve düşünsel temeli ele alınarak, özellikle Weber'in bürokrasi kuramından ve Fordizmin desteklediği Taylorcu iş görme biçiminden yararlanılacaktır. Uzmanlaşma, statü hukuku, liyakat sistemi gibi kavramlar da yine bu bölümde açıklanarak, KKTC'deki kamu personel sisteminin kuruluşu, yapısı, gelişimi, örgütlenmesi ve reformunun özgün yanları analiz edilirken ihtiyaç duyulacak olan kavram seti oluşturulacaktır. Daha sonra bu kavramlarla birlikte çalışmanın üzerine oturtulacağı tarihsel arka plan irdelenecektir. Çalışmanın bu kısmı, Kuzey Kıbrıs'ın kamu yönetimi üzerine yazılmış olan önceki akademik çalışmalarda kullanılmayan bir yöntemle, KKTC'deki kamu personeli olgusunu tarihsel-toplumsal bağlantılar içinde ve devlet örgütlenmesi düzleminde bir 'sistem' olarak ele alabilmek bakımından önemli görülmektedir.

İkinci bölümde kamu personel hizmetlerinin merkezi ölçekte nasıl örgütlendiği ve sistemin yönetiminde etkili olan ana aktörlerin rolleri ele alınacaktır. Bu bölümde, kamu personel sisteminde önemli bir yere sahip olan ve sisteme özgünlük katan Kamu Hizmeti Komisyonu (KHK) ile bir diğer etkili kamu rgt olan Başbakanlık Personel Dairesi'nin önemi ve işlevselliği ortaya konacaktır. Ayrıca, hkmetin kamu personeli politikasının belirlenmesinde etkili olan Devlet Planlama rgt (DP), Maliye Bakanlığı ve kamu görevlileri sendikalarının kamu personel sisteminin işleyişindeki rolleri analiz edilecektir.

² Barış vgn, *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s.23.

Böylece KKTC’de uygulanmakta olan kamu personel sisteminin kendine özgü örgütlenme yapısına bağlı merkeziyetçi yönü ortaya çıkarılacaktır.

Üçüncü bölümde, kamu personel sisteminin ilkeleri, kurucu unsurları ve uygulamaları, yürürlükteki mevzuat kapsamında ayrıntılı biçimde incelenecektir. Bu bölümde 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası’nda temel ilke olarak benimsenen kariyer, liyakat ve sınıflandırmanın sisteme nasıl yansıdığı ve ne şekilde yerine getirildiği üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede personel istihdamında liyakat ilkesinin yeterince gözetilmemesinin ve kariyer sistemine ters düşecek şekilde sözleşmeli ve geçici personel istihdam edilmesinin sistemin işleyişinde yarattığı sorunlar ortaya konacaktır. Ayrıca, yürürlükte olan terfi mekanizmasının ve sicil yerine getirilen performans değerlendirme sisteminin olumsuz yönleri tespit edilerek, işlevsel olup olmadığı tartışılacaktır. Ancak bu başlıklara ilişkin gerekli açıklamalar ve analizler yapılırken, kariyer sistemi/kadro sistemi şeklindeki ayırım, KKTC’deki kamu personel sisteminin tümünü kavramaktan uzak bir ayırım olduğu için kullanılmayacaktır.

Dördüncü bölümde ise uzun bir süredir yürürlüğe girmesi planlanan ve kamu personel yönetiminde köklü değişiklikleri öngörmesi nedeniyle “kamu reformu” olarak adlandırılan yeni Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı’nın sistem üzerinde yaratacağı değişimler açıklanacaktır. Bu doğrultuda Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, temel ilkelerin değiştirilmesi, istihdam şekilleri ve hizmet sınıflarının yeniden düzenlenmesi, performansa dayalı sistemin geliştirilmesi ve üst kademe yöneticiliği (müşavirlik) sisteminin liyakate dayandırılması başlıkları altında ele alınacaktır. Bu sayede gerçekleştirilmesi planlanan reformun hangi niteliklere sahip olduğu ve sistemin mevcut yapısındaki sorunlarını aşmada ne derece etkili olabileceği değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM: KURAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE

KKTC’de uygulanmakta olan kamu personel sisteminin kuruluşu, gelişimi, örgütlenmesi ve işleyişini konu edinen bu tezde, öncelikle analizlerde kullanılacak kavramların tespit edilmesi, tanımlanması ve bu kavramlardan yola çıkılarak analiz çerçevesi belirlenecek olan tezin kuramsal ve tarihsel altyapısının oluşturulması gerekmektedir. Dolayısıyla bu bölümde, ilk olarak çalışmanın kavramları tanımlanacak ve tezin kuramsal altyapısı ortaya konacaktır. Daha sonra tarihsel arka plan analizi yapılarak, KKTC’de uygulanmakta olan kamu personel sisteminin üzerinde yükseldiği tarihsel zemin ortaya konacaktır. Bu sayede, Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin kendine özgü özellikleri olan bir sistem olup olmadığının belli başlı tarihsel dönemler, kurucu unsurlar, mevcut yasal düzenlemeler ve uygulamalar özelinde incelenebilmesi, bu özgünlüğe katkı koyan merkezi personel hizmetleri örgütlenmesindeki ilgili kamu örgütlerinin önem ve işlevlerinin anlaşılabilmesi ve kamu personel sisteminin işleyişinde son yıllarda meydana gelen dönüşümün ortaya konabilmesi için gerekli olan teorik çerçeve çizilecektir.

1.1. Kuramsal Çerçeve

Tarih boyunca devlet başta olmak üzere tüm örgütsel yapılar, yönetim olgusunun ussal yansımaları olarak ortaya çıkmıştır. Modern devlet (ulus devlet) öncesinde Çin, Roma, Mısır gibi uygarlıklarda toplumsal uzmanlaşma ve farklılaşmanın yönetilebilmesi için örgütsel yapılar oluşturulmuş, böylece bu örgütlerin yöneticileri devlet yönetiminde güçlü konumlar elde edebilmiştir. Bu bağlamda, kamu hizmeti ifa etmekle görevlendirilen “kamu personelinin” ortaya çıkması ve kamu yöneticiliği mesleğinin ayrı bir uğraş alanı olarak görülmesinin kökenleri çok eskilere dayanmakla birlikte, modern anlamdaki “personel” olgusunun doğması, esasen ussal bir yönetim tarzı olan bürokrasinin tarihsel gelişimi ile paralel gitmiştir.

Modern ulus devletin ortaya çıkmasıyla birlikte, bu yeni yapının yönetim biçimi olarak bürokrasi, önceki yönetim biçimlerinde olmayan bir şekilde ekonomi ve toplum yapısını nesnellik, hukukilik ve uzmanlık ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırmıştır. Kamu hizmeti ifa etmekle görevlendirilen kişilerin kapitalist devlet içerisindeki konumu da feodalizmden kapitalizme geçiş sürecinde niteliksel bir dönüşüme uğramış ve kamu görevi bir meslek haline gelmiştir. Artık bütün faaliyetlerin önceden belirlenmiş yasal düzenlemeler çerçevesinde yapılması

gerektiğinden, bu görevi üstlenecek kişilerin nitelikleri, görevleri ve yetkileri de hukuksal kurallar halinde önceden belirlenmiştir. Dolayısıyla kamu personelinin hukuk tarafından korunan güvenceli bir konumda çalışacak olması, aynı zamanda kapitalist düzenin ussal işleyişini kendi iradesiyle yerine getirecek olan özgür işgücünü meydana getirmiştir.³

Ancak Kıbrıs'ta bürokrasinin gelişimi ve modern anlamıyla kamu personeli olgusunun doğması, Ada'nın kendine özgü tarihsel gelişim sürecinin sonucunda gerçekleşmiştir. Kıbrıs'ın Akdeniz'de stratejik öneme sahip olması dolayısıyla birçok medeniyete ev sahipliği yapması ve her medeniyetin yönetsel geleneklerinden etkilenmesi, modern anlamda bir devlet yönetim biçimi olarak yasal-ussal bürokrasinin Kıbrıs coğrafyasında diğer ülkelerden daha geç ve daha farklı özelliklerle kurulmasına neden olmuştur. Dolayısıyla Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin kuruluşu, gelişimi, örgütlenmesi ve günümüzdeki işleyişi, Ada'nın yönetsel ve tarihsel geçmişinden izler taşımakta ve geçmişten gelen çeşitli uygulamaları yansıtmaktadır. Bu açıdan, Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin genel niteliklerinin ortaya konmasında gerekli olan kavram seti ve kuramsal altyapı oluşturulurken, ilk olarak kamu personeli ve yasal-ussal bürokrasi olgularının dünyadaki tarihsel ve düşünsel temelinin açıklanması, sonrasında ise bu olguların Kıbrıs'taki ortaya çıkış sürecinin kendine özgü özelliklerinin ortaya konması gerekmektedir.

1.1.1. Bürokrasi ve Kamu Personeli Olgularının Tarihsel ve Düşünsel Temeli

Asırlar önceki aile ve kabile esasına dayanan ilkel toplumlarda, toplum adına görev ifa eden makamlar yer almamaktaydı. İnsanlar kanunlara değil emirlere ve geleneklere uyarak hareket etmekteydiler. Henüz bir devlet idealinin ve idari bir teşkilatın söz konusu olmadığı bu toplumlarda, kamusal görev ifa etmekle görevlendirilen kişilerin dini kimlik sahibi olduğuna, doğaüstü ve mistik özellikler taşıdığına inanılmaktaydı.⁴ Toplamların avcılık ve toplayıcılıktan üretim ekonomisine geçişlerini simgeleyen neolitik devrimle birlikte (tarım devrimi) ilk yönetsel yapıların ortaya çıkmasıyla birlikte üretim çalışmalarının örgütlenmesi ve ürün fazlasının bölüştürülmesi gibi görevlerin maddi ve teknik temelleri

³ A.g.k, s.51-55.

⁴ Nermin Abadan, *Bürokrasi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959, s.16.

oluşturulmaya başlamıştır. Böylece kamusal işlerin görülmesindeki emek gücü, toplumsal işbölümü temelinde meydana gelen otorite ve hiyerarşi düzeni içerisinde, uzmanlaşma ve teknik bilgiye dayanan çeşitli kategorilere ayrılmıştır.⁵

Farklı uygarlıklarda kamusal işler, başta üretim, koruma ve yönetim olmak üzere çeşitli ayrımlara tabi tutulmuştur. Bu alanlarda çalışanlar ise işbölümü temelinde; adli, askeri, akademik ve idari personel olarak sınıflara ayrılmıştır.⁶ Bu ayırım temelinde kurulan idari sistemlerde, ekonomik ve teknik şartların neticesinde kamu hizmeti görmekle görevlendirilmiş kişilere ihtiyaç duyulması üzerine “kamu personeli” olgusu ortaya çıkmıştır. Ancak her toplumun ekonomik ve teknik şartları farklılık gösterdiğinden, her devletin ihtiyaç duyduğu kamu personeli sistemi, kendi yönetsel ihtiyaçları doğrultusunda her dönemin şartlarına göre şekillenmiştir.

Kamu yöneticiliği mesleğinin teknik bir uğraş alanı olarak kurumsallaşmasının temelinde, bedensel ve düşünsel işlevler arasındaki ayırım yer almıştır. Bu ayırımın kökenleri ise Eski Yunan, Mısır İmparatorluğu, Akdeniz çevresindeki kent devletleri, Çin ve Roma İmparatorluklarına kadar geriye götürülmektedir.⁷ Örneğin Eski Mısır’daki idari sistemde, ekonomik ve teknik şartların neticesinde kamu hizmeti görmekle görevlendirilmiş kamu görevlilerinin bulunduğu tespit edilmektedir. Nil Nehri’nin ticari kapasitesi ve taşkınlarını giderebilmek için sulama tesislerinin kurulması gerekliliği, kanal bekçilerini ve kâtipler adı verilen “memur sınıfını” meydana getirmiştir.⁸ Ancak vergi borçlarının erzak ve eşya şeklinde aynı olarak toplanması gibi bazı imtiyazlar dışında, Mısır topraklarının tek sahibi olan Firavunun köleleri olarak baskı altında çalışmak ve kralın emirlerine mutlak olarak bağlı kalmak zorunda olan bu memurlar hiçbir ayrıcalığa sahip olmamıştır.⁹

Eski Yunan örneğinde ise, site (polis) denilen ve her biri kendine özgü yönetsel ilkelere göre yönetilen teşkilat yapılarının bulunması, bu coğrafyada tüm ülkeyi kapsayan merkezi bir bürokrasinin kurulmasını engellemiştir. Nitekim en

⁵ Kurthan Fişek, *Yönetim*, Kilit Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 2010, s.85.

⁶ İpek Özkal Sayan, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *SBF Dergisi*, Cilt:64, Sayı:1, 2009, s.204.

⁷ Koray Karasu, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi: 11, Ankara, 2001, s.199.

⁸ “Memur” kelimesi, Arapça “amr” kökünden gelen ve “bir emir alan”, “bir işle görevlendirilen” anlamlarına gelmektedir. Mustafa Nihat Özön, *Küçük Osmanlıca-Türkçe Sözlük*, “me’mur”, 4.baskı, İnkılap Kitabevi, 1988, s.483.

⁹ N.Abadan, *a.g.k*, 1959, s.15-17.

eski sitelerden olan Atina'da bile kamu hizmetleri bir yıl süreyle görev yapacak memurların kura ile seçilmesi usulüne dayanmıştır. Sadece para toplamakla görevli olan tahsildarlar ise zengin sınıflardan seçilmiştir. Kanun yapma işine de yalnızca oy hakkına sahip vatandaşlar aktif olarak katılabilmıştır. Bu bakımdan Eski Yunan sitelerindeki kamu hizmetinin ifası, Mısır ve Çin'deki merkeziyetçi-partimonial idare tarzından ayrılan daha aristokratik bir temele dayanmıştır.¹⁰

Avrupa kıtasındaki yönetim geleneğinin kurulmasında önemli bir aşama teşkil eden Roma İmparatorluğu dönemi ise modern Avrupa devletlerinin bürokrasilerini oluştururken yönetim hukuku, geleneği ve kurumları açısından temel aldıkları bir örnek olmuştur.¹¹ Roma'da kurulan yönetsel yapıda diğer ülke örneklerinden farklı olarak idarenin başarılı olabilmesi için kuvvetli bir teşkilata ve yetenekli bir personele ihtiyaç duyulmuştur. Bu teşkilatta Roma İmparatoru, devletin başı olarak iktidar yetkisini halktan almakta, İmparator adına görev yapanlar ise devlet adına ve halkın menfaatine olacak şekilde kamu hizmeti yürütmektedirler. Yasama ve yürütme yetkilerinin imparatorun şahsında toplandığı, ancak yürütme yetkisinin kamu görevlilerine devredildiği bu sistemde, valiler ve onlara bağlı çalışanlar, devlet vazifelerini imparator adına yerine getirmektedirler. Hiyerarşi düzeninin ve askeri disiplinin kurumsallaştığı Roma bürokrasisinde kamu görevlileri, askeri hizmetler, adalet, maliye ve dış ilişkiler hizmetleri ile güvenlik (polis) hizmetlerinden oluşan teşkilat içerisinde yer almaktaydılar. Kurulan bu düzende dış işler, imparatorun şahsına bağlı yürütülse de polis hizmetleri, devletin her alandaki idari vazifelerini kapsayacak kadar genişletilmiştir. Bu sayede merkezi otoriteye bağlı, disiplinli ve sadık bir personel kadrosu örgütlenmesine gidilmiştir.¹²

Kamu hizmeti yerine getirmenin asli sorumluluk olduğu fikrinin Roma İmparatorluğunda yerleşmesi, modern anlamda devlet yönetimi (bürokrasi) ve kamu görevlilerinin idaresinin kurulmasına düşünsel anlamda katkı sağlamıştır.¹³ Kuşkusuz bu başarıda Roma'nın rasyonel ve sistematik bir hukuk sistemi kurmasının da etkisi büyük olmuştur. Bu sayede merkezde ve eyaletlerde dini

¹⁰ A.k, s.18-21.

¹¹ K.Karasu, a.g.k, 2001, s.200.

¹² Hasan Şükrü Adal, *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968, s. 17-18.

¹³ Ayrıca Roma'da, Julius Ceasar, Roma Cumhuriyeti ve Augustus sonrasında (MS. 25) ücretli bir memur teşkilatı kurularak ülkesel olarak da genişleyen devletin yetki alanı mesleki bilgiye sahip memurlar topluluğu sayesinde kontrol altına alınmıştır. Böylece merkezi yönetimin ve askeri otoritenin güçlenerek teşkilatlanması sağlanmıştır. (N.Abadan, a.g.k, s.22).

etkilerden uzak, dünyevi esaslara göre faaliyet yürüten memurların istihdam edilmesi sağlanabilmiştir.¹⁴ Ancak, Roma İmparatorluğu'nun Doğu ve Batı şeklinde ikiye bölünmesiyle birlikte Avrupa, Yakın Doğu'daki medeniyet merkezinden uzaklaşmıştır. Bizans İmparatorluğu ise Akdeniz coğrafyasındaki merkeziyetçi devlet yapısına uygun olacak şekilde otoriter bir rejime sahip olmuştur. İlerleyen İslam hâkimiyeti nedeniyle doğu ile bağlantısı kesilen Batı Avrupa'da yönetim yeniden teşkilatlanarak malikâne sistemi genişletilmiş, aynı ekonominin mutlak hâkimiyetinin söz konusu olduğu feodalizm etkisini güçlendirmiştir.¹⁵

Orta Çağ feodalizmi, siyasi ve sosyal düzeniyle Roma İmparatorluğu'nun hukuk ve idare rejiminden oldukça farklı bir yönetsel yapı getirmiş, devleti ve hizmeti ortadan kaldırmıştır. Feodalizmle toprağa bağlı şahsi bir idare sistemi kurulmuş, yazılı hukuk kurallarının yerini prenslerin şahsi emirleri ve gelenekler almıştır. Artık Prens, dini otoriteden ve kiliseden aldığı manevi kudret dolayısıyla memurlara karşı herhangi bir hukuki yükümlülük taşımamaktadır. Bu devrede hükümdarın ve prenslerin emrindeki görevliler kamu personeli olmak yerine prenslerin şahsi hizmetkârı, onlara mutlak itaatle bağlı vassallar olmaktan öteye gidememiştir. Aynı zamanda, kamu hayatının en asgari seviyeye indiği Orta Çağ idarelerinde sınırlı olan kamu hizmetleri, şehir ve kasabalarda mahalli beyler tarafından karşılanmakta, bu beylerin emrindeki görevliler de devlete ve halka hizmet anlamında kamusal bir itkiyle değil, amirlerinin emrine itaat etme bağlamında bu hizmetleri yürütmekteydiler.¹⁶ Dolayısıyla, feodal üretim biçiminde kamusal görevleri ifa edenlerin toplumsal konumu, kazancı, hizmete girmesi, yükselmesi, işine son verilmesi, hatta yaşamı bile feodal beye güven ve sadakat ilkelerinin belirleyici olduğu bir çalışma sisteminde değerlendirilmekteydi. Bu nedenle, kamu hizmeti ifa etmekle görevlendirilmiş, teknik bilgi ve uzmanlık nitelikleriyle donatılmış memurun şahsiyet kazanması, ancak kapitalist üretim biçimine geçilmesi ve ulus devletle beraber kurulan modern idare tarzı ile mümkün olabilmıştır.¹⁷

¹⁴ N.Abadan, *a.g.k*, s. 23.

¹⁵ *A.k.*, s.24.

¹⁶ Hasan Ş. Adal, *a.g.k*, s.18.

¹⁷ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005, s.20.

1.1.2. Modern Devlette Kamu Personeli

15-16'ncı yüzyıllara gelindiğinde Avrupa insanının yaşamaya başladığı toplumsal dönüşüm, kapitalist devletin (ulus devletin) doğuşu ile sonuçlandığından, bu evre bürokrasi olgusuna modern nitelik kazandırarak bu olguyu günümüz anlamına kavuşturmuştur. Aydınlanma devrinin insanın rasyonel düşünen bir varlık olduğunun kabulü fikri üzerine inşa edilen bu yeni dönemde, kamu hürriyetleri ön plana çıkartılarak devletin faaliyetlerinin kayıt altına alınıp kısıtlanması söz konusu olmuştur. Büyük kentlerin ve para ekonomilerinin ortaya çıkması gibi gelişmeler yazılılığın ve gizliliğin esas olduğu bir bürokrasi anlayışı getirmiştir. Bu sayede modern çağda hâkimiyetin uygulanışında kanunların mutlak üstünlüğünü savunan hukuk devleti görüşü ekonomik alanda kapitalizmin doğmasına zemin hazırlamıştır. Aynı zamanda tebaa olarak görülen halkın, hukukun koruyuculuğu altında ve çeşitli güvencelerle donatılarak kamu hizmetine katılımının da önü açılmaya başlamıştır.¹⁸

1.1.2.1 Devlet-Kamu Personeli İlişkisi

Yönetmel bir terim olarak 'personel', ussal bir yönetime ihtiyaç duyulmasıyla ortaya çıkan ve genel olarak bir örgüte bağılı olarak iş görenleri ifade etmektedir. Bu bakımdan Eski Mısır, Çin, Roma, Osmanlı İmparatorluğu gibi uygarlıklarda belli bir işe veya kuruma bağılı olarak iş görenler, bugünkü kamu personelinin ataları olarak kabul edilmektedir. Ancak kamu personelinin ya da memurun modern devletle kurduğu bağı, kapitalizm sonrasındaki modern toplumda personelin gerçek ya da tüzel kişilik haklarına sahip olması ile günümüzdeki anlamına ulaşabilmiştir.¹⁹ Bu bağlamda, kamu görevinin ayrı bir uğraş alanı olarak görülmesinin kökenleri eski çağlara kadar uzansa da, modern anlamdaki personel olgusunun tarihsel gelişimi, ussal bir yönetim tarzı olan bürokrasinin tarihsel gelişimi ile paralel gitmiştir.

Geçmişten günümüze değin devlet ile personeli arasındaki ilişki, her dönemin ekonomik ve sosyal şartlarına göre yeniden şekillenmektedir. Hasan Şükrü Adal'ın ifadesiyle:

“Bütün insan toplulukları tarih boyunca yaşadıkları dönemin koşullarına, toplumsal özelliklerine ve idare edenlerin anlayışlarına uygun olacak yönetmel düzenler kurmuşlar ve kendi aralarından seçtikleri yetenekli kişilere ortak hizmetlerini

¹⁸ N. Abadan, a.g.k, s.46-48.

¹⁹ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli*, İmge Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2013, s. 29.

gördürmüşlerdir. Bu sayede her idare, hizmetinde bulunduğu toplumun siyasal, sosyal ve ekonomik bünyesine uygun nitelikler kazanarak gelişmiştir. İdare her zaman ve her yerde emrinde bulunduğu siyasal ve sosyal rejimin aynası olmuş, o rejimi bütün yönleriyle ve özellikleriyle yansıtmış ve temsil etmiştir.”²⁰

O halde toplumsal bir gereklilik olarak ortaya çıkan devletin hizmet alanında, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere görev alan kamu personelinin sahip olması gereken nitelikler de devletin tarihsel bir olgu olarak ortaya çıkmasından itibaren geçirdiği dönüşüme ve ihtiyaçlarına bağlı olarak şekillenmiştir. Bu nedenle, doğrudan doğruya toplum ve devlet yapısına bağlı olarak şekil alan kamu personel sistemlerinin kuramsal ve tarihsel bağlantılarının kurulabilmesi için, öncelikle devletin niteliğinin ne olduğunun ve dönemsel olarak nasıl bir yönetsel biçim (bürokrasi) tercih ettiğinin doğru analiz edilmesi gerekmektedir.

İlk olarak bürokrasi olgusunun tanımı ve devlet ile kurduğu bağ ele alınmalıdır. Devlet ve bir yönetim biçimi olarak bürokrasi, toplumun içinden doğan, sosyoekonomik ve siyasal etkenlerin şekillendirdiği yönetsel olgulardır. Bürokrasi, modern devletin yönetim biçimi olarak, kapitalist ekonomik sisteme dayanan uzmanlaşma ve rasyonelleşme sonucunda ortaya çıkmıştır.²¹ Aynı zamanda bürokrasi, çağdaş toplumda işbölümü, otorite ve hiyerarşinin devlet yönetimine yansıma biçimidir.²² Bu bağlamda bürokrasi, belli bir tarihsel döneme (kapitalizm) özgü olan bir yönetim biçimi olarak belirlemektedir.

Kamu personeli ile devletin ilişkisini çözümlerken analiz edilmesi gereken öncelikli konulardan bir diğeri ise modernleşmenin toplumda yarattığı dönüşüm ve kapitalist ekonomi sisteminin ortaya çıkardığı gereksinimlerdir. Modern endüstri devletinin örgütlü yapısı olarak ulus devlet, yeni bir yaşam tarzı olarak endüstri toplumunu doğurmuştur. Bilimsel ve teknolojik gelişmelerin artmasıyla toplumsal üretim, örgütlenme ve işbölümünde yaşanan dönüşüm yeni bir ussallaşma gerektirmiş, yeni örgütsel yapılara ve yönetim tarzına ihtiyaç duyulmuştur. Bu doğrultuda, uzmanlaşmanın gelişkin olduğu modern kapitalist devletin çalışma yaşamı serbest piyasa, yasal-ussal bürokrasi ve mesleki deneyim (uzmanlık) ilkeleri temelinde yeniden oluşturulmuştur.²³

²⁰ Hasan Şükrü Adal, *a.g.k*, s.16.

²¹ Barış Övgün, *a.g.k*, s.52.

²² Kurthan Fişek, *a.g.k*, s.98.

²³ Koray Karasu, *a.g.k*, s.21.

Kapitalist devlet ile onun personeli arasındaki bağı inceleyen en önemli kuramcılardan olan Alman düşünür Max Weber, kapitalist toplumun yönetim biçimi olarak gördüğü bürokrasinin temel unsurlarının neredeyse tümünü memurluk kavramı üzerinden açıklamaya çalışmıştır. Weber'e göre modern bürokratik yapı; yönetimde yer alan görevlilerin iktidar sahibine karşı sadece nesnel ödevleri yerine getirmekle yükümlü olduğu, sağlam biçimde kurulmuş bir hiyerarşi içinde örgütlendiği, her görevin yasal olarak tanımlandığı bir yetki alanının olduğu, hizmete girmenin özgür sözleşme ilişkisiyle, herkese açık bir seçme işlemiyle, adayların diplomaları ya da sınavla seçildiği ve göreve atamayla getirildiği bir sistemdir.²⁴ Aynı zamanda bürokrasi, görevlilere ayda bir nakdi olarak yapılan ödemenin olduğu ve hizmet sonunda emeklilik hakkının tanınacağı bir teknik-yönetimsel alan olarak görülmektedir. Bu nedenle modern bürokrasilerde memuriyet, görevin bu açıdan bir meslek olarak tanımlanarak çalışma süresine ya da başarı ölçütüne göre işleyen bir yükselme sistemi olarak, görevlinin hizmete ilişkin araçlar ve görevin kendisi üzerinde bir mülkiyet hakkına sahip olmadığı ve iş görme usulünün katı, sistemli bir disiplin ve denetim mekanizmasına göre kurulduğu bir yönetim biçimidir.²⁵

Bürokrasiyi kapitalist sistemin devamlılığı için en uygun örgütlenme tarzı olarak gören Weber'e göre bu sistem, feodalizme karşı verilen savaş sonucunda ortaya çıkan ve modern devlete özgü olan yasal-ussal otorite düzenidir. O nedenle bürokratik örgüt tipindeki yönetim, yasal egemenliğin en belirgin tipi olarak, kamu hizmetlerini yerine getiren örgüt ile onun personelinden öte bir anlam taşımakta, karar verme, planlama ve uygulama aşamalarını da kapsayan bir süreç olarak görülmektedir.²⁶ Weber, bürokratik örgütlenmeyi herhangi bir örgüt türü karşısında saf teknik üstünlük elde etmenin tek yolu olarak görmektedir.²⁷ Bu bağlamda kamu personeli, özgür iradesiyle işgücünü satan, ancak bürokrasi ile kadro, aylık, atama ve hiyerarşik bağlılık gibi ilişkiler içerisinde

²⁴ Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Brooks/Cole Publishing Company, 1992, s.51.

²⁵ Max Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev. Prof. Dr. Özer Ozankaya), Cem Yayınevi, İstanbul, 2014, s.333.

²⁶ Mesut Gülmez, "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:8, Sayı:1, 1975, s.59.

²⁷ Weber'in yasal-ussal bürokrasisinin gelişmiş kapitalist ekonomilerin yönetim tarzı olarak benimsenmesi, özellikle 1945 sonrasında azgelişmiş ekonomilerin kalkınma reçetesi olarak görülmesi sonucunu doğurmuştur. Weberci bürokratik örgütlenme tarzı ve memurluk uygulaması, eski sömürge ülkelerinin bağımsızlıklarını ilan ederken seçmeleri gereken devlet yönetim tarzı olarak uluslararası kuruluşlar tarafından da önerilmiştir. (Ha-Joon Chang, *Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü*, İletişim Yayınları, 2015, s.139)

olan ve bu ilişkisi de yasalar yoluyla, devlet tarafından güvence altına alınarak korunan kesimi kapsamaktadır.²⁸

Bürokratik örgütün, yani devlet mekanizmasının işlemlerini sağlayan ana unsurlardan biri olarak kamu personeli, modern devlette egemenliğin kurumlaşma tarzının bir sonucu olarak, devletin kişiliğini temsil etme yetkisi ile donatılmış çeşitli ayrımlara ve çalışma tarzlarına sahip çalışanların tümünü kapsayan bir ana çerçeve olarak görülmektedir. Günümüzün personel sisteminin üzerine yükseldiği liyakat ve kariyer gibi değerler insan hakları ve hukuk devleti kavramlarını bize kazandıran kapitalist-liberal toplum anlayışının ürünüdür. Liberal ve demokratik düşüncenin yayılmasının etkisiyle başta Fransa olmak üzere tüm Avrupa'da teknik ve mesleki okullar açılmaya başlamış, kamu hizmetlerinde ihtisasın önemi artmış ve devlet içinde elit bir kadronun oluşması sağlanmıştır. Devlet yönetimi olarak bürokraside görev alacak yönetici sınıf, orta sınıfın liyakat esasına dayanarak dâhil olduğu sosyal bir tabaka halini almıştır.²⁹ Bu köklü değişiklikle gelen kapitalist devlet düzeninde kamu hizmetlerinin gelişmesi, yeni sorumluluklar ve yeni örgütlerin doğmasıyla kamu hizmetlerinde uzmanlaşma ve işbölümüne duyulan ihtiyaç artmaya başlamıştır.³⁰ Bu sayede kurulmaya başlanan personel sistemlerinde kamu görevlisi hükümdarın şahsi hizmetkârı olmaktan çıkarak onun adına devlet hizmeti ifa eden “memur” kimliğine bürünmüştür.

1.1.2.2 Kamu Personelinin Güvencesi: Statü Hukuku ve Liyakat Sistemi

Kapitalist kamu personel sisteminde, önceki dönemlerde alışlagelen uygulamalar ortadan kaldırılarak, memurun çalışma biçimi, istihdamı, yükselme, maaş, değerlendirme işlevleri yeniden düzenlenmiştir. Artık memur seçimle ya da kura ile göreve gelmemektedir. Liberal devletin personel sistemi, makam satışı (ABD'deki uygulaması ile *yağma-kayıрма düzeni-spoils system*) uygulamasını kaldırarak, yerine yurttaşların eşit biçimde ve yeteneklerine göre hizmete girme ilkesini esas alan liyakat sistemini (*merit system*) getirmiştir. Böylece

²⁸ Birgül Ayman Güler, *a.g.k.*, s.78.

²⁹ Hasan Ş. Adal, *a.g.k.*, s.22.

³⁰ Koray Karasu, *a.g.k.*, s.116.

aristokrasinin egemenliği, kamu hizmetlerinin hukuksal olarak özgür ve eşit tüm yurttaşlara açılması ile kırılmıştır.³¹

1789 Fransız Devrimi'nde yayınlanan "İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi", kamu hizmetine katılmak için eşitlik ve liyakat ilkelerine vurgu yapan modern anlamdaki ilk belge olma özelliğini taşımaktadır. Bildirgenin 6. maddesinde bütün yurttaşların memurluğa girme hakkına sahip olduğu, yurttaşların kamu hizmetine girmede yetenek ve nitelikleri dışında herhangi bir ayrıma tabi tutulamayacağı kayıt altına alınmıştır. Bu bildirgede ilan edilen insan haklarının sonucu olarak zümrelere tanınan ayrıcalıklar kaldırılmış, tüm vatandaşların kamu hizmetine girebilmesi sağlanmıştır. Böylece, Fransız Devrimi öncesinden başlayarak ekonomik egemenliğini kurmaya çalışan burjuvazi, feodalizmden kalan yapıları tasfiye ederek siyasal egemenliği elde etmiştir. Burjuvazinin kapitalist devletteki siyasal egemenliğinin en önemli aracı ise bürokrasi olmuştur.³²

İngiltere'de ise kamu hizmetlerindeki soyluluk tekeline ilk müdahale, 1854 yılında hazırlanan *Northcote-Travelyan Raporu* ile gerçekleşmiştir. Bu raporun öncesindeki dönemde³³ kayırma sistemi yönetime hâkim olduğundan, koloniler dâhil tüm kraliyet topraklarında sivil memuriyetler siyasal amaçlarla açıkça alınıp satılmakta ya da krala ve iktidardaki egemen gruplara hizmetlerinin karşılığında ödöl olarak dağıtılmaktaydı.³⁴ Bu nedenle, Northcote-Travelyan Raporunda, kamu hizmetlerinin kayırma ve satın alma yoluyla ele geçirildiği, rüşvete dayandığı ve bunun önüne geçebilmek için yetenek ve yeterliliği ölçecek bir yarışma sınavı yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu sınavın da atamalardan sorumlu olacak merkezi bir birim eliyle yapılması gerektiği vurgulanmıştır.³⁵ Bu doğrultuda 1855 yılında Kraliçe Viktorya'nın çıkardığı bir

³¹ Birgül Ayman Güler, *a.g.k.*, s.142-150.

³² Onur Ender Arslan'a göre kapitalist devletin memurluk rejiminin bütünüyle feodal yapı ve ilişkilerden koparak liberalleşmesi, aristokrasinin devlet yönetimindeki gücünün yıkılması ve burjuvazinin bürokrasiye egemen olması ile sonuçlanmıştır. Bu sonuç aynı zamanda kapitalist devletin sermaye birikimine dayanan üretim düzeninin daima bir egemen sınıf doğurduğu gerçeğini göstermektedir. Bkz. Onur Ender Arslan, *a.g.k.*, s.36-37.

³³ İngiliz kayırma sistemini diğer Avrupa ülkelerindeki kayırma uygulamalarından ayıran özelliği, sömürgelerden artık çekme mekanizması üzerine yükselen bir yapıya sahip olmasıydı. Bu bakımdan sermaye birikiminin ve liberalizmin güçlü olduğu İngiltere'deki kamu personel sistemi güçlü bir sömürge bürokrasisi temelinde kurulduğundan, memurlara süreklilik ve güvence sağlama bakımından diğer ülkelere nazaran daha başarılı bir görünüm sağlanmıştır. Örneğin, İngiliz memurunun güvencesi hukuktan çok geleneğe dayandığından, memur ciddi bir yetersizlik göstermediği sürece görevini koruyabilmiştir (*a.k.*, s.85).

³⁴ Sait Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s.106-107.

³⁵ Birgül Ayman Güler, *a.g.k.*, s. 147.

kararnameyle Merkezi Personel Komisyonu (*Civil Service Commission*) oluşturularak, İngiliz idaresinde görev alacakların niteliklerinin tespitini yapmakla görevli kılınmıştır.³⁶ Aynı zamanda bu komisyonun kurulmasıyla, hizmete girişin nesnel koşullara bağlanması, uygulamaların standart hale getirilmesi ve kamu personel sisteminin merkezileştirilmesi amaçlanmıştır.³⁷

Her ne kadar liberal kamu personel sistemi hukuk devleti, liyakat ve rasyonellik ilkeleri üzerine inşa edilse de başlangıçta bu sistemin temelinde bazı eksiklikler bulunmaktaydı. Özellikle Kıta Avrupası'ndaki kamu kurumlarının istihdam rejimlerini kendilerinin düzenlemesi, her kurumun ve bakanlığın kendisinin sınav yapmaktan sorumlu olması, yükselmenin üst makamın takdirine ve kıdeme göre olması, idarenin memura karşı aldığı kararlar için yargıya gidilememesi, sendikal örgütlenmenin var olmakla birlikte idare tarafından tanınmaması ve maaş rejiminin eşitsiz ve biçimsiz olması, sistemin olumsuz yönleri olarak ortaya çıkmaktaydı. Üstelik liberal devlette personel alımı açık sınav koşuluna bağlanmış olsa da, henüz merkezi düzeyde bir sınav uygulaması söz konusu değildi. Yukarıda değinildiği gibi başta İngiltere olmak üzere kimi ülkelerde oluşturulan personel komisyonları ise bir tür vize işlemi ile personelin genel niteliklerini kontrol etmekten öteye gidememekteydi.³⁸ Bu durumda rasyonel bir devlet aygıtının kurulabilmesi için en büyük engel, memurun statü güvencesinin yeterince sağlanmamış olmasıydı. Her ne kadar 1850-1918 arası dönemde memurun statü güvencesi kurulmaya başlanmışsa da halen memur siyasal iktidarın isteği ile işten atılabilmekteydi.³⁹

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa Kıtası'nda meydana gelen siyasi ve idari rejim değişiklikleri, personel idareleri üzerinde de etkisini göstermiştir.

³⁶ Ancak bu komisyon üyelerinin yetkileri başlangıçta, İngiliz idaresine girecek gençlerin yaş sınırının kontrolü, görevlerini yapmaya engel olabilecek hastalık ve sakatlık hallerinin tesbiti, ahlak durumlarının araştırılması ve gerekli yeteneklerinin belirlenmesi ile sınırlı tutulmuştu. Bu bakımdan ilk başlarda Komisyon, asıl atamaya yetkili olan bakanlık ve dairelere yardımcı olmakla yetinmişti. Yapılan sınavlar ise açık bir yarışma sınavı değil, sınırlı bir ehliyet belirlemesi niteliğinde yapıldığından, atamalarda ilgili dairenin amirlerine tam bir takdir hakkı bırakılmıştı (Hasan Şükrü Adal, *a.g.k.*, s.106).

³⁷ Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (der.Koray Karasu), İmge Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 2013, s.229.

³⁸ İngiltere'de 1870 yılında yayınlanan bir kararname ile memurluğa giriş için açık yarışma sınavı getirilmiştir. Bu konudaki görev de Merkezi Personel Komisyonu (*Civil Service Commission*)'na verilmiştir (*a.k.*) 1920'de ise Komisyonun sınav konusundaki yetkileri bütün idarede geçerli olacak şekilde genişletilmiştir. Bu açıdan, diğer Avrupa ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki refah devleti sistemiyle gündeme gelecek olan memur alımının merkezi olması uygulaması, İngiltere'de daha erken bir dönemde, komisyonun yetkilerinin bütün idarede geçerli kılınması ile gerçekleşmiştir (Onur Ender Aslan, *a.g.k.*, s. 44).

³⁹ Onur Ender Aslan, *a.g.k.*, s.43.

İtalya'daki faşist idare personel sendikalarını baskı altına alarak yeni rejime mutlak sadakatle bağlı bir memur sistemi getirmiştir. Almanya'da ise liyakat sistemi anayasal düzlemde korunmakla birlikte, memura siyasi kuruluşlara girme serbestisinin tanınması, atama ve yükselmelerde iktidarda bulunan partinin ideolojisine bağlı bir memur kitlesi meydana getirmiştir. Fransa'da ise iki dünya savaşı arasında devlet, kamu hizmetlerinin idaresini merkezi olarak ele alarak tek ve genel bir memur statüsü oluşturma hazırlığına girişmiş, ancak başarılı olamamıştır. Yetersiz ve düzensiz statüler, adaletsiz ücret sistemi, hizmet şartlarındaki aksamalar sürüp giden problemler olarak çözümü beklerken, bazı kariyer garantileri bulunmasına rağmen memur hayatında bir güven, refah ve istikrar sağlanamamıştır.⁴⁰ 1929 Büyük Buhran'ı ile tetiklenen bu olumsuz hava, Avrupa'daki personel sistemlerinin niteliğinde köklü değişiklikler gerektirmiş, devletin toplumsal yaşamda aktif olarak yer aldığı refah devleti düzeni, merkezi personel idarelerinin düzenleyici ve denetleyici niteliğini ön plana çıkartmıştır. Devlet yönetiminde meydana gelen bu değişikliğin memura yansıyan yönü ise statü hukukuna bağlı çalışmanın sağladığı güvenceler olmuştur.

Kapitalist devletin ve modern bürokrasinin personel ile kurduğu ilişkide statü hukuku fordist refah devletinin personel sisteminin özünü oluşturmaktadır. 1930-1980 arası dönem kapitalist üretim biçimi olarak Fordist entegre fabrikalar sisteminin kullanıldığı bir dönemdir. Bu dönem üretim tarzının emek üzerindeki etkisini vurgulamak bakımından "refah devleti" olarak adlandırılmıştır.⁴¹ Fordist refah devleti anlayışında memur, önceki dönemden farklı olarak, statü hukukuna bağlı çalıştırılan güvenceli bir konuma kavuşmuştur.⁴² Böylece personel sistemi kişisellikten uzaklaşmış, genel ve soyut kuralların uygulanması sayesinde memur, devlet tarafından sağlanan yüksek iş güvenceli bir çalışma düzenine sahip olarak, idare karşısında güçlü bir konum elde etmiştir.⁴³

Temellerini Alman düşünür Max Weber'in düşüncelerinde bulan statü hukuku, memurun nesnel düzenlemelere bağlı olarak çalıştırılmasını ifade etmektedir. Statü rejiminde memurun çalıştırılması, objektif ölçütlerle düzenlenmiştir. Dolayısıyla memurun çalıştırılma rejimi, anayasal ve yasal

⁴⁰ Hasan Ş. Adal, *a.g.k.*, s.27-30.

⁴¹ Ahmet Alpay Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Pratika Yayınları, 2. Baskı, Ankara 2013, s.112.

⁴² Süha Oğuz Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, TODAİE Yayınları, Ankara 2016, s.25.

⁴³ Birgül Ayman Güler, *a.g.k.*, s. 89.

kurallara uygun olarak çıkarılan yönetsel düzenlemeler tarafından belirlenmiştir. Memurun yasal kurallarla belirlenen statüsü, alınan kararlara karşı yönetime (üst makama) başvurma yanında, idari yargı düzeninin bulunduğu ülkelerde idari yargıya, yargı birliğinin bulunduğu ülkelerde adli yargıya; kimi ülkelerde ise oluşturulan özerk memur komisyonuna başvurma güvencesiyle pekiştirilmiştir. Aynı zamanda statü hukuku, memurun tüm çalışma hayatının kurallarını ifade ettiğinden Avrupa'daki kariyer düzeninin de özünü oluşturmuştur.⁴⁴

Kamu personeli ile devletin ilişkisini çözümlerken değinilmesi gereken bir diğer konu, modernleşmenin toplumda yarattığı dönüşüm ve kapitalist devlet düzeninin ortaya çıkardığı gereksinimlerdir. Öncelikle modern endüstri devletinin örgütlü yapısı olarak ulus devlet, yeni bir yaşam tarzı olarak endüstri toplumunu doğurmuştur. Endüstri toplumu ise merkezi bir güç tarafından yönlendirilen yaşam biçiminin kentlileştiği, toplumun sınıflara bölündüğü, teknik ve toplumsal işbölümünün yerleştiği bir yapıya sahiptir.⁴⁵ Bu yapıda toplumsal üretim, örgütlenme ve işbölümünde yaşanan dönüşüm yeni bir ussallaşma gerektirmiş, yeni örgütsel yapılara ve yönetim tarzına ihtiyaç duyulmuştur. Bu doğrultuda, uzmanlaşmanın gelişkin olduğu modern kapitalist devletin çalışma yaşamı da serbest piyasa, yasal-ussal bürokrasi ve mesleki deneyim (uzmanlık) ilkeleri temelinde şekillenmiş ve rasyonelleşebilmiştir. Taylorizm ve Fordizm akımları da rasyonelleşmenin, uzmanlaşmanın ve bilimsel ilerlemenin kurumsallaştığı bu üretim ve yönetim sisteminin yapısını ve işleyişini belirleyen modeller olarak doğmuştur.⁴⁶

Taylorizm, 19'ncü yüzyıldan İkinci Dünya Savaşı'nın bitimine kadar, sermayenin çalışanlar ve bütün iş süreci üzerindeki mutlak egemenliğine dayanan üretim modeli olarak üretimde ve yönetimde egemen olmuştur. Taylor'un 1911 yılında ortaya attığı bilimsel yönetim anlayışı, endüstriyel verimliliğin maksimizasyonu için sistematik gözlem ve ölçmeyi odağına alan bir yönetim anlayışıdır. Bu yönetim anlayışının üretim tarzında yaptığı değişiklik, bir işi yapmanın en kolay, en doğru ve en hızlı tek yolunu bulmaya yönelik çaba olmuştur. Taylor, Endüstri Mühendisi olarak çalıştığı fabrikada işlerin nasıl, hangi ortamda ve hangi araçlarla yapılırsa daha hızlı ve etkili sonuç alınabileceğini bulmaya çalışmıştır. Taylor'a göre bir işi yapmanın en kolay tek bir yöntemi vardır.

⁴⁴ Onur Ender Aslan, *a.g.k*, s.79-85.

⁴⁵ Koray Karasu, 2001, *a.g.k*, s.21-22.

⁴⁶ *A.k*, s.21.

O nedenle işin yapılış biçimini işin standartlaştırılması, işin basitleştirilmesi ve işin olabildiğince net tanımlanması olarak yeniden düzenlemek gerekmektedir.⁴⁷

Bilimsel yönetim okulunun savunduğu bir işi yapmanın en doğru ve tek bir yönteminin olduğu iddiası, aynı zamanda tüm dünya için geçerli yönetsel ilkelerin var olduğu evrensellik iddiasını da taşımaktaydı. Taylor'un bilimsel yönetim anlayışına dayanan Fordist montaj hattı deneyimi de fabrika üretiminin ulaştığı en üst seviye olarak bilimsel yönetim ilkelerinin somutlaşmış bir örneği olmuştur. Bürokrasinin kapitalist devlete en uygun yönetim modeli olduğu fikrinden yola çıkarak bürokratik örgütlenmenin ilkelerini ortaya koyan Weber de bilimsel yönetim anlayışının bir temsilcisidir. Weber bürokrasi ile devleti, Taylor ise işletme-fabrika yönetimi ile örgütü inceleme nesnesi yaparak, evrensel bir yönetsel anlayışın ilkelerini ortaya koymuşlardır.⁴⁸

Görüldüğü gibi kapitalist devletin bürokrasiyi rasyonel esaslara göre belirlerken verdiği mücadelede, modern bürokrasinin insan-emek unsuru olan kamu personeli, sürekli bir yenilenme ve dönüşüm içerisinde olmuştur. Batı Avrupa'nın feodal üretim biçiminden kapitalizme geçiş sürecinde aristokrasi, kamu görevleri üzerinde miras hakkı iddiasında bulunarak makam satın alma yoluna gitmiş ve yönetimi tekelinde tutmaya çalışmıştır. Feodal sınıfın siyasal ayrıcalıklarını elde tutmak için yararlandığı kayırma sistemi, Fransız Devrimi sayesinde yerini güvencesini hukuk devleti fikrinden alan liyakat sistemine bırakmıştır. 1930'lardan itibaren ise sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması ile memurun eksikliğini duyduğu güvence yoksunluğu, statü hukuku ile giderilmeye çalışılmıştır. Bu sayede kapitalist devlet bürokrasisinin insan unsuru olarak memur, devlet karşısında güvenceler elde edebileceği, rasyonel bir sistem içerisinde yer almaya başlamıştır.

1.1.3. Kıbrıs'ta Bürokrasi ve Kamu Personeli Olgularının Tarihsel ve Düşünsel Temeli

Kıbrıs'ta bürokrasinin gelişimi, Avrupa'daki modern kapitalist devletin ortaya çıkış sürecinde yaşanan toplumsal ve ekonomik dönüşümlerden farklı bir seyir izlemiştir. Kıbrıs'ın Akdeniz'de stratejik öneme sahip bir ada olması dolayısıyla birçok medeniyete ev sahipliği yapması, bu medeniyetlerin yönetsel geleneklerinden etkilenmesi ve uzun yıllar Akdeniz'de hakimiyet sağlayan büyük

⁴⁷ Ahmet Alpay Dikmen, *a.g.k*, s.82.

⁴⁸ *A.k*, s.85.

devletlerin yönetimi altında kalması, modern anlamda bir devlet yönetim biçimi olarak yasal-ussal bürokrasinin Kıbrıs coğrafyasında Kıta Avrupası'nda olduğundan daha geç kurulmasına neden olmuştur. Çünkü ülkenin sömürge yönetiminden bağımsız bir devlete dönüşürken geçirdiği yönetsel evrim, kendine özgü bir yönetim geleneğinin adada doğmasıyla sonuçlanmıştır. Dolayısıyla, yönetim aygıtının en önemli unsurlarından biri olan kamu personeli de içerisinde bulunduğu yönetim geleneğinin gerektirdiği bir sistem içerisinde kendine yer edinebilmiştir.

Kıbrıs, 1571 yılında Osmanlı İmparatorluğu tarafından fethedilene kadar adada çeşitli medeniyetler hâkimiyet sürmüştür. Kimi zaman başına buyruk yöneticilerin eline geçen Kıbrıs'ın yönetimi, bazen askeri gerekçelerle bazen de ticari nedenlerle sık sık el değiştirmiş, bazı dönemlerde ada alınıp satılmış ve kiralanmıştır. Bu süreçte, adadaki yerli halk ağır vergilere maruz kalarak baskı altında yaşamak zorunda kalmış, ayrıca uygulanan vergi düzenlemeleri yerel halkın çalışma hayatının ve üretiminin yörüngesini belirlemiştir. Kamusal işlerin görülmesinden sorumlu olan kamu görevlileri ise bağlı oldukları yönetsel otoritenin buyrukları ve emirleri doğrultusunda hareket ederek onlara maddi gelirin aktarılmasındaki araçlar olmaktan öteye gidememiştir.

1192-1489 tarihleri arasındaki Lüzinyan Dönemi (Frank Dönemi), adadaki yerli halk üzerindeki ağır vergi sisteminin kurulduğu ve toplumun ödenen verginin miktarına göre sınıflara ayrıştırılarak yönetildiği bir dönem olmuştur.⁴⁹ Lüzinyan hanedanından olan krallar adayı Ortaçağ feodalite rejimi ve Kudüs Krallığı'nın küçük bir benzeri olarak, Kudüs Kanunlarına (Assiyef of Jerrusalem) göre idare etmiştir.⁵⁰ Feodal toplum düzeninin örneği olarak Lüzinyan idaresindeki Kıbrıs'ta yerli halk; pariçi, perperi ve lefteri (veya frankomati) olmak üzere üç sınıfa ayrılmıştır. Pariçiler, kişi başına yıllık vergi ödeyen ve bağlı oldukları lordun kölesi olarak angarya çalıştırılmak ve yetiştirdiği ürünün üçte birini ona vermek zorunda olan en düşük sınıftır. Perperiari sınıfındaki Kıbrıslı yerliler ise, vergilerini altın para birimi olan perperiari ile ödediklerinden bu isimle anılmaktadır. Aynı zamanda bu sınıf, pariçi (köle) olup da bağlı olduğu soylu ile anlaşarak az-çok

⁴⁹ Bazı yazarlar Kıbrıs'ın Lüzinyan hanedanına bağlı krallar ve kraliçeler tarafından yönetildiği üç yüz yıl boyunca parlak bir dönem yaşadığını, yasalarının ve yönetim şeklinin ortaçağın feodal devletine örnek teşkil ettiğini ve toplumun refah içinde lüks bir yaşam sürdüğünü iddia etmektedir. (Ayrıntılı bilgi için bkz. Harry Charles Lukach, *Kıbrıs'ın El Kitabı*, R. Halluma (ed.), Ali Çakıroğlu (Çev.), Galeri Kültür Yayınları Kaynak Eserler Dizisi: 1, 2007).

⁵⁰ A.k, s.22-23.

kişisel özgürlük sahibi olanları kapsamaktadır. Kamu görevlilerinin büyük bir çoğunluğu ile Lefkoşa gibi büyük kentlerin zengin yerlileri bu sınıfta sayılmaktadır. Lefteri olarak bilinenler ise eskiden pariçi olup da para karşılığı serbest bırakılanlardır. Bu kişiler, toprak sahibi olabilmekte ve kendi topraklarında ürün yetiştirmekte serbesttirler. Ancak, yetiştirdikleri ürünün belirli bir miktarını kendilerini serbest bırakan eski sahiplerine vermek zorunda olduklarından lorda ekonomik bağımlılıkları devam etmiştir. Sonuçta Lüzinyan dönemi, adanın sosyal ve ekonomik yönlerden iki kutba ayrıldığı bir dönem olmuştur. Bir tarafta Fransız asıllı feodal sınıf ile çoğu İtalyan kökenli olan yabancı tüccarlar, diğer tarafta ise çoğunluğunu Ortodoks Kıbrıs Rumlarının oluşturduğu serfler (köleler) ve işçiler yer almıştır.⁵¹ Dolayısıyla, üretimde yer alan toprak sahibi zengin kesim bile köle olan yerli halka kıyasla belirli ayrıcalıklara sahip olsa da, ekonomik yönden Luzinyan Hanedanı'nın çıkarlarını gözetmiştir.

1489-1570 tarihleri arasındaki Venedik döneminde ise Kıbrıs, bir yerleşim yerinden ziyade askeri ve ticari bir koloni olarak kullanılmış, uygulanan feodal rejimde alınan vergi miktarı ve angarya arttırılarak sürdürülmüştür.⁵² Venedikliler adayı askeri rütbe sahibi olan bir vali ve iki yardımcısı tarafından merkeziyetçi idare tarzıyla yönetmişlerdir. Rettori olarak adlandırılan ve iki yıl görev yapan bu üst düzey yöneticiler, aynı zamanda vergilerin toplanmasından, yüksek mahkeme yargıçlarından ve adanın güvenliğinden de sorumlu tutulmuştur.⁵³ Çalışma hayatının düzenlenmesi bakımından ise bu dönem, yerli halka uygulanan ağır vergiler ve devlete angarya çalışma zorunluluğu getirilmesi nedeniyle adil olmayan iş koşullarının yaratıldığı bir dönem olmuştur. Aynı zamanda, ada sömürge şeklinde yönetildiğinden Venedik'e ödenmesi gereken haraç ile savunma masrafları için bazı resmi mevkilerin para karşılığı satılması yoluna başvurulmuştur. Ancak, memuriyetler ve piskoposluk gibi dinsel makamların dahi satın alınabilmesi, üst sınıfa mensup kişilerin ve tüccarların bu mevkileri kolayca elde ederek yönetsel güç sahibi olmalarına neden olmuş, bu durum da yerli halkın yönetimden dışlanmasına ve daha fazla sömürülmesine yol açmıştır.⁵⁴

⁵¹ Ahmet C. Gazioğlu, *Kıbrıs'ta Türkler*, Kıbrıs Araştırma ve Yayın Merkezi (CYREP), 2. Baskı, Lefkoşa 2000, s.3-5.

⁵² Özgürlük Yayınları, *Tarihsel Gelişimi İçinde Kıbrıs'ta Sosyo-Ekonomik Yapı*, 1. Baskı, Mart 1987, s.19.

⁵³ Harry Charles Lukach, *a.g.k.*, s.27.

⁵⁴ Ahmet Gazioğlu, *a.g.k.*, s. 8-12.

Adadaki yerli halkın önemli idari görevler üstlenmeye başlaması, esasen 1571 yılında Osmanlı Devleti'nin adanın idaresini devralmasıyla başlamıştır. Bu dönemde öncelikli olarak çalışma sisteminde adil bir düzenin sağlanabilmesi amacıyla, adadaki yönetim sistemini kurabilmek ve yönetimde yer alacak insan gücünü sağlayabilmek için toplumun tabakalara ayrılarak yönetilmesi uygulamasından ve kölelikten (serflik) vazgeçilmiş, Latin döneminde uygulanan devlete bedava çalışma zorunluluğu (angarya) kaldırılmıştır. Bunun yerine Hristiyan nüfusa özerklik tanınmış, haksız ve ağır vergi sistemi esnetilmiş ve yerli Rumlar Osmanlı tebaası sayılarak mülkiyet hakkı kazanmışlardır. Aynı zamanda, adada gereksinim duyulan çeşitli mesleklerden insanların Anadolu'dan adaya gönderilmesi (sürgün uygulaması) sayesinde esnafılık geliştirilmiş, yerli halkın kalkınması ve ekonomik yönden güçlenmesi desteklenmiştir.⁵⁵ Bu yönleriyle Osmanlı Devleti'nin adadaki toplumsal düzende meydana getirdiği değişiklikler, devlete hizmeti odağına alan personel sisteminin oluşmasına katkı koymuştur.

1.2. Tarihsel Çerçeve

Daha önce de belirtildiği gibi Kıbrıs'ta bürokrasinin gelişimi ve modern anlamıyla kamu personel sisteminin kurulması, Ada'nın kendine özgü tarihsel gelişim sürecinin sonucunda gerçekleşmiştir. Dolayısıyla bu çalışmada, Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin kuruluşu, gelişimi ve örgütlenmesinin tarihsel arka planı yedi temel dönemleştirmede esasında incelenmiştir. Birinci dönem, 1571-1878 yılları arasını kapsayan ve yukarıda belirtildiği gibi kamu personeli olgusunun günümüzdeki anlamının ortaya çıkmaya başladığı, Osmanlı idaresi dönemidir. İkinci dönem, 1878-1960 yılları arasını kapsayan ve özellikle Ada'daki yönetsel kültür ve hukuk sistemi üzerinde etki bırakan İngiliz sömürge yönetimi dönemidir. Üçüncü dönem, Kıbrıs'ın bağımsız bir devlet olarak (Kıbrıs Cumhuriyeti) sömürge yönetiminden ayrıldığı ve Kıbrıslı Türkler ile Rumların yönetimde ortak olarak yer aldığı 1960-1963 yılları arasını kapsayan kısa dönemdir. Dördüncü dönem, iki toplumlu ortak yönetimin 1963 yılında bozulması sonrasında Kıbrıslı Türkler'in kendi yönetsel yapılarını kurmaya yöneldikleri, 1963-1975 yılları arasındaki geçiş dönemidir. Beşinci dönem, 1975 yılında Kıbrıs Türk Federe Devleti (KTFD)'nin kurulmasıyla başlayan, günümüzde uygulanmakta olan kamu personel sisteminin hukuki ve yönetsel altyapısının esas temellerinin atıldığı 1975-1983 yılları arasındaki kurucu dönemdir. Altıncı dönem, 1983 yılında KKTC'nin ilanı ile

⁵⁵ A.k, s.100-118.

başlayan ve geçmişteki kurumsal yapılar ile hukuki düzenlemelerin büyük ölçüde korunduğu, ancak yürürlükteki mevzuatta kamu personeline ilişkin bazı yeni kuralların getirildiği dönemdir. Yedinci ve son dönem ise 2008 yılı ve sonrasındaki dönüşüm ve reform sürecini içeren, kamu personel sisteminin yeniden düzenlenmeye çalışıldığı yeni personel sistemi dönemidir.

1.2.1. Osmanlı İdaresi Dönemi (1571-1878)

Osmanlı Devleti'nde yönetim şekli bakımından ağırlık merkezi yönetimde olmakla birlikte, mülki hizmetlerin görülmesinde tımar sistemi gibi feodal uygulamalar kullanılmıştır. Devlet idaresinin teşkilatı ve personel sistemi esasen uygulanmakta olan bu toprak sistemine dayandığından, Anadolu ve Rumeli'deki idari işler, yerel zabıta ve savunma işleri, kendilerine toprak tahsis edilmiş olan zeamet ve tımar sahibi büyük kumandanlar ve devlete hizmeti geçmiş önemli kişiler eliyle yürütülmüştür. Kurulan bu düzenin aksamadan devam etmesi için de saray teşkilatına mensup olanlar dışındaki kamu hizmetlerini yürüten devlet memurları, görevlerinin niteliğine göre ilmiye, kalemiye, seyfiye ve mülkiye sınıflarına ayrılmıştır. Bu sınıflardan seyfiye sınıfı, merkezdeki maaşlı kapıkulu askerleri ve eyaletlerdeki tımarlı sipahilerden oluşmaktadır. Tımarlı sipahiler, eyaletlerin askeri teşkilatını oluşturmakla birlikte aynı zamanda vergi toplamak, asayiş temin etmek gibi kamu hizmetlerini görmektedir. Bu sistemde uygulanan maaş rejimi ise memura maaş yerine belirli bir hizmet karşılığında ve belirli şartlarla belirlenmiş bir toprağın gelirinin tahsis edilmesi üzerine kurulmuştur.⁵⁶ Kuşkusuz Osmanlı'nın uyguladığı bu toprak rejimi, Kıbrıs'ta kurulan idari yapının teşkilatlanmasının ve personel yönetiminin de temelini oluşturmuştur.

Öncelikle, adanın Osmanlı Devletinin hâkimiyeti altına girdiği 1571 yılı Osmanlı'nın klasik devrine rastladığından, ilk iş olarak Kıbrıs'ın idaresi için tercih edilen sistem beylerbeyi, sancakbeyi, kadı, subaşları, tımar ve zeamet sahiplerinin yönetimde yer aldığı geleneksel Osmanlı eyalet yönetim sistemi olmuştur. Bu doğrultuda fetihle birlikte Kıbrıs eyalet statüsü kazanarak ayrı bir beylerbeylik⁵⁷ yapılmış, Anadolu'daki Alaiye (Alanya), Karaman'daki İçil, Zulkadir'deki Sis ve Halep'teki Tarsus sancakları adaya bağlanmıştır.⁵⁸ Bununla

⁵⁶ TODAİE, *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi*, Ankara 2016, s. 3-9.

⁵⁷ Kıbrıs beylerbeyinin yetkileri mali konulardan güvenliğe kadar geniş bir alanı kapsıyor olsa da bu yöneticiler İstanbul'daki Divan-ı Hümayunun emirleri doğrultusunda hareket etmekteydiler (H. Fikret Alasya, *Tarihte Kıbrıs*, Kıbrıs Türk Kültür Derneği Yayınları, Ankara, 1988, s. 64).

⁵⁸ Kıbrıs dışında bulunan bu sancakların adaya bağlanması, buraların tımarlı askerlerinden yararlanarak ilk başlarda düşük olan ada gelirinin artırılması ve güvenliğinin daha kolay

birlikte, yönetim, savunma, maliye ve adliye kurumları oluşturularak, idarede görev alacak yöneticilerin atamaları Osmanlı personel sistemini yansıtır şekilde yapılmıştır.⁵⁹ Ancak adadaki personelin sahip olduğu haklar, ayrıcalıklar ve sorumluluklar, Kıbrıs Adası'nın diğer Osmanlı topraklarından bazı açılardan farklılık taşımasına bağlı olarak, diğer taşra illerinde olduğundan daha farklı şekilde düzenlenmiştir.

Osmanlı'nın Kıbrıs'ta uygulamaya koyduğu kamu personel sistemi ele alındığında, bu sistemin askeri personelin ağırlıkta olduğu ve mali açıdan vergi sisteminin aksamadan işlemesini sağlayacak bir örgütlenme üzerine kurulduğu görülmektedir. Ağırlıklı olarak askeri personelin idari ve mali nitelikteki görevler üstlenmesine yönelik bu tercih, uygulanan toprak rejiminde toplanacak verginin nasıl ve kimler tarafından değerlendirileceğiyle bağlantılıdır. Bu doğrultuda, yönetsel açıdan sistemin işleminde ihtiyaç duyulan insan gücü, gerek yerli halk arasından yerel hizmetlerin görülebilmesi için yapılan görevlendirmeler, gerekse ülkenin eyalet olarak yönetilmesi hasebiyle ihtiyaç duyulan yönetsel işler için muhassıllık, defterdarlık ve yeniçeri ağalığı gibi makamların iltizama verilmesi usulüyle sağlanmıştır. Örneğin, Kıbrıs'ın mali işlerinden sorumlu olan defterdarlık makamı, Kıbrıs muhassıllığının malı sayılarak yıllık olarak iltizama verilmiştir. Aynı şekilde Kıbrıs adasının güvenliğinden sorumlu en yüksek makamı olan yeniçeri ağalığı da Kıbrıs eyaleti muhassıllığının gelirleri arasında yer almış ve yıllık olarak iltizam usulüyle satılmıştır.⁶⁰ Özellikle, yeniçeri ağalığına atanan görevliler genellikle yerli kişilerden seçilmiştir.⁶¹

Kıbrıs'taki zeamet ve tımar askerlerinin diğer sancaklardaki ve eyaletlerdeki askerlerden ayırt edici özelliği, başka yerlere sefere gönderilmeyerek, görevlerinin Kıbrıs'ın kalelerinin korunmasından ibaret olmasıdır.⁶² Ancak bu özellik, askeri personelin yeniçeri ağalığına bağlı olarak

sağlanabilmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir (Ali Efdal Özkul, *Kıbrıs'ın Sosyo-Ekonomik Tarihi (1726-1750)*, Dipnot Yayınları, Ankara 2010, s. 46).

⁵⁹ Nuri Çevikel, *Kıbrıs Eyaleti*, Doğu Akdeniz Üniversitesi Basımevi, Gazimağusa 2000, s.61-62.

⁶⁰ Ali Efdal Özkul, *a.g.k.*, s. 86-87.

⁶¹ Fikret Alasya, askerlikte vergi ve cizye verilmediğinden, Hristiyan halktan da yeniçeri kaydedilenlerin olduğunu yazmaktadır. Ancak bu kişiler sonraları askeri teşkilatta bazı kalkışmalara girişmeye başlayınca padişah, Hristiyanların yeniçeri kaydedilmesi yerine Anadolu'nun Sivas ve Kayseri gibi şehirlerinden halkın Kıbrıs'a yeniçeri olarak gönderilmesini emretmiştir (H.Fikret Alasya, *a.g.k.*, s.87).

⁶² Mehmet Demiryürek, *Nizam-ı Cedid'den II. Meşrutiyet'e Osmanlı Reform Sürecinde Kıbrıs*, Akademik Kitaplar, İstanbul 2010, s.26.

görev yapan tımarlı sipahiler, çeribaşılar, subaşılar⁶³ ve kıyıların güvenliğinden sorumlu serdarlar gibi güvenlikten ibaret kolluk kuvveti olarak görev yapmanın yanı sıra, zeamet sahiplerine bağlı olmaları hasebiyle de tüketimden, gümrükten ve topraktan gelen verginin toplanması konusunda da önemli mali görevler üstlenmesini gerektirmiştir. Örneğin, Lefkoşa'daki dört ağadan en kıdemlisi mali idareden sorumlu hazine defterdarıdır. Ayrıca zeametlerle defter kâhyası, tımarlarla da tımar defterdarı ilgilenmektedir. Bu kişiler, vergi salma ve tahsil etme işlemlerine bakmakla birlikte her biri bizzat dirlik sahibidir. Dönemin maliye memurları olarak adlandırabileceğimiz bu kişiler, aynı zamanda İstanbul'daki Divan-ı Hümayun'un bir minyatürü olan Kıbrıs Divanı'nı oluşturmaktadır.⁶⁴ Bu bakımdan, adada kurulan personel sisteminde üst kademe yöneticileri ile yerel hizmetleri görmekle sorumlu askerleri, birbirlerine mali ve yönetsel açıdan da hiyerarşi bağı ile bağlı tutulmuştur.

Ancak, Kıbrıs'ın bağımsız bir beylerbeylik statüsü 1670 yılında son bulmuş, ada Kaptan Paşa yönetimindeki Cezair-i Bahr-i Sefid Beylerbeyliğine sancak (paşalık) olarak bağlanmıştır. Böylece Kaptan Paşa tarafından atanan mütesellimler⁶⁵ 1703 yılına kadar adayı idare etmiştir. Kıbrıs'ın has olarak sadrazamlara verildiği 1703 yılından sonraki dönemde ise ada iltizam şeklinde kiralanmış, vergi toplayan kişiler aynı zamanda adayı yönetmekle görevlendirilmişlerdir. Muhassıl⁶⁶ olarak adlandırılan ve vergi toplamakla sorumlu olan bu kişiler, hem askeri hem de idari açıdan deneyimli ve genellikle Anadolu'dan gelerek bu görevi üstlenen, aynı zamanda mali yönden de güçlü kişiler arasından seçilmiştir.⁶⁷ Böylece, Sadrazam'a bağlı muhassıllık idaresinde,

⁶³ Yerel hizmetlerin görülmesi açısından Osmanlı'nın fethiyle birlikte adada zaptiye birimlerinin (polis teşkilatının) oluşturulduğu, bu birimlerin de süvari birliklerinin amiri olan subaşının emrinde olduğu bilinmektedir. Zaptiyelerin görevi ise, piskoposlar ve dragomanların borç tahsilinde onlara yardımcı olmak ve asayişin teminini sağlamaktır (George Hill, *Kıbrıs Tarihi*, Çev. Nazım Can Serbest, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2016, s.16).

⁶⁴ A.k, s.4-13.

⁶⁵ Mütesellim, görevi teslim alan ve yürüten anlamına gelmektedir. Bu uygulamada, valilik görevine doğrudan gidemeyenler, bu ad altında atadıkları vekiller eliyle eyaleti uzaktan yönetmekteydiler. Sefere çağrılan valiler de dönünceye kadar yerlerine mütesellim atamaktaydı. Mütesellimler ise vali ve sancakbeylerinin kendi yönetim bölgelerindeki kaza ve nahiyelerde görevlendirdikleri yerli vekillerdi. Bu kişiler, vergi toplamak ve vergi tahsili için gelen tahsildarlara yardımcı olmakla birlikte kazalardaki güvenlik işlerinden de sorumlu tutulmaktaydı (Necdet Sakaoğlu, *Osmanlı Tarihi Sözlüğü*, "mütesellim", Alfa Yayınları, İstanbul 2016, s. 514-518).

⁶⁶ Muhassıl, 1840 yılından itibaren vilayet, sancak ve kazalara gönderilen bağımsız memur olarak doğrudan merkeze karşı sorumluluk taşımaktaydı. Muhassılın görevi, gittiği yerde aldığı talimat gereği bir meclis oluşturarak o yerin özelliğine ve durumuna göre vergi tesbiti yapmak, bunun halka dağıtımı ve toplanmasını gerçekleştirmek, gerekli masrafların ödenerek, artan miktarın da hazineye gönderilmesiydi. (A.k, s. 499)

⁶⁷ Hill, Sadrazamların atayacakları muhassılların açık arttırma usulüyle, fazla parayı veren kişiler arasından seçildiğini belirtmektedir (G.Hill, a.g.k, s.66-67).

idari işler ile verginin toplanması işlemi artık tek bir kişinin elinde toplanmıştır.⁶⁸ Kıbrıs toprakları, 1745-1748 yılları arasındaki doğrudan Divan-ı Hümayundan tayin edilen paşalar tarafından yönetildiği kısa bir dönem dışında veziriazam olanlara has olarak verildiğinden, 1839 yılına kadar sürdürülen bu uygulamada muhassıllık makamı uzun yıllar boyunca Osmanlı idaresindeki Kıbrıs'ın askeri ve yönetsel açıdan önemli bir mülki makamı olmuştur. Bu bakımdan Osmanlı devlet örgütlenmesinde esas görevi verginin toplanması ve gerekli yerlere doğru şekilde dağıtılması olan muhassıllık makamı, Kıbrıs'taki uygulamasında mali nitelikteki görevlerinin yanı sıra yönetimden de sorumlu kılınmıştır. Aynı zamanda muhassılların bir diğer özelliği de sancaklardaki askeri personelin istihdamında söz sahibi olmalarıdır.⁶⁹

Kıbrıs'taki yargı sisteminde yer alan adli personel ele alındığında ise kadılık makamının önem taşıdığı görülmektedir. Bu sistemde kadı, sivil, mahalli ve adli olmak üzere birçok görevler üstlenmiştir. Kadılar, Kıbrıs'ın altı kazaya, bunların da on altı alt idari bölüme (nahiyeye) ayrılarak yönetilmesi dolayısıyla her kazadaki sivil, adli ve mahalli konuların başlıca yöneticisi konumundadır. Ayrıca o dönemde hem dini teşkilatlanmanın başı hem de baş yargıç olarak çift yönlü (rütbeli) personel konumundadır. Özellikle Başkent Lefkoşa Kadısı, idari, adli, yerel ve iktisadi konularda oldukça geniş bir görev alanına sahipti. Kadı, ilmiye sınıfına mensup olan en önemli memur tipi olarak, eğitimi, mesleğe geçişi ve yükselmesi bakımından gelişmiş bir hiyerarşiye ve kural sistemine bağlı çalışmaktadır. Ancak mülki yönetim sisteminde yer almasından dolayı bütün yönetici grubu gibi askeri sınıfın bir üyesidir. Şer'i hukuku uygulaması nedeniyle de merkezi idarenin memuru olduğu kadar Müslüman halkın temsilcisi ve sözcüsü konumundadır.⁷⁰

Kıbrıs'taki mahkeme teşkilatlanması açısından, mahkemenin bir çalışanı olmadığı halde kadının yasaları uygularken gerekmesi halinde başvurduğu mercii olarak müftülük ise Osmanlı Dönemi'nden günümüze kadar devam ettirilmiş önemli bir makamdır. Müftüler, hukuk literatürünü inceleyerek ortaya çıkan sorunlar hakkında gerek kadıların gerekse memurların ve diğer özel kişilerin başvurusu üzerine görüş bildiren, ilmiye sınıfına mensup kişilerdir. Bu yönüyle

⁶⁸ Nuri Çevikel, *a.g.k*, s.62.

⁶⁹ Ali Efdal Özkul, *a.g.k*, s.46-53.

⁷⁰ İlber Ortaylı, *a.g.k*, s.261-262.

müftü, önemli bir kamu görevlisi ve hukuk otoritesidir. Atanmaları ise kadılarda olduğu gibi Rumeli kazaskerleri tarafından gerçekleştirilmektedir.⁷¹

Kıbrıs müftüsünün görevi, kendisine getirilen bir dava üzerinde hukuki çerçeveye ilişkin dava özeline girmeden fetva vererek yorumda bulunmaktır.⁷² Bu bakımdan kadılarda olduğu gibi müftülerin idarede aktif rolleri söz konusu değildir.⁷³ Ayrıca müftülerin kendilerine bağlı çalışan tercümanları ve katipleri de bulunmaktadır. Müftü ile baş kadı mertebesindeki Lefkoşa kadısı (Molla), adli düzen bakımından başkent Lefkoşa'da (merkezde) bulunmaktadır. Diğer kazalarda ise kadı naibleri (vekilleri) bulunmakla birlikte bazı yerlerde doğrudan kadı statüsünde kişiler görevlendirilmektedir. Ancak naibler genellikle yerli kişiler arasından görevlendirilmekte ve Lefkoşa kadısı değişse bile onun naibi olarak görev başında kalmaya devam etmektedirler.⁷⁴ Öte yandan, adliye teşkilatı içerisinde değerlendirilebilecek bir diğer kamu görevlisi, muhtesiplerdir. Bu kişilerin sahip olduğu yetkiler, hileli ölçü kullanarak satışlarda ve ödenmeyen borçlar gibi ticari konularda esnafın faaliyetlerinin İslami kurallara uygunluğunu denetlemektir.⁷⁵

Her ne kadar, adadaki yönetsel nitelikteki görevleri ifa eden makamların yerli halktan kişilerce de doldurulabilmesi mümkün olsa da, uygulamada üst düzey yönetsel görevlere atananların, Anadolu kökenli, mali açıdan eli güçlü ve askeri açıdan deneyimli kişiler arasından seçildiği görülmektedir. Özellikle Lefkoşa'da görev yapacak baş kadılar, dinin muhafızı ve müdafisi sıfatıyla bir yıl veya daha uzun süreliğine İstanbul'dan Kıbrıs'a görevlendirilmektedir. Ancak kadı olarak görevlendirilen bu kişiler, genellikle İstanbul'dan gelip bizzat adada görev yapmak yerine, bu görevi vekâleten veya iltizam usulüyle naiblere devretmektedir.⁷⁶ Bu durum, kadılık gibi önemli bir makamın belli bir gelir karşılığında devredilerek maddi çıkar ilişkisine dâhil olmasına yol açmıştır.

Diğer taraftan, Osmanlı idarecilerinin seçimini ve atamasını ada halkına bıraktıkları ve yerel halktan kişilerin o göreve getirildiği makamlar da mevcuttur. Osmanlı askeri ve sivil teşkilatlanmasının önemli bir unsuru olan dragomanlık makamı buna örnektir. Saray tercümanı olarak görev yapan dragomanlar,

⁷¹ Ali Efdal Özkul, *a.g.k.* s.75.

⁷² George Hill, *a.g.k.* s.5.

⁷³ H. Fikret Alasya, *a.g.k.* s.75.

⁷⁴ Nuri Çevikel, *a.g.k.* s.68-69.

⁷⁵ George Hill, *a.g.k.* s.5.

⁷⁶ Nuri Çevikel, *a.k.*

Osmanlı idarecilerinin adanın yerli halkı ile iletişim kurmakta ihtiyaç duydukları tercümanlık hizmetini veren ve genellikle Rum tebaa arasından seçilen kişilerdir.⁷⁷ Aynı zamanda Dragomanlarla piskoposlar arasında bir işbirliği söz konusudur. Kıbrıs'ın ödediği vergi piskoposların sorumluluğuna verildiğinde, onlar vergi tahsildarı gibi hareket edemeyeceğinden, paraların toplanması işi dragomanlar tarafından yerine getirilmiştir. Bu nedenle, dragomanların tercümanlık haricinde Osmanlı'ya ödenen verginin toplanmasında vergi tahsildarı gibi hareket ederek piskoposlara yardımcı olmak, adalıların mülklerinin değerini belirleyen tahriri yapmak ve her yılın bütçesini hazırlamak gibi önemli mali görevleri bulunmaktadır. Bu bakımdan dragomanların seçimini uygulamada sivil halk yerine piskoposlar ve ada eşrafı gerçekleştirmekte, bu karar ise padişah tarafından onaylanmaktadır. Rum toplumu için oldukça önemli bir konumda olan dragomanları güçlü kılan diğer yetkileri ise veto hakkına ve padişahla doğrudan iletişime geçme hakkına sahip olmalarıdır.⁷⁸

Kıbrıs'ın idaresinde etkili olan bir diğer zümre ise Tuzla (Larnaka) kazasında yaşayan, yabancı devletlerin konsolosları ve tercümanlarıdır. Bu kişiler Osmanlı Devleti'nden elde ettikleri geniş haklar sayesinde hem adanın çeşitli yerlerinde bağ, bahçe ve menzil elde edebilmiş, hem de Kıbrıs'ın üst yöneticilerini İstanbul'a şikayet ederek onların makamlarından alınmalarında ya da cezalandırılmalarında dahi etkili olabilmıştır. Aynı zamanda bu kişilerin, yerli halka borç para verdikleri de bilinmektedir. Ancak bu kişiler, görevleri ile bağdaşmayan işlerle uğraşmalarına rağmen, yine de yerelde güçlü kişiler tarafından da desteklenerek korunmuştur.⁷⁹

1800'lü yıllara gelindiğinde ise, 1839 Tanzimat Fermanı ile Osmanlı bürokrasisinde gerçekleştirilmeye başlayan Batılılaşma hareketleri, Kıbrıs'ta da yönetsel anlamda bazı değişikliklerin yapılmasını gerektirmiştir. Bu süreçte en köklü değişiklikler, idari birimlerde ve ödeme sisteminde gerçekleştirilmiştir.⁸⁰ Örneğin, Kıbrıs gelirlerinin müsellime kiraya verilmesi uygulamasına son verilerek, bundan böyle sabit bir maaşla göreve getirilen ada yöneticisi, belirli miktarda verginin toplanmasından ve hazineye ödenmesinden sorumlu

⁷⁷ Ahmet Gazioğlu, *a.g.k*, s. 322.

⁷⁸ George Hill, *a.g.k*, s.4-17.

⁷⁹ Ali Efdal, *a.g.k*, s.403.

⁸⁰ Bazı yazarlar III. Selim'in orduda gerçekleştirdiği Nizam-ı Cedit ıslahatının ve sonrasındaki Tanzimat yeniliklerinin, Kıbrıs'taki tımarlı sipahiler başta olmak üzere eyalet askerlerinin gelirlerini etkilediğini iddia etmektedir (M.Demiryürek, *a.g.k*, s.82).

kılınmıştır.⁸¹ Buradaki amaç sivil-asker bürokratlardan oluşan, güçlü bir merkezi otoriteye bağlı kalarak görev ifa eden, aynı zamanda da belirli mesleki güvencelere sahip olan modern kamu personel yapısını Kıbrıs'ta da oluşturmaktır. Maaş rejimine geçiş bu doğrultuda atılmış önemli bir adımdır.⁸²

Tanzimat reformları ile memurlara gelir tahsisi yerine maaş verilmesi usulünün kabul edilmesi, Kıbrıs'taki mülkiye sınıfına mensup üst kademe yöneticilerinin görev, yetki ve sorumluluklarında da önemli yenilikler getirmiştir. 1839 Tanzimat Fermanıyla beraber Ada Kaptan Paşa'nın idaresinden çıkartılıp Rodos Paşalığına bağlı bir sancak olarak Adalar Eyaleti'ne dâhil edilmiştir. Bundan böyle "mutasarrıf"⁸³ unvanını taşıyan ve 120.000 kuruş maaş alan ada yöneticisi, meclis-i kebirin yani divanın başkanlığını yürütecektir.⁸⁴ Ayrıca bu dönemde, önceden İstanbul'daki Şeyhülislam tarafından tavsiye edilen ve Rumeli Kazaskeri tarafından atanan baş kadı ile diğer kazalardaki kadıların yetkileri gittikçe azaltılırken, önceden kadının yönetiminde olan kaza, kaymakama; naip yönetiminde olan nahiyenin yönetimi ise müdüre teslim edilmiştir. Rum köyleri başta olmak üzere köylerin idaresi ise imamların yerine halk tarafından seçilen muhtarlara devredilmiştir. Böylece kadılık makamının idari birimlerdeki etkisi ve mülki görevleri azaltılmıştır.⁸⁵

1861 yılında Kıbrıs doğrudan Babıali'ye bağlı müstakil bir mutasarrıflık (sancak) haline getirilse de bu düzen fazla uzun sürmemiştir. 1864 nizamnamesiyle Osmanlı'da uygulamaya konmuş olan vilayet sistemine uygun olacak şekilde Kıbrıs, Çanakkale Vilayetine bağlanmıştır. Bundan böyle vali ve mutasarrıflar Babıali tarafından; kaymakamlar, valiler tarafından, müdürler ise kaymakamlar tarafından atanmaya başlamıştır. Ancak bu yeni düzen de kısa ömürlü olmuştur. Yetkileri merkezdeki valiye bağlanarak azaltılan Kıbrıs Mutasarrıfının sürekli olarak bu makama danışmak zorunda bırakılması, en başta fiziksel olarak Çanakkale ile Kıbrıs arasındaki mesafeden dolayı işlerin

⁸¹ Hill, *a.g.k.*, s.149.

⁸² TODAİE, *a.g.k.*, s.9.

⁸³ Mutasarrıf, Tanzimat döneminde liva veya sancak mertebesindeki vilayetle kaza arasındaki yönetim bölgelerine atanan sivil yöneticidir. Müstakil mutasarrıflık olan sancakların yöneticileri doğrudan merkeze bağlıdır (Necdet Sakaoğlu, *a.g.k.*, s.504).

⁸⁴ Kıbrıs'ta en yüksek idari makam olarak muhassıllık, Tanzimat Fermanı ilan edildiğinde adada var olan bir uygulamaydı. Bu bakımdan Kıbrıs'ta 18'nci yüzyıldan itibaren var olan muhassıl kavramı, Tanzimat'ın ilanından sonra atanan ve esas görevi vergilerin toplanmasından ibaret olan "muhassıl-ı emval" adındaki görevlilerle karıştırılmamalıdır. (M.Demiryürek, *a.g.k.*, s.93).

⁸⁵ G.Hill, *a.g.k.*, s.125-154.

yürütülmesinde sorunlara yol açmıştır. Böylece ada tekrar müstakil bir mutasarrıflık haline getirilmiştir.⁸⁶

Ada'nın 1878 yılında Britanya yönetimine geçmesiyle birlikte, Osmanlı idaresinde toprak rejimiyle bağlantılı olarak kurulan idare düzeninde köklü değişiklikler yaşanmış, yukarıda bahsi geçen mülki, mali ve idari makamların devlet yönetimindeki etkileri azalarak, birçoğunun varlıkları son bulmuştur. Örneğin, Kıbrıs'taki kadılık makamı, 1927 yılında şer'i mahkemelerin kaldırılmasıyla son bulmuştur. 1928 yılında ise Kıbrıs Evkaf Dairesi kurulmuştur. Kaldırılan kadılık ve müftülük makamlarının yetkileri Fetva Emini adı altında Evkaf memurunda toplanmış, böylelikle yargı makamı, din ve vakıflar aynı çatı altında birleştirilmiştir.⁸⁷ Günümüzde Osmanlı Dönemi'nden devam etmekte olan bir makam olarak müftülük, Din İşleri Başkanlığı olarak faaliyet yürütmektedir. Kadılık makamı ise İngiliz Döneminde şer'i mahkemelerin kaldırılmasıyla son bulmuştur.

Sonuç olarak Osmanlı Devleti'nde devletin siyasi ve idari yapılanmasının toprağa dayalı ve merkezi idareye bağlı tımar sistemi üzerine kurulmuş olması, Kıbrıs'taki idari düzene ve modern personel sisteminin oluşturulmasına etki eden önemli unsurlar olmuştur. Ancak, yine de kapitalist devletin yönetim şekli olarak kabul edilen bürokrasinin insan-emek unsuru olan kamu personelinin, Avrupa'daki mücadelenin sonunda kazanılmış olan statü hukuku güvencesiyle korunmaya başlaması ve liyakat sistemine bağlanması, Osmanlı idaresi altındaki Kıbrıs'ta tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Çünkü Anadolu'da olduğu gibi Osmanlı idaresi altındaki Kıbrıs'ta da uygulanan toprak sistemi, kendine özgü feodal bir uygulama olarak, hem halk hem de devlet otoritesi üzerinde büyük bir yönetsel güç sağlamıştır. Bu nedenle Osmanlı hâkimiyetindeki Kıbrıs'ta, devletin yönetsel nitelikteki işlerini ve kamusal görevlerini yürütecek olan personele çeşitli haklar ve ayrıcalıklar tanınmış olsa da Ada'daki personel yönetimi, uygulanan toprak sistemine sıkı sıkıya bağlandığından, modern kamu personel sisteminin rasyonel esaslarla kurulması için bu dönem yalnızca bir başlangıç olarak kabul edilmiştir.

⁸⁶ Hill, a.k, s. 207-213.

⁸⁷ TEPAV, *Kıbrıs Vakıflar İdaresi Kurumsal Arkaplan Raporu I*, 2014, s.13.

1.2.2. İngiliz Yönetimi Dönemi (1878-1960)

Kıbrıs adası, Akdeniz’de stratejik öneme sahip bir konumda olması nedeniyle, tarih boyunca İngilizler’in dikkatini çekmiştir. Bu nedenle, İngiltere’nin Kıbrıs’a hâkim olma düşüncesi, Mısır ve Suriye başta olmak üzere Hindistan hattına yakın bölgelerde İngiliz ticaretinin gelişmesine katkı koymayı amaçlamıştır. Osmanlı’nın dağılma sürecine girmesiyle Asya’daki topraklarının güvenliğinin tehlikeye düşmesi ve Ruslar ile Akdeniz’de savaşa girilmesi ihtimali, Kıbrıs’ın İngiltere’ye devredilmesini gerektirmiştir. Aynı zamanda Büyük Britanya’nın Babıali üzerinde idari reformların hayata geçirilmesi konusunda etkili olarak, Osmanlı ticaretini İngilizler lehine olacak şekilde yönlendirmesi de Osmanlı Devleti’ni Kıbrıs’ın yönetiminden çekilmek zorunda bırakmıştır. Neticede, 93 Harbinin (1877-78 Osmanlı-Rus harbi) Osmanlılar aleyhine gitmesi sonucunda, 4 Haziran 1878 yılında imzalanan Türk-İngiliz Savunma Konvansiyonu ile İngilizler adayı geçici süreliğine kiralamış, böylece ada hukuken padişahın mülkü sayılmaya devam ederken, idaresi ve kullanımı İngilizlerin eline geçmiştir.⁸⁸ Böylece Kraliçe Victoria, hukuken (de iure) olmasa da fiilen (de facto) Kıbrıs’ın hâkimi konumuna gelmiştir.⁸⁹

Konvasiyon’a göre İngiltere, Kıbrıs adasının kullanımı ve idaresi karşılığında her yıl Babıali’ye belirli bir miktar ödemeyi üstlenmiştir. Bu sayede, başta ticaret ve gümrük olmak üzere birçok konuda yasa ve konvansiyonlar düzenlenebilecek, Osmanlı tahtı ve devletin sahip olduğu haklar, sabit bir para karşılığında İngilizlere devredilebilecektir. Aslında iki devlet arasındaki ticari nitelikli bu Konvansiyon, adanın idaresinde Osmanlı’nın sahip olduklarından feragat etmesine dayanmıştır.⁹⁰ Böylece, Osmanlı’nın yönetsel açıdan ada ile olan bağının kopması ve fiilen adanın kontrolünü kazanmış olan İngiltere’nin kurallarının kamusal hizmetlerin görülmesinde ve istihdam rejiminde etkisini göstermesi söz konusu olmuştur.

Öncelikle İngilizler, kendi ülkelerinde uyguladıkları parlamenter sistemin benzerini sömürge ülkelerinde kurarak, ülkenin nüfus özelliklerine uygun olacak şekilde halkın yönetime katılmasını sağlamak gibi bir sistemi benimsemiştir. Dolayısıyla bu sistem, adanın yönetim yapısını belirlemek amacıyla 14 Eylül 1878 tarihinde çıkartılan Krallık Konseyi Emri (Order in Council) ile Kıbrıs’ta da

⁸⁸ Hill, *a.g.k.* s. 228-258.

⁸⁹ *a.k.* s. 345.

⁹⁰ *a.k.* s. 348.

yürürlüğe sokulmuştur.⁹¹ 1878 tarihli ilk İngiliz Anayasası uyarınca, yasama, yürütme ve yargı yetkileri Londra'dan atanıp merkeze karşı sorumlu olan Yüksek Komisere verilmiştir.⁹² Ancak 1878 tarihli bu Anayasa'da, yerel halkın katılımını kısıtlar şekilde neredeyse tüm idari ve yasamaya dair yetkilerin Yüksek Komiser ile memurlarına bırakılmış olması, İngiliz yönetimi ile özellikle Rum halkın ilişkisinde gerginliğe neden olmuştur.⁹³

Büyük Britanya'nın adanın yönetimini devralmasıyla yerli kamu görevlileri için de yeni bir dönem başlamıştır. Ancak, Osmanlı'nın üst kademe yöneticileri için uyguladığı hiyerarşik düzen, İngiliz Yönetimi'nde de ilkesel olarak devam etmiş, ancak İngiliz yöneticilerin Taç ile olan hiyerarşik bağlantısı, Osmanlı idarecilerinin Babıali (merkez) ile olan bağından daha esnek tutulmuştur.⁹⁴ Dolayısıyla, İngiliz memurunun edindiği tarafsızlık yönü ve kazandığı hukuki güvenceler (statü güvencesi), Kıbrıs'taki kamu hizmetine de yansımış, üst kademe yöneticileri adanın idaresinde bazı açılardan İngiltere hükümetinden bağımsız hareket etme hakkı kazanmıştır. Örneğin, adanın yönetiminin İngilizlere geçmesiyle birlikte Kıbrıs'ı idare etmekle görevlendirilmiş Yüksek Komiser, Osmanlı idaresindeki Rodos Valisi ve Kıbrıs Mutasarrıfı'nın sahip olduğu tüm yetkilere sahip olmakla birlikte, Padişah'ın denetimine tabi olan bu görevlilerden farklı olarak, daha ayrıcalıklı ve bağımsız olacak şekilde, Kraliçe'nin denetiminden de muaf tutulmuştur.⁹⁵

İngiliz Yönetimi'nde halka fiili olarak hizmet veren kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunu ise yerli halktan Rumlar ve Türkler oluşturmuştur. Toplam personel içinde Kraliyet'e bağlı İngiliz yöneticilerinin sayısı az olmakla birlikte, yerel memurlar (*native colonial civil servants*) hiyerarşik olarak İngiliz yöneticilere bağlı çalışmıştır. 1878'den 1925 yılına kadar Koloni memurlarının (*cypriot*

⁹¹ Bazı yazarlara göre, İngilizlerin Osmanlı Dönemi'nden sonra Kıbrıs'ta yönetsel açıdan yaptıkları en önemli yeniliklerden biri anayasa niteliğinde olan bu Order in Council ile adanın yönetiminin düzenlenmesi olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Şükrü S.Gürel, *Kıbrıs Tarihi-2 (1878-1960) Kolonyalizm, Ulusçuluk ve Uluslararası Politika*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1985, s.170.

⁹² Kenan Olgun ve Emrah Balıkcıoğlu, "The Times Gazetesi'ne Göre İngiliz Dönemindeki Kıbrıs'ta İdari Islahat", *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, C:9, S:1, 2012, s.830.

⁹³ Ahmet Gazioğlu, *İngiliz İdaresinde Kıbrıs (1878-1960)-I Statü ve Anayasa Meseleleri*, Ekin Basımevi, İstanbul, 1960, s.45.

⁹⁴ İngiliz kamu personel sisteminde kamu hizmetindeki memurlar (*civil servant*) Taç'ın hizmetkârı olarak anılsa da aslında tüm halka hizmet etmekle görevlendirilmiştir. Bu nedenle Kraliyet'e bağlı bir statüde olmaları, totaliter devletteki memur tipinden farklı olarak kapitalist demokrasinin bir sonucu olan tarafsızlık, hukukilik ve eşitlik ilkeleriyle sıkı bir bağlantı içerisinde oldukları anlamını taşımaktadır. Hasan Şükrü Adal, *Modern Devlette Memur*, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1939, s.134-135.

⁹⁵ Hill, *a.g.k.*, s.346.

colonial civil servants), hem Kıbrıslı yerli olarak, hem de Kraliçe'nin memuru olarak iki kimlik taşıdıkları görülmektedir.⁹⁶ Bu iki özellik, sonraki dönemlerde Rum halkın yönetimde etkili olacak konuma ve yüksek makamlara erişememesinden dolayı muhalefet göstermesiyle Rumlar lehine boyut değiştirse de⁹⁷ başlarda Britanya idaresine geçişe Türk yetkililer ve Rumlar da dahil olmak üzere yerli halk hiçbir direnç göstermemiş, Kıbrıs'ta İstanbul hükümetinin üst düzey memurları dışında kalan kamu görevlilerinin neredeyse tamamı Britanya'nın sadık memurları olmuştur.⁹⁸

İngiliz Yönetimi'ne karşı ciddi bir direnç gösterilmemesi ve kamu hizmetinde çalışan yerel memurların öncelikli görevinin Koloni İdaresinin sömürge politikasını icra etmek olması, İngilizler açısından bu kamu görevlilerinin, Alexis Rappas'ın ifadesiyle; "*bürokraside çarkı döndüren mekanizmanın önemli bir dişlisi*" konumunda olmalarını sağlamıştır.⁹⁹ İngiliz yönetimi, yerelde idari, sosyal ve politik güçleri olan insanların işbirliğine ihtiyaç duyduğundan, Ada'daki yerli kamu görevlileri statü hukukunun güvencesi altında itibarlı bir konum elde etmişlerdir. Aynı zamanda bu görevliler, liyakat esasına göre yapılan sınavlar ile hak ve kıdeme göre yükselmenin olduğu ve kişisel olmayan uygulamalar vasıtasıyla işe alınmışlardır. Kamu görevlilerinin yapacakları işin önceden belli olması, tabi oldukları maaş düzenlemesi ile sahip oldukları haklar ve bağlı oldukları disiplin kurallarının yazılı olarak ve kişisellikten uzak bir şekilde belirlenmesi de Kıbrıs'ın Koloni Yönetimi'nin, ilk bakışta Max Weber'in bürokrasi tanımının tipik bir örneği olduğunu göstermiştir.¹⁰⁰

Diğer taraftan, İngilizler'in adada kurdukları yönetim yapısının Yüksek Komiser ve Kavanin Meclisi olmak üzere iki ayağı bulunmaktaydı. Kavanin Meclisi, İngilizler'in Ada'nın yönetimini devraldıktan sonra çıkardıkları anayasal belge niteliğindeki *Order in Council* uyarınca, Yüksek Komiser haricinde, yarı

⁹⁶ Alexis Rappas, "The Cypriot Colonial Civil Servant: Practical Agency Through Uncertain Identities", *The Cyprus Review*, Vol.18, No.1, 2006, s. 121.

⁹⁷ İleriki dönemde kamu görevlerinin büyük bir çoğunluğunun, özellikle yüksek memuriyetlerin Rumlara verilmeye başlanması, adadaki Türkler, Rumlar ve İngilizler arasındaki etnik çatışmaların şiddetlenmesinin nedenlerinden biri olmuştur. Ancak en başından beri, İngiliz yönetimine ilişkin bütün yetkilerin, İngiltere hükümeti ile sıkı irtibat halindeki Yüksek Komiser'in şahsında toplanmış olması ve Kıbrıs'ın 6 Aralık 1880 tarihinde İngiltere Dışişleri Bakanlığı'ndan alınarak Sömürgeler Bakanlığı'na bir "Taç Kolonisi" olarak bağlanması da bu etnik çatışmalara zemin hazırlamıştır. Bkz. Nasim Zia, *Kıbrıs'ın İngiltere'ye Geçiş ve Adada Kurulan İngiliz İdaresi*, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara, 1975, s.107.

⁹⁸ Hill, s.244.

⁹⁹ Rappas, a.g.k. s.122.

¹⁰⁰ A.k. s.132.

devlet görevlisi diğer yarısı sivil halktan olacak şekilde, Kraliçe tarafından seçilen en az dört en fazla sekiz üyeden oluşmaktaydı.¹⁰¹ Eğer meclis üyeleri geçici olarak Yüksek Komiser tarafından tayin olunursa, bu tayinler sonradan Kraliçe'nin onayına tabi tutulmaktaydı. Her ne kadar İngiliz Yüksek Komiseri'nin yetkileri arasında istediği üyeyi meclisten çıkarma, gerekmesi halinde yerine başkasını atama, en fazla altı ay geçerli olacak olağanüstü hal emirnameleri çıkarma, yargıç, sulh hakimi ve gerekli diğer görevlileri atama gibi önemli yetkiler olsa da Kavanin Meclisi'nin onayı olmadan yasa ve emirname çıkarması mümkün değildi. Aynı zamanda Kraliçe, Yüksek Komiser'in çıkardığı yasa ve emirnameleri tasdik veya iptal edebildiği gibi Kraliyet Danışma Meclisi'nin tavsiyesi üzerine tüm kanun hükümlerini kendisi de belirleyebilirdi.¹⁰² Yine Order in Council uyarınca, Yüksek Komiser'e icrai işlerde yardımcı olmak üzere bir de İcra Meclisi kurulması öngörülmüştü. Fakat Yüksek Komiser, bu meclisin tavsiyelerini dikkate alıp almama konusunda serbest bırakılmıştı.¹⁰³

İngilizler'in Kıbrıs'ta uygulamaya koyduğu bu yönetim yapısı, siyasal açıdan diğer kraliyet sömürgelerinde görülen sistemle benzemektedir. Kraliçe'nin yürütme üzerindeki denetimi diğer ülkelerde de meclis benzeri kurullar aracılığıyla gerçekleştirilmekteydi.¹⁰⁴ Ancak bu yönetim yapısında ada idaresine halkın katılımı kısıtlanmakta, bütün idari ve yasamaya dair yetkiler Yüksek Komisere ve memurlarına bırakılmaktaydı. Böylece yönetim doğrudan Londra tarafından idare edilmekteydi.¹⁰⁵ Özellikle Rumlar tarafından benimsenmeyen ve

¹⁰¹ Adadaki ilk yasama meclisi olarak adlandırılacak Kavanin Meclisi, Yüksek Komiser ile birlikte atanmış üç İngiliz memur ve üç sivil toplam altı kişiden oluşmaktaydı. Ancak bu meclis, Yüksek Komiser'e Ada yönetimi ile ilgili konularda danışmanlık yapmak dışında fazla bir işleve sahip değildi. Ada'daki yürütme organı olarak görev yapacak Yürütme Meclisi de Yüksek Komiser'in başkanlığında Başsavcı, Müsteşar, Defterdar ve Polis Başkumandanı'ndan oluşmaktaydı. Yürütme Meclisi'nin sadece danışma kurulu niteliği taşıması, aldığı kararların tavsiye niteliği taşıması sonucunu doğurmaktaydı. Üstelik Yüksek Komiser, karar almak için Londra'dan gelen talimatlar yeterliyse ya da acil bir durum varsa Yürütme Meclisi'ne danışmadan da karar alabilmekteydi. Sibel Akgün, "İngiltere'nin Sömürge Yönetim Sistemi'nin Kıbrıs'ta Uygulanma Biçimi: Kavanin Meclisi (Legislative Council)", *Amme İdaresi Dergisi*, 45 (4), 2012, s.81.

¹⁰² Hill, s.356.

¹⁰³ Gazioğlu (1960), a.g.k, s. 45-46.

¹⁰⁴ Hill, a.g.k, s.356.

¹⁰⁵ Bazı yazarlara göre, Kıbrıs'ın koloni statüsü, örneğin Malta gibi İngiliz koloni geçmişi yaşamış ülkelere nazaran yerel halk (özellikle Rumlar) tarafından benimsenmeyen bir yönetim şekli olmuştur. İngiliz idaresinin ilk yıllarında Rumlar, İngiliz yönetiminin Osmanlı idaresi sonrasında gerçekleşen geçici bir dönem olacağını düşündüklerinden, İngiliz koloni yapısı kurumsal bir olgunlaşma süreci izleyememiştir. Kıbrıs'ın 1925 yılında Taç kolonisi statüsü kazanmasıyla, Rum-İngiliz çekişmesi daha da belirginleşerek, adadaki siyasal ve kurumsal yapıya yansımaya başlamıştır. Dolayısıyla, İngilizler'in Kıbrıs'taki etkisi, kurumsal olmaktan ziyade kültürel olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Robert Holland, "Cyprus and Malta: Two Colonial Experiences", *Journal of Mediterranean Studies*, Vol:23, No:1, 2014, s.9.

halkın temsiline olanak tanımayan 1878 Anayasası, 1882 yılında bazı değişikliklere uğramış, bu değişikliklerle Kavanin Meclisi'nin seçimle oluşturulması ilkesi benimsenmiştir. Böylece, seçilmiş temsilcilerin atanmış İngiliz üyelerden iki kat fazla olduğu bir yapıya kavuşturulmuştur.¹⁰⁶ Ancak, bu organın kararlarını uygulamak konusunda halen İngiliz Kraliyeti'nin etkisinde kaldığı, Kraliyet Konseyi Emirnamesi ile seçilmiş üyelerin iradelerine müdahale edilmesine sık rastlanmıştır.¹⁰⁷

Taşranın idaresi konusunda ise Kıbrıs Britanya idaresine geçtiği zaman, kaymakamlıklardaki meclis-i idareler kaymakamın başkanlığında, kadı, Hristiyan piskoposu, mal müdürü ve halk tarafından seçilmiş ikisi Müslüman ikisi Hristiyan temsilci ile toplam beş Müslüman üç Hristiyan üyeden oluşmaktaydı. Yargı yetkisine sahip olan diğer meclis-i deavi ve meclis-i kebir gibi kurullarda da Müslümanlar için kadı, Hristiyanlar için kilise görevlileri karar verme yetkisine sahipti.¹⁰⁸ Bu açıdan Kıbrıs, 1878 yılında İngilizler tarafından işgal edildiği zaman, adanın Osmanlı idari düzenine göre yönetilmesi uygun görülmüş ve Ada'nın Osmanlı dönemindeki teritoryal örgütlenmesi değiştirilmemiştir. Muhtarlık ve belediye meclisi gibi yapılar da aynen korunmuştur.¹⁰⁹ Bu açıdan, Osmanlı Dönemi'ndeki ada yöneticilerinden farklı olarak yalnızca Yüksek Komiser önemli görevlere ve yetkilere sahip kılınarak merkezi bir güç elde etmiştir.

Ancak, Ada'nın ilk Yüksek Komiseri Sir Garnet Wolseley göreve başladığında, altı ilçeye kendisine bağlı sivil komiserler tayin etmiştir. Bu İngiliz Komiserler, idari, mali, ticari ve askeri konulardaki geniş yetkilerinin yanında, olağanüstü durumlarda adli yetkileri kullanma hakkına sahip kılınmıştır. Bu sayede Yüksek Komiser'in emirlerine uyulması ve kamusal işlerin mümkün olduğu kadar yerel makamlar arasında eşgüdümle yapılması sağlanmaya çalışılmıştır.¹¹⁰ Adli konularda ise bu sivil komiserler, yargıç vekili olarak yetkilendirildikleri ceza mahkemeleri ve sivil mahkemelerde, kendi görev alanlarını ilgilendiren ancak ciddi suç teşkil etmeyen bir konuya dair kararın onaylanmaması halinde, yargılanan kişiyi beraat ettirme ya da cezalandırma

¹⁰⁶ Değişiklik sonrasında yeni Kavanin Meclisi'nin üye sayısı 18'e çıkartılmıştır. Bunlardan 9'u Rum 3'ü Türk olmak üzere 12'si halk tarafından seçilmekte, geriye kalan 6'sı ise memurlar arasından hükümet tarafından atanmaktaydı (A. Gazioğlu, 1960, a.g.k, s.48).

¹⁰⁷ Akgün, a.g.k, s.83.

¹⁰⁸ Hill, a.g.k, s.185.

¹⁰⁹ Olgun ve Balıkcıoğlu, a.g.k, s. 829.

¹¹⁰ A.k, s. 829-830.

konusunda hüküm vermeye yetkili kılınmışlardır. Kendilerine verilen bu adli görevlerin zorluğu nedeniyle de sonraki yıllarda Sivil Komiserlerin yardımcısı olarak Komiser Muavinleri atanmaya başlamıştır.¹¹¹

Personele uygulanan maaş rejimi açısından ise İngiliz idaresinin ilk yıllarında, adaya çok fazla yatırım yapılması Britanya hükümeti tarafından istenmediğinden, Kıbrıs'taki yönetim kısıtlı bir bütçe ile hareket etmek zorunda bırakılmış, adada görev yapan İngiliz personel, Londra'daki benzerlerine kıyasla daha seyrek yükselme şansı elde etmiştir.¹¹² Bu durum, Büyük Britanya Hükümeti'nin adayı konumlandığı stratejik değer ve adadan elde edeceği maddi kazançla da bağlantılı olarak belirlenmiştir. Şöyle ki, Kıbrıs'ın sivil idaresinden sorumlu olan İngiliz Hariciye Nezareti de tasarruf açısından Yüksek Komiser Wolseley'i mümkün olduğu kadar idari yapının tutumlu ve işlevsel olması için zorlamıştır. Bu nedenle idari masraflar kesin olarak anlaşılınca kadar devamlı tayin yapılmayarak, bütün tayinler, tercümanlara ait bile olsa, İngiliz hükümetine sunulmuştur. Kanunlar, kamu arazileri, gelirler, polis kuvvetlerinin teşekkülü veya başka teşkilatların meydana getirilmesine dair gerekli malumat da İngiliz hükümetine bildirilmiştir.¹¹³ Kuşkusuz, İngiliz idaresinin mali açıdan gösterdiği bu hassasiyet, başta kolluk kuvveti olmak üzere bazı meslek kollarında İngiliz personel yerine yerel halkın tercih edilmesinden ve bunun ayrı bir bütçe gerektirmesinden kaynaklanmıştır.

Öte yandan adadaki kanun ve nizamın devamı, mahkeme kararlarının tatbiki ve vergi tahsilatına yardımcı olması için bir zabıta kuvveti oluşturulmuştur. Üstelik İngilizler, daha sadık olarak nitelendirdikleri için polislik ve idari kadrolarda Müslüman Türkleri, Ermenileri ve Maronitleri tercih etmişlerdir.¹¹⁴ İngiliz idaresi, zabıta kuvvetini asayiş temin etmek başta olmak üzere her türlü yönetsel işte kendisine yardımcı olması için kullanacağından, ilk çıkardığı kanunlardan biri zabitlerin işe alınmasını, ücretlerini, çalışma şartlarını, disiplin ve emekli maaşını düzenleyen bir kanun olmuştur. Her ne kadar İngiliz idaresi, genel olarak var olan zabıta kuvvetini olduğu gibi muhafaza etme kararı veriyse de bu kuvvetin saflarında yer alanlardan faal hizmete uygun olmadıkları gerekçesiyle birçoğunun görevine de son verilmiştir. Ancak, Yüksek Komiser'in bu kararı tepki çekince

¹¹¹ Nasim Zia, *a.g.k.*, s.82.

¹¹² Robert Holland, *a.g.k.* s.11.

¹¹³ Nasim Zia, *a.k.*

¹¹⁴ Sibel Akgün, *a.g.k.*, s.76.

verdiği kararı yumuşatarak, işten uzaklaştırılan bütün memurlara Kıbrıs'ta kalmayı arzu ettikleri sürece emekli maaşı ödenmesi ve emekli maaşlarının tutarının da Osmanlı Hükûmetine ödenmesi gereken meblağdan düşürülmesi önerilmiştir. Yine de İngilizler, zabıta kuvvetine mensup olanların disiplinine oldukça önem vermişlerdir. Şöyle ki, Osmanlı İdaresi'nde vazifeyi ihmal eden veya başka bir husustan suçlu görülen zabıta memurları Osmanlı zabıta kuvvetlerinden yüksek rütbeli bir subay tarafından sorgulanırken, İngiliz sisteminde bu görev, Yüksek Komiser'in tayin edeceği İngiliz Başkumandanı ve Mahalli Kumandan'a verilmiştir.¹¹⁵

Bunlara ilaveten, İngiliz Yönetimi, adadaki kamu görevlilerinin mesleki eğitimi konusuna da oldukça önem vermiştir. Nasıl ki İngiltere'deki devlet memuru Taç'ın memuru olarak hukuki ve sosyal statüsü gereği kamu hizmetini eksiksiz yerine getirmek için gereken eğitim düzeyine ve donanıma sahip olmak zorunda ise İngiltere'nin memuriyete ilişkin bu ciddi tavrı sömürge ülkelerine de yansımıştır.¹¹⁶ Bu nedenle sömürgelerdeki memurların, İngiliz hükûmetinin ve Taç'ın temsilcileri olarak o ülkenin toplumsal şartlarına uygun olacak şekilde gereken düzeyde yetiştirilmeleri sağlanmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda, memurların meslekte yetiştirilmesine yönelik olarak, özellikle yerel diller olan Rumca ve Türkçeyi öğrenmeleri istenmiştir. Bu amaçla, 16 Ağustos 1884 tarih ve 139 sayılı Kıbrıs Resmî Gazetesi (The Cyprus Gazette)'nde yayınlanan "*Study of the Native Languages by Officers of the Government*" (*Hükûmet Memurlarının Yerli Dilleri Öğrenmeleri*) başlıklı kararnamede Türk ve Rum dillerinin hükûmetin İngiliz memurları tarafından öğrenilmesi amacıyla düzenlemeler yapılması ve memurların dil yeterliliğinin belirli zamanlarda yapılacak sınavlarla ölçülmesi öngörülmüştür. Bu düzenleme ile Kıbrıs İngiliz Yönetimi, memurlarına yerel dilleri öğrenmeyi adeta zorunlu hale getirmiştir.¹¹⁷

24 Temmuz 1923 tarihli Lozan Antlaşması ile ada hukuki ve kesin olarak İngiltere'nin bir "Taç Kolonisi" statüsüne getirilmiştir. Ancak, 10 Mart 1925 tarihli Kraliyet emri ile Kıbrıs, İngiliz sömürgesi olarak ilan edildikten sonra, Yüksek Komiser'in artık "vali" unvanını taşıyacak olması ve Ada'nın 1880'den beri

¹¹⁵ Nasim Zia, a.g.k. s.88.

¹¹⁶ İngiltere'deki memurların eğitimi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Namık Kemal Yalçınkaya, *İngiliz Hukuku, Kaynakları, Kurumları ve Temel İlkeleriyle*, Eroğlu Matbaası, Ankara, 1981, s. 71.

¹¹⁷ Mehmet Demiryürek, "Kıbrıs'taki İngiliz Memurlara Yerel Dilleri Öğretme Girişimi (1878-1908)", *The Journal of Academic Social Science Studies*, No:57, 2017, s.361.

sürmekte olan fiili statüsünün resmiyet kazanması dışında toplumsal yaşamda köklü bir değişiklik olmamıştır. Kavanin Meclisi, faaliyetlerine devam etmekle birlikte, Rum nüfustan yükselen Kıbrıs Adasının Yunanistan'a bağlanması ideali (enosis) talepleri İngiliz İdaresi'ne karşı güçlü bir muhalefetin doğmasına neden olmuştur. Kıbrıs halkının ada yönetiminde sorumluluk alabilmek için Kıbrıs Anayasası'nda değişiklik yapılmasını güçlü bir şekilde istenmesine ise İngiliz hükümetinin cevabı, 1931 yılında Kavanin Meclisi'ni lağvederek yasama yetkisini Kıbrıs Valisi'ne vermek ve yerel yönetim birimleri ile diğer seçilmiş kurumları geçici olarak feshetmek olmuştur.¹¹⁸ Bu açıdan, özellikle 1914-1960 yılları arasındaki dönemde İngilizler, adada kalıcı olmaya yönelik hukuki ve idari girişimlerde bulunmuştur.

O dönemde İngiliz İdaresi kamu yönetimi alanında genel kurallar ile alışlagelmiş yönetsel uygulamaları temel alan yapısını sürdürmüş olsa da kamu görevlilerinin atanmaları, yükselmeleri, haklarında uygulanacak disiplin kuralları, işten çıkartılmaları gibi esasları içeren yasal düzenlemeleri yürürlüğe koymuştur. Örneğin 1955 tarihli General Orders (Genel Nizamât), kamu hizmetlerinin sunulmasında idarenin bağlı olacağı temel ilkelerin yanı sıra kamu görevlilerinin (public officers) bağlı olacağı esasları düzenleyen önemli bir metin olmuştur.¹¹⁹ Bu düzenlemeye göre kamu görevleri (government posts); sürekli ve emeklilik hakkı olan görevler, sürekli yardım fonu görevleri, tesbit olunmamış görevler ve geçici görevler olmak üzere dört gruba ayrılmıştır.¹²⁰

Bu görevlerden birinci grupta yer alan sürekli ve emeklilik hakkı olan görevler; genellikle Majestelerinin denizaşırı kamu görevi çalışanı görevlendirdiği görevler, başlangıç veya sabit maaşı yıllık 1.000 £ dan az olmayan diğer kamu görevleri ve başlangıç veya sabit maaşı yıllık 1.000 dan az olamayan kamu görevlerinden oluşmuştur (md.1). Aksi söylenmediği takdirde tüm atanmaların, kraliyet otoritesi altındaki Vali tarafından, kraliçenin rızası ile yapılacağı belirtilmiş olup, eğer tüm şartlar eşitse, aranılan yeterliliğe sahip olan halihazırdaki kamu görevlileri (sürekli veya tesbit olunmamış) görevde olmayan kişilere göre öncelik

¹¹⁸ Hill, *a.g.k.*, s.354-368.

¹¹⁹ General Orders, kamu yönetimi alanında geçmişten beri uygulanmakta olan kurallar ile İngiliz İdaresi'nin değişen şartlar neticesinde uygulamaya koyduğu yeni kuralların yer aldığı hukuki bir metindir. Tuncay Yalçuk, *K.K.T.C. Kamu Personel Sistemi*, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), TODAİE, Ankara, 2000, s.11.

¹²⁰ General Orders, Chapter II, The Cyprus Government Printing Office, Nicosia, 1955, (KKTC Milli Arşiv Belgeleri).

hakkına sahip kılınmıştır (md.2). Ayrıca, sürekli ve geçici olmasına bakılmaksızın aylık maaşa tabi olan tüm görevlerin sadece İngiliz uyruğuna tabii olanlar tarafından doldurulmasına izin verilmiştir (md.3).

General Orders'ın diğer maddelerinde ise atamaların yöntemi, şekli, atamaya yetkili birim ya da makamların görevleri ile kamu görevlilerinin yükselmeleri, görevlendirilmeleri, nakilleri, uymaları gereken disiplin kuralları gibi teknik konular düzenlenmeye devam etmiştir. Bu açıdan General Orders, o dönemde devletin hizmetinde olan ve statü rejimine bağlı çalışan kamu görevlilerinin güvenceli bir konumda istihdam edildiklerini göstermiştir. Ayrıca, personel yönetiminde alışlagelmiş yönetsel uygulamaların sistematik kurallar çerçevesine sokularak yazılı bir metin haline getirilmesi de günümüzdeki yasal düzenlemeleri temel alan kamu personel sisteminin kuruluşu ve gelişimine katkı sağlamıştır.

Ancak 1955 tarihli General Orders, Kamu Görevlileri Yasası (1979) ile yürürlükten kaldırılmıştır.¹²¹ Yine de 1914-1960 yılları arasında İngilizler tarafından yürürlüğe konan ve özellikle yargılama hukukuna ilişkin olan Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası, Davacıların Korunması Yasası, Şahadet Yasası, Sözleşmeler Yasası gibi usul hukuku alanında çıkarılan yasaların birçoğu değiştirilmiş şekilleriyle günümüzde de yürürlükte kalmıştır. Bugün Kıbrıs'ın kuzeyinde uygulanmakta olan hukuk sisteminin Anglo-Sakson hukukuna dayandığının söylenmesinin nedeni, özellikle 1914-1960 tarihleri arasında İngiliz Yönetimi tarafından adanın hukuk sistemini ve toplumsal yapısını köklü bir şekilde değiştirmek amacıyla çıkarılmış olan yasaların gerek Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası (md.188) gerekse KTFD (md.1) ve KKTC Anayasalarının (md.4) geçici maddelerince yürürlükte tutulmasıdır. Dolayısıyla, Kıbrıs hukuk sisteminin bir parçasını oluşturan Kıbrıs Türk hukuk sistemi, İngilizler'in uyguladığı Anglo-Sakson hukukunun etkisinde kalmıştır. Ancak, 1974 yılından itibaren, Türkiye Cumhuriyeti ile gelişen yönetsel ilişkilerin de etkisiyle, özellikle idare hukuku alanında yer alan maddi hukuk kuralları, giderek Türk hukukuna kaymaya başlamıştır.¹²²

¹²¹ Bkz 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası, madde 136.

¹²² Turgut Turhan, "Tarihsel Bakış Açısıyla Kıbrıs Türk Hukuk Sistemi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:57, S:2, 2008, s. 254-267.

Günümüzde Kıbrıslı Türk kamu görevlilerinin tabi olduğu yasaların büyük bir bölümü 1974 sonrasında kurulan KTFD Dönemi'nde yürürlüğe konmuştur. Bu nedenle, İngiliz İdaresi Dönemi'nde çalışma hayatının işleyişine ilişkin yürürlüğe konan yasaların birçoğu günümüzde yürürlükte değildir. Aynı şekilde o dönemdeki birçok kadro veya makam da kaldırılmıştır.¹²³ Yine de İngiliz Dönemi'nden kalan bazı uygulamalar halen sürmektedir. Örneğin, kamu görevlilerine her yıl Aralık ayında on üçüncü maaş ikramiyesi ödenmesinin ve mesai saatlerinin yaz aylarında daha kısa tutulmasının, İngiliz İdaresi Dönemi'nden kalma uygulamalar olduğu bilinmektedir.¹²⁴

Sonuç olarak, Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin kurulması, gelişimi, örgütlenmesi ve işleyişi üzerindeki İngiliz etkisinin hukuksal olmaktan ziyade daha çok yönetsel kültür aktarımı şeklinde olduğu görülmektedir. Bu yönüyle İngiliz İdaresi altındaki Kıbrıs Sömürgesi, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yazıllılığın, disiplinin ve geleneğin ön planda olduğu bir bürokrasi örneği teşkil ederek günümüzdeki sistemin özgünlüğüne katkı sağlamıştır. Bu sistem içerisinde yer alan Koloni memurları ise hem Kıbrıslı yerli halkın temsilcileri olarak, hem de İngiliz hükümetinin adadaki yerel gücü olarak saygı uyandıran ve mesleki açıdan İngiliz Yönetimi tarafından korunan güvenceli bir konumda hizmet verme şansı elde etmiştir.

1.2.3. Kıbrıs Cumhuriyeti-Kısa Ortaklık Dönemi (1960-1963)

1950'ler adadaki Rum ve Türk halkları arasındaki siyasal çatışmaların arttığı ve uluslararası aktörlerin Kıbrıs'ı uluslararası bir sorun olarak değerlendirmeye başladığı yıllar olmuştur. Soğuk Savaş ortamında, İngiltere, Türkiye ve Yunanistan arasında Kıbrıs konusu nedeniyle yaşanan gerginlikler, ABD'yi ve Ortadoğu'da dengelerin değişmesi ve Süveyş başarısızlığı ile darbe alan İngiltere'yi rahatsız etmeye başlamış, sorunun İngiltere'nin iç meselesi olmaktan çıkarak NATO ittifakı ile çözülebileceği savunulmaya başlanmıştı. Bu doğrultuda, 1959 yılında imzalanan Zürih ve Londra Antlaşmaları ile Türkler'in nüfusları oranında eşit kurucusu olduğu, iki toplumlu ve bağımsız bir ortaklık devleti olarak Kıbrıs Cumhuriyeti'nin kurulması kararlaştırılmıştır.¹²⁵ Kıbrıs

¹²³ Günümüzde İngiliz Yüksek Komiserliği varlığını korumakla birlikte, KKTC'deki yabancı misyon temsilciliği olarak konsolosluk hizmeti vermektedir. KKTC Enformasyon Dairesi, <https://pio.mfa.gov.ct.tr/kktcdeki-yabanci-misyonlar/>.

¹²⁴ Eski Maliye Bakanlığı Müsteşarı Ahmet Havutçu ile kişisel görüşme, 25.08.2020.

¹²⁵ Baskın Oran, *Türk Dış Politikası*, İletişim Yayınları, Cilt:1, İstanbul 2013, s.603-610.

Cumhuriyeti Anayasası'nın hazırlanmasının ardından Lefkoşa Antlaşmaları imzalanmış ve 16 Ağustos 1960'da bağımsız Kıbrıs Cumhuriyeti kurulmuştur.¹²⁶ Böylece, Ada'da 1878'den beri sürmekte olan İngiliz egemenliği son bulmuştur.

Uluslararası ilişkiler boyutu bir yana Kıbrıs Cumhuriyeti'nin kurulmasının kamu yönetimi açısından önemi, adada bugüne kadar uygulamaya konmamış olan modern bir yönetim biçimi olarak, daireleri, kamu kuruluşları ve personel sistemi ile bürokratik örgütlenmenin yapılanması için önemli bir evre olmasıdır. Aynı zamanda, Kıbrıslı Türkler'e verilen bakanlıklar sayesinde kamu hizmetlerinin, hem karar aşamasında hem de uygulanmasında Kıbrıslı Türkler yönetsel deneyim kazanma şansına sahip olmuştur. Bu açıdan Kıbrıs Cumhuriyeti deneyimi, Kıbrıs Türk toplumunun kendi bürokratik örgütlenmesini oluşturmaya başlaması bakımından önemli bir süreç teşkil etmektedir. Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin gelişimi açısından ise 1963 yılına kadar süren bu ortaklık cumhuriyeti, Kıbrıslı Türkler'in özgün bir personel örgütlenmesine sahip olmasında günümüze de ışık tutması bakımından kayda değerdir.

Yönetsel açıdan, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin kurulmasına zemin hazırlayan uluslararası antlaşmalar ve 1960 tarihli Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nda¹²⁷ devlet yönetiminin nasıl olacağı belirtilmiştir. Bu belgelere göre Kıbrıs, Cumhurbaşkanı Kıbrıs "*Elen Cemaatı*"¹²⁸ tarafından seçilen bir Elen (Rum) ve Cumhurbaşkanı Muavini Kıbrıs "*Türk Cemaatı*"¹²⁹ tarafından seçilen bir Türk olan, başkanlık rejimiyle yönetilen, bağımsız bir cumhuriyet olarak tanımlanmıştır. Bu cumhuriyetin resmi dillerinin ise Yunanca ve Türkçe olduğu ve resmi belgelerin iki dilde yayınlanmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Yasama yetkisinin, her iki toplum tarafından ayrı ayrı, genel oyla, 5 yıl için seçilecek; yüzde 70'i Rum, yüzde 30'u Türk olan 50 üyeli Temsilciler Meclisi tarafından kullanılması öngörülmüş ve "*Cemaat Meclislerinin*"¹³⁰ yetki alanı dışında kalan tüm konularda bu meclis

¹²⁶ Yavuz Güler, "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Kuruluşuna Kadar Kıbrıs Meselesi", *G.Ü. Kırsal Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 2004, s.107.

¹²⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası (1960 Anayasası) Türkçe Metin; <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/anayasa.aspx> (19.01.2018).

¹²⁸ 1960 Anayasası'nda Elen Cemaatı; "*Elen aslından ve ana dili Elence olan veya Yunan kültür ananelerini paylaşan veya Elen-Ortodoks Kilisesine mensup bulunan bütün Cumhuriyet vatandaşlarını içine alır.*" şeklinde tanımlanmıştır (md.2).

¹²⁹ "*Türk Cemaatı, Türk aslından ve ana dili Türkçe olan veya Türk kültür ananelerini paylaşan veya Müslüman olan bütün Cumhuriyet vatandaşlarını içine alır.*" A.k, (md.2).

¹³⁰ 1960 Anayasasına göre, Elen ve Türk cemaatleri kendi seçecekleri temsilcilerinin yer aldığı birer cemaat meclisine sahiptir. Bu meclisler, cemaatlerin dini konuları, bütün eğitim, öğretim ve kültür konularında yasa yapmakla yetkili olmakla birlikte, doğum, evlenme, boşanma gibi gerçek kişileri ilgilendiren hukuk davalarına bakacak mahkemelerin oluşumundan da sorumlu kılınmıştır.

yetkili kılınmıştır. Yürütme yetkisi ise Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavinine verilerek, icra kuvvetini temin için 7 Elen Bakan ve 3 Türk Bakandan müteşekkil bir Bakanlar Kurulunun oluşturulması öngörülmüştür (md.46). Ayrıca, Dışişleri, Maliye ve Savunma Bakanlıklarından birinin Türklere verilmesi, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini dışişleri, savunma ve güvenlik konusundaki kanun ve kararları ayrı ayrı ya da ortak olarak veto etme hakkına sahip olacaktır.¹³¹

Kurulan bu ortaklık cumhuriyetinde, kamusal hizmetlerin yürütülmesinde iki toplum arasında dengenin sağlanabilmesi bakımından, hem Kıbrıs Cumhuriyeti'nin temel yapısını ortaya koyan Temel Antlaşmada¹³², hem de Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nda kamu personeline ilişkin bazı özgün düzenlemelere gidilmiştir. İlk bakışta, her iki metinde de kamu hizmetine katılımda iki toplumun nüfusuna göre temsilinin olduğu; yüzde 70'in Rum, yüzde 30'un Türklere oluşacağı bir dengenin sağlanmaya çalışıldığı dikkat çekmektedir. Kamu istihdam rejiminde yapılan bir diğer özgün düzenleme ise kamu hizmeti kadrolarının, *Cumhuriyet'in amme hizmeti kadroları ile cemaat meclislerine bağlı kadrolar* şeklinde ayrılmasıdır. Bu kapsamda, Anayasa'daki amme görevi, genel olarak hem cumhuriyetin amme görevini hem de bir cemaatin amme hizmetindeki görevi kapsayacak şekilde tanımlansa da (md.101/2), kadro açısından Cumhuriyet kamu hizmetindeki daimi memurlar ile cemaat meclislerine bağlı daimi kamu hizmeti kadrolarında görev yapan memurlar birbirinden ayrı tutulmuştur. Dolayısıyla, kamu hizmetine Türk ve Rum toplumlarının yüzde 30'a yüzde 70 oranında katılımının olacağına ilişkin kural, sadece Cumhuriyetin daimi amme hizmeti kadroları için geçerli olmuş; Cemaat Meclisleri'ne bağlı memurluklar zaten o cemaate mensup olanlar tarafından doldurulacağından bu orana dahil edilmemiştir.

Anayasa'da, Cumhuriyet hizmetinde yer alan memurların (*cumhuriyet'in daimi amme memurlarının*) görev, yetki ve sorumluluklarının, Cemaat Meclislerine bağlı memurların (*meclisin daimi amme hizmeti üyelerinin*) görev, yetki ve sorumluluklarından daha farklı olduğu ve Anayasa'da daha ayrıntılı

Ayrıca bu meclisler, her cemaatin refahının artırılması için kurulan kuruluşlar, müesseseler ve kooperatiflere ilişkin mali konularda da belli başlı yetkilere sahiptir (md.87).

¹³¹ Oran, a.g.k, s.610-611.

¹³² Londra Antlaşmalarının en önemli belgesi niteliğindeki Kıbrıs Cumhuriyeti'nin Kuruluşuna İlişkin Temel Antlaşma, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin yapısını en ince ayrıntısına kadar belirlemiştir. Bu antlaşma doğrultusunda 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası hazırlanmıştır (Oran, a.k., s.611).

düzenlendiği görülmektedir. Bu kapsamda, hangi kadroların cumhuriyet amme hizmeti kadrosu sayılabileceği Anayasa'nın amme hizmetine ilişkin maddelerinde açıklanmıştır. Cemaat Meclislerine bağlı amme hizmeti kadrolarına ilişkin kurallar ise ayrı kanunlarda yer almış ve sadece bir cemaatin katılacağı hizmetleri kapsamıştır. Bunların yanında, Cumhuriyetin amme hizmeti olarak nitelendirilebilen, ancak bağımsız memurlar tarafından yürütülmesi gereken hizmetler de bulunmaktadır. Bu hizmetlere ilişkin kurallar ise *Cumhuriyet'in Bağımsız Memurları* başlığı altında düzenlenmiştir.

1.2.3.1 Cumhuriyetin Bağımsız Memurları

1960 Anayasası'nın Cumhuriyet'in Bağımsız Memurları başlığını taşıyan 6'ncı kısmında (madde 112'den 121'e kadar), Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcı Yardımcısının, Baş Murakıp ve Baş Murakıp Muavininin, Cumhuriyet Emisyon Bankasının Müdür ve Müdür Muavininin, devletin bağımsız memurları olarak statüleri, görevleri, tayinleri, hakları ve yükümlülükleri düzenlenmiştir. Bu memurlukların önemi, Cumhuriyet'in iki toplumlu kendine özgü yönetim yapısının muhafaza edilebilmesi için gerekli denetim görevini yapabilecek tarafsız makamlar olarak düzenlenmiş olmalarıdır. Bu amaç doğrultusunda bu görevlere getirilecek olanların taşınması gereken vasıflar, yapılan işin doğası gereği bağımsız ve tarafsız hareket etmesi gereken yargı personelinin bağlı olduğu kurallar dikkate alınarak belirlenmiştir.

İlk olarak, Anayasanın 112'nci maddesinde, "*Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcı Yardımcısının, Yüksek Mahkeme Hâkimi olabilmek için gereken vasıflara sahip olan kişiler arasından, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini tarafından müştereken tayin edilmesi ve Yüksek Mahkeme hâkimlerinin tabi olduğu kurallar çerçevesinde görev ifa etmesi gerektiği*" belirtilmiştir.¹³³ Bu kişilerin görevlerine de ancak bir Yüksek Mahkeme hâkimine uygulanan sebepler ve yöntemle son verilebileceği belirtilmiştir. Ayrıca, Başsavcı ve Başsavcı Yardımcısının aynı Cemaate mensup olmayacağı belirtilmekle birlikte, kendi cemaatlerinden olan kişileri ilgilendiren bütün konularda, Cumhuriyet

¹³³ 1960 Anayasası'nda, Yüksek Mahkeme hâkimlerinin sahip olması gereken vasıflar ayrıntılı olarak düzenlenmemiş, sadece genel bir kural olarak; Yüksek Mahkeme Başkanı ve diğer hâkimlerin, yüksek meslek ve ahlak seviyesine sahip hukukçular arasından tayin edilmesi gerektiği belirtilmiştir (md.153/5).

Başsavcısı'nın karar almasından önce, kendi aralarında istişare etmeleri gerektiği kurala bağlanmıştır (md.112/5).

Yine Anayasa'da, Cumhuriyet Başsavcısı'nın devletin Hukuk Müşaviri olduğu ve kendisine Anayasa veya kanunlar tarafından verilen bütün yetkileri kullanacağı belirtilmiştir (md.113/1). Bu ifadelerden anlaşıldığı üzere, Cumhuriyet Adliyesinin daimi üyesi olarak Başsavcı ve Başsavcı Yardımcısı, aynı zamanda hiçbir bakanlığa bağlı olmayıp tamamen bağımsız olan Cumhuriyet Hukuk Dairesi'nin de başkanı ve yardımcısı olarak, daimi amme memurlara uygulanan personel düzenlemelerinin ötesinde, esasen adli personele ilişkin düzenlemelerin kapsamına alınmıştır.¹³⁴

Anayasa'nın 115'nci maddesinde ise Kıbrıs'a özgü bir makam olarak, bakanlıklardan bağımsız bir daire olan Cumhuriyet Murakıplık Dairesinin Baş Murakıp ile Baş Murakıp Muavininin sahip olması gereken nitelikler ve statülerine ilişkin kurallara yer verilmiştir.¹³⁵ Söz konusu maddeye göre, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini, aynı cemaate mensup olmayan ve bu göreve layık olan iki uygun şahsı, biri Baş Murakıp ve diğeri Baş Murakıp Muavini olmak üzere, müştereken tayin etmektedir. Ayrıca, Baş Murakıp ve Baş Murakıp Muavini için "*Cumhuriyetin daimî amme memuru*" tanımlaması yapılarak, görevlerine son verilmesi veya emekliliğe sevklerinin, Başsavcı ve yardımcısında olduğu gibi, bir Yüksek Mahkeme hakimine uygulanan yöntemle yapılması kuralı getirilmiştir (md.115/3). Baş Murakıbın görev ve yetkilerinin düzenlendiği 116'ncı maddede ise Baş Murakıbın, devletin bütün mali gelirlerinin tahsilatını ve hesaplarının teftişini yapmakla görevli olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla günümüz Sayıştay Başkanı'nın sahip olduğu benzer görev ve yetkilere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, Baş Murakıba verilen yetki ve görevlerin, kendisi veya ona uygun olarak hareket eden memurlar tarafından da kullanılabileceği belirtilmiştir (md.116/3). İşleyiş şekli açısından ise Baş Murakıp, mevzuatın kendisine verdiği görevler hakkında Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavinine Temsilciler Meclisi'nin

¹³⁴ Kıbrıs Cumhuriyeti'ndeki mahkeme personeli ile hâkimler ve savcılara ilişkin kurallar, genel olarak 1960 tarihli Adalet Mahkemeleri Kanunu ile her cemaat meclisinin kendi adliye teşkilatı kanununda düzenlenmiştir. Bkz. *Adalet Mahkemeleri Yasası-Cumhuriyet Mahkemelerinin Teşkilatı, Görevleri ve Yetkileri Hakkında ve Adaletin Tedvirine Mütedair Diğer Maksatlar İçin Hüküm Koyan Kanun*, Yıl:1960, Esas No:14 (9/1976 sayılı Mahkemeler Yasasıyla yürürlükten kaldırılmıştır.), KKTC Mahkemeler, Esas ve Değişiklik Yasaları, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/esasdyasa.aspx>. (16.08.2020).

¹³⁵ "Murakıp" sözcüğü, denetçi anlamına gelmektedir. Mustafa Nihat Özön, *Küçük Osmanlıca-Türkçe Sözlük*, "murakıp", 4.baskı, İnkılap Kitabevi, 1988, s.533.

bilgisine getirmeleri üzere her yıl bir rapor sunmakla sorumlu tutulmuştur (md.116/4).

Yukarıda sözü edilen tüm mali görevlerin süreklilik arz etmesi ve devletin (cumhuriyetin) daimi kamu hizmeti olması nedeniyle, Baş Murakıp ve Baş Murakıp Muavininin statüsünün, “*cumhuriyetin daimi amme memuru*” olarak belirlenmiş olduğunu göstermektedir. Ayrıca bu makamlardakilerin göreve son verilme ve emeklilik hakkı bakımından bir adli personel olan Yüksek Mahkeme Hâkimi ile eş statüde değerlendirilmelerinin nedeninin de bu makamdaki görevlilerin siyasi kararların etkisiyle görevden alınma tedirginliği yaşamadan, bağımsız ve tarafsız kararlar alabilme ve özgürce denetim yapabilme güvencesine sahip olabilmelerini sağlamak olduğu görülmektedir. Bu sayede görevden ayrılana kadar tüm çalışma sürecinde, Baş Murakıp ve Baş Murakıp Muavininin bağımsız ve tarafsız hareket edebilecek konumda olabilmeleri anayasal düzlemde güvence altına alınmaya çalışılmıştır.

Anayasanın bağımsız memurlar arasında saydığı bir diğer kamu görevlisi ise Cumhuriyet Emisyon Bankası’nın müdürü ve müdür muaviniidir.¹³⁶ Bu kişilerin göreve atanma yönteminin ve statülerinin düzenlendiği 118’nci maddede, Cumhuriyet Emisyon Bankası’nın Müdürü ve Müdür Muavininin, aynı cemaate mensup olmayan uygun ve layık şahıslar arasından, cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı muavini tarafından müştereken tayin edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, hiçbir bakanlığa bağlı olmayan Cumhuriyet Emisyon Bankası Müdürü ve Müdür Muavini’nin, önceki bağımsız memurluklardan farklı olarak, amme hizmeti üyesi olmaları veya atama kararnamesinde belirtilen koşullara göre tayin edilmeleri gerekmektedir (md.118/3). Bu düzenleme ile söz konusu kamu görevlilerinin atama kararnamelerinde belirtilen kayıt ve şartlara göre de statülerinin belirlenebilmesi; yani bir tür sözleşme ilişkisiyle hizmete alınabilecek olmaları, bu makamlara kamu hizmeti içerisinde atama yapılabileceği gibi, hizmet dışından da mesleki donanımına sahip kişiler arasından atama yapılabileceği anlamına gelmektedir. Üstelik, yine aynı maddeye göre,

¹³⁶ Madde 121’deki düzenleme; “*Bu Bölüm hükümleri, Cumhuriyet Emisyon Bankası’nın bir Merkez Bankası olmasına engel olur şekilde tefsir olunmaz: Ancak, bu takdirde, bu Bölüm hükümleri mahfuz kalmak şartıyla, Cumhuriyet Emisyon Bankasının Müdürü Cumhuriyet Merkez Bankasının Müdürü ve Cumhuriyet Emisyon Bankasının Müdür Muavini, Cumhuriyet Merkez Bankasının Müdür Muavini olurlar.*” şeklindedir. Nitekim Emisyon Bankası Müdürünün görevleri, cumhuriyetin para kanunlarını yürütmek ve bu alana giren yetkileri kullanmak olarak açıklandığından (md.119), söz konusu örgütün, günümüz Merkez Bankası’nın eş kuruluşu olduğu anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini tarafından herhangi bir zaman, Cumhuriyet Emisyon Bankası Müdürü'nün veya Müdür Muavini'nin veya her ikisinin de görevlerine müştereken son verilebilmektedir (md.118/4). Bu kurallar doğrultusunda, Anayasa'daki bağımsız memurlar arasında sayılan bu makamların, devletin icra kuvvetine bağlı olan, statüsü sözleşme ile belirlenebilen ve gerektiğinde aynı şekilde son bulabilen bir tür “*şartlı memuriyet*” olduğu söylenebilmektedir.¹³⁷

Emisyon Bankası'nın Müdürü ve Müdür Muavini'nin görevlerinin görülmesiyle ilgili disiplin konularında ise Yüksek Anayasa Mahkemesi Başkanı'nın başkanlığını yürüttüğü ve Yüksek Anayasa Mahkemesi'nin hâkimlerinin üyeliğini yaptığı bir Kurul tarafından karar verilmesi öngörülmüştür (md.118/6). Bu Kurul'un, Yüksek Mahkeme hâkimleri'nin emekliliğe sevk edilmesi ve görevden azli gibi önemli konularda karar vermekle yetkili olduğu ve bu kararların Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini'ni de bağladığı düşünüldüğünde, aslında Emisyon Bankası yöneticilerinin de Yüksek Mahkeme hâkimlerinin, Başsavcının ve Baş Murakıbın sahip olduğu bağımsızlık ve dokunulmazlık güvencesini, disiplin konusunda bu Kurul'a sevk edilerek elde ettikleri anlaşılmaktadır.

Son olarak, Anayasada cumhuriyet'in bağımsız memurlarına yer verilen kısımda sayılmayıp, amme hizmetine ilişkin bölümde (md.122-128) yer alan ve cumhuriyetin bağımsız memurları ile bazı ortak özellikler taşıyan Baş Muhasip ve Baş Muhasip Muavinine ilişkin kurallarına değinmek gerekmektedir (md.126). Anayasaya göre hem Baş Muhasip hem de Baş Muhasip Muavini, cumhuriyetin bağımsız memurlarıyla benzer şekilde, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini tarafından, aynı cemaate mensup olmayan uygun ve layık şahıslar arasından müştereken tayin edilmektedir. Her ikisi de cumhuriyetin daimi amme memuru olarak tanımlanarak, Hazine Dairesi'nin başkanlığını ve başkan yardımcılığını yürütmektedir. Görevleri ise cumhuriyetin verdiği yetki doğrultusunda, bütün gelirlere, giderlere ve aktif kıymetlere yönelik muhasebe işlemlerini yürütmek ve devletin bütün para tahsilat ve tediyyatını (ödemesini)

¹³⁷ Ancak Anayasa'da, Emisyon Bankası Müdürü ve Muavininin bu göreve getirilmekle birlikte artık daimi amme memuru sayıldığı, bu bakımdan her ikisinin de görevine son verilmesi halinde başka bir daimi amme hizmetindeki uygun göreve getirilecekleri belirtilmiştir (md.118/5). Bu bakımdan, devlet ile kurulan sözleşme ilişkisi, nihayetinde daimi amme hizmetinde kalma ile sonuçlanacağından, günümüzdeki kamu güvencesinden yoksunlukla sonuçlanabilen sözleşme ilişkisinden farklılık taşımaktadır.

yapmaktır (md.127). Ancak bağımsız memurlardan farklı olarak, Baş Muhasip ve Muavininin emekliliğe sevk edilmesi ve disiplin işlemlerinin Amme Hizmeti Komisyonu'nun yetkisi dahilinde olması ve Hazine Dairesi'nin de bağımsız bir daire olarak tanımlanmamış olması bakımından, bu göreve atananların bağımsız memur kategorisine dâhil edilmediği anlaşılmaktadır (md.126/4).

Sonuç olarak Kıbrıs Cumhuriyeti'nde bu bağımsız memurluklara atanacakların ortak özellikleri, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini tarafından gereken vasıflara sahip kişiler arasından müştereken tayin edilmeleri ve objektif kararlar alınabilmesi için tümünün aynı cemaate mensup olmamasıdır. Aynı zamanda özlük hakları ve tabi oldukları statü açısından, Emisyon Bankasının yöneticileri de dahil olmak üzere bu bağımsız memurların, Yüksek Mahkeme hakimlerinin bağlı oldukları hukuki rejim çerçevesinde değerlendirildiği ve disiplin konusunda da yine onlarla aynı şartlara ve kurallara tabi olduğu görülmektedir. İki toplumlu ortak yönetime uygun olacak şekilde tasarlanan bu güvenceli ve tarafsız konumları sayesinde de toplumun her kesimine eşit mesafede olmaları hedeflenmiştir.

1.2.3.2 Amme Hizmetine İlişkin Kurallar

1960 Anayasası'nın *amme hizmetine*¹³⁸ ilişkin kuralları, 12'nci kısımda ve umumi hükümler başlığı altında düzenlenmiştir. Bu bölümde amme hizmeti, amme memuru ve amme görevinin tanımları yapılarak, Türk ve Rum cemaatlerinin cumhuriyetin amme hizmetine katılımının nasıl ve hangi oranda olacağına ilişkin kurallara yer verilmiştir. Ancak bu kurallar, ağırlıklı olarak Cumhuriyet'in amme hizmetine ilişkin olduğundan, cemaat meclislerinin sorumluluğu altındaki daimi amme hizmetlerinin sadece ilkesel anlamda çerçevesi çizilmiştir. Bu kapsamda amme (kamu) hizmetindeki bir görev, *amme görevi* şeklinde tanımlanmıştır. Asaleten, geçici veya vekâleten bir amme görevini gören kişiler ise *amme memuru* olarak tanımlanmıştır (md.122). Ancak aynı maddede *amme hizmeti* tanımlanırken bazı sınırlar çizilmiştir. Buna göre ordu veya emniyet kuvvetlerindeki hizmetler dışındaki Cumhuriyet hizmeti amme hizmeti olarak tanımlanmıştır. Kıbrıs Yayın Kurumu, Kıbrıs Dâhili Telekomünikasyon İdaresi vb. teşekküllerdeki hizmetler de amme hizmetinden sayılmıştır. Ancak, daimi işleri yürütmek üzere işe alınanlar dışındaki, işçiler

¹³⁸ 1960 Anayasası'nda "kamu" kelimesi yerine, Arapça bir sözcük olan ve kamu ile aynı anlama gelen "amme" kelimesi kullanılmıştır.

tarafından görülen işler amme hizmetine dahil edilmemiştir. Bu bakımdan daimi işçiler amme görevlisi kapsamına alınmıştır.

Yukarıdaki ifadelerden anlaşılacağı üzere, amme memuru sayılmak için, cumhuriyetin amme hizmetindeki bir görevi daimi bir şekilde ifa ediyor olmak gerekmektedir. Cumhuriyet amme hizmeti ise, ordunun ve polisin gördüğü hizmeti kapsamamaktadır.¹³⁹ Aynı zamanda, Kıbrıs Dahili Telekomünikasyon İdaresi ile Elektrik İdaresi ve sermayesi Cumhuriyet tarafından sağlanan ya da onun koruması altında olan teşekküller (tüzel kişiler) tarafından görülen hizmetler de amme hizmeti kapsamına alınmıştır. Ancak bu teşekküllerin daimi işleri dışındaki işlerini gören ve tam zamanlı istihdam edilmeyen geçici personel ve işçiler, amme hizmeti kapsamına alınmamıştır. Dolayısıyla bu kişilerin amme memuru olarak nitelendirilmeleri, bu tanıma göre mümkün gözükmemektedir. Öte yandan, devletin daimi (sürekli) işlerinde muntazaman (düzenli ve sürekli olarak) çalıştırılan işçiler amme memuru sayılmıştır. Burada altı çizilmesi gereken husus, 122'nci maddede tanımı yapılan amme hizmetinde, hizmetin görülme sürecinin ayırt edici olmasıdır. Yani amme memuru olarak nitelendirilebilmek için, daimi bir amme hizmeti görevinde sürekli olarak bulunmak gerekmektedir. Dolayısıyla, sadece sivil yönetimde görev alan memurların görev alanı ile sınırlı kalınmayarak, belli başlı teknik kurumların personeli ve daimi işçileri de amme memuru tanımının kapsamına alınmıştır.¹⁴⁰

Anayasa'nın 123'ncü maddesinde ise amme hizmetine iki toplumun katılımı konusunda getirilen özgün bir düzenleme olarak, amme hizmetinin yüzde 70'inin Elenlerden (Rumlardan), yüzde 30'unun ise Türklerden oluşması öngörülmüştür (md.123/1). Bu dağılımın ise kamu hizmetindeki her kademe ve dereceye mümkün olduğunca uygulanması gerektiği belirtilmiştir (md.123/2). Aynı zamanda bu kural Anayasa'nın başka maddelerinde de yer almıştır. Örneğin, Cumhuriyet'in iki bin kişilik kadroya sahip olan emniyet kuvvetlerinin (Polis ve Jandarma) de yüzde 70'inin Elenlerden ve yüzde 30'unun Türklerden

¹³⁹ Kuşkusuz ordudaki ve emniyet kuvvetlerindeki (polis ve jandarma) hizmet de niteliksel olarak kamu hizmetidir. Hatta bu görevleri ifa eden personel de kamu personeldir. Ancak bu alanlarda görev alan personel, farklı şartlara göre istihdam edildiğinden ve dâhil oldukları hizmet şartları, savunmaya, asayişe ve kamu düzenine ilişkin teknik düzenlemeler gerektirdiğinden, kamu görevlilerinin dâhil olduğu hukuki rejimden farklı olarak kendi özel yasa kuralları kapsamında hizmet yürütmektedir. Bu bakımdan Anayasa koyucu, polis ve jandarma hizmetini ayrı uzmanlık alanları olarak değerlendirerek, sivil yönetimdeki kamu hizmetinin kapsamı dışında tutmuştur.

¹⁴⁰ Zaim M. Necatigil, *KKTC'nde Anayasa ve Yönetim Hukukunun Esasları*, Işık Kitabevi, Lefkoşa, 2015, s.348.

teşekkül etmesi öngörülmüştür (md.130). Cumhuriyet'in iki bin kişilik ordusunda ise bu oran, yüzde 60'a yüzde 40 olarak belirlenmiştir (md.129). Ancak bu dağılımın bir istisnası olarak, Rum ve Türk cemaatlerinden birinin çoğunlukla yaşadığı bölgelerde, özellikle yerel hizmetlerin aksamadan yürütülebilmesi için, orada fiilen görev yapacak olan kamu görevlilerinin o Cemaate mensup olması kuralı getirilmiştir (md.123/3). Aynı şekilde bu istisnai kural, Cumhuriyetin kuvvetlerinde (ordu, polis ve jandarma) de geçerli olmuştur (md.132). Böylece, amme hizmetinin her alanına iki toplumun nüfusu oranında katılımı sağlanırken, hizmetlerin (özellikle yerel ölçekte) aksamadan yürütülebilmesi de göz önünde bulundurulmaya çalışılmıştır.

1.2.3.3 Amme Hizmeti Komisyonu

1960 Anayasası'nın Kıbrıs'ın kamu personel sistemine kazandırmış olduğu ve günümüzde hem KKTC'de hem de Rumların egemenliği altındaki Kıbrıs Cumhuriyeti'nde varlığını sürdürmekte olan özgün bir kamu örgütü olarak Amme Hizmeti Komisyonu, kurulduğu dönemde Türk ve Rum üyelerden oluşan karma yapısıyla çeşitli görevler üstlenmiştir.¹⁴¹ 1960 Anayasası'na göre bu Komisyon, Cumhuriyet'in amme memurlarının atanma, onaylanma, daimi kadroya yerleştirilme, emeklilik ve diğer tüm disiplin ve özlük işlemlerini yapmakla görevlendirilmiştir (md.125).¹⁴² Bu bakımdan bir kamu personelinin Cumhuriyet'in daimi amme memuru olarak nitelendirilebilmesi için, öncelikle Amme Hizmeti Komisyonu tarafından tayin edilmiş olması gerekmektedir.

Bunun yanında, Amme Hizmeti Komisyonu, amme görevlerinin Anayasa'da öngörülen oranlar çerçevesinde iki cemaate tahsisini yapmakla da görevlendirilmiştir. Bu görevin yerine getirilmesinde uygulanan yöntem ise yine iki cemaatin katılım oranları gözetilerek düzenlenmiştir. Örneğin Anayasaya göre, münhal olan bir kadroya tayin veya terfi yapılması söz konusu olduğu zaman, böyle bir görevin, Rum veya Türk adaylardan hangisi tarafından doldurulacağı hakkında verilecek Komisyon kararının, en az iki Türk üyenin kabul oyunu içeren mutlak çoğunlukla alınması gerekmektedir. Aksi halde Komisyon, konuyu

¹⁴¹ 1960 Anayasası'na göre Amme Hizmeti Komisyonu, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini tarafından ortak kararla atanan ve yedi üyesi Elen, üç üyesi ise Türk olan, bir Başkan ve dokuz üyeden oluşmaktadır (md.124).

¹⁴² Ancak 1960 Anayasası kurallarına göre kurulmuş olan Türk ve Elen Cemaat Meclislerine bağlı kamu görevlileri ile öğretmenlerin özlük işlemleri bu komisyonun yetki alanı dışında bırakılmıştır. Bunun nedeni, söz konusu komisyonun yetki alanının sadece iki toplumun yüzde 70'e yüzde 30 oranında ortak katılımının olduğu amme hizmetlerini kapsamasıdır. (Necatigil, a.g.k , s. 369).

Yüksek Anayasa Mahkemesine taşıyabilmektedir. Benzer şekilde, konunun özel olarak bir Türkü ilgilendirdiği durumlarda da Komisyonun bu husustaki kararının en az iki Türk üyenin olumlu oyunu içeren mutlak çoğunlukla alınması gerekmektedir. Konu özellikle bir Eleni ilgilendirdiğinde de Komisyonun bu husustaki kararının, en az dört Elen üyenin olumlu oyunu içeren mutlak çoğunlukla alınması gerekmektedir.¹⁴³ Çalışmanın kamu personel hizmetlerinin örgütlenmesine ilişkin bölümünde bu Komisyon tüm yönleriyle irdelenecektir.

1.2.3.4 Amme Hizmetindeki Kıbrıslı Türklere İlişkin Mevzuat

Yukarıda belirtildiği gibi Kıbrıs Cumhuriyeti dönemindeki memur kadroları, yalnızca yüzde 70'e yüzde 30 oranında istihdamın yapıldığı cumhuriyetin daimi amme hizmeti kadroları ile sınırlı değildi. Cemaat meclislerine bağlı olarak daimi amme hizmeti kadrolarında görev yapan geniş bir çalışan kitlesi mevcuttu. Bu memurlar, hem Türk hem de Rum halkının sorumluluğuna bırakılmış kamu hizmetlerini gören ve cemaatlerin kendi meclislerine bağlı kamu hizmeti kadrolarında görev yapan memurlardı. Bu çalışan kitlesini ilgilendiren kurallar ise ayrı yasalarda düzenlenmekteydi. Bu yasalardan Türk toplumunun kamu hizmetine katılımına ilişkin en önemli olanı, Türk Cemaat Meclisi'nin daimi amme hizmeti kadrolarına tayin edilen memurların haklarını, sorumluluklarını ve ödevlerini düzenleyen, 2/1960 sayılı Türk Cemaat Meclisi Amme Hizmeti Yasası idi.¹⁴⁴

2/1960 sayılı yasanın en önemli özelliği, Türk Cemaat Meclisi'nin daimi amme hizmeti kadrolarının hangi kadrolar olduğunu belirlemek yerine, tüm kadrolar için geçerli olan esas ve usullerin düzenlendiği bir çerçeve yasa niteliği taşımasıdır. Söz konusu yasada, bu kadrolara atanacak memurların sahip olması gereken vasıflar, disiplin kuralları, maaş rejimi, hakları ve ödevleri genel olarak belirlenmiştir. Bu bakımdan, kamu görevlilerinin ve kadroların tanımı yapılmamıştır. Sadece Türk Cemaat Meclisi'nin daimi amme hizmeti kadrolarına tayin edilen her memurun meclisin daimi amme hizmeti üyesi olduğu tespit edildikten sonra (md.1), kadroların ve kadro görevlerinin neler olduğunun ayrıntılı düzenlemesi, cemaat meclislerinin sorumluluğunda olan her konunun ilgili yasasına bırakılmıştır (md.2). 2/1960 sayılı yasanın bir diğer özelliği ise Kıbrıs

¹⁴³ Ayrıntılı bilgi için bkz md 125/3.

¹⁴⁴ Bkz. 2/1960 sayılı *Türk Cemaat Meclisi Amme Hizmeti Kanunu*, RG: 5 Ocak 1961, Bölüm III. <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar>.

Türk kamu görevlilerine ilişkin kuralların tek bir kanun altında, sistematik olarak derlenmesidir. Üstelik bu kurallar, günümüzde de büyük ölçüde varlığını korumaktadır.

Öncelikle, yasanın 5'nci maddesinde kamu görevine girişte aranan genel nitelikler sayılmıştır. Bu maddeye göre, kamu görevine girebilmek için en az on sekiz yaşını doldurmuş olmak ve elli yaşından yukarı olmamak gerekmektedir. Eğitim konusunda belirlenen genel koşul ise en az lise tahsili veya muadili bir tahsil görmüş olmak veya gerekli teknik bilgi veya tecrübe sahibi olmaktır. Ayrıca, kamu görevine girecek olanların karakterine yönelik genel ölçüt, haysiyeti muhil¹⁴⁵ veya ahlaka aykırı bir suçtan hüküm giymemiş olmaktır. Bu genel kuralların yanı sıra, meclisin daimi amme hizmetine yeni giren memurlar için iki sene sürecek bir adaylık dönemi öngörülmüştür (md. 10). İzin hakları açısından ise memurlara yılda kırk iki gün izin alma hakkı tanınmakla birlikte, bu süre adaylar için yılda otuz gün olarak belirlenmiştir (md.11). Ayrıca, memurların terfisine, yurt dışı eğitimine, nakline, emekliliğine ve görevden çekilmesine yönelik de çeşitli kurallar getirilmiştir (md.13 ve 14).

Mali haklar açısından ise Meclis'in daimi amme memurlarına, asli maaşlarına ek olarak bir yerden başka bir yere görev icabı yapacakları seyahatlerde yolluk ödeneği alma hakkı tanınmıştır (md. 20). Ayrıca, Cumhuriyet'in daimi amme memurlarına tanınmış olan hayat pahalılığı ödeneği hakkına da aynen sahip oldukları belirtilmiştir. Ancak, yasanın ilk halinde, hayat pahalılığı ödeneği konusunda kadın ve erkek memurlar arasında bazı eşitsiz kuralların getirilmiş olduğu dikkat çekmektedir. Örneğin, evli olan memurlardan her iki eşin de meclisin daimi amme memuru olması halinde hayat pahalılığı ödeneğinin yalnızca erkeğe ödenmesi öngörülmüştür (md.8). Ancak bu eşitsiz durum 1966 yılındaki bir değişiklikle yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁴⁶

Kamu görevlilerine uygulanacak disiplin rejimi açısından ise 2/1960 sayılı yasa, günümüzde de uygulanmaya devam eden önemli kurallar getirmiştir. Bu kurallara göre memurların yasa, nizamname ve talimatnamelere uygun olarak ve amirlerinin verdiği emirler doğrultusunda görev ifa etmesi gerekmektedir. Amirlerin ise memurları özel işlerinde çalıştırması yasaklanmıştır. Aynı zamanda,

¹⁴⁵ Haysiyeti muhil günümüz çağdaş Türkçesine “onur kırıcı suç” veya “yüz kızartıcı suç” şeklinde çevrilebilir.

¹⁴⁶ Bkz. 2/1966 sayılı *Türk Cemaat Meclisi Amme Hizmeti (Tadil No.5) Kanunu*, RG: 6 Ağustos 1966, Ek I, Sayı:2.

memurların görev başındayken özensiz ve disiplinsiz davranışlar sergilemesi ve suç işlemesi halinde ne tür cezalara maruz kalacağı söz konusu yasada düzenlenmiştir. Bunlar, suçun önem ve işleniş şekline göre ihtar (uyarma), maaş kesintisi, kıdem tenzili (azaltması), geçici ihraç ve kat'i azil şeklinde sayılmıştır (md.16). Bu ödev ve sorumluluklara ilaveten, memurların tarafsız olabilmesi için, hizmet süresi boyunca kar amacı gütmeyen veya herhangi bir maddi çıkar ilişkisine girmeden, yalnızca memurluk mesleğini sürdürmeleri gerekmektedir. Yine tarafsızlık kuralıyla bağlantılı olacak şekilde, memurların siyasi partilere üye olması ve herhangi bir siyasi faaliyette bulunması yasaklanmıştır (md.6).

Öte yandan, 2/1960 sayılı yasada Türk Cemaat Meclisi'ne bağlı daimi amme hizmeti kadrolarındaki kamu görevlilerinin özlük işlemlerinin sorumluluğunun hangi mercide olduğu da açıklanmıştır. Yasaya göre, Türk Cemaat Meclisi'nin amme hizmetindeki bütün memurlarının atanma, nakil, terfi ve kat'i azil haricindeki bütün disiplin işlemlerinin Türk Cemaat Meclisi İcra Heyeti tarafından yapılması öngörülmüştür (md.34). Memurların emekliliğe sevk edilmesi ve kati azli söz konusu olduğunda ise gerekli işlemlerin, İcra Heyeti tarafından değil, bu heyetin talebi üzerine, Türk Cemaat Mahkemesi'nin iki yargıcı ile Meclis tarafından tayin yoluyla göreve getirilen tecrübeli bir üyeden oluşacak Adliye Heyeti tarafından yapılması kuralı getirilmiştir. Cemaat Mahkemeleri hakimlerinden en kıdemlisinin de bu Heyet'in başkanlık görevini üstleneceği belirtilmiştir (md.35). Neticede, 1960 Anayasası kurallarına göre kurulmuş olan Türk ve Rum Cemaat Meclislerine bağlı kamu görevlilerinin özlük işlemlerini gerçekleştirmekle görevlendirilen merci, Amme Hizmeti Komisyonu yerine İcra ve Adliye Heyetleridir.¹⁴⁷ Bu durumda, Amme Hizmeti Komisyonu'nun yetki çerçevesinin, cumhuriyetin daimi amme memurları ile sınırlı olduğu ve cemaat meclislerine bağlı memurları kapsamadığı bir kez daha anlaşılmıştır.

Görüldüğü gibi, 1960 Cumhuriyeti'nde kamu hizmetlerinin yürütülmesi, iki toplumun ortak katılımının olduğu bir işbölümü çerçevesinde, cemaat meclislerine bağlı kadrolar ile cumhuriyetin amme görevlileri arasında paylaştırılmıştır. Bu sistemde, sürekli ve devamlı nitelikteki hizmet ölçütü kabul edilerek daimi kadrolar oluşturulmuş ve atamalar bu ölçüte göre yapılmıştır. Sistemin özgün yanları ise Anayasa'daki kurallar uyarınca Cumhuriyet'in amme görevine iki toplumun nüfusları oranında ortak katılımının olması ve Amme

¹⁴⁷ Necatigil, a.g.k, s. 369.

Hizmeti Komisyonu'nun da bu dağılımda önemli roller üstlenmiş olması şeklinde belirlemiştir. Ayrıca, Rumların yüzde 70, Türklerin ise yüzde 30 oranında katılımının olduğu cumhuriyetin daimi amme hizmeti kadrolarından ayrı olarak, cemaat meclislerine bağlı daimi amme hizmeti kadrolarının bulunması ve bu kadrolara ilişkin kuralların belirlenmesinin de cemaatlerin kendilerine bırakılmış olması da sisteme özgünlük katan bir diğer işbölümü biçimi olmuştur.

1.2.4. Kıbrıs Cumhuriyeti-Kısa Ortaklık Dönemi Sonrası Geçiş Dönemi (1963-1975)

1960 Cumhuriyeti'nin kurulmasından itibaren iki toplum arasında yaşanan siyasi anlaşmazlıklar ve yönetim konusundaki uyumsuzluk, toplumlararası sıcak çatışmalara ve Türkler'in Kıbrıs Cumhuriyeti'ndeki ortaklıktan çekilmesine neden olmuştur. Öncelikle, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin ilanından sonra vergilerin toplanması, silahlı kuvvetlerin oluşturulması, kamu hizmetine katılım oranının belirlenmesi ve belediyelerin yetki alanlarının saptanması konularında anlaşmazlıklar ortaya çıkmış, bu sorunlar üzerinde gereken uzlaşma sağlanamamıştır. Ayrıca, kamu hizmetine katılacak personelin yüzde 30'unun Türklerden, yüzde 70'inin ise Rumlardan oluşması kuralı Anayasa tarafından belirlenmiş olmasına rağmen, Rum yöneticiler, Türk nüfusu içerisinde yeterli sayıda nitelikli eleman bulunmadığı gerekçesini öne sürerek Türkler'in yüzde 30 oranındaki katılımını kısıtlamaya çalışmıştır. Bu durum, istihdam konusunda sorunların doğmasına neden olmuştur. Neticede, 1963 yılında başlayan iki toplum arasındaki gerilim, kısa sürede artarak tüm adaya yayılan sıcak çatışmalara ve saldırılara dönüşmüştür. 21 Aralık 1963 akşamı Lefkoşa'nın Türk mahallelerinde başlayan çatışmalar, 31 Aralık 1963 tarihine kadar iki toplumun birarada yaşadığı karma bölgelere yayılarak sürmüştür. Yerel halktan birçok kişinin ölümüne yol açan bu savaş durumu, Kıbrıslı Türkler'in Rumlar tarafından gelecek saldırılardan korunabilmek ve kendilerini savunmak için, başkent Lefkoşa'nın iki bölgeye ayrılmasından başlayarak, Türk askerinin denetimi altında kendi bölgelerine çekilmesiyle sonuçlanmıştır. Aynı zamanda bu bölgesel ayrılık, Kıbrıslı Türkler'in Kıbrıs Cumhuriyeti'ndeki siyasal ve yönetsel haklarından da vazgeçmesine neden olmuştur.¹⁴⁸

Bu tarihten itibaren, Kıbrıs Türk toplumunda ortaya çıkan devlet boşluğunu doldurmak amacıyla Kıbrıs Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Yardımcılığı, Türk

¹⁴⁸ Baskın Oran, *a.g.k.*, s.720-725.

Cemaat Meclisi ve Türk Mukavemet Teşkilatı (TMT)¹⁴⁹ katılımıyla, asker ve sivillerden oluşan, merkezi bir yönetim aygıtı olarak “Genel Komite” kurulmuştur.¹⁵⁰ Bu dönemde, 1960 Anayasası ile kurulmuş olan Türk Cemaat Meclisi ile Temsilciler Meclisi’nin Türk üyeleri, gereken konularda yasama görevini yerine getirebilmek için toplanmaya devam etmiştir. Yargı işlemleri de yine Genel Komite tarafından kurulan komisyonlar tarafından yürütülmüştür.¹⁵¹ Temel Kurallar’ın¹⁵² 28 Aralık 1967 tarihinde kabul edilmesiyle birlikte KGTY kurulmuştur.¹⁵³

KGTY’nin kurulmasındaki esas amaç, 1963 yılındaki siyasal çatışmalar ve saldırılar ile dışlanmış olan Kıbrıs Türk Toplumunun geçirdiği zor günleri atlatabilmesini ve yönetsel işlerinin tek bir elden yürütülmesini sağlayabilmektir.¹⁵⁴ Bu amaçla Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası kuralları uygulanıncaya kadar geçecek olan sürede, Temel Kurallar ile dönemin yasama, yürütme ve yargı teşkilatında gerekli olan düzen oluşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca Temel Kurallar metninde, 21 Aralık 1963 tarihine kadar 1960 Anayasası’na uygun olarak kabul edilen tüm yasaların yürürlükte kalacağı belirtilmiştir (md.5). Aynı metin, 21 Aralık 1963-28 Aralık 1967 tarihleri arasında Genel Komite tarafından yürürlüğe konan tüzük ve kararların da keza geçerli ve yürürlükte olacağını öngörmüştür.¹⁵⁵ Bu bakımdan KGTY, Kıbrıs Cumhuriyeti’nin Türk makamları ile Türk Cemaat Meclisi’ni tek çatı altında toplayan, geçici nitelikte bir yönetim olarak kabul edilmektedir.¹⁵⁶

¹⁴⁹ TMT, 1957 yılında Rauf Denktaş, Dr. Burhan Nalbantoğlu ve Türkiye Cumhuriyeti Lefkoşa Büyükşehirliği’nde ateşe olarak çalışan Mustafa Kemal Tanrısevdi tarafından, Türk toplumunu Rumlardan gelebilecek saldırılardan korumak ve Rumların gizli örgütlerine karşı koordineli bir şekilde silahlı mücadele vermek amacıyla kurulan gizli bir örgüttür. Bu örgütlenmede yer alan kişilerin, aynı zamanda Türk toplumunun siyasal hayatında önde gelen isimler olması nedeniyle TMT, 1976 yılında lağvedilinceye dek yönetimde de etkili olmuştur. Bkz. Deniz Gürgöze, *Direnışin Kahramanları, (1955-1974)*, SAMTAY Vakfı Yayını, No:53, 2013, s.6-11.

¹⁵⁰ İsmail Bozkurt, “Kıbrıs Türk Halkı ’nın Var Oluş Savaşımı ve Devletleşme Süreci”, Soyaltıp Tamçelik (Ed.), *2011 Yılında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti “Fırsatlar ve Tehditler”*, EkoAvrasya Yayını, Ankara, s.37.

¹⁵¹ Necatigil, a.g.k., s. 2.

¹⁵² Turgut Turhan’a göre 28 Aralık 1967 tarihli Temel Kurallar; “*dönemin olağanüstü şartları altında Kıbrıs Türk toplumunun yönetsel işlerini tek elden yürütmek ve mevcut karışıklıklardan kaynaklanan yetki çatışmalarına son vermek amacıyla yayınlanan, 20 maddelik minyatür anayasa niteliğinde bir belgedir.*” (Bkz. Turgut Turhan, a.g.k., s. 271).

¹⁵³ Bozkurt Gazetesi, 29 Aralık 1967, Yıl:17, Sayı: 5981.

¹⁵⁴ Turgut Turhan, a.g.k., s. 271.

¹⁵⁵ Necatigil, a.g.k., s.3.

¹⁵⁶ 21 Nisan 1971’de “geçici” nitelemesi kaldırılarak Kıbrıs Türk Yönetimi adı kullanılmaya başlanmıştır (Bozkurt, 2012, a.g.k., s. 38).

1963 yılında başlayan bu geçiş döneminde, kamu görevlilerine ilişkin 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası çerçevesinde yürürlüğe konan mevzuat büyük ölçüde geçerliliğini korumakla birlikte, Kıbrıslı Türk memurların çalışma hayatında ve dâhil oldukları kurallarda bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu değişiklikler ağırlıklı olarak Rum toplumu ile ortak paylaşılan Kıbrıs Cumhuriyeti amme hizmetinde görev alan Türk memurlara ilişkin değişiklikler olsa da Kıbrıs Cumhuriyeti'nin kurulmasından beri Türk Cemaat Meclisi'nin kendi yönetiminde olan kamu hizmetlerine ve memurlarına yönelik de bazı yeni düzenlemelerin yapılması gerekmiştir.

Bu doğrultuda, Temel Kurallar'ın 15. maddesinde, Amme Hizmeti Komisyonu'nun akıbetine ilişkin yeni kurallar getirilmiştir. Bu maddeye göre, 1960 Anayasası ile kamu yönetiminde yer almaya başlayan Amme Hizmeti Komisyonu'nun görevlerinin artık üç üyeden oluşan Türk Amme Hizmeti Komisyonu tarafından yerine getirilmesi ve Komisyon üyelerinin de 6 yıllık süre için Yürütme Kurulu Başkanı tarafından tayin edilmesi kurala bağlanmıştır.¹⁵⁷ Bu durumda, Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası kapsamındaki iki tür kamu görevi statüsü de KGTY'ne bağlandığından, Türk Amme Hizmeti Komisyonu'nun yetkisi bütün kamu görevlilerini, yani hem Türk Cemaat Meclisi kamu görevlilerini, hem de Kıbrıs Cumhuriyeti'nin Türk cemaatine mensup kamu görevlilerini kapsamıştır.¹⁵⁸ Aynı zamanda bu yeni düzenleme ile Türk Amme Hizmeti Komisyonu, 1960 Anayasası'nda öngörülen Amme Hizmeti Komisyonu'nun görevlerini yüklenerek tüm kamu görevlilerinin özlük işlemlerinden sorumlu tutulmuştur. Böylece, 2/1960 sayılı Türk Cemaat Meclisi Amme Hizmeti Yasası uyarınca meclisin amme hizmetindeki bütün memurlarının terfileri, nakilleri ve kati azil dışındaki bütün disiplin konularından sorumlu olan İcra Heyeti'nin görevleri ile emekliliğe sevk ve kati azilden sorumlu olan Adliye Heyeti'nin görevleri de Türk Amme Hizmeti Komisyonu'na devredilmiştir.

Neticede, Türk bölgelerinde bulunan bütün kamu görevlilerinin özlük işleri hakkında karar verme yetkisi Türk Amme Hizmeti Komisyonu adıyla, tek bir organ tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. KGTY ile birlikte gerçekleşen bu

¹⁵⁷ Kurulan yeni yönetimde yürütme görevinin, Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'na göre seçilen Cumhurbaşkanı Muavininin Başkanlığını üstlendiği, Türk Yönetimi Yürütme Kurulu tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür. (Bozkurt, a.k. ve Temel Kurallar md.8).

¹⁵⁸ Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 19/81 (3/82) sayılı davada 25 Şubat 1982 tarihinde verdiği karar, s.8, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1982>, (Erişim Tarihi, 10.10.2020).

değişiklik, özlük işlemleri ve disiplin konusunda, hem Kıbrıs Cumhuriyeti kamu görevindeki Türk memurlar, hem de Türk Cemaat Meclisine bağlı memurlar üzerinde etkili olarak, her iki statüyü de tek bir yetkili organın görev alanına sokmuştur. Ancak, 1960 Anayasası ve bu Anayasaya uygun olarak kabul edilmiş bulunan yasalar geçerli olduğundan, bu iki tür kamu görevi statüsünün varlığı devam etmiştir. Bu durum ise Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasası'nda bir tür kamu görevlisi öngörülmesiyle son bulmuştur.

1.2.5. Kıbrıs Türk Federe Devleti Dönemi (1975-1983)

Otonom Kıbrıs Türk Yönetimi'nin¹⁵⁹ 13 Şubat 1975 tarihli bildirisi ile Kıbrıs Türk Federe Devleti (KTFD) ilan edilmiştir.¹⁶⁰ Bu doğrultuda, Federe Devlet Dönemi'nde Kıbrıs Türk toplumu, bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdürebilmek için hukuk sistemini ve yönetim yapısını şekillendirmeye başlamış; günümüzde uygulanan Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin yasal ve yönetsel temelleri de esas olarak bu dönemde atılmıştır.¹⁶¹

1.2.5.1 KTFD Anayasası'nın Çalışma ve Kamu Görevine Girme Hakkına İlişkin Kuralları

1975 yılında yürürlüğe giren Kıbrıs Türk Federe Devleti (KTFD) Anayasası'nda çalışma hayatının düzenlenmesine ilişkin birçok kurala yer verilmiş olup, daha önceki Anayasalarda rastlanmayan ölçüde *sosyal devlet* ilkesi vurgulanmıştır. Bu doğrultuda KTFD'ne çalışma hayatının adalete uygun bir şekilde düzenlenmesi için önemli görevler yüklenmiş; çalışma ve kamu görevine girme hakkına ilişkin kurallar ise sosyal devlet ilkesine uygun olarak, eşitlik ve liyakat esasları gözetilerek düzenlenmiştir.

Öncelikle Anayasa'da, her Türk yurttaşın dilediği alanda çalışma özgürlüğüne sahip olduğu (md. 37) ve ekonomik ve sosyal hayatın; adalete, tam

¹⁵⁹ Türkiye Cumhuriyeti tarafından 20 Temmuz 1974 tarihinde gerçekleştirilen Barış Harekâtı sonrasında Kıbrıs Türk halkının Rumlardan ayrı olarak adanın Kuzey kesiminde yaşamaya başlaması, Kıbrıslı Türklerin devletleşme sürecine yeni bir değişim olmuş ve Kıbrıs Türk Yönetimi'nin adı Otonom Kıbrıs Türk Yönetimi olarak değiştirilmiştir (İsmail Bozkurt, 2012, *a.g.k.*, s. 38). Ancak Otonom Kıbrıs Türk Yönetimi sadece bir yıl sürmüş ve ülkenin kuzey kesiminde etkin kontrol icra eden bir yönetim olmaktan öteye geçmemiştir. Bu nedenle, bu kısa süreli yönetimi, sonraki sürecin bir hazırlık evresi olarak değerlendirmek mümkündür.

¹⁶⁰ Necatigil, *a.k.*, s.3.

¹⁶¹ O dönemde Kıbrıs Türk Federe Meclisi, devletin teşkilatlanmasına, ülkenin planlı kalkınmasına, kamu personel sisteminin kurulmasına ve personel yönetiminin örgütlenmesine ilişkin önemli sayılan birçok yasaı kabul etmiştir. Günümüzde de birçoğu yürürlükte olan bu yasalardan en önemlileri, Kamu Görevlileri Yasası (1979), Kamu Hizmeti Komisyonu ve Dairesi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yasası (1983), Emeklilik Yasası (1977) ve Üst Kademe Yöneticileri Yasası (1977) dir.

çalışma ilkesine ve her yurttaş için insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlanması amacına göre düzenlendiği (md. 38) belirtilmiştir. Ayrıca, çalışmanın her yurttaşın hakkı ve ödevi olduğu; Devletin de bu bakımdan çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının karlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemlerle çalışanları koruyup desteklemesi ve işsizliği önleyici önlemler alması gerektiği belirtilmiştir (md. 39). Yine angaryanın yasak olduğu belirtilerek; kimsenin zorla, yaşına, gücüne ve cinsiyetine uygun olmayan işte çalıştırılmayacağı kurala bağlanmıştır (md. 39/3 ve 40). Bunlara ilaveten, her çalışanın dinlenme hakkının olduğu ve izin haklarının yasa ile düzenlenmesi gerektiği (md. 41) belirtilmiştir. Yapılan işe uygun ve insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyine erişebilmek için gereken ücretin devlet tarafından belirlenmesi, yani ücrette adalet sağlanması da yine sosyal devlet ilkesinin gerekleri olarak Anayasa'da yer almıştır (md. 42).

1975 Anayasası sosyal güvenliğe ilişkin de çeşitli kurallar getirmiştir. Bu kapsamda, tüm yurttaşların sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilerek, bu hakkın sağlanması için gereken kurumların devlet tarafından kurulması öngörülmüştür (md.45). Sağlık hakkı (md.46), konut hakkı (md.47), öğrenim ve eğitim hakkı (md.48) da yine Anayasa'da devletin himayesi altına alınmıştır.

Çalışanların sendikal örgütlenmesi konusunda ise 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın tanıdığı olduğu sendika kurma hakkı (md.21), 1975 Anayasası'nda da özel sektör ve kamu kesimi ayırt edilmeksizin tüm çalışanlara tanınmıştır. Sendika kurma hakkının düzenlendiği 43. maddede, çalışanların ve işverenlerin önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma ve bunlara serbestçe üye olma veya üyelikten serbestçe ayrılma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. Aynı zamanda çalışanlar, işverenle olan ilişkilerinde ekonomik ve sosyal durumlarının korunması ve düzeltilmesi için toplu sözleşme ve grev hakkına sahip kılınmıştır. Sendika kurma hakkı ile toplu sözleşme ve grev hakkının kullanılmasının ise 1960 Anayasası'ndaki gibi yalnızca ulusal güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması amacıyla ve yalnızca yasa ile sınırlanabileceği belirtilmiştir.¹⁶² Ancak yargıçlar ve savcılara, silahlı

¹⁶² 1960 Anayasası'nın 21'nci maddesine göre, her şahıs, asayışı bozmamak şartı ile toplanma hakkına sahip kılınmıştır. Ayrıca, hedef ve faaliyetleri Anayasa düzenine aykırı olmamak şartıyla, dernek ve sendika kurma hakkı tüm kesimlere tanınmış, ancak bir istisna olarak, bu hakkın askerler, polisler ve jandarmalar tarafından kullanılmasına kanunla sınırlamalar getirilebileceği belirtilmiştir. Üyelik konusunda ise her türlü zorlama yasaklanmıştır. Benzer kurallar grev hakkının düzenlendiği 27'nci maddede de yer almıştır.

kuvvetler mensuplarına, polis mensuplarına ve sivil savunma kilit personeline grev hakkı tanınmamıştır (md.44).¹⁶³

Son olarak belirtmek gerekir ki, 1975 Anayasası'nda kamu görevine girme hakkı, ekonomik ve sosyal bir hak ve ödev olarak ifade edilen çalışma hakkından farklı olarak, siyasal haklar ve ödevler bölümü altında yer almıştır. Bu tanıma göre her yurttaşın kamu görevine girme hakkına sahip olduğu ve hizmete alınmada görevin gerektirdiği nitelikler dışında başka bir ayırım gözetilmeyeceği belirtilerek, istihdam rejiminde uyulması gereken liyakat ve eşitlik ilkelerine de gönderme yapılmıştır (md.58). Ayrıca, yasama ve yürütmede görev alanlar dâhil olmak üzere, kamu görevine giren herkese, hizmete girişte ve görev sırasında mal bildiriminde bulunma zorunluluğu getirilmiştir (md. 59).

1.2.5.2 KTFD Anayasası'nın Kamu Görevlileri ile İlgili Kuralları

1975 KTFD Anayasası'nda kamu hizmetinde görevlendirilecek kişiler ile ilgili doğrudan ve kapsayıcı bir tanım verilmemiş, yalnızca çalışma biçimi ve üstlenilen göreve ilişkin birkaç ölçüt belirlenmiştir. Bu ölçütler, Anayasa'nın kamu görevlileri ile ilgili kurallar başlıklı 93'ncü maddesinde yer alan, *kamu hizmetlerinin genel yönetim ilkelerine göre yürütülmesi ve bu hizmetlerin gerektirdiği görevlerin asıl ve sürekli nitelikte* olmasıdır. Söz konusu maddeye göre:

“Devletin ve diğer kamu kuruluşlarının, genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevler kamu görevlileri eliyle yürütülür.” (md.93/1)

Bu düzenleme ile 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın kendine özgü sistemi doğrultusunda yürürlüğe konan ve kamu hizmetlerinin iki cemaate tahsis edilmiş olması nedeniyle ihtiyaç duyulan ikili ayırım ortadan kaldırılmıştır. Üstelik söz konusu maddedeki düzenlemede, genel yönetim ilkeleri¹⁶⁴ ile yürütülen asli

¹⁶³ Aslında 1960 Anayasası'nda da silahlı kuvvetler, polis ve jandarma mensuplarına grev yasağı getirilmiş, ancak yargı personeli açıkça bu yasak kapsamına dahil edilmemişti. Yine de gerekmesi halinde bu yasağın yasa ile amme hizmeti mensuplarını da kapsayacak şekilde genişletilebileceği belirtilmişti (md.27). Bu durumda, her ne kadar 1960 Anayasası'nın ilgili maddesinde memurlardan ve yargı personelinin açıkça söz edilmese de, amme hizmeti içerisinde yer alan yargıç ve savcılar da dahil olmak üzere, kamu görevi üstlenen herkesin bu yasak kapsamına dahil edilip edilmeyeceği ilgili yasaya bırakılmıştı. Bu bakımdan 1975 Anayasası'nda yargıç ve savcılar ile sivil savunmanın kilit personelinin bu yasak kapsamına açıkça dâhil edilmesi, bir taraftan 1960 Anayasası'nda öngörülmemiş olan bu kesimin sahip olduğu bir haktan mahrum bırakılması şeklinde yorumlanabilirken, diğer taraftan da bu yasağın kimleri kapsadığının Anayasada açıkça ortaya konmuş olması, bu yasağın kapsamının yeni bir yasa ile başka personeli de kapsayacak şekilde genişletilmesi riskini ortadan kaldırmıştır.

¹⁶⁴ Burada genel yönetim ilkeleriyle anlatılmak istenen, yalnızca merkez ve taşra örgütünde uygulanan merkezi yönetim kuralları ya da devlet yönetimi ile sınırlı değildir. Buradaki anayasal

hizmetleri sürekli biçimde gören herkesin statüsü kamu görevlisi olarak belirlenmiştir. Bu durumda, kamu tüzel kişiliği haiz diğer kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların-yani KİT'lerin ve yerel yönetimlerin-asli ve sürekli nitelikteki görevlerini gören personeli de kamu görevlisi statüsü kapsamına alınmıştır.

Aslında 1975 KTFD Anayasası'nda, devlet ve diğer kamu kuruluşlarının hizmetlerini yürütecek olan personelin tek bir statü çerçevesinde ele alınmış olması, o dönemde Türkiye ile siyasal ilişkilerin güçlenmesiyle başlayan yönetsel yakınlıktan ve Türkiye'deki kamu personel sistemine uyumlu olacak bir personel sisteminin Kuzey Kıbrıs'ta da oluşturulmak istenmesinden kaynaklanmıştır. Şöyle ki, 1975 KTFD Anayasası'nın hazırlandığı dönemde Türkiye Cumhuriyeti'nde yürürlükte olan 1961 Anayasası'nın memuriyete ilişkin 117'nci maddesinde, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, "*genel idare esaslarına göre*" yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği "*aslî ve sürekli*" görevlerin "*memurlar*" eliyle görüleceği ifadesi yer almıştır. Dolayısıyla, 1961 Anayasası'nda asli ve sürekli nitelikteki görevler için memurluğu esas alan bir istihdam şeklinin belirlenmiş olması, 1975 KTFD Anayasası'nda "*kamu görevlisi*" statüsünün çekirdek terim olarak kullanılmasına örnek olmuştur.¹⁶⁵

Bunlara ilaveten, o dönemde yürürlükte olan 1961 Anayasası'nda başka bir istihdam türünden doğrudan söz edilmemiş olmasına rağmen, "*kamu hizmeti görevlileri*" ve "*memurlar ve KİT'lerde çalışanlar*" ifadelerine çeşitli maddelerde yer verilmiştir. Örneğin, sendika kurma hakkının düzenlendiği 46'ncı maddenin 1971 yılında değişikliğe uğramadan önceki halinde, işçi niteliği taşımayan çalışanların bu alandaki haklarının kanunla düzenlenmesi kuralına yer verilmiştir.¹⁶⁶ Bu ifadeden, kamu hizmetinde işçiler dışında başka istihdam türlerine de yer verilmesine olanak tanındığı anlaşılmaktadır. Benzer ifadeler memurların siyasi partilere üye olma ve sendikal örgütlenmesine ilişkin 119'ncu

ölçüt olarak belirlenmiş olan genel yönetim ilkeleri, özel sektör kurallarına değil kamu sektörü kurallarına göre yürütülen kamusal yönetim biçimini anlatmaktadır. Bu bakımdan, merkezi idarenin dışında yer alan diğer kamu kuruluşlarının yürüttüğü hizmetleri de kapsamaktadır. B.A.Güler, *a.g.k*, s.82-83.

¹⁶⁵ KTFD Anayasa Mahkemesi'nin 23/80 (D.11/81) sayılı ve 4 Mayıs 1981 tarihli kararında, KTFD Anayasası'nın 93.(1) maddesinin T.C. Anayasası'ndan (1961 Anayasası) alındığı ifade edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1981>, (Erişim Tarihi, 01.12.2020).

¹⁶⁶ Ancak, 1971 yılındaki Anayasa değişikliği ile sendika kurma hakkı yalnızca işçilere ve işverenlere tanınmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13964.pdf>.

maddesinde de yer almıştır. Bu maddeye göre, “memurlara” ve “kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlara” siyasi partilere ve sendikalara üye olma ve görevlerini yerine getirirken vatandaşlar arasında siyasi ayırım yapma yasağı getirilmiştir. Bu bakımdan, 1961 Anayasası’nda kamu görevlilerinin istihdam türleri bakımından çeşitlendirilmesine imkân tanınmıştır.¹⁶⁷

1961 Anayasası’na benzer şekilde, 1975 KTFD Anayasası’nda da istihdam türü çeşitliliğinin kabul edildiğini gösteren ifadeler yer almıştır. KTFD Anayasası’nın *Kamu Görevlilerinin Haklarının Saklı Tutulması* başlıklı 131’nci maddesine göre:

“Bu madde amaçları bakımından, kamu görevlisi, Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce KTFD’nin kamu hizmetinde herhangi bir hizmeti gören kişiyi anlatır ve bu Anayasa ile diğer kamu personeli olarak tanımlanan kişileri de kapsar,

Yüksek Mahkeme Başkan ve üyeleri ile tüm yargıçlar, başsavcı ve savcılar, başmurakıp ve Güvenlik Kuvvetlerindeki yetkililer de kamu görevlisi tanımının kapsamına girer ve tüm hakları saklıdır.” (md 131/2).

Görüldüğü gibi bu maddelerde diğer kamu personeli kategorisine yer verildiği görülmektedir. Benzer ifade, *Milletvekilliği ile Bağdaşmayan Görevler* başlığını taşıyan 71’nci maddede de yer almıştır. Bu maddeye göre:

“Milletvekilleri, Devlet veya kamu kuruluşlarında kamu görevlisi veya diğer kamu personeli olarak görev alamazlar ve bunların herhangi bir yüklenme işini doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kabul edemezler.”

Her ne kadar diğer kamu personeli ifadesine Anayasada yer verilmiş olsa da hangi görevlerin diğer kamu personeli tarafından yürütüleceği ya da diğer kamu personelinin kim olduğu açıklanmamıştır. Bu durumda, diğer kamu personelinin kim olduğu ve hangi görevleri ifa ettiği açıkça belirtilmediği halde çeşitli maddelerde bu adlandırmaların kullanılması, kamu hizmetinde yer alan görevlilerin istihdam türleri bakımından çeşitlendirilmesine olanak tanıdığını göstermekle birlikte, 1975 Anayasası’nın asıl ve sürekli görevlerin yürütülmesinde tek bir istihdam türünü benimsediği gerçeğini değiştirmemiştir. Ayrıca kamu görevlisi ifadesinin KTFD Anayasası yürürlüğe girmeden önce kamu hizmetinde herhangi bir hizmeti görenleri ve diğer kamu personeli olarak tanımlanan kişileri de kapsayacak şekilde genişletilmesi, hâlihazırda bir tanımlı

¹⁶⁷ B.A.Güler, a.g.k, s.80-81.

yapılmamış olan diğer kamu personelinin, kamu görevlisi statüsünden ayrı olarak var olup olmadığına ilişkin bir belirsizliğin doğmasına yol açmıştır. Üstelik bu belirsizlik, yerel yönetimler personelinin statüsünün tespitini de zorlaştırmıştır.

Kamu görevlisi teriminin yerel yönetimler açısından belediye personelinin kapsayıp kapsamadığı, eğer kapsıyor ise özlük haklarının kullanılmasında nasıl bir yorumun yapılması gerektiği o dönemki mahkeme kararlarına konu olmuştur. KTFD Anayasa Mahkemesi, 1983 yılında verdiği bir kararda KTFD Anayasası'nın "Yönetmel Yapı" başlığını taşıyan 91'nci maddesinin 2'nci fıkrasındaki "devlet" kavramının, idari ve yerel kuruluşların yanı sıra, bu kuruluşlardaki kadroları da içerecek şekilde yorum yapılmasına imkan olup olmadığının sorulması üzerine, konuyu iki açıdan ele alarak değerlendirmiştir. Öncelikle, Anayasa'nın 93'ncü maddesine göre kamu görevlileri, bağımsız ve tarafsız nitelikteki KHK tarafından atanmaktadır.¹⁶⁸ Oysa belediye memurları bu maddenin öngördüğü şekilde atanmamaktadır. Bu durumda, kamu görevlisi deyimini Anayasanın 93'ncü maddesindeki ifadesiyle belediye memurunu kapsamamaktadır. Öte yandan, aynı maddenin 1'nci fıkrası, devletin ve diğer kamu kuruluşlarının yürüttüğü kamu hizmetlerini sürekli bir biçimde gören herkesi kamu görevlisi kapsamına almıştır. Bu durumda belediye memurları da kamu hizmeti ifa ettiklerinden, kamu görevlisi olarak nitelendirilebilmektedir. Nitekim söz konusu kararda, belediye memurlarının 7/79 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın¹⁶⁹ kapsamı dışında tutulduğu da göz önüne alınarak, *devlet kadrosu* ve *devlet memuru (kamu görevlisi)* kavramlarının, belediyedeki kadroları veya belediye memurlarını kapsayıp kapsamadığının belirlenmesinin mevzuatın metnine ve yasa koyucunun amaç ve niyetine göre değişebileceği sonucuna varılmıştır.¹⁷⁰

Neticede, KTFD Anayasası'ndaki kamu görevlisi statüsünün kapsamının kamu kurumları ile yerel yönetimlerin personelinin, yargı personelinin, Güvenlik Kuvvetlerindeki personeli, hatta sürekli personel dışındaki diğer personeli de kapsayabilecek genişlikte ele alınmış olması (md.131), kamu görevlisi

¹⁶⁸ KTFD Anayasası'nın 93'ncü maddesinin 3'üncü fıkrasında, kamu görevlilerinin atanma, onaylanma, nakil gibi özlük işlemleri ile azil ve görevden uzaklaştırma gibi disiplin işlemlerini yapmak üzere tarafsız ve bağımsız organ veya organlar kurulacağını, bu organ veya organların kuruluş ve işleyişinin ise yasa ile düzenleneceğini kurala bağlamıştır.

¹⁶⁹ Günümüzde de kamu personel sistemini düzenleyen temel yasa olarak 7/1979 sayılı bu yasa uygulanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz., <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

¹⁷⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz., KKTC Anayasa Mahkemesi, 11/83 (D.5/84) sayı ve 10 Nisan 1984 tarihli kararı, <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1984> (Erişim Tarihi: 18.01.2018).

sayılanlarla sayılmayanlar arasındaki ayrımın ilgili mevzuata bakılarak belirlenmesi gerektiğini göstermiştir. Ayrıca, kamu görevlisi sayılabilmek için hangi organ tarafından atama işleminin gerçekleştirildiği de belirleyici olmaktadır. Bu durumda, 1975 KTFD Anayasası doğrultusunda yürürlüğe konan 7/1979 sayılı Yasa'da kimlerin kamu görevlisi kapsamına dâhil edildiği ve kamu görevlisi teriminin nasıl tanımlandığı önem taşımaktadır.

1.2.5.3 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın Kapsamı ve Kamu Görevlisi Tanımı

1975 KTFD Anayasası'nda kamu görevlilerinin özlük işlerinin yasa ile düzenleneceği kurala bağlanmıştır (md.93/2). Bu doğrultuda yürürlüğe giren 7/1979 sayılı Yasa'da sivil yönetimde çalışan kamu görevlilerinin bağlı oldukları esaslar, sahip oldukları haklar ve yükümlülükler düzenlenmiştir.¹⁷¹ Ancak söz konusu yasa, kamu görevlisi (memur) statüsünü düzenlemek amacıyla yürürlüğe girmiş bir yasa olmasına rağmen, kamu görevlilerini aşarak tüm kamu personel sisteminin genel çerçevesini belirleyen bir metin halini almıştır.

7/1979 sayılı yasanın 2'nci maddesinde yasanın kapsamı:

“Bu Yasa, devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevlerde çalışan, genel ve katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayelerden maaş (aylık) alanlara uygulanır.”

şeklinde belirlenmiştir. Aynı maddenin devamında, sözleşmeli ve geçici personel olarak görev yapanlara, bu Yasada öngörülen özel kuralların uygulanacağı belirtilmiştir.¹⁷² Ayrıca, hangi personel hakkında 7/79 sayılı yasa

¹⁷¹ İdari nitelikteki görevlerin yürütülmesinden sorumlu kamu görevlilerinin tanımı 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nda yapılmıştır. Ancak, bu yasa dışındaki çeşitli yasalarda da kamu görevinin ne ifade ettiğine ve kamu görevlisinin kim olduğuna ilişkin tanımlamalara yer verilmiştir. Örneğin, 1976 Mahkemeler Yasası'nın tefsirinde kamu görevlisi; “*yargı organı hizmetinde çalışan kamu görevlilerini anlatır.*” şeklinde tanımlanmıştır (md.2). Benzer şekilde, 26/1977 sayılı Emeklilik Yasası'nda kamu görevi; “*devlet kadrolarında, devlet bütçesinden maaş çekilerek yapılan görevi anlatır.*” şeklinde; kamu görevlisi ise “*kamu görevi yapan kişiyi anlatır.*” şeklinde tanımlanmıştır (md.2). Yine Fasil 154 Ceza Yasası'nda da “*kamu hizmetinde görevli kişi*” ve “*kamu personeli*” deyimlerine rastlanmakta, kamu görevini kötüye kullanmanın suç olduğu belirtilmektedir (md.100). Bkz. KKTC Mahkemeler, Yasa Arama, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

¹⁷² Ancak, 2014 yılında geçici personel istihdamının kaldırılmasıyla, söz konusu maddeden geçici personel ifadesi çıkarılmış, sadece sözleşmeli personel hakkında bu yasanın özel kurallarının uygulanacağı kuralı bırakılmıştır. Günümüzde sözleşmeli personel olarak istihdam edilenler, bu yasanın öngördüğü kurallar çerçevesinde istihdam edilmekte; özlük hakları, ödev ve sorumlulukları ile disiplin kuralları bakımından, haklarında 7/1979 sayılı yasadaki kurallardan hangilerinin uygulanacağı, imzaladıkları iş sözleşmelerinde özel olarak belirtilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. 19/2014 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasası, KKTC Meclis, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar>.

yerine kendi özel yasa kurallarının uygulanacağı belirtilmiştir. Bunlar; yargıçlar, savcılar, Başmukayyit, Sayıştay Başkanı ve üyeleri ile KHK Başkanı ve üyeleri, Güvenlik Kuvvetlerine bağlı asker ve sivil kamu görevlileri, Sivil Savunma Teşkilatı personeli¹⁷³ Elektrik Kurumu personeli, Vakıflar Personeli ve Din görevlileridir. Benzer şekilde, polis ve öğretmen kadrolarında görev yapan personel de kendi özel yasalarına bağlanmıştır.

Aslında, “*kamu görevlisi*” kavramı geniş anlamda ele alındığında, kamu alanında görev yapan tüm görevliler, yani yargıçlar, savcılar, özerk kuruluşların personeli, öğretmenler ve güvenlik kamu görevlileri de kamu görevlisi olarak nitelendirilebilmektedir.¹⁷⁴ Bu açıdan 7/1979 sayılı yasa yerine, haklarında kendi özel yasa kurallarının uygulanması, bu kapsamdakilerin kamu görevlilerinden tamamen farklı bir hukuki rejime bağlı oldukları anlamına gelmemektedir. Aksine, bu kapsamdaki personel de kamu görevlilerine uygulanan birçok haktan yararlanmakta, aynı mali düzenlemeler ve emeklilik sistemi kapsamında değerlendirilmektedir.¹⁷⁵ Ayrıca, çalışma saatleri ve izinler gibi konularda özel yasalarda düzenleyici kuralların bulunmaması halinde, 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası, kamu kesiminde görev yapan tüm personele uygulanmaktadır.¹⁷⁶ Dolayısıyla, kamu görevlisi statüsü taşımakla birlikte 7/1979 sayılı yasa kapsamı dışındaki personelin kendi özel yasalarına tabi olması, yürüttükleri hizmetlerin mesleki-teknik yönden özel düzenlemeler gerektirmesinden kaynaklanmaktadır.

Öte yandan, 7/1979 sayılı yasanın kapsam maddesinde, haklarında kendi özel yasa kurallarının uygulanacağı belirtilen personelden farklı olarak, KİT Yasası kapsamındaki kurumlarda görev yapan personelin kamu görevlisi statüsü taşımadığını gösteren ifadelere yer verilmiştir. Buna göre, KİT kapsamına giren kurumların personelinin, 7/1979 sayılı Yasa ile Emeklilik Yasası’nın kapsamı dışında oldukları belirtilmiştir.¹⁷⁷ Böylece, KİT personeli için kamu görevlisi statüsünden ayrı bir statünün kullanılması gerektiği, yasal düzlemde dayanak

¹⁷³ Sivil Savunma Yasası kapsamına giren görevleri sürekli bir biçimde yürüten daimi (asli) teşkilat personeli, *güvenlik kamu görevlisi* olarak adlandırılmaktadır. Bkz. 2/1980 sayılı Sivil Savunma Teşkilatı Personel Yasası, (md:2), <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx> Erişim tarihi: 23.11.2019.

¹⁷⁴ Necatigil, a.g.k, s.343.

¹⁷⁵ TEPAV, *KKTC Personel Yönetimi Sisteminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi II*, 2012, s.9.

¹⁷⁶ Necatigil, a.k, s.343-344.

¹⁷⁷ Bu kapsamdaki personelin emeklilik kuralları da kendi özel personel yasalarında düzenlenmektedir.

bulmuştur. Ancak aynı maddede, bahse konu personelin özel yasalarındaki genel kuralların, kamu kesiminde görev yapan hemen hemen tüm kesimler için çerçeve yasa niteliği taşıyan 7/1979 sayılı yasaya uygun olacak şekilde düzenlenmesi gerektiği de açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca kamu görevlileri ile aralarında, hizmetin özel ve teknik düzenlemeler gerektirmesi durumunda farklılıklar ortaya çıksa bile, bu durumda dahi kamu görevlilerine uygulanan genel maaş ve ücret rejimine bağlı kalınması gerektiği vurgulanmıştır. Bu bakımdan, KİT'lerin ve diğer teknik kurumların, 7/1979 sayılı yasadaki hizmet sınıflarından farklılık taşıyan hizmet sınıfları oluşturulurken, aynı nitelikleri taşıyan hizmet sınıfları için, maaş baremi açısından, 7/1979 sayılı yasa ile denkleştirmenin sağlanması zorunlu kılınmıştır (md.2/6).

Diğer taraftan, özel sektör dışında neredeyse tüm personele 7/1979 sayılı yasanın uygulanmasının söz konusu olması, bu Yasa'daki kamu görevi kavramının tanımının kapsayıcılığından da kaynaklanmıştır. Çünkü söz konusu Yasa'nın tefsirinde (md.3) bu kavram, kamu kesimindeki neredeyse tüm görevleri kapsayacak şekilde tanımlanmıştır:

“Kamu görevi, devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği ve genel ve katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayelerden aylık (maaş) alınarak yapılan görevleri anlatır.”

Buradaki kamu görevi tanımından anlaşılacağı üzere, bir görevin kamu görevi olarak nitelendirilebilmesi için, o görevin genel yönetim ilkelerine göre yürütülmekte olan hizmetlerin gerektirdiği bir görev olması ve maddi karşılığının genel bütçe, katma bütçe veya döner sermayelerden, maaş şeklinde ödenmesi gerekmektedir.¹⁷⁸ Bu durumda, kamu hizmetlerinin görülmesinde üstlenilen her görev, devlet bütçesinden veya devlet bütçesine bağlı döner sermayelerden maaş alınarak yürütüldüğü sürece kamu görevi olarak nitelendirilebilmektedir. Buradaki *genel yönetim ilkesi* ifadesi ise daha önce de değinildiği gibi, KTFD Anayasası'nın kamu görevlilerine ilişkin 93'ncü maddesinde de yer bulan ve hizmetin kamusal niteliğine, yani özel sektörün kurallarına göre değil devletin belirlediği kurallara göre yürütüldüğüne vurgu yapan bir ifadedir. Bu bakımdan, otoritesi kamu gücüne dayanan ve işbölümünün devlet ile paylaşıldığı her görevin

¹⁷⁸ 7/1979 sayılı yasanın tefsirinde katma bütçeli ya da döner sermayeli kurum ve kuruluşlar, kendi öz gelirleri bulunmasına rağmen devlet bütçesinden de katkı alarak kamu hizmeti yürüten ve özel yasalarında döner sermayeli oldukları belirtilen kuruluşlar olarak tanımlanmıştır (md.3).

üstlenicisi, devletin belirlediği kurallar çerçevesinde hizmet görmektedir. Dolayısıyla, genel yönetim ilkelerinin bir *yönetim tarzı* olarak kabul edilmiş olmasının sonucu olarak, kamusal nitelikteki görevlerin mali karşılığının belirlenmesi devletin sorumluluğuna bırakılmaktadır. Böylece, ödeme kalemi devlet bütçesinden, devlet bütçesinden katkı alan katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayelerden karşılanmaktadır.

Ancak, yasadaki kamu görevi kavramı tanımlanırken başvuru olan iki ölçüt ile kamu hizmetlerinin yönetim şekli ve mali karşılığının belirlenmesi dışında, görevin nasıl bir görev olduğuna dair ayırım ortaya konamamıştır. Aynı maddedeki kamu görevlisi tanımında ise kamu görevi tanımındaki genel ifadeler yanında daha sınırlayıcı ifadelere yer verilmiştir. Söz konusu tefsir maddesinde;

"Kamu görevlisi, devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevleri yerine getiren ve genel ve katma bütçelerle bunlara bağlı döner sermayelerden aylık (maaş) alan sürekli personeli anlatır."

şeklinde tanımlanmıştır.

Buradaki tanımda, hem yasanın kapsamı belirlenirken kullanılan ifadelerin, hem de kamu görevi tanımındaki ölçütlerin tekrarlandığı, ancak bunlara ilaveten, kamu görevlisi olarak adlandırılacak personelin yürüttüğü hizmetlerin niteliğine ve sahip olması gereken özelliklere ilişkin de bazı ölçütlerin belirlendiği görülmektedir. Bu ölçütler, kamu hizmetlerinden yalnızca *asıl ve sürekli* nitelikte olanların kamu görevlileri tarafından yürütülmesi ve bu görevleri gören personelin de *sürekli personel* olarak istihdam edilmesidir. Böylece, bir kamu görevini ifa etmekte olan personelin kamu görevlisi olarak adlandırılabilmesi için, yapılmakta olan görevin asıl ve sürekli bir görev olması ve bu görevi gören personelin de o görevin kadrosuna sürekli personel olarak atanmış olması gerekmektedir. Bu durumda, geçici süreli veya özel hukuk kurallarına göre istihdam edilen personel hakkında 7/1979 sayılı yasanın belli başlı kuralları uygulansa dahi bu kişiler sürekli personel olarak bir kadroyu doldurmadığından, kamu görevlisi sayılmamaktadır.

Sonuç olarak, 7/1979 sayılı yasadaki terimler tanımlanırken, mali yönden devlet bütçesinden ya da devlet katkılı kuruluşlardan maaş alma koşulu, hem yasanın kapsamı ve kamu görevinin hangi görevler olduğu belirlenirken hem de

kamu görevlilerinin kim olduğu tespit edilirken kullanılmıştır.¹⁷⁹ Ayrıca, kamu görevi tanımında, görevin asıl ve sürekli nitelikte olmasına dair bir sınırlama getirilmezken, yasanın kapsamında ve kamu görevlisi tanımında, KTFD Anayasası'nın 93'üncü maddesindeki ifadelerle de uygun olacak şekilde, kamu hizmetinin gerektirdiği görevin asıl ve sürekli nitelikte olması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Kamu görevlisi tanımında yer alan en belirleyici ölçüt ise bu görevleri görecek olanların sürekli personel olarak istihdam edilmiş olmasıdır. Böylece, kamu görevlisi olarak nitelendirilebilecek personel tespit edilirken, ifa edilmekte olan kamu görevinin türü (asıl ve sürekli) ile personelin istihdam şekli (sürekli personel), bakılması gereken ayırt edici özellikler olarak ortaya konmuştur.

1.2.6. KKTC'nin Kuruluşu Sonrası Dönem (1983-2008)

15 Kasım 1983 tarihinde KTFD Meclisi tarafından KKTC ilan edilmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki KKTC, siyasi bakımdan merkezden yönetilen, yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinin, yani kamu hizmetlerinin ve onun sağlayıcısı olarak kamu kudretinin merkezde toplandığı üniter yapılı bir devlet olarak kurulmuştur.¹⁸⁰ Bu bakımdan iç işlerde başka bir yönetsel birimle egemenliğin kullanımına ilişkin herhangi bir yetki paylaşımına gidilmemiştir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi ise merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki temel ilke çerçevesinde örgütlenmiştir. Bu devlet yapısı, KKTC Anayasası'nın devletin yönetimine ilişkin 113'ncü maddesinde aşağıdaki ifadelerle düzenlenmiştir:

“Devlet yönetimi, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasa ile düzenlenir. Devlet yönetiminin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yürütülür. Kamu tüzel kişiliği ancak yasa ile veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”

¹⁷⁹ KTFD Anayasası'nın 93'ncü maddesinde kamu görevlileri eliyle görülecek hizmetlerin sadece asıl ve sürekli görevler olması gerektiği kuralı varken, 7/1979 sayılı yasa ile devlet bütçesinden ya da devlet katkılı kuruluşlardan maaş alma koşulunun da getirilmiş olmasının Anayasaya uygun olup olmadığı Anayasa Mahkemesi önünde dava konusu olmuştur. Ancak Mahkeme, KTFD Anayasası'nda kamu görevlilerinin aylıklarının nereden ödeneceği konusunda herhangi bir hükmün yer almadığına dayanarak, yasama organı tarafından 7/1979 sayılı yasayla böyle bir koşul konmasını KTFD Anayasaya uygun bulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 23/80 (D.11/81) sayı ve 4 Mayıs 1981 tarihli kararı, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1980>, (Erişim Tarihi: 12.08.2020).

¹⁸⁰ 1985 tarihli KKTC Anayasası uyarınca yasama yetkisi, KKTC halkı adına Cumhuriyet Meclisine verilmiştir (md. 4). Yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nda olduğu belirtilmiştir (md. 5). Yargı yetkisi ise KKTC halkı adına bağımsız mahkemelere bırakılmıştır (md. 6).

Dolayısıyla KKTC’de, merkezi ve tek bir tüzel kişilik olarak devletin kamu hizmeti amacına ulaşabilmek için ihtiyaç duyduğu kamu örgütleri, hiyerarşiye bağlı kalarak, merkezden yönetim ilkesine uygun olarak faaliyet yürütmektedir.¹⁸¹

15 Kasım 1983 tarihinde KKTC’nin ilan edilmesinden, kurucu meclisin hazırladığı 1985 tarihli KKTC Anayasası’nın yürürlüğe girmesine kadar geçen sürede, KTFD döneminde kabul edilmiş olan yasalardan önemli bir kısmı yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Bu yasalardan kamu hizmetini düzenleyen esas yasa niteliğindeki 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası başta olmak üzere kamu personel sistemine ilişkin olanlardan birçoğu günümüzde de değiştirilmiş şekilleriyle uygulanmaktadır. Bu bakımdan, KKTC’de uygulanmakta olan kamu personel sisteminin hem yasal hem de yönetsel temelinin KTFD döneminde yürürlüğe girmiş olan yasalara dayandığı görülmektedir. Dolayısıyla, 1985 KKTC Anayasası’nın kamu görevlilerine ilişkin getirmiş olduğu yeni kurallar, anayasal açıdan önceden var olan bazı eksiklikleri gidermiş olmakla birlikte, hâlihazırda 7/1979 sayılı yasa yürürlükte iken hazırlandığı için de yasal düzeyde bazı uyumsuzlukların doğmasına neden olmuştur.

1.2.6.1 KKTC Anayasası’nın Kamu Hizmetindeki Personele İlişkin Genel İlkeleri

1985 tarihli KKTC Anayasası, çalışma hayatının düzenlenmesi ve kamu görevlilerinin bağlı olduğu esaslar bakımından KTFD Anayasası’nın kurallarını aynen korumakla birlikte, KTFD Anayasası’nda yer almayan bazı yeni düzenlemeler getirmiştir.¹⁸² Öncelikle 1985 Anayasası’nda, KTFD Anayasası’nda olduğu gibi tek tür kamu görevlisi statüsü öngörülmesinden farklı olarak, kamu hizmeti yürütecek personel, “*kamu görevlisi*” ve “*diğer kamu personeli*” olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Bu kapsamda Anayasanın *Kamu Hizmeti ile İlgili Asıl ve Sürekli Görevlerin Yürütülmesi* başlığını taşıyan 120’nci maddesinde, devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevlerin “*kamu görevlileri*” eliyle yürütülmesi; kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevlerin ise “*diğer kamu personeli*” eliyle yürütülmesi öngörülmüştür. Böylece,

¹⁸¹ Barış Övgün ve Şifa Çolakoğlu, “Yeni Sağ ve Avrupa Birliği Politikaları Perspektifinde Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Planlamada Yaşanan Dönüşüm”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt:17, No: 2, 2018, s.352.

¹⁸² Necatigil, a.g.k. s.370.

KTFD Anayasası'nın bazı maddelerinde geçmekte olan ancak tanımsız bırakılan “*diğer kamu personeli*” terimi bu Anayasa’da KİT’ler ve kamu tüzel kişiliği haiz kuruluşların personeline karşılık gelecek şekilde yer bulmuştur.

İlk bakışta 1985 Anayasası’nda kamu görevlileri ile kamu personeli arasındaki ayrımın tercih edilmesinde, başta Türkiye Cumhuriyeti olmak üzere diğer ülkelerde uygulanmakta olan kamu personel sisteminde böyle bir ikili ayrımın mevcut olmasının etkisi olduğu söylenebilir.¹⁸³ O dönemde Türkiye’deki sisteme bakıldığında, 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda 1961 Anayasası’nda olduğu gibi kullanılacak terimlerin tanımlanması yolunun benimsenmediği, ancak kamu hizmeti görevinde yer alanlar için çekirdek terim olarak “*memurlar*” ve “*diğer kamu görevlileri*” terimlerinin kullanıldığı görülmektedir.¹⁸⁴

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’ndaki ifadelerden, memurların ve diğer kamu görevlilerinin, merkezden ve yerinden yönetim kuruluşlarında, genel yönetim ilkelerine göre yürütülen kamu hizmetlerinden süreklilik arz eden görevleri yapmak üzere görev alan ve çalışma rejimi yasa ile belirlenen kişileri kapsadığı anlaşılmaktadır. Bu bakımdan kamu personeli, devlet istihdam rejimi içinde bir kadro ile hizmete bağlanmış olan kişileri ifade etmektedir. Yurttaşların ulusal ve yerel meclislere seçtiği siyasal karar verme işlevini üstlenen kişiler ise seçilme yoluyla bir kamu hizmeti görme yetkisi kazanmış olmalarına ve görev süreleri boyunca bir kamu görevlisi kimliği edinmelerine rağmen, kamu personel sisteminin parçası sayılmamaktadırlar. Aynı zamanda kamu personelinin çalışma rejiminin, yasama organı tarafından çıkarılan yasalarla düzenlenmesi zorunluluğunun getirilmesiyle (md.128/2), memurlar gibi diğer kamu görevlisi statüsündekiler de anayasal düzeyde yasallık ilkesinin güvencesi altına alınmıştır.¹⁸⁵

¹⁸³ KKTC Anayasa Mahkemesi’nin 11/99 (D.2/2000) sayılı ve 16 Haziran 2000 tarihli kararında, 1985 Anayasası’ndaki düzenlemenin, T.C. Anayasası’nın 128’nci maddesinden esinlenerek hazırlandığından söz edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=2000>, (Erişim Tarihi: 01.12.2020).

¹⁸⁴ Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde 128, “*kamu hizmeti görevlileriyle ilgili genel ilkeler*”, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf, (Erişim Tarihi: 16.12.2020).

¹⁸⁵ Günümüz Türkiye’sinde her ne kadar kamu kurumlarındaki memur kadrolarının sınırlandırılması ve kamu hizmetlerinin statü rejimine bağlı personel yerine, özel hukuk hükümlerine bağlı çalışanlar eliyle gördürülmesi uygulaması yaygınlaşmaya başlasa da yasallık ilkesi gereği, memurlar ve diğer kamu görevlileri statü rejimine bağlı olarak devlet tarafından korunan bir alanda çalışmaktadır (B.A. Güler, 2005, a.k, s.89-91).

Bu doğrultuda, 1982 Anayasasının yasallık ilkesine ilişkin kurallarının benzerine 1985 KKTC Anayasası'nın "*Kamu Görevlileri ve Diğer Kamu Personeli ile İlgili Kurallar*" başlıklı 121'nci maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu maddede, kamu görevlilerinin taşınması gereken niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları, ödevleri ve diğer özlük işlerinin yasa ile düzenleneceği kurala bağlanmıştır (md.121/1). Yargıçlar ve savcılarının¹⁸⁶, silahlı kuvvetler mensuplarının¹⁸⁷, polis mensuplarının¹⁸⁸, üçlü kararname ile atanan üst kademe yöneticilerinin¹⁸⁹ (md.121/5), çalışma rejimi ile özlük işlerinin düzenlenmesi ise bu kişilerin yürüttüğü hizmetlerin özelliğinden dolayı, kendi özel yasalarına bırakılmıştır.¹⁹⁰

Aynı maddede, "*diğer kamu personelinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin, bu personelin bağlı oldukları kurumlarca yürütülen hizmetlerin özelliklerine göre yasalarla düzenleneceği*" belirtilmiştir (md.121/3). Bu doğrultuda, diğer kamu personelinin çalışma rejimi, görev yaptıkları KİT'lerin¹⁹¹ ve yerel yönetimler gibi kamu tüzel kişilik sahibi kuruluşların yürüttüğü hizmetlerin özelliklerine göre kendi özel yasalarında düzenlenmiştir. Bu bakımdan, kamu görevlileri gibi diğer kamu personeli olarak nitelendirilenler de anayasal açıdan yasallık ilkesine bağlanarak, liyakat sisteminin başlıca mekanizmalarından olan hizmet güvencesinin koruması altına alınmıştır.¹⁹² Ayrıca 1985 Anayasası'nın 112'nci maddesine göre, Yasa Gücünde Kararnameler sadece ekonomik konularda ivedilik olması halinde yapılabilirdiğinden, personel sisteminin kararnamelerle düzenlenmesine olanak

¹⁸⁶ KKTC'de yargıçların çalışma rejimi, Değiştirilmiş şekliyle 9/1976 sayılı Mahkemeler Yasası ve 35/1985 sayılı Yüksek Adliye Kurulu Yasası'nda, savcılarının çalışma rejimi ise, 72/1991 sayılı Hukuk Dairesi Yasası'nda düzenlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

¹⁸⁷ Bkz. 15/1979 sayılı Güvenlik Kamu Görevlileri Yasası.

¹⁸⁸ Bkz. 51/1984 sayılı Polis Örgütü (Kuruluş, Görev ve Yetkileri) Yasası.

¹⁸⁹ Bkz. 53/1977 sayılı Üst Kademe Yöneticileri Yasası.

¹⁹⁰ Türkiye'de askeri, adli ve akademik personelden oluşan diğer kamu görevlileri hakkında kendi özel kanun hükümlerinin uygulanacağı, anayasa düzeyinde değil 657 sayılı DMK'nın kapsam maddesinde belirtilerek, yasa düzeyinde açıklığa kavuşmuştur. Bkz. DMK, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, (15.11.2019).

¹⁹¹ Bkz. 37/1975 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri (Yönetim, Denetim ve Gözetim) Yasası.

¹⁹² Ancak kamu personeline ilişkin yasal düzenlemelerle ilgili genel görüşe göre, konunun temel yönleri yasa ile düzenlendikten sonra, uygulamayla ilgili detaylar tüzük ile de düzenlenebilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 7/79 (D.8/80) sayılı başvuru 20 Mayıs 1980 tarihli kararı ve Anayasa Mahkemesi'nin 19/1983 (D.11/83) ile 20/1983 (D.12/83) sayılı ve 29 Kasım 1983 tarihli kararları. <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1983>, (Erişim Tarihi: 01.12.2020).

bulunmamaktadır.¹⁹³ Bu durum, hem kamu görevlilerinin hem de diğer kamu personelinin statüsünü güçlü kılmaktadır.

Son olarak, kamu personel yönetimi açısından, ne Türkiye'deki mevzuatta, ne de önceki Anayasalarda yer almayan, ayrıca sistemin özgünlüğünü ortaya koyan bir sınırlamadan söz etmek gerekmektedir. 1985 Anayasası'nın 121'nci maddesinin 6'ncı fıkrasına göre:

“Cumhuriyet Meclisi seçim gününün Resmi Gazete'de ilanından başlayarak, seçim sonrasında yeni Bakanlar Kurulunun göreve başlayacağı güne kadar, kamu hizmetlerinde, kamu kuruluşlarında ve kamu iktisadi teşebbüslerinde, işçi dışında atama yapılamaz; terfi, nakil ve barem ayarlamaları tamamen durdurulur. Bu kuralların nasıl ve hangi koşullarla uygulanacağı yasa ile düzenlenir.”

Bu kuralın kapsamı, istisnası ve uygulanmasına ilişkin ayrıntılar ise 5/1976 sayılı Seçim ve Halkoylaması Yasası'nda düzenlenmiştir [md.79(5)(A)]. Bu yasada belirtilen istisnai durumlar dışında, kamu personelinin istihdamına, terfisine, nakline ve maaş düzenlemesine ilişkin birçok işlemin geçici süreli durdurulmasını anlatan bu kuralın amacı, seçim dönemlerinde, merkezi veya yerinden yönetim kuruluşlarında, siyasal kaygılarla çıkar sağlamaya yönelik olarak personel işlerinin yürütülmesini önlemektir. Bu sayede Anayasa'da yer alan kamu görevine girme hakkının (md.72) adaletli bir şekilde uygulanabilmesinin bir gereği olarak, hem hizmete girişte, hem de görev süresince, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrımın gözetilmemesi (liyakat) bakımından, siyasal tercihlerin etkili olmaması gerektiği vurgulanmıştır. Böylece yasallık ilkesi ile birlikte liyakat sisteminin başlıca mekanizmalarından biri olan tarafsızlık ilkesi de kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin genel ilkeler arasında, dolaylı olarak yer almıştır.

1.2.6.2 Kamu Görevlisi-Diğer Kamu Personeli Ayrımının Özgünlüğü

1985 tarihli KKTC Anayasası'nda kamu görevlileri ile diğer kamu personelinin birbirinden ayrı tutulmasında, dünyadaki belli başlı ülkelerin personel sistemlerinde özellikle 1980'li yıllardan itibaren uygulanmakta olan kamu hukukuna bağlı *kamu görevlileri* (civil servants) ile özel hukuka bağlı *kamu personeli* (public employees) şeklindeki ayrımın etkili olduğu düşünülebilir.

¹⁹³ Necatigil, a.k. s.350.

Özellikle, OECD ve AB'ye üye ülkelerde bu ayırım gözetilmiştir. Ancak bu ülkelerde böyle bir ayırımın yapılması çeşitli nedenlere dayanmaktadır.

Öncelikle, kamu personeli istihdamının yaratılmasıyla, kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin dışında kalan yardımcı nitelikteki hizmetlerin AB müktesebatı çerçevesindeki serbest dolaşım ilkesi kapsamına alınabilmesi amaçlanmıştır. Böylece AB üyesi ülkelerin vatandaşlarının, bu kapsamdaki kamu hizmetlerine başvurma imkânı elde etmesiyle, başka ülkelerdeki iş imkânlarının AB vatandaşları lehine arttırılabileceği düşünülmüştür. Ayrıca kamu hukukunun güvencesi altındaki ayrıcalıklardan yararlanan kamu görevlilerinin (memur-civil servants) sayısının, yardımcı nitelikteki hizmetlerin özel hukuk (iş hukuku) kuralları kapsamında istihdam edilen ve sözleşme usulüyle çalıştırılan personele gördürülerek düşürülmesi, böylece mali harcamaların azaltılması hedeflenmiştir.¹⁹⁴

Ancak, KKTC'deki uygulamada kamu görevlileri ile diğer kamu personeli şeklindeki ayırımın, 1980'li yıllarda yükselişe geçen kamu hukukuna bağlı kamu görevlileri ile haklarında özel hukuk kuralları uygulanan, iş sözleşmesine bağlı kamu personeli şeklindeki ayırmadan farklı olduğu görülmektedir. Bu durumun nedenlerinden biri, KKTC'deki kamu personel sistemine ilişkin hukuki düzenlemelerin ağırlıklı olarak Türkiye Cumhuriyeti'ndeki statü hukukunun esas olduğu personel mevzuatının örnek alınarak hazırlanmış olmasıdır. Bir diğer nedeni ise KKTC'deki kamu personeli mevzuatının, uygulamalarının ve örgütlenme yapısının, ülkenin kendi yönetsel ihtiyaçları doğrultusunda oluşturulmuş olmasıdır. Dolayısıyla, KKTC Anayasası'nda yer alan kamu görevlisi-diğer kamu personeli ayırımı, başka ülke örneklerinden izler taşıyor olsa da kendi içinde özgün bir uygulama niteliği taşımaktadır.

Aslında KKTC Anayasası'ndaki kamu görevlisi-diğer kamu personeli ayırımı, Türkiye'deki düzenlemeden de farklılık taşımaktadır. Şöyle ki, 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndaki düzenlemede (md.128), merkezden-yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülen hizmetler bakımından memurlar ile diğer kamu görevlileri arasında 1985 KKTC Anayasası'nda (md.120) olduğu gibi bir ayırım yapılmamıştır. KKTC'deki düzenlemede, diğer kamu personeli statüsü, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilik olarak örgütlenmiş

¹⁹⁴ TEPAV, 2012, a.k., s.5-6.

bulunan kamu hizmetlerinin personeline hasredilmişken, 1982 Anayasası'ndaki düzenlemede ayrı tüzel kişilik sahibi kurumlarda, hem memur hem de diğer kamu görevlisi statüsünde personel çalıştırılmasına olanak tanınmıştır. Bu bakımdan, Türkiye'deki memurlar ile diğer kamu görevlilerinin görev yapacağı kuruluşların ayrımında, yasal tanımlamalar belirleyici olmaktadır.

1982 Anayasası'ndaki ifadeler ile kamu personel sisteminin genel çerçevesinin belirlendiği temel metin niteliğindeki 657 sayılı DMK birlikte değerlendirildiğinde, memur statüsü taşıyanların, devletin ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin, genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü oldukları asıl ve süreklilik arz eden kamu hizmetlerini üstlenen kişiler oldukları anlaşılmaktadır. Belirtmek gerekir ki, DMK'nun ilk halinde (md.4) memur:

“Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlere devamlı vazife görmek üzere atanan, genel veya katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veyahut kefalet sandıklarından aylık alan kişileri.”

ifade eder şekilde tanımlanmıştır.¹⁹⁵ Ancak, daha sonraki yıllarda söz konusu madde yeniden düzenlenerek, *“mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen aslı ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler”*ın memur sayılacağı belirtilmiştir.¹⁹⁶ Böylece, belediye ve il özel idarelerinde (yerel yönetimlerde) çalışan daimi personel de 657 sayılı DMK kapsamına alınarak memur statüsü kazanmıştır.¹⁹⁷ KKTC'deki uygulamada ise belediye personeli, 1985 Anayasası'nın 120'nci maddesine göre diğer kamu personeli kategorisinde yer aldığından, haklarında 7/1979 sayılı Yasa yerine 65/2007 sayılı Belediye Personel Yasası uygulanmaktadır.¹⁹⁸

Türkiye'deki uygulamada memurluk statüsü sistemde daha kolay ayırt edilebilirken, anlaşılması daha zor olan diğer kamu görevlisi statüsündeki personel ise kendi özel yasalarına bağlı olarak çalışan adli, askeri ve akademik personeli ifade etmektedir. Bu kapsamdaki kamu hizmeti görevlileri, genel hükümler bakımından 657 sayılı DMK'na bağlı olmakla birlikte, çalışma rejimleri,

¹⁹⁵ Bkz. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG: 23.07.1965, 12056.

¹⁹⁶ Bkz. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 12 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG: 26.05.1975, 15247.

¹⁹⁷ Benzer şekilde KİT'lerde de 657 sayılı DMK'ya tabi olarak memur istihdam edilmektedir (TODAİE, 2016, a.g.k, s.70).

¹⁹⁸ Necatigil, a.g.k, s.348.

sundukları hizmetlerin niteliği ve kurumsal yapılarının farklılığı nedeniyle kendi özel yasalarında düzenlenmiştir. Dolayısıyla Türkiye'deki düzende, devletin sivil kamu hizmetleri, memurluk sistemi kapsamında yer almakta; yargı hizmetleri, akademik hizmetler ve askeri hizmetler, memurluk sisteminin temel kurallarına dayanan, ancak kendi kurallarına bağlı olarak yürütülen hizmetler olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.¹⁹⁹ Benzer özellikler KKTC'deki personel sisteminde de geçerli olmakla birlikte, anayasal açıdan merkezi idare birimlerinden ayrı olarak örgütlenen hizmetlerin, yani KİT'lerin ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin personeli, kesin olarak kamu görevlisi statüsünden ayrı tutulmuştur.

Diğer taraftan, birçok kurumu ile Kıbrıs'ı etkilemiş olan İngiltere'deki personel sisteminde de kamu çalışanlarının en özlü şekilde Kraliyet'e bağlı *kamu görevlileri* (civil servants) ile kamu görevlilerinin dışında kalan *diğer kamu personeli* (other public servant) olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir.²⁰⁰ Ancak İngiltere'de, kamu çalışanlarının hizmete alınmasını, çalışma koşullarını, atama-yükselme sürecini, disiplin konularını, mali ve sosyal haklarını merkezi olarak düzenleyen özel bir memuriyet yasası bulunmadığından ve bu konuda içtihadın oluşmasını sağlayacak idare hukuku alanının gelişmemiş olmasından dolayı kamu çalışanları, özel sektör çalışanlarının bağlı olduğu aynı hukuksal düzenlemeler kapsamında çalışmaktadır.²⁰¹ Bu sistemde merkezi idareye dâhil olan kurumlarda istihdam edilen kamu görevlilerini (memurları) diğer kamu personeliinden ayıran ise Kıta Avrupası'ndaki memurlarda olduğu gibi, özel bir hizmete giriş sürecine ve terfi sistemine dahil olmaları, kamu gücünü kullanmaları, maaşlarını kamu ödeneklerinden almaları ve Kraliyet'e bağlı kadrolarda görev yapmalarıdır.²⁰²

¹⁹⁹ B.A.Güler, *a.g.k.*, s.84-88.

²⁰⁰ Süha Oğuz Albayrak, İngiltere'deki kamu istihdam rejimini açıklarken, *civil servants* teriminin Türkçe karşılığı olarak "kariyer memurlar" terimini, *public servants* içinse "kamu çalışanları" terimlerini kullanmaktadır. Bkz. Süha Oğuz Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, TODAİE yayını, Ankara, 2016, s.146.

²⁰¹ Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *a.g.k.*, s.222.

²⁰² Her ne kadar İngiltere'de, Türkiye ve Kıta Avrupası'ndan farklı olarak memurun statüsünü düzenleyen genel bir yasa bulunmasa da kurumları yetkilendirmek amacıyla çıkarılan yasal düzenlemeler mevcuttur. Bu konuda, 1995 yılında çıkarılan ve 2010'da yeniden düzenlenen Memurlar Yönetimi Yasası (Civil Service Management Code) ile 1996 yılında yürürlüğe konan ve aynı şekilde 2010 yılında yeniden düzenlenen Memurlar Yasası (Civil Service Code) olmak üzere iki ayrı yasa bulunmaktadır. Bu yasalardan Memurlar Yönetimi Yasası, memurların hizmete giriş süreci, çalışma saatleri, disiplini, performans değerlendirmesi gibi temel konularda kural belirleme yetkisini çizdiği sınırlar çerçevesinde kurumlara bırakmaktadır. Memurlar Yasası ise memurların bağlı olduğu temel değerleri ve yöneticilerle aralarındaki hiyerarşik ilişkiyi belirleyen kuralları getirmektedir. Ancak bu durum, memurların diğer kamu personeliinden statü ve özlük hakları açısından daha üstte oldukları sonucunu doğurmamaktadır. (Süha O. Albayrak, *a.g.k.*, s.145-148).

İngiliz personel sisteminde kamu görevlileri (memurlar) ile diğer kamu personelinin ayırt edilmesinde, özellikle hangi kamu kurumunda görev yapıldığı belirleyici olmaktadır. Bu kapsamda, merkezi yönetimde yer alan Kraliyet Dairesi (Crown), bakanlıklar ve bakanlıkların bağlı kuruluşu niteliğindeki yarı-özerk örgütler (özel statülü kamu kurumları), kamu görevlisi (memur) istihdamının olduğu kamu kurumlarıdır. Memurların dışında kalan diğer kamu personeli ise kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Birinci kategoride yer alanlar, parlamento üyeleri ile doğrudan parlamentoya bağlı olarak görev yapan Sayıştay (National Audit Office), Ombudsman ve Seçim Komisyonu'nda istihdam edilenlerdir. Bu kapsamdakiler, Kraliyete bağlı olmadıklarından ve parlamentoya karşı sorumlu olduklarından memur statüsünü taşımamaktadır.²⁰³ Benzer şekilde, ordu personeli (The Armed Forces) ile adli personel de memur statüsünde olmayıp, ayrı düzenlemelere dâhil edilmiştir. Merkezi yönetimin dışında kalan, bakanlık dışı kamu örgütlerinde (Non-Departmental Public Bodies-NDPBs), ulusal sağlık hizmeti kurumlarında (the National Health Service-NHS), KİT'lerde (Public Corporations) ve yerel yönetimlerde (Local Authorities) istihdam edilenler ise diğer kamu personeli kategorisinin ikinci grubunu oluşturmaktadır.²⁰⁴

Ancak İngiltere'de, 1980'li yıllardan itibaren, hizmete alınmanın, hizmette yükselmenin, mali ve sosyal hakların merkezi yönetim kurumlarının belirlediği esaslar çerçevesinde düzenlendiği geleneksel kamu personel sistemi terk edilmeye başlanmıştır. Yeni sistemde, personel yönetimi ile ilgili yetkiler, merkezi düzeyden yereldeki kurumlara aktararak, yerelleşmenin esas olduğu esnek bir istihdam rejiminin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca kariyer bürokrasisinin yerini, ücret ve yükselme sisteminde performansın ön plana çıktığı sözleşmelilik sisteminin almaya başlamasıyla, memur istihdamı azaltılarak, kamu işletmeleri başta olmak üzere yarı-özerk örgütlerin üst kademe düzeyinde dahi sözleşmeli personel istihdam edilmeye başlanmıştır. Böylece, hükümetler tarafından mali açıdan maaş ödemelerinin artırılması yerine performans ödemeleriyle tasarrufa gidilmesi amaçlanmıştır. Aynı zamanda bu sistem, hizmet sınıfı yerine personelin yaptığı işin ve kişisel özelliklerinin ön planda olmasına bağlı olarak, kamu örgütleri arasındaki yeteneklerine uygun diğer işlere aktarılmasına, hatta diğer Avrupa

²⁰³ TODAİE, 2016, *a.g.k.*, s.141-142.

²⁰⁴ K. Karasu, *a.g.k.*, s.222-223.

lkelerindeki yeteneklerine uygun başka görevlere geçiş yapmasına olanak sağlamak için tercih edilmiştir.²⁰⁵

KKTC'deki düzenlemede ise merkezi yönetime dâhil olan kamu örgütlerinin personeline kamu görevlisi statüsünün verilmesi ile merkezi yönetimin dışında kalan özerk örgütler, kamu iştirakleri ve yerel yönetimlerde istihdam edilenler için diğer kamu personeli ifadesinin kullanılması, İngiltere'deki sistemle benzerlik taşıtmaktadır. Ancak KKTC'deki uygulamada, kamu görevlilerine benzer şekilde diğer kamu personeli kategorisindekiler de kamu hukuku kuralları çerçevesinde hizmet yrttklerinden, hizmet şartlarının özel hukuk kurallarına göre belirlendiği İngiltere'deki diğer kamu personelinden farklılaşmaktadır. Bu bakımdan, statü rejimine bağlı kamu görevlileri gibi, Anayasanın diğer kamu personeli olarak nitelendirdiği kamu hizmeti görevlileri de asıl ve sürekli nitelikteki hizmetleri genel yönetim ilkelerine göre yrttklerinden ve hizmetleri "yardımcı nitelikteki" hizmet değil "aslı" nitelik taşıdığından, hizmete sözleşme ile bağlanmamaktadırlar.

Sonuç olarak, KKTC'de KİT'lerin ve yerel yönetimlerin daimi personeli hakkında, diğer ülkelerde (zellikle İngiltere'de) 1980'li yıllardan itibaren yükselişe geçen yerelleşme ve sözleşmelilik içeren esnek yapıdan farklı olarak, özel hukuk kuralları yerine ağırlıklı olarak kamu hukuku kuralları uygulanmaktadır. Aynı zamanda, 1985 Anayasası'ndaki yasallık ilkesi gereği, diğer kamu personelinin çalışma rejimi, bağlı oldukları kurumların yürüttükleri hizmetlerin özelliklerine göre kendi özel yasalarında düzenlendiğinden, bu kapsamdaki personelin hizmet güvencesi de kamu görevlilerinde olduğu gibi anayasal açıdan koruma altına alınmıştır. Bu nedenle, KKTC'deki kamu görevlisi-diğer kamu personeli ayırımına dayanan uygulamanın diğer ülkelerle kıyaslandığında, aslı ve sürekli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde statü hukukunun güçlü olduğu Türkiye'deki kamu personel sistemine daha yakın olduğu, ancak KKTC'ye özgü bir yapı meydana getirdiği görülmektedir.

1.2.6.3 Kamu Görevlisi-Diğer Kamu Personeli Ayırımının Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar

Yukarıda belirtildiği gibi, KKTC Anayasası, devletin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin kamu görevlileri; kamu kurumları, kamu şirketleri ve

²⁰⁵ K. Karasu, a.k, s. 230-233.

yerel yönetimler gibi ayrı kamu tüzel kişiliği olan örgütlerin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin ise diğer kamu personeli eliyle yürütülmesi şeklinde ikili bir ayırım öngörmüştür. Ancak yeni Anayasanın kabul edildiği dönemde yürürlükte bulunan ve uygulanmasına devam edilen yasalarda bu ikili ayırma ilişkin yeterli tadilat yapılmadığından, kamu görevlileri dışında kalan diğer kamu personelinin statüsü, hangi yasa kapsamına dâhil edilmesi gerektiği ve sahip olduğu haklar bakımından kamu görevlilerinden farklılıkları konusunda zaman zaman belirsizlikler ortaya çıkmıştır.

1985 Anayasası'ndan önce yürürlükte olan 1975 KTFD Anayasası'nda, hem merkezi yönetim kuruluşlarının hem de tüzel kişilik sahibi kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttüğü kamu hizmetlerinin gerektirdiği daimi görevleri ifa edecek personel için tek bir kamu görevlisi statüsü öngörülmüştü (md.93). Bu tanımlamada, merkezi idare birimlerinin personeli ile ayrı tüzel kişilik sahibi örgütlerin personeli arasında bir ayırım yapılmadığından, yerel yönetimler ile kamu kurumları gibi kamu tüzel kişilerinin sürekli personeli de anayasal açıdan kamu görevlisi statüsü kapsamında değerlendirilmişti.²⁰⁶ Ancak, KTFD Anayasası'nın amir hükümleri doğrultusunda, 1979 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Yasası'nda, KİT statüsündeki kurumların personeli kamu görevlisi kapsamından çıkarılarak, kamu görevlilerine uygulanan maaş ve ücret rejimi dışında, emeklilik konusu da dâhil olmak üzere birçok konuda kendi özel yasalarındaki düzenlemelere tabi tutularak (md.2/6), KTFD Anayasası'nda benimsenmemiş olan kamu kesimi için farklı statüde personel istihdam edilmesi durumu, yasa düzeyinde kabul edilmiştir.

Burada KİT personelinin, özel olarak 7/1979 sayılı yasanın kapsamı dışında tutulmasıyla, KTFD Anayasası'nda bahsi geçen ancak kamu görevlisinden ayrı bir statü olarak tanımlanmamış olan diğer kamu personeli kategorisinde yer alması gerektiği sonucuna ulaşmak mümkün olmuştur. Yine de Anayasa ile yasa arasında oluşan bu uyumsuzluk, 1985 Anayasası'nda *KİT'lerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin asli ve sürekli görevlerinin "diğer kamu personeli" tarafından yürütülmesi* kuralının getirilmesiyle son bulmuştur. Bu sayede, zaten 7/1979 sayılı yasanın kapsamından çıkarılarak kamu görevlisi statüsünden farklı

²⁰⁶ Aynı zamanda, KTFD Anayasası'nın bazı maddelerinde bahsi geçmekte olan, ancak tanımı yapılmayan diğer kamu personeli de önceki düzenlemeler çerçevesinde kazanmış olduğu haklarının saklı tutulabilmesi amacıyla kamu görevlisi tanımının kapsamına dâhil edilmişti (md.131).

bir statüye sahip kılınan, dolayısıyla hakkında bu yasa kurallarının uygulanmadığı KİT personelinin, diğer kamu personeli statüsüne sahip olduğu ve ayrı yasalar çerçevesinde görev yapması gerektiğine dair kural, Anayasada dayanak bulmuştur.

Ancak yeni Anayasanın kamu personeline ilişkin getirmiş olduğu kurallar sonrasında, 7/1979 sayılı yasada devlet ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personeli arasında kamu görevlisi ve diğer kamu personeli şeklinde ikili ayrıma gidilmemiş olması, eskiden beri sürmekte olan bazı uygulamaların yeni Anayasa sonrasında da devam etmesine neden olmuştur. Bu uygulamalardan biri, kamu kurumu niteliği taşıyan bazı örgütlerin sürekli personeline, kamu görevlilerinin sahip olduğu birçok hakkın, kendi yasalarıyla aynen tanınması ve 1985 yılı sonrasında da bu durumun sürdürülmesidir. Örneğin, 7/1979 sayılı yasanın kapsam maddesinde, Elektrik Kurumu ile Vakıflar Örgütü ve Din İşleri Dairesi personeli hakkında kendi özel yasalarının uygulanacağını belirtilmesi ve KİT personeli gibi açıkça yasa kapsamı dışında tutulmamış olmaları, bu kurumlardaki sürekli personele de kamu görevlilerinin sahip olduğu mali hakların verilmesinin yolunu açmıştır.²⁰⁷ Benzer şekilde, Bayrak Radyo ve Televizyon Kurumu (BRTK), Süt Endüstrisi Kurumu (SÜTEK), Türk Ajansı Kıbrıs (TAK) ve Toprak Ürünleri Kurumu gibi özerk ve katma bütçeli kurumların personeline de kendi yasalarında kamu görevlilerinin sahip olduğu ek mesai ödeneği, hayat pahalılığı artışı, on üçüncü maaş ikramiyesi gibi mali haklar tanınmıştır.

Aslında hem 7/1979 sayılı yasada hem de 1975 tarihli KİT Yasası'nda, KİT'ler ile kamu iştiraklerindeki personel ve ücret rejiminin, ülke koşulları ile kamu kesimindeki personel ve ücret rejimleri dikkate alınarak saptanacağı kuralı yer almıştır.²⁰⁸ Bu nedenle, KİT'lerdeki personele uygulanan maaş ve ücret rejiminin kamu görevlileri ile benzerlik taşıması yasalara aykırı bir durum yaratmıştır. Buradaki esas sorun, KİT'ler dışında yukarıda bahsi geçen diğer kurumların sürekli personeline de kendi özel yasalarınca verilen haklarının yanında, 7/1979 sayılı Yasa'ya atıf yapılarak, kamu görevlilerine verilen haklardan da aynen yararlanma imkanının verilmiş olmasıdır.²⁰⁹ Üstelik bu durumda olan personele bir

²⁰⁷ Bkz. Vakıflar Örgütü ve Din İşleri Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası, EVKAF, madde 51: hayat pahalılığı ödeneği hakkı ve maaş baremleri md:137. <http://www.evka.gov.tr/site/sayfa.aspx?pkey=10> (26.11.2019).

²⁰⁸ Bkz. 1975 Kamu İktisadi Teşebbüsleri (Yönetim, Denetim ve Gözetim) Yasası, md.17 ve 22.

²⁰⁹ Bkz. Bayrak Radyo Televizyon Kurumu Yasası, md.64. 32/1992 sayılı Toprak Ürünleri Kurumu (Kuruluş, Görev ve Yetkileri) Yasası, md.30.

de toplu sözleşmelerle ek haklar verilmiş, böylece mali yönden içinden çıkılması güç bir personel sorununa neden olunmuştur.²¹⁰

Oysa bu durum, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliği olan KİT'ler ve belediyeler gibi kuruluşlardaki görevlerin kamu görevlisi statüsündekiler yerine diğer kamu personeli eliyle yürütülmesini ve bu kategorideki personelin haklarının, yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin, bağlı oldukları kurumların yasalarında düzenlenmesini öngören 1985 Anayasası kuralları ile çelişki yaratmıştır. Çünkü kendi yasalarındaki düzenlemelerde, diğer kamu personeline özgü kuralların getirilmesi yerine, 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'na atıfta bulunularak, oradaki kuralların bu kapsamdaki personel için de aynen uygulanması yöntemi tercih edilmiştir. Kuşkusuz bu tercih, geniş bir personel kitlesini kapsamına almış olan Kamu Görevlileri Yasası'nın istisnaları arasında sayılarak, yasanın uygulandığı kamu kuruluşları dışında bırakılmış olan kurumların personelinin de kendi özel yasaları aracılığıyla tekrardan bu yasanın kapsamına dâhil edilmesine neden olmuştur. Ayrıca, söz konusu kamu kurumlarının katma bütçeli olmaları ve devletten ayrı tüzel kişilik olarak özerk bir statüde örgütlenmeleri, mali açıdan devlet bütçesinden ayrı bir bütçe ile yönetilmelerini, yani mali özerkliği ve kendi gelirleri ile personel giderlerini karşılamalarını gerektirmektedir. Ancak bu kurumlarda sürekli personel olarak görev ifa edenlerin, kamu görevlilerinden farklı bir maaş ve sosyal güvenlik sistemine bağlı olmaları beklenirken, bağlı oldukları kurumların yasalarında kendilerine Kamu Görevlileri Yasası'ndaki maaş ve özlük haklarının aynen tanınmış olması, mali özerkliklerinin olumsuz etkilenmesine yol açmıştır.²¹¹

Diğer taraftan, 1985 Anayasası'nda kamu personeli için öngörülen kamu görevlisi ve diğer kamu personeli olmak üzere iki farklı statü, yerel yönetimlerin personelinin durumunda ve hakkında uygulanan kurallarda bazı değişiklikleri gerektirmiştir. Öncelikle, 7/1979 sayılı yasanın kapsam maddesinde bahsi geçmeyen ve 1985 Anayasasına göre KİT'ler gibi kamu tüzel kişiliği haiz olduğundan diğer kamu personeli kategorisinde yer alan belediye personelinin durumu, geçmiş düzenlemelerdeki kurallardan dolayı zaman zaman tartışma konusu olmuştur. Aslında 7/1979 sayılı yasanın kapsamında belediye personelinden söz edilmemesi, belediye personelinin hâlihazırda kamu görevlisi

²¹⁰ TEPAV, 2012, *a.g.k.*, s.10.

²¹¹ *A.k.* s. 8-10.

sayılmadığının ve haklarında kendi yasa kurallarının uygulandığının bir göstergesidir. Ayrıca belediyelerin yönetsel serbestliğe sahip olabilmelerini sağlayan yerel özerklik ilkesi uyarınca, yerel nitelikte olan işlerin kendi bütçeleri, kendi personeli ve merkezin hiyerarşisi dışındaki kendi kurumsal yapıları çerçevesinde görülmesi beklenmektedir. Bu nedenle belediye personeli, hizmete giriş şekli açısından da genel idari hizmet kuruluşlarında sürekli personel olarak çalışan ve merkezi bir birim olan KHK tarafından atanan kamu görevlilerinden ayrı tutulmaktadır.

KKTC yerel yönetim sisteminde, diğer kamu personeli olarak nitelendirilen belediye personelinin çalışma koşulları ve özlük işleri, 7/1979 sayılı yasadan ayrı yasalarda düzenlenmektedir. Günümüzde belediye personeli, 65/2007 sayılı Belediye Personel Yasasındaki kurallar çerçevesinde istihdam edilmekte ve hizmet görmektedir. Söz konusu yasaya göre belediye hizmetlerini yürüten personel, sürekli personel, sözleşmeli personel ve işçiler olmak üzere üç şekilde istihdam edilmektedir.²¹² Aynı zamanda belediye personelinin istihdam sürecinde yetki ve sorumluluk, yönetsel serbestlik gereği belediye organlarına bırakılmıştır.²¹³ Bu sayede, belediyelerin yerel hizmetleri kendi imkânlarıyla verebilmesi için sahip olması gereken insan kaynağının belirlenmesinde yetki ve sorumluluk üstlenmesiyle, merkezi yönetimin mali ve idari yükünün hafifletilebilmesi amaçlanmıştır. Ancak uygulamada, hem yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden, hem de geçmiş yıllarda belediye personeline kamu görevlilerinin sahip olduğu bazı hakların ve ayrıcalıkların tanınmasından kaynaklanan birtakım aksaklıklar ortaya çıkmıştır.

1995 yılında 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası yürürlüğe girene kadar, belediye personeline 15/1980 sayılı eski Belediyeler Yasası ve onun altında yapılmış olan Belediye Personel Tüzüğü kuralları uygulanmış, ancak 51/1995 sayılı yeni yasa yürürlüğe girince, söz konusu düzenlemelerin uygulanmasına son verilmiştir. Ancak 1995 yılından 2007 yılında 65/2007 sayılı Belediye Personel Yasası yürürlüğe girene kadar, belediyelerin personel istihdamını

²¹² Ruşen Keleş, Ayşegül Mengi, vd. *KKTC’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Nobel yayınevi, 2017, sf: 36-37.

²¹³ 65/2007 sayılı yasaya göre, sözleşmeli personel, bütçede karşılığı bulunması koşuluyla Belediye Başkanınca atanır (md.6/2). Yine, belediye personelinin atanma, onaylanma, yükselme, görevden çekilme gibi özlük işlemleri ile disiplin işlerini yürütmekle sorumlu olan belediye başkanıdır. Başkan bu görevini, bu Yasa çerçevesinde oluşturulacak komisyon ve kurul kararları çerçevesinde yürütürken, Belediye Meclisine bilgi vermekle yükümlüdür (md.7).

düzenleyen herhangi bir yasa veya tüzük bulunmadığından, bu sürede tüm belediyeler sürekli personel yerine sözleşmeli ve geçici statüde personel istihdam etmek zorunda kalmıştır. Ancak, sözleşmeli ve geçici statüde istihdam edilmiş olsalar da sürekli personelin yapmakla yükümlü olduğu görevleri gören, yani sürekli personel gibi asli ve sürekli nitelikteki işleri gören sözleşmeli ve geçicilerin mağduriyetlerinin giderilebilmesi için 65/2007 sayılı yasada bu personelin kadrolara intibaklarının İntibak Komisyonlarınca²¹⁴ yapılması öngörülmüştür.²¹⁵ Ancak bu durum, belediye personelinin özlük hakları bakımından, 65/2007 sayılı yasa öncesi istihdam edilenler ile sonrasında istihdam edilenler şeklinde ikiye ayrılması sonucunu doğurmuştur.

65/2007 sayılı yasa öncesinde istihdam edilenler ile sonrasında istihdam edilenler arasında özlük hakları açısından nasıl bir fark olduğu, emeklilik konusunda rahatlıkla görülebilmektedir. Söz konusu yasadan önce, belediye personelinin emeklilik konusunda hangi yasa kurallarına bağlı olması gerektiği yargı kararlarına da konu olmuş, sorun kamu görevlisi ve diğer kamu personeli ayrımı tartışması üzerinden çözüme kavuşturulmuştur. KKTC Yüksek İdare Mahkemesinin 2000 yılında karara bağladığı davada, kamu görevlisi ile diğer kamu personeli ayrımının emeklilik kuralları açısından geçerli olamayabileceği ortaya konmuştur. Söz konusu kararda Yüksek İdare Mahkemesi, Girne Belediyesinde mimar olarak görev yaptığı dönemde milletvekili seçilen ve milletvekilliği 1990 yılında sona erince Girne Belediyesi'ndeki görevine geri dönerek, 1991 yılında emekliye ayrılan davacının, yürürlükte olan kurallara göre belediye kamu görevlisi statüsü taşıdığını belirtmiştir. Şöyle ki, 514/1984 sayılı Belediye Kamu Görevlileri Tüzüğü'ne göre emekliye ayrılacak bir belediye personeli hakkında Emeklilik Yasası kurallarının uygulanması gerektiğinden, davacının kamu görevlilerinin Emeklilik Yasası tahtında sahip olduğu haklardan aynen yararlanma hakkı bulunmaktadır. Bu doğrultuda, davacının siyasal kamu görevi süresi ile diğer kamu personeli olarak belediyedeki hizmet süresinin birleştirilebileceği, yani bir bütün olarak emeklilik hakkı kazandıran hizmetten sayılabileceği kararlaştırılmıştır.²¹⁶

²¹⁴ Bu Komisyonun oluşumu 65/2007 sayılı Yasa'nın geçici 2'nci maddesinde düzenlenmiştir.

²¹⁵ Necatigil, a.g.k, s. 345.

²¹⁶ Davacının emekliye ayrıldığı 1991 yılında yürürlükte bulunan 15/1980 sayılı eski Belediyeler Yasası'nın memurların özlük hakları yan başlıklı 73'üncü maddesine göre, *"Belediye memurlarının emeklilikleri ve diğer özlük işleri Bakanlıkça hazırlanacak bir tüzükle düzenlenir"*. Belediye memurlarının özlük işlerinin düzenlenmesi amacıyla hazırlanan, 514/1984 sayılı

Görüldüğü gibi eski düzenlemeler çerçevesinde belediye personelinin emeklilik haklarını düzenleyen ayrı bir yasa hazırlanmadığından ve bu konuda kamu görevlisi gibi değerlendirildiklerinden, belediye personeli uzun yıllar kamu görevlilerine uygulanan Emeklilik Yasası kurallarına tabi kılınmıştır. Nitekim 65/2007 sayılı yasanın 19'uncu maddesinde, bu yasa yürürlüğe girmeden önce istihdam edilen personele ve halihazırdaki emeklilere, kazanmış oldukları haklar bakımından, kamu görevlilerine uygulanan 26/1977 sayılı Emeklilik Yasası kurallarının uygulanması ve emekli maaşlarının Maliye Bakanlığınca karşılanması öngörülmüştür. Bu yasanın yürürlüğe girdiği tarihten sonra, asıl ve sürekli kadrolara atanacak belediye personeline ise emeklilik hak ve menfaatleri bakımından Kıbrıs Türk Sosyal Sigortalar Yasası kurallarının uygulanacağı ve Kıbrıs Türk Sosyal Sigortalar Yasası kapsamında sigortalı sayılacakları belirtilmiştir (md.19/2). Böylece, ayrı bir emeklilik yasasının hazırlanmasına gerek kalmadan, belediye personeli Emeklilik Yasası'na tabi olan eski personel ile Kıbrıs Türk Sosyal Sigortalar Yasası kapsamında sigortalı sayılan yeni personel şeklinde ikiye ayrılmıştır.

Sonuçta, 1985 Anayasası'nın kamu personeline ilişkin kurallarının uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar, ağırlıklı olarak diğer kamu personeli statüsündekilerde ortaya çıkmıştır. Bu sorunun kaynağı ise Anayasadaki kamu görevlisi ile diğer kamu personeli şeklindeki ikili ayırım değildir. Çünkü 1985 Anayasası'ndaki iki farklı statüsünün öngörülmesi ve diğer kamu personelinin KİT'lerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin sürekli personeli şeklinde belirlenerek, kamu görevlisi statüsünden ayrılmasıyla, geçmişten beri sürmekte olan diğer kamu personelinin kim olduğu sorunu ortadan kalkabilmiştir. Ancak 7/1979 sayılı yasa başta olmak üzere çeşitli yasalarda bu ikili ayırım yeterince içselleştirilememiştir. Aynı zamanda, yukarıda bahsi geçen kamu kurumlarının kuruluş yasalarında, kendi personelinin statüsünün ve özlük haklarının yeterince açıklanmayarak, 7/1979 sayılı yasaya yapılan göndermeler ile kamu görevlisinin kapsamı geniş tutulmaya devam edilmiştir. Neticede, diğer kamu personeline özgü düzenlemelerin yetersizliği, bu kategoridekilere uygulanacak kurallarda zaman zaman belirsizliklerin yaşanmasına ve esasen kamu görevlilerinin çalışma

Belediye Kamu Görevlileri Tüzüğü'nün 69'uncu maddesinde ise belediyedeki görevinden çekilmek isteyen görevli hakkında, kamu görevlilerine uygulanan Emeklilik Yasası kapsamında işlem yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. YİM 1/99 (D.19/2000) sayı ve 26 Ekim 2000 tarihli karar; <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=yim&yile=2000> (18.01.2018).

rejimini düzenleyen 7/1979 sayılı yasaya fazla bağımlı kalmalarına neden olmuştur.

1.2.7. Yeni Kamu Personel Sistemi Dönemi (2008 ve Sonrası)

7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası ile biçimlenen Kıbrıs Türk kamu personel sistemi, merkeziyetçi, statüer ve korumacı özellikleriyle, devletin temsilcisi olan kamu görevlilerine çeşitli haklar tanıyarak güvenceli bir konumda hizmet vermelerini sağlamıştır. Üstelik, 7/1979 sayılı yasanın öngörmüş olduğu çalışma rejimi, kendi yasalarına tabi olan emniyet mensuplarının, öğretmenlerin, yargı personelinin, Güvenlik Kuvvetleri'ne bağlı askeri personelin, KİT'lerin ve belediyelerin personelinin tabi olduğu yasal düzenlemelerin ilkesel anlamda temelini oluşturmuş; kamu görevlilerine tanınan birçok hakkın benzeri bu personele de verilmiştir.²¹⁷ Böylece ülkenin kamu personel sistemi, devlet tarafından korunan, güvenceli, değiştirilmesi güç ve korumacı bir kimliğe sahip kılınmıştır.

Ancak, 7/1979 sayılı yasanın temelini oluşturduğu bu kamu personel sistemi, 1980'li yıllardan itibaren, özellikle de KKTC'nin kurulmasından sonra, hem ülke içindeki mali istikrarın sağlanması ve kamu yönetiminin daha etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması, hem de Türkiye ve AB ile geliştirilen mali ve yönetsel ilişkiler açısından sorgulanmaya başlanmıştır. Artık kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve şeffaflığın artırılması, mali yönetişimin geliştirilmesiyle kamu maliyesinde disiplin sağlanması, hizmet sunumu kalitesinin ve personel verimliliğinin artırılması ve özel sektör ile kamu emeği arasındaki rekabetin artırılması öncelikli hedefler arasında yer almıştır.

Kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesi yönündeki köklü adımlar ise siyasi ve ekonomik açıdan uygun zeminin bulunduğu 2000'li yıllarda atılmaya başlanmıştır. Çünkü, KKTC ve Türkiye arasındaki ekonomik ilişkiler açısından 2000'li yıllar, Türkiye'nin mali ve teknik destek sağlamasına imkan kılan ekonomik kalkınma programlarının uygulamaya konulduğu ve bu programlara dayanan Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolleri'nin imzalandığı yıllar olmuştur.²¹⁸ Bu protokollerin dayanağı olarak hazırlanan ve

²¹⁷ Bkz. EK-1: Bilgi Edinme Hakkı Yasası Uyarınca Personel Dairesi Müdürlüğü'ne Yönlendirilmiş Olan Soruların Cevaplandırılması, Evrak Tarihi: 8 Mayıs 2018, Evrak Sayısı: PER.0.00-332.05-18-E.849.

²¹⁸ KKTC Dışişleri Bakanlığı, <https://mfa.gov.ct.tr/tr/dis-politika/turkiye-cumhuriyeti-ile-iliskiler/> (29.08.2020).

kamu yönetiminde yapısal değişiklikleri öneren reform programlarında, kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin artırılması ve mali disiplinin sağlanması açısından kamu personel sisteminin reforma tabi tutulması gerektiği vurgulanmıştır. Buna ilaveten, 2004 yılında Kıbrıs Türk toplumunun AB'ye üyeliğinin gündeme gelmesiyle başlayan uyum süreci de kamu sektörünün etkinliğinin ve verimliliğinin artırılmasını ve kamu personel sisteminin AB normları çerçevesinde düzenlenmesini gerekli kılmıştır.²¹⁹ Dolayısıyla kamu personel sisteminde köklü değişiklikler öngören reformist adımlar için 2000'li yıllar uygun bir zemin oluşturmuştur. Bu doğrultuda kamu personel sistemi, özellikle mali ve sosyal hakların yeniden düzenlenerek çalışma rejiminde köklü değişikliklerin gerçekleştirildiği bir reform süreci içerisine girmiştir.

Öte yandan, her ne kadar kamu personel reformu dış ülkelerin ve uluslararası kuruluşların talepleri doğrultusunda şekil almış gibi görünse de kamu personel sisteminde gerçekleştirilen bu reformist değişiklikler, KKTC'nin ülke içi şartlarına ve kendi kamu yönetiminde ihtiyaç duyulan değişime paralel olarak hayata geçirilmiştir.²²⁰ Bu bakımdan kamu personel sisteminde statü hukukundan bir kopuş yaşanmamış ve yapılan değişiklikler ağırlıklı olarak kamu görevlilerinin değerlendirilmesi, ilerleme ve yükselmesi (terfi) ile sosyal ve mali haklarına yönelik olmuştur. Ayrıca, atılan bu reformist adımların ortak amacı, kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin artırılması, kamu maliyesine külfet oluşturan personel giderlerinin ortadan kaldırılarak mali sürdürülebilirliğin sağlanması ve özel sektörün işleyiş ilkelerine uygun olan rekabetçi bir çalışma ortamının kamu kesiminde de yaratılması şeklinde ortaya konmuştur.²²¹

Kamu personel sisteminde yeni bir dönem başlatan bu reformist değişiklikleri ise beş başlık altında sıralamak mümkündür. Birinci değişiklik, 2008 yılında uygulanmaya başlayan, 73/2007 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası ile getirilen tek güvenlik sistemidir. İkinci değişiklik, yine 2008 yılında 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasasında yapılan değişiklikle gerçekleştirilen, sicil sisteminden performans değerlendirme sistemine geçilmesidir. Üçüncü ve en çok tartışma yaratan değişiklik, kamu personelinin maaş rejimi ve terfi sisteminde önemli farklılıklar yaratan 47/2010 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve

²¹⁹ Avrupa Komisyonu, https://ec.europa.eu/cyprus/about-us/turkish-cypriots_tr (29.08.2020).

²²⁰ Hakan Dulkadiroğlu ve Süha.O. Albayrak, 2018, a.g.k, s.212.

²²¹ TEPAV, *KKTC Devleti Fonksiyonel-Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması*, Tepav Yayınları, No: 67, Nisan 2013, Ankara, s.14-15.

Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası'nın getirmiş olduğu yeni personel düzenidir. Dördüncü değişiklik, 2019 yılında Cumhuriyet Meclisi'nden geçirilen ancak henüz yürürlüğe girmemiş olan, 41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasıdır. Sonuncu ve en kapsamlı düzenleme ise şu anda Taslak halinde Meclis'te yasalaşmayı bekleyen yeni Kamu Görevlileri Yasasıdır.²²² Kamu personel sisteminde yeni bir dönem başlatan bu beş değişikliğin hangi ihtiyaçlar doğrultusunda gerçekleştirildiğinin ve neleri amaçladığının analiz edilmesi, 2000'lerden itibaren KKTC'deki kamu personel sisteminin dönüşümünü ortaya koyabilmek bakımından yararlı olacaktır.

1.2.7.1 Sosyal Güvenlik Yasası-Tek Güvenlik Sistemine Geçiş

Kamu ve özel sektör çalışanlarının mali ve sosyal haklarının birbirine yaklaştırılması, 1990'lı yıllardan itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmaların içeriğine göre, kamu görevlisi, asker, öğretmen, belediye çalışanı gibi her meslek grubuna ayrı sosyal güvenlik programının uygulanması ve bu programların da karmaşık, fazla çeşitli ve dağınık halde bulunması, hem sosyal güvenlik kurumlarının verimli ve hızlı çalışmasına, hem de etkin yönetilmesine engel olmaktaydı. Üstelik sosyal güvenlik mevzuatındaki metinsel karmaşıklıklar ve farklı zamanlarda yapılmış irili ufaklı ekleme ve çıkartmalar, mevzuatın güncel konular karşısında yetersiz kalmasına neden olmaktaydı. Ayrıca, sosyal güvenlik sisteminin mali yapısı açısından çok erken yaşta emeklilik uygulamalarının olması²²³, sosyal güvenlik kurumlarının gelir gider dengesizliklerinin bulunması, prime esas oluşturan beyanların gerçek gelir düzeyinin altında yapılması ve devletin sosyal sigorta fonuna gerektiği ölçüde katkı yapmamış olması da yine sistemin işleyişindeki aksaklıklar olarak görülmekteydi.²²⁴

Bu kapsamda, özel sektör çalışanları ile kamu çalışanlarının tek bir sosyal güvenlik sistemine bağlanması ilk kez 1994 yılında gündeme getirilmiş, ancak sonuçlandırılmamıştır.²²⁵ Bu konudaki en köklü adım ise 2008 yılında, 73/2007 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle atılmıştır. Söz konusu Yasa'nın genel gerekçesinde tek güvenlik sistemine geçişle amaçlananın; çalışanlar arasındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve norm (standart) birliği

²²² (Ahmet Havutçu, Kişisel Görüşme).

²²³ 1977 yılında çıkartılmış olan ve kamu görevlilerini kapsayan 26/1977 sayılı Emeklilik Yasası'na göre devlet memurları, 1987 öncesi döneminde işe başlamış olanlar yaş koşulu olmadan 15 yıl, 1985 öncesi başlamış olanlar ise 10 yıl hizmet ile emekli olma hakkına sahiptirler (md.48).

²²⁴ TEPAV, *KKTC Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi*, 2012, s.6-7.

²²⁵ (Ahmet Havutçu, Kişisel Görüşme).

sağlayarak farklı sosyal güvenlik sistemlerine tabi olan kesimleri aynı sosyal güvenlik sistemine dahil etmek olduğu belirtilmiştir. Bunu yaparken de aktueryal dengelere dayalı, kendi ayakları üstünde durabilen, eşit, adil ve sürdürülebilir bir yapı kurulmasının amaçlandığı ifade edilmiştir. Bu sayede, emeklilik hak ve menfaatleri bakımından kamu ve özel sektör çalışanları arasındaki farklılıkların ortadan kaldırılarak, kamudan özele, özelden de kamuya geçişlerin daha kolay gerçekleştirilebileceği bir yapının oluşturulması hedeflenmiştir.²²⁶

Söz konusu Yasa hazırlanırken, Avrupa Birliği ülkelerindeki uygulamaların ve bu konudaki ILO sözleşmelerinde yer alan hususların göz önünde bulundurulduğu vurgulanmıştır. Yine, Dünya Bankası uzmanlarınca yapılmış olan ve Dünya Bankası Raporlarına girmiş değerlendirmeler doğrultusunda hareket edildiği belirtilerek, bu Yasa ile hem sosyal sigortalar sisteminin, hem de devlet emeklilik sisteminin sürdürülebilir bir mali yapıya kavuşturulabilmesi için gerekli altyapının hazırlandığı ifade edilmiştir. Bu açıdan 73/2007 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası, hem ülkenin kendi yönetsel ve mali ihtiyaçlarının giderilmesi, hem de üyelik hedefi bulunan AB kriterlerine uyumun sağlanması açısından bir zorunluluk olarak görülmüştür.²²⁷ Böylece, yeni kamu personel sistemi döneminde kamu reformuna giden yoldaki ilk adım atılmıştır.

1.2.7.2 Sicil Değerlendirmesinden Performans Değerlendirmeye Geçiş

KKTC'deki kamu görevlilerinin değerlendirilmesinde, 2008 yılına kadar sicil sistemi kullanılmış ve bu tarihten sonra performans değerlendirme sistemine geçilmiştir. Performans değerlendirme sistemine geçiş için 2008 yılında hazırlığı tamamlanan Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasa Tasarısı'nın genel gerekçesinde ise bu değişikliğin amacının, kamu görevlileri ile amirler arasında anlaşmaya varılarak yapılacak iş planları ve bu planlar kapsamında belirlenecek bireysel hedefler doğrultusunda kamu görevlilerinin değerlendirilmesini sağlayacak daha şeffaf ve daha adil bir performans değerlendirme sistemi getirmek olduğu belirtilmiştir.²²⁸

²²⁶ KKTC Cumhuriyet Meclisi Kütüphanesi, *Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı*, Genel Gerekçe.

²²⁷ a.k., Genel Gerekçe.

²²⁸ KKTC Cumhuriyet Meclisi Kütüphanesi, *Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasa Tasarısı*, Genel Gerekçe.

Her ne kadar bu gerekçe, yeni değerlendirme sisteminin kamu görevlisinin bireysel çalışması açısından bir gereklilik olduğunu ortaya koysa da performans değerlendirme sistemine geçilmesinin esas amacı, kamu görevlilerinin değerlendirilmesinin AB standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi, siyasi etkilerden kurtarılması, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verilebilirlik anlayışına dayandırılması, bu sayede de kamu çalışanlarının veriminin ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması olmuştur. Aynı zamanda özel sektörün işleyişine uygun bir değerlendirme yöntemi olan performans ölçme yönteminin getirilmesiyle, kamu görevlilerinin niteliklerinin geliştirilmesi, terfilerde liyakatin sağlanması ve özel sektördeki gibi rekabete uygun çalışacak personel yapısının kamu sektöründe de oluşturulması amaçlanmıştır. Bu bakımdan kamu personel yönetiminde performans ölçme ve değerlendirme sistemine geçilmesi, kamu reformu için uygun zemini hazırlamıştır.

1.2.7.3 47/2010 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası

2011 yılına kadar kamu kesiminde çalışan öğretmenlerin, sağlık çalışanlarının, askerlerin, Sivil Savunma Teşkilatı personelinin, polis mensuplarının, KİT'lerin ve kamu kuruluşlarının personelinin maaş ve ücret rejimi kendi özel yasalarında düzenlenmekteydi. Bu nedenle her meslek grubu için uygulanan ayrı barem tablosu ve maaş skalası bulunmaktaydı. Ancak, 2000'li yıllardan itibaren bu çeşitlilik, reel sektör aleyhine işleyen ve rekabet gücünü azaltan bir sistem olarak görülmeye başlanmıştır. Özellikle 2004'ten sonra, aynı hizmet sınıfı içerisindeki aynı kadrolar arasında bile maaş miktarları açısından farklılıklar yaratan, maaş sistematüğini bozan ve kamu maliyesinin sürdürülebilir bir yapıda işlemesine engel teşkil eden bu sistemin değiştirilmesi ve daha eşitlikçi, denetlenebilir ve öngörülebilir bir sistemin getirilmesi için kapsamlı çalışmalar başlatılmıştır.²²⁹

Bu doğrultuda hazırlanan, Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasa Tasarısı'nın genel gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır:

“Kamuda, kamu tüzel kişiliklerinde, kamu iktisadi teşebbüslerinde, kamu iştiraklerinde ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarda çalışmaya başlayacak olan memur

²²⁹ Ahmet Havutçu, a.k.

*ve işçilere uygulanacak olan maaş ve özlük haklarında yeknesaklık sağlamak ve performansı artırmak amacıyla bu yasa tasarısı hazırlanmıştır.*²³⁰

Bu ifadelerden anlaşılacağı üzere, bu yasa çalışması ile kamu kesiminde farklı statülerde çalışanların tek bir barem düzenlemesi içinde çalışmalarını sağlamak amaçlanmıştır. Bu girişimin temel nedeni olarak ise özel sektör ile uyumlu maaş ve ücret rejiminin yaratılarak, reel sektörün rekabet gücünün artırılmak istenmesi gösterilmiştir. Üstelik bu amaçla, kamu görevlilerinden tamamen farklı çalışma şartlarına ve özlük haklarına sahip olan askeri personel, polis mensupları ve sağlık çalışanları da bu yasanın mali kurallarına dahil edilmiştir. Ayrıca bu yasa çalışması ile kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu tüzel kişiliklerinde ve kamu iştiraklerinde çalışanlara uygulanacak olan mali haklarda birlik sağlayarak verimliliğin yükseltilmesi amaçlandığından, getirilmiş olan yeni kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi kuralları, kamu maliyesine yük oluşturabilecek giderlerin azaltılması ve mali sürdürülebilirlik ilkesinin sağlanması amaçlarına yönelik olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla yeni kurallar, kamu görevlilerinin performansına dayandırılmış ve verimlilik ilkesi temelinde ele alınmıştır.²³¹

Bu doğrultuda söz konusu Tasarı 2010 yılında kabul edilmiş ve 1 Ocak 2011 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. 47/2010 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, Tasarı'da öngörüldüğü gibi, kamu kesiminde çalışan tüm kamu çalışanlarının mali haklarında köklü değişiklikler meydana gelmiş; 1 Ocak 2011 tarihinden sonra kamu görevine atanan sürekli personel, hem hizmet sınıfları içindeki derece yükselmesi, hem de kademe ilerlemesi bakımından 7/1979 sayılı yasadaki kurallara bağlı olmaktan çıkarılmıştır. Bu bağlamda 47/2010 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi, kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesine yönelik olarak 2008 yılında gerçekleştirilmiş olan özel sektör çalışanları ile kamu çalışanlarının tek bir sosyal güvenlik sistemine bağlanması ve kamu görevlileri için performans değerlendirme sisteminin getirilmesi adımlarını tamamlayıcı nitelikte bir reformist girişim olmuştur.

Diğer taraftan bu değişiklik, 7/1979 sayılı Yasaya tabi olan kamu görevlileri ile 47/2010 sayılı Yasaya tabi olanlar arasında, terfi hakkı elde etme süreçleri,

²³⁰ KKTC Cumhuriyet Meclisi Kütüphanesi, *Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasa Tasarısı*, Genel Gerekçe, YT-19-1/2009-629(13), 3.8.2009.

²³¹ Kişisel görüşme Ahmet Havutçu.

terfi çeşitleri ve mali ilerleme adımları açısından ciddi farklar yaratmıştır. Her şeyden önce 1 Ocak 2011 sonrasında kamuda istihdam edilenlerin maaş miktarları ile diğer ödenekleri ciddi miktarda azaltılmış; terfi için 7 yıl beklemek zorunda bırakılmaları ve performans değerlendirmede 70 puanı tamamlamak zorunda olmaları ise çalışma koşullarında adaletsizlik yaratmıştır. Bu olumsuzlukları gidermek için sosyal haklarda yeterli düzenlemenin yapılmamış olması da bu Yasanın ilk başta öngördüğü eşitliğin ve sürdürülebilirliğin sağlanamamasına yol açmıştır.

1.2.7.4 41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası

2019 yılında çıkarılan ancak henüz yürürlüğe girmemiş olan 41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası, AB müktesebatına uyum sürecinin bir parçası olarak hazırlanmıştır. Aynı zamanda Türkiye’de uygulanmakta olan ve özellikle 1990’lı yıllardan itibaren kalkınma planlamasının işleyişinde önemli değişiklikler getiren stratejik planlama modelinin, Kıbrıs Türk kamu mali yönetimine aktarılabilmesi amacıyla çıkarılmış bir yasadır.²³² Bu yeni modele göre bütçe hazırlama sürecindeki temel amaç, kamu sektörü faaliyetlerinde, kaynakların stratejik olarak belirlenen amaç ve hedeflere yönlendirildiği, çıktı ve sonuçlar üzerinden yapılan değerlendirmeyle maliyetin ve işin ölçüldüğü, dolayısıyla çalışanların performanslarına dayalı olarak ücretlendirildiği bir bütçeleme modeli getirerek mali disiplini güçlendirmektir.²³³

Bu çerçevede, 41/2019 sayılı yasanın kamu personel sisteminin yeniden ele alındığı reform sürecindeki önemi, 2008 yılından itibaren kamu yönetiminde etkinliğin ve personel verimliliğinin artırılması amacıyla atılmış olan adımların tamamlayıcısı niteliğinde olmasıdır.²³⁴ Bir diğer önemi ise mali planlama döneminde, personel konusunda uygulanacak istihdam ve maaş politikaları ile bu alanlarda beklenen değişimlerin mali etkilerinin analiz edilmesinde Maliye Bakanlığı’na önemli görevler yüklemesidir. Ayrıca bu yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu mali yönetimine ilişkin getirilen bütün yeniliklerin, belediyeler ve Güvenlik Kuvvetleri de dahil olmak üzere, kamu tüzel kişiliği haiz

²³² TEPAV, *KKTC Mali Yönetim Sistemi’nin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizi*, 2012, s.47.

²³³ KKTC Cumhuriyet Meclisi Kütüphanesi, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasa Tasarısı*, Genel Gerekçe.

²³⁴ Kişisel görüşme Ahmet Havutçu.

kuruluşların personelini de etkileyecek şekilde daha geniş bir alanda uygulanmaya başlayacak olması da söz konusu yasayı önemli kılmaktadır.

1.2.7.5 Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı

Özellikle KKTC'nin kurulmasından itibaren, hem ülkenin kendi ekonomik ve yönetsel ihtiyaçlarının artmaya başlaması, hem de Türkiye Cumhuriyeti ile yürütülen siyasi, ekonomik ve mali ilişkilerin daha planlı yürütülmeye başlamasıyla birlikte karşılanması zorunlu hale gelen mali istikrarın sağlanması ve kamu yönetiminin daha verimli ve etkili bir yapıya kavuşturulması ihtiyacı, hizmetleri yürütecek personelin dahil olduğu çalışma rejimini dönüştürmeye başlamıştır. Bu bağlamda, 2008 yılından itibaren daha planlı olarak gerçekleştirilmeye başlayan kamunun etkinliğinin, verimliliğinin ve özel sektörün rekabet gücünün artırılmasına yönelik reform girişimi, ağırlıklı olarak kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılmasını ve düzenlenmesini odağına almıştır. Bu nedenle, geleneksel kamu yönetimi anlayışını yansıtan 1979 tarihli Kamu Görevlileri Yasası, yeni kamu yönetimi anlayışının ihtiyaç duyduğu verimliliği yüksek, etkin ve özel sektör ile rekabet edebilecek performans seviyesine sahip çalışan kitlesinin ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmiştir.

Mevcut Kamu Görevlileri Yasası'na yönelik olarak, özellikle kamuda hiyerarşinin bozulmasına, liyakat sisteminin zarar görmesine, derece yükselmesine rağmen alt derecedeki görevlerin de sürdürülmesine, hizmet şemalarında hayali kadroların yaratılmasına, üst kademe yöneticilerinin sayısının artmasına, belirli bir derece için öngörülenin üstünde maaş ödenmesine (birleşik barem), kamu görevlilerine öğrenim gördükleri her fazladan yıl için verilen kademe ilerlemesinin sınırsız kullanılarak amacından sapılmasına yol açtığı eleştirileri getirilmektedir.²³⁵ Tüm bu gerekçeler ışığında, “kamu reformu” adı altında yeni Kamu Görevlileri Yasası hazırlanmıştır. Henüz yürürlüğe girmemiş olan bu yeni yasa ile amaçlanan, kamu kaynaklarının hedef odaklı, şeffaf ve etkin kullanılmasını sağlayacak emek gücünün istihdam edilmesi, yetiştirilmesi, hizmet sunumu kalitesinin ve personel verimliliğinin artırılması, siyasal etkilerin azaltılarak liyakatin artırılması ve mesleki uzmanlaşmanın sağlanması olarak belirlenmiştir. Ancak söz konusu Tasarı'nın on yılı aşkın süredir yürürlüğe girememiş olması, kamu reformunun güncelliğini yitirmesine neden olmaktadır.

²³⁵ Hakan Dulkadiroğlu ve Süha.O. Albayrak, 2018, *a.g.k.*, s.209.

Çalışmanın dördüncü bölümünde Tasarı'nın içeriği ve yürürlüğe girmesinin önündeki engeller ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.3. Değerlendirme

Modern anlamdaki kamu personeli olgusu, kapitalist devlete (ulus devlete) özgü ussal bir yönetim tarzı olan bürokrasinin tarihsel gelişimi ile paralel bir gelişim sürecinden geçmiştir. Ancak Kıbrıs'ta bürokrasinin gelişimi, Avrupa'daki modern kapitalist devletin ortaya çıkış sürecinde yaşanan toplumsal ve ekonomik dönüşümlerden farklı bir seyir izlemiştir. Bu süreçte, Ada'nın sömürge yönetiminden bağımsız bir devlete dönüşürken geçirdiği yönetsel evrim etkili olmuş ve Kıbrıs'a özgü bir yönetim geleneği oluşmuştur. Bu yönetim geleneğinin en önemli aygıtlarından biri olan kamu personeli de içinde bulunduğu yönetim geleneğinin gerektirdiği şekilde, kendine özgü özellikler taşıyan bir sistem içerisinde kendine yer edinebilmiştir.

Bu bölümde KKTC'deki kamu personel sisteminin kuruluşu, gelişimi, örgütlenmesi ve işleyişi, Osmanlı Dönemi'nden başlayarak günümüze kadar uzanan yedi tarihsel dönem üzerinden analiz edilmiştir. İlk olarak, 1571-1878 tarihleri arasındaki Osmanlı İdaresi'nin kamu personel sistemi üzerindeki etkisinin toprağa dayalı tımar sistemi sayesinde siyasi ve idari yapılanmanın merkezi idareye bağlanması, böylece kamu personel yönetiminin de merkezden yönetilen bir sistem olarak kurulması olduğu tespit edilmiştir. Bu bakımdan Osmanlı İdaresi Dönemi, Ada'daki modern kamu personel sisteminin rasyonel esaslarla kurulması ve merkezden yönetilen statüer bir yapıda örgütlenmesi için bir başlangıç olarak kabul edilmiştir. 1878-1960 tarihleri arasındaki İngiliz Yönetimi Dönemi'nin sistem üzerindeki etkisinin ise yönetsel kültür aktarımı şeklinde olduğu tespit edilmiştir. İngiliz Dönemi, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yazıllığın, disiplinin, geleneğin ve mesleki güvencelerin ön planda olduğu bir bürokrasi örneği teşkil etmiştir. İngiliz Yönetimini sona erdiren Kıbrıs Cumhuriyeti'nin kamu personel sistemi üzerindeki etkileri ise yönetsel işbölümü şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu kısa ortaklık döneminde, Cumhuriyet'in amme hizmetine Rumların yüzde 70, Türklerin ise yüzde 30 oranında katılımının olması, kurallarının belirlenmesinin iki cemaate bırakılmış olduğu Cemaat Meclislerine bağlı daimi amme hizmeti kadrolarının bulunması ve karma bir komisyon olarak Amme Hizmeti Komisyonu'nun kurulması, sistemin kendine özgü yapısını ortaya çıkarmıştır.

Ancak 1963 yılında gerçekleşen toplumsal çatışmalar nedeniyle Kıbrıslı Türkler'in bu ortaklık yönetiminden ayrılarak kendi devlet yapısını ve kamu örgütlenmesini kurmaya yönelmesi, kamu personel sisteminin gelişimi ve örgütlenmesi açısından bir kırılma noktası olmuştur. 1963-1975 yıllarını kapsayan geçiş döneminde, Türk bölgelerinde bulunan bütün kamu görevlilerinin özlük işlemleri Türk Amme Hizmeti Komisyonu adıyla tek bir organ tarafından yerine getirilmeye başlanmış; atanma, disiplin, emekliliğe sevk gibi konularda hem Kıbrıs Cumhuriyeti kamu görevindeki Türk memurlar, hem de Türk Cemaat Meclisine bağlı memurlar bu organın görev alanına sokulmuştur. Ancak bu dönemde, 1960 Anayasası ve bu Anayasaya uygun olarak kabul edilmiş bulunan yasalar halen geçerli olduğundan, hem Cumhuriyet'e hem de Türk Cemaat Meclisi'ne bağlı iki tür kamu görevi statüsü devam etmiştir. Bu durum ise Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasası'nda bir tür kamu görevlisi öngörülmesiyle son bulmuştur.

Bu çalışmada 1975-1983 yılları arasındaki KTFD Dönemi, Kıbrıs Türk toplumunun bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdürebilmek için hukuk sistemini ve yönetim yapısını şekillendirmeye başladığı, dolayısıyla günümüzde uygulanan kamu personel sisteminin yasal ve yönetsel temellerinin atıldığı bir dönem olarak kabul edilmiştir. 1975 yılında yürürlüğe giren KTFD Anayasası'nda daha önceki Anayasalarda rastlanmayan ölçüde sosyal devlet ilkesi vurgulanmış; çalışma ve kamu görevine girme hakkına ilişkin kurallar sosyal devlet ilkesine uygun şekilde, eşitlik ve liyakat esasları gözetilerek düzenlenmiştir. Aynı zamanda bu dönem Türkiye ile Kıbrıslı Türkler arasındaki yönetsel ve siyasal ilişkilerin güçlenmeye başladığı bir dönem olduğundan, Türkiye'deki devlet yapısına uygun olacak ve bu yapıyı destekleyecek bir kamu personel sistemi Kuzey Kıbrıs'ta da oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın kendine özgü sistemi doğrultusunda yürürlüğe konan ve kamu hizmetlerinin iki cemaate tahsis edilmiş olması nedeniyle ihtiyaç duyulan ikili ayırım ortadan kaldırılarak, devletin ve diğer kamu kuruluşlarının sürekli ve asıl nitelikteki kamu hizmetlerini yürütenlerin statüsü "*kamu görevlisi*" olarak belirlenmiştir. Bu dönemde yürürlüğe girmiş olan ve kamu personel sisteminin üzerine kurulmuş olduğu 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası ise merkeziyetçi, statüler ve korumacı özellikleriyle devletin temsilcisi olan kamu görevlilerine çeşitli haklar tanıyarak bu personelin güvenceli bir konumda hizmet vermesini sağlamıştır.

1983 yılında KKTC'nin kuruluşundan sonra hazırlanan 1985 KKTC Anayasası, çalışma hayatının düzenlenmesi ve kamu görevlilerinin bağlı olduğu esaslar bakımından KTFD Anayasası'nın kurallarını korumakla birlikte, KTFD Anayasası'nda yer almayan bazı yeni düzenlemeler getirmiştir. Bunlardan en önemlisi, devlet tarafından genel idare esaslarına göre yürütülen sürekli ve asli hizmetlerin *kamu görevlileri*; KİT'ler ve belediyeler gibi kamu tüzel kişiliği haiz kuruluşların yürütmekle sorumlu olduğu sürekli ve asli görevlerin ise *diğer kamu personeli* eliyle yürütülmesine ilişkin kuralın getirilmesi olmuştur. Ancak bu ayırım, diğer ülkelerde 1980'li yıllarda yükselişe geçen, haklarında kamu hukuku kuralları uygulanan kamu görevlileri ile özel hukuka (İş Yasasına) tabi kamu personeli şeklindeki ayırma dayanmamıştır. Bu durumun nedenlerinden biri, KKTC'deki kamu personel sistemine ilişkin hukuki düzenlemelerin ağırlıklı olarak Türkiye Cumhuriyeti'ndeki statü hukukunun esas olduğu personel mevzuatının örnek alınarak hazırlanmış olmasıdır. Bir diğer nedeni ise KKTC'deki kamu personel sisteminin örgütlenme yapısının ve yönetiminin ülkenin kendi yönetsel ihtiyaçları doğrultusunda oluşturulmuş olmasıdır. Dolayısıyla KKTC'deki kamu görevlisi-diğer kamu personeli ayırımına dayanan uygulama, diğer ülkelerle kıyaslandığında, asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde statü hukukunun güçlü olduğu Türkiye'deki kamu personel sistemine daha yakın, ancak KKTC'ye özgü bir yapı meydana getirmiştir.

Diğer taraftan, KTFD Dönemi'nde yürürlüğe girmiş olan personel mevzuatı ile 1985 Anayasası'ndaki kamu görevlisi-diğer kamu personeli ayırımının uygulanmasında bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Özellikle diğer kamu personelinin çalışma rejimine ilişkin düzenlemelerin yetersizliği, bu kategoridekilere uygulanacak kurallarda zaman zaman belirsizliklerin yaşanmasına ve kamu görevlilerinin çalışma rejimini düzenleyen 7/1979 sayılı yasaya fazla bağımlı kalınmasına neden olmuştur. Yine de 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası ile biçimlenen Kıbrıs Türk kamu personel sistemi, merkeziyetçi, statüler ve korumacı özellikleriyle, hem kamu görevlilerine hem de diğer kamu personeline çeşitli haklar tanıyarak güvenceli bir konumda hizmet vermelerini sağlamıştır. Böylece ülkenin kamu personel sistemi, devlet tarafından korunan, güvenceli ve korumacı bir kimliğe sahip kılınmıştır.

Ancak 7/1979 sayılı yasanın temelini oluşturduğu bu kamu personel sistemi, 1980'li yıllardan itibaren, özellikle de KKTC'nin kurulmasından sonra,

hem ülke içindeki mali istikrarın sağlanması ve kamu yönetiminin daha etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması, hem de Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) ile yürütülen mali ve yönetsel ilişkilerin geliştirilmesi açısından sorgulanmaya başlanmıştır. 2000’li yıllara gelindiğinde ise kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin artırılması, kamu mali disiplininin sağlanması ve özel sektör ile kamu emeği arasındaki rekabetin artırılması, kamu yönetimindeki öncelikli hedefler arasında yer almıştır. Bu doğrultuda 2008 yılından itibaren kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesine yönelik beş reformist adım atılmıştır.

Birinci adım, 2008 yılında kabul edilen 73/2007 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası’nın yürürlüğe girmesiyle atılmıştır. Bu Yasa ile kamu ve özel sektör çalışanları tek bir sosyal güvenlik sistemine bağlanmıştır. Bu sayede, kamu ve özel sektör çalışanları arasındaki özlük hakkı farklılıkları ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. İkinci adım, yine 2008 yılında, sicil sisteminden performans değerlendirme sistemine geçilmesiyle atılmıştır. Esasen zel sektörün işleyişine uygun bir değerlendirme yöntemi olan performans lme yönteminin getirilmesiyle, kamu görevlilerinin değerlendirilmesinin AB standartlarıyla uyumlaştırılması, siyasi etkilerden arındırılması ve daha nitelikli hizmet verecek bir yapıya kavuşturulması hedeflenmiştir. Böylece, kamu görevlilerinin veriminin artırılması, liyakat ikesine uygun olacak şekilde niteliklerinin geliştirilmesi ve özel sektördeki gibi rekabete uygun çalışması sağlanmaya çalışılmıştır. nc adım, merkezi idare birimlerinde, KİT’lerde, yerel yönetimlerde ve diğer kuruluşlarda çalışmaya başlayacak olan personele uygulanacak olan maaş ve özlük haklarında birlik sağlamak ve performansı artırmak amacıyla hazırlanan 47/2010 sayılı Yasa’nın yürürlüğe girmesiyle atılmıştır. Ancak bu düzenleme, 7/1979 sayılı Yasaya bağlı kamu görevlileri ile 1 Ocak 2011 tarihinden sonra istihdam edilmiş olup 47/2010 sayılı Yasaya tabi olanlar arasında, terfi hakkı elde etme süreçleri, terfi eşitleri ve mali ilerleme adımları açısından ciddi farklar yaratarak çalışma koşullarında adaletsizliğe sebep olduğundan, başta kamu görevlisi sendikaları olmak üzere birçok kesimin tepkisine neden olmuştur. Dördüncü adımın ise 2019 yılında çıkarılan ancak henüz yürürlüğe girmemiş olan 41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile atılması planlanmıştır. 41/2019 sayılı Yasa’nın kamu personel sisteminin yeniden ele alındığı reform sürecindeki önemi, 2008 yılından itibaren kamu yönetiminde etkinliğin ve personel verimliliğinin artırılması amacıyla atılmış olan adımların tamamlayıcısı niteliğinde olmasıdır. Bir diğer

önemi, kamu görevlilerinin yanı sıra belediyeler ve Güvenlik Kuvvetleri'nin personeli de dahil olmak üzere tüm personele uygulanacak istihdam ve maaş politikaları hakkındaki değişimlerin mali etki analizlerinin yapılmasında Maliye Bakanlığı'na önemli görevler yükleyecek olmasıdır. Beşinci ve son adım ise, geleneksel kamu yönetimi anlayışını yansıtan 7/1979 sayılı Yasanın yerine hazırlanmış olan ve tüm kamu yönetimi üzerinde köklü değişiklikler öngörmesi nedeniyle “kamu reformu” olarak adlandırılan “*Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı*”nın yürürlüğe girmesiyle atılmış olacaktır. Bu Tasarı ile kamu kaynaklarının hedef odaklı, şeffaf ve etkin kullanılmasını sağlayacak emek gücünün istihdam edilmesi, yetiştirilmesi, hizmet sunumu kalitesinin ve personel verimliliğinin artırılması, siyasal etkilerin azaltılarak liyakatin artırılması ve mesleki uzmanlaşmanın sağlanması hedeflenmektedir. Bu da göstermektedir ki kamu reformu, kamu personel sisteminin işleyişindeki aksaklıkları ortadan kaldırmaya yönelik bir adım olarak, ülkenin yönetim yapısındaki ihtiyaçları bir ölçüde giderebilecek bir reform örneği teşkil edecektir.

İKİNCİ BÖLÜM: KAMU PERSONEL HİZMETLERİNİN MERKEZİ ÖRGÜTLENMESİ VE ANA AKTÖRLERİ

KKTC'deki kamu personel hizmetleri, birden fazla merkezi örgüt tarafından yürütülmektedir. Bu kamu örgütlerinden personel hizmetlerinin yürütülmesinde üstlendiği görevler ve sahip olduğu yetkiler bakımından en etkili olanları KHK ile Başbakanlık Personel Dairesidir. Ancak ülkedeki kamu çalışanlarının, çalışma şartlarının, hakları ve yükümlülüklerinin, haklarında uygulanacak maaş ve ücret rejimi ile diğer özlük haklarının belirlenmesi sürecinde yer alan ve hükümetin kamu personeli politikasının belirlenmesinde etkili olan başka kurum ve kuruluşlar da bulunmaktadır. Aşağıdaki bölümde, KKTC'deki kamu personel sisteminin merkezi olarak yönetimini üstlenen kuruluşlar ile kamu personelinin çalışma hayatına ilişkin konuların düzenlenmesi sürecine katılan diğer aktörlerin nasıl bir rol üstlendiği açıklanarak, kamu personel sisteminin örgütlenme konusundaki özgün yanları ortaya konacaktır.

2.1. Kamu Hizmeti Komisyonu (KHK)

Geleneksel (merkezi) kamu yönetimi düzeninde egemen olan kayırmacılık uygulamalarına karşı, kamu personel sistemlerinde merkezi nitelikte ve tekbiçimli uygulamaların yerleştirilmesi, başta İngiltere olmak üzere çeşitli Avrupa ülkelerinde 19'ncü yüzyılın sonlarından itibaren uygulanmaya başlamış, 1930-1980 yılları arasındaki refah devleti modelinde yükselişe geçmiş ve 1980'lerden itibaren etkisini yitirmiştir. Bu geleneksel yapıda, kamu yönetiminde siyasal yansızlığın, sürekliliğin, tekbiçimliliğin, kamu hizmeti yükümlülüklerinin kişisel çıkarların üzerinde tutulmasının ve kamu görevliliğinin bir kariyer mesleği haline dönüştürülmesinin sağlanabilmesi amacıyla, kamu görevine girişte liyakat (yeterlik) ilkesi ve açık yarışma sınavı sistemi getirilmiştir. Bu doğrultuda, hizmete giriş sınavını gerçekleştiren, atamaları yapan, kamu görevlilerinin görevde ilerleme, yükselme ve disiplin işlerini takip eden ve merkezi olarak örgütlenen komisyon tipi yapılar oluşturulmuştur. Kurulan bu komisyonların ise hükümetten bağımsız kamu örgütleri olarak varlıklarını sürdürebilmeleri ve siyasal yansızlıkları sağlanmaya çalışılmıştır.²³⁶

²³⁶ Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *a.g.k.*, s.227-229.

KKTC’de faaliyet yürüten KHK’nın sahip olduğu özellikler ve örgütlenme yapısı ele alındığında, geleneksel kamu yönetimi ilkeleri temelinde kurulmuş bir örgüt olduğu anlaşılmaktadır. Aynı zamanda bu örgüt, hem kamu hizmetine girişte, hem de meslekteki ilerleme ve yükselmelerde liyakat sisteminin devamlılığının güvencesi olarak varlık kazanmıştır. Bu bakımdan KHK’nın varlığı, KKTC’deki kamu personel sistemine özgünlük katan önemli bir unsur olarak görülmektedir.

2.1.1. Kurumsallaşma Süreci, Yapısı ve Önemi

1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası’nın Kıbrıs’ın kamu yönetimi geleneğine ve kamu personel sistemine kazandırdığı bağımsız bir organ olarak bu komisyon, kurulduğu Kıbrıs Cumhuriyeti döneminde, cumhuriyetin amme görevlerinin iki cemaate tahsisini ve bu görevlere tayin olunan kamu görevlilerinin atanma, nakil, disiplin ve diğer özlük işlemlerini yapmakla yetkilendirilmiştir.²³⁷ 1960 Anayasası’nın 124’üncü maddesine göre, Amme Hizmeti Komisyonu adıyla kurulmuş olan bu organın yapısı ise o dönemin şartlarında, iki toplumlu yönetim yapısını ve cumhuriyetin kamu hizmetine anayasada öngörülen yüzde yetmiş Kıbrıslı Rum ve yüzde otuz Kıbrıslı Türk oranlarında katılımı yansıtacak şekilde, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini tarafından altı yıllık hizmet süresi için atanan, bir başkan ve dokuz üye olmak üzere toplam on üyeden oluşan ve bu üyelere yedisi Kıbrıslı Rum, üçü ise Kıbrıslı Türk olan, karma bir komisyon şeklinde oluşturulmuştur.²³⁸

Amme Hizmeti Komisyonu, ülkedeki kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için ihtiyaç duyulan insan gücünün görevle buluşturulması ve yönetilmesinde esas rolü üstlenen merkezi bir organ olduğundan, komisyon başkanlığı ve üyeliği kariyer bakımından Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası’nda önem atfedilen bir konum elde etmiştir. Bu doğrultuda, Başkan ve üyelerin mesleki kariyerlerine ilişkin bütün kararların nesnel ölçütlere dayanmasının sağlanabilmesi için hizmet koşullarının, ücretlerinin ve diğer hizmet şartlarının bir kanunla gösterileceği ve bu kanunun kurallarının da tayinlerinden sonra

²³⁷ 1960 Anayasası’nın 124 (1)’nci maddesindeki düzenleme “Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini tarafından müştereken tayin olunan bir Başkan ve diğer dokuz üyeden müteşekkil bir Amme Hizmeti Komisyonu kurulmuştur.” şeklindedir. Bu ifadede anlaşılabileceği üzere, söz konusu Anayasa bir organın kurulmasını öngörmek yerine, doğrudan komisyon tipi bir örgütlenmenin kurulduğunu ve adının da Amme Hizmeti Komisyonu olduğunu bildirmektedir. Ayrıca, örgütün kurulabilmesi için herhangi bir yasa çıkarılmasına ihtiyaç duyulmadan, kuruluşa ve işleyişe dair temel kurallar da Anayasada düzenlenmiştir (md.124 ve 125).

²³⁸ Necatigil, a.g.k, s.369.

aleyhlerine değiştirilemeyeceği kuralına anayasada yer verilmiştir (md.124/4). Ayrıca söz konusu Anayasada, Komisyon Başkanı ve üyelerinin, görev başında bulunduğu süre boyunca sahip olması gereken güvenceler, Yüksek Mahkeme Hâkimleri ile aynı kapsamda değerlendirilerek korunmaya çalışılmıştır (md.124/5). Böylece komisyon başkanı ve üyeleri, görev süreleri boyunca cumhuriyetin Yüksek Mahkeme hâkimlerinin sahip olduğu bağımsızlık, tarafsızlık ve görevden uzaklaştırılamama güvencelerine sahip kılınarak, onlarla aynı statüde yer almışlardır. Bu sayede, anayasal bir kuruluş olan komisyonun, herhangi bir organ, makam, merci veya kişinin etkisi ya da talimatı altında hareket etmesinin önüne geçmek istenmiştir.

Bağımsızlık güvencesi ile bağlantılı olarak, söz konusu Anayasa'da Komisyonun çalışmalarında etki altında kalmaması ve tarafsızca karar alabilmesinin sağlanması amacıyla, başkan ve üye olarak atanacaklarda aranması gereken nitelikler belirtilmiştir. Bunlardan biri, genel kural niteliği taşıyan, ahlak yönü güçlü ve Temsilciler Meclisi üyesi seçilmek için gerekli nitelikleri taşıyan cumhuriyet vatandaşlarının Komisyon üyeliğine atanabileceği kuralıdır.²³⁹ Ayrıca, Başkan olarak atanacak kişinin son on iki ay ve diğer üyelerin ise son altı ay içinde, bakanlık ya da meclis üyeliği gibi siyasal bir görevde bulunmamış olması gerekmektedir. Bunlara ilaveten, aynı süreler geçerli olacak şekilde, merkezi veya yerel kuruluşlarda olması fark etmeksizin herhangi bir amme memurluğu görevi veya silahlı kuvvetlerden birine mensubiyet ya da bir sendika birliğinin üyeliği de komisyon üyeliğine atanmada engel teşkil etmektedir (md.124/6).

Amme Hizmeti Komisyonu'nun yapısına ve üyelerine dair 1960 Anayasasının getirmiş olduğu kurallar, memurların seçimi ve kariyerleri konusunda karar vermekle yetkili merci olarak, hükümetten bağımsız hareket etmesinin sağlanmasına ilişkin kurallardır.²⁴⁰ Bu mercinin bağımsızlığını güvence altına alabilmek için de başkan ve üyelerinin atanma koşulları, hizmetlerinin gerektirdiği nitelikler ve atanmasına engel olabilecek durumlar doğrudan Anayasada belirtilmiştir. Böylece, Komisyonun Rum ve Türklerden oluşan karma

²³⁹ 1960 Anayasası'nın 64'üncü maddesinde, Temsilciler Meclisi üyeliği için genel seçime katılacak Elen ve Türk adayların sahip olması gereken genel nitelikler sayılmıştır.

²⁴⁰ 1960 Anayasasının Komisyonun bağımsız yapısına ve üyelerine ilişkin kuralları, sonraki yıllarda yürürlüğe giren Anayasalarda ve günümüzde KHK olarak faaliyet yürüten organın kendi yasasında da muhafaza edilmiştir.

yapısının, çıkarılacak olan yasa ve tüzük benzeri düzenlemelerle bozulmaması ve iki farklı topluma mensup üyeler arasındaki iş barışının korunması da anayasal düzlemde dolaylı olarak güvence altına alınmıştır.

Ancak Komisyonun iki toplumun üyelerinden oluşan karma yapısı, 1963 yılında başlayan toplumlararası çatışmalar sonrasında Türk tarafının kendi yönetim yapısını kurması ile bozulmaya başlamıştır.²⁴¹ Yine de 1963-1967 yılları arasındaki geçiş döneminde, Amme Hizmeti Komisyonuna ve cumhuriyetin amme görevlilerine ilişkin 1960 Anayasasının kuralları geçerliliğini korumuş, Komisyonun yapısı ve işleyişinde ciddi değişikliklere gidilmemiştir. Komisyonun yapısı ve işleyişine yönelik esas değişiklik ise 1967 yılında gerçekleşmiştir. 28 Aralık 1967 tarihinde, Türklerin yönetsel örgütlenmesinin düzenlendiği anayasal belge niteliği taşıyan Temel Kuralların kabul edilmesiyle Kıbrıs Geçici Türk Yönetimi (KGTY) kurulmuş, kurulan bu yönetimde Amme Hizmeti Komisyonu, Türk toplumunun ihtiyaçlarına göre yeniden yapılandırılarak yalnızca Türk toplumuna mensup kamu görevlilerinin özlük işlerinden sorumlu bir kuruluş halini almıştır.

KGTY Temel Kurallarının 15'inci maddesinde, 1960 Anayasası ile kurulan Amme Hizmeti Komisyonunun görevlerinin, artık üç üyeden oluşan Türk Amme Hizmeti Komisyonu tarafından yerine getirileceği ve komisyon üyelerinin de 6 yıllık süre için, Cumhurbaşkanı Muavini tarafından tayin edileceği kurala bağlanmıştır.²⁴² Böylece, Türk Amme Hizmeti Komisyonunun yetkisi, Türk bölgelerindeki kamu görevlilerini, yani hem Türk Cemaat Meclisi kamu görevlilerini, hem de Kıbrıs Cumhuriyeti'nin Türk toplumuna mensup kamu görevlilerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Aynı zamanda, Türk Cemaat Meclisi'ne bağlı memurlarda olduğu gibi, öğretmenlerin de özlük işlemlerinden sorumlu olan İcra Heyetinin görevleri ile emekliliğe sevk ve kati azilden sorumlu olan Adliye Heyeti'nin görevleri de Türk Amme Hizmeti Komisyonu'na

²⁴¹ Amme Hizmeti Komisyonu, Rumların egemenliği altındaki Kıbrıs Cumhuriyeti'nde varlığını sürdürmektedir. Ancak Komisyon, ortaklık cumhuriyetinin bozulması ve Türk üyelerinin görevden ayrılması sonrasında birçok yapısal değişiklik geçirmiş, üye sayısı beşe düşürülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.psc.gov.cy/psc/psc.nsf/page05_gr/page05_gr?OpenDocument.

²⁴² Söz konusu Komisyonun kuruluş ve işleyişi, 1968 yılında yürürlüğe giren Türk Amme Hizmeti (Geçici) Tüzüğünde düzenlenmiştir. Bu tüzüğün, Komisyonun kuruluş ve işleyişine ilişkin kuralları, KHK'nın kuruluş ve işleyişine ilişkin yasanın 1983 yılında kabul edilmesiyle birlikte yürürlükten kaldırılmıştır. Bu süre zarfında kamu görevlilerinin atama, terfi ve azil işlemleri ile tüm sair özlük işlemleri bu Tüzük altında yapılmıştır. Bkz. Yüksek İdare Mahkemesinin, D.48/89, YİM 182/88 sayılı kararı.

devredilmiştir.²⁴³ Böylece, Türk bölgelerinde bulunan öğretmenler de dahil olmak üzere, bütün kamu görevlilerinin özlük işleri ile disiplin konusunda karar verme yetkisi, artık Türk Amme Hizmeti Komisyonu adıyla, tek bir organ tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır.²⁴⁴

Türk Amme Hizmeti Komisyonunun artık öğretmenler üzerinde de yetki sahibi olduğu, ilgili yasalarda da yer almıştır. 1970 yılında yürürlüğe giren 10/1970 sayılı Öğretmenler Yasası'nın 38'nci maddesinde (1970 Öğretmenler Kuralı) öğretmenlerin tayinlerinin, tayinlerinin tasdikinin, terfilerinin, nakillerinin ve kati azil dışındaki disiplin işlemlerinin, bu yasa doğrultusunda kurulacak olan Kurul'un tavsiyesi ve Kıbrıs Geçici Türk Yürütme Kurulu Eğitim, Kültür ve Öğrenim İşleri Üyesi'nin uygunluk görüşü alındıktan sonra Türk Amme Hizmeti Komisyonunca yapılması öngörülmüştür.²⁴⁵ Ancak, 1975 yılında, bu yasanın 38'nci maddesi değiştirilmiş ve öğretmenlerin özlük ve disiplin işlemlerinin artık, öğretmenler sendikası ile istişare edildikten sonra eğitim işlerinden sorumlu Bakan'ın önerisi üzerine Amme Hizmeti Komisyonu tarafından yapılması kuralı getirilmiştir.²⁴⁶ Yine aynı değişiklikte, Türk Amme Hizmeti Komisyonu adındaki "Türk" ibaresi de kaldırılmıştır. Kati azil işleminin ise 2/1960 sayılı yasaya göre Adliye Kurulu tarafından yapılmasına devam edilmiştir.

Her ne kadar, Türk Amme Hizmeti Komisyonu'nun bağımsız ve tarafsız bir organ olduğu iddia edilse de²⁴⁷, Kıbrıslı Türklerin yönetim sistemlerini kurmaya çalıştıkları geçiş döneminde faaliyet yürütmüş olan bu organın, üyeleri de siyasi bir makam olan Cumhurbaşkanı Muavini tarafından atanmışken, ne derece tarafsız hareket edebildiği tartışmalıdır. Üstelik 1960 Anayasası'nda Komisyon Başkanlığı ve üyeliği görevindeyken, tarafsız ve bağımsız hareket edilebilmesi için bir önlem olarak getirilen, Başkan olarak atanacak kişi için son bir yıl, üye

²⁴³1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın 87. ve 122. maddeleri uyarınca öğretmenler, Kıbrıs Cumhuriyeti amme hizmeti mensubu olmayıp, Türk Cemaat Meclisi amme hizmetine bağlı kamu personeli olarak görev yapmaktaydı. Statüleri ise 2/1960 sayılı Türk Cemaat Meclisi Amme Hizmeti Yasası ile 11/1960 sayılı Türk Cemaat Meclisi Maarif Dairesi Teşkilat Yasası ile düzenlenmekteydi. Bu yasalara göre öğretmenler, Türk Cemaat Meclisi'nin daimi amme hizmeti kadrolarında görev yaptıklarından, özlük ve disiplin işlemleri Amme Hizmeti Komisyonunun değil, Türk Cemaat Meclisi İcra Heyeti ile Adliye Heyeti'nin yetkisindeydi (Necatigil, a.g.k, s 369-370).

²⁴⁴ Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 25 Şubat 1982 tarihli ve 19/81 (3/82) sayılı davada verdiği karar.

²⁴⁵ Bkz. 10/1970 sayılı *Öğretmenler Kuralı*, Kıbrıs Cumhuriyeti RG: 12 Mart 1970, Sayı:6, Ek 1 Kurallar.

²⁴⁶ KKTC Meclis, 28/1975 sayılı Öğretmenler Kuralını Değiştiren Yasa, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar> (08.12.2019).

²⁴⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. *Anayasa Mahkemesi'nin 19/81 (3/82) sayılı davada 25 Şubat 1982 tarihinde verdiği karar*, s.9, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1982>, (Erişim Tarihi, 10.10.2020).

olarak atanacaklarda ise son altı ay içinde, siyasi bir mevki ya da amme memurluğu görevinde bulunmamış olma yasağının da 1967 Temel Kuralları'nda kaldırılmış olduğu dikkat çekmektedir.²⁴⁸ Bu durumda, yakın geçmişte Bakanlık dahi yapmış olan bir kişinin komisyon Başkanı ya da üyesi olarak atanabilme ihtimali söz konusu olmuştur. Neticede, Temel Kurallarda komisyonun bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin herhangi bir kurala yer verilmediği görülmektedir.

Kıbrıs Türk yönetimi altındaki kamu görevlilerinin mesleki kariyerlerine ilişkin disiplin ve diğer özlük işlemlerini yapmak üzere kurulacak organ veya organların bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri temelinde kurulması gerektiği, sonraki yıllarda yürürlüğe giren mevzuatta açıkça öngörülmeğe başlamıştır. 1975 yılında yürürlüğe giren KTFD Anayasası'nda, kamu görevlilerinin atanma, onaylanma, nakil vb. özlük işlemleri ile azil ve görevden uzaklaştırmayı da kapsayacak şekilde tüm disiplin işlemlerini yapmak için *tarafsız* ve *bağımsız* organ veya organların kurulacağı; kuruluş ve işleyişinin ise yasa ile düzenleneceği kuralı getirilmiştir (md.93/3). Böylece, kurulması öngörülen organın yapısına ilişkin, daha önceki anayasalarda açıkça belirtilmemiş olan tarafsızlık ve bağımsızlık ilkeleri ilk kez KTFD Anayasası'nda yer almıştır.

Ancak, KTFD Anayasası'nın 93'üncü maddesinin öngördüğü bağımsız organın kurulması ve yasasının yürürlüğe girmesi 1983 yılına kadar mümkün olamamıştır.²⁴⁹ Bu sürede, KTFD Anayasası uyarınca çıkarılması gereken yasalar yürürlüğe girene kadar ve kurulması öngörülen örgütler de kuruluncaya kadar, 28 Aralık 1967 tarihli Temel Kurallar ve bu düzenlemeye uygun olarak kabul edilmiş yasalar yürürlükte kaldığından, 1967 yılından beri mevcut olan Amme Hizmeti Komisyonu görevine devam etmiştir. Nihayet, 1983 yılında KKTC'nin ilanından kısa bir süre önce kabul edilen 53/1983 sayılı Kamu Hizmeti Komisyonu ve Dairesi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yasasıyla, Temel Kuralların kabulünden beri kamu personel sisteminde mevcut olan komisyon, Kamu Hizmeti Komisyonu adıyla yeniden düzenlenmiştir.²⁵⁰ Böylece, KKTC

²⁴⁸ Temel Kurallar madde 15'in devamında, "Üyelerin nitelikleri arasında 1960 Anayasasının 124. maddesinin 6. bendinin 2. fıkrasında öngörülen 12 ve 6 aylık sürelerin dikkate alınmayacağı" belirtilmiştir.

²⁴⁹ KHK, <http://www.khk.kamunet.net/tarihce.aspx> (02.12.2019).

²⁵⁰ Söz konusu yasa, Kıbrıs Türk Federe Meclisinin 8 Kasım 1983 tarihli birleşiminde kabul edilmiştir. Bkz. Kamu Hizmeti Komisyonu ve Dairesi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yasası, <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx> (10.12.2019).

Anayasasının kabulünden önce Komisyon mevcut halini alarak faaliyetlerine başlamıştır.

1985 yılında yürürlüğe giren KKTC Anayasası, kamu görevlilerinin disiplin ve özlük işlemlerini gerçekleştirecek bağımsız ve tarafsız organ veya organların bağlı olduğu esaslar bakımından 1975 Anayasası'nın kurallarını aynen korumakla birlikte, söz konusu organ veya organların oluşumuna ilişkin yeni kurallar getirmiştir. 1985 Anayasası'nın 121'nci maddesinde, *"...bu organ veya organların kuruluş ve işleyişinin, belirli kamu görevlileri kesimi için, hizmet özellikleri gözetilerek ayrı düzenlemeler yapılmasına olanak tanıyacak biçimde, yasa ile düzenleneceği"* belirtilmiştir (md.121/2). Bu kural ile öğretmenler, kamu sağlık çalışanları ve tabiplik hizmetlerindeki hekimler gibi hizmetlerinin özel düzenlemeler gerektirdiği belirli kamu görevlileri kesimi için özel organların kurulmasına olanak tanınmıştır. Ancak, halen eğitim hizmetleri ve tabiplik hizmetleri için ayrı komisyonlar kurulmadığından, öğretmenlerin, kamu sağlık çalışanlarının ve hekimlerin de hizmete giriş sınavları, atanmaları, terfileri, nakilleri, disiplin ve diğer özlük işleri KHK tarafından yapılmaktadır.²⁵¹

Diğer taraftan, 1985 Anayasası'nın 121'nci maddesinin devamında, *"yargıçlar, savcılar, askerler ve polisler hakkındaki kurallar ile Anayasanın bu konudaki diğer kurallarının saklı olduğu"* belirtilmiştir. Böylece, birçoğu 1985 Anayasası yürürlüğe girmeden önce çıkarılmış olan kendi özel yasalarına göre, yargıçların, savcılarının, Sivil Savunma Teşkilatı Personelinin, Güvenlik Kuvvetleri Personelinin ve polis mensuplarının disiplin ve özlük işlemlerinin, KHK dışındaki ayrı birimler ya da komisyonlar tarafından yerine getirilmesi uygulaması, bu ifadenin açıkça yazılmasıyla yeni Anayasada yer bulmuştur.²⁵² Bu kapsamdaki kamu görevlilerinden polis mensuplarının atanmaları, nakilleri, disiplin ve diğer özlük işlemleri, Polis Hizmetleri Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir.²⁵³ Sivil savunma personelinin özlük işleri ise *"Sivil Savunma Teşkilatı Atama ve Disiplin Komisyonu"* tarafından yapılmaktadır.²⁵⁴ Benzer şekilde, yargıçlar ve savcılarının atanması, meslekte ilerlemesi, görev veya görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, görevlerine son verilmesi ve disiplin işlemleri

²⁵¹ Necatigil, a.g.k, s.370.

²⁵² A.k.

²⁵³ Bkz. 51/1984 sayılı Polis Örgütü (Kuruluş, Görev ve Yetkileri) Yasası.

²⁵⁴ Bkz. 2/1980 sayılı Sivil Savunma Teşkilatı Personel Yasası.

“Yüksek Adliye Kurulu” ile “Yüksek Savcılar Kurulu” tarafından yerine getirilmektedir.²⁵⁵

Görüldüğü gibi KHK, Kıbrıs Türk kamu personel sisteminde önemli bir yeri olan ve 1960 Anayasası’ndan beri geçirmiş olduğu yapısal değişikliklere rağmen, bağımsızlık, tarafsızlık ve siyasal yansızlık gibi temel kuruluş ilkeleri muhafaza edilerek ayakta kalmayı başarmış özgün bir kuruluş olarak görevlerine devam etmektedir. Günümüzde KHK, genel yönetim ilkelerine göre yürütülmesi gereken asıl ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerde çalışan; yargıçlar, savcılar, polisler ve askerler dışındaki, öğretmenler ve doktorları da kapsayacak şekilde, tüm kamu görevlilerinin atanma, onaylanma, emeklilik hakları, azil ve görevden uzaklaştırılmaları gibi disiplin ve özlük işlemlerini, merkezi olarak ve nesnel ölçütlere dayanarak tek elden yürütmektedir. Bu bakımdan Komisyon, geniş bir kamu görevlisi kesimi üzerinde yetki sahibidir.

2.1.2. Günümüzdeki Oluşumu, Görev ve Yetkileri

KHK’nın oluşumu, görev ve çalışma esasları, 53/1983 sayılı Yasada ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu Yasaya göre Komisyon, 6 yıllık görev süresi için, Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir başkan ve dört üyeden oluşmaktadır. Ayrıca, Komisyona atanabilmek için KKTC vatandaşı olmak, temiz bir sicile ve iyi karaktere sahip olmak, sendika ya da herhangi bir siyasal partiyle ilişkiyi kesmiş olmak gibi, benzerleri 1960 Anayasası’nda da yer almış olan ve Komisyon üyelerinin tarafsızca hareket edebilmesini sağlayan niteliklere sahip olmak gerekmektedir.

Yukarıda sayılanlara ilaveten, Komisyon Başkanı ve üyelerinin sürdürecekları hizmet yeterli tecrübe ve kıdem gerektirdiğinden, atanacak olanlarda bazı özel nitelikler de aranmaktadır. 53/1983 sayılı Yasaya göre, atanacak olanların bir üniversite veya dengi bir yüksek okuldan mezun olduktan sonra, yöneticilik de dahil olmak üzere devlet hizmetinde toplamda en az fiili 15 yıl başarılı hizmet görmüş olması gerekmektedir. Lise veya dengi bir okuldan mezun olup, yöneticilik hizmetleri sınıfında hizmet etmiş olan ve toplamda en az fiili 20 yıl devlet hizmeti görmüş olanlar da Komisyon üyesi olarak

²⁵⁵ Bkz. 35/1985 sayılı Yüksek Adliye Kurulu Yasası ile Değiştirilmiş Şekliyle 72/1991 sayılı Hukuk Dairesi Yasası.

atanabilmektedir. Ayrıca Komisyona atanacak olanların kamu görevinden emekliye ayrılmış olması gerekmektedir (md.6).

Hem 1985 Anayasası'na hem de 53/1983 sayılı yasaya göre Komisyonun görevi, kamu görevlilerinin meslek süresindeki tüm özlük işlemlerini yürürlükteki mevzuat çerçevesinde yapmaktır. Aynı zamanda, Kamu Görevlileri Yasası, kamu görevine girişte ve sınıflar içindeki derece yükselmelerinde (terfi) sınav sistemini getirdiğinden, yeterlik ve yarışma sınavlarını gerçekleştirmek ve sonuçlandırmak görevi de Komisyona verilmiştir.²⁵⁶ Bu bağlamda Komisyon, sınavların sonuçlarına yapılan itirazları da değerlendirerek karara bağlamaktadır (md.4/2-3).

Ayrıca Komisyon, kamu görevlilerinin kamu görevine aday olarak atanmasından asaletlerinin onaylanmasına kadar geçen sürede yapılacak olan değerlendirmede de yetki sahibidir. İlgili yasaya göre adaylık sürecindekilerin değerlendirme raporlarının değerlendirmesini yapmak ve raporlar hakkındaki değerlendirme çerçevesinde karar vermek Komisyonun görevleri arasında sayılmıştır (md.4/4). Bu doğrultuda, aday kamu görevlilerinin sürekli kadroya geçebilmeleri için, adaylık süresindeki performanslarının Komisyon tarafından onaylanması gerekmektedir.

Komisyon, mevzuat uyarınca kendisine verilmiş olan görevleri etkinlik ve verimlilikle yerine getirebilmek için bazı yetkilere sahip kılınmıştır. Söz konusu yasaya göre Komisyon, kamu görevlilerinin özlük ve disiplin işlemlerini, yetkili makamların başvurusu üzerine gerçekleştirmektedir. Bu açıdan Komisyon, görevlerini yerine getirirken konuyla ilgisi bulunan bakanlıklar, Daireler ve diğer kamu kurumları ile sıkı bir bağlantı ve istişare içerisine girmektedir. Ayrıca, yetkili makam aracılığıyla, kamu görevlilerinden, incelenmesi gereken herhangi bir konu hakkında bilgi almak ve gerekli yönlendirmelerde bulunmak yetkilerine sahiptir. Geçerli bir özür göstermeden Komisyon önünde hazır bulunmayan ya da Komisyonun talimatını yerine getirmeyen kamu görevlileri ise ilgili yasaya göre suç işlemiş sayılmaktadır. Bu durumda Komisyonun, ilgili kamu görevlileri

²⁵⁶ Komisyon bu görevini, Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü çerçevesinde, görevlendireceği kamu görevlileri aracılığı ile kendi gözetim ve denetimi altında yürütmektedir. Bkz 2005 Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü, KHK, http://www.mevzuat.kamunet.net/mmd/tuzukler.htm/k/2005_Kamu_Gorevlileri_Sinav_Tuzugu.pdf (14.12.2019).

hakkında Kamu Görevlileri Yasası çerçevesinde disiplin soruşturması açabilme yetkisi bulunmaktadır (md.5).

Diğer taraftan, Komisyonun çalışmalarında gereken teknik ve idari desteğin sağlanabilmesi için bağımsız bir Daire oluşturulmuştur. Genel Sekreter yönetiminde hizmet görmekte olan KHK Dairesi'nde işler, yeterli sayıda yönetici ile teknik ve genel hizmet sınıfına bağlı kamu görevlileri eliyle yürütülmektedir. İşlerin sevk ve yönetimi ile Daire kadrolarındaki kamu görevlilerinin işbirliği içinde çalışmasından ise Genel Sekreter sorumlu tutulmuştur (md.27 ve 28). Ayrıca, daire kadrolarındaki sürekli personel de ülkedeki diğer kamu görevlileri gibi, KHK tarafından yapılacak sınav sonucuna göre istihdam edilmektedir. Bu bakımdan, KHK Dairesinin personeli için özel bir istihdam rejimi öngörülmemiştir.

Komisyon, görev ve yetkilerini yerine getirirken toplantı yöntemiyle karar üretmektedir. Komisyon Başkanı ise Komisyon üyelerini toplantıya çağırarak, toplantılarına başkanlık etmek, gündemi hazırlamak vb. görevlere sahiptir. Toplantı tutanakları ile Komisyonca karara bağlanan her konuda çıkarılan yazılar ve diğer evrakların denetlenmesi ve imzalanması da yine Başkanın görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca, Komisyonca üretilen kararların daire tarafından uygulanıp uygulanmadığının izlenmesi ve denetlenmesi de Başkanın görevi olarak belirtilmiştir (md. 7).

Komisyon Başkanlığı ve üyeliği görevi ciddiyetle ve tarafsızlıkla yerine getirilmesi gereken bir görev olduğundan ve dokunulmazlık güvencesi gerektirdiğinden, Başkan ve üyelerin görevlerine, 1960 Anayasası'nda öngörülmüş olduğu gibi, bir Yüksek Mahkeme Yargıcına uygulanan aynı yöntem izlenerek son verilebileceği kuralı getirilmiştir. Böylece, KHK'nın mevzuat uyarınca kendisine verilmiş olan görevlerini, bağımsız bir anayasal organ olarak, tarafsızlık ilkesine bağlı kalarak yerine getirmesi güvence altına alınmıştır. Bu bakımdan, Komisyon Başkanının sahip olduğu önemli görevler göz önünde tutulduğunda, hem Dairenin hem de Komisyonun, bağımsız ve tarafsız yapısının temsilcisi ve koruyucusu rolünü üstlenmiş olduğu anlaşılmaktadır. Aynı zamanda, Komisyonun Başkanı ve üyeleri, alınan tüm kararlarda ve düzenlenen sınavlarda, yasa ve tüzüklerde öngörülen kurallara ve ayrıcalık tanıma yasağına uyarak hareket etmek zorundadır. Yine, Başkan ve üyelerin resmi görevleri dışında başka iş yapamayacağı ve siyasal faaliyette bulunamayacağına dair getirilmiş

olan yasaklar da söz konusu ayrıcalık tanıma yasağına tam anlamıyla uyulabilmesi için getirilmiş olan tedbirlerdir.

Sonuç olarak, 53/1983 sayılı yasada Komisyonun ve Dairesinin kuruluşu, çalışma esasları, görev ve yetkileri, hem hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak hem de kamu görevlisinin yasal haklarını adaletle uygun ve tarafsız bir şekilde korumak amaçlarına uygun olacak şekilde düzenlenmiştir. Bu bakımdan, 1960 Anayasası'ndan beri varlığı sürmekte olan, günümüzde ise hem Anayasada hem de ilgili mevzuatta bağımsız ve tarafsız bir organ olduğu belirtilen Komisyonun, kuruluş ilkelerine bağlı kalarak ve merkezi bir personel örgütü olarak görevlerine devam etmesi, KKTC'deki kamu personel sisteminin özgülüne katkı sağlamaktadır.

2.2. Başbakanlık Personel Dairesi

Başbakanlık bünyesinde örgütlenmiş olan Personel Dairesi, kamu personel yönetimi konusunda görev alan önemli bir kuruluştur. Personel Dairesinin kendi kuruluş yasası başta olmak üzere, çeşitli yasalar ve tüzükler çerçevesindeki görev ve yetkilerine bakıldığında, hem kamu görevlilerinin hem de diğer kamu personelinin çalışma hayatına ilişkin kuralların belirlenmesinde ciddi sorumluluklar üstlendiği görülmektedir. Bu bakımdan, oldukça geniş bir görev alanına sahip olan Personel Dairesi, kamu personelinin yönetimine ilişkin politikaların geliştirilmesinde kilit Daire konumundadır.²⁵⁷

2.2.1. Kuruluşu ve Örgütlenmesi

Personel Dairesi ilk olarak, 4 Mart 1969 yılında Maliye işlerini yürüten bakanlığa bağlı bir birim olarak oluşturulmuş ve KGTY Temel Kuralları'nın öngördüğü şekilde, 21 Aralık 1963'e kadar kabul edilmiş olan Kıbrıs Cumhuriyeti yasaları ile KGTY tarafından çıkarılan yasa, tüzük ve kararlar çerçevesinde, Türk toplumuna mensup kamu görevlilerinin özlük işlemleri konusunda çalışmalarını yürütmüştür. Bu dönemde Personel Dairesi'nin organizasyon şemalarında, Dairenin görev ve sorumlulukları ile daire kadrosundaki personelin görev ve sorumlulukları, iş ve insan kaynakları planlaması yaklaşımına uygun olacak şekilde, ayrı ayrı düzenlenmiştir.²⁵⁸

²⁵⁷ TEPAV, *KKTC Personel Yönetimi Sisteminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi II*, a.k., s.32

²⁵⁸ KKTC Personel Dairesi, <https://personel.gov.ct.tr/PERSONEL-DA%C4%B0RES%C4%B0/TAR%C4%B0H%C3%87E> (28.12.2019).

7/1979 sayılı Yasa'da, Personel Dairesinin Başbakanlığa bağlı olarak kurulmasını öngörmüştür. Bu kapsamda Dairenin kuruluşunun ve amacının, 7/1979 sayılı Yasaya bağlı kurumlarda çalışan *kamu görevlileri* ile *diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevli kamu personeli*ni ilgilendiren konularda, ilgili mevzuat tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak olarak belirlenmiştir (md.8). Aynı zamanda, Personel Dairesinin yetki alanı yalnızca kamu görevlileriyle sınırlı bırakılmamıştır. Dairenin, kamu tüzel kişiliği haiz kurumlar da dahil olmak üzere, başka kurum ve kuruluşlarda görev yapan personeli ilgilendiren konularda da ilgili mevzuatın görevlendirmesi halinde, yetkili kuruluş olarak faaliyet yürütmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda, 1981 yılında, bakanlıkların ve genel bütçe içerisinde yer alan bakanlıklara bağlı dairelerin kadrolarının saptanması amacıyla yürürlüğe giren Genel Kadro Yasası'nda, Kıbrıs Türk Federe Devleti Başbakanlığı'na bağlı olarak Personel Dairesi'nin oluşumuna yer verilmiştir.²⁵⁹

Ancak 1985 Anayasası'nda, daire ve hizmet birimlerinin kuruluşunun, görevlerinin ve yetkilerinin yasa ile düzenlenmesi öngörülünce (md.115), her Daire için ayrı kuruluş yasası çıkarılmaya başlamıştır. Böylece, bakanlıklara bağlı dairelerin personel kadrolarının, artık Genel Kadro Yasası'nda değil, her Dairenin kendi kuruluş yasasında düzenlenmesi söz konusu olmuştur.²⁶⁰ Bu doğrultuda, 1989 yılında 77/1989 sayılı Personel Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası yürürlüğe girmiştir.²⁶¹ Böylece Personel Dairesi, 7/1979 sayılı Yasa'da öngörüldüğü gibi, kamu görevlilerinin yanı sıra, 1985 Anayasası'nda diğer kamu personeli olarak nitelendirilen ve 7/1979 sayılı Yasa dışında kendi personel düzenlemelerine bağlı olan, KİT personeli ve yerel yönetimler personeli gibi kamu tüzel kişiliğine sahip diğer kurumların personeli ile yargıçları, savcılar, öğretmenleri, Güvenlik Kuvvetleri mensuplarını, vakıflar personeli, din görevlilerini ve emniyet mensuplarını (polisleri) ilgilendiren konularda da yetkili kılınmıştır. Ancak, Dairenin söz konusu yetkisini, ilgili yasa ve tüzüklerde kendisine görev ve sorumluluk yüklediği ölçüde yerine getirebileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla, bu kapsamdakileri ilgilendiren konulardan hangilerinin

²⁵⁹ Bkz. 16/1981 sayılı Genel Kadro Yasası.

²⁶⁰ Günümüzde, 16/1981 sayılı Genel Kadro Yasası'ndaki kadrolardan yalnızca Devlet Senfoni Orkestra ve Korosu'nun kadroları geçerliliğini korumaktadır (Kişisel Görüşme, Cemal Tekcan-Nahide K. Erarslan). Bakanlıkların merkez örgütü personel kadroları ise 57/1977 sayılı Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasası'nda düzenlenmiştir.

²⁶¹ 77/1989 sayılı Personel Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası, 19 Aralık 1989, RG:125.

Dairenin sorumluluğuna bırakıldığıının ve yetkisinin sınırlılıklarının düzenlenmesi, diğer kamu personeli olarak nitelendirilenler ile yargıçların, savcılarının, öğretmenlerin, Güvenlik Kuvvetleri mensuplarının, vakıflar personelinin, din görevlilerinin ve polislerin kendi özel personel yasalarına veya tüzüklerine bırakılmıştır.²⁶²

Ayrıca, 77/1989 sayılı yasanın ilgili maddesinde, Personel Dairesinin bir diğer kuruluş amacının da ülkenin personel mevzuatının yeniden düzenlenmesini sağlamak ve uygulamak olduğu belirtilerek, kamu personeli mevzuatının günün şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun olarak yenilenmesi için gereken teknik desteği veren ve bu sürecin gözetimini, yönlendirilmesini ve denetimini gerçekleştiren bir örgüt olarak faaliyet yürütmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda, Dairenin gereken teknik donanımına sahip olması, kamu personeline ilişkin mevzuatın hazırlanma sürecinde ve uygulanmasında ortaya çıkabilecek sorunlara çözüm önerileri getirebilecek şekilde örgütlenmesi ve bünyesinde yeterli sayıda nitelikli personelin istihdam edilmesi amaçlanmıştır.

Personel Dairesi'nin örgütlenmesi konusunda, 77/1989 sayılı yasada, Dairenin kuruluşunun, bir Müdür yönetiminde, bir Müdür Muavini ile yeterli sayıda personelin görev aldığı, Hukuk İşleri Şubesi, Kayıtlar ve İstatistik İşleri Şubesi ile Kamu Yönetimi Verimlilik Şubesi olmak üzere üç şubeden oluşması öngörülmüştür (md.4). Bu şubelerde görev yapacak olan personelin kadroları, hizmet sınıfları, dereceleri, maaş baremleri ile görev, yetki ve sorumlulukları ise yasaya ekli cetvellerdeki teşkilat ve hizmet şemalarında ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Söz konusu cetvellerdeki kadrolar incelendiğinde, Personel Dairesine bağlı olarak görev yapmakta olan iki tür personel olduğu görülmektedir. Birinci cetveldekiler, doğrudan Personel Dairesi çatısı altında yürütülmesi gereken kamu hizmetlerine ilişkin kadrolarda görev yapan kamu görevlileridir. İkinci cetveldekiler ise Personel Dairesine bağlı kadrolar olarak adlandırılan ve bakanlıklara tahsis edilen kamu görevlileridir. Bu bakımdan ikinci cetveldekiler, merkezi yönetimde yer alan birçok kamu örgütünde görev yapanları kapsadığından, sayıca birinci cetveldekilerden fazladır. Bakanlıklarda, bakanlıklara bağlı dairelerde ve belli başlı bağımsız kuruluşlarda görev yapmakta olan, idari hizmetler sınıfına bağlı

²⁶² Nitekim, Personel Dairesinin diğer kamu personeline ve kendi yasalarına bağlı olanlara ilişkin ne gibi görevleri olduğunun ilgili yasa ve tüzüklerde açıkça düzenlenmesi gerektiğine, 77/1989 sayılı yasada da yer verilmiştir (md.5/24).

idare memurları, kitabet hizmetleri sınıfına bağlı katipler, odacı ve şoför hizmetleri sınıfına bağlı odacı ve şoförler ile yardımcı genel hizmetler sınıfına bağlı santral operatörleri, ikinci cetveldeki kadrolarda görev yapan kamu görevlileri kategorisinde yer almaktadır.

Personel Dairesi'nin kendi kadroları ile Daireye bağlı olan, ancak bakanlıklara tahsis edilen kadrolar, her yıl Bütçe Yasasında gösterilerek, oraya konacak ödenek çerçevesinde ve beliren ihtiyaca göre doldurulmaktadır. Aynı şekilde Dairede, yine her yıl Bütçe Yasasında gösterilmek koşuluyla, Kamu Görevlileri Yasası kuralları çerçevesinde sözleşmeli personel istihdam edilebilmektedir. Personel Dairesi Müdürü ise daire kadrolarında çalışmakta olan kamu görevlilerini, özlük haklarında ve statülerinde bozulmaya yol açmayacak şekilde, mevkileri ile uygun diğer görevlerde çalıştırabilmektedir. Bu bakımdan Daire, hem kendi kadrosunda görev alanlar hem de bakanlıklara tahsis edilenler için bir tür denetim mekanizması işlevi görerek, Dairenin yürütmekle yükümlü olduğu görevlerin tüm kamu örgütlerinde etkinlik ve verimlilikle yerine getirildiğinin gözetimini yapmaktadır.

2.2.2. Dairenin Görevleri ve Çalışma Esasları

Kuruluş amaçları ve üstlendiği işlev doğrultusunda, 77/1989 sayılı yasada Daireye oldukça nitelikli ve teknik görevler verilmiştir. Söz konusu yasanın 5'nci maddesine göre Daire, 7/1979 sayılı Yasa kurallarına uygun olarak, kurumların kadrolarının hazırlanmasında önerilerde bulunmak ve teknik destek sağlamakla görevlendirilmiştir (md.5/1). Aynı zamanda, Ada'nın ekonomik, mali ve sosyal durumunu yakından izleyerek, personelin özlük haklarında yapılması gereken değişikliklere ilişkin çalışmalar yapmanın ve öneriler sunmanın da Dairenin görevi olduğu belirtilmiştir (md.5/15).

Bu doğrultuda, Personel Dairesi'nden en az bir temsilcinin katılımıyla, Kamu Görevlileri Yasası kuralları uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttüğü kamu hizmetleri ile ilgili konuları düzenleyen yasa, tüzük ve yönetmelikler ile kurumların kadro cetvelleri ve hizmet şemalarının hazırlanması için, idare tarafından her kurum bünyesinde, teknik kurul ve kadro komiteleri oluşturulmaktadır.²⁶³ Ayrıca Personel Dairesi Müdürü, kamu hizmetlerinin etkinlik

²⁶³ Kamu Görevlileri Yasası'na göre, teknik kurul ve kadro komitelerinden geçen kadro cetvelleri ile hizmet şemaları, Bakanlar Kurulunun onayından sonra, yasada yer almak üzere Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Meclisine sunulmaktadır (md.57).

ve verimlilikle yürütülebilmesi amacıyla, tüm kamu görevlilerinin hakları, ödevleri, sorumlulukları, meslekte yetişmeleri gibi konularda danışmanlık görevini yerine getirmek üzere; Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, DPÖ, en çok üyeye sahip sendikalar gibi belli başlı kuruluşların üst düzey temsilcilerinden oluşan Kamu Görevlileri Yüksek Danışma Kurulu'nda doğal üye sıfatı ile görev almaktadır (md.5/12-13).

Diğer taraftan Personel Dairesinin, kendisine bağılı kadrolarda görev yapacak olanların atanması, tahsisi ve nakli gibi konularda, doğrudan işlem yapmaya yetkili kuruluş olarak görevlendirildiğı görölmektedir. Her ne kadar Kamu Görevlileri Yasası uyarınca, kamu görevlilerinin atanmaları, KHK tarafından gerçekleştirilse de (md.61) gerek Kamu Görevlileri Yasası (md.61A) gerekse 77/1989 sayılı kuruluş yasası (md.5/3) kurallarına göre, idare memurlarının (idari hizmetler sınıfı); kitabet memurlarının (kitabet hizmetleri sınıfı), odacı ve şoförler ile yardımcı genel hizmetler sınıfına bağılı santral operatörlerinin KHK tarafından ilçelere atanmasından sonra, ilçelerdeki ilgili kurumlara tahsisleri Personel Dairesi tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, Daire bu yetkisini gerçekleştirirken, hizmetlerin niteliğini ve kurumların ihtiyacını dikkate almaktadır.

Benzer şekilde, söz konusu kadrolarda görev yapan kamu görevlilerinin ikametlerinde değışiklik gerektirmeyen nakilleri (merkezde bir kuruluştan başka bir kuruluşa veya taşrada bir kuruluştan başka bir kuruluşa) de yine Personel Dairesi tarafından yapılmaktadır (md.5/4). Kamu Görevlileri Yasası'na göre bu nakil işlemi, ilgili kurumlar ve bakanlıklarla istişare edildikten sonra, kurumların ilgili hizmet sınıfındaki kadrolarının toplam sayısını aşmayacak şekilde, hizmetlerin niteliğı ve kurumların ihtiyacı da dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir (md.76/2). Ancak, aynı kadrolarda görev yapan kamu görevlilerinin bir yerden başka bir yere veya başka bir kadroya nakilleri, hizmetin daha iyi yürütölmesinin sağlanması amacıyla, Personel Dairesince gerekli görölmesi ve talep edilmesi halinde, KHK tarafından yapılmaktadır (md.76/1).²⁶⁴

Personel Dairesinin, Kamu Görevlileri Yasası'na bağılı kurumlarda geçici ve sözleşmeli personel olarak hizmete alınacak olanlara ilişkin de önemli görevler üstlendiğı görölmektedir. 77/1989 sayılı yasada, belirli süreli hizmetler için geçici

²⁶⁴ Uygulamada, Kamu Görevlileri Yasası'nda düzenlenmiş olan hemen hemen tüm nakil türlerinde, Personel Dairesinin kadro açısından uygunluk görüşüne başvurulmaktadır (md.76).

personel olarak istihdam edilecek kişilerin, hizmetin esaslarına uygun olup olmadıklarının saptanmasının Dairenin görevi olduğu belirtilmiştir (md.5/2). Ancak, günümüzde Daireye verilmiş olan bu görev, 2014 yılından itibaren geçici personel istihdamının kaldırılmış olması nedeniyle, yalnızca bu tarihten önce istihdam edilmiş olan halihazırdaki geçici personelin hizmet sürelerinin uzatılmasına kadro açısından uygunluk görüşü verilmesi şeklinde uygulanmaktadır.²⁶⁵ Sözleşmeli personel istihdamında ise Dairenin görevi, personel ile yapılacak sözleşme örneğini 7/1979 sayılı Yasaya uygunluk açısından inceleyerek, söz konusu istihdamın kadro sayısı ve aranan nitelikler (eğitim düzeyi, uzmanlık bilgisi vs.) açısından uygun olduğuna dair görüş bildirmektir (md.5/20).

Öte yandan, 77/1989 sayılı yasada Dairenin görevleri arasında, çalışma saatlerinin saptanması için Bakanlar Kuruluna öneride bulunmak ve "görev yerine gelme ödevi" ile ilgili olarak kamu görevlilerinin uyacakları yöntemleri (devam defteri imzalamak vb.) saptamak da sayılmıştır (md.5/5). Kamu Görevlileri Yasası'nın görev yerine gelme ödevinin düzenlendiği 13'üncü maddesine göre kamu görevlileri, çalışma saatlerinde görev yerinde bulunmak ve amirlerinden izin almadan görev yerinden ayrılmamakla yükümlüdür.²⁶⁶

77/1989 sayılı yasa ile Personel Dairesi'ne verilmiş olan bir diğer görev, personelin çalışma şartlarına ve mesai saatlerine uygun olarak çalışıp çalışmadığını denetlemektir. Bu doğrultuda, Personel Dairesi yetkilileri tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan denetimlerde, personelin çalışma alanlarının, giyimlerinin, hal ve hareketlerinin resmi niteliklerinin gerektirdiği saygınlıkta olup olmadığı ve mesai saatlerine uygun olarak çalışıp çalışmadıkları, yapılan gözlemler, sözlü değerlendirmeler, parmak izi kayıtları ve devam defterleri üzerinden denetlenerek, aksi yönde hareket ettiği saptananlar hakkında gerekli yaptırımların uygulanması sağlanmaktadır.²⁶⁷ Aynı zamanda bu

²⁶⁵ 19/2014 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasası ile geçici personel istihdamı kaldırılmıştır.

²⁶⁶ Günümüzde, devamlılık konusunda tercih edilen yöntemlerden en yaygın olanı, teknolojik gelişmelerden de yararlanarak hemen hemen her kurum bünyesinde, uygulamaya geçirilmiş olan, Parmak İzi Okuyucu Sistemidir. Bu sistemle personelin görev yerine giriş-çıkış saatleri kayıt altına alınmaktadır Bkz. Personel Dairesi'nin Başbakanlık'ta Parmak İzi Okuyucu Sisteminin resmi olarak kullanılmaya başlanmasına ilişkin 24 Haziran 2019 tarihinde yayınlamış olduğu 421 No'lu Genelgesi.

https://personel.gov.ct.tr/Portals/115/genelgeler/2019/genelge_no_421.pdf?ver=2019-06-24-115932-250. (29.12.2019).

²⁶⁷ Kamu Görevlileri Yasası'nda, kamu görevlilerinin herhangi bir özür belirtmeden veya amirlerinden izin almadan görev yerine gelmedikleri günler veya saatler için aylık maaş veya ücretlerinden kesinti yapılması öngörülmüştür (md.121).

denetimler, Personel Dairesinin re'sen harekete geçmesi üzerine yapılabildiği gibi Başbakanlık veya ilgili kurumlardan gelen şikayetler üzerine de gerçekleştirilebilmektedir. Yapılan denetimlerin sonuçları ise rapor haline getirilerek ilgili kuruluşlara ve Başbakanlığa iletilmektedir.

Yine 77/1989 sayılı Yasada, kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmalarını sağlamak da Dairenin görevleri arasında sayılmıştır (md.5/14). Bu doğrultuda kamu görevlileri, Kamu Görevlileri Yasası uyarınca mal bildirim ödevini, Personel Dairesince düzenlenecek evrak üzerinde yerine getirmek ve bağlı bulundukları kurumları aracılığıyla Personel Dairesine iletmekle yükümlü kılınmıştır.²⁶⁸ Aynı zamanda, 77/1989 sayılı yasada, her kurumun kendisine bağlı kamu görevlileri için tutması gereken kayıt defterinin biçiminin ve neleri ihtiva edeceğinin belirlenmesinin de Dairenin görevi olduğu yazmaktadır (md.5/16). Bu doğrultuda tüm kurumlar, kendi personeli için birer özlük dosyası açmakta ve her personel için ayrı kayıt sistemi oluşturmaktadır.²⁶⁹

Personel Dairesi'nin asli görevlerinden biri, ülkedeki tüm kamu görevlilerinin personel kayıtlarını en güncel haliyle tutmak ve kamu personeline ilgilendiren konularda bilgi toplamaktır. Bu bakımdan, hem Kamu Görevlileri Yasası'nda hem de 77/1989 sayılı Yasada belirtildiği gibi Dairenin, kamu tüzel kişiliği haiz kurumlarda çalışan diğer kamu personeline ilgilendiren konularda da ilgili mevzuatın kendisine vermiş olduğu yetki ve görevleri bulunduğundan, bu kapsamdaki personelin de kayıtları Daire tarafından tutulmaktadır.²⁷⁰ Belirtmek gerekir ki, KKTC Anayasası'na göre yerel yönetimler de kamu tüzel kişiliği haiz kuruluşlar olduklarından, asıl ve sürekli görevlerde çalışan yerel yönetimler personeli de diğer kamu personeli kategorisinde yer almaktadır. Bu bakımdan, ilgili mevzuat uyarınca diğer kamu personeline ilişkin Daireye verilmiş olan görev ve yetkiler, yerel yönetimler personeli için de geçerli olabilmektedir. Nitekim, 65/2007 sayılı Belediye Personel Yasası'nda, uygulanacak sınav türleri ve

²⁶⁸ Bkz. Kamu Görevlileri Yasası madde: 14 ve mal bildiriminde yöntem ve süreye ilişkin Geçici madde: 11.

²⁶⁹ Kamu Görevlileri Yasasına göre, her kamu görevlisinin özlük dosyasında, performans değerlendirme formunun, kamu görevlisinin eğitim ve öğrenim durumunu gösteren belge veya diplomaların, halen çalışmakta olduğu kadroyu gösteren belgelerin, denetleme raporlarının, aldığı ödüllerin, sağlık raporlarının, takdir belgelerinin, çarptırıldığı disiplin cezaları ile nedenlerine ilişkin bilgi, belge ve her tür yazışmanın ve mal bildirimlerinin bulunması gerekmektedir (md.90).

²⁷⁰ (Kişisel Görüşme, Nahide K. Erarslan).

İntibaklar konusunda karar vermekle yetkili olan bazı kurullarda Personel Dairesi'ne temsil görevleri verildiği görülmektedir.²⁷¹

Ayrıca, 77/1989 sayılı yasanın 7'nci maddesinde, Dairenin hizmet alanına giren konularla ilgili olarak, merkezi idare birimleri ile yerel yönetimler arasında işbirliği sağlamak ve yerel yönetimlerin personelinin etkin ve verimli çalışabilmesi için gerekli önlemleri almakla sorumlu olduğu belirtilmiştir. Bu bakımdan, Dairenin söz konusu sorumluluklarını yerine getirebilmesi için, yerel yönetimler personeline ilişkin bilgi sahibi olması gerekmektedir. Bu doğrultuda, son zamanlarda Dairede, özerk kamu kurumlarının yanı sıra yerel yönetimler personelinin de kayıtlarının ve istatistiğinin tutulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır.²⁷²

Personel Dairesi, kamu görevlilerinin eğitimi ve yetiştirilmesi konusunda da önemli görevler üstlenmiştir. 77/1989 sayılı yasada, kamu görevlilerinin yetiştirilmesi amacı gerekli birimlerin görüşlerini alarak bir "*Kamu Görevlileri Genel Eğitim Planı*" hazırlamanın Dairenin görevi olduğu belirtilmiştir (md.5/11). Bu amaçla, 1992 yılında hazırlanmış olan yürürlükteki Kamu Görevlileri Genel Eğitim Planı çerçevesinde, kamu görevlilerinin hizmete uyumlarını sağlamak, görevlerinde etkinlik ve verimliliklerini artırmak, hizmetin gerektirdiği bilgi ve becerileri kazandırmak amacıyla, her yıl düzenli olarak Yurt İçi – Yurt Dışı Hizmet İçi Eğitim Planları hazırlanmaktadır.²⁷³

Aynı zamanda, 77/1989 sayılı yasa uyarınca Daire, hem kurumsal hem de kurumlararası eğitim gereksinimlerini en iyi şekilde karşılamak amacıyla kurulan eğitim merkezlerinin, eğitim ve yetiştirme etkinliklerini gözetmek ve denetlemekle görevlendirilmiştir (md.5/9). Kamu Görevlileri Yasası'na göre de söz konusu merkezlerin kuruluş ve işleyişleri, özel yasa ile düzenlenmektedir. Bu yasanın hazırlanması aşamasında ise Personel Dairesinin katılımıyla oluşturulan, alt düzeyde teknik kurullar ve üst düzeyde de Kamu Görevlileri Yüksek Danışma Kurulu görev almaktadır (md.126). Yine Kamu Görevlileri Yasası'na göre Daire, söz konusu eğitim merkezlerinin saptanan eğitim politikalarına uygun eğitim

²⁷¹ Bkz. 65/2007 sayılı Belediye Personel Yasası, Sınav Türleri başlıklı 62'nci madde ve İntibak Komisyonu Kuruluş ve İşleyişi başlıklı Geçici 2.(1)'nci madde.

²⁷² (Kişisel Görüşme, Nahide K. Erarslan).

²⁷³ Bkz. Kamu Görevlileri Genel Eğitim Planı, Karar Numarası E.540 – 92, RG: 55, EK IV, 28 Mayıs 1992 ve Personel Dairesi'nin, 2020 Yılı Yurt İçi-Yurt Dışı Hizmet İçi Eğitimleri konusunda 5 Temmuz 2019 tarihinde yayınlamış olduğu, 422 No'lu Genelgesi. <https://personel.gov.ct.tr/MEVZUAT/D%C4%B0%C4%9EER-MEVZUATLAR> (29.12.2019).

yapıp yapmadıklarının denetimini, Devlet Planlama Örgütü ile birlikte, koordineli bir biçimde yerine getirmekle yükümlüdür (md. 128).

Personel Dairesinin, kamu görevlilerinin eğitimi ve yetiştirilmesi konusunda üstlenmiş olduğu diğer bir görev de devletten ya da yabancı örgütlerden burs alarak mesleki bilgilerini artırmak, eğitilmek veya staj yapmak için dış ülkelere gönderilecek kamu görevlilerinin seçiminde yetkili kuruluş olarak yer almaktır. Yabancı ülkelere eğitime gönderilecek kamu görevlilerinin belirli bir alanda uzmanlık eğitimi alması gerektiği, kendi kurumları ve Personel Dairesi tarafından kararlaştırıldıktan sonra, söz konusu kamu görevlileri, Kamu Görevlileri Yasası kuralları çerçevesinde Burs Seçim Komisyonu veya onun yerini alacak organ tarafından, Personel Dairesinin gözetim ve denetiminde yapılacak sınavlarla seçilmektedir.²⁷⁴

Yine Personel Dairesi, kamu görevlilerinin İngilizce ya da başka yabancı dilleri öğrenmesini sağlamak ve bu amaç için eğitim merkezleri kurmakla görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda, Personel Dairesi'ne bağlı olarak hizmet vermek üzere İngilizce Eğitim Merkezi (İEM) kurulmuştur. Söz konusu merkezde verilen İngilizce kurslarına, KHK'nca atanıp kamu hizmetinde çalışan tüm kamu görevlileri başvurabilmektedir. Yaptıkları görevin İngilizce bilmeyi gerektirmesi halinde, kendi kurumlarının başvurusu ve Personel Dairesi'nin onayı ile geçici veya sözleşmeli personel olarak istihdam edilmiş olanlar da söz konusu kurslara katılabilmektedir.²⁷⁵

Personel Dairesi'ne, hem Kamu Görevlileri Yasası, hem de 77/1989 sayılı kuruluş yasası ile kamu görevlilerinin disiplin işlemleri konusunda da önemli görevler verilmiştir. 77/1989 sayılı yasada, disiplin kurallarına uymayan kamu görevlileri hakkında başlatılacak disiplin kovuşturmasını yürütmek üzere "Soruşturma Memuru" görevlendirmenin Dairenin görevi olduğu belirtilmiştir (md.5/7). Kamu Görevlileri Yasası'na göre, Personel Dairesinin soruşturma memuru görevlendirebilmesi için, ilgili kurumun Daireye başvuruda bulunarak, hakkında disiplin soruşturması başlatılacak kamu görevlisinin yükümlülükleri yerine getirmediğinin, yasaklara uymadığının ve kamu görevi ile bağdaşmayacak hareketlerde bulunduğu ilgilili Kurumun en üst düzeydeki amiri tarafından

²⁷⁴ Bkz. Kamu Görevlileri Yasası madde 77, 78 ve 127. 1980 Kamu Görevlileri Yurt Dışı Burslar Tüzüğü, RG:313.

²⁷⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. KKTC Personel Dairesi, İEM, <http://personel.gov.tr>. (29.12.2019).

açıklanması gerekmektedir (md. 98). Bu doğrultuda Daire, barem 15'in altında olmayan ve hakkında disiplin soruşturması açılan kamu görevlisinin bareminden daha üst bir baremde veya amiri düzeyinde bir mevkide bulunan bir kamu görevlisini soruşturma memuru olarak görevlendirebilmektedir. Ayrıca, soruşturma sürecinin aşamalarının ve sonucunun, Daire tarafından takip edilmesi ve gerekli kayıtların tutulması gerekmektedir.

Personel Dairesinin, üst kademe yöneticisi olarak atanacak kamu görevlilerine ilişkin de önemli görevleri bulunmaktadır. 77/1989 sayılı Yasa, bu kişilerin, Üst Kademe Yöneticileri Yasası'nda belirlenen nitelikleri taşıyıp taşımadıklarının saptanmasının Personel Dairesi tarafından yapılmasını öngörmüştür (md.5/19). Bu doğrultuda, söz konusu üst kademe yöneticiliği mevkisinin bağlı olduğu bakanlık veya Başbakanlık tarafından Personel Dairesine başvuruda bulunularak, atanması muhtemel kişinin bu mevkije uygun olup olmadığına dair uygunluk görüşü alınmaktadır. Daire, söz konusu başvuruyu değerlendirirken, atanması muhtemel kişinin hem Üst Kademe Yöneticileri Yasası'nda belirlenen nitelikleri taşıyıp taşımadığını, hem de meslek yaşamındaki deneyimlerini ve iş disipliniyi inceleyerek karar vermektedir.²⁷⁶

Bunlara ilaveten Personel Dairesi, emekliye ayrılacak kamu görevlileri hakkında da önemli görevler üstlenmiştir. 77/1989 sayılı yasada, emeklilik işlemlerini yürütmenin (hizmet yılı hesabı vb.) Dairenin görevi olduğu belirtilmiştir (md.5./21). Bu kapsamda, emekliye ayrılmak için müracaat eden kamu görevlilerinin başvuruları, emeklilik hakkı kazandıran hizmet süresinin tamamlanmış olması, emekliye ayrılma yaşının doldurulmuş olması ve mali yükümlülüklerin yerine getirilmiş olması gibi koşullar çerçevesinde değerlendirilerek gerekli işlemler yapılmaktadır. Ayrıca Personel Dairesine, Emekli Sandığı Fonu Yönetim Kurulunda temsil edilme görevi de verilmiştir (md.5/22).

²⁷⁶ 53/1977 sayılı Üst Kademe Yöneticileri Yasasına göre bir kamu görevlisinin Müsteşarlık, Genel Sekreterlik, Genel Müdürlük, Genel Koordinatörlük, Kaymakamlık, Bakanlık veya Daire Müdürlüğü gibi üst kademe mevkilerinden birine atanabilmesi için, üniversite mezuniyeti veya yüksek öğrenim gerektiren hizmet sınıflarına atanmış olup barem 15'in karşılığını fiilen çekmiş olması veya üniversite mezunu olup, ortaöğrenim gerektiren hizmet sınıflarının I. derecesinde en az on yıl çalışmış olması gerekmektedir. Ancak, lise veya dengi bir ortaöğretim kurumunu bitirip, en az on beş yıl kamu görevinde hizmet etmiş ve barem 15'in karşılığını fiilen çekmiş olanların da üst kademe yöneticisi olarak atanmaları mümkündür. Bkz. 53/1977 sayılı Üst Kademe Yöneticiliği Yapan Kamu Görevlilerinin Atanması Hakkında Yasa, madde 3.

Son olarak, 77/1989 sayılı yasaya göre Dairenin, ihtiyaç olması halinde Başbakanlık tarafından re'sen verilecek diğer uygun görevleri de yürütmesi öngörülmüştür (md.5/18). Bu kapsamda Daire'nin yürütmekte olduğu en nitelikli görevlerden biri, yeni personele ihtiyaç duyulan ilk atanma ve yükselme yeri kadrolarının doldurulmasında kadro açısından herhangi bir engel olup olmadığı konusunda, Başbakanlık tarafından kendisine iletilen yetki taleplerine görüş bildirmektir.²⁷⁷ Personel Dairesi, söz konusu yetki taleplerini değerlendirirken, doldurulması talep edilen kadronun, atanma veya yükselme amaçları bakımından durumunu, gerçekten boş olup olmadığını, toplam sayısını, hizmet sınıfını ve derecesini inceledikten sonra, doldurulmasını uygun gördüğü münhal kadro adeti için uygunluk görüşü vermektedir.

Yetki talebi dışında, Başbakanlık tarafından verilen başka görevler de bulunmaktadır. Örneğin, Başbakanlık tarafından alınan bazı kararların ülke genelindeki tüm personele ivedilikle duyurulması gerekmesi halinde Personel Dairesi bu görevi üstlenmektedir.²⁷⁸ Kötü hava şartları veya ani aksaklıklar nedeniyle Başbakanlıkça ülke çapındaki tüm personele idari izin verilmesi durumunda ilgili kurumlara gerekli duyurunun yapılması ya da bayram tebriği, yeni yıl kutlaması gibi protokollerin başlangıç ve bitiş saatlerinin duyurulması, Personel Dairesinin fiilen yürüttüğü görevler arasında sayılabilir.

2.2.3. Diğer Yasa ve Tüzükler Uyarınca Daireye Verilmiş Olan Görev ve Yetkiler

Personel Dairesinin, *“Yolluk, İaşe-İbate ve Yurt Dışı Harcırahlar Tüzüğü”*, *“Taşınma Ödeneği Tüzüğü”*, *“İzinlerin Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem ile İlgili Usul ve Esaslar Tüzüğü”* ile *“Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü”* gibi çeşitli tüzükler uyarınca yüklenmiş olduğu önemli görevleri bulunmaktadır. Bunlardan *“Yolluk, İaşe-İbate ve Yurt Dışı Harcırahlar Tüzüğü”* ne göre, bir görevin yerine getirilmesi için görev yerinden sürekli veya geçici olarak ayrılan kamu görevlilerine yolluk, yurtdışı geçici görev ödeneği, staj ve öğrenim ödeneği gibi ödeneklerin verilebilmesi için Personel Dairesinin uygunluk

²⁷⁷ Açık kadroların bildirilmesi konusunda, Kamu Görevlileri Yasası'na göre kurumların, açık kadrolarının sayısını, sınıf ve derecesini, Maliye Bakanlığı'ndan açık kadroların doldurulmasına mali yönden engel bulunmadığına dair uygunluk bildirimini almak koşuluyla, münhal ilan edilebilmesi için, KHK'na bildirmeleri gerekmektedir (md.59).

²⁷⁸ (Kişisel görüşme Cemal Tekcan).

görüşüne başvurulmaktadır.²⁷⁹ Benzer şekilde, 2004 Taşınma Ödeneği Tüzüğü'ne göre, görevli bulunduğu yerden başka bir yere taşınmak zorunda kalan kamu görevlilerine, yurt içine veya yurt dışına şahsi ve ev eşyaları ile ailesinin taşınmasını sağlamak için ödenmesi gereken taşınma ödeneği için de söz konusu tüzüğü yürütmeye yetkili kuruluş olarak, Personel Dairesinin uygunluk görüşü vermesi gerekmektedir.²⁸⁰

2001 yılında yürürlüğe giren, *“İzinlerin Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem ile İlgili Usul ve Esaslar Tüzüğü”* nün Personel Dairesine yüklemiş olduğu görevler ise daha çok sendikal çalışmalar nedeni ile alınacak ödenekli veya ödeneksiz izinlerden hangi kamu görevlilerinin nasıl yararlanabileceğinin belirlenmesi ve bilgilerini artırmak için yurt içinde eğitim görecekt kamu görevlilerinin izinlerinin düzenlenmesi konularında yoğunlaşmıştır.²⁸¹ Söz konusu Tüzüğe göre, kamu görevlilerinden en çok üyeye sahip iki sendikanın Yönetim Kurulu üyelerine ya da Yönetim Kurullarının uygun görecekları tam profesyonel veya yarı profesyonel sendika yöneticileri ile sendika üyelerine, sendikal amaçlarda kullanılmak koşuluyla, yasal yıllık izinlerine ek olarak, belirli sürelerde ödenekli veya ödeneksiz izin verilebilmektedir. Bu amaçla kullanılacak izinlerde, Personel Dairesi'ne, bu iznin hangi sendikal faaliyetler için istendiğine dair yazılı bildirim yapılması gerekmektedir. Herhangi bir engel bulunmaması halinde söz konusu izinler, kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kurumun amiri tarafından verilmektedir. Bu koşulların gerçekleştirilmesi, yurt dışında yürütülmesi gereken sendikal faaliyetler için de aranmaktadır (md.9). Bunlara ilaveten Daire, söz konusu Tüzüğü Bakanlar Kurulu adına yürütmeye yetkili merci olduğundan, saatlik izin, yıllık izin, hastalık izni ve doğum izni gibi çeşitli izin türlerinin kurumlarca uygulanması esnasında ortaya çıkan sorunların giderilebilmesi için ilgili kurumlara danışmanlık hizmeti vermektedir.

Personel Dairesi'nin yürütmekte olduğu görevler arasında önemi her geçen gün artmakta olan ve Dairenin son zamanlardaki mesaisinin büyük

²⁷⁹ Dairenin, Yolluk ve İşe-İbade Tüzüğü ile kendisine verilen görevlerinin olduğu 77/1989 sayılı yasada da belirtilmiştir (md.5/23). Ayrıca bkz. Yolluk, İşe-İbade ve Yurt Dışı Harcırahlar Tüzüğü, RG:58, EK III, 25 Nisan 2019, A.E.323.

²⁸⁰ Bkz. 2004 Taşınma Ödeneği Tüzüğü, <http://personel.gov.ct.tr/Portals/115/tuzukler/tasinma%20odenegi%20tuzugu.pdf> (14.01.2020).

²⁸¹ Tüzüğe göre, bilgilerini artırmak için yurt içinde eğitim görecekt kamu görevlilerinin idari düzenleme gerektiren izinleri, Bakanlar Kurulu'nun Personel Dairesi'ne vereceği genel bir yetki çerçevesinde Personel Dairesi'nce düzenlenmektedir (md.13). Bkz. 2001 İzinlerin Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem ile İlgili Usul ve Esaslar Tüzüğü, Merkezi Mevzuat Dairesi, <http://mevzuat.kamunet.net>, (14.01.2020).

çoğunluğunu ayırmış olduğu bir diğer görev de kamu görevlilerinin performans değerlendirme sürecinin yürütülmesidir.²⁸² Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü'nün 10'uncu maddesi uyarınca, performans değerlendirme sürecinin yürütülmesinde yetkili kurum olarak Daireye verilmiş olan görev ve yetkiler:

- Kurumlara dağıtılacak performans değerlendirme zaman çizelgesini yıllık olarak hazırlamak ve yayınlamak
- Performans değerlendirme formları başta olmak üzere yol gösterici tüm dökümanları hazırlamak ve dağıtmak,
- Sürecin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için düzeltici önlemler almak ve gerekli denetimleri yapmak,
- Performans yönetimi ve değerlendirmesinin yapılmasında geliştirici rehberlik hizmeti vermek,
- Değerlendirme Amirlerinin eğitimini ve sürece uyumlarını gerçekleştirmek,
- Performans değerlendirme sürecinde ortaya çıkan sorunlarda ve uyuşmazlıklarda, Tüzük kurallarına uygun çözümler bulmak,
- Kamu hizmetlerinin sunulmasındaki temel eksiklikleri saptayarak personelin geliştirilmesi için gereken çalışmaları yapmak,
- Performans değerlendirme sonuçlarının kaydını tutmak ve istatistiki bilgi haline getirerek raporlamak,

olarak belirlenmiştir.²⁸³

Ancak, mevcut uygulamada Dairenin, tüzüğün kendisine yüklemiş olduğu görev ve yetkilerin gerektirdiğinden daha aktif bir rol üstlenmiş olduğu görülmektedir. Şöyle ki, süreç tamamlandıktan sonra her kamu görevlisi için doldurulmuş olan formların orjinalleri, performans değerlendirme sürecinin sağlıklı işletilip işletilmediğinin ve formların tüzüğün özüne ve genel prensiplerine uygun olarak doldurulup doldurulmadığının kontrolünün yapılması için, ilgili kurumlar tarafından, resmi yazı ile Personel Dairesine gönderilmektedir. Daire ise kendisine gönderilmiş olan formları ayrıntılı bir şekilde inceleyerek, Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü'nde belirlenen sürelerle ve kota

²⁸² Ancak, 77/1989 sayılı kuruluş yasasında Dairenin görevleri arasında performans değerlendirmeye ilişkin herhangi bir düzenlemenin yer almamış olması dikkat çekmektedir.

²⁸³ Bkz. Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü, KKTC Personel Dairesi, <http://personel.gov.ct.tr/MEVZUAT/T%C3%9CZ%C3%9CKLER>, (15.01.2020).

sistemine uygun olarak, yetkili kişiler tarafından doldurulup doldurulmadığının kontrolünü yapmaktadır.²⁸⁴

Performans değerlendirme sisteminin temelini, kamu görevlisinin kadro görevi ile ilgili yürütmüş olduğu görev, yetki ve sorumluluklarındaki başarısı oluşturduğundan, Personel Dairesi, kendisine iletilen formlardaki beyanlar doğrultusunda, kamu görevlisinin yasal görev yerinde görev yapıp yapmadığını, asıl kadrosunun gerektirdiği görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirip getirmediğini ve fiilen yapılan görevler konusunda yanıltıcı beyanlarda bulunulup bulunulmadığını da kontrol etmektedir. Bu doğrultuda, yasal görev yerinde görev yapmadığı veya asıl kadrosunun görev, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde görev ifa etmediği tespit edilen kamu görevlilerinin performans değerlendirme formları, herhangi bir işlem yapılmadan ya da durumun ciddiyetinin gerektirmesi durumunda onaylanmadan, Daire tarafından ilgili kurumlara iade edilmektedir.²⁸⁵ Böylece, kamu görevlilerinin kademe ilerlemeleri ile terfilerinde hayati öneme sahip olan performans değerlendirme sürecinde Dairenin yürüttüğü kontrol işlevi, kamu görevlilerinin performans değerlendirmesinin geçerliliği bakımından oldukça belirleyici olmaktadır.²⁸⁶

Diğer taraftan, ekonomi içindeki payı küçültülen ya da tasfiye edilen KİT personelinin haklarına yönelik esasların belirlenmesi amacıyla 2012 yılında yürürlüğe giren Özelleştirme Yasası çerçevesinde, Dairenin önemli görevler üstlenmiş olduğu görülmektedir.²⁸⁷ Söz konusu yasaya göre, Personel Dairesi temsilcisi, bu Yasa kapsamında kamuda görev alacak olanların özlük işlemlerini

²⁸⁴ Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü'nde belirlenmiş olan kota sistemine göre, ilgili Kurum, Bakanlık veya Dairede, aynı hizmet sınıfı içindeki aynı kadroların bütün derecelerinde çalışanlar arasında "oldukça başarılı" olarak değerlendirilecek personel sayısının, aynı hizmet sınıfındaki kadrolarda ve derecelerde yer alan toplam personel sayısının %20'sini geçmemesi gerekmektedir. Aynı sınırlama, "Başarısız" olarak değerlendirilecek personel için de geçerlidir. "Başarılı" veya "Tatmin Edici" olarak değerlendirilecek personel sayısı ise her iki derecelendirme birlikte olmak üzere, ilgili grupta yer alan toplam personel sayısının %60'ından az olmamalıdır. Ancak Personel Dairesi, zorunluluk gerektiren durumlarda, ilgili kurumun gerekçelerini değerlendirerek, kota sisteminin özünü bozmayacak şekilde oranları yeniden belirlemeye yetkili kılınmıştır (md.7).

²⁸⁵ Bkz. Personel Dairesi'nin Performans Değerlendirme Formlarına ilişkin 29 Kasım 2019 tarihinde yayınlamış olduğu 424 No'lu Genelgesi. <http://personel.gov.ct.tr/MEVZUAT/GENELGELER/2019> (12.01.2020).

²⁸⁶ Kamu Görevlileri Yasası ile Kamu Sağlık Çalışanları Yasası kurallarına göre, kamu görevlileri ile kamu sağlık çalışanlarının kademe ilerlemesi ve terfi alabilmeleri için, bağlı bulundukları kurumca, "olumlu değerlendirilmiş olmaları" gerekmektedir. Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü kurallarına göre olumlu değerlendirilmiş olmak ise "Oldukça Yeteneklidir" veya "Yeteneklidir" şeklindeki değerlendirmeye karşılık gelmektedir (md.7./8). Bkz. Kamu Görevlileri Yasası, madde: 72 ve 73 ile Kamu Sağlık Çalışanları Yasası, madde 75 ve 77.

²⁸⁷ Bkz. 24/2012 sayılı Özelleştirme Yasası.

yürütmek üzere oluşturulan Özelleştirme İstihdam Komisyonu'nda Komisyon Başkanı sıfatıyla görev almaktadır.²⁸⁸

Tüm bu görevlerinin yanı sıra Personel Dairesinin, kamu personelinin yüksek eğitimlerine karşılık kademe ilerlemesi alması konusunda da önemli görevler üstlenmiş olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, kamu görevlilerine, kendi özel yasalarına bağlı olan özerk kamu kurumlarındaki diğer kamu personeline ve yine kendi yasalarına tabi olan yargıçlara, savcılara, öğretmenlere, kamu sağlık çalışanlarına ve polislere, bulundukları hizmet sınıfının gerektirdiği eğitim düzeyinin üzerinde veya fazladan yapmış oldukları ön lisans, lisans, lisans üstü ihtisas, yüksek lisans veya doktora eğitimlerine karşılık hangi miktarda kademe ilerlemesi verilmesi gerektiğine, her birinin tabi olduğu yasalardaki kademe ilerlemesine ilişkin kurallar doğrultusunda, Daire tarafından karar verilmektedir.

Personel Dairesinin kademe ilerlemesi taleplerini sonuçlandırırken atıfta bulunduğu yasaların, 1 Ocak 2011 tarihinde yürürlüğe giren ve bu tarihten sonra kamu görevine alınanlarla ilgili mali konuları düzenleyen 47/2010 sayılı Yasa ile birlikte çeşitlilik arz etmeye başladığı ve kamu görevlilerinin, 1 Ocak 2011 öncesi istihdam edilenler ile sonrasında istihdam edilenler şeklinde ayrıldığı görülmektedir. Bu kapsamda, 1 Ocak 2011 öncesinde hizmete giren kamu görevlileri ile yargıçlar ve savcılar, mali haklar konusunda bağlı oldukları 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası kuralları uyarınca kademe ilerlemesi alabilmektedir.²⁸⁹ Yine, 1 Ocak 2011'den önce istihdam edilmiş olan öğretmenlerin, kamu sağlık çalışanlarının ve polislerin kademe ilerlemesi talepleri, sırasıyla 25/1985 sayılı Öğretmenler Yasası, 6/2009 sayılı Kamu Sağlık Çalışanları Yasası ve 51/1984 sayılı Polis Örgütü (Kuruluş, Görev ve Yetkileri) Yasasına göre değerlendirilmektedir. Ancak, 1 Ocak 2011 tarihinden sonra istihdam edilmiş olan, yargıçların, savcıların, öğretmenlerin, kamu sağlık çalışanlarının, polislerin ve diğer kamu personeli statüsünde olan bazı kamu kurumlarının sürekli personelinin kademe ilerlemesi talepleri, mali haklar açısından 47/2010 sayılı Yasa'ya tabi olmaları nedeniyle, bu yasa kuralları çerçevesinde sonuçlandırılmaktadır.

²⁸⁸ Bkz. 2012 Özelleştirme İstihdam Komisyonu Çalışma Usul ve Esasları Tüzüğü, RG: 275.

²⁸⁹ 1976 Mahkemeler Yasası (md.4/3) ile Hukuk Dairesi Yasası (md.32/1) kurallarına göre yargıçlar ve savcılar, Anayasada ve bu Yasalarda düzenlenmiş olan konular dışındaki diğer konularda, kamu görevlilerine uygulanan yasa ve tüzüklerin kapsamında olduklarından, kademe ilerlemesi gibi mali bir konuda da 7/1979 sayılı yasada kamu görevlilerine verilmiş olan haklardan aynen yararlanmaktadırlar.

Aynı zamanda, 47/2010 sayılı yasanın kademe ilerlemesi konusunda getirmiş olduğu kuralların, önceki yasal düzenlemelere kıyasla daha sınırlayıcı olduğu ve Personel Dairesi'ne daha fazla sorumluluk yüklediği görülmektedir. Şöyle ki, 47/2010 öncesinde istihdam edilmiş olanları kapsayan Kamu Görevlileri Yasası'na göre, kamu görevlilerine bulundukları hizmet sınıfının üzerinde veya ikinci bir üniversitede eğitim yapmaları halinde, hangi konuda eğitim almış olduklarına bakılmaksızın, kademe ilerlemesi verilmektedir. Personel Dairesi ise yalnızca üniversite/yüksek okul mezunu kamu görevlilerinin, atandıktan sonra almış oldukları ön lisans diplomalarının meslekleri ile ilgili konularda olup olmadığına dair uygunluk bildirimi vermektedir (md.54). Ancak, 47/2010 sayılı yasa ile üniversite mezuniyeti gerektiren hizmet sınıflarına giren kamu görevlilerine, hem ikinci bir üniversiteden alınan lisans eğitime karşılık kademe ilerlemesi verilmesi uygulaması kaldırılmış, hem de lisans üstü ihtisas, master veya doktora eğitimlerine karşılık kademe ilerlemesi verilebilmesi için, Personel Dairesinin, bu eğitimin personelin bulunduğu kadro görevi ile ilişkili olduğuna dair uygunluk bildirimi vermesi koşulu getirilmiştir. Bu durumda Personel Dairesi, 1 Ocak 2011'den sonra kamu görevine giren ve 47/2010 sayılı yasaya tabi olan tüm kamu görevlilerinin, öğretmenlerin, polislerin, kamu sağlık çalışanlarının, yargıçların, savcılarının ve bazı özerk kurumların kamu personelinin almış oldukları lisans üstü ihtisas, yüksek lisans veya doktora derecelerinin, kadro görevleri ile ilişkili olup olmadığına dair araştırma ve inceleme yaptıktan sonra kademe ilerlemesi verilmesine onay vermektedir.

Görüldüğü gibi Personel Dairesinin, 77/1989 sayılı yasa, Kamu Görevlileri Yasası ve kamu personelinin konu edildiği diğer yasa ve tüzükler tarafından kendisine verilmiş olan nitelikli ve teknik görevleri bulunmaktadır. Aynı zamanda Daire, yalnızca Kamu Görevlileri Yasası'na bağlı kurumlarda görev alan kamu görevlilerini ilgilendiren konularda değil, kendi yasalarına bağlı olarak görev ifa edenleri ilgilendiren konularda da yetkili kılınmıştır. Bu açıdan, Dairenin görev alanı, merkezi yönetimde yer alan kamu görevlilerinin yanı sıra, kamu tüzel kişiliği haiz kamu kurumlarının ve yerel yönetimlerin asıl ve sürekli kamu hizmetlerini yürüten kamu personelinin de kapsamıştır. Ancak uygulamada Dairenin, ağırlıklı olarak merkezi yönetime bağlı kamu görevlilerini ilgilendiren konularda görev ifa ettiği ve diğer kamu personeli olarak nitelendirilenler hakkında, kendi yasalarının imkan verdiği ölçüde, genel kayıtların tutulması, istatistiki verilerin toplanması,

yasalarındaki hizmet şemalarının hazırlanması, intibak işlemleri ve kademe ilerlemesi gibi sınırlı sayıdaki konuda çalışma yürüttüğü anlaşılmaktadır.

2.3. Kamu Personeline İlişkin Politika Belirlemede Etkili Olan Diğer Aktörler

Kamu personel hizmetlerinin merkezi ölçekte yönetilmesini üstlenmiş olan ve kamu personel sistemine ilişkin politika geliştirilmesinde teknik destek sağlayan Başbakanlık Personel Dairesi dışında, hükümetin kamu personeli politikasının belirlenmesinde ve ülkedeki istihdam rejiminin yürütülmesinde etkili olan başka kurum ve kuruluşlar da bulunmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlardan Devlet Planlama Örgütü (DPÖ) ile Maliye Bakanlığı, kamu istihdamının hem yönetsel hem de mali açıdan planlanması, düzenlenmesi ve geliştirilmesi sürecini belirlemekteyken, kamu personeli konusunda faaliyet yürüten sendikalar ise kamu çalışanlarının çalışma şartlarının, terfilerinin ve mali haklarının günün şartlarının gerektirdiği ölçüde iyileştirilmesinde söz sahibi olmaktadır.

2.3.1. Devlet Planlama Örgütü (DPÖ)

1976 yılında, Kıbrıs Türk toplumunun ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasının ulusal ölçekte planlanması amacıyla, Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş olan DPÖ, 33/1976 sayılı kuruluş yasası çerçevesinde, ülkenin kaynaklarını saptayarak, kısa ve uzun vadede sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmayı sağlayacak hedefleri, başta Bakanlar Kurulu olmak üzere, ilgili bakanlık, daire, kamu ve yerel kuruluşlara önermek ve yine bunların gerçekleştirme yöntemleri hakkında kısa ve uzun vadeli planları ve gerekli projeleri hazırlamakla görevlendirilmiştir (md.3). Aynı zamanda örgüt, söz konusu kuruluş yasası uyarınca, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi (reform) ve geliştirilmesine yönelik planların hazırlanması ile projelerin yürütülmesi görevini de üstlenmiştir (md.3/10). Bu doğrultuda DPÖ tarafından hazırlanan kalkınma planları ve programlarda, kamu yönetiminin insan unsurunu konu edinen personel sisteminin geliştirilmesine ve aksayan yönlerinin iyileştirilmesine dair öneriler getirilmektedir.

DPÖ tarafından bugüne kadar yalnızca üç kalkınma planı hazırlanmıştır. Bu planlardan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı - BBYKP (1978-1982), Kuzey Kıbrıs'ın ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasının devlet eliyle ve merkezi planlama aracılığıyla gerçekleştirilmesi gerektiğinin savunulduğu bir plan olmuştur. Dolayısıyla kamu personeli konusu, kamu hizmeti gören idarenin, etkin

ve süratli bir Şekilde hizmet görebilecek düzene kavuşturulması amacına yönelik olarak, merkezi planlama anlayışıyla yeniden örgütlenmesi ve geliştirilmesi kapsamında ele alınmıştır.²⁹⁰ Bu doŐrultuda, kamu personelinin mesleki niteliklerinin yükseltilmesinin, personel hizmetlerinin geliŐtirilmesinin, istihdam politikasının nitelikli işgücünün artırılmasına yönelik olarak yeniden belirlenmesinin ve bu konularda yapılacak çalışmaların düzenlenmesi ve yrtlmesinin, merkezi idareye ait görevler olarak yeniden deŐerlendirilmesi gerektiŐi üzerinde durularak, kamu personel sisteminin mevcut sorunları tespit edilmiş ve plan dahilinde gerekli çözüm nerileri sunulmuştur.

Söz konusu planda kamu personel sistemindeki sorunlar, kamu yönetiminde yetiŐmiŐ nitelikli personelin erken emekliye ayrılması, emekli deneği aldıktan sonra da kamu veya özel kuruluşlarda istihdam edilme ayrıcalıŐına sahip olması ve kamu kuruluşlarındaki personelin sayı, nitelik ve kurumlararası daŐılım açısından yetersiz ve dengesiz istihdam edilmesi Şeklinde tespit edilmiştir. BBYKP döneminde bu sorunların çözümüne yönelik izlenecek politika ve alınacak önlemler ise emekliye ayrılacak kamu görevlilerinin kamu kuruluşlarında yeniden görev almasının önlenmesi, kamu kuruluşlarının rgtlenme Şekli ile personel yönetiminin yeniden ele alınarak düzenlenmesi, kamu görevlisi ihtiyaının giderilmesi, kadroların görev, yetki ve sorumluluklarının açıkça belirlenmesi, kamu görevlisi istihdamının yeni esaslara başlanması, kamu hizmetlerinin etkinlikle yürütülmesinde ihtiyaç duyulan disiplinin saŐlanması, idari ve mali denetimin tüm kademelerde etkin hale getirilmesi ve personelin mesleki niteliklerinin artırılması için hizmet içi eğitime gereken aŐırlıŐın verilmesi Şeklinde belirlenmiştir. Belirlenen hedeflere ulaşılması halinde de kamu yönetiminin, toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını gerçekleştirecek ve siyasi alanda etkinliğini sürdürebilecek bir düzeye çıkacağı ngrlmŐtur.²⁹¹

BBYKP'nda kalkınmanın devlet eliyle ve merkezden yönetilen bütüncül bir plan çerçevesinde yerine getirilmesi gerektiğini savunan görüş, 1979 yılında yürürlüğe girmiş olan Kamu Görevlileri Yasası'nın ruhuna da yansımıştır. Söz konusu Yasa'da kamu kuruluşlarının personel kadrolarının oluşturulması, kamudaki istihdamın düzenlenmesi ve personelin mali ödeneklerinin belirlenmesi konularında, merkezi planlama rgt olarak DP'ne önemli görevler verilmiştir.

²⁹⁰ DP, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1978-1982*, Lefkoşa, 1979, s.134-136.

²⁹¹ DP, *a.g.k*, s.150-152.

Bu kapsamda, kamu kurum ve kuruluşlarının asıl ve sürekli kadrolarının belirlenmesi ve hizmet şemalarının hazırlanması amacıyla oluşturulan kadro komitelerine DPÖ'nden bir temsilcinin katılımı zorunlu tutulmuştur (md.57).

Benzer şekilde, 7/1979 sayılı yasaya bağlı kamu görevlilerinin çalışma rejimi ve özlük hakları ile ilgili konularda ortaya çıkan sorunların çözülmesi ve bu konuların düzenleneceği yasa, tüzük ve yönetmeliklerin hazırlanması amacıyla oluşturulan teknik kurullara da DPÖ temsilcisinin katılımının zorunlu olduğu belirtilmiştir (md.131). Ayrıca yasada, kamu görevlilerine Ocak ve Temmuz aylarında ödenen hayat pahalılığı ödeneği oranlarının, DPÖ tarafından yayımlanan Tüketici Fiyatları Genel Endeksine göre belirlenmesi gerektiği kuralına yer verilmiştir (md.25). Bu kurallar sayesinde DPÖ, kamu personel sisteminin gelişimine yön verecek ilkelerin ve bu doğrultuda izlenmesi gereken istihdam politikasının belirlenmesinde etkin bir rol elde etmiştir.²⁹²

Ancak, 1980'li yıllardan itibaren devletin kalkınmadaki işlevi ve konumu, Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkelerde yükselişe geçen yeni sağ ve neoliberalizm olgularının etkisiyle yeniden ele alınmaya başlamıştır. Artık devletin kalkınmadaki rolü, ekonomideki üretici niteliğinin sınırlandırılmasına ilişkin kurumsal çerçeveyi oluşturup korumak ve piyasaya müdahale etmeden, sermaye hareketliliğini artırmaya ve özel sektörü teşvik etmeye yönelik önlemleri almakla sınırlandırılmıştır.²⁹³ Kalkınma sürecinde devletin işlevine yönelik bu değişim, 1983 yılında KKTC'nin ilan edilmesinden sonra hazırlanan kalkınma planlarında kamu personeli konusunun ele alınış şekline de yansımıştır. Bu bakışla hazırlanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı - İBYKP (1988-1992), kamudaki işgücünün, piyasa ekonomisi koşullarının geliştirilmesi, kamu finansman gereğinin azaltılması ve ekonomik istikrar içerisinde kalkınmanın sağlanması amaçlarına yönelik olarak, sektörler temelinde ele alındığı bir plan olmuştur.

İBYKP'nda bir üretim sektörü olarak ele alınan kamu yönetiminde, etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla yeni düzenlemeler yapılması ve kamuya personel alımının zorunlu koşullarla sınırlandırılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, 1985 KKTC Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu örgütleri için hazırlanacak kuruluş yasalarında, kamu görevlilerinin örgütler

²⁹² 7/1979 sayılı yasadaki bu kurallar günümüzde de yürürlükte olduğundan, DPÖ'nün süreçteki yönlendirici ve belirleyici işlevi devam etmektedir.

²⁹³ Övgün ve Çolakoğlu, *a.g.k.*, s.365-368.

arasında dengeli dağılımına ve etkin bir çalışma düzeninin oluşturulmasına yönelik kuralların getirilmesi gerektiği belirtilmiştir.²⁹⁴ Kamu hizmetlerinde verimliliğin artırılması için hizmetiçi eğitime ağırlık verilmesi, ast-üst ilişkilerinin istenilen düzeye çıkarılması, denetim mekanizmalarına işlerlik kazandırılması, disiplin konusunun yeniden ele alınarak verimli çalışan personelin ödüllendirme yoluyla teşvik edilmesi ve kıdeme bağlı otomatik barem yükselmelerinin ast-üst ilişkilerini bozmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi de yine planın ilke ve politikaları olarak belirlenmiştir.²⁹⁵ Bu sayede, devletin gelir ve harcama politikalarının ekonomik gelişmeyi destekleyici ve sektörlerarası rekabet edebilirliği arttırıcı yönde uygulanmasında, kamudaki üretken istihdamın etkin ve verimli çalışmasının önemli katkı sağlayacağı düşünülmüştür.

1990'lı yıllara gelindiğinde ise uluslararası alanda, serbest piyasa ekonomisinin rahatça işleyebilmesi için devletin yapı ve işlev olarak küçülmesini öneren liberal ekonomi politikaları yerine, kalkınma sürecinde piyasa ve devletin birbirini tamamlayan iki unsur olduğunu ve devletin daha aktif roller üstlenmesi gerektiğini savunan yeni bir uzlaşma gündeme gelmiştir.²⁹⁶ Bu dönemde etkisini göstermeye başlayan, düzenleyici, yönlendirici ve etkin devletin yaratılması hedefi, devletin belirleyici olduğu bütüncül kalkınma planlaması yerine, stratejik planlama olarak adlandırılan, sonuç odaklı ve kısa dönemli istikrar programları aracılığıyla, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin bütün kuralları ve kurumlarıyla gelişmesini, kamu maliyesinin kontrol edilmesini, refah düzeyinin artmasını ve müşteri memnuniyetini merkeze alan, esnek, katılımcı ve demokratik bir yönetim sürecini başlatmıştır.²⁹⁷ Bu yeni süreçte, esas işlevi piyasayı düzenlemek ve yönlendirmek olan etkin devletin ihtiyaç duyduğu insan gücünün, eskiye göre daha hızlı, verimli ve dinamik olması hedeflendiğinden, DPÖ tarafından hazırlanan plan ve programlarda, kamu yönetiminin kalkınmayı hızlandırıcı bir yapıya kavuşmasına ve personel sisteminin iyileştirilmesine yönelik düzenlemelerin gerekliliği üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı - ÜBYKP (1993-1997), önceki iki plandan farklı olarak, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla, personel konusunda yapılması gereken iyileştirmelerin ve yapısal

²⁹⁴ DPÖ, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1988-1992*, (Lefkoşa, 1988), 42-43.

²⁹⁵ A.g.k, s:174-175.

²⁹⁶ Övgün ve Çolakoğlu, a.g.k, s.367-368.

²⁹⁷ Övgün, *Devlet ve Planlama*, a.k, s.100.

değişikliklerin daha ayrıntılı ortaya konduğu bir plan olmuştur. İBYKP'nda olduğu gibi ÜBYKP'nda da serbest piyasa mekanizmasının bütün unsurlarıyla işler hale getirilebilmesi için ülke kaynaklarının etkin ve rasyonel kullanımının sağlanması hedeflendiğinden, kamu yönetimindeki mevcut kadroların nitelik yönünden geliştirilerek sosyo-ekonomik yapının isteklerine cevap verebilecek duruma getirilmesi ve kamu görevlilerinin performansının artırılması öncelikli hedefler olarak belirlenmiştir. Ayrıca, kamudaki istihdam sorununun aşılmasına yönelik olarak, İBYKP döneminde işsizliğin çözümünde başvurulan bir yöntem olan devlet kadrolarının zorunlu araç olarak kullanılması uygulamasına son verilmesi ve özel sektörde yaratılacak yeni iş olanaklarıyla kamu sektöründeki istihdam baskısının önlenmesi, plandaki hedefler arasında yer almıştır.²⁹⁸

Yine ÜBYKP'nda, bürokratik karakteri ağır basan ve işlevsiz hale gelen idari mekanizmanın, serbest piyasa ekonomisinin gerekleri doğrultusunda, esnek hareket edebilen yeni bir yapıya kavuşturulmasına yönelik temel ilke ve politikalar ortaya konmuştur. Öncelikle, kamu kuruluşlarının görev fonksiyonlarıyla uyumlu olacak şekilde insangücü planlaması yapılması ve personel istihdamında rasyonel bir liyakat sistemi uygulamasının geliştirilmesi amacıyla yönelik olarak, kamu kurum ve kuruluşlarında etkinlik ve verimliliği yükseltmek için nitelikli personel istihdamının artırılması ve her kademedeki yöneticinin çağdaş yönetim tekniklerini kullanmalarını sağlamaya yönelik hizmet içi eğitim programlarının düzenlenmesi hedeflenmiştir.²⁹⁹

Terfi mekanizmasının geliştirilmesi konusunda ise her hizmet sınıfının en üst bareminde yığılmalara neden olan otomatik ilerleme uygulamasının sınırlandırılarak, dereceler arasındaki geçişlerde sınav uygulamasına gidilmesi ve terfi olunan kadronun görev ve sorumlulukları ile uyumlu bir ücret-maaş sisteminin geliştirilmesi önerilmiştir. Ayrıca, taşra kuruluşlarının gerekli altyapıyla donatılması ve Kaymakamların bölgesel kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlamaya yönelik yetkilerinin güçlendirilmesiyle, merkezle taşradaki hizmet birimleri arasında ortaya çıkan koordinasyon noksanlıklarının önlenmesi hedeflenmiştir. Bu sayede vatandaşın her sorunu için merkeze veya en üst amire gitmesinin önüne geçileceği düşünülmüştür.³⁰⁰

²⁹⁸ DPÖ, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1993-1997*, Lefkoşa, 1992, s.16-17.

²⁹⁹ A.k, s.160.

³⁰⁰ A.k, s.160-161.

ÜBYKP'nda, idari örgütlenmenin geliştirilmesi ve kamu personel sisteminin iyileştirilmesi kapsamında çözülmesi gereken başka sorunlara da yer verilmiştir. Bu sorunlar, kamu görevlilerinin dağılımının dengeli olmaması nedeniyle bazı kuruluşlarda personel fazlalığı varken bazılarında nitelikli personel eksikliğinin olması, benzer görevlerin yürütülmesinde kuruluşlararası görev ve yetki çatışmalarının ortaya çıkması, kamu yönetiminde yetki devri uygulamasına gerektiği gibi yer verilmemesi, belirli alanlarda uzmanlaşmış personelin atamasının yapıldığı mevkide çalıştırılmayarak başka görevlerde çalıştırılması, kamu görevinde ödüllendirme ve cezalandırma yeterince uygulanmadığı için başarılı olanla olmayanın birbirinden ayırt edilememesi, bunların sonucu olarak da bakanlık ve daire fonksiyonlarının etkin bir şekilde yerine getirilememesi şeklinde sayılmıştır. Aynı zamanda, kamu hizmetine belirli bir süre için alınan geçici personelin süre hitamında durdurulmayarak çalışmaya devam ettiği, işçi kadrolarına ise beden gücüyle hizmet vermesi gereken kişilerin atanması gerektiği halde bu kadrolara memur görevi yapan kişilerin atandığı, bunun da kamu yönetiminde personel fazlalığına, israfa ve hizmetlerin aksamasına neden olduğu belirtilmiştir.³⁰¹

Bu sorunların çözümü için ortaya konan hedef ve politikalar ise kamu yönetiminde tasarruf, yapıcılık, etkinlik, tarafsızlık, disiplin ve işbirliği ilkeleri esas alınarak kuruluşlar arasındaki kadro dağılımının birimlerin iş yükü gözetilerek yeniden gözden geçirilmesi, kadro israfına son verilmesi, yetenekli ve bilgili kamu görevlilerinin yetiştirilebilmesi için eğitim çalışmalarının hızlandırılması, kamu görevine ilk atamalarda ve terfilerde bilgi ve liyakatin ön planda tutulması, kamu görevlilerinin yetki ve sorumlulukları artırılarak bu sorumluluklar çerçevesinde yetki devrinin gerçekleştirilmesi, her kamu görevlisinin atamasının yapıldığı veya yetiştirildiği kadro görevini yapmasının sağlanması, denetim mekanizmasının işlevsel hale getirilmesi ve başarılı personelin ödüllendirilmesi, suçların ise cezalandırılarak iş disiplininin sağlanması şeklinde belirlenmiştir. Ayrıca, geçici personel alımlarının azaltılması ve işçi kadrolarına memur görevi yapmak üzere personel alınmasına son verilmesi hedeflenmiştir.³⁰² Belirlenen hedeflere ulaşılması halinde, kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilikle yerine getirilebileceği, kamu yönetiminin ise serbest piyasa ekonomisinin esasları

³⁰¹ A.k, s.545-547.

³⁰² A.k, s. 548-549.

doğrultusunda kalkınmayı hızlandıran, dinamik, etkin ve çağdaş bir yapıya kavuşturulabileceği ortaya konmaya çalışılmıştır.

Aslında, ÜBYKP'nın temelinde yer alan reform fikri, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren, DPÖ'nün planlama anlayışına etki eden önemli bir olgu haline gelmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan programlarda, kamu personel sisteminde gerçekleştirilmesi planlanan yeni ve köklü değişiklikler, Bakanlıklar ve/veya Daireler arasındaki görev ve yetki çatışmalarını önlemeye yönelik olarak kamu görevlilerinin sınıflandırma yapısının yeniden düzenlenmesi, kurumlar arasındaki dengesiz personel dağılımının giderilmesi amacıyla kamu görevlilerinin yatay geçişlerine işlerlik kazandırılması, kamu görevlilerinin politik etkilerden soyutlanabilmesi ve kaynak israfına son verilebilmesi amacıyla üçlü kararname kapsamının daraltılması ve gerektiği hallerde özel sektörden hizmet alımına gidilmesi şeklinde belirlenmiştir.³⁰³ Ayrıca, kamudaki yolsuzluk, usulsüzlük, suiistimal ve ihmallerin önüne geçilebilmesi için kamu görevlileri üzerinde etkili denetim mekanizmalarının geliştirilmesi de yine gerçekleştirilmesi öngörülen hedefler arasında yer almaya başlamıştır.³⁰⁴

Günümüzde DPÖ, planlama görevini üç yıllık dönemler için hazırlamış olduğu Orta Vadeli Programlar aracılığıyla yürütmektedir.³⁰⁵ Bu programlarda, kamu personeli konusunun ağırlıklı olarak, kamu yönetimi reformu ile kamu maliye politikası kapsamında ele alındığı görülmektedir. Hazırlanan programlarda kamu personel sisteminin iyileştirilmesine dair öneriler, kurumsal hafızanın oluşturulması, hiyerarşik yapılanmada etkinliğin sağlanması, üçlü kararname ile gerçekleştirilen siyasi atamaların azaltılması, işgücü hareketliliğinin artırılması, istihdam ve terfilerde liyakat ilkesine bağlı kalınması, uygulanmakta olan performans değerlendirme sisteminin geliştirilerek daha verimli hale getirilmesi,

³⁰³ 1990'lı yılların sonundan itibaren, KKTC ekonomisinin geliştirilmesine yönelik bazı sivil toplum kuruluşları tarafından hazırlanan raporlarda da kamu kesimindeki gelir-gider dengesinin sağlanmasına ve bütçe açığına neden olan personel harcamalarındaki artışın önlenmesine yönelik yeni istihdam politikaları önerilmeye başlanmıştır. Örneğin, TÜSİAD tarafından 1998 yılında, KKTC ekonomisinin sorunlarını ortaya koymak ve çözüm öneri sunmak amacıyla hazırlanan raporda, kamu kesimindeki gelir-gider dengesinin sağlanması ve bütçe açığına neden olan personel harcamalarındaki artışın önlenmesi için kamu kesiminde istihdamın daha fazla arttırılmaması ve personel ihtiyacının kurumlararası geçişle sağlanması önerilmiştir. Bkz. TÜSİAD, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ekonomisi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri Raporu*, 1998, s. 61. <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1837-kuzey-kibris-turk-cumhuriyeti-ekonomisi-sorunlar-ve-cozum-onerileri>, (Erişim Tarihi: 11.04.2020).

³⁰⁴ DPÖ, *1998 Geçiş Yılı Programı*, (Lefkoşa, 1997), 430-433.

³⁰⁵ 33/1976 sayılı yasa uyarınca (md.17) hazırlanan programlar, Bakanlar Kurulunca kabul edildikten sonra Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır.

AB müktesebatına uyumun gerektirdiği yapılanma ve kurumsallaşmanın oluşturulması ve personelin çalışma koşullarının iyileştirilmesi olarak belirlenmektedir. Aynı zamanda söz konusu programlarda, son yıllarda gündemde olan ve “kamu reformu” olarak adlandırılan, kamu yönetiminin etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulması amacıyla, 7/1979 sayılı Yasa’nın yerine hazırlanan Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı’nın hayata geçirilmesi de hedeflenmektedir.³⁰⁶

2.3.2. Maliye Bakanlığı

KKTC’nin mali politikalarını belirleyip yürürlüğe koyan ve devletin tüm gelir-giderlerinin mali ve idari yönden takibini, denetimini ve tahsilatını gerçekleştiren Maliye Bakanlığı, yürürlükteki mevzuat uyarınca, kamu personelinin mali statüsünün esaslarını tespit etmek, bunların düzenlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları yapmak ve bu konudaki gerekli yasa, tüzük ve diğer idari metinlerin hazırlanmasını sağlamakla görevlendirilmiştir. Aynı zamanda Bakanlık, kamu personeline ayrılacak mali ödeneklerin miktarını belirlemek ve denetimini yapmakla yetkilendirilmiştir. Bu bakımdan, kamu personel sisteminin işleyişi ve gelişiminde Maliye Bakanlığı’nın üstlenmiş olduğu görev, yetki ve sorumlulukların önemli bir etkisi bulunmaktadır.

Maliye Bakanlığı’nın kamu personeli konusunda üstlenmiş olduğu görev, yetki ve sorumlulukların ana çerçevesi, 7/1979 sayılı Yasada çizilmiştir. Söz konusu yasa uyarınca, kamu örgütlerinin kadro cetvelleri ile hizmet şemalarının teknik kurullarca hazırlanması (md.57), personele ödenecek maaş ve ücretler gibi mali hakların belirlenmesi (md.131) ve bu hakların beliren ihtiyaçlar doğrultusunda geliştirilmesi (md.132) süreçlerine Maliye Bakanlığı’nın katılımı zorunlu kılınmıştır. Bu doğrultuda, her kadronun iş zorluğuna ve görev yapan personelin üstlenmesi gereken sorumluluklara karşılık gelecek şekilde baremlerinin saptanması, maaş miktarının belirlenmesi ve mali haklarında var olan eksikliklerin ortaya konarak giderilmesi, Bakanlığın gözetimi ve yönlendirmesi doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda Maliye Bakanlığı, kamu görevlilerinin bazı mali ödeneklerinin hangi şartlarda ödenmesi gerektiğinin ve sınırlarının belirlenmesinde de yetkili kılınmıştır. Örneğin ek çalışma ödeneği konusunda Bakanlığın görevi, hizmetin günlük çalışma saatleri dışında çalışmayı gerektirecek nitelikte olup olmadığını saptamak ve ödenmesi

³⁰⁶ Bkz. DPÖ, *Orta Vadeli Program 2019-2021*, (Lefkoşa: 2019), s.94-95.

gereken miktarın oranını, süresini ve hangi kadrodaki kamu görevlilerine ödenmesi gerektiğini belirlemektir (md.27). Bu doğrultuda Bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarından gelen ek mesai taleplerini değerlendirerek gerekli yetkiyi vermektedir.³⁰⁷

Maliye Bakanlığı, kamu istihdam rejiminde de esas aktör konumundadır. 7/1979 sayılı Yasaya göre, her mali yıl başında hazırlanan Bütçe Yasasında ödenekleri belirlenen ilk atanma ve yükselme yeri kadrolarından münhal düşenlerin doldurulabilmesi, terfilerin veya kadro fazlası olarak atamaların yapılabilmesi, kamu maliyesinden harcama yapılmasını gerektirdiğinden, Maliye Bakanlığının hem ilk atanma hem de yükselme yerlerinin doldurulabilmesi için mali uygunluk görüşü vermesi koşuluna bağlanmıştır (md.59). Bu sayede Bakanlık, kamu kuruluşlarının personel ihtiyaçlarının giderilebilmesi için KHK'dan önce başvuruları gereken merci olarak kilit bir role sahip kılınmıştır.

Maliye Bakanlığı'nın kamu personel istihdamı konusundaki etkin ve yönlendirici işlevi, Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar Yasası'na da yansımıştır.³⁰⁸ Söz konusu yasada, bütçede kadrosu ve ödeneği bulunmayan herhangi atama ve barem ayarlaması yapılamayacağı kuralı yer almakla birlikte, yeni yasaların yürürlüğe girmesiyle birlikte ortaya çıkacak yeni kadroların ya da yeni barem düzenlemeleri sonucunda münhal düşen kadroların, mali olanaklar elverdiği ölçüde ve Bakanlığın vereceği onay doğrultusunda doldurulabileceği belirtilmiştir. Bakanlık tarafından verilecek bu onayın kapsamının ise içten veya dıştan personel istihdamını³⁰⁹ açıklayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir (md.27).

Maliye Bakanlığının, sözleşmeli ve geçici personel istihdamına ilişkin mali esasların belirlenmesi konusunda da önemli yetkileri bulunmaktadır. 7/1979 sayılı yasaya göre, sözleşmeli personelin istihdam edilmesi ve mali açıdan olanak bulunması halinde sözleşme sürelerinin uzatılması, bakanlıkların ve kamu kurumlarının kendi kuruluş yasalarından veya tüzüklerinden alınan yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca gerçekleştirilmektedir. Bu doğrultuda istihdam edilen sözleşmeli personelin maaş miktarları ile sınıf cetvelleri ise Maliye

³⁰⁷ Bkz. KKTC Maliye Bakanlığı, Görev, Yetki ve Sorumlulukları, <http://www.maliye.gov.ct.tr>.

³⁰⁸ Bkz. 16/1999 sayılı Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar Yasası, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>, Erişim Tarihi: 18.03.2020.

³⁰⁹ İlk atanma yeri kadroları ile ilk atanma ve yükselme yeri kadroları, kamu görevi dışından personel istihdam edilebilen kadrolardır. Yükselme yeri kadroları ise halihazırda kamu görevinde olanların, içten; yani terfi yoluyla doldurabildiği kadrolardır.

Bakanlığının önerisi üzerine, yine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir (md.6/2). Aynı zamanda, sözleşmeli personel istihdamı için gerekli ödenek kaleminin, her mali yıl için hazırlanan Bütçe Yasasında her kurumun altında yer alması gerekmektedir (md.55/4).

Geçici personel istihdamında ise Maliye Bakanlığının görevi, 2014 yılında 7/1979 sayılı Yasa'da yapılan değişiklik sonucu geçici personel istihdamının kaldırılmasından önce istihdam edilmiş olan geçici personelin, her mali yıl sonunda son bulan görev sürelerinin uzatılmasına mali açıdan uygunluk görüşü vermektir.³¹⁰ Bu konuda Bakanlık, ilgili kurumların personel ihtiyaçlarını ve bütçedeki mali olanakları göz önünde bulundurduktan sonra, esas kadrolara herhangi bir açıdan engel teşkil etmeyecek ya da aralarında herhangi bir bağlantıya yol açmayacak şekilde, gerekli yetkiyi vermektedir. Aynı zamanda Maliye Bakanlığı, geçici personelin maaş ve ücret ödeneklerinin başka bakanlık veya daireye aktarılmasında da "Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar Yasası" uyarınca yetkili kılınmıştır (md.29).

7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası ile bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin yasal düzenlemeler dışında Maliye Bakanlığına kamu personel yönetimi konusunda önemli görevler yükleyen başka yasalar da bulunmaktadır. Bu yasalardan 26/1977 sayılı Emeklilik Yasası, öğretmenler, polisler ve askerler de dahil olmak üzere tüm kamu görevlilerinin emeklilik taleplerinin onaylanması, hizmet sürelerinin, emeklilik maaşlarının ve ikramiyelerinin hesaplanması ile emekliliğe dair diğer mali işlemlerin yapılması görevini, yasayı yürütmeye yetkili kuruluş olarak Maliye Bakanlığına vermiştir (md.47).³¹¹ Yine, 1 Ocak 2011 tarihinden sonra kamuda istihdam edilenleri kapsayan 47/2010 sayılı Yasa da Maliye Bakanlığına, atama ve yükselmelerle ilgili barem düzenlemeleri başta olmak üzere, mali içerikli çeşitli konularda önemli görevler yüklemiştir.³¹²

³¹⁰ 2014 yılındaki değişikliğe kadar 7/1979 sayılı yasadaki istihdam şekillerinden biri olan geçici personel istihdamının mali koşulları, Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar Yasası'nda düzenlenmiştir. Söz konusu yasaya göre geçici personel, bir bütçe yılını aşmayan geçici süreler için ve tamamen geçici nitelikteki hizmetlerin aciliyetle yerine getirilmesi amacıyla, Bütçede ödeneği ayrılmak ve herhalükarda mali yıl sonunda görevlerine son verilmek kaydıyla istihdam edilmektedir. Bu kapsamdaki personelin hizmete alınabilmesi için de Personel Dairesinin kadro açısından, Maliye Bakanlığının ise mali açıdan uygunluk görüşü vermesi gerekmektedir (md.28).

³¹¹ Bkz. 26/1977 sayılı Emeklilik Yasası, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

³¹² Ayrıntılı bilgi için bkz. Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası, RG:190, 8 Kasım 2010, madde 34.

KKTC'nin maliye politikasını belirleyip yürürlüğe koyan kuruluş olarak Maliye Bakanlığı, ilgili mevzuattan kaynaklanan görev ve yetkilerini yerine getirirken, KKTC'nin kendi öz gelirlerinin yanı sıra, Türkiye Cumhuriyeti'nden KKTC'ye aktarılan nakdi ve ayni yardımların sunduğu imkanlar çerçevesinde hareket etmektedir. Dolayısıyla, kamu personel sisteminin mali açıdan geliştirilmesi ile kamu istihdam politikasının belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde Maliye Bakanlığınca alınan kararlara, Türkiye Cumhuriyeti ile KKTC arasındaki ekonomik ilişkiler yön vermektedir. Bu durum, Türkiye ile Kuzey Kıbrıs arasındaki ekonomik ve mali ilişkilerin çerçevesini ve işleyiş yöntemlerinin zeminini oluşturan Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokollerinde açıkça görülmektedir.³¹³

1986 yılından itibaren, Türkiye Cumhuriyeti ile KKTC arasındaki ekonomik ilişkilerin eskiye nazaran daha sistematik yürütülebilmesi ve Türkiye'deki mali planlama anlayışının KKTC'ye aktarılabilmesi amacıyla, iki devlet arasında imzalanmaya başlanan üç yıllık Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolleri'nin dayanağı olarak hazırlanan ve kamu yönetiminde yapısal değişiklikleri öneren reform programlarında, kamu personel yönetimi ve istihdamı politikalarına, kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin artırılması ve mali disiplinin sağlanması bağlamında önem verilmektedir. Söz konusu programlarda, kamu kaynaklarının hedef odaklı, şeffaf ve etkin kullanılması, mali yönetişimin geliştirilmesi suretiyle kamu mali disiplininin sağlanması, hizmet sunumu kalitesinin ve personel verimliliğinin artırılması hedeflenmektedir. Ayrıca, KKTC hükümetlerinin uygulayacağı maliye politikası açısından, kamu personeli istihdamının yüksek oranda gerçekleşmesinin bütçe dengesini sarsan ve kamu maliyesine külfet oluşturan bir hareket olarak görülmesi nedeniyle azaltılması önerilmektedir.³¹⁴ Neticede, devlet kadrolarına yeni personel alımlarının, protokollerde belirlenen şartlar çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiğinden, bu durum KKTC hükümetlerinin uygulamaya koyacağı kamu personeli istihdam politikaları üzerinde sınırlayıcı bir etki yaratmaktadır.

Benzer sınırlama personel giderlerinin belirlenmesi, hesaplanması ve maaş politikasının oluşturulması süreçlerine de yansımıştır. Türkiye'de 2003

³¹³ KEİ Ofisi, *2018 Yılı Türkiye Cumhuriyeti Kaynaklarından Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne Sağlanan Kredinin Kullanımına İlişkin Protokol*, s. 89. <http://www.kei.gov.tr/media/1763/2018-protokoller.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.04.2020).

³¹⁴ KEİ, *Yapısal Dönüşüm Programı (2016-2018)*, Lefkoşa, 2016, s.16-17.

yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu³¹⁵ ile uygulamaya konan ve bütçe planlamasının, etkililik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yapılmasını öngören mali planlama mekanizması, Ekonomik ve Mali İşbirliği Anlaşmaları için hazırlanan reform programlarında, KKTC'nin kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanabilmesi ve hesap verilebilirliğin artırılabilmesi için gerçekleştirilmesi önerilen yapısal değişiklikler arasında yer almıştır.³¹⁶

Bu doğrultuda çıkarılan ancak 1 Ocak 2021 tarihinden başlayarak yürürlüğe girecek olan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile makroekonomik ve mali istikrarın sağlanması, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, kamu mali yönetiminde ise hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın artırılması hedeflenmektedir.³¹⁷ Aynı zamanda bütçe hazırlama sürecinin, Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve kaynak tahsisinin stratejik amaçlar çerçevesinde yönlendirildiği Orta Vadeli Mali Planda ve bu planda öngörülen harcamaların kamu maliyesi üzerindeki etkilerinin, yine Maliye Bakanlığı tarafından, sürdürülebilirlik, ihtiyatlılık, istikrar, tutarlılık ve şeffaflık ilkelerine dayanılarak değerlendirildiği Orta Vadeli Bütçe Çerçevesinde yer alan makroekonomik analiz ve hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu yasanın kamu personelinin maaş politikasının belirlenmesi ve uygulanması sürecindeki sınırlayıcı etkileri ise kamu yönetiminde kaynak israfının önlenmesi ve yapılacak harcamaların mali sürdürülebilirlik³¹⁸ ilkesine

³¹⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Türkiye'de 1990'lı yıllardan itibaren hazırlanan kalkınma planlarında etkileri görülmeye başlayan ve planlamanın işleyişinde önemli değişiklikler getiren stratejik planlama modelinin, kamu mali yönetiminde uygulanabilmesi amacıyla çıkarılmış bir kanundur. Bu yeni yaklaşımda ön plana çıkan stratejik planlama; giderlerin gereksinimler doğrultusunda planlandığı ve toplumsal refah amacına uygun olarak ekonominin her alanının detaylı düzenlendiği bütüncül kalkınma planları yerine, makro dengeleri gözeterek belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde, mali disiplinin sağlanmasına yönelik kurum ve yapı düzenlemelerini içeren, sonuç odaklı, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan yönetsel araç olarak belirlemektedir. Planlamadaki bu model değişikliğine uygun olarak bütçe hazırlama sürecindeki temel amaç, mali disiplinin güçlendirilmesi, yani kalkınma planlamasından farklı olarak, bütün harcamaların gelirler dikkate alınarak yapılmasıdır. Bu amaca ulaşmak için 5018 sayılı kanunla uygulamaya giren performans bütçe, bütçenin üç yılı kapsayan bir zaman zarfı için düzenlendiği, kamu sektörü faaliyetlerinde kaynakların stratejik olarak belirlenen amaç ve hedeflere yönlendirildiği, çıktı ve sonuçlar üzerinden yapılan değerlendirmeye maliyet ve yerine getirilen işin ölçüldüğü, dolayısıyla çalışanların performanslarına dayalı olarak ücretlendirildiği bir bütçeleme modeli olarak getirilmiştir (Barış Övgün, *Devlet ve Planlama*, s.287-299.)

³¹⁶ A.k, s.31.

³¹⁷ 41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası, RG: 27.11.2019, Sayı:166, EK I, Bölüm I.

³¹⁸ 41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının 7'nci maddesine göre kamu maliyesinin temel ilkelerinden olan sürdürülebilirlik ilkesi: "*genel devlet yönetimi harcamalarının, borçlanmalarının ve borcunun kısa ve uzun vadede yönetilebilir olmasını ve gelecek nesillerin haksız bir yük altına girmemelerini sağlamak anlamına gelmektedir.*"

uyumunun sağlanabilmesi amacıyla, personele ödenecek maaş ve diğer ek ödeneklerin mali açıdan karşılanabilir bir boyutta olup olmadığının ölçülmesinin ve gelirler doğrultusunda harcama kalemleri oluşturulmasının zorunlu hale getirilmesidir.³¹⁹ Bu doğrultuda, personelin mali ihtiyaç analizlerinin, stratejik hedef ve amaçlara uygun olacak şekilde ve performans odaklı yapılması ilkesi benimsenmiştir.

41/2019 sayılı Yasa'da bütçelerin, stratejik planlama anlayışıyla hazırlanması öngörülen Orta Vadeli Mali Plan ve Orta Vadeli Bütçe Çerçevesinde yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, performans ölçütlerine ve fayda maliyet analizine göre hazırlanması, uygulanması ve kontrol edilmesi gerektiği belirtilmiştir (md.24/3). Aynı zamanda, Orta Vadeli Mali Planda yer alması gereken makroekonomik analiz ve hedeflerin istihdam için de belirlenmesi gerekmektedir (md.18/1). Bu bakımdan, plan döneminde personel konusunda uygulanacak istihdam ve maaş politikaları ile bu alanlarda beklenen değişimlerin mali etkilerinin (md.19/7) Maliye Bakanlığı tarafından değerlendirilmesi (md.22) ve bütçelerin uygulanması aşamasında ortaya çıkan personel harcamalarının Orta Vadeli Bütçe Çerçevesinde belirtilen sınırları aşmaması için yine Maliye Bakanlığı tarafından gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir (md.41/6). Yapılan mali işlemlerde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve sürdürülebilir olarak kullanılıp kullanılmadığının ve hedeflenen performans seviyesine ulaşıp ulaşılmadığının değerlendirmesinin ise Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimde gerçekleştirileceği belirtilmiştir [md.80(2)(B)].

Sonuç olarak, Maliye Bakanlığının kamu personelinin mali statüsü, istihdamı ve maaş politikasının belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde, çeşitli yasalarla üstlenmiş olduğu görev, yetki ve sorumlulukları, özellikle Türkiye Cumhuriyeti ile KKTC arasında imzalanan mali işbirliği protokollerinin getirdiği mali önlemler ve yapısal değişiklikler neticesinde niteliksel bir dönüşüm geçirmiştir. Yeni uygulamada Maliye Bakanlığı, personel yönetiminin mali

³¹⁹ Bu yasanın bütçe sürecinde yarattığı önemli değişikliklerden bir diğeri, mali yönetimin temel yasaları olan Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar Yasası ile Genel Muhasebe Yasasını yürürlükten kaldırması ve onların yerine geçmesidir. Üstelik eski yasalar sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken; 41/2019 sayılı yasa, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimlerden oluşan genel devlet yönetimi kapsamındaki kamu idareleri ile kamu işletmelerinin mali yönetim ve denetimlerini kapsamaktadır (md.4). Dolayısıyla, kamu mali yönetimine ilişkin getirilen bütün yeniliklerin, kamu tüzel kişiliği haiz kuruluşların personelinin de etkileyecek şekilde, daha geniş bir alanda uygulamaya geçirilmesi söz konusu olmaktadır.

planlamasının daha rasyonel ve geleceğe dönük olması bakımından kamu personelinin mali açıdan yönetilmesinin unsurlarının belirlenmesi, uygulanmasının izlenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesinde daha yönlendirici ve eşgüdüm sağlayıcı bir konum elde etmiştir. Her ne kadar yeni uygulamada, Maliye Bakanlığının kamu personelinin mali statüsü üzerinde nasıl bir etkiye sahip olacağı, 41/2019 sayılı Yasa'nın uygulamaya geçirilmesinden sonra tam olarak anlaşılabilecek olsa da Maliye Bakanlığının, Türkiye Cumhuriyeti'nden KKTC'ye aktarılan mali kaynak da dahil olmak üzere devletin tüm gelir-giderlerinin mali ve idari yönden takibini, denetimini ve tahsilatını gerçekleştiren örgüt olarak kamu personel yönetimindeki aktif rolü ve belirleyici etkisi devam edecektir.

2.3.3. Kamu Görevlileri Sendikaları

Demokratik düzen içerisinde sendikalar, kazanılmış hakların koruyucusu ve henüz kazanılmamış hakların öncüsü olma fonksiyonuna sahip örgütler olarak, toplumun çoğulcu yapısının temel direklerinden birini teşkil etmektedirler.³²⁰ Kamu görevlileri, çalışma koşulları belirlenirken ve özlük haklarına ilişkin düzenlemeler yapılırken, kendilerini temsil eden sendikalar aracılığıyla sürece müdahil olmaktadır. KKTC'de, hizmet kollarına göre örgütlenmiş ve kendi tüzükleri doğrultusunda faaliyet yürüten çeşitli kamu görevlileri sendikaları bulunmaktadır. Bu sendikalar, kendi uzmanlık alanlarındaki kuruluş amaçları çerçevesinde, üyelerinin özlük haklarının belirlenmesi, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve mali haklarının korunarak, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlar doğrultusunda genişletilmesi süreçlerinde, hükümetlerin alacağı kararlarda ve uygulayacağı politikalarda etkili olarak, kamu personel sisteminin gelişimine yön vermektedirler.

Yürürlükteki mevzuat uyarınca, kamu görevlilerinin özlük hakları ve kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili konularda çıkarılacak yasa, tüzük ve yönetmeliklerin hazırlanması veya değiştirilmesi sürecinde sendikalarla ortaklık içerisinde çalışılması ve alınacak kararlara sendika temsilcilerinin katılımının sağlanması gerekmektedir.³²¹ 7/1979 sayılı Yasaya göre, personelin çalışma

³²⁰ Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, 7.baskı, Yetkin Yayınları, (Tıpkı Basım), Ankara, 2013, s.278-279.

³²¹ Neriman Saygılı, Kamil Kanipek, İsmail Balıkçioğlu, "KKTC'de Sendika Tarihi ve Kıbrıslı Türklerin Varoluş Mücadelesindeki Yeri", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 28, Güz 2013, s. 291-292.

rejimine ilişkin yasaların hazırlanması sürecinde idare tarafından görüşlerine başvurmak üzere her kurum bünyesinde oluşturulan teknik kurullara, o kurumda en çok üyeye sahip sendikaların temsilcilerinin (iki temsilci) katılımı zorunlu kılınmıştır (md.131). Benzer kural, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının ve özlük haklarının düzenlenmesi sürecinde danışmanlık görevini yerine getirmek üzere oluşturulması öngörülen Kamu Görevlileri Yüksek Danışma Kurulu için de getirilmiştir (md.132). Ancak teknik kurullara, ilgili kurumun hizmet alanında faaliyet yürütmek üzere örgütlenmiş olan ve o kurumda en çok üyesi bulunan uzmanlık sendikası³²² temsilcilerin katılmasına imkan verilmişken; Kamu Görevlileri Yüksek Danışma Kurulu'na, KKTC'deki tüm kamu görevlilerinden en fazla üyesi bulunan iki sendikanın birer temsilcisinin katılması öngörülmüştür.³²³ Böylece, hem kamu görevlilerini ilgilendiren genel konularda, hem de mesleki uzmanlık gerektiren teknik konularda, sendikaların profesyonel katkı sağlamalarına olanak tanınmıştır.

KKTC'de mesleki profesyonelleşmenin sağlanabilmesi amacıyla kurulmuş olan çeşitli meslek birlikleri de bulunmaktadır. Bu birlikler, mesleğe giriş şartlarını düzenlemek, meslek uygulamalarını denetlemek, meslektaş bilincini oluşturacak etkinlikler düzenlemek, mesleki bilgilerin yeni üyelere aktarılmasını sağlamak vb. işlevleri yerine getirmektedir.³²⁴ Meslek birliklerinin, meslek ile ilgili olarak kamuoyu oluşturma, üyelerini toplumsal ve hukuksal alanda temsil etme ve onlar adına görüşmeler yapma gibi işlevleri bulunmasına rağmen, 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası (md.131), 6/2009 sayılı Kamu Sağlık Çalışanları Yasası (md.120) ve 25/1985 sayılı Öğretmenler Yasası (md.92) gibi temel yasalarda, hizmetlerin yürütülmesine ilişkin mevzuatın görüşülüp karar bağlandığı teknik kurullara meslek birlikleri yerine uzmanlık sendikalarının katılması öngörülmüştür. Bu bakımdan uzmanlık sendikaları, kamu görevine girmiş maaşlı

³²² Bu tezde, belirli bir hizmet alanında görev yapan kamu görevlilerini temsil eden sendikalar uzmanlık sendikası olarak adlandırılmıştır. Kıbrıs Türk Hekimler Sendikası (TİP-İŞ), Kıbrıs Türk Hemşireler ve Ebeler Sendikası (KTHES), Kıbrıs Türk Öğretmenler Sendikası (KTÖS), Kıbrıs Türk Telekomünikasyon Çalışanları Sendikası (TEL-SEN), Gümrük Çalışanları Sendikası (GÜÇ-SEN) Gelir ve Vergi Dairesi Çalışanları Sendikası (VERGİ-SEN), Hava Trafik Kontrolörleri Sendikası (HTKS) gibi sendikalar bu kategoride yer almaktadır. KKTC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı web sitesi, <https://csgb.gov.ct.tr/SENDIKALAR>.

³²³ Kıbrıs Türk Amme Memurları Sendikası (KTAMS) ile Kıbrıs Türk Kamu Görevlileri Sendikası (KAMU-SEN), kamu görevlilerinin bağlı olduğu en çok üyeye sahip sendikalar olarak, çeşitli kurul ve toplantılarda temsil edilmektedir. Aynı zamanda bu sendikalar, daha çok idari nitelikteki hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili konularda toplanan ve ayrı uzmanlık sendikalarının bulunmadığı teknik kurullarda yer almaktadır.

³²⁴ Kıbrıs Türk Gardiyanlar Birliği, Kıbrıs Türk Veteriner Hekimler Birliği, Kıbrıs Türk Hemşireler Birliği ve Kıbrıs Türk Tabipleri Birliği bu meslek kuruluşlarına örnek olarak gösterilebilir.

alışan konumundaki profesyonellerin, ekonomik ve sosyal durumlarının korunması ve geliştirilmesinin yanı sıra, meslek ile ilgili işlev alanının düzenlenmesi ve çalışma ilkelerinin belirlenmesinde de söz hakkına sahip kılınmıştır.³²⁵

Sendikalar, kamu görevine girişte de önemli görevler üstlenmiştir. 7/1979 sayılı yasanın sınav türlerinin düzenlendiği 63'nc maddesinde, hizmet sınıflarına girişte uygulanacak sınavların bağlı olacağı esasların, Personel Dairesi, KHK, Eğitim ve Kültür İşleriyle görevli Bakanlığın birer temsilcisi ile *“en çok üyeye sahip iki kamu görevlileri sendikasının birer temsilcisinden”* oluşan bir kurulca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu'ndan geçtikten sonra RG'de yayınlanacak bir Sınav Tüzüğü ile saptanması öngörülmüştür. Bu doğrultuda, yetkili sendikalar ile ortak çalışmalar sonucunda hazırlanan ve 2005 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü'nde, uygulanacak sözlü yarışma sınavlarına (mülakat), kamu görevlilerinin bağlı bulundukları en çok üyeye sahip iki sendikadan birer temsilcinin gözlemci sıfatıyla katılması kuralı getirilmiştir. Ancak bu temsilcilere, sınav süresince sınava herhangi bir müdahalede bulunma ya da puan verme hakkı verilmemiştir [md.5(1)(D)]. Buradaki amaç, mülakatın objektif ve teknik esaslara dayalı olarak yapılıp yapılmadığına veya mülakatta hukukdışı ölçülerin uygulanıp uygulanmadığına sendika temsilcilerinin şahitlik etmesiyle, sınav sonuçlarına ilişkin Komisyon'a yöneltilecek herhangi bir suçlamanın önüne geçebilmektir.

Öte yandan, kamu görevlilerinin çalışma esaslarının, meslekte ilerleme ve yükselmelerinin, mali ve sosyal haklarının düzenlenmesi, korunması ve geliştirilmesinde söz sahibi olan sendikalar, yöneticilerle yaptıkları yüz yüze görüşmeler ya da sözleşme yöntemiyle, hkmetin kamu görevlilerine ilişkin uygulamaya koyacağı politikalara, siyasal ve yönetsel açıdan yn verebilmektedir. Bu bağlamda sendikalar, tüm kamu görevlilerini etkileyebilecek nitelikteki hkmet kararlarının ya da yasa değişikliklerinin kapsamını, içeriğini, mali ve sosyal haklar üzerindeki etkisini değerlendirerek ve üyelerinin bu değişiklikler karşısında göstereceği tepkileri ölçerek alınacak kararları yönlendirebilmekte ya da değiştirebilmektedirler.

³²⁵ Meslek sendikalarının ortaya çıkmasının profesyonelleşme sürecindeki etkileri için bkz. Koray Karasu, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2001.

Örneğin, sendikalar tarafından Anayasa Mahkemesi'ne taşınan UBP-HP Koalisyon Hükümeti'nin kamu çalışanlarına ödenecek 6 aylık hayat pahalılığı artışında yüzde 2 kesintiye gidilmesine yönelik çıkarttığı 5/2019 sayılı Yasa Gücündeki Kararname'nin yürürlüğü, Mahkemenin ara emriyle durdurulmuştur. Sonrasında, bu yasa gücünde kararnameye dayanılarak çıkarılan genelge, Maliye Bakanlığınca iptal edilmiş; yapılan kesintiler ise kamu görevlilerine iade edilmiştir.³²⁶ Yine, son zamanlarda kamudaki yöneticilerin üzerinde yoğun mesai harcadığı konulardan biri olan “kamu reformu” kapsamında hazırlanan Kamu Görevlileri Yasa Tasarısına ilişkin yapılan çeşitli toplantılarda yetkili sendikaların görüş ve önerileri doğrultusunda hareket edilmeye çalışılması, sendikaların hükümetin vereceği kararlar ya da kamu personel yönetimine ilişkin uygulamaya koyacağı politikalar üzerindeki yönlendirici etkisini göstermektedir.³²⁷

Kamu görevlisi sendikalarının, geçmiş hükümetlerin kamu personel sisteminin işleyişine yönelik uygulamaya koyduğu politikaların kamu görevlilerinin statüsü ve hakları açısından getirmiş olduğu olumsuzlukların ortadan kaldırılmasında da öncü oldukları görülmektedir. Kamu personel sistemindeki eşitsiz uygulamaların giderilebilmesi için sendikalarca ortaya konan çabanın en bariz örneğini, 2011 yılından beri kamu çalışanları arasında özlük hakları ve istihdam rejimi açısından ciddi farklar yaratan ve sendikalar tarafından “Göç Yasası” olarak adlandırılan, 47/2010 sayılı Yasa'nın değiştirilmesi için başlatılan çalışmalar oluşturmaktadır.³²⁸ Özellikle kamuda en çok üyeye sahip kamu görevlisi sendikalarının katılımıyla hazırlanan, “47/2010 Sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (maaş-ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi (Değişiklik) Yasa Tasarısı” ile 1 Ocak 2011 tarihinden sonra kamuda istihdam edilenlerin kademe ilerlemeleri, terfileri ve maaş-ücret uygulamalarında söz konusu olan eşitsizliklerin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir.³²⁹

Neticede kamu görevlileri, çalışma koşullarının, özlük haklarının ve yükümlülüklerinin belirlenmesi ve hukuki olarak düzenlenmesi süreçlerine,

³²⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Yenidüzen Gazetesi, “Hayat Pahalılığına Yapılan %2'lik Kesinti İptal Edildi”, <http://www.yeniduzen.com/hayat-pahaliligina-yapilan-2lik-kesinti-iptal-edildi-118734h.htm> (04.04.2020).

³²⁷ KKTC Başbakanlık 14 Mart 2019 tarihli Basın Açıklaması, <https://basbakanlik.gov.ct.tr/BASIN-VE-HALKLA-%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0LER/BASIN-A%C3%87IKLAMALARI/PgrID/3765/PageID/149>. (05.04.2020).

³²⁸ KTAMS, “Göç Yasasına Karşı Eylem Planı Belirleniyor”, <http://www.ktams.org/2020/01/23/goc-yasasına-karsi-eylem-planı-belirleniyor/>. (03.04.2020).

³²⁹ Kıbrıs Gazetesi, “Göç Yasası Değişiyor”, <https://www.kibrisgazetesi.com/kibris/goc-yasasi-degisiyor-h83541.html>. (03.04.2020).

kendilerini temsil eden sendikalar aracılığıyla katılmaktadırlar. Aynı zamanda sendikalar, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının savunucusu olarak, kamu personel sisteminde yapılması planlanan değişiklikler hakkında üyelerini bilgilendirerek ve onlardan dönütler alarak, hükümetlerin alacağı kararları veya uygulayacağı politikaları yönlendirmekte ya da eşitsiz uygulamaların kaldırılması için hükümete karşı mücadele vermektedirler. Bu bakımdan sendikalar, KKTC'deki kamu personel sisteminin işleyişi ve gelişimi açısından önemli bir konumda yer almaktadırlar.

2.4. Değerlendirme

Bu bölümde kamu kamu personel hizmetlerinin merkezi ölçekte nasıl örgütlendiği ve sistemin yönetiminde etkili olan ana aktörlerin rolleri analiz edilmiştir. Her şeyden önce, KKTC'deki merkezi personel hizmetlerinin yürütülmesinde, üstlendiği görevler, sahip olduğu yetkiler ve örgütlenme yapısı bakımından KHK, kamu görevinin bir kariyer mesleği haline dönüştürülmesinin sağlanabilmesi ve liyakat sisteminin devamlılığının güvencesi olarak varlık kazanmıştır. 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın kamu personel sistemine kazandırmış olduğu bağımsız bir organ olarak bu komisyon, bağımsızlık, tarafsızlık ve siyasal yansızlık gibi temel kuruluş ilkeleri muhafaza edilerek ayakta kalmayı başarmış özgün bir kuruluş olarak görevlerine devam etmektedir. Günümüzde bu Komisyon, öğretmenlerin, sağlık çalışanlarının (doktor, hemşire vb.) ve yargıç, savcı, asker, polis dışındaki kamu personelinin atanma, onaylanma, emeklilik hakları, azil ve görevden uzaklaştırılmaları gibi disiplin ve özlük işlemlerini, merkezi olarak ve nesnel ölçütlere dayanarak tek elden yürütmektedir. Bu bakımdan Komisyon, geniş bir kamu görevlisi kesimi üzerinde yetki sahibidir. Dolayısıyla KHK'nun bağımsız ve tarafsız yapısının korunması her daim önem taşımaktadır.

Kamu personel hizmetlerinin merkezi ölçekte yönetilmesini üstlenmiş olan ve kamu personel sistemine ilişkin politika geliştirilmesinde teknik destek sağlayan Başbakanlık Personel Dairesi ise oldukça geniş bir görev yelpazesinde hizmet vermektedir. Dairenin kendi kuruluş yasası başta olmak üzere çeşitli yasalar ve tüzükler çerçevesindeki görev ve yetkilerine bakıldığında, hem kamu görevlilerinin hem de diğer kamu personelinin yönetimine ilişkin politika geliştirme sorumluluğunu büyük ölçüde üstlenmiş olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan Dairenin görev alanı, merkezi yönetimde yer alan kamu görevlilerinin yanı sıra,

kamu tüzel kişiliği haiz kamu kurumlarının ve yerel yönetimlerin asıl ve sürekli kamu hizmetlerini yürüten kamu personelini de kapsamıştır. Ancak uygulamada Daire, ağırlıklı olarak merkezi yönetime bağlı kamu görevlilerini ilgilendiren konularda görev ifa etmekte ve diğer kamu personeli olarak nitelendirilenler hakkında kendi yasalarının imkan verdiği ölçüde, genel kayıtların tutulması, istatistiki verilerin toplanması, yasalarındaki hizmet şemalarının hazırlanması, intibak işlemleri ve kademe ilerlemesi gibi sınırlı sayıdaki alanda hizmet verebilmektedir. Bu bakımdan Dairenin görev, yetki ve sorumlulukları karşılayabilecek bir örgüt yapısına sahip olabilmesi için hizmet birimlerinde uzmanlaşmaya gidilmesi gerekmektedir. Bunun için de performans, denetim, eğitim, diğer kamu personelinin özlük işleri gibi belli başlı konuların Daire içerisindeki ayrı birimler tarafından yürütülmesi, hizmetin daha verimli olabilmesi için yararlı görülmektedir.

Diğer taraftan, KHK ve Personel Dairesi'nin yanı sıra hkmetin kamu personeli politikasının belirlenmesinde ve ülkedeki istihdam rejiminin yürütülmesinde etkili olan başka kurum ve kuruluşlar da bulunmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlardan Devlet Planlama rgt (DP) ile Maliye Bakanlığı, kamu istihdamının hem yönetsel hem de mali açıdan planlanması, düzenlenmesi ve geliştirilmesi sürecini belirlemektedir. Kamu personeli konusunda faaliyet yürüten sendikalar ise kamu çalışanlarının çalışma şartlarının, terfilerinin ve mali haklarının günün şartlarının gerektirdiği ölçüde iyileştirilmesinde söz sahibi olmaktadır. Aynı zamanda söz konusu kuruluşlar, son yıllarda gündemde olan ve "kamu reformu" olarak adlandırılan Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nın hayata geçirilmesi için de yönlendirmelerde bulunmaktadır. Sonuç olarak KKTC'deki kamu personel sisteminin yönetilmesi, Kıbrıs'ın yönetim geleneğine uygun olarak örgütlenmiş olan KHK ve Personel Dairesi tarafından gerçekleştirilmektedir. DP, Maliye Bakanlığı ve sendikalar ise kamu personelinin çalışma hayatına ilişkin konuların nasıl düzenlenmesi gerektiğine ilişkin yönlendirmelerde bulunarak sürece katkı sağlamaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN KURUCU UNSURLARI VE UYGULAMALARI

KKTC'deki kamu personel sistemine egemen olan ilkeler ile kamu görevlilerinin bağlı olduğu esaslar, 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nda düzenlenmiştir. Kıbrıslı Türklerin kendi yönetim yapılarını kurmaya başladıkları Kıbrıs Türk Federe Devleti döneminde, merkeziyetçi bir anlayışla ve statü hukuku esasına dayanarak hazırlanan bu yasa, devletin temsilcisi olan kamu görevlilerine çeşitli haklar tanıyarak, güvenceli bir konumda hizmet vermelerini sağlamıştır. Ancak, 47/2010 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası, 1 Ocak 2011 tarihinden sonra istihdam edilen kamu görevlilerinin kariyer düzeninde önemli değişiklikler meydana getirmiş; kamu hizmetinde, mali haklar ve yükselmeler açısından iki farklı statüde kamu görevlisi yaratmıştır.

Bu bölümde, sistemin temel ilkeleri olan sınıflandırma, kariyer ve liyakat hakkında gerekli açıklamalar yapıldıktan sonra, kamu görevlilerinin istihdamı, hakları, ödevleri, yasakları, kamu hizmetine atanmaları, adaylıkları, ilerleme ve yükselmeleri, değerlendirilmeleri, disiplini ve görevlerinin sona ermesi, hem 7/1979 sayılı yasanın bürokrasinin insan unsurunu oluşturan kamu görevlilerine sağladığı güvenceler, hem de 47/2010 sayılı yasanın bu güvenceli konum üzerinde yarattığı etkiler çerçevesinde ele alınacaktır. Bu sayede, kamu görevlilerinin sahip olduğu haklar ile bağlı olduğu esaslara yön veren hukuksal düzenlemeler üzerinden, KKTC'deki kamu personel sisteminin niteliği, yapısı ve dönüşümü ortaya konacaktır.

3.1. Temel İlkeler: Sınıflandırma, Kariyer, Liyakat

Daha önce de belirtildiği gibi, Kuzey Kıbrıs'taki kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler özellikle Kıbrıs Türk Federe Devleti döneminde, Türkiye'deki devlet memurlarının bağlı olduğu temel ilkeler, kurallar ve uygulamalar izlenerek hazırlanmıştır. Dolayısıyla, 7/1979 sayılı Yasa'da da kamu personel sisteminin üzerine yükseldiği temel ilkeler, Türkiye Cumhuriyeti'ndeki 657 sayılı DMK'daki düzenleme örnek alınarak, sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak belirlenmiştir. Bu ilkeler, 47/2010 sayılı yasada da aynı şekilde kabul edilmiştir. Ancak söz konusu ilkelerin Kuzey Kıbrıs'taki düzenlenme ve uygulanma şekillerinde, ülkenin

kamu yönetimi geçmişinin ve personel sisteminin kendine özgü yapısının gerektirdiği bazı farklılıklar ortaya çıkmıştır.

3.1.1. Sınıflandırma İlkesi

Sınıflandırma, kamu hizmetlerinin ve bu hizmetlerde çalışanların, hizmetin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre gruplara ayrılması anlamına gelmektedir.³³⁰ Sınıflandırmadaki temel amaç, hizmetin özellikleri ile personelin nitelikleri arasında bağlantı kurarak, nesnel ölçütlere bağlı istihdam, görevlendirme ve çalışma düzeni yaratmaktır. Bu sayede, çeşitli mesleklerden personelin istihdam edilmesi ve kayıtlarının tutulması, yükselmesi ve ücretlerinin tespit edilmesi ile ilgili işlemler, rasyonel bir temelde yürütülmektedir. Dünyadaki kamu personel sistemlerinde, genel olarak kadro (iş) ve kariyer (rütbe) sınıflandırması olmak üzere iki çeşit sınıflandırma uygulanmaktadır³³¹.

Kadro (iş) sınıflandırması, Amerika Birleşik Devletleri'nde doğmuş ve gelişmiş bir uygulama olarak, zorluk ve önem bakımından aynı olan işlere aynı ücretin (eşit işe eşit ücretin) verilmesini sağlamak amacıyla, kadroların görev, yetki ve sorumluluklarının sınıflandırılmasıdır³³². Bu sistemde kadro veya pozisyon, kendisini işgal eden veya edecek olan kişiden bağımsız bir varlık oluşturmaktadır. Her kadronun içerdiği iş, bu kadroları dolduracak adaylarda aranacak özellikler ve kadroları işgal edeceklere ödenecek ücretler planlı bir şekilde oluşturulduktan sonra, zorluk ve sorumluluk bakımından birbirine benzeyen işler veya kadrolar aynı sınıf içerisinde toplanmaktadır. Sınıflar da kendi aralarında zorluk ve önem bakımından hiyerarşik bir derecelendirmeye tabi tutulmaktadır³³³. Taylorcı bilimsel yönetim anlayışına uygun olarak, ayrıntılı iş analizleri ve görev tanımları üzerine kurulan bu sistem, özel sektördeki maksimum verimlilik ilkesinin ve emek süreçlerinin standardizasyonunun (kurallı kılınmasının) kamu kesimine aktarılması çabasının bir ürünü olmuştur. İş

³³⁰ Tayfun Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, 6. Basım, İstanbul, 2014, s. 36.

³³¹ İpek Özkal Sayan, *a.g.k.*, s.215-216.

³³² İş sınıflama sistemi, idari nitelikteki görevlerin siyasal kadrolar tarafından serbestçe değiştirilmesi anlamına gelen kayırma sistemine karşı, bürokraside liyakati sağlamaya yönelik arayışların sonucunda ABD'nde (19.yy) ortaya çıkmış bir sistemdir. Bu bakımdan, hizmete alma ve yükselme ölçütlerinin, siyasal etkilerden uzak olacak şekilde, önceden belirlenmiş ve açıklanmış olmasına özen gösterilmektedir. Bkz. Birgül Ayman Güler, *a.g.k.*, s.194-195.

³³³ Cemal Mihçioğlu, *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:82-64, Ankara, 1958, s. 8-12.

sınıflandırması sistemi sayesinde, kamu kurumlarındaki çalışanlar için “eşit işe eşit ücret” ilkesinin uygulanmasına olanak sağlanmıştır.³³⁴

Kariyer (rütbe) sınıflandırması ise kadro sınıflandırmasından farklı olarak kariyer ilkesinin esas alındığı ve kamu personelinin kişiliği, eğitimi ve statüsünün ön plana çıkarıldığı bir sistemdir.³³⁵ İngiltere ve Kıta Avrupası ülkelerinde ortaya çıkmış olan kariyer sınıflandırmasında temel ilke, sınıf denilen hizmet grubunun kendi içinde bir bütünlük ve benzerlik göstermesinin sağlanmasıdır. Bu doğrultuda, bir hizmet sınıfının mensupları, hizmete giriş, yükselme, aylık ve ücret gibi belli başlı konularda aynı işlemlere bağlı olacak şekilde sınıflandırılmaktadır. Teknik hizmetler yönetim hizmetlerinden, uzmanlık hizmetleri de genel nitelikteki hizmetlerden ayırt edilebilecek şekilde, hizmetin türüne ve yetiştirme niteliğindeki benzerliklere göre gruplandırılmaktadır. Bu sayede mühendis, hukukçu, öğretmen, istatistikçi, yönetici, icracı vb. hizmet ve meslek gruplarını birbirinden ayırt etmek mümkün hale gelmektedir.³³⁶

Özellikle İngiltere’de uygulanan kariyer sınıflandırmasında, personelin niteliğinin iyileştirilmesi başlangıçtan beri tek hareket noktası olmuştur. Bu bakımdan, belli eğitim seviyesindeki kişiler, ömür boyu sürecek bir meslek (kariyer) hayatı için, genç yaşlarda, mesleklerinin en alt derecesinden işe başlayarak, belli kurallar çerçevesinde sürekli yükselmektedirler. Hizmete aynı dereceden girmiş olanların birlikte yükselme fırsatları olduğundan, rütbe sistemi örgütün yönetim yapısına bağlı olmayan bir rütbe hiyerarşisi meydana getirmektedir. Bu sistemde personelin alacağı ücret ise yapılan işe göre değil, kişinin sahip olduğu öğrenim derecesi vb. niteliklere göre saptanmaktadır. Böylece kişinin rütbesi, ücretin belirlenmesinde ve kademe düzenlemesinin yapılmasında en önemli faktör sayılmaktadır.³³⁷

7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası’nda sınıflandırma, üç temel ilkeden biri olarak benimsenmiştir. Bu ilkeye göre, “*devlet kamu hizmetleri, bu hizmetlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılmaktadır*” (md.5/1)³³⁸. Sınıflar tesis edilirken başvurulacak ana ölçütler ise hizmetin konusu ve bu

³³⁴ Süha Oğuz Albayrak, “ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi”, *Mülkiye Dergisi*, 40 (2), 2016, s.44.

³³⁵ T.Akgüner, A.k.,s.37.

³³⁶ Cahit Tutum, *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını No: 149, Ankara, 1976, s.39-45.

³³⁷ Cahit Tutum, A.k., s.39-40.

³³⁸ 47/2010 sayılı yasada da sınıflandırma ilkesi temel ilke olarak kabul edilmiş ve aynı şekilde tanımlanmıştır. (md.5)

hizmetlerin etkinlikle yerine getirilebilmesinde aranan eğitim ve mesleki nitelikler olarak kabul edilmiştir. Buna göre, bir meslek için gerekli nitelikler doğrultusunda ortaklıkları saptanan kadrolara atanan kamu görevlileri bir sınıfı oluşturmakta ve diğer meslektaşları ile aynı hizmet koşullarına bağlı tutulmaktadır. Bu sistemde sınıf, hizmete girişte, maaş rejiminde ve öteki özlük işlemlerinde temel birimi meydana getirmektedir (md.44).³³⁹

7/1979 sayılı yasada düzenlenen sınıflandırma sisteminin, Türkiye’de ve İngiltere’de uygulanan, kamu görevlisinin eğitimine ve mesleğin niteliklerine ağırlık veren kariyer (rütbe) sistemine daha yakın olduğu görülmektedir.³⁴⁰ Ancak sınıflar oluşturulurken, Kuzey Kıbrıs’taki yönetim geçmişinin ve kurumsal yapıların etkisiyle, “ortak yetiştirme ve meslek nitelikleri” ölçütünün, hizmetin konusu açısından geniş; gerekli öğrenim, yetiştirme ve meslek nitelikleri açısından ise dar bir biçimde yorumlandığı anlaşılmaktadır. Bunun sonucunda, Türkiye’deki uygulamadan farklı olarak çok sayıda sınıf ortaya çıkmıştır.³⁴¹

7/1979 sayılı yasada kamu hizmetleri, konu bakımından, *yöneticilik hizmetleri sınıfı, mesleki ve teknik hizmetler sınıfı ve genel hizmetler sınıfı* olmak üzere üç ana hizmet sınıfına ayrılmıştır (md.50/1). Yöneticilik hizmetleri sınıfı, kurumların genel yönetim ilkelerine göre yönetiminden ve kurumların yürütmekte olduğu kamu hizmetlerinin ilgili mevzuat çerçevesinde yerine getirilmesinden en üst düzeyde sorumlu olan yöneticilerle, ilçelerde Devletin en üst mülki ve yönetsel amiri olarak görev yapan yöneticileri ve özel kalem hizmetlerini yürüten yöneticileri kapsamaktadır. Bu sınıftaki kamu görevlileri, kurumun politikasını, kalkınma planları, yıllık programlar ve iş programları çerçevesinde uygulayan ve hizmet şemasındaki birimlerin eşgüdüm içerisinde çalışmalarını gözeten, planlayan ve denetleyen yöneticilerdir.³⁴²

Yöneticilik hizmetleri sınıfındaki kamu görevlileri; üst kademe yöneticileri ve üst kademe yöneticisi sayılmayan diğer yöneticiler olmak üzere iki şekilde

³³⁹ 7/1979 sayılı yasa uyarınca, KİT statüsündeki kurumlarda, Sivil Savunma Teşkilatında, Elektrik Kurumunda, Vakıflar Örgütü ve Din İşleri Dairesinde görev yapan kamu personeli ile Güvenlik Kuvvetlerinde görev yapan sivil kamu görevlilerinin sınıflandırılması işleminin de, kendi özel yasalarında, aynı esaslar gözönünde tutularak yapılması gerekmektedir (md.44/3).

³⁴⁰ Türkiye’deki 657 sayılı DMK’da, idari personelin oluşturulması kariyer sistemine göre yapılmıştır. Ancak kadro sisteminde yönelik bir değişim söz konusu olduğundan, 657 sayılı DMK’da hem kariyer hem de kadro sisteminin ilkelerine rastlanmaktadır. Bkz. İ.Ö.Sayan, A.k. s. 216.

³⁴¹ 657 sayılı DMK’nun 36’ncı maddesinde toplam on iki adet hizmet sınıfı kabul edilmiştir.

³⁴² Necatigil, a.g.k, s.355-356.

gruplandırılmıştır (md.50/2). Her iki gruptaki kamu görevlileri, kendi içinde üç dereceye ayrılmış olup, kıdem ve derece baremleri açısından A ve B şeklindeki ünvanlarla anılmaktadır. Bunlardan birinci gruptakiler (üst kademe yöneticileri), atanma ve hizmet şartları bakımından Değiştirilmiş Şekliyle 53/1977 sayılı Üst Kademe Yöneticileri Yasası kapsamına giren Müsteşar, Genel Sekreter, Genel Koordinatör, A Müdür, B Müdür ve Kaymakam kadrolarında görev yapanları kapsamaktadır. İkinci grupta yer alan kamu görevlileri (üst kademe yöneticisi sayılmayan diğer yöneticiler) ise 53/1977 sayılı Yasa'nın kapsamına girmeyen ve üst kademe yöneticisi sayılmayan³⁴³ B Müdür, müdür muavini, kaymakam muavini, şube amiri gibi kadrolarda görev yapanları anlatmaktadır.

Mesleki ve teknik hizmet sınıfları ile genel hizmet sınıfları ise bu sınıfa girebilmek için aranan öğrenim derecelerine göre kendi içlerinde, *üniversite mezuniyeti veya yüksek öğrenim gerektiren hizmet sınıfları, en az üç yıllık orta öğrenim gerektiren hizmet sınıfları ve en az üç yıllık ortaokul öğrenimi gerektiren hizmet sınıfları* olmak üzere üç grup altında toplanmıştır (md.50/3).

Bu gruplara girecek kamu görevlileri, hizmetin gerektirdiği öğrenim koşulları, mesleki nitelikler ve taşıyacakları sorumluluklar açısından da kendi içinde derecelendirmeye bağlı tutularak sınıflandırılmıştır. Bunlardan yükseköğrenim gerektiren mesleki ve teknik hizmet sınıfları ile genel hizmet sınıfları üç dereceli; en az üç yıllık orta öğrenim gerektiren mesleki ve teknik hizmet sınıfları ile genel hizmet sınıfları, genel olarak dört dereceli olarak düzenlenmiştir. Ortaokul öğrenimi gerektiren hizmet sınıfları ise iki veya üç dereceli olarak düzenlenmiştir (md.52 ve 53).³⁴⁴

7/1979 sayılı yasada, bu sınıflar dışında kadro ihdas edilmesi (oluşturulması) yasaklanmıştır (md.45). Aynı zamanda, kariyer ilkesini esas alan bu sınıflandırmada öğrenim unsuru ön planda tutulduğundan, kamu görevlisinin hizmete girebilmesi için belli bir eğitim seviyesinde olması beklenmektedir. Yasaya göre ortaokul mezunu olup 18 yaşını doldurmuş olanlar kamu görevlisi olabilmektedirler. Ayrıca, hizmet sınıflarına girişte aranan öğrenim koşulları, bu yasanın hizmet sınıflarını oluşturan maddelerinde yer almaktadır (md.48). Bu düzenleme, öğrenim durumlarına göre kamu görevlilerinin mesleğe başlarken

³⁴³ Üst kademe yöneticisi sayılmayan diğer yöneticilerin atamaları, sınav sonuçlarına göre KHK tarafından yapılmaktadır.

³⁴⁴ Bkz. EK-2: 7/1979 sayılı Yasa'daki Hizmet Sınıfları, madde 52 ve 53.

girebilecekleri dereceler ve kademeler ile en çok yükselebilecekleri dereceler ve kademelerin de belirlenmesini gerektirdiğinden, yasaya ekli cetvellerde her öğrenim derecesinin karşılık gelen baremleri saptanmıştır (md.113 ve 114).³⁴⁵ Sınıf dışında kadro ihdas edilememesi ve hizmete girişten en yüksek dereceye kadar ilerlemede öğrenim unsurunun esas alınması, hiçbir kamu görevlisinin bulunduğu hizmet sınıfının dışında ya da sınıf içindeki derecesinden daha alt derecedeki bir görevde çalıştırılmaması güvencesini sağlamaktadır (md.49).

Genel olarak 7/1979 sayılı yasada düzenlenen kariyer sınıflandırma sistemi, özgün nitelikleri olan bir sistem olarak uygulanmaktadır. Bu sistem, ilkesel olarak sınıflandırmanın benimsenmesi ve tanımlanması açısından Türkiye'deki uygulamadan esinlenmiştir. Ancak, 7/1979 sayılı yasada oluşturulan hizmet sınıfları arasında yönetici sınıfa ayrı olarak yer verilmesi ve genel hizmet sınıfları arasında idari (yönetmel ve icrai), kitabet ve yardımcı mukayyitlik gibi sınıfların sayılması, İngiliz sisteminin etkisini göstermektedir.³⁴⁶ Aynı zamanda, mesleki kategori veya servis hizmeti sayılabilecek nitelikteki alanların da ayrı sınıflar olarak düzenlenmesini (fiyat kalite kontrol hizmetleri sınıfı, gümrük muhafaza hizmetleri sınıfı, iç güvenlik hizmetleri sınıfı vb.), belirli bir formasyona sahip kişilerin hizmete alınmasına dayanan İngiliz sınıflandırma sistemine benzetmek mümkündür. Yine de bu durum, Kuzey Kıbrıs'ta uygulanmakta olan kariyer sınıflandırmasının, ülkenin kendi yönetmel ihtiyaçlarından doğan ve mesleki nitelikler ile ortak yetişme esasları bakımından çok sayıda hizmet sınıfı üzerine kurulan kendine özgü bir sistem olduğu gerçeğini değıştirmemektedir.

3.1.2. Kariyer İlkesi

Kariyer, hem bir ilke hem de bir sistem olarak hukuksal kurallarla düzenlenmiş süreye yayılmış bir mesleki uzmanlık ve ömür boyu meslekte kalma güvencesi demektir. Kariyer sistemi, hizmete girişten başlayarak kurallara bağlı

³⁴⁵ Bkz. 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası, ek I. ve II. Cetveller.

³⁴⁶ İngiliz İdaresi döneminde de kamu görevlileri yöneticilik hizmetlerini yürütenler, genel hizmetleri yürütenler, teknik işleri yürütenler şeklinde ayrılmaktaydı. Üstelik yüksek öğrenim gerektiren yöneticilik, mühendislik, denetçilik gibi herhangi bir uzmanlık kadrosunun altında, genellikle bir de yardımcı kadrosu yer almaktaydı. Örneğin yönetmel işleri yürütmek üzere tüm ilçelere idare memurları (administrative officers) atanmakta ve bu kişiler kendi aralarında rütbe, kıdem ve aldıkları maaş miktarına göre ayrıma tabi tutulmaktaydı. Bu kapsamda bazı kazalardaki idare memurları arasında üst kademe (senior grade administrative officers) rütbesinde olanlar bulunmaktaydı. Yine tüm ilçelerdeki dairelerde başkatipler (head clerks) ve mali işleri yürüten maliye memurları (district treasury clerks) görev yapmaktaydı. Bu açıdan günümüzdeki yöneticilik hizmetleri sınıfı, yardımcı hizmetler sınıfı gibi hizmet sınıflarının kökenleri o döneme dayanmaktadır. Bkz. *Staff List of the Government of Cyprus*, 1'st January, 1945, s. 5-6, (KKTC Milli Arşiv belgesi).

yükselme ilkesine göre yürütülmektedir. Bu sistemde, devlet hizmetine bir kez girildikten sonra kamu görevlisi (memur) hizmet ile bütünleşmektedir. Hizmete diplomasına karşılık gelen alt kademelerden başlayan kişi, o görev için aranan niteliklere sahip olduğu varsayılarak hizmete alınmaktadır. Bu bakımdan meslekte alınan eğitim, kişiyi bir üst mevkinin görev ve sorumluluklarını üstlenmeye dönük olarak verilmektedir. Bu sistemde yükselme, örgüt yapısından bağımsız olarak her sınıf için aynı kurallar çerçevesinde gerçekleşmesi gereken doğal bir netice olarak görülmektedir. Buradaki amaç, memurluk mesleğinin kendi başına bir uzmanlık alanı olarak kurumsallaşmasını sağlamaktır.³⁴⁷

Kariyer sisteminde personelin hizmetle ilişkisi, kadroya bağlı olmadan devam etmektedir.³⁴⁸ Memurun varlığının kadronun varlığına değil, memurluk statüsünün kendisine bağlı olması, uygulanacak maaş rejimi açısından da belirleyici olmaktadır. Kariyer sisteminde ücreti belirleyen unsur, kişinin performansı değil mevkisidir. Çünkü temel varsayım, iyi performansın ücretten değil, kamuya hizmet etmenin üstün bir “yarar” olarak görülmesinden gelmektedir. Bu bakımdan ödenen maaş, kamu görevlisi kimliğine yakışır bir hayat sürme aracı olarak görülmektedir. Bu nedenle, maaş ödemesi çalışılan dönemin sonunda değil, başında peşin olarak ödenmektedir.³⁴⁹ Emeklilik maaşı ve ikramiyesi de son bulunulan görev mevkiine göre hesaplanıp, ödenilen toplam prim tutarından ayrı olarak, o mevki için tanımlanmış haklar çerçevesinde belirlenmektedir.³⁵⁰ Bu durum, memura yaşam boyu sürecek mali bir güvence sağlamaktadır.

Kariyer sistemi, kamu görevinin kendi başına mesleki bir uzmanlık alanı olarak, tarafsızlık ve süreklilik ilkelerine bağlı ve dışa kapalı bir yapı üzerine kurulduğu bir sistemdir. Bu bakımdan, görevlerin sınıflandırılması yerine, süreklilik arz eden devlet hizmetlerinin sınıflandırılması ilkesi üzerine kurulmuştur. Görevde yükselmeler de kariyer ilkesi temelinde oluşturulan bu sınıflar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan hizmette yükselmeler, daha yüksek nitelikler gerektiren bir başka kadroya ya da sınıfa, önceden belirlenerek açıklanmış bulunan koşullara (kıdem, sınav vb.) uygun olarak,

³⁴⁷ B.A.Güler, A.g.k. s.194-196.

³⁴⁸ 7/1979 sayılı yasaya göre kadrosu kaldırılmış olan kamu görevlilerinin kamu görevi ile ilişkileri, yükümlülükleri, emeklilik ve maaş hakları devam etmektedir (md.84/1).

³⁴⁹ KKTC’de kamu görevlilerinin maaşları çalışılan ayın son iş gününde ödenmektedir.

³⁵⁰ B.A.Güler, a.g.k, s.196-197.

hizmetin içinden atamalarla gerçekleşmektedir. Dolayısıyla kamu hizmeti örgütlenmesinde kariyer sistemi, bu kesimde çalışan her istihdam türü için uygulanamamaktadır.³⁵¹

7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nda temel ilkeler arasında sayılan ve sınıflandırma sisteminin de temelini oluşturan kariyer ilkesi; *“kamu görevlilerinin, yaptıkları hizmet için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, hizmet sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı elde etmeleri için kariyerleri dikkate alınır.”* şeklinde tanımlanmıştır. 47/2010 sayılı Yasa'da kariyer ilkesi temel ilke olarak kabul edilerek; *“kamu çalışanlarının, yaptıkları hizmet için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, hizmet sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı elde etmeleri kariyer, kıdem ve sınav sistemine dayandırılır.”* şeklinde açıklanmıştır.

Kariyer sisteminin sağlıklı bir biçimde uygulanabilmesi için öncelikle süreklilik arz eden bir kamu hizmeti unsurunun ve hizmet sınıflarının varlığı gerekmektedir. Bu bakımdan, 7/1979 sayılı yasa uyarınca kariyer sistemi, devlet hizmetlerinin ve bu hizmeti sürekli bir biçimde yerine getirmekte olan personelin sınıflandırılmasına dayalı bir sistem olarak, yalnızca kamu görevlileri için uygulanmaktadır. Kamu yönetiminde sözleşmeli, geçici veya işçi gibi hizmet sözleşmesi esasıyla çalışanlar, hizmet sınıfları dışında kalan görevleri yerine getirmekle yükümlü olmaları ve geçici süreli olarak istihdam edilmeleri nedeniyle, bu sistemin dışında tutulmaktadırlar. Dolayısıyla kariyer sistemi, yalnızca kadro ile hizmete bağlanmış olan kamu görevlileri (sürekli personel) için yaşam boyu sürecek bir güvence yaratmaktadır.

Öte yandan, 47/2010 sayılı yasada kariyer ilkesi açıklanırken, kamu görevlileri yerine “kamu çalışanları” ifadesine yer verilmiş olması, söz konusu yasanın, devlette ve diğer kuruluşlarda sürekli personel, aday personel, sözleşmeli personel, geçici ya da daimi işçi olarak veya başka statüde çalışmakta olanları, Güvenlik Kuvvetlerinde ve Sivil Savunma Teşkilatı'nda görev yapan personeli, KİT personeli, engelli personeli, siyasal kamu görevlilerini³⁵², polisleri, kamu sağlık çalışanlarını ve öğretmenleri mali kurallar ile hizmette ilerleme ve yükselmeler açısından kapsayan (md.4) geniş çaplı bir yasa olması

³⁵¹ A.k., s.197.

³⁵² 47/2010 sayılı yasaya göre, 1 Ocak 2011 tarihinden sonra siyasal kamu görevine seçilenler ya da atanmışlar da mali kurallar açısından bu yasanın kapsamına alınmıştır. (md.4/2)

dolayısıyla tercih edilmiştir.³⁵³ Kariyer sisteminin yanında kıdem ve sınav sistemlerinin ayrıca vurgulanmış olması da zaten kariyer sistemine içkin olan bu iki unsurun, bu yasanın kapsamında olan geniş bir kamu personeli kesiminin meslek yaşamına ilişkin düzenlemelerde esas alınacağını göstermektedir. Ancak, 47/2010 sayılı yasadaki anlamıyla tüm kamu çalışanları için geçerli kabul edilen kariyer sisteminin uygulanmasında ciddi eksiklikler ortaya çıkmaktadır.

Öncelikle kariyer sistemi ve bu sistem içerisinde yer alan kıdem ve sınav uygulamaları, hizmet sınıfları temelinde yürütülmektedir. Bu sistem içerisinde ilerleme ve yükselmeler de sınıflar ve sınıflar içerisindeki dereceler esas alınarak gerçekleştirilmektedir. Nitekim, 47/2010 sayılı yasadaki açıklamada, *kamu çalışanlarının hizmet sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerlemelerinin kariyer, sınav ve kıdem sistemine dayandırıldığı* belirtilmiştir. Yasadaki ifadeler doğrultusunda kamu çalışanı olarak nitelendirilen ancak kendi özel yasalarına bağlı olan; asker, polis, öğretmen, kamu sağlık çalışanı için kariyer sisteminin uygulanması, kendi yasalarındaki hizmet esasları ve derece yükselmesi koşulları çerçevesinde mümkün olmaktadır. Çünkü öğretmenlik, hekimlik, hemşirelik, polislik gibi meslekler de kamu hizmetinin üstünlüğü ve sürekliliği ilkeleri üzerine kurulan, bireyin eğitim seviyesine (diplomasına) dayanarak başlatılan, yaşam boyunca uğraşacağı ve yükselebileceği kariyerlerdir. Bu mesleklerde de kıdem ve sınav uygulamaları, kariyer sistemini tamamlayan unsurlar olarak kabul edilmektedir.

Ancak, hizmete iş sözleşmesi ile bağlanan sözleşmeli personel, geçici veya daimi işçiler ve geçici memurlar, herhangi bir hizmet sınıfında ve asli ve sürekli nitelikteki bir görevde kadro esasına bağlı olarak çalışmadıklarından, yani sözleşme rejiminin ilkelerine veya geçici görevlendirme kararlarına bağlı olarak çalıştıklarından, kariyer sisteminin tanımında yer alan, hizmet sınıfının en üst derecelerine kadar yükselme şansına sahip değildirler. Bu bakımdan “*kamu çalışanı*” ifadesi kullanılarak kariyer sistemine sözleşmeli ve geçici statüdeki personelin dahil edilmiş olması, kariyer sisteminin ruhuna aykırı olan ve bu kesimdekiler için uygulanması mümkün olmayan bir düzenleme olarak görülmektedir.

³⁵³ “Kamu Çalışanı”, Devlette veya bu Yasanın 4’üncü maddesinde belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarda, asıl ve sürekli veya aday kamu görevlisi, sözleşmeli veya geçici memur, geçici veya daimi işçi olarak veya başka statüde çalışmakta olanları anlatır.” (md.2).

47/2010 sayılı yasanın kariyer sistemi açısından getirmiş olduğu bir diğer olumsuz düzenleme ise maaş ve ücret rejimine ilişkindir. Daha önce de belirtildiği gibi kariyer sisteminde ücret, kişinin sahip olduğu öğrenim derecesine ve niteliklerine göre belirlenmektedir. Ücret yapısının oluşturulması ise hizmet sınıfları içindeki ilerleme ve yükselme basamaklarının, yani derecelerin ayırt edilmesiyle mümkün olmaktadır. Bu derecelerin sayısı, her sınıfın hizmet niteliklerine, gerekli görülen bilgi, beceri ve uzmanlık seviyesine ve alınması gereken sorumluluk derecesine göre belirlenmektedir.³⁵⁴ 47/2010 sayılı yasa ile 1 Ocak 2011 tarihinden sonra istihdam edilen kamu çalışanları için, 7/1979 sayılı yasada oluşturulan hizmet sınıfları ve içindeki dereceler aynı kalmakla birlikte, bu derecelere karşılık gelen baremler ve maaş miktarları yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre, 1 Ocak 2011 öncesinde istihdam edilen kamu görevlilerinin maaş baremleri barem 4'ten başlayıp barem 19'a kadar yükselirken, 47/2010 sayılı yasa kapsamında olanların, yani 1 Ocak 2011 tarihinden sonra kamu görevine atananların (yargıç, savcı vb. kadrolarda olanlar da dahil olmak üzere) maaşları barem 1'den başlayıp barem 19'a gitmektedir. Bu durum, 47/2010 sayılı yasa kapsamındaki kamu çalışanlarının, 1 Ocak 2011 tarihinden önce aynı hizmet sınıfının aynı derecesine atananlara kıyasen daha düşük seviyede maaş almalarına neden olmaktadır.³⁵⁵ Aynı derecede bulunup aynı görevi ifa etmekte olanlar arasında yaratılan bu eşitsizlik, kariyer sisteminin ücretlendirme ilkelerine zarar vermektedir.

Sonuç olarak kariyer ilkesi, hem 7/1979 sayılı Yasa'da hem de kamu görevlilerinin yanı sıra geniş bir kamu çalışanı kesimini de kapsayan 47/2010 sayılı yasada temel ilke olarak kabul edilmiştir. Ancak kariyer, kamu hizmetinin üstünlüğü ve sürekliliği ilkeleri temel alınarak, personelin hukuksal kurallarla düzenlenmiş olan bir meslek içerisine girdiği ve sınıflar içerisinde ilerleyerek uzmanlaştığı bir düzen anlamına geldiğinden, her iki yasa çerçevesinde, yalnızca hizmete kadro ile bağlanmış olan sürekli personele, yani kamu görevlilerine uygulanabilmektedir. Bu bakımdan 47/2010 sayılı yasada, sözleşmeli veya geçici memur ile geçici veya daimi işçileri de kapsayacak şekilde, hemen hemen tüm kamu çalışanlarının kariyer sistemine dahil edilmiş olması, bu kapsamdakiler için

³⁵⁴ Cahit Tutum, *A.g.k.* s.45.

³⁵⁵ Necatigü, *a.k.* s. 380-381.

gerçekleştirilmesi mümkün olmayan bir ilkenin yasada yazılmış olmasından öte bir anlam ifade etmemektedir.

3.1.3. Liyakat İlkesi

Liyakat sözcüğü, layık, uygun, yeterli olma anlamlarına gelmektedir. Bu sözcük, insanların görevlerini başarı ile yapabilme gücünü, sahip olduğu yetenekler ve çalışmaları ile bir şeyi elde etmeye hak kazanmış kişiyi belirtmektedir. Kamu yönetiminde ise liyakat, personelin kamu hizmetine girişinden emekliliğine kadar mesleğinin her aşamasının başarı ve yeterlilik ölçütlerine dayandırılması anlamına gelmektedir. Bu anlamda liyakat, kamu yönetiminin ve personel sisteminin temel taşı olarak, hizmet gerekleriyle bağdaşmayan ayrımcılığa ve kayırmacılığa karşı bir kavramdır.³⁵⁶

Her şeyden önce liyakat sistemi, Avrupa'daki tarihsel süreç içerisinde, kamu görevlerinin hizmete girişten emekliliğe kadar belli bir ideolojiye, siyasal partiye, etnik ve mezhepsel unsurlara ve ekonomik güce sahip olma ölçütlerine göre dağıtıldığı kayırma sistemine karşı doğmuş bir sistemdir. Liyakat sistemi, modern kapitalist devletler ile önceki geleneksel yönetim yapılarını birbirinden ayıran tarihsel bir olgu olarak, Avrupa'da yönetim hakkı ve yetkisine sahip olan aristokrasiye karşı verilmiş bir mücadelenin ürünüdür.³⁵⁷ Bu bakımdan modern kamu yönetimlerinde liyakat sistemi, üzerinde ülkelerarası uzlaşma sağlanmış ve evrenselleşmiş bir kurum olarak; eşitliğin, hakkaniyetin, açıklığın, dürüstlüğü ve çalışkanlığın esas alındığı bir sistemdir.³⁵⁸

Kamu yönetiminde siyasal ve yönetsel ayrıcalıklara son verme amacından doğan ve hizmetlerin hukuksal olarak, özgür ve eşit tüm yurttaşlara, yeterliklerine göre açılması anlamına gelen liyakat ilkesi, *uygunluk* ve *tarafsızlık* olmak üzere iki temel koşulu barındırmaktadır. Bunlardan uygunluk koşulu, devlete yurttaşlık bağı ile bağlanan herkesin kamu görevine girme hakkına sahip olmasına ve hizmete giriş ve yükselmede hizmete uygunluktan başka bir ayrım gözetilmemesine dayanmaktadır. Kişinin hizmete uygun olup olmadığının ölçülmesi ise sınav yöntemiyle gerçekleştirilmektedir. Tarafsızlık ise kamu hizmetinin tüm kişi, kurum, zümre ve sınıfların özel çıkarlarından bağımsız olarak, sadece kamu yararı amacına bağlanması demektir. Bu bakımdan hizmete alınan

³⁵⁶ Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, "liyakat", 3.baskı, TODAİE, 2014, s.158.

³⁵⁷ B.A.Güler, a.g.k. s. 143.

³⁵⁸ Sait Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, a.k., s.123.

kamu görevlilerinin, hem siyasete ve idareye, hem de üçüncü kişilere karşı korunabileceği, güvence mekanizmalarıyla donatılan bir iş sistemi içerisinde çalışması gerekmektedir.³⁵⁹

Liyakat ilkesi, kariyer sisteminin başarıyla uygulanabilmesi için de gerekli bir ilkedir. Liyakat ilkesinin kariyer sistemi ile bağlantısı, esas olarak hizmet güvencesinin oluşturulması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Kariyer sisteminde kamu yararını gözetme ve tarafsızlık aracı olarak kurulan hizmet güvencesi sistemi, kamu görevlisinin performansının ve kazancının, bulunduğu mevkinin sorumluluklarına ve niteliklerine göre belirlenmesi, memuriyetin, hükümetlerin görev sürelerinden bağımsız olarak otuz yılı aşkın bir süreye uzanabilecek bir meslek olarak görülmesi ve kamu görevlisinin toplumsal baskı ve çıkar grupları karşısında korunabilmesiyle sağlanmaktadır. Bu bağlamda hizmet güvencesi mekanizması; yasada belirtilmiş koşullar dışında memurun işten çıkarılamaması (statü güvencesi), kadro ve görev yerinin keyfi olarak değiştirilememesi (görev güvencesi), hak, ödev ve sorumlulukların yasayla belirlenmesi (yasallık ilkesi), aylık, emeklilik gibi hakların geri alınamaması (mali güvence) ve idareye karşı yargıya başvurma güvencesi (yargı güvencesi) üzerine kurulmuştur. Bu unsurların hayata geçirilmesi ise kamu hizmetine girişten emekliliğe kadar tüm kariyer sürecinin liyakat sistemine dayandırılmasıyla mümkün olmaktadır.³⁶⁰

1975 KTFD Anayasası'nda, *"Her yurttaş, kamu görevlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez."* (md.58) hükmüyle devlet hizmetine girme hakkı, liyakat ilkesine dayalı siyasal bir hak olarak tanımlanmıştır. Bu düzenleme 1985 KKTC Anayasası'nda da olduğu gibi korunmuştur (md.72). Bu kapsamda liyakat ilkesi, hem 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nda (md.5/3) hem de 47/2010 sayılı yasada (md.5/3) temel ilke olarak kabul edilmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde liyakat ilkesi, kamu görevlileri bakımından kariyer (rütbe) sınıflandırması, işçi-sözleşmeli-geçici personel bakımından ise kadro (pozisyon) sınıflandırması esaslarına göre işlemektedir.

Kamu görevlileri açısından, liyakat sisteminin uygulanmasındaki en önemli kurumsal yapı KHK'dır. Yürürlükteki mevzuat uyarınca Komisyon, bağımsız ve tarafsız bir anayasal kuruluş olarak (md.121/2), kamu görevlilerinin tüm disiplini

³⁵⁹ B.A.Güler, a.g.k, s.152-153.

³⁶⁰ A.k. s. 153-154.

ve özlük işlemlerini yürütmektedir.³⁶¹ Bu yetkilerin bağımsız bir organ olan Komisyon'a verilmesinin amacı, kamu görevlilerinin yasal haklarının korunmasını sağlamaktır.³⁶² Bu bakımdan Komisyon, hem kariyer sisteminin hem de liyakat sisteminin sağlayıcısı konumundadır. Kamu hizmetine girişte ve hizmet içerisindeki ilerleme ve yükselmelerde liyakat sisteminin başarılı bir biçimde işletilebilmesi için KHK'nın her türlü siyasal ve yönetsel etkiden uzak hareket etmesi gerekmektedir. Aynı zamanda Komisyonun yürütmekle yükümlü olduğu atama, tayin, nakil, disiplin gibi işlemler ile sınav sorularının hazırlanması ve sınavların yapılmasının teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren işler olması nedeniyle, Komisyonda görev alanların da alanında uzman ve tarafsız davranabilen kişiler olması gerekmektedir. Bu bağlamda, önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, 53/1983 sayılı Yasa'da Komisyona üye olarak atanabilmek için, tarafsızca ve uzmanlık bilgisıyla karar verilmesini sağlamaya yönelik olarak çeşitli eğitim ve kıdem koşulları getirilmiştir (md.6).

Her ne kadar yürürlükteki mevzuat Komisyonun bağımsız ve tarafsız hareket etmesine yönelik kurallar getirmiş olsa da geçmişte, Komisyon üzerinde siyasi baskıların mevcut olduğu ve sınav güvenliğinin sağlanamadığı dönemler yaşanmıştır.³⁶³ Oysa liyakat sistemi içerisinde KHK'nın varlığı, tarafsızlık ve ayrımcılık yapmama yükümlülüğü ile hareket edilmesini, sınavların güven içinde ve yansızlık ilkesi ile hazırlanmasını ve sınava girecek olanlara karşı eşit davranılmasını gerektirmektedir. Komisyon'un düzenlediği sınavlarda ve yaptığı atamalarda yasa ve tüzüklerde öngörülen kurallara ve liyakat ilkesine uyarak hareket etmesi gerektiği zaman zaman yargı kararlarına da konu olmuştur.³⁶⁴ Bu nedenle gerçekleştirilmesi planlanan kamu reformunda, kamu görevine atanma

³⁶¹ KKTC Anayasası, öğretmenler ve kamu sağlık çalışanları gibi belirli kamu görevlileri kesimi için ayrı bağımsız organların kurulmasına olanak tanımaktadır (md.121/2). Ancak ayrı komisyonlar kurulmadığından, yürürlükteki mevzuat uyarınca öğretmenler ile kamu sağlık çalışanlarının da özlük işlemleri KHK tarafından yerine getirilmektedir. Göreve alınma ve yükselme sınavları da kamu görevlilerinde olduğu gibi Komisyonca yapılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. 25/1985 sayılı *Öğretmenler Yasası*, md.5 ve 10; 2005 *Öğretmenler Sınav Tüzüğü*, md.4; 6/2009 sayılı *Kamu Sağlık Çalışanları Yasası*, md. 8 ve 66. KHK, Mevzuat, <http://www.khk.kamunet.net/>. (20.04.2020).

³⁶² Necatigil, a.g.k. s. 372.

³⁶³ Ayrıntılı bilgi için bkz. KHK eski başkanı Çetin Uğural'ın sınavlardaki yasalara aykırı manipülasyon şüphe ve iddialarına ilişkin, 3 Şubat 2013 tarihli ve KHK/0/00/31/65/16/13 sayılı basın açıklaması, http://www.khk.kamunet.net/docs/basin_aciklamalari/basin_040213.pdf.

³⁶⁴ Bkz. YİM 184/2011 (D.10/2014) sayı ve 31 Mart 2014 tarihli karar. Bu davada mahkeme, Komisyonun sınav sorularının hazırlanmasında ilgili tüzükte belirtilen süre esasına uymaması ve sınava girenler arasında sınav sorularının hazırlanmasında görev alan Komisyon çalışanlarının birinci derece yakınlarının bulunması nedeniyle, güvenilirlik ve yansızlık ilkelerinin zarar gördüğüne ve söz konusu sınav sonucunda gerçekleştirilen tüm atama işlemlerinin iptaline karar vermiştir. Necatigil, A.k. s. 373.

ve derece yükselmelerinde, bilgiyi ölçme ve değerlendirmenin sağlıklı bir şekilde yapılmasını sağlayabilmek ve siyasi istihdam anlayışını tamamen kaldırabilmek için Komisyon'un uyguladığı sınav sistemine yönelik yeni düzenlemeler geliştirilmiştir.³⁶⁵

Liyakat ilkesinin uygulanmasında “bozulma” olarak nitelendirilebilecek bir diğer konu ise üst düzeyde yönetimin birçok kademesine, sınav sisteminden ve KHK'nın yetki alanından muaf tutularak, üçlü kararname ile atamaların yapılmasıdır. Genellikle siyasal tercihlere dayalı olarak yapılan bu atamalar, ilgili yasalarda, liyakate dayalı kariyer sisteminde bir istisna olacak şekilde, sınırlarının gayet sıkı ve dar tutulduğu bir alan olarak düzenlenmemiştir. Hâlbuki liyakat sisteminde, siyasal tercihlere dayalı ve kariyer dışı usul ve esaslar uyarınca yapılan atamalara veya yükseltilmelere izin verilmesi, hükümet-idare ilişkilerinin, siyasal iktidar olgusunun ve bazı görevlerin doğasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle liyakat-kariyer sisteminde siyasal atamalar, “ihtiyaçlar organları doğurur” ilkesiyle açıklanan ve sınırlandırılan bir istisnadır. Buradaki sınırlandırmanın esas amacı ise liyakat sisteminin kayırma sistemine dönüşmesini ve kamu yararının zarar görmesini önlemektir. Bu bakımdan söz konusu atamaların, liyakat-kariyer sistemine dahil görev alanlarını, fazla ileri giderek işgal etmemesi gerekmektedir.³⁶⁶

Kuzey Kıbrıs'ta üst kademe yöneticiliği, ilk kez 1975 Anayasası ile getirilmiştir (md.93/6). 1985 Anayasası ise 121 (5)'nci maddesiyle, üst kademe yöneticiliği yapan kamu görevlileri konusunda 1975 Anayasası ile getirilen esasları ve yöntemi korumuştur. Üst kademe yöneticisi olarak atanabilmek için gerekli nitelikler ile atanma ve görevden alınma yöntemine ilişkin kurallar, 53/1977 sayılı Yasa'da düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre üst kademedeki yöneticiler; ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzalarını taşıyan kararname ile, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlıktaki üst kademe yöneticileri ise Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Maliye Bakanı'nın imzalayacakları kararname ile atanmakta ve yine aynı şekilde görevden alınmaktadır (md.3). 53/1977 sayılı yasa kapsamındaki bu yöneticiler oldukça geniş bir kesimi kapsamakta olup, aralarında müsteşarlar, genel sekreterler, daire müdürleri, emniyet müdürleri ve

³⁶⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. *Kamu Görevlileri Yasa Tasarı ve Önerileri*, Genel Gerekçe, RG: 18 Şubat 2019, EK:VI, Sayı:5.

³⁶⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Sait Güran, *a.g.k.* s.141-150.

yardımcıları, kaymakamlar, bakanlık müdürleri, müdür temsilciler ve özel kalem müdürleri bulunmaktadır.³⁶⁷

53/1977 sayılı yasa çerçevesinde, görevden alınanların bir kısmı, görevden alındıkları tarih itibarıyla üst kademe yöneticiliğine atanmadan önce bulundukları kadrolara geri döndürülürken, bir kısmı bağlı bulunduğu Bakanlıkta müşavirlik görevine getirilmektedir. Müşavir statüsü kazananlar, eğitim durumlarından, kamu görevinde kazandıkları bilgi birikiminden yararlanılmak amacıyla, çeşitli mercilerde görevlendirilebilmektedir.³⁶⁸ Ancak uygulamada bu tarz görevlendirmeler, müşavirlerin deneyimlerinden yararlanılabilecek makamların sayısının sınırlı olmasından ve görevlendirmeyi yapacak olan Bakanın siyasal tercihinin bırakıldığından pek mümkün olamamaktadır.³⁶⁹ Dolayısıyla müşavirlik, hükümetlerin değişmesiyle birlikte kızağa çekilen kamu görevlileri için, üst kademe yöneticiliği mevkisinin maaşını almaya devam ederek sürdürdükleri bir “görevsiz memuriyet”tir. Bu durum, kamu görevinde tarafsızlık ve eşitlik ilkeleri üzerine kurulmuş olan liyakat sisteminin zedelenmesine ve kamu maliyesinde maddi külfete neden olmaktadır.

Neticede liyakat ilkesi, hem anayasal hem de yasal düzlemde kamu personel sisteminin temel ilkesi olarak kabul edilmektedir. Liyakat sisteminin güvencesi olan KHK ise üstlenmiş olduğu yetki ve sorumluluklar ile önemli bir işleve sahiptir. Ancak sistemin uygulanmasında yaşanan eksiklikler ve bozulmalar, liyakat ilkesinin zarar görmesine neden olmaktadır. Bu bakımdan son zamanlardaki reform çalışmalarında, Komisyon’un uyguladığı sınav sisteminde liyakat ilkesini güçlendirecek yeni düzenlemelerin yanı sıra, siyasal tercihlerin egemen olduğu üst kademe yöneticiliği kadrolarından da bir kısmının sınav sistemine dahil edilmesi ve kariyer memurluk olarak yeniden ele alınması planlanmaktadır.³⁷⁰

3.2. İstihdam Şekilleri

İstihdam, modern personel sisteminde kamu personelinin hukuki statüsünün açık bir şekilde belirlenmesi ve bu statüdekilerin hukuki durumlarının

³⁶⁷ Yasaya ekli I. Cetvelde, son değişikliklerle birlikte toplam 103 tane üst kademe kadrosuna yer verilmiştir. Bkz. 53/1977 sayılı Üst Kademe Yöneticileri Yasası, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

³⁶⁸ Bkz. 53/1977 sayılı Yasa, geçici madde 1 (3)(A).

³⁶⁹ Mehmet Barışsever, *Müşavirin Not Defteri*, Mavi Basın, Lefkoşa, 2007, s.49.

³⁷⁰ Z. Necatigil, a.g.k. s.357-359.

benzer bir istihdam politikasıyla belirlenmesi demektir.³⁷¹ KKTC'deki kamu istihdam rejiminin temel ilkeleri ile kamu hizmetinde kaç tür personel istihdam edilmesi gerektiği, 7/1979 sayılı Yasa'da düzenlenmiştir. 7/1979 sayılı yasaya göre kamu kesiminde, sürekli personel, sözleşmeli personel ve işçiler olmak üzere üç tür istihdam şekli bulunmakta ve bu yasaya bağlı kurumlarda üç istihdam şekli dışında personel çalıştırılmamaktadır (md.6).³⁷² 1 Ocak 2011 tarihinden sonra kamu görevine atanana lar uygulanan maaş rejimi, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin esasları düzenleyen ve geniş bir kamu çalışanı kesimini kapsamına alan 47/2010 sayılı Yasa'da ise kamu hizmetlerinin, sürekli personel, geçici personel, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütüldüğü belirtilmiştir (md.6).

7/1979 sayılı yasadaki temel düzenlemeden ayrı olarak 47/2010 sayılı yasa da istihdam türlerini tanımlama yoluna gidilmesinin nedeni, söz konusu yasanın öğretmenler, kamu sağlık çalışanları, polisler gibi kendi özel yasalarına bağlı olan kamu görevlileri ile sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler gibi sözleşme rejimine bağlı olanların da maaş ve istihdam rejimini düzenleyen genel bir yasa olarak uygulanmasıdır. Bu açıdan 47/2010 sayılı yasa, görülen hizmetin niteliği ve çalışma esasları bakımından farklı ünvanlara sahip kamu görevlileri ile kamu görevlilerinden farklı maaş ve istihdam rejimine bağlı olanların da dahil edildiği, karmaşık ve uygulanması zor bir maaş ve istihdam rejimi yaratmıştır.

3.2.1. Sürekli Personel (Kamu Görevlileri)

Herşeyden önce, kamu hizmetindeki sürekli personel istihdamına ilişkin genel kurallar, 1985 KKTC Anayasası'nda düzenlenmiştir. KKTC Anayasası'na göre, devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevler, *kamu görevlileri* eliyle yürütülmektedir. KİT'ler ve belediyeler gibi kamu tüzel kişiliği olan kuruluşların genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevler ise *diğer kamu personeli* eliyle yürütülmektedir (md.120). Daha önce de belirtildiği gibi anayasal açıdan birinci kümede yer alan kamu görevlisi ifadesi, merkezi yönetimde yer alan, asıl ve sürekli nitelikteki

³⁷¹ İ.Ö.Sayan, *a.g.k.* s. 207.

³⁷² Yasanın ilk halinde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sürekli personel, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olmak üzere dört tür istihdam şekli benimsenmişti (md.6). Ancak geçici personel istihdamı, 2014 yılında yürürlüğe giren 19/2014 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasasıyla kaldırılmıştır.

hizmetleri yürüten memurları, öğretmenleri, polisleri, yargıç ve savcılarını kapsarken; ikinci kümedeki diğer kamu personeli ifadesi, belediyeler ile kamu tüzel kişiliği haiz diğer kuruluşların veya iştiraklerin (KİT) sürekli personelinin kapsamaktadır. Her ne kadar Anayasadaki bu kurallar ile kamu kurum ve kuruluşlar bakımından sürekli nitelikteki kamu hizmetlerini yürececek personelin hangi statüde istihdam edilmesi gerektiğinin sınırları ve ölçütleri belirlenmiş olsa da söz konusu terimleri tanımlama yoluna gidilmemiştir.

Kamu görevlisi terimi, kamu personel sisteminin genel çerçevesini belirleyen 7/1979 sayılı temel yasada, *sürekli personele* karşılık gelecek şekilde tanımlanmıştır. 7/1979 sayılı yasa'ya göre sürekli personel, asıl ve sürekli devlet görevlerine atanan, genel ve katma bütçelerden ya da bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan maaş alan ve bu yasada “kamu görevlisi” olarak anılan personeli anlatmaktadır (md.6).³⁷³ Bu tanımlama, 47/2010 sayılı yasadaki sürekli personel için de aynı şekilde kabul edilmiştir (md.6). Bu bağlamda sürekli personel (kamu görevlisi) statüsü, asıl ve sürekli nitelikteki kamu görevine bir kadro ile kalıcı olarak bağlanan, belli bir hiyerarşik düzen içerisinde tanımlanmış bir konuma sahip olan, devlet bütçesinden düzenli bir gelir (aylık) elde eden ve görevlerini yerine getirirken “*kamu gücünü*” kullanma yetkisine sahip olan kişileri kapsamaktadır.³⁷⁴

KKTC’de kamu görevlileri, statü rejimine bağlı çalışmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi statü rejimi, yapılan işin sürekli bir hizmet olması ve kesintiye uğramaması açısından, personelin kariyere dayalı liyakat sistemi temelinde mesleğini, hem idareye hem de üçüncü kişilere karşı, yüksek iş güvenceleri ile sürdürmesini sağlayan bir çalışma düzenidir.³⁷⁵ Bu bakımdan kamu görevlileri, bağımsızlığı ve tarafsızlığı anayasada güvence altına alınmış olan KHK tarafından sürekli kadrolara atanarak, statü rejiminin ve hizmet güvencesi mekanizmasının koruması altında alınmıştır. Aynı zamanda kamu görevlilerinin asıl ve sürekli kadrolara atanmalarının KHK tarafından gerçekleştirilmesi, kamu

³⁷³ 7/1979 sayılı yasada “memur” terimi kullanılmamıştır. Bu tezde kullanılan memur terimi ise kamu personel sistemine ilişkin gerekli açıklamanın yapılabilmesi açısından, ilgili mevzuattaki kamu görevlisi teriminin muadili olarak kullanılmaktadır.

³⁷⁴ İ.Ö. Sayan, *a.g.k.* s. 208.

³⁷⁵ B.A.Güler, *a.g.k.* s. 89.

kesiminde görev yapan bir çalışanın kamu görevlisi sayılıp sayılmadığının tespitinde de mahkemelerce hukuki bir t olarak kullanılmaktadır.³⁷⁶

Statü rejiminin kamu görevlilerine sağladığı bir diğer güvence, hizmete ilişkin tüm kuralların yasayla belirlenmesidir. Yasallık ilkesi gereği, memurun alıştırılmasına ilişkin usul ve esaslar, devlet tarafından, genel ve nesnel tlerle düzenlenmektedir. Böylece hem yönetimin hem de kamu görevlisinin uymak zorunda olduğu bir çalışma düzeni yaratılmaktadır³⁷⁷. Ayrıca bu düzende aynı statüde istihdam edilenler, aynı hukuki düzenlemenin kapsamına dahil edilerek, benzer hizmet şartlarına, özlük haklarına ve uygulamalara bağlanmaktadır. Dolayısıyla kamu görevlisi statüsü taşıyanlardan aynı kadro görevini yerine getirmekte olanlar veya farklı hizmet sınıflarında olsalar bile kamu görevine aynı dereceden başlayanlar, aynı hukuki düzenleme içerisinde ve aynı haklara sahip olmaktadır.

Ancak, 2011 yılında 47/2010 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu görevlisi statüsünde istihdam edilse de farklı terfi koşullarına ve mali haklara sahip olan, iki tür sürekli personel yaratılmıştır. Sonraki bölümlerde daha ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere, 2011 yılı sonrasında istihdam edilenlerden aynı kadroda bulunan ve aynı görevi yapmakta olan kamu görevlileri açısından yaratılan bu ikili durum, hem liyakete dayalı kariyer sınıflandırmasının hem de statü rejiminin hukuki eşitlik anlayışıyla çelişmektedir. Her ne kadar son zamanlardaki değişiklik yasalarıyla, 47/2010 sayılı yasanın sürekli personel açısından getirmiş olduğu katı kurallar iyileştirilmeye çalışılsa da aynı kadrodaki kamu görevlileri arasında uygulanan maaş baremleri açısından tam bir eşitlik halen sağlanamamıştır. Bu nedenle, kamu hizmetinde mali haklar ve yükselmeler açısından iki farklı statüde kamu görevlisi yaratan 47/2010 sayılı yasa ile 1 Ocak 2011 tarihinden sonra istihdam edilenler için memurluk, mali açıdan güven sağlayan bir kariyer basamağı olmaktan çıkmıştır.

³⁷⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. KKTC Anayasa Mahkemesi'nin 9/2000 (D.6/2001) sayılı başvuruda 27 Aralık, 2001 tarihinde verdiği karar, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=2001>. (26.04.2020). Anayasa Mahkemesi bu kararında, Sayıştay Başkan ve yelerinin Bakanlar Kurulunca atanmasına cevaz verecek bir yasal düzenlemeyi, hem Bakanlar Kurulu'nun yürütmeyi temsil eden siyasal bir organ olması hem de kamu görevlilerinin Anayasanın 120'nci ve 121'nci maddeleri uyarınca bağımsız organ tarafından atanması açısından Anayasaya aykırı bulmuştur.

³⁷⁷ O.E.Aslan, a.g.k., s.83.

3.2.2. Sözleşmeli Personel

Kıbrıs Türk kamu personel sisteminde sözleşmeli personel istihdamı, özel meslek bilgisi ve uzmanlık gerektiren belirli bir işin ya da projenin öngörülen sürede yapılabilmesi için tercih edilen, yabancı kişilerin de istihdamına olanak tanıyan, istisnai bir uygulama olarak düzenlenmiştir. 7/1979 sayılı yasada yer alan sözleşmeli personelin çalıştırılmasına ilişkin diğer usul ve esaslar (md.6), 47/2010 sayılı yasada da aynı şekilde kabul edilmiştir (md.6).

Sözleşmeli personel istihdamı, geçici ve istisnai bir çalıştırılma şekli olarak, belirli biçim ve yöntemlere bağlı kılınmıştır. Öncelikle 7/1979 sayılı yasaya bağlı kurumlarda sözleşmeli personel istihdam edilebilmesi için, kamu kurum ve kuruluşlarının yasa ve tüzüklerinde, sözleşmeli personel istihdam edilebileceğine dair kuralın (yetkinin) bulunması gerekmektedir (md.6). Ayrıca, 7/1979 sayılı yasa uyarınca sözleşmeli personelin ödenek ve kadrosunun, o yılın Bütçe Yasasında, her kurumun altında yer alması gerekmektedir (md.55/4). Bu doğrultuda sözleşmeli personelin hizmete alınması ve sözleşmesinin yenilenmesi, ilgili kurumun önerisi üzerine, Bakanlar Kurulunca, sözleşme koşullarına bağlı olarak yapılmaktadır.

7/1979 sayılı yasaya göre, kamuda sözleşmeli personel olarak çalıştırılanlara yasanın özel kurallarının uygulanması ve devlet ile imzaladıkları iş sözleşmesinde kamu görevlilerinin sahip olduğu hakların birçoğunun onlara da tanınması, bu gruptaki çalışanların özel hukuka tabi olmak yerine kamu hukukunun kapsamında olduklarını göstermektedir. Ancak sözleşmeli personel, daimi bir kadro ile hizmete bağlanan kamu görevlilerinden farklı olarak, kariyere dayalı statü rejimine bağlı değil, pozisyon-iş tanımına dayalı sözleşme rejimine bağlı çalışmaktadır.³⁷⁸ Sözleşmeli personel istihdamı, personelin sözleşmesinin belirli sürelerle yenilenmesi bakımından, mutlak iş güvencesine sahip olan kamu görevlisi statüsünden ayrılmaktadır.³⁷⁹ Her iki yasaya göre, sözleşmeli personel ile imzalanacak sözleşmelerin sürelerinin her defa için iki yılı aşmaması ve herhangi bir zamanda iptal şartını içermesi gerekmektedir (md.6). Bu bakımdan sözleşmeler, genellikle hizmet süresinin başlangıç ve bitiş tarihleri arasında bir tam yıl olacak şekilde düzenlenmektedir.

³⁷⁸ B.A.Güler, (2005), A.k. s. 89.

³⁷⁹ İ.Ö.Sayan, (2009), A.k. s.208.

Sözleşmeli personel istihdamını memurluk statüsünden ayıran bir diğer özellik, sözleşmeli personele uygulanacak ücret rejiminin belirlenmesinde inisiyatifin yasama organında değil yürütmede (Bakanlar Kurulu) olmasıdır. 7/1979 sayılı yasaya göre, sözleşmeli personelin sınıf cetvelleri ile bu cetvellere karşılık gelen maaşları, Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir (md.6). 47/2010 sayılı yasada da sözleşmelilerin maaşlarının Bakanlar Kurulunca belirlenmesi ve sözleşme koşullarının bu ücretlere göre düzenlenmesi kuralı yer almaktadır (md.7/1). Bu doğrultuda sözleşmeli personele hangi sınıf ve kademedен ödeme yapılacağı, yetki aşamasında Bakanlıklar tarafından belirtilecek olan görevin niteliği ve kapsamı çerçevesinde, Başbakanlık tarafından tespit edilerek sözleşme metnine yazılmaktadır.³⁸⁰

Diğer taraftan sözleşmeli personel, görülen hizmetin kamu hizmeti olması ve çalışılan mekanın kamu kurum ve kuruluşları olması bakımından, sözleşmelerinde aksi belirtilmedikçe, kamu görevlileri ile aynı hizmet koşullarına ve mesai saatlerine bağlı olarak çalışmaktadır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin bağlı olduğu yasaklar ile disiplin kurallarına uymakla yükümlendirilmiştir. Ayrıca sözleşmeli personel, hem 7/1979 sayılı yasa hem de 47/2010 sayılı yasa uyarınca, kamu görevlilerinin sahip olduğu aylık maaş, on üçüncü maaş ikramiyesi, hayat pahalılığı ödeneği, barem içi artış ödeneği, yolluk ve yurt dışı görev ödeneği gibi birçok mali haktan da aynen yararlanmaktadır.³⁸¹ Sözleşmeli personelin izin hakkı ise kamu görevlilerinin bağlı olduğu *“2001 İzinlerin Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem İle İlgili Usul ve Esaslar Tüzüğü”*nde, kamu görevlileri ile benzer esaslar çerçevesinde, özel olarak düzenlenmiştir. Bu bakımdan sözleşmeli personel, sahip olduğu haklar ve uymakla yükümlü olduğu kurallar bakımından kamu görevlilerine yaklaşan bir çalışma rejimi içerisinde yer almaktadır.

Sözleşmeli personel istihdamı, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gereksinim duyulan, zorunlu ve istisnai bir çalıştırılma biçimi olarak, hem 7/1979 sayılı yasada hem de 47/2010 sayılı yasada bazı sınırlamalara tabi tutulmuştur. 7/1979 sayılı yasaya göre Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde veya başka bir ülkede emekliye ayrılan hiç kimse sözleşmeli personel olarak istihdam edilememektedir (md.6). 47/2010 sayılı yasada da sözleşmeli personelin,

³⁸⁰ Bkz. EK-3: Örnek İş Sözleşmesi, madde 4 ve 5.

³⁸¹ 7/1979 sayılı yasaya göre ek mesai ödeneği, yalnızca ek mesai yapmaları sözleşmelerinde öngörülmüş olan personele verilmektedir (md.27/6).

*“Emeklilik Yasası”, “Kıbrıs Türk Sosyal Sigortalar Yasası” ve “Sosyal Güvenlik Yasası”*nın ilgili maddelerinde aksine kural bulunup bulunmadığına bakılmaksızın herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik maaşı/yaşlılık aylığı çekmeyen kişiler olması gerektiği belirtilmiştir (md.6). Buradaki amaç, sözleşmeli personel istihdamını gerektiren işin, her ne kadar mesleki uzmanlık gerektiren, geçici süreli ve istisnai bir iş olarak tanımlanmış olsa da tam zamanlı çalışmayı gerektiren bir kamu hizmeti olarak ciddiye alınmasını sağlamak, dolayısıyla hem nitelik hem de mali açıdan ikinci veya ek iş olarak yürütülmesini önlemektir. Ancak bu kuralın istisnası olarak, 47/2010 sayılı yasada üniversitelerde akademik ünvana sahip ve sözleşmeli personel olarak çalışanlar bu sınırlamadan muaf tutulmuştur (md.6). Akademik ünvana sahip kişilerin bu sınırlamanın dışında tutulması ise üniversite özerkliğinden kaynaklanmıştır.³⁸²

Sözleşmeli istihdamının özel bir meslek bilgisi ve uzmanlık gerektiren, belirli süreli, istisnai ve zorunlu görevler için geçerli olması, söz konusu hizmet için istihdam edilecek personelde, kamu görevine girişte aranan genel niteliklerin yanında, özel niteliklerin de aranmasını gerektirmektedir. Ancak, sözleşmeli personel olarak istihdam edileceklerde aranması gereken özel nitelikleri gösteren ayrı bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi sözleşmeli personel istihdamı, 7/1979 sayılı yasaya bağlı kurumların kendi kuruluş ve görev yasaları veya tüzüklerinde, sözleşmeli personel istihdam edilebileceğine ilişkin kuralın bulunması halinde gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan sözleşmeli personel olarak istihdam edileceklerde aranması gereken özel nitelikler de her hizmet alanının (örneğin sağlık, güvenlik vb.) kendi kuruluş yasasında düzenlenmiştir.

Kamu yönetimi alanında sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek yerli veya yabancı kişilerde aranacak genel özellikler ise 57/1977 sayılı Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasası’nda düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre Bakanlıklar, kamu görevlisi olarak atanabilme şartlarına sahip olup devlet hizmetinde bulunmayan, belirli bir alanda eğitim görmüş yerli ve yabancı üniversite mezunu uzman danışmanları, Bütçede kadro ve ödenek öngörülmesi koşulu ile sözleşmeli personel olarak istihdam edebilmektedir (md.25). Bu doğrultuda,

³⁸² Belirtmek gerekir ki 47/2010 sayılı yasa, mali kurallar bakımından, Devlet tarafından teşvikle kurulan ve bütçesi yine devlet tarafından desteklenen üniversiteleri de kapsamaktadır. Dolayısıyla üniversite personeline hangi kuralın ne şekilde uygulanacağı ya da özerklik ilkesi gereğince hangi kurallardan muaf tutulacakları bu yasanın ilgili maddelerinde belirtilmiştir.

Başbakanlık Personel Dairesi tarafından, bakanlıklarda veya bağlı dairelerinde sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek olanlar değerlendirilirken, ihtiyaç duyulan alanda yüksek lisans veya doktora yapmış olmaları veya üniversite mezunu olup da ihtiyaç duyulan alanda deneyim sahibi olmaları, uzmanlaşma için yeterli kabul edilmektedir.³⁸³

Bunlara ilaveten, son yıllarda sözleşmeli personel uygulamasına “üst düzey sözleşmeli personel” istihdamı eklenmiştir. Üst düzey sözleşmeli personel, Maliye Bakanlığı tarafından her yıl yayınlanan maaş uygulamaları ile ilgili genelgenin ekinde bulunan “*Üst Düzeyde Görevli Sözleşmeli Personelin Aylık Maaşları ve Maaş Kademeleri*” cetveline uygun olarak ve bu cetvelde üst düzey sözleşmeli personel alınmasına olanak tanınan kamu örgütlerinde istihdam edilebilmektedir. Üst düzey sözleşmeli personel olarak istihdam edilenler daha çok turizm, ekonomi, eğitim, yükseköğretim gibi konuların devlet politikası olarak belirlenmesinde, sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulabilmesinde ve gerekli koordinasyonun sağlanabilmesinde danışmanlık hizmeti vermek üzere istihdam edilmektedir. Bu bakımdan üst düzey sözleşmeli personel istihdamı, yasal dayanak, sözleşme şekli ve istihdam edilecek kişilerde aranması gereken nitelikler açısından 7/1979 sayılı yasa ile 47/2010 sayılı yasanın sözleşmeli personel istihdamına ilişkin kurallarına dahil olmakla birlikte; amaç ve mali dayanak açısından, yalnızca belli başlı kamu örgütleri ile sınırlı tutulması ve istihdam edilenlerin hizmetlerinden *uzman danışman* olarak yararlanılması bakımından sözleşmeli personel istihdamından farklılaşmaktadır.³⁸⁴

Her ne kadar Kıbrıs Türk kamu personel sistemindeki sözleşmeli personel istihdamı, yalnızca özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa dayanan istisnai bir görev olarak düzenlenmiş olsa da her zaman bu amaç için kullanılmamaktadır.

³⁸³ Özel bir meslek ve uzmanlık bilgisinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin geçmiş yıllarda KKTC Hukuk Dairesi (Başsavcılık)’tan görüş alınmıştır. Personel Dairesi yaptığı değerlendirmelerde bu görüşü dikkate almaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz, EK-4: KKTC Hukuk Dairesi (Başsavcılık)’ın 5 Temmuz 2018 tarihli ve SAV.0.00-BYDB-18/1072 sayılı görüşü.

³⁸⁴ Örneğin Başbakanlık, üst düzey sözleşmeli personel istihdam edilebilen kuruluşlar arasında yer almaktadır. 15/1981 sayılı Başbakanlık (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası uyarınca Başbakan, kamu görevlisi olma niteliklerine sahip olup Devlet kadrolarına atanmış bulunmayan ve belirli bir konuda uzmanlık eğitimi almış yerli veya yabancı Uzman Danışmanları, Bütçede Kadro ve ödenek öngörülmesi koşuluyla, sözleşmeli personel olarak Başbakanlıkta istihdam edilebilmektedir (md.15). Buradaki “uzman danışman” ifadesinin ise Başbakanlıkta istihdam edilecek tüm sözleşmeli personelde aranması gereken bir koşul olmakla birlikte, aynı zamanda üst düzey sözleşmeli personel istihdamının da amaçsal dayanağını oluşturduğu söylenebilir. Bkz. EK-5: Üst Düzey Sözleşmeli Personel İstihdamına Dair Örnek Bakanlar Kurulu Kararı ile Sözleşme Örneği.

Özellikle yeni hükümetler göreve geldiğinde, KHK bertaraf edilerek sözleşmeli personel istihdamının siyasi kaygılarla kullanılması söz konusu olabilmektedir.³⁸⁵ Kuşkusuz bu durum, anayasada herkes için siyasi bir hak olarak düzenlenen kamu hizmetine girişte aranan eşitlik ve liyakat ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Aynı zamanda bu çeşit göreve almalar ile istihdam edilen sözleşmeliler, hem görev tanımlarına ve aldıkları eğitime uymayan daimi görevleri yapmak zorunda bırakılmakta, hem de maaş rejimi ve özlük hakları bakımından uzun yıllar sözleşme rejimine bağlı kalmaktadırlar. Dolayısıyla sözleşmeli personel istihdamının liyakat ilkesinden bir sapma olarak siyasi amaçlarla kullanılması, kamu yararı amacıyla hizmet yürütmekte olan kamu kurumlarında verimin düşmesine, personel arasındaki iş barışının bozulmasına ve sözleşmeli personelin uzun dönemli bir kariyer planlaması yapamamasına neden olmaktadır.

Sözleşmeli personel istihdamının sürekli personel gibi asli istihdam türüne alternatif olarak da kullanıldığı görülmektedir. Genel olarak sağlık alanında rastlanan bu uygulama, asli kadrolara sürekli personel olarak istihdam edilmesi gereken uzman hekim, diş hekimi, kimyager, biyolog gibi kamu sağlık çalışanlarının sözleşmeli personel olarak uzun yıllar hizmet vermelerine neden olmaktadır. Başka bakanlıklarda da söz konusu olan, hatta emekliliğe kadar sürebilen bu çalışma şekli, kariyer, liyakat ve eşitlik ilkelerine aykırılık teşkil etmekte ve statü farklılaşmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda personele uygulanan maaş rejimi açısından da sakıncalar doğurmaktadır. Örneğin, 47/2010 sayılı Yasa'nın yürürlük tarihi olan 1 Ocak 2011 sonrasında işe giren bir kamu görevlisi ile aynı kadro derecesinden başlayan, ancak maaş rejimi açısından 7/1979 sayılı Yasaya tabi olan bir kamu görevlisinin maaş miktarları arasında önemli farklar bulunmaktadır. Benzer eşitsizlik 47/2010 öncesi ve sonrasında istihdam edilen sözleşmeli personel için de geçerlidir. Ancak sözleşmeli personelin maaş rejimi sözleşme koşullarına bağlı olduğundan, sözleşme metninde maaş ve ücretlerin daha yüksek belirlenmesiyle aradaki farkın kamu görevlilerine kıyasen daha rahat kapatılması mümkün olmaktadır. Bu durum, personel arasında birbirinden farklı ve çok çeşitli ücret uygulamaları yaratması açısından eşitlik ve adalet ilkelerine zarar vermektedir.

³⁸⁵ Necatigil, A.k. s. 346.

Neticede sözleşmeli personel istihdamı, özel meslek bilgisi ve uzmanlık gerektiren belirli bir işin öngörülen sürede yapılabilmesi amacıyla getirilen istisnai bir uygulamadır. Ancak, sözleşmeli personel istihdamının, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gereksinim duyulan zorunlu görevler dışındaki amaçlar için ve farklı yöntemlerle kullanılması, söz konusu istihdamın niteliksizleşmesine ve verimsiz bir çalışma şekline dönüşmesine neden olmaktadır. Aynı zamanda bu durum maaş ve ücret rejiminde de adaletsiz ve karmaşık uygulamalar yaratmaktadır. Bu bakımdan kamu reformu olarak hazırlanan Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nda sözleşmeli personel istihdamının, yalnızca kamu görevi dışındaki kamu hizmetleri için geçerli olması ve daha zor koşullara bağlanması planlanmaktadır.³⁸⁶

3.2.3. Geçici Personel

7/1979 sayılı yasanın ilk halinde geçici personel istihdamı, bir bütçe yılını aşmayan geçici süreler için ve tamamen geçici nitelikteki kamu hizmetlerini yürütmek üzere, Personel Dairesinin kadro açısından; Maliye Bakanlığının ise mali açıdan vereceği uygunluk görüşüne dayanılarak yapılacak bir istihdam şekli olarak düzenlenmişti.³⁸⁷ Ancak söz konusu maddeye, 1998 yılında yapılan bir değişiklikle, bu istihdamın Bütçe Yasası'nda belirtilmesi ve bütçede ödenek ayrılması ile gerçekleştirilmesi kuralı eklenmiştir.³⁸⁸ 47/2010 sayılı yasanın ilk halindeki geçici personel istihdamında ise 7/1979 sayılı yasada belirtilen usul ve esaslar korunmakla birlikte, hizmetlerin geçici personel eliyle yürütülmesinin gerektiğine dair Personel Dairesi tarafından uygunluk görüşü verilmesi, istihdam edileceklerin uygun bir sınav ile belirlenmesi ve kendileriyle hizmet akdi yapılması koşulları da getirilmiştir. Ayrıca, geçici personelin istihdam sürelerinin Personel Dairesi ile Maliye Bakanlığı tarafından verilecek uygunluk bildirimlerine bağlı olarak uzatılabileceği belirtilmiştir (md.6/2). Geçici personele verilecek ücret ve ödenekler ile diğer hakların ise bu Yasalardaki esaslarla, sözleşme ve atanma koşullarına uygun olarak belirlenmesi öngörülmüştür.

Söz konusu kurallar çerçevesinde geçici personel istihdam edilmesi ve istihdam edilenlerin görev sürelerinin uzatılması, ilgili kurumun geçici personele

³⁸⁶ Bkz. Yeni Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, madde: 140-144, KTAMS <http://www.ktams.org/2019/02/19/yeni-kamu-gorevlileri-yasa-tasarisi/>.

³⁸⁷ Bkz. 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası (ilk hali), KKTC Cumhuriyet Meclisi, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar/>.

³⁸⁸ Bkz. 40/1998 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik No: 2) Yasası, RG: 14 Temmuz 1998, Sayı: 75: EK I.

gereksinim duyması ve talepte bulunması durumunda, Personel Dairesi ile Maliye Bakanlığı'nın vereceği uygunluk bildirimlerine dayandırılmıştır.³⁸⁹ Dolayısıyla geçici personel istihdamı, hizmete alınacak olanların sayısının, niteliklerinin ve yerindeliğinin değerlendirilmesinde idarenin takdirinin ön planda olduğu bir istihdam türüdür. Bu bakımdan, geçici personel istihdamının liyakat ilkesine dayandırılabilmesi için, idarenin söz konusu istihdama ilişkin takdirinin keyfi olarak kullanılmaması gerekmektedir.³⁹⁰

Her ne kadar yürürlükteki mevzuat uyarınca geçici personel istihdamı, tamamen geçici nitelikteki kamu hizmetlerini sürdürmek amacıyla bir bütçe yılını aşmayan geçici süre için başvurulmuş bir istihdam türü olsa da sözleşmeli personel istihdamında olduğu gibi her zaman bu amaç için kullanılmamıştır.³⁹¹ Geçici personelin, mevzuatta belirtilen amaçlardan ve yöntemden sapılarak kamu hizmetine alınmaları, hem kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesinde hem de söz konusu personelin, kadrolanması, maaş düzenlemesi, emekliliği gibi özlük haklarında sorunlar yaratmıştır. Bu nedenle geçmiş yıllarda, kamu hizmetlerindeki mevcut düzenin bozulmadan sürdürülmesini sağlamak ve geçici personeli süratli bir şekilde güvenceye kavuşturmak amacıyla birkaç kez çıkarılan torba yasalarla geçici personel sürekli kadrolara aktarılmıştır. Ancak söz konusu yasalar var olan sorunları çözmek yerine, mevzuat karmaşası ve statü farklılaşması yaratmıştır.³⁹² Aynı zamanda, kamu görevine girmek için yeterlilik sınavını geçerek kadroların açılmasını bekleyenler varken, geçici personelin dışarıdakilere fırsat eşitliği tanınmadan ve yetenekleri sınanmadan kadrolanmaları eşitlik ve liyakat ilkelerine de aykırılık teşkil etmiştir.³⁹³

³⁸⁹ Necatigil, A.k. s. 347.

³⁹⁰ Bkz. KKTC Anayasa Mahkemesi'nin 6/98 (D.1/99), 29 Nisan 1999 tarihli kararı, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1999>, (Erişim Tarihi: 16.06.2020).

³⁹¹ Necatigil, A.k. s. 346.

³⁹² Örneğin, asıl mesleği mühendislik, mimarlık veya veterinerlik olan ancak sürekli personel olarak kamu görevine girememiş bir kişinin geçici personel olarak uzun yıllar hizmet verdikten sonra torba yasayla sürekli kadroya atanması, özellikle kademe ilerlemesi ve derece yükselmelerinde, kıdem ve menfaat hesaplamalarında ve emeklilik işlemlerinde mağduriyet yaratmıştır. Aynı zamanda geçici personelin sürekli kadrolara aktarılması, halihazırda o kadrolarda görev yapan ve terfi bekleyenlerin de mağdur olmasına yol açmıştır. (Nahide Eraslan, kişisel görüşme)

³⁹³ 1997 yılında kabul edilen Geçici Personelin Kadrolanması (Özel Kurallar) Yasası, yayımlanmadan önce dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'daki eşitlik ve liyakat ilkelerine uygun olup olmadığı konusunda Anayasa Mahkemesi'nden görüş istemiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, 2/97 (D.3/97) sayılı ve 5 Haziran 1997 tarihli görüş bildirisi, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1997>, (Erişim Tarihi: 16.06.2020).

Geçici personel istihdamının farklı amaçlarla kullanılmasının yaygınlaşması ve ortaya çıkan sorunlar nedeniyle kamu yönetimindeki geçici personel istihdamı, 2014 yılında yürürlüğe giren “19/2014 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasası” ile kaldırılmıştır. Söz konusu yasada, bu yasanın yürürlük tarihinde halihazırda geçici statüde görev yapmakta olanların, bu görevleri devam ettiği sürece önceden kendilerine verilmiş olan haklardan aynı şekilde yararlanmaya devam edecekleri ve hizmet sürelerinin de yine aynı usul ve koşullarla uzatılabileceği belirtilmiştir.³⁹⁴ Aynı değişiklik, 47/2010 sayılı yasada da gerçekleştirilmiştir.³⁹⁵ Ancak söz konusu yasa, kendi özel yasalarına bağlı olan öğretmenler ile kamu sağlık çalışanlarını da kapsamına aldığından ve bu hizmet alanlarında geçici personel istihdamı bir istihdam şekli olarak uygulanmaya devam ettiğinden, geçici personel istihdamı bu yasadaki istihdam şekilleri arasında yer almaya devam etmiştir.³⁹⁶ Gerçekleştirilmesi planlanan kamu reformunda ise geçici statüde istihdam edilmiş olanların bu görevlerini sürdürebilmeleri için belli koşullara bağlanmaları öngörülmektedir.³⁹⁷

3.2.4. İşçiler

7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasasında işçiler, bu Yasada düzenlenen hizmet sınıfları dışında kalan görevleri yerine getiren ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emekli maaşı almayan kişiler olarak tanımlanmıştır (md.6). 47/2010 sayılı yasada ise işçiler, geçici ve daimi işçiler olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Buna göre geçici işçiler, devlette veya bu Yasanın kapsamındaki kuruluşlarda (md.4) bir hizmet sözleşmesine dayanarak ve 7/1979 sayılı Yasadaki hizmet sınıfları dışında kalan geçici nitelikteki görevleri yerine getirmek için atanan ve henüz emekliye ayrılmamış kişiler olarak tanımlanmıştır.. Daimi işçiler ise geçici işçi tanımına uygun olarak en az 3 (üç) ay kesintisiz hizmeti tamamlayarak işçi kadrosuna sürekli olarak atanan kişileri anlatmaktadır. Ayrıca

³⁹⁴ Bkz. 19/2014 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasası, Halen Geçici Personel Olarak Çalışanların Durumuna İlişkin Geçici Madde 1., KKTC Meclis, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar>.

³⁹⁵ Bkz. 18/2014 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi (Değişiklik) Yasası, KKTC Meclis, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar>.

³⁹⁶ 47/2010 sayılı yasada geçici personel, Kamu Sağlık Çalışanları Yasası uyarınca geçici personel statüsünde istihdam edilenler ile Öğretmenler Yasası uyarınca geçici görevlendirme yapılan kişileri anlatmakta olup, asıl ve sürekli kamu hizmetleri için bir alternatif olarak düzenlenmemiştir. Bu kişiler hakkında kendi özel yasa kurallarının uygulanacağı ise ayrıca belirtilmiştir (md.6/2).

³⁹⁷ Bkz. Yeni Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, geçici madde 7., KTAMS <http://www.ktams.org/2019/02/19/yeni-kamu-gorevlileri-yasa-tasarisi/>.

her iki yasada da işçilere özel mevzuat kurallarının uygulanacağı belirtilmiştir (md.6).

Kamu hizmetindeki işçiler, genel olarak bedensel güç gerektiren işlerde, kısa süreli veya daimi olarak çalışmak üzere, Bakanlar Kurulu'nun işçi kadrosu ihdas etme yetkisine dayanarak ve özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmektedirler. İşçilerin sahip olduğu haklar ile çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar ise kendilerini temsil eden sendikalar ile hükümet arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi'ne bağlı olarak yürütülmektedir.³⁹⁸ Günümüzde, kamu hizmetlerinde geçici veya daimi işçi olarak istihdam edilmiş olup masabaşı işlerde çalışan çok sayıda personel bulunmaktadır. Bu nedenle yürürlüğe girmesi planlanan Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nda, işçi istihdamındaki bu gibi sorunları çözmeye yönelik yeni usul ve esaslara yer verildiği görülmektedir.³⁹⁹

3.3. Kamu Görevlilerinin Hakları, Ödevleri ve Yasakları

Kamu hizmetinin tarafsızlıkla yerine getirilmesi gereken bir hizmet türü olması, bu hizmeti sürekli olarak ve devleti temsilen yürütmeye yetkilendirilmiş olan kamu görevlilerinin, iktisadi ve siyasal etkiler karşısında koruma altında alınmasını gerektirmiştir. Bu kapsamda, dünyanın hemen hemen bütün ülkelerinde kamu hizmeti görenler, çalışma koşullarının belirlendiği yasal düzenlemelerde, çeşitli haklara ve ayrıcalıklara sahip kılınmıştır. Diğer taraftan, kamu görevlilerine, kamu hizmeti görevini ifa ederken kendi menfaatleri doğrultusunda değil, kamu yararı doğrultusunda hareket etmeleri gerektiğinden ve bu hizmetlerin yerine getirilmesinden tüm halka karşı sorumlu olduklarından, belli ödev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Aynı zamanda kamu görevlileri, devleti temsil etme yetkisine sahip olduklarından, diğer vatandaşlardan farklı olarak bazı kısıtlamalara da tabi tutulmuştur. Bu ödevlere ve yasaklara uymamak ise kamu görevlileri için ciddi bir kusur sayılmaktadır.⁴⁰⁰

Kıbrıs Türk kamu personel sisteminde, kamu görevlilerinin sahip oldukları haklar, yerine getirmeleri gereken ödev ve sorumluluklar ile uymaları gereken yasaklar, 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nda ayrıntılı olarak

³⁹⁸ Toplu İş Sözleşmesine ilişkin yöntem ve esaslar, 42/1996 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Referandum Yasası'nda düzenlenmiştir.

³⁹⁹ Bkz. Yeni Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, madde 141 ve 146, KTAMS <http://www.ktams.org/2019/02/19/yeni-kamu-gorevlileri-yasa-tasarisi/>.

⁴⁰⁰ İpek. Ö. Sayan, a.g.k. s.217.

düzenlenmiştir.⁴⁰¹ Daha önce de belirtildiği gibi Kuzey Kıbrıs'taki kamu görevlileri, statü rejimine bağlı olarak ve hizmet güvencesi kapsamında görev yapmaktadır. Bu bağlamda, 7/1979 sayılı yasada kamu görevlilerine tanınmış olan hakların, yaşam boyu meslek ve kariyere dayalı liyakat sistemi temelinde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Aynı zamanda bu haklar, sürekli personel olarak istihdam edilmiş olan kamu görevlilerine çeşitli açılardan güvenceler sağlamaktadır.

Öncelikle, söz konusu yasada düzenlenmiş olan güvenlik hakkı uyarınca, hiçbir kamu görevlisinin görevine, yasalarda belirtilen durumlar dışında son verilememekte; aylık, ücret ve başka hakları elinden alınamamaktadır (md.17). Bu sayede kamu görevlileri, hem statü güvencesi, hem de mali güvence kapsamına alınmıştır. Yine 7/1979 sayılı yasa uyarınca kamu görevlileri, yürürlükteki mevzuatın kendilerine uygulanmasını isteme hakkına sahip kılınarak yüksek iş güvencesi ve eşitlik ilkelerinin koruması altına alınmıştır (md.18). Ayrıca kamu görevlilerine, idareye karşı dava açma (yargı güvencesi) hakkı verilmiştir (md.21). Bu sayede kamu görevlileri, idarenin kendileriyle ilgili almış olduğu karar ve yaptığı işlemlere karşı itiraz ve şikayet hakkı elde ederek güçlendirilmiş; amirlerinden ya da siyasal iktidarlardan gelebilecek keyfi tutum ve davranışlara karşı güvence altına alınmıştır.

7/1979 sayılı yasada, kamu görevlilerinin insani şartlarda çalışabilmesine yönelik olarak da çeşitli haklar getirilmiştir. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin, öngörülen süre ve koşullarla izin hakkına sahip oldukları belirtilmiştir (md.22). Bu hak kapsamında, kamu görevlilerine yıllık izin (md.106), zorunlu sağlık izni (md.107)⁴⁰², hamilelik, doğum ve emzirme izni (md.108), hastalık izni (md.109), ödeneksiz izin (md.110), mazaret izni (md.111) ve sendikal çalışmalar nedeniyle izin (md.112) olmak üzere çeşitli izin hakları tanınmıştır.⁴⁰³ Yıllık izin hakkı açısından her kamu görevlisi, yılda en az on beş gün izin kullanmak zorunda olup, kamu kurum ve kuruluşları, bu hakkın kullanılmasını sağlamak amacıyla gerekli düzenlemeyi yapmakla yükümlendirilmiştir. İzin hakkının yurt içinde mi yoksa yurt

⁴⁰¹ Bazı hakların ve ödevlerin temel yönleri 7/1979 sayılı yasada düzenlendikten sonra ilgili detayları çeşitli tüzüklerde düzenlenmiştir.

⁴⁰² Yasaya göre, "zorunlu sağlık izni hakkı", sağlık kurumlarında Radyodiagnostik, Radyoterapi, Radyoizotop sahalarında fiilen çalışan personele tanınmış bir hak olarak, yıllık izinlerin dışında, yılda 21 gün olmak üzere kullanılmaktadır (md.107).

⁴⁰³ Kamu görevlilerine tanınmış olan tüm izin haklarının kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar, 2001 İzinlerin Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem ile İlgili Usul ve Esaslar Tüzüğü'nde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. KKTC Personel Dairesi, İzinlerin Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem ile İlgili Tüzük, <https://personel.gov.ct.tr/MEVZUAT/T%C3%9CZ%C3%9CKLER>.

dışında mı kullanılacağına ya da hangi dönemlerde kullanılacağına ise kamu görevlilerinin bağlı bulundukları kurumlarca düzenlenmesi öngörülmüştür.

İzin her kamu görevlisinin hakkı olduğundan, yıllık izin hakkını kullandığı sırada kamu görevlisinin göreve geri çağırılmaması kuralı getirilmiştir. Ancak kamu görevlisi; görevini doğrudan doğruya kendisinin yerine getirmesinin zorunlu olduğu tanıklık, temsil gibi hallerde göreve geri çağırılabilir. Böyle bir zorunluluğun ortaya çıkması halinde ise kamu görevlisinin geri çağırılma nedeniyle uğrayacağı maddi zararların kurumlarınca giderilmesi zorunluluğu getirilmiştir (md.106).

Kadın personel için getirilmiş olan hamilelik izni ise doğumdan önce 40 gün, doğumdan sonra 40 gün (toplam 80 gün), tam maaşla ve tam ödenekli olarak uygulanmaktadır. Ayrıca, doğumdan sonraki 6 aya kadar, bir saat sabah ve bir saat da öğleden sonra olmak üzere, her iş gününde iki saat emzirme izni verilmektedir. Yine doğum yapan kamu görevlilerinin izin süresi, doktorun gerekli görmesi ve Sağlık Kurulunun onayı ödenekli ve ödeneksiz olarak toplam 1 yıla kadar uzatılabilir (md.108). Ancak, gerek yasanın çizmiş olduğu gün sınırı, gerekse *“İzinlerin Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem ile İlgili Usul ve Tüzüğü”*nün getirmiş olduğu bazı kurallar, kadın personelin iş yaşamını kolaylaştırmak yerine zorlaştırabilmektedir. Yine 7/1979 sayılı Yasada her kamu görevlisine yılda kırk iki gün hastalık izni hakkı (md.109), yurt dışında sürecek uzun süreli eğitim ya da hastalık gibi durumlarda kullanılmak için ödeneksiz izin hakkı (md.110) ve mazeret izni hakkı (md.111) da verilmiştir. İzin hakkı kapsamındaki son düzenleme ise sendikal çalışmalar konusunda getirilmiştir. Ancak bu haktan tüm kamu görevlileri değil, yalnızca profesyonel sendikacılar yararlanabilmektedir (md.112).

Bu haklara ilaveten, 7/1979 sayılı yasada kamu görevlilerine çeşitli sosyal ve mali haklar da tanınmıştır. Söz konusu düzenlemede hem kamu görevlileri hem de eşleri, çocukları ve bakmak zorunda oldukları anne ve babaları, devlet hastahanelerindeki sağlık hizmetlerinden (muayene, tedavi, ilaç vb.) ücretsiz yararlanma ve gerekmesi halinde, tedavi için devlet tarafından yurt dışına gönderilme hakkına sahip kılınmıştır (md.23). Yine söz konusu yasada, konut sahibi olmayan kamu görevlileri için konut sağlanması (md.29) ve iş yaparken özel giysi giymeleri zorunlu olan kamu görevlilerine giyecek yardımı yapılması (md.31) birer hak olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, mesleklerinde kendilerini

geliştirebilmek için eğitim almak amacıyla yurt dışına gönderilen kamu görevlilerine, burslarından ayrı olarak aylıkları da ödenmeye devam etmektedir (md.30).

Mali haklar açısından, aylık (maaş) hakkı (md.24), onüçüncü maaş ikramiyesi hakkı (md.24A)⁴⁰⁴, Ocak ve Temmuz aylarında ödenen hayat pahalılığı ödeneği hakkı (md.25), barem içi artış (kademe ilerlemesi) hakkı (md.26), günlük çalışma saatleri dışında çalışmayı gerektirecek işler için, üst kademe yöneticileri dışındakilere ödenen ek çalışma ödeneği hakkı (md.27), vekaleten atananlar için vekalet aylığı hakkı (md.33) ve belirli görevleri yürütenler için tehlike, iş güclüğü ve görev riski ödeneği hakkı (md.35) genel haklar arasında sayılmıştır. Ayrıca yapılan iş gereği görev yerinden sürekli veya geçici olarak ayrılmak zorunda olan kamu görevlilerine, yolluk ve iaşe-ibate ödeneği ödenmesi öngörülmüştür (md.28). Benzer şekilde, görevli bulunduğu yerden başka bir görev yerine taşınmak zorunda bulunan kamu görevlilerine taşınma ödeneği verilmesi de yine mali bir hak olarak düzenlenmiştir (md.32). Yolluk ve iaşe-ibate ödeneği ile taşınma ödeneğinin ise Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir tüzük çerçevesinde verilmesi öngörülmüştür.⁴⁰⁵

7/1979 sayılı yasada kamu görevlilerine tanınmış olan bir diğer hak ise yayın hakkıdır. Yayın hakkı kapsamında her kamu görevlisi, bu Yasadaki kurallara aykırılık teşkil etmeyecek şekilde, sosyal, kültürel ve mesleğine ilişkin konularda görüşlerini hem basın hem de yayın yoluyla serbestçe açıklama hakkına sahip kılınmıştır (md.34). Yine 7/1979 sayılı yasada, görevden çekilme (md.19) ve emeklilik (md.20) de birer hak olarak düzenlenmiştir. Aynı zamanda emekli kamu görevlilerinin, ücretsiz tedavi, onüçüncü maaş ikramiyesi ve hayat pahalılığı ödeneği haklarından aynen yararlanmaya devam edecekleri belirtilmiştir.

Diğer taraftan, kamu görevlilerinin, kamu hizmeti görevini ifa ederken kendi menfaatleri doğrultusunda değil, kamu yararı doğrultusunda hareket etmeleri gerektiğinden ve bu hizmetlerin yerine getirilmesinden tüm halka karşı sorumlu olduklarından, belli ödev ve sorumlulukları yerine getirmeleri beklenmektedir.

⁴⁰⁴ Yasanın 24A. maddesine göre, onüçüncü maaş, tahsisatlar hariç olmak üzere, Aralık ayı maaşına eşit tutarda ve her yıl sonu verilen bir ikramiyedir. Ayrıca, onüçüncü maaş ikramiyesinden gelir vergisi dışında başka herhangi bir kesinti yapılmamaktadır.

⁴⁰⁵ Daha önce de belirtildiği gibi bu hakların usul ve esaslarının düzenlenmesi amacıyla, Bakanlar Kurulu tarafından, 2004 Taşınma Ödeneği Tüzüğü ile Yolluk, İaşe-İbate ve Yurt Dışı Harcırahlar Tüzüğü çıkarılmıştır.

7/1979 sayılı yasaya göre kamu görevlileri, KKTC Anayasası'na bağlı kalmak ve yasaları özen göstererek uygulamak zorundadırlar (md.9). Bağlılık ödevi olarak adlandırılan bu zorunluluğun yanı sıra kamu görevlileri, amirleri tarafından verilen talimatları en iyi şekilde yerine getirmekle yükümlendirilmiştir (md.10). Bu kural kapsamında kamu görevlileri, görevlerinin iyi ve doğru bir şekilde yürütülmesinden üstlerine karşı sorumlu tutulmuştur. Ancak emirlere uyma ödevi, kamu görevlilerinin, amirleri tarafından verilen her türlü emri sorgulamadan kabul edecekleri anlamına gelmemektedir.

7/1979 sayılı yasanın 10'uncu maddesinde düzenlenmiş bulunan emirlere uyma ödevine göre kamu görevlileri, hiyerarşi içinde, amirleri tarafından verilen kanunsuz emirler (yasa dışı emirler) dışındaki emirleri yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır. Yasa dışı emir durumu söz konusu olduğunda ise kamu görevlisinin nasıl bir yol izlemesi gerektiği yine aynı maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre kamu görevlisi, amirinin verdiği emri, Anayasa, yasa, tüzük vb. kurallarına aykırı görürse, emri yerine getirmeyerek, bu durumu yazı ile bildirebilmektedir. Amirin emrinde direnmesi ve bu emri yazıyla yinemesi halinde ise sorumluluk, emri yerine getirmek zorunda olan kamu görevlisine değil, emri veren üste yüklenmektedir. Yine aynı maddede, konusu suç teşkil eden emirlerin hiçbir şekilde yerine getirilmeyeceği; yerine getiren kimsenin de sorumluluktan kurtulmayacağı kurala bağlanmıştır. Ancak bu durumda da amir, verilen emrin bir suç teşkil etmediğini açıkça ve yazılı olarak belirtmişse ve emrin niteliğinden de bunun tamamen bir suç olduğu açıkça anlaşılamıyorsa, sorumluluk yine emri yerine getiren kamu görevlisine değil, amire yüklenmektedir.⁴⁰⁶ Burada kanunsuz emir vermekte direnen üstün sorumlu tutulması ve astın (konusu suç oluşturan bir emir dışında) emri uygulamaktan sorumlu olmaması, hem ceza hukukunda kabul edilen "cezaların kişiselliği" ilkesinden, hem de kamu görevlilerinin devletin çıkarlarını ve kamu yararını korumak zorunda olmalarından kaynaklanmaktadır.⁴⁰⁷

7/1979 sayılı yasaya göre kamu görevlilerinin yerine getirmesi gereken bir diğer ödev, hizmeti dikkat ve özenle yerine getirmektir. Bu doğrultuda kamu görevlileri, sebep oldukları zararlardan sorumlu tutulmaktadırlar. Ancak kamu görevlisi statüsü hizmet ile memuru (kamu görevlisini) bir bütün haline

⁴⁰⁶ Yasa dışı emirler, 1985 KKTC Anayasası'nda da benzer şekilde düzenlenmiştir. (md.123)

⁴⁰⁷ T. Akgüner, A.k. s.134.

getirdiğinden, kamu hukukuna bağlı görevlerle ilgili olarak hizmetin işleyişinden zarar görenler, uğradıkları zararlardan ötürü kamu görevlisi aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açabilmektedir (md.11). Yani, kamu görevlisinin kişisel sorumluluğunun olup olmadığı idare tarafından belirlenmekte; kamu görevlisi üçüncü kişilerle doğrudan yüz yüze bırakılmamaktadır.⁴⁰⁸ Bu sayede, devleti temsil etme yetkisine sahip olan kamu görevlileri, hem üçüncü kişilere hem de idareye karşı korunmaktadır.

Bunlara ilaveten, 7/1979 sayılı yasa uyarınca kamu görevlilerinin, işbirliği içinde çalışma, gerek yurt içinde gerekse yurt dışında devletin itibarını zedeleyici eylem ve davranışlardan kaçınma (md. 12), mesai saatlerinde görev yerinde bulunma ve izinsiz ayrılmama (md. 13), mal bildiriminde bulunma (md.14)⁴⁰⁹, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmama ve yan tutmama (yansızlık ödevi-md.16) ödevleri bulunmaktadır. Aynı zamanda kamu görevlilerinin görevleri sona erdiğinde, kendilerine görev süresince kullanılmak üzere tahsis edilmiş olan taşınır veya taşınmaz malları geri vermeleri ya da boşaltmaları gerekmektedir (md.15).

Hem kamu hizmetlerinin yansızlıkla yerine getirilebilmesi ve kamu yararının sağlanabilmesi açısından, hem de devleti temsil etme yetkisine sahip olmanın doğal bir sonucu olarak, 7/1979 sayılı yasa uyarınca kamu görevlilerinin, bazı faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır. Bu kapsamda kamu görevlileri, Seçim ve Halkoylaması Yasası kuralları saklı kalmak koşuluyla, siyaset yasağına bağlı kılınmıştır (md.36).⁴¹⁰ Ayrıca, kamu görevlilerinin yayın hakkına ilişkin de bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Bu kapsamda kamu görevlileri, yansızlık ilkesine ters düşecek ve siyaset yasağıyla bağdaşmayacak biçimde gazete, dergi, televizyon gibi yayın araçlarıyla bu yöndeki görüş ve düşüncelerini açıklayamamaktadır. Siyasal nitelikli bir gazete veya derginin yönetimine

⁴⁰⁸ B.A. Güler, A.k. s. 233-234.

⁴⁰⁹ Mal bildiriminde bulunmanın usul ve esasları, KKTC Anayasası'nın 73'ncü maddesi uyarınca, 25/2008 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Yasası'nda düzenlenmiştir.

⁴¹⁰ KKTC Anayasası'nda da yargıçların, savcılarının, askerlerin, polislerin, kamu görevlilerinin ve on sekiz yaşından küçüklerin siyasal parti kurması ve siyasal partilere üye olması yasaklanmıştır. Ancak aynı maddede, siyasal faaliyette bulunmanın her yurttaş için siyasal bir hak olduğu belirtilmiştir (md.70). Dolayısıyla, kamu görevlilerinin seçimlere katılmasına ilişkin usul ve esasların yer aldığı 5/1976 sayılı Seçim ve Halkoylaması Yasası'nda, kamu görevlilerinin aday olmasının, yine Anayasanın tanıdığı siyasal bir hak olan kamu görevinden çekilme koşuluna bağlanmaması kuralı getirilmiştir. Bu doğrultuda, söz konusu yasaya göre seçimlerde aday olacak kamu görevlilerinin seçim süresince izinli sayılabilmeleri için idareye adaylıklarının kesinleştiğini bildirmeleri gerekmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. KKTC Mahkemeler, 1976 Seçim ve Halkoylaması Yasası, madde 57, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

katılmaları da aynı şekilde yasaklanmıştır (md.37). Bunlara ilaveten, yansızlık ödevinin tamamlayıcısı olarak, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken; dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapması ve kişi, aile veya zümreye ayrıcalık tanıması yasaklanmıştır (md.38).

Bunun yanında kamu görevlilerinin çalıştıkları kurumları tarafından yetki verilmedikçe kurumlarının hizmet politikaları ve hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili olarak herhangi bir yayın aracıyla demeç vermeleri yasaklanmıştır. Ancak, bilgi ve demeç verme yasağının, sendikal faaliyetleri sınırlandıracak ya da suçlu kılacak şekilde kullanılamayacağı belirtilmiştir (md.39). Gizli bilgileri açıklama yasağı kapsamında ise kamu görevlilerinin, görevleri sırasında öğrendikleri gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar dahi on yıl süreyle sır olarak saklamaları gerekmektedir. Ancak görevlerinin yürütülmesiyle ilgili konularda mahkeme önünde tanıklık yapmayı gerektiren durumlar bu sınırlamadan ayrı tutulmuştur (md.42).

7/1979 sayılı yasada kamu görevlilerinin bağlı olduğu diğer yasaklar, maddi kazanç sağlayabilecek faaliyetlerin önlenmesine yönelik getirilmiştir. Bu doğrultuda, kamu görevlilerinin kendi denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya bağlı bulunduğu kurum ile ilgili olan bir gerçek veya tüzel kişiden, doğrudan doğruya veya aracılar eliyle her ne ad altında olursa olsun bir çıkar sağlaması, rüşvet veya armağan alması yasaklanmıştır. Çıkar sağlama yasağına aykırı hareket edenler hakkında ise KHK tarafından gerekli yasal kovuşturmanın ve cezalandırmanın yapılması öngörülmüştür (md.40). Ayrıca kamu görevlileri, zamanlarının tümünü kamu görevine ayırmakla yükümlü olduklarından, ücretli olsun ya da olmasın başka iş yapmaları yasaklanmıştır (md.41).

Başka iş yapma yasağı ile bağlantılı olarak, kamu görevlilerinin tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunmaları, özel büro, muayenehane veya klinik açmaları ve bu gibi yerlerde çalışmaları, sanayi veya tarımsal işletmelerde görev almaları, ticarî temsilci veya vekil olmaları, herhangi bir şirkete ortak veya hissedar olmaları ve bu gibi şirket ve ortaklıklarda, müdürlük, idare meclisi üyeliği ve murakıplık görevlerini üstlenmeleri de yasaklanmıştır. Aynı şekilde kamu görevlilerinin 16 yaşından küçük çocuklarının da tacir sayılmalarını gerektirecek etkinliklerde bulunmaları yasaklanmıştır. Ancak kamu görevlilerinin kooperatif şirketlerde, kamu iktisadi teşebbüslerinde ortak veya üye olmaları bu yasak kapsamı dışında tutulmuştur. Kendilerine

veraset yoluyla ya da anne veya babadan bağış yoluyla intikal eden hisselerinin bulunması halinde ise bu durumun, hisselerin elden çıkarılmasının gerekip gerekmediğinin kararlaştırması için KHK'na bildirilmesi gerekmektedir (md.43).

Sonuç olarak, 7/1979 sayılı yasada, kamu görevlilerinin haklarına, ödevlerine ve bağlı oldukları yasaklara ilişkin getirilmiş olan kurallar, kamu görevlisinin devleti temsil niteliğini yansıtmaktadır. Bu kapsamda kamu görevlileri, hem çeşitli haklar elde ederek yüksek iş güvencesine sahip kılınmış, hem de kamu yararının gözetilebilmesi için belli başlı kısıtlamalara tabi tutulmuştur. Aynı zamanda, getirilmiş olan bu düzenlemeler sayesinde, memurluğun yaşam boyu meslek olarak kabulü anlayışına dayanan kariyer sisteminin de gerektirdiği bir davranış ve hizmet modeli ortaya konmuştur. Böylece, kamu görevlisinin kamu hizmeti (görevi) ile bir bütün haline gelmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

3.4. Kadrolar

1985 Anayasası'nda, kamu görevlileri ile ilgili kuralların yasa ile düzenlenmesi öngörüldüğünden (kanuni kadro usulü), kadrolar da ilke olarak yasa ile oluşturulmaktadır. Kadroların oluşturulmasında uygulanacak usul ve esaslar ise 7/1979 sayılı yasada düzenlenmiştir. 7/1979 sayılı yasanın 55'nci maddesinde, teşkilat kadrolarının ve yürütülecek görevlerin, bu Yasaya bağlı kurumların yasa veya tüzüklerinin kadro cetvellerinde belirtilmesi öngörülmüştür⁴¹¹. Yine aynı maddeye göre söz konusu yasal düzenlemelerde, her kadronun bir hizmet şemasının bulunması ve hizmet şemalarında kadrolara ilişkin görevlerin, yetki ve sorumlulukların, görevlerin diğer özelliklerinin, bu görevleri yerine getireceklerde aranacak niteliklerin, kadro adının, kadro sayısının, hizmet sınıfının, sınıf içindeki derecesinin, bareminin ve kadronun ilk atanma veya yükselme yeri olup olmadığının yazılması gerekmektedir.⁴¹²

7/1979 sayılı yasada, kadrosuz kamu görevlisi çalıştırılmaması ve hizmet koşulları belirlenmeyen kadrolara atama yapılmaması temel ilke olarak benimsenmiştir (md.56). Bu doğrultuda kadrolar, bu kadrolara atanacak kişilerde bulunması gereken nitelikler ve hizmetin gerektirdiği görev, yetki ve

⁴¹¹ 1985 Anayasası'nın 115'nci maddesinde, Dairelerin ve hizmet birimlerinin kuruluşu ile görev ve yetkilerinin yasa ile düzenlenmesi kuralı getirildiğinden, bu yasalarda düzenlenmesi öngörülen hususların başında kadrolar ve bu kadroların hizmet koşulları gelmektedir.

⁴¹² Sivil Savunma Teşkilatı, Elektrik Kurumu, Vakıflar Örgütü, din görevlileri ve KİT'lerin teşkilat kadroları oluşturulurken de bu kurallara uyulması zorunluluğu getirilmiştir (md.55/3).

sorumluluklar, her kamu örgütünün (daireler, hizmet birimleri, bağımsız kamu kuruluşları vs.) kendi yasasında düzenlenmektedir. Kadroların hazırlanmasına ilişkin 57'nci maddeye göre, teknik kurullar tarafından hazırlanan kadro cetvelleri ve hizmet şemaları, Personel Dairesi, DPÖ, Maliye işleriyle görevli Bakanlık ve ilgili kurumun birer temsilcisinden oluşan bir kurulca⁴¹³ ele alınarak gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra Bakanlar Kurulu'na iletilmektedir. Bakanlar Kurulunca onaylanan kadro cetvelleri ve hizmet şemaları, yasal bir statüye kavuşturulmak üzere Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Meclisine sunulmaktadır.

7/1979 sayılı yasa uyarınca kadrolar atanma ve yükselme amaçları için; *ilk atanma yeri kadroları*, *ilk atanma ve yükselme yeri kadroları* ve *yalnızca yükselme yeri kadroları* olmak üzere üçe ayrılmıştır (md.58). Bunlardan ilk atanma yeri olan kadrolar, hizmet içinden veya dışından atama yapılabilen kadrolardır. İlk atanma ve yükselme yeri kadroları ise, hizmet içinden atanma veya terfi yapılabileceği gibi doğrudan doğruya hizmet dışından da atanma yapılabilen kadrolardır. Ayrıca, hem ilk atanma yeri kadroları, hem de ilk atanma ve yükselme yeri kadroları, herhangi bir hizmet sınıfının en alt derecedeki kadroları olabileceği gibi, en alt derece üzerindeki herhangi bir derecedeki kadrolar da olabilmektedir. Ancak yükselme yeri kadroları, yalnızca hizmet içinden ve aynı hizmet sınıfında bir alt derecedeki kamu görevlilerinin bir üst dereceye terfi ettirilmesi veya doğrudan sınıf değiştirmesi suretiyle doldurulabilen kadroları kapsamaktadır.⁴¹⁴

Bu kadrolardan yükselme amaçlı ilk atanma ve yükselme yeri kadroları veya yükselme yeri kadrolarının doldurulması yöntemi ise 58(4)'ncü maddede düzenlenmiştir. Buna göre, her Kurumun kendi teşkilat yasasında bulunan bir hizmet sınıfında, kendi kurumunda bir alt derecedeki kamu görevlilerinin bir üst dereceye terfi ettirilmesinde, yükselme yerinin açık kadro sayısının, yapılacak sınavdaki başarı listesi dikkate alınarak doldurulması öngörülmüştür. Bu yöntemle açık kadrolara atananların ise önceki kadrolarının değil, atandıkları yeni kadronun görev, yetki ve sorumluluklarını taşıyacakları belirtilmiştir [(md.58(4)(A)]. Diğer taraftan, yükselme sınavında başarılı olmalarına rağmen kadro bulunmaması nedeniyle bir üst derecenin açık kadrolarına

⁴¹³ Uygulamada bu kurula 'kadro komitesi' denmektedir. Kadro komiteleri genellikle Personel Dairesi bünyesinde toplanmaktadır. (Kişisel görüşme, Nahide Kayan Eraslan).

⁴¹⁴ 7/1979 sayılı yasanın 75'nci maddesinde kamu görevlilerinin bir sınıftan başka bir sınıfa geçmelerinin esasları düzenlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası, madde 75.

atanamayanlara, açık kadro sayısına bakılmaksızın, kadro fazlası olarak bir üst dereceye terfi ettirilme imkanı tanınmıştır [md.58(4)(B)]. Yasal kadrosu bulunmadan kamu görevlisi çalıştıramama ve hizmet koşulları belirlenmeyen kadrolara atama yapılamama yasaklarının istisnası olarak getirilen bu düzenlemeye göre (md.56), bir üst dereceye terfi ettirilen 58(4)(B)'lilerin sayısının, yine de terfi sınavı yapılan kadronun bulunduğu hizmet sınıfının kendi teşkilat yasasında belirtilen toplam kadro sayısını aşmaması gerekmektedir. Aynı zamanda 58(4)(B)'lilerin, terfi aldıkları kadronun hizmet şemasındaki görevlerinin yanında, amirlerinin görevlendirmesi halinde terfi öncesinde bulundukları derecelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını da yürütmeye devam edebilecekleri belirtilmiştir. Kuşkusuz bu durum hem kadroların doldurulmasında hem de hizmetlerin etkinlik ve verimlilikle yerine getirilmesinde sorunlar yaratabilmektedir.

3.5. Kamu Görevine Alınma: Koşullar, Yöntem, Adaylık ve Atanma

Daha önce de belirtildiği gibi, KKTC'nde kamu görevine girişin ilkelerinin belirlendiği en temel metin 1985 Anayasasıdır. 1985 Anayasası'nda kamu görevine girme hakkı, siyasal bir hak ve ödev olarak düzenlenmiştir. Madde 72'ye göre, *“Her yurttaş, kamu görevlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.”* Bu hüküm karşısında, yurttaşların kamu hizmeti görevlisi olarak memurluğa girişinde serbestlik, eşitlik ve ödevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması (liyakat) olmak üzere üç ilke uygulanmaktadır.⁴¹⁵

Serbestlik ilkesi gereği kamu hizmetine giriş kişinin özgür iradesine bırakılmaktadır. Eşitlik ilkesi ise bütün yurttaşların kanun nazarında eşit olduklarından hareketle, kamu görevine girişte hiçbir sınıf, zümre, aile veya kişiye ayrıcalık tanınmaması anlamını taşımaktadır. Eşitlik ilkesi gereği her yurttaş, yetenekleri dışında bir ayırım yapılmaksızın, bütün kamu rütbe, mevkii ve memurluklarına eşit bir şekilde kabul edilebilmektedir. Ancak, sosyal amaçlarla bazı gruplara memurluğa girişte öncelik tanınması, eşitlik ilkesinin istisnasını oluşturmaktadır.⁴¹⁶ Örneğin, engelliler kamu görevine girişte kimi önceliklerden yararlanabilmektedir.⁴¹⁷ Eşitlik ilkesiyle bağlantılı olarak, kamu hizmetine girişte

⁴¹⁵ Necatigil, A.k. s.359.

⁴¹⁶ İ.Ö.Sayan, A.k. 224.

⁴¹⁷ KKTC'de engellilerin, engellilik dereceleri ve eğitim durumları göz önünde tutularak kamu hizmetine yerleştirilmeleri ve çalışma rejimi, kamu görevlilerine uygulanan usul ve esaslardan farklı olarak, Engellileri Koruma, Rehabilitasyon ve İstihdam Yasası çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bkz. *Değiştirilmiş şekliyle 64/1993 sayılı Engellileri Koruma, Rehabilitasyon ve*

görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması ilkesi de yine devlet memurluğuna girişte aranan özel ve genel koşullar dışında, hizmet gerekleriyle bağdaşmayan her türlü ayrımcılığın ve kayırmacılığın ön plana çıkmasının önüne geçilebilmesi için getirilmiştir. Dolayısıyla bu ilke, liyakat sistemiyle de örtüşmektedir.⁴¹⁸

Eşitlik ve liyakat ilkesine uyumu en iyi biçimde sağlayan araç sınav yöntemidir. 7/1979 sayılı Yasanın 63'ncü maddesine göre kamu görevine alınmada ve sınıflar içinde derece yükselmelerinde, *yeterlik*, *yarışma* ve *yabancı dil* sınavı olmak üzere üç tür sınav uygulanmaktadır. Yeterlik sınavı, kamu görevine ilk kez atanmada, atanacak adayların yeterliklerini saptamak açısından yapılan sınavdır. Yarışma sınavı ise kamu görevine ilk kez atanmada ve derece yükselmesinde, adayların atanacakları kadro görevlerini etkinlik ve verimlilikle yerine getirebilecek nitelik ve koşullara sahip olup olmadıklarını saptamak açısından yapılan özel ihtisas sınavıdır. Kamu görevine ilk kez atanmada, yarışma sınavına girebilmek için yeterlik sınavını geçmiş olmak gerekmektedir. Aynı zamanda yeterlik ve yarışma sınavları, sınıf ve sınıf içindeki derece kadrolarının özelliklerine göre yazılı, sözlü veya uygulamalı yöntemlerden biri veya birkaçı ile yapılabilmektedir. Son olarak yabancı dil sınavı, ilk atanmada veya derece yükselmesinde her sınıf, derece veya kadro için saptanan düzeyde ve sayıda dil bilgisine sahip olup olunmadığını ölçmek için yapılmaktadır.

7/1979 sayılı yasanın 64'ncü maddesine göre, kamu görevine ilk atamalarda yarışma ve yeterlik sınavlarına katılmak ve başarılı olmak gerekmektedir. Ancak başvuruların sayısının alınacak sayı kadar ya da bu sayıdan az olması durumunda yalnızca yeterlik sınavının; başvuruların sayısının açık kadro sayısından çok olması halinde ise hem yeterlik hem de yarışma sınavının yapılması öngörülmüştür. Ancak yabancı dil sınavını geçmiş olma, yalnızca ilgili yasada aranan nitelikler arasında yabancı dil bilme koşulunun sayılması halinde gerekmektedir. Derece yükselmelerinde ise yabancı dil sınavını geçmiş olma, hem ilgili yasada aranan nitelikler arasında sayılması halinde bir koşul, hem de adaylara artı puan kazandıran bir nitelik olarak değerlendirilmektedir.

İstihdam Yasası, KKTC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, <http://csgb.gov.ct.tr/Portals/33/Mevzuat/64-1993.pdf?ver=2016-08-25-161116-663>. 04.05.2020.

⁴¹⁸ İ.Ö.Sayan, A.k. s.224.

7/1979 sayılı yasa uyarınca bu sınavların, girilecek hizmet sınıfının ve kadronun gerektirdiği öğrenim seviyesini, bilgi düzeyini ve yetenekleri ölçmeye yönelik hazırlanması gerekmektedir (md.63/4). Aynı zamanda hangi hizmet sınıfları için ne tür ve hangi düzeyde sınavların uygulanacağını ve bu sınavların bağlı olacağı usul ve esasların, Personel Dairesi, KHK ve Eğitim ve Kültür İşleriyle görevli Bakanlığın birer temsilcisi ile en çok üyeye sahip iki kamu görevlileri sendikasının birer temsilcisinden oluşan bir kurulca hazırlanacak bir sınav tüzüğü ile saptanması öngörülmüştür (md.63/5).⁴¹⁹ Bu doğrultuda söz konusu sınavlar, 2005 yılında yürürlüğe giren ve kamu görevine alınma, sınıf değiştirme ve sınıf içi derece yükselmelerinde yapılacak olan yazılı yeterlik, yazılı yarışma, sözlü yarışma (mülakat) ve yabancı dil sınavlarının hazırlanması, yürütülmesi, denetimi ve sonuçlandırılmasına ilişkin kuralları kapsayan, Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğü kurallarına uygun olarak, KHK tarafından veya Komisyonun kuruluş ve işleyişine ilişkin yasa çerçevesinde oluşturulan sınav kurulları aracılığıyla yapılmaktadır.⁴²⁰

7/1979 sayılı yasada, kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülebilmesi ve kamu yararı amacına ulaşılabilmesi açısından, kamu görevine alınacaklarda aranması gereken genel ve özel koşullara yer verilmiştir (md.62). Bu kapsamda genel koşullar; KKTC vatandaşı olmak, 17 yaşını bitirmiş olmak, kamu haklarından yasaklı bulunmamak, aranan öğrenim koşullarını tamamlamış olmak, bir yıldan fazla hapis cezası almamış olmak, daha önce rüşvet dolandırıcılık gibi nitelikli suçlardan mahkumiyeti bulunmamak, erkekler için askerliğini yapmış olmak, görevin yerine getirilmesine engel olabilecek ciddi bir hastalığı bulunmamak, emekli aylığı çekmemiş olmak ve herhangi bir disiplin suçundan dolayı daha önce kamu görevinden uzaklaştırılmamış olmak şeklinde sayılmıştır. Özel koşullar ise girilecek kamu görevinin hizmet şemalarında

⁴¹⁹ Aynı maddede, sınav tüzüğünün değiştirilmesinde de aynı yöntemin uygulanacağı belirtilmiştir. Ayrıca KHK tarafından düzenlenen sınavlara başvuruda bulunanlardan belirli miktarda sınav harcı alınması; sınav harcının miktarının ise Bakanlar Kurulu tarafından, RG'de yayımlanan bir tüzükle, her yıl DPÖ tarafından saptanan yıllık enflasyon oranını aşmayacak şekilde ayarlanması öngörülmüştür (md.63/6).

⁴²⁰ 2005 Kamu Görevlileri Sınav Tüzüğüne göre kamu görevine ilk atanmada yapılan yeterlik sınavları üst düzey, orta düzey, alt düzey ve ortaokul düzeyi olmak üzere dört seviyede yapılmaktadır. Bunlardan üst düzey yeterlik sınavı, hizmet dışına açık olan yöneticilik hizmetleri sınıfı ile üniversite veya yüksek öğrenim gerektiren hizmet sınıflarının I. derecelerinde yer alan kadrolara müracaat edecek olanların katıldığı ve ağırlıklı olarak yasa bilgisinin ölçüldüğü sınav olarak tanımlanmıştır. Orta düzey yeterlik sınavı, üniversite veya dört yıllık akademi/yüksekokul mezunlarının katıldığı ve yasa bilgisinin yanında türkçe, matematik, Kıbrıs Tarihi, coğrafya, genel kültür gibi konuları da kapsayan sınavı anlatmaktadır. Alt düzey yeterlik ile ortaokul yeterlik sınavları ise lise veya meslek lisesi mezunları ile ortaokul mezunlarının katılabildiği sınavlar olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda, yeterlik sınavlarını geçmiş olan adaylar yarışma sınavlarına katılabilmektedir (md.5).

belirlenen eğitim ve öğretim kurumlarından birini bitirmiş olmak ve atanılacak kadronun hizmet şemasında öngörülen diğer nitelikleri taşımak şeklinde belirlenmiştir. Aynı zamanda bu koşulların, kamu görevine girmek isteyenlerin yeterlik ve yarışma sınavlarına katılabilmesi için de zorunlu olduğu belirtilmiştir. (md.64/1).

Kamu görevine ilk kez atamalarda veya derece yükselmelerinde Komisyonca sınav yapılabilmesi için bazı yöntemsel aşamaların tamamlanması gerekmektedir. 7/1979 sayılı yasanın açık kadroların bildirilmesine ilişkin 59'ncu maddesine göre, kurumların yeni personel istihdamına ihtiyaç duydukları kadro sayısını, sınıfını ve derecesini, Maliye Bakanlığının bu istihdam için mali açıdan engel bulunmadığına dair uygunluk bildirimi almak koşuluyla, KHK'ya bildirmeleri gerekmektedir. Komisyonun, kamu kuruluşlarından bu konuda herhangi bir bildirim yapılmadıkça açık kadroları resen ilan etme veya sınavları gerçekleştirme yetkisi bulunmamaktadır.

Kamu görevine alınmada ve derece yükselmelerinde uygulanan sınav yöntemi serbestlik, eşitlik ve liyakat ilkelerinin hayata geçirilmesinde tek başına yeterli değildir. Kamu hizmetine uygunluk ölçütü olarak değerlendirilen sınav uygulaması, ancak objektif bir şekilde yapıldığında ve tüm yurttaşların katılmasına olanak sağlayan açık ilan ve duyuru yöntemiyle gerçekleştirildiğinde demokratik ve çağdaş bir yöntem olarak nitelendirilebilmektedir. Bu bağlamda 7/1979 sayılı yasada, sınavların düzenlenmesi, yürütülmesi ve kamu görevlilerinin atanmasından sorumlu olan KHK'nın sınavları gerçekleştirme yöntemine ilişkin bazı kurallar getirilmiştir. Öncelikle KHK, ilk atanma yeri olan kadrolar ile ilk atanma ve yükselme yeri olan kadroları, başvurma süresinin sona ermesinden en az onbeş gün önce, Resmi Gazete, radyo ve diğer basın ve yayın araçlarıyla duyurmakla görevlendirilmiştir. Bu kadrolardan ilk atanma ve yükselme yeri olanlarının genelge yoluyla hizmet içindeki kamu görevlilerine de ayrıca duyurulması gerekmektedir (md.60/1). Komisyon tarafından ilan edilecek boş kadro duyurusunda, kadronun ilk atanma veya yükselme yeri olup olmadığının, hangi kurumun kadrosu olduğunun, barem ve derecesinin, sınavın yeri ve zamanının, son başvuru tarihinin, alınacak personel sayısının ve hangi niteliklerin (genel ve özel) arandığının yazılması gerekmektedir (md.60/2).

7/1979 sayılı yasa kuralları doğrultusunda, Komisyon tarafından duyurulduktan sonra gerçekleştirilen her yarışma, yeterlik ve yabancı dil sınavı

sonucunun, liste şeklinde (başarı listesi) RG'de yayınlanması ve ilgililere yazı ile bildirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, yabancı dil sınavında başarı gösterenlere başarı derecesini gösteren bir belge verilmektedir (md.66). Aynı zamanda başarı listesinin kesinleşmesinden önce, sonuçların KHK'nın web sayfasında yayımlandığı tarihten başlayarak en geç üç iş günü içerisinde sınav ücretinin yarısı tutarında bir ücret karşılığında sınav sonuçlarına yazılı olarak itiraz edebilmektedir.⁴²¹ Ayrıca 7/1979 sayılı yasada, KHK'nın itiraza ilişkin kararının, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılması da yasaklanmıştır (md.67). Ancak sınav sonucunda, sınava girenler arasındaki başarı durumunun eşit olması halinde, şehit ve gazi çocuklarına öncelik tanınmaktadır (md.66/2). Atama kararları ise adaylara yazı ile bildirilmekte ve en geç on gün içinde atanma kararını kabul edip etmediklerini bildirmeleri istenmektedir. Olumlu yanıt alınanların atanmaları ise kesinleştirilmektedir (md.66/3).

7/1979 sayılı yasada, kamu görevine ilk kez girenler için bir yıldan az ve iki yıldan fazla olmayan bir adaylık süresi öngörülmüştür (md.68). Bir deneme süreci olan adaylık döneminde hizmete yeni girmiş olanların hizmetle uyumu, becerileri ve sürekli kadrolara atanmaya yeterli ve değer olup olmadıkları ölçülmeye çalışılmaktadır. Bu dönemde adayın yetiştirilmesi ve görevini en iyi şekilde yerine getirebilecek yeterlik düzeyine ulaştırılması için her türlü eğitim olanağının sağlanması gerekmektedir. Aynı zamanda adayların en iyi koşullarda yetiştirilmesi, her kurum için hem bir ödev, hem de bir zorunluluktur (md.69/2).

Kamu görevlileri için uygulanan performans değerlendirme yöntemi adaylık sürecinde de uygulanmaktadır. Bu süreçte aday hakkında KHK'ya gönderilecek performans değerlendirme formlarından sonuncusunun, deneme süresinin sona ereceği tarihten en az bir ay önce doldurulması ve adayın asaletinin onaylanması veya görevine son verilmesi yönünde kesin öneriler içermesi gerekmektedir. Performans değerlendirme formunda başarısız olarak değerlendirilmiş olan adayların görevle ilişkileri Komisyonca kesilmekte ve bu durum yazı ile kendilerine bildirilmektedir. Ancak böyle bir durumda ilgilinin bu karara karşı dava açma hakkı saklı tutulmaktadır (md.69). Performans değerlendirme formunda başarısı saptanmış olan adaylar ise atamaya yetkili anayasal organ olan KHK tarafından asıl ve sürekli kamu görevlisi olarak

⁴²¹ Ancak, itirazın haklı bulunması halinde itiraz ücreti başvurana iade edilmektedir (md.67/4).

atanmaktadırlar. Ancak bu durumda da asalet onaylanma tarihinin, hiçbir şekilde azami adaylık süresi olan iki yılı aşmaması gerekmektedir (md.70).

3.6. Kamu Görevinde İlerleme ve Yükselme

Kamu kariyer sisteminin temel ilkelerinden biri olan ilerleme ve yükselme, kamu hizmetine aldığı diplomaya dayanarak girecek olan personelin, zaman içerisinde görevinde ilerleyeceğinin ve yükseleceğinin bilinciyle göreve başlamasını ve aynı bilinçle görevini sürdürmesini sağlamaktadır. Bu doğrultuda, ilkelerinin ve yönteminin yasal düzenlemelerde açıkça belli olduğu bir ilerleme ve yükselme sisteminin bulunması, kamu görevlilerine hem yüksek iş ve görev güvencesi sağlamakta, hem de kariyerleri bakımından bir hak olarak sunulmaktadır. Bu sayede personel, uzun meslek yaşamı boyunca sürdüreceği kamu hizmeti görevini daha çok sahiplenmekte ve görevinde başarılı olabilmek için çaba harcamaktadır.⁴²² Ancak KKTC’de uygulanmakta olan ilerleme ve yükselme sistemi, 7/1979 sayılı Yasa’ya tabi kamu görevlileri açısından kariyer güvencesi sağlarken, 47/2010 sayılı yasaya tabi olanlar açısından adaletsiz ve eşitsiz uygulamalar içermektedir.

7/1979 sayılı Yasaya göre kamu görevinde ilerleme, kademe ilerlemesi şeklinde olup, kamu görevlilerinin bulundukları maaş baremleri içindeki parasal artışı göstermektedir. Bu uygulamada, bir kamu görevlisinin maaş baremleri içindeki kademelerde ilerleyebilmesi, yani barem içi artış alabilmesi için; en az bir yıl o kademedede çalışmış olması, o yıl içinde olumsuz değerlendirilmemiş olması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması gerekmektedir (md.71-72).⁴²³ Bu açıdan, kamu görevlisinin performansına karşılık ödüllendirilmesi olarak da görülmektedir.

Kademe ilerlemesinde, kamu görevlisinin görevinin öneminde ve sorumluluğunda bir artış olmamaktadır. Yükselme (terfi) ise, kamu görevlisinin statüsündeki olumlu değişiklikleri belirten bir terim olarak, daha üst bir konuma

⁴²² Aynı zamanda bu uygulama, kariyer sistemini kadro sisteminden ayıran bir özellik taşımaktadır. Çünkü kadro sisteminde kişi, herhangi bir göreve başlayıp yine aynı görevde emekli oluncaya kadar çalışabilmektedir. Farklı ya da daha yüksek bir göreve geçmek istediğinde ise geçmek istediği kadronun sınavına girmek durumundadır. İ.Ö.Sayan, (2009), a.k., s.234.

⁴²³ 7/1979 sayılı yasada, maaş rejimine özgünlük katan bir uygulama olarak, toplumsal mücadele yıllarında ve 1974 Barış Harekatı sürecinde mücahitlik yapmış olan erkek kamu görevlilerine, yapmış oldukları mücahitlik hizmetleri ile mükellef askerlik hizmetlerine karşılık kademe ilerlemesi alma hakkı tanınmıştır. Günümüzde de bu uygulama sürmekle birlikte, erkek kamu görevlilerinin maaş düzenlemesi, askerlik süreleri dikkate alınarak yapılmaktadır. Bu uygulamalara ilişkin usul ve esaslar ise yasanın 72A. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

gelmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yükselmelerde, kamu görevlisinin görevinin önemi ve sorumluluğu artmaktadır.⁴²⁴ 7/1979 sayılı yasada kamu görevinde yükselme, derece yükselmesi olarak düzenlenmiştir (md.73). Bu düzenlemeye göre, kamu görevlisinin bir üst dereceye yükselebilmesi için; bulunduğu sınıftaki bir üst derece kadrosunun açık olması, hizmet gördüğü en son kadro görevinde ve bulunduğu derecede en az üç yıl çalışmış olması ve bu üç fiili hizmet yılına ilaveten kamu görevinde sürekli personel veya işçi veya geçici veya sözleşmeli personel olarak en az dört yıl çalışmış olması⁴²⁵, son üç yıllık performansının olumlu (başarılı) değerlendirilerek, bir üst dereceye yükselebilecek nitelikte bulunduğu bağlı bulunduğu kurumca belirtilmiş olması (md.73) ve yükselme sınavında 50 puan ve üzeri alarak başarılı olması gerekmektedir.

Öte yandan, 7/1979 sayılı yasada, terfi edilecek kadronun açık kadro niteliğini kazanmış olması koşulunun istisnası olarak, “hayali kadro” yaratılmasına imkan veren bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre, teşkilat yasalarında gösterilen hizmet sınıflarında üst derecenin bulunmaması halinde Kurumun toplam kadro sayısının aşılmaması koşuluyla, üst derecelere terfi imkanı sağlanmaktadır [md.73(2)(A)]. Bu uygulama, sınıflar içerisindeki derecelere bağlı olarak oluşturulan kadroların görev, yetki ve sorumlulukları açısından, kamu görevlisinin normalde çıkamayacağı ve var olmayan bir derecenin sorumluluğunu üstlenmesi anlamını taşımaktadır. Bu nedenle, 73(2)(A) kapsamında terfi alan bir kamu görevlisi, önceki derecesinin görev, yetki ve sorumluluklarını yürütmeye devam etmektedir. Ancak bu durum, hem ilerideki terfi adımları, hem de aynı kadroda yer alan personel arasındaki görev paylaşımı açısından sorunlar yaratmaktadır.

Derece yükselmesi (terfi) sınavında başarılı olmalarına rağmen kadro yetersizliği nedeniyle bir üst derecenin açık kadrolarına atanamayan ve 7/1979 sayılı Yasanın 58(4)(B) maddesi uyarınca, bir üst dereceye “kadro fazlası” olarak terfi ettirilme imkanı tanınanlara ilişkin olarak ise söz konusu yasada 2018 yılında yapılan değişiklikle bazı yeni kurallar getirilmiştir. Bu kapsamda, 58(4)(B) uyarınca kadro fazlası olarak bir üst dereceye terfi ettirilen kamu görevlilerine, bulundukları derecedeki kadronun derece yükselmesi yoluyla doldurulmak üzere

⁴²⁴ İ.Ö.Sayan, a.k. s. 234.

⁴²⁵ Bu ifadeler, kamu görevlisinin ilk terfi için toplam yedi yıl ve diğer terfiler için bulunduğu derecede fiilen üç yıl çalışmış olması anlamına gelmektedir.

münhal ilan edilmesi halinde, bu münhale başvurma hakkı tanınmıştır. Bu doğrultuda, münhal ilan edilen kadroya geçiş yapabilmek için, kadro fazlası olarak atanan kamu görevlisinin bulunduğu derecedeki kadrosunun açık olması, bu kadrodaki son performans değerlendirme formunda başarılı değerlendirilmiş olması, bu değerlendirmenin KHK'nca kabul edilmiş olması ve sınavda başarı göstermesi gerekmektedir. Yarışma sınavında başarılı olmalarına rağmen, yine kadro yetersizliği nedeniyle açık kadroya atanamamaları veya yarışma sınavında başarılı olamamaları halinde, kadro fazlası olarak göreve devam etmeleri öngörülmüştür (md.73A).⁴²⁶

Belirtmek gerekir ki, 7/1979 sayılı yasanın 58(4)(B) maddesinde düzenlenmiş olan kadro fazlası olarak bir üst dereceye terfi ile 73(2)(A) maddesinde yer alan hayali kadro uygulamaları, bir hizmet sınıfındaki yükselme yerleri açısından gittikçe azalan kadro sayısını ifade eden “*piramit hiyerarşiden*” (örneğin 60 adet III. derece kadrosu; 30 adet II. derece kadrosu; 10 adet I. derece kadrosu ve 3 adet şube amiri kadrosu) kaynaklanan sınırlamaların çözülebilmesi için , 2006 ve 2007 yıllarında Kamu Görevlileri Yasası'nda yapılan değişikliklerle getirilmiştir. Ancak bu değişikliklerle birlikte kuruluş yasalarındaki kadro sayısına bakılmaksızın, kamu görevlisinin bulunduğu hizmet sınıfı içindeki en üst dereceye kadar yükselmesinin önü açılmış ve karmaşık bir sistem yaratılmıştır. Ayrıca, 2006 yılındaki değişiklikle mali kurallarda da değişikliğe gidilerek kamu görevlilerinin her çalışma yılına karşılık verilen kademe ilerlemeleriyle, bulunduğu hizmet sınıfının en üst derecesinin son kademesinden maaş çekebilmesi sağlanmıştır (md.114/3). Ancak, kamu görevinde “*otomatik terfi sistemi*” olarak adlandırılan bu değişiklikler, yükselme kadrolarına atamalarda liyakat unsurunu zedeleyerek terfi sisteminin amacından sapmasına yol açmıştır.⁴²⁷

Bunlara ilaveten, 7/1979 sayılı yasada bazı hizmet sınıflarındaki kamu görevlilerine derece yükselmesi yoluyla sınıf değiştirebilme imkanı da tanınmıştır. Söz konusu yasanın 75(2)'nci maddesinde düzenlenen ve bir tür “çapraz yükselme” olarak adlandırılabilir bu kural sayesinde, orta öğrenim (lise mezuniyeti) gerektiren hizmet sınıflarındaki kamu görevlileri, kurumların ve hizmet teşkilatlarının kuruluş ve görev yasalarında belirtilen niteliklere (öğrenim

⁴²⁶ Bkz. 19/2018 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik No:2) Yasası, RG: 7 Haziran, 2018, Sayı: 88, EK:I, s.1146.

⁴²⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. TEPAV, *KKTC Personel Yönetimi Sisteminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi II*, s.55.

koşulu dışında) sahip olmaları ve girebilecekleri dereceler için açılacak sınavlarda başarı göstermeleri koşuluyla; idari hizmetler sınıfı, mali hizmetler sınıfı, basın, yayın ve enformasyon hizmetleri sınıfı gibi 75'nci maddede belirtilmiş olan üniversite mezuniyeti gerektiren genel hizmet sınıflarının herhangi bir derecesine, öğrenim koşuluna bakılmaksızın geçebilme hakkı elde etmiştir.⁴²⁸ Benzer hak, orta öğrenim kurumlarından birini bitirmiş olmakla birlikte, ortaokul öğrenimi gerektiren hizmet sınıflarında bulunan kamu görevlileri için de getirilmiştir (md.75/3). Ayrıca, tüm kamu görevlilerinin aynı öğrenim koşulunu gerektiren hizmet sınıfları içerisinde eşit dereceler arasında veya derece yükselmesi yoluyla bir sınıftan başka bir sınıfa geçebilmesinin usul ve esasları da yine 75'nci maddede düzenlenmiştir.⁴²⁹

Ancak, 7/1979 sayılı yasada düzenlenmiş olan bu yükselme sistemi, özellikle son yıllarda Türkiye ile KKTC hükümetleri arasında imzalanan ekonomik işbirliği protokolleri kapsamında yürütülen yeniden yapılanma ve dönüşüm programlarında, liyakat sisteminin layıkıyla yerine getirilmesine engel olduğu, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin önüne geçtiği ve kamu maliyesi açısından sürdürülebilir olmadığı gerekçeleriyle eleştirilmeye başlanmıştır.⁴³⁰ DPÖ'nün son yıllardaki çalışmalarında da hiyerarşik kademelendirmeye uygun olarak, kamu görevlilerine yetki ve sorumlulukların devredilmesi ve bürokrasinin sürekli işleyen bir mekanizmaya kavuşturulması, özellikle kamu yönetiminin etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması amacıyla hazırlanan Kamu Reformu projesi kapsamında ele alınmaktadır⁴³¹ Dolayısıyla, 7/1979 sayılı yasada düzenlenmiş olan terfi sistemi, hem Türkiye ile yürütülen mali ilişkiler, hem de ülkenin kendi ekonomik ve sosyal planlaması kapsamında, üzerinde köklü değişiklikler yapılması gereken bir alan olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede, terfi sistemindeki en önemli değişiklik 47/2010 sayılı yasa ile yapılmıştır. Söz konusu yasanın 1 Ocak 2011 tarihinde yürürlüğe girmesinden sonra kamu görevine atanan sürekli personel, hem hizmet sınıfları içindeki derece yükselmesi, hem de kademe ilerlemesi bakımından 7/1979 sayılı

⁴²⁸ Öğrenim koşuluna bakılmamış olması nedeniyle bu kamu görevlilerinin o hizmet sınıfının ve kadronun gerektirdiği eğitimi tamamlamaları bir ödüllendirme olarak değerlendirilmemektedir.

⁴²⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası, madde 75.

⁴³⁰ KEİ Ofisi, Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı-Program İzleme Raporu, <http://www.kei.gov.tr/media/1129/th-program-izleme-raporu-degerlendirme-matrasi-2010.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.05.2020).

⁴³¹ DPÖ, 2007 Yılı Programı, Lefkoşa, 2007, s. 86.

yasadaki kurallara bağılı olmaktan çıkarılmıştır. Ancak bu durum, 7/1979 sayılı yasaya tabi olan kamu görevlileri ile 47/2010 sayılı yasaya tabi olanlar arasında, terfi hakkı elde etme süreçleri, terfi çeşitleri ve mali ilerleme adımları açısından ciddi farklar yaratmıştır. Öncelikle, kademe ilerlemesi konusunda iki yasa arasındaki esas fark, fazladan yapılan eğitime karşılık verilecek kademe ilerlemelerinde ortaya çıkmıştır.⁴³² 47/2010 sayılı yasa kapsamındaki kamu görevlileri için, 7/1979 sayılı yasada tanınmış olan (md.54) kamu görevlisinin ikinci bir üniversiteden almış olduğu eğitime ve ön lisans da dahil olmak üzere fazladan yapmış olduğu her eğitim yılına karşılık bir kademe ilerlemesi alma hakkı sınırlandırılmıştır (md.15). Ayrıca, 7/1979 sayılı yasada master (yüksek lisans) derecesi ile lisans üstü ihtisas sertifikası⁴³³ alanlara, alınan eğitimin kadro görevine uygun olup olmadığına bakılmaksızın uygulanan bir kademe ilerlemesi, 47/2010 sayılı yasa kapsamındakiler için, alınan master, doktora ya da lisans üstü ihtisas eğitiminin kadro görevi ile ilgili olması koşuluna bağlanmıştır. Söz konusu eğitimin kadro görevi ile uygunluğunun değerlendirilmesinin ise Başbakanlığa bağılı Personel İşleriyle Görevli Kurum tarafından yapılması öngörülmüştür (md. 15/2). Böylece, 47/2010'a tabi kamu görevlilerinin, 7/1979'a tabi kamu görevlilerine kıyasen, fazladan yapmış oldukları eğitimlerine karşılık kademe ilerlemesi alma hakları hem sınırlandırılmış, hem de daha zor koşullara bağlanmıştır.

Diğer taraftan, 47/2010 sayılı Yasa uyarınca 1 Ocak 2011 tarihinden sonra istihdam edilenler için derece yükselmesi büyük ölçüde değiştirilerek, 7/1979 sayılı yasada öngörülmüş olan koşullardan daha ağır şartlar getirilmiştir (md.18). Bu düzenlemeye göre, kamu görevlisinin bir üst dereceye yükselebilmesi için:

- *Son kadro görevinde ve derecesinde en az 7 yıl çalışmış olması,*
- *Hizmet gördüğü kadro derecesi üzerinde, aynı hizmet sınıfı içerisinde bir üst derecenin bulunması,*
- *Son beş yıllık performans değerlendirme formunda olumlu değerlendirilmiş olması ve kamu görevlileri dışındaki kamu çalışanları için değerlendirme ortalamasının en az 70 puan olması,*

⁴³² 47/2010 sayılı yasadaki düzenlemeye göre, bir kamu görevlisinin maaş baremleri içindeki yıllık kademe ilerlemesini alabilmesi için, 7/1979 sayılı yasada öngörüldüğü gibi; bulunulan kademedede en az bir yıl çalışmış olması, olumsuz değerlendirilmemiş olması ve bulunulan derecede ilerlenebilecek bir kademenin bulunması koşullarının söz konusu olması gerekmektedir (md. 17). Bu açıdan iki yasa arasında bir fark bulunmamaktadır.

⁴³³ Hem 7/1979 sayılı yasa, hem de 47/2010 sayılı yasada lisans üstü ihtisas sertifikası, en az 1 yıllık öğrenim sonucunda alınan uzmanlık sertifikası şeklinde tanımlanmıştır.

- *En son doldurulan performans değerlendirme formunda, kamu çalışanının bir üst dereceye yükselebilecek nitelikte bulunduğu kurumca belirtilmiş ve KHK'nca veya kamu çalışanının görev yapmakta olduğu kurumda terfi ile görevlendirilmiş birimce kabul edilmiş olması,*
- *Kamu çalışanının KHK tarafından veya kamu çalışanının görev yapmakta olduğu kurumda terfi ile görevlendirilmiş birim tarafından yapılacak yükselme sınavında 100 puan üzerinden en az 70 puan alarak başarılı olması,*

gerekmektedir. Bu kurallar ile 7/1979 sayılı yasada öngörülmüş olan terfi uygulamasından farklı olarak, kamu görevlilerinin yanı sıra 47/2010 sayılı yasaya tabi olan diğer kamu çalışanları da bulundukları son kadro görevinde ve derecesinde 7 yıl çalışmış olmak ve yükselme sınavında 100 üzerinden az 70 almak koşullarına bağlanmıştır. Üstelik, derece yükselmesi için 3 yıl yerine 7 yıl gibi uzun bir süre çalışmış olma koşulunun getirilmesiyle, kamu görevlilerinin meslek hayatları boyunca bulundukları hizmet sınıflarının en üst derecelerine kadar ilerleme şansına sahip olmaları anlamına gelen kariyer ilkesine ters düşülmüştür. Aynı zamanda, kamu görevlileri arasında aynı kadroya atanmış olup, derece yükselmesi hakkı elde etme bakımından 7/1979 sayılı yasaya tabi olanlar (3 yılda bir terfi hakkı) ile 47/2010 sayılı yasaya tabi olanlar (7 yılda bir terfi hakkı) şeklinde ortaya çıkmış olan ayırım, hem iş barışının bozulmasına hem de 47/2010'a tabi olanlar açısından adaletsizliğe yol açmıştır.

47/2010 sayılı yasa ile getirilmiş olan bir diğer olumsuz düzenleme ise terfi olarak bir üst dereceye yükselmiş olan kamu görevlilerinin yürüteceği görev, yetki ve sorumluluklar konusunda ortaya çıkmıştır. Söz konusu yasadaki yeni kurala göre, bir üst dereceye terfi eden kamu görevlilerinin, bu yeni kadronun hizmet şemasında gösterilen görev, yetki ve sorumluluklarının yanında, amirinin görevlendirmesi halinde terfi etmeden önceki derecenin görev, yetki ve sorumluluklarını da yürütmeye devam etmeleri öngörülmüştür (md.19). Ancak, getirilmiş olan bu yeni düzenleme, kamu görevlilerinin bulundukları hizmet sınıfının dışında bir sınıfta ve bulunduğu dereceden daha aşağı derecede çalıştırılamaması kuralına aykırılık teşkil etmiştir. Aynı zamanda bu kural, kamu görevlisinin daha üst bir konuma gelmesi nedeniyle görev, yetki ve sorumluluklarının artmasını, yani statüsündeki olumlu değişiklikleri ifade eden derece yükselmesi sistemi ile de çelişmiştir.

47/2010 sayılı yasanın, derece yükselmelerinde yaratmış olduğu bu adaletsiz uygulamaları giderebilmek amacıyla, 12/2020 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi (Değişiklik) Yasası yürürlüğe konmuştur.⁴³⁴ Bu yasa ile yükselme yeri kadroları için derece yükselmesinin koşulları esnetilmiştir (md.5). Ayrıca, amirlerinin görevlendirmesi halinde, kamu görevlilerinin terfi öncesi bulundukları derecenin de görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmeye devam etmelerine neden olan 19'uncu madde yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, 47/2010 sayılı yasaya tabi olan kamu görevlilerinin terfi süreçlerindeki mağduriyetleri bir ölçüde giderilmeye çalışılmıştır.

Öte yandan, söz konusu değişiklik yasası ile fazladan yapılan eğitime karşılık verilen kademe ilerlemesi sayılarının üst sınırı yeniden belirlenmiştir. Bu değişikliğin gerekçesinin ise bulunduğu hizmet sınıfı için öngörülen eğitim düzeyinin üzerinde eğitim gören kamu çalışanlarına, fazladan yapılan eğitimin her yılına karşılık bir kademe ilerlemesi olmak üzere toplam sekiz kademe ilerlemesi verilmesiyle, yüksek öğrenim gerektiren hizmet sınıflarındaki kamu görevlileri ile orta öğrenim gerektiren hizmet sınıflarındaki kamu görevlileri arasında maaşlar açısından ortaya çıkan dengesizliği önlemek olduğu belirtilmiştir.⁴³⁵ Bu nedenle, kamu görevlilerinin bulundukları hizmet sınıfı için öngörülen eğitim düzeyinin üzerinde eğitim yapmaları halinde her eğitim yılına karşılık alabilecekleri toplam kademe ilerlemesi sayısının üst sınırı 8'den 4'e düşürülerek, hizmet sınıflarına karşılık gelen maaş baremleri arasındaki denge sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, master, doktora ve tıpta uzmanlık eğitimi karşılığında verilecek kademe ilerlemeleriyle birlikte, alınabilecek toplam kademe ilerlemesi sayısının 7 kademe ilerlemesinden fazla olmaması ve tüm kademe ilerlemelerinin de Personel Dairesi tarafından verilecek uygunluk bildirimi doğrultusunda uygulanması kuralları getirilmiştir. Buradaki amaç ise kamu görevlisinin fazladan alacağı eğitimin, yalnızca kadro görevindeki performansını artırmaya yönelik olması halinde kademe ilerlemesiyle ödüllendirilmesinin sağlanmasıdır. Bu sayede, fazladan yapılan eğitime karşılık verilen her kademe

⁴³⁴ KKTC Meclis, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar> (16.06.2020).

⁴³⁵ Örneğin, mevcut kurala göre, bitirdiği üniversitenin dört yılına karşılık dört kademe ilerlemesi, ikinci üniversite için de artı dört kademe ilerlemesi ile toplamda sekiz kademe ilerlemesi alabilen orta öğrenim gerektiren bir hizmet sınıfına atanmış olan bir kamu görevlisi, aldığı barem içi artışlarla sekiz yıl fiilen çalışarak gelebileceği bareme iki üniversite diploması ile gelebilmekte ve üniversite mezuniyeti gerektiren bir hizmet sınıfına atanan kamu çalışanlarından çok daha yüksek maaş alabilmektedir.

ilerlemesinin, maddi kaygılara dayandırılması yerine, kamu görevlisinin yürüttüğü kadro görevinde kendisini daha nitelikli ve verimli kılmak amacına hizmet etmesi sağlanmaya çalışılmıştır.⁴³⁶

Sonuç olarak, 7/1979 sayılı yasada düzenlenmiş olan derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi kuralları, hizmet güvencesi mekanizmasına bağlı olarak istihdam edilmiş olan kamu görevlilerinin her üç yılda bir terfi almasını ve maaşlarının da hem kıdeme bağlı olarak, hem de fazladan alınmış her diplomaya karşılık artmasını sağlamıştır. Ancak bu kurallar, kamu maliyesine yük oluşturmaları, mali sürdürülebilirlik açısından engel teşkil etmesi, liyakate ve performansa dayanmaması, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği artırmada yetersiz olması gerekçeleriyle eleştiri konusu olmuştur. Bu doğrultuda, terfi ve barem sistemini bir maliye politikası olarak ele almış olan 47/2010 sayılı yasa ile derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi kuralları yeniden düzenlenerek, derece yükselmelerinde hizmet görülen kadro görevinde ve bulunduğu derecede 7 yıl çalışmış olmak ve yapılacak yükselme sınavında da en az 70 ve üzeri puan almış olmak koşulları getirilmiştir. Ancak 47/2010 sayılı yasa ile getirilmiş olan bu yeni kurallar, 1 Ocak 2011 sonrasında istihdam edilenler ile 7/1979 sayılı yasaya bağlı olanlar arasında eşitsizlik yaratmış; vaad edilenin aksine, kaynak tasarrufunu ve kamu hizmetlerindeki etkinlik ve verimliliği artırmak yerine, çalışanların motivasyonunu olumsuz yönde etkilemiştir.⁴³⁷ Her ne kadar, 12/2020 sayılı değişiklik yasası ile 47/2010 sayılı yasadaki kaynaklanan sorunlar giderilmeye çalışılmışsa da ilerleme ve yükselme konusunda kamu görevlileri arasında ortaya çıkan eşitsizlikler devam etmektedir. Dolayısıyla, yürürlüğe konması planlanan personel reformunda, kademe ilerlemeleri ile derece yükselmelerinin liyakat ilkesine dayandırılması; bu sayede, insan kaynaklarının daha verimli ve etkin olacak şekilde değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.⁴³⁸

3.7. Kamu Görevlilerinin Değerlendirilmesi: Performans Değerlendirme

Kamu yönetiminde personelin değerlendirilmesi, personelin davranışlarının, yeteneklerinin, görevdeki başarısının, verimli olup olmadığının

⁴³⁶ Bkz. 47/2010 sayılı *Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi (Değişiklik) Yasa Tasarısı*, Genel Gerekçe.

⁴³⁷ TEPAV, *KKTC Devleti Fonksiyonel – Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması*, No:67, Nisan 2013, Ankara, s.81-82.

⁴³⁸ Bkz. Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı Genel Gerekçe, RG: 18 Şubat, 2019, Sayı:20, EK:VI, s.52. <http://basimevi.gov.ct.tr/Portals/105/2019/20.pdf?ver=2019-02-19-102639-153>.

idare tarafından izlenmesi ve ölçülmesi sürecini kapsamaktadır.⁴³⁹ Değerlendirme sürecinin sonunda, personelin görevindeki başarısı ve yetenekleri konusunda bir yargıya varılarak, hakkında ilerleme, yükselme, görevle ilişkisini kesme kararları verilmektedir.⁴⁴⁰ Bu nedenle değerlendirme, personelin daha dikkatli çalışmasını ve amirin personeli izlemesini sağladığından, personel ve örgüt için önem taşımaktadır. Kamu personelinin değerlendirilmesinde çeşitli teknikler bulunmakla birlikte, günümüzde en çok kullanılan tekniklerden biri sicil, diğeri ise performans değerlendirmedir.⁴⁴¹

Öncelikle kariyer sisteminde sicil, memurun gelecekte ifa edeceği görevleri ve genel olarak memurluk statüsü için yeterli olup olmadığını belirlemek amacıyla, bulunduğu yerde değerlendirilmesini hedefleyen ve bu anlamda maaş sistemiyle personel değerlendirmeyi doğrudan ilişkilendirmeyen bir değerlendirme tekniğidir. Bu değerlendirme tekniğinin temel özelliği, “kişilik” ve kişisel yeterlik” temelinde yapılmasıdır. Kişilik değerlendirmesinde, yalnızca hizmet sırasında sergilenen özellikler değil, hizmet dışındaki davranış özellikleri de göz önünde bulundurulmaktadır.⁴⁴² Dolayısıyla sicil sisteminde, kişinin çalıştığı kurumun etkinlik ve verimliliğine katkıda bulunacak işi ne derecede yerine getirip getirmediği değil; görevdeki başarısı değerlendirilmektedir.⁴⁴³ Bu kapsamda, hem 7/1979 sayılı yasada (md.90-96), hem de bu yasanın 96.(4) maddesi uyarınca çıkartılan Kamu Görevlileri Sicil Değerlendirme Tüzüğü’nde usul ve esasları belirtilmiş olan sicil sisteminin temel özelliğini, hizmet sunma sırasında ve hizmet dışındaki “kişilik” ve “kişisel yeterlilik” değerlendirmesi oluşturmuştur.

7/1979 sayılı yasadaki düzenlemede, sicil değerlendirmesinin kurumlardaki sicil amirleri tarafından, sicil formu doldurularak gerçekleştirilmesi; sicil formunda değerlendirmesi yapılan yeterlik ve başarı derecelerinin ise puanlandırılması öngörülmüştür (md. 94). Bu doğrultuda hazırlanan sicil formları üç kısımdan meydana gelmiştir. Birinci kısımda, kamu görevlisi ile ilgili kimlik ve işe giriş bilgileri, yürüttüğü görevler, görevi ile ilgili yaşadığı başlıca sorunlar, mesai sonrası sosyal - kültürel aktiviteler, kurslar ve eğitimler gibi özel ve genel

⁴³⁹ İ.Ö.Sayan, *a.g.k.*, s.236.

⁴⁴⁰ B.A.Güler, *a.g.k.*, s.284.

⁴⁴¹ İ.Ö.Sayan, *a.k.*

⁴⁴² B.A.Güler, *A.k.*, s. 288-295.

⁴⁴³ İpek Özkal Sayan ve Aytül Güneşer Demirci, “Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi”, *SBF Dergisi*, Cilt: 73, S.2, 2018, s.684.

nitelikli bilgiler yer almıştır. İkinci kısımda, ilk sicil amirinin kamu görevlisi hakkında vermiş olduğu bilgiler, yaptığı değerlendirmeler ile görüş ve öneriler, “kavrayış”, “girişim”, “bilgi”, “göreve bağlılık”, “karar alma” gibi belli kriterler çerçevesinde ortaya konmuştur. Üçüncü kısımda ise ikinci sicil amirinin kamu görevlisi hakkındaki değerlendirmesi, yine aynı kriterler çerçevesinde belirtilmiştir.⁴⁴⁴ Bu açıdan sicil değerlendirmesinde, geleceğe dönük hedeflere odaklanmak yerine, kişinin karakter özelliklerinin göreve yansımaları ve bulunduğu görevdeki başarı derecesi ölçülmeye çalışılmıştır.⁴⁴⁵

2008 yılına kadar uygulanan sicil sistemi, değerlendirmede insani unsurları öne çıkartması, zaman ve maliyet unsurları açısından ekonomik olması, öğrenilmesi ve uygulanmasının kolay olması ve getirdiği puanlama sistemiyle değerlendirilenleri sıraya koyması bakımından olumlu yönleri bulunan bir sistem olsa da içerisinde olumsuz yönleri de barındırmıştır. Şöyle ki, uygulanan sicil sisteminde yapılan değerlendirmelerin personel için gizli tutulması, personele değerlendirme sürecine katılma imkanı verilmesinin amirin takdirine bırakılması, personel tarafından aktarılan sıkıntıların değerlendiriciler tarafından hangi oranda dikkate alındığının sistem tarafından sorgulanamaması, sistemin olumsuz tarafları olarak görülmüştür. Ayrıca, değerlendirme sürecinin her anında çalışanların performansının yakından takip edilmesinin zorunlu olmaması nedeniyle, amirlerin yalnızca personelin değerlendirme işleminin yapılmasına yakın zamanlardaki davranışlarına bakarak değerlendirme yapma kolaylığına yönelmesi bir diğer olumsuzluk olarak ortaya çıkmıştır. Yine, değerlendirmeyi yapacak amir personelin değerlendirme süreci ve uyacağı standartlar hususunda herhangi bir eğitime tabi tutulmaması ve değerlendirmesini kendi değer yargıları ve geçmiş deneyimlerine dayandırması; ikinci sicil amiri olarak görev yapan kişinin ise değerlendirdiği personeli çoğu zaman tanımaması ve değerlendirmesini ilk sicil amirinin görüşleri yönünde yapmak durumunda kalması, sicil sisteminin personelde var olan adil değerlendirilememe kuşkusunu ortadan kaldıracabilecek araçları barındırmadığını göstermiştir.⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ Bkz. EK-6: Sicil Değerlendirme Formu.

⁴⁴⁵ Kerem İzmen, *KKTC Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s.57-58.

⁴⁴⁶ Kerem İzmen, *a.g.k.* s.60-61.

Ancak sicil sisteminden performans değerlendirmeye geçiş, sicil sisteminden kaynaklanan aksaklıklar nedeniyle başvurulacak bir çözüm yolu olmaktan ziyade, kamu yönetimindeki dünya trendine uygun yeniden yapılanma çabasının ve verimlilik arayışının bir ürünü olmuştur. Özellikle 2004 yılından itibaren, KKTC'nin uluslararası alanda tanınması sorununun ön plana çıkmasıyla birlikte, ülkenin kamu yönetiminin dünyadaki çağdaş kamu yönetimi yaklaşımları örnek alınarak idari ve teknik bir modernizasyonla yeniden yapılandırılması, AB standartlarıyla uyumlaştırılması, siyasi etkilerden arındırılması, kamu hizmetlerinin etkinleştirilmesinin sağlanması ve kamu çalışanlarının veriminin artırılması, Hükümet Programlarındaki vaatler arasında yer almıştır.⁴⁴⁷ Bu kapsamda başlatılmış olan kamu yönetimi reformu çalışmalarında, sicil sisteminin reforme edilmesi yerine, kamu görevlilerinin kendi performansları hakkında düzenli olarak geri bildirim alabileceği ve bu doğrultuda verimliliklerini yükseltme şansı elde edebileceği yeni bir değerlendirme yönteminin uygulamaya konması gündeme getirilmiştir.⁴⁴⁸

Bu dönemde performans konusu, Türkiye Cumhuriyeti ile KKTC Hükümetleri arasında imzalanan Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokollerinde de kamu reformunun bir parçası olarak; personelin verimliliğinin ve niteliğinin geliştirilmesi, ihtiyaç duyulan kadro sayısının tespit edilerek özel sektördeki gibi rekabete uygun çalışacak personel istihdamının yaratılması, terfilerde liyakatin sağlanması ve mali kaynakların etkin kullanılması açısından gündeme getirilmiştir.⁴⁴⁹ Bu bakımdan kamu yönetiminde performans ölçme ve değerlendirme sistemine geçilmesi, aynı zamanda personel giderlerinde tasarrufu artıracak bir maliye politikası olarak da değerlendirilmiştir. Yine bu süreçte, DPÖ tarafından hazırlanan programlarda da kamu yönetiminin etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması amacıyla, personele yönelik performans denetimi ve açık sicil uygulamasına geçilmesi planlanmıştır.⁴⁵⁰ Bu doğrultuda, 2008 yılında 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasasında yapılan değişiklikle sicil sistemi kaldırılarak performans değerlendirmeye geçilmiştir.⁴⁵¹ Aynı zamanda,

⁴⁴⁷ Cenk Diler, *KKTC'nin Kuruluşundan Günümüze Hükümetlerin Vaatleri ve Hezimetleri (1983-2015)*, Söylem Yayınları, Lefkoşa, 2015, s.311.

⁴⁴⁸ Yöneticilik ve Politika Çalışmaları Merkezi, "Kamu Yönetimi Reformu Uygulama Stratejileri", Bakanlar Kurulu Sunumu, (Yayınlanmamış Sunum Raporu), 14 Eylül 2005, Lefkoşa.

⁴⁴⁹ Bkz. KEİ Ofisi, 2007-2009 Ekonomik İşbirliği Protokolü, <http://www.kei.gov.tr/anla%C5%9Fmalar/>, (Erişim Tarihi: 24.07.2020).

⁴⁵⁰ DPÖ, 2007 Yılı Programı, a.k., s.85-86.

⁴⁵¹ Bkz. KKTC Meclis, 11/2008 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasası, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar/>, (Erişim Tarihi: 30.07.2020).

*“Kamu Görevlileri Sicil Değerlendirme Tüzüğü” yürürlükten kaldırılarak yerine “Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü” getirilmiştir.*⁴⁵²

İlk bakışta, kamu görevlileri için yeni bir değerlendirme yöntemi olarak getirilmiş olan performans değerlendirme sisteminin, sicil sisteminin temel özelliklerini korumuş olduğu dikkat çekmektedir. Her şeyden önce sicil değerlendirmesinde olduğu gibi performans değerlendirmesinde de değerlendirme yılının, bazı istisnalar dışında 1 Ocak ile 31 Aralık tarihleri arasındaki bir yıllık süreci kapsamı ve değerlendirmenin amirler tarafından formların elle doldurulması şeklinde yapılması öngörülmüştür.⁴⁵³ Bunun yanında, 7/1979 sayılı yasa da kamu görevlilerinin kayıtlarının ve özlük dosyalarının tutulma şeklinde herhangi bir teknik değişikliğe gidilmeyerek, sicil uygulamasında olduğu gibi kamu görevlisi ile ilgili performans değerlendirme formunun da fiziki olarak personelin özlük dosyasında yer alması gerektiği belirtilmiştir (md.90).⁴⁵⁴ Dolayısıyla, bilgisayar ortamında gerçekleştirilecek bir değerlendirme sistemi getirilmeyerek, sicil formlarında olduğu gibi performans formlarının da elden doldurulmasına devam edilmiştir.

Birinci Değerlendirme Amiri ile İkinci Değerlendirme Amirinin belirlenmesi ve sorumluluklarının tespit edilmesi konusunda ise sicil amirleri için getirilmiş olan kurallar korunmakla birlikte, bazı yeni kurallar getirilmiştir. 7/1979 sayılı yasadaki yeni düzenlemeye göre, performans değerlendirme açısından kamu görevlilerinin bağlı bulundukları kurumların kadrolarına göre bir veya iki değerlendirme amirinin bulunması gerekmektedir. Bunlardan Birinci Değerlendirme Amiri, sicil uygulamasında olduğu gibi, kamu görevlisinin çalışmasından birinci derecede (en yakından) sorumlu olan hiyerarşik üstü olarak tanımlanmıştır. İkinci Değerlendirme Amiri ise Birinci Değerlendirme Amirinden sorumlu olan ilk amir olarak, Birinci Değerlendirme Amirleri tarafından doldurulan formların yöntemine

⁴⁵² Kerem İzmen, a.g.k., s.88.

⁴⁵³ Bkz. Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü, madde 5 ve 6, Personel Dairesi, <https://personel.gov.ct.tr/MEVZUAT/T%C3%9CZ%C3%9CKLER>.

⁴⁵⁴ 7/1979 sayılı yasadaki önceki düzenlemede, sicil ve değerlendirme konusunda her kurum, kendisine bağlı tüm kamu görevlileri için bir kayıt defteri ve kendine bağlı her kamu görevlisi için, içerisinde sicil raporlarının da yer alacağı bir özlük dosyası tutmakla yükümlendirilmiştir (md.90). Ayrıca, her kamu görevlisinin bir sicil dosyasının bulunması ve kamu görevlisi hakkında sicil amirleri tarafından düzenlenecek sicil raporlarının da bu dosyada tutulması kuralı getirilmiştir (md.91). Bu sayede, sicil ve özlük dosyaları değerlendirmede temel teşkil ederek, özlük işlemlerinde başlıca dayanak olmuştur (md.92). Bu kurallar performans değerlendirmeye geçildikten sonra da değiştirilmemiştir.

uygun, adil ve tutarlı doldurulduğuna dair onay ve imza yetkisine sahip kılınmıştır (md.93).

Bunlara ilaveten, sicil uygulamasında rastlanmayan bir düzenleme olarak, üst kademe yöneticisi pozisyonunda görev yapmakta olan Müsteşarlar, Genel Sekreterler, Müsteşarı ve/veya Genel Sekreteri olmayan bağımsız kurum ve/veya dairelerde en üst düzeydeki amirin bir alt astı ve dairelerde ise Daire Müdürleri, Performans Gözden Geçirme Yöneticisi olarak, performans değerlendirme sürecine dahil edilmiştir. 7/1979 sayılı yasaya göre Performans Gözden Geçirme Yöneticisi, performans değerlendirme sürecini başlatmak ve bu sürecin zamanında tamamlanmasını sağlamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, kamu görevlisinin değerlendirilme sürecinde ortaya çıkan ciddi anlaşmazlıkların birinci ve/veya ikinci değerlendirme amiri tarafından çözümlenememesi halinde anlaşmazlıkları çözmekle yükümlü kılınmıştır (md.93/4). Bu açıdan Performans Gözden Geçirme Yöneticisi, hem o yıl içerisindeki hedefler ve beklentilerin belirlenmesi ile sürecin koordinasyonunun sağlanması, hem de değerlendirmenin adil ve tutarlı olup olmadığının ya da gerçek performansa göre yapıp yapılmadığının saptanması konusunda etkin bir rol üstlenmiştir.⁴⁵⁵

Diğer taraftan, performans değerlendirme sisteminin sicil uygulamasından esas farklılığının “ölçülebilirlik” konusunda ortaya çıktığı görülmektedir. Her şeyden önce performans değerlendirme sürecinden beklenen, kamu görevlisinin kişiliğinin, genel durum ve davranışlarının ve görevdeki başarısının değerlendirilmesinin yanında; verimliliğinin, fiziki, mali ve insani kaynakları etkin kullanıp kullanmadığının ve sonuca ne kadar sürede ve hangi miktarla ulaştığının önceden belirlenmiş ölçütler çerçevesinde değerlendirilmesidir.⁴⁵⁶ Bu bakımdan hem kurumsal hem de bireysel hedefler ile kamu görevlisinin bulunduğu kadro ve pozisyonlarda yürütmesi gereken görevlerinin, yıllık iş planları ile somut olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, gerek 7/1979 sayılı yasada, gerekse Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğünde çeşitli kurallar getirilmiştir.

7/1979 sayılı yasaya göre, performans değerlendirmenin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için, birinci değerlendirme amiri ile kamu görevlisi arasında,

⁴⁵⁵ Bkz. Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü, madde 8. Personel Dairesi, <https://personel.gov.ct.tr/MEVZUAT/T%C3%9CZ%C3%9CKLER>.

⁴⁵⁶ İpek Ö. Sayan ve Aytül G. Demirci, a.g.k, s. 670.

bir sonraki değerlendirme yılı için yapılacak istişare ve planlama sonucunda belirlenecek olan bireysel hedeflerin performans değerlendirme formunda belirtilmesi gerekmektedir. Yıllık iş planlaması ile belirlenecek olan bu bireysel hedefler, kamu görevlisinin yıl içerisindeki performansı ile ilgili olarak gelecekte yapılacak herhangi bir görüşme ve değerlendirmenin zeminini oluşturacağından, hem amir hem de personel için bağlayıcılık teşkil etmektedir. Dolayısıyla performans değerlendirme formunun, doldurulmuş olduğu yıl içerisinde kamu görevlisinin performansını etkileyecek ya da belirlenen hedeflere engel teşkil edebilecek sorunların çözülebilmesi amacıyla, hem amir hem de kamu görevlisi tarafından yılda en az bir kez, yarıyıl gözden geçirme sürecinde kontrol edilmesi gerekmektedir. Bu kurallar doğrultusunda hazırlanması öngörülen performans değerlendirme formunun ise kamu görevlisinin kişisel bilgilerini, iş tanımını, bireysel hedefleri, performans bilgilerini, işin gerektirdiği nitelikleri ve bu niteliklerin değerlendirilmesini, birinci değerlendirme amirinin sorumluluklarını, performans hedeflerini, ölçümleri, genel performans değerlendirmesini, mesleki ilerlemeye ve başarıya ilişkin kesin görüşleri ve kamu görevlisinin yorumunu içerecek şekilde tasarlanması gerekmektedir (md.94).

Ancak, günümüzde kamu görevlilerine uygulanmakta olan performans değerlendirme formunda 7/1979 sayılı yasanın getirmiş olduğu kurallara ilkesel olarak bağlı kalınmakla birlikte, formun içeriği; kamu görevlisinin yetkinliğini, verimliliğini, kişisel niteliklerini, belirlenen hedefleri yerine getirip getirmediğini ve yürüttüğü görevlerdeki başarısını niceliksel olarak ölçmede yetersiz kalmaktadır.⁴⁵⁷ Her şeyden önce, kamu görevlisinin yıl sonu genel performansının değerlendirilmesinde, kadronun başlıca amacına ulaşılıp ulaşılmadığının belirlenebilmesi için kadronun başlıca görevlerinin ve bireysel hedeflerin kamu görevlisi tarafından listelenmesi yeterli sayılmıştır. Bu doğrultuda, Birinci Değerlendirme Amiri yıl sonu genel performansı, “oldukça başarılı”, “başarılı”, “tatmin edici” ve “başarısız” olmak üzere dört derece ile değerlendirmektedir.⁴⁵⁸ Aynı zamanda bu dört derece, kamu görevlilerinin

⁴⁵⁷ Bkz. EK-7: Performans Değerlendirme Formu.

⁴⁵⁸ Performans değerlendirme sisteminin aşamalarından biri olan, aday kamu görevlilerinin davranış ve performansının asaleten atanmada aranan standart seviyeye ulaşılıp ulaşılmadığının ölçülmesinde de “evet”, “ulaşması beklenebilir”, “ulaşmayacak gibi” ve “hayır” olmak üzere dört derece öngörülmüştür. Kamu görevlisinin terfiye ilişkin değerlendirilmesinde ise bir üst derecede verilecek görevleri yerine getirme potansiyeli, “oldukça yeteneklidir”, “yeteneklidir”, “terfi etmesi için yeteneğinin gelişmesine ihtiyaç duyulmaktadır” ve “yetersizdir” şeklindeki dört kategori ile derecelendirilmiştir. Tüzüğe göre terfiye ilişkin olumlu değerlendirilmiş olmak, “oldukça yeteneklidir” veya “yeteneklidir” şeklinde değerlendirilmeyi gerektirmektedir. Bkz. Kamu

niteliklerinin değerlendirilmesinde de kullanılmaktadır. Değerlendirmeye alınan nitelikler ise problem çözme ve sonuca ulaşma, iletişim becerileri (konuşma, yazma, sunum...gibi), hizmet alıcılara odaklanma, sürekli gelişim, takım çalışması, kaynakların (fiziki, mali ve insan kaynakları) etkin bir şekilde yönetilmesi, disiplin ve liderlik (sadece yöneticiler için) olarak sıralanmıştır. Bu açıdan performans değerlendirme formunda getirilmiş olan değerlendirme ölçütleri, sicil uygulamasındaki ölçütlerle kıyaslandığında hem daha az sayıda, hem de daha yüzeysel olarak belirlenmiştir.

Bununla birlikte performans değerlendirme formunda, kamu görevlisinin geleceğe yönelik gelişim ve eğitim gereksinimlerine ilişkin birinci değerlendirme amirinin genel değerlendirmede bulunmasına olanak tanınmış olsa da kamu görevlisinin fazladan yaptığı eğitim sonucunda kazandığı bilgi düzeyini ölçmeye yönelik herhangi bir kritere yer verilmemiştir. Söz konusu formda, yalnızca yıllık performans gözden geçirme toplantısının sonuçları ile kamu görevlisinin geleceğe yönelik gelişim ve eğitim gereksinimlerinin yazılması için bir bölüm ayrılmıştır. Kamu görevlisinin mesleğinde kendisini geliştirebilmesi için değerlendirme yılı içerisinde almış olduğu akademik, mesleki veya teknik eğitimler ile kurs, seminer, konferans gibi eğitimlerin de bu bölümde belirtilmesi öngörülmüştür. Bu açıdan, kamu görevlisinin gelecekteki terfi adımına hazır olup olmadığının da değerlendirmeye alındığı performans değerlendirme formunda mesleki ilerleme ve bilgi düzeyine ilişkin kesin görüşleri destekleyecek ölçütlere yer verilmemiş olması, hem kurumsal hem de bireysel verimliliğin artırılmasını hedefleyen performans değerlendirme sisteminin gereklerinden birinin yerine getirilmediğini göstermektedir.

Performans değerlendirme formunun bir diğer zayıflığı, sicil uygulamasında şikayet konusu olan, ikinci değerlendirme amirinin personeli çoğu zaman tanımaması nedeniyle değerlendirmesini birinci değerlendirme amirinin görüşleri yönünde yapmak durumunda kalması ve kişisel değer yargılarıyla hareket edilmesi sorununa bir çözüm bulamamış olmasıdır. Şöyle ki, birinci değerlendirme amiri tarafından değerlendirme yapıldıktan ve gereken başarı derecesi (oldukça başarılı, başarılı, tatmin edici ya da başarısız) belirlendikten sonra, değerlendirmesi yapılan kamu görevlisinin birinci değerlendirme amirinin

kendisi hakkındaki değerlendirmesine katılıp katılmadığı yönündeki görüşü alınmaktadır. Kamu görevlisi ile birinci değerlendirme amiri arasında uyuşmazlık çıkması halinde ise konu çözüm bulunması amacıyla ikinci değerlendirme amirine iletilmektedir.⁴⁵⁹ Ancak performans değerlendirme formunun ikinci değerlendirme amirinin değerlendirmesine ayrılan kısmında, ikinci değerlendirme amirine, yalnızca birinci değerlendirme amirinin kamu görevlisinin genel performansına, nitelik, adaylık ve terfiye ilişkin değerlendirmesine katılıp katılmadığı ile genel görüşleri sorulmaktadır. Bir başka deyişle, ikinci değerlendirme amirine, birinci değerlendirme amirinin elinde olan değerlendirme ölçütlerini kullanma ve kamu görevlisine yönelik kendi değerlendirmesini yapma imkanı verilmemiştir. Dolayısıyla, ikinci değerlendirme amirleri, genellikle birinci değerlendirme amirlerinin değerlendirmelerine katılmaktadır. Bu durum, hem personelde var olan adil değerlendirilmeme kuşkusunu tetiklemekte, hem de sicil sistemindeki ikinci sicil amiri ile ilk sicil amirine aynı değerlendirme ölçütlerini kullanma imkanı veren düzenlemesinden de geriye gidildiğini göstermektedir.

Ölçülebilirlik dışında, performans değerlendirme sürecinde karşılaşılan bir diğer sorun, Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü ile getirilmiş olan kota sistemidir. Söz konusu Tüzük uyarınca, kamu görevlilerinin başarı dereceleri derecelendirilirken, ilgili Kurumda veya Bakanlık veya Dairede çalışanlardan aynı hizmet sınıfında ve aynı kadronun bütün derecelerinde çalışan tüm personel kendi arasında kota sistemine dahil edilmektedir. Kota sistemine göre; “oldukça başarılı” olarak değerlendirilecek personel sayısı, ilgili grupta yer alan toplam personel sayısının %20’sini geçmemektedir. Aynı kısıtlama, “başarısız” olarak değerlendirilecek personel sayısı için de getirilmiştir. “Başarılı” veya “tatmin edici” olarak değerlendirilecek personelin ise her iki derecelendirme birlikte olmak üzere ilgili grupta yer alan toplam personel sayısının %60’ından az olmaması gerekmektedir (md.7).⁴⁶⁰ Bu durum, yapılacak değerlendirmelerde amirleri kısıtlayarak, personele hak ettiği derecenin verilememesine neden

⁴⁵⁹ Tüzüğe göre kamu görevlisinin sadece bir değerlendirme amirinin bulunması halinde konu, Performans Gözden Geçirme Yöneticisine iletilmekte ve konu hakkındaki nihai kararı Performans Gözden Geçirme Yöneticisi vermektedir. Kamu görevlisinin Birinci Değerlendirme Amiri ile Performans Gözden Geçirme Yöneticisinin aynı kişi olması halinde ise, Birinci Değerlendirme Amiri olarak verilen karar nihai kabul edilmektedir (md.9/1).

⁴⁶⁰ Ancak, Tüzük uyarınca Personel Dairesi zorunlu hallerde, ilgili kurumun gerekçelerini değerlendirerek kota sisteminin özünü bozmayacak şekilde oranları yeniden belirleyebilmektedir (md.7). Yine de oranlarda ciddi bir değişikliğe gidilemediğinden kota sisteminin uygulanma zorunluluğu, özellikle “oldukça başarılı” olarak değerlendirme yapılacağında, değerlendirme amirlerini kısıtlamaktadır.

olmaktadır. Aynı zamanda, hem personel arası rekabetin artmasına ve iş barışının bozulmasına, hem de terfilerde adaletsizlik yaşanmasına yol açmaktadır.⁴⁶¹

Görüldüğü gibi, her ne kadar performans değerlendirmeye geçişle birlikte kamu kurumlarında etkinliğin ve verimliliğin artırılması, kamu yönetiminin siyasi etkilerden arındırılması, personel yönetimi alanında AB standartlarına ulaşılması, kamu kurumlarında var olan iç iletişim eksikliğinin giderilmesi, personele kendini geliştirme fırsatı tanınarak motivasyonunun artırılması, iyi performansın görünür kılınarak ödüllendirilmesi ve zayıf performansın da geliştirilmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulması ve terfilerde liyakatin ve adaletin sağlanması amaçlanmışsa da sistemin uygulanma sürecinde bu amaçlardan sapılmıştır.⁴⁶² Bunun en önemli nedeni, KKTC’de kariyer ilkesi üzerine kurulmuş olan personel sisteminin, iş odaklı ve performansa dayalı olmaması; bu bakımdan da kamu kesiminde iş analizlerinin yapılmasının ve kamu görevlilerinin hizmetini ölçmeye yönelik somut kriterlerin belirlenmesinin kısıtlı olmasıdır.⁴⁶³ Çünkü, özel sektörün “verimlilik” kaygısından farklı olarak “kamu yararı” anlayışı temelinde örgütlenmiş olan kamu hizmetlerinde, personelin yürüttüğü hizmetin kalitesinin, miktarının, zamanlamasının ve etkinliğinin ölçülmesi işin doğası gereği mümkün gözükmemektedir.⁴⁶⁴ Sonuç olarak, kamu personelinin emeğinin somut kriterlerle ölçülmesi ve zayıf performans gösteren kamu görevlilerinin yaptırımlara bağlanması gerektiği gibi gerçekleştirilemediğinden performans değerlendirme, sicil sisteminden pek bir farkı olmayan ve çeşitli sorunlarla sürdürülmek zorunda kalınan bir değerlendirme yöntemi olarak uygulanmaktadır.

⁴⁶¹ Savaş Asvaroğlu, *Kamuda Performans Değerlendirme Sistemi ve Süreci Hakkında Yöneticilerin Ve Değerlendirme Amirlerinin Görüşlerinin Analizi*, Yakın Doğu Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2018, s.31.

⁴⁶² Savaş Asvaroğlu, a.k. s. 83-88.

⁴⁶³ Birgül Ayman Güler’e göre performans değerlendirme sistemi, özel sektördeki iş yapma tarzına yönelik bir değerlendirme yöntemi olarak, personelin yaptığı işin nitelik ve miktarının önceden belirlenmiş olan standartlarla karşılaştırılmasına dayanmaktadır. Bu yöntemde iş standartları ile yapılan işin miktarının karşılaştırılması, personele verilecek ücreti belirleyen temel ölçüt olarak kullanılmaktadır. Personelin gelecekte üstlenebileceği görevler ise bu yöntemde belirlenmemektedir. Bu özellikleri nedeniyle performans değerlendirme, kariyer sistemine dayanan bir personel sistemi yerine, iş sınıflaması (norm kadro) sisteminin uygulandığı bir personel sistemine uygun düşmektedir. Çünkü iş sınıflamasına dayanan personel sisteminde, norm kadro ya da kadro standardizasyonu çalışmalarıyla, her çalışma döneminde her iş/pozisyon ve kadro için ölçülebilir hedefler belirlenebilmektedir. Bu sayede de personelin iş tanımlarına uygun çalışıp çalışmadığı ya da iş/pozisyon için belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşmadığı ölçülebilmektedir. Bu bakımdan iş sınıflamasına dayanan sistem, kamu yönetiminde fabrika usulü zaman-ış etüdüne yaslanmış bir çalışma sistemine geçmeyi gerektirmekte ve istihdam türü olarak da sözleşmeliği ön plana çıkarmaktadır. (B.A.Güler, a.g.k. s. 296.)

⁴⁶⁴ İpek.Ö.Sayan ve Aytül G.Demirci, a.g.k, s.672.

3.8. Disiplin ve Ödüllendirme

Disiplin rejimi, kamu personelini görevlerinde dikkatli ve hassas olmaya, devlete, yasalara ve diğer düzenlemelere aynen bağlı kalmaya ve amirlerinin kanuni emirlerini yerine getirmeye yönelten tedbirler olarak, aynı zamanda, kamu personelinin hizmet gördüğü sırada, ayrı bir disiplin usulüne sahip olması için kazanmış olduğu özel bir hak olarak da görülmektedir. Dolayısıyla bir ceza sistemi olan disiplin rejiminin, hem adil ve hukuka uygun esas ve usullere dayanması, hem de kamu görevlilerini, amirlerinin keyfi tutum ve eylemlerine karşı koruyacak kurallar içermesi gerekmektedir.⁴⁶⁵

Kıbrıs Türk kamu personel yönetiminde uygulanmakta olan disiplin rejimine ilişkin hükümler, en başta KKTC Anayasası'nda ve 7/1979 sayılı yasada düzenlenmiştir. Öncelikle 1985 Anayasası'nda, kamu görevlilerinin tüm özlük işlerinin yasa ile düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş olup (md.121/1), uyarma ve kınama cezası dışında azil ve görevden uzaklaştırma da dahil olmak üzere tüm disiplin işlemlerinin, bağımsız ve tarafsız organ veya organlar tarafından yürütülmesi öngörülmüştür (md.121/2).⁴⁶⁶ Ayrıca hem kamu görevlileri, hem de diğer kamu personeli hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında, isnat olunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesinin, yazılı savunma istenmesinin ve bunun için belli bir süre tanınmasının gerekli olduğu belirtilerek, bu kurallara uyulmadan ceza verilemeyeceği ve disiplin kararlarının yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamayacağı güvence altına alınmıştır (md.121/4).⁴⁶⁷

Kamu görevlilerinin disiplin cezası almayı gerektiren hareketleri ve karşılığında alacakları cezaları ise 7/1979 sayılı yasada birer birer sayılarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, kamu hizmetlerinin düzgün bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, yasa, tüzük ve yönetmeliklerde öngörülen kurallara, yasaklara ve ödevlere uymayarak disiplinsiz eylemlerde bulunan kamu görevlilerine, eylemin ağırlığına göre; uyarma, kınama, kademe ilerlemesini

⁴⁶⁵ Hasan Ş. Adal, *Kamu Personel İdaresi*, a.k., s.262.

⁴⁶⁶ Disiplin cezalarının verilmesi KHK'nın yetkisinde olup, bu yetkinin kullanılmasında uygulanacak yöntem ve uyulması gereken ilkeler, hem 7/1979 sayılı yasada hem de Kamu Hizmeti Komisyonu ve Dairesi Kurulu, Görev ve Çalışma Esasları Yasası'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

⁴⁶⁷ KKTC'deki mevzuata göre, bağımsız bir organ olan Komisyonun disiplinle ilgili olarak aldığı kararlar yönetsel işlem olarak kabul edilmekte ve Anayasanın 152'nci maddesi kuralları çerçevesinde Yüksek İdare Mahkemesinin yargı denetimine tabi olabilmektedir (Necatigil, a.g.k, s. 366).

durdurma (kısa ya da uzun süreli), geçici olarak görevden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezalarından birisi uygulanmaktadır (md.99). Bu cezaların ne anlama geldiği ve hangi eylem ve davranışlar karşısında uygulanması gerektiği ise 7/1979 sayılı Yasa'nın 100'üncü maddesinde ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Bu disiplin cezalarından uyarma ve kınama cezasını gerektiren eylem ve davranışların, daha çok kamu görevlisinin çalışmakta olduğu kurum içerisinde sonuç doğuran ve sunulan hizmetin kalitesinin düşmesine neden olan hareketler olduğu anlaşılmaktadır.⁴⁶⁸ Kademe ilerlemesinin durdurulması, geçici olarak görevden çıkarma ve doğrudan kamu görevinden çıkarma cezalarını gerektiren eylem ve davranışların ise hem kamu görevlisinin çalıştığı kurumun düzeni ve sunulan hizmetin kalitesi üzerinde olumsuz etki yaratan, hem de kamu görevlisine yasaklanan ve kamu düzeninin bozulmasına yol açabilen iş, eylem ve davranışlar olduğu görülmektedir. Örneğin, yasadaki düzenlemeye göre izin almadan ya da özür belirtmeden üç gün kesintisiz göreve gelmemek, kademe ilerlemesinin kısa süreli durdurulması cezasının verilmesini gerektirirken; görev başında iş arkadaşlarına veya amirlerine eylemli saldırıda bulunmak, yasa dışı yollardan çıkar sağlamak ya da bir siyasal partiye üye olmak gibi hareketler, kamu görevinden çıkarma cezasının verilmesini gerektirmektedir (md.100).

Disiplin cezaları uygulanırken, eylem ve davranışın yarattığı olumsuz etkinin derecesi arttıkça, kamu görevlisine verilecek cezanın ağırlığı da artmaktadır. 7/1979 sayılı yasada, uyarma ve kınama cezaları ile diğer üç cezanın uygulanmasında iki farklı yöntem öngörülmüştür. Bu kapsamda, uyarma ve kınama cezalarını verme yetkisi, ilgili kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kurumun en üst düzeydeki amirine verilmiştir.⁴⁶⁹ Söz konusu düzenlemeye göre, uyarma ve kınama cezasını gerektiren disiplin işlem ve uygulamalarında isnat olunan eylem ve davranışların, kurumun en üst düzeydeki amiri (Bakan) tarafından ilgili kamu görevlisine açıkça ve yazılı olarak derhal bildirilmesi ve beş iş gününden az olmayan süre zarfında yazılı savunmasının istenmesi gerekmektedir (md.98A.). Bu doğrultuda uyarma ve kınama cezaları,

⁴⁶⁸ Bkz. 7/1979 sayılı yasa, madde 100.

⁴⁶⁹ 1985 Anayasası'nın bakanların görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği 110'uncu maddesinde her bakanın, bakanlık merkez örgütü ile bakanlığına bağlı dairelerin ve hizmet birimlerinin en üst hiyerarşik amiri olduğu belirtilmiştir (md.110/2). Bu doğrultuda, 7/1979 sayılı yasada öngörülen kınama ve uyarma cezaları ilgili bakan tarafından verilmektedir.

savunmanın alındığı tarihten başlayarak beş iş günü içinde verilmektedir (md.98B.). Kademe ilerlemesinin kısa veya uzun süreli durdurulması, geçici olarak görevden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezalarının ise KHK tarafından, soruşturma belgelerinin alındığı tarihten başlayarak en geç altmış iş günü içinde verilmesi öngörülmüştür. Aynı zamanda KHK, ceza verme yetkisini kullanırken, ilgili kurumlardan ek bilgi istemek, yeminli tanık veya bilirkişi dinlemek yetkilerine de sahip kılınmıştır (md.101).

Yine 7/1979 sayılı yasada, uyarma ve kınama dışındaki disiplin işlemlerinde yöntemsel olarak çeşitli ilkelere uyulması zorunlu tutulmuştur (md.98). Öncelikle, bir kamu görevlisinin disiplinsiz davranışlar sergilediğinin görülmesi ya da böyle bir ihbarda bulunulması halinde, kurumun en üst düzey amirinin disiplin kovuşturmasına gerek görmesiyle, soruşturmayı yürütmek üzere, kendi seçeceği bir kamu görevlisinin veya amirin istemi üzerine Personel Dairesince görevlendirilecek bir kamu görevlisinin “soruşturma memuru” olarak görevlendirilmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda görevlendirilecek soruşturma memurunun, hakkında disiplin kovuşturması açılan kamu görevlisine, kovuşturmaya neden olan eylem ve davranışlarını açıkça ve yazılı olarak derhal bildirmesi ve en geç on gün içerisinde yazılı savunmasını vermesini istemesi gerekmektedir. Disiplin soruşturmasının ise öncelikle ve geciktirilmeden yapılması ve yazılı savunmanın alınmasından itibaren en geç on beş gün içerisinde karara bağlanması kural olarak getirilmiştir.

Bunlara ilaveten, soruşturma memuru tarafından, soruşturmanın sonunda bir rapor hazırlanarak, elde edilen tüm bulguların, hakkında soruşturma açılan kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kurumun en üst amirine bildirilmesi gerekmektedir. Daha sonra, soruşturma memurunun hazırlamış olduğu bu raporun, ilgili amirin görüşleri de eklenerek Başsavcılığa gönderilmesi gerekmektedir. Başsavcılık ise kendisine tanınan on beş günlük süre içinde gerekli araştırmayı yaparak kamu görevlisine karşı disiplin işlemi yapılıp yapılamayacağını ilgili amire bildirmek ve disiplin işlemi başlatılmasına gerek görürse de bu yönde bir ithamname hazırlamakla sorumlu kılınmıştır. Başsavcılıkca hazırlanıp ilgili kuruma gönderilen ithamnamenin, kurumun en üst düzeydeki amirince en geç on beş gün içerisinde diğer bütün belge ve kanıtlarla birlikte KHK Başkanlığına gönderilmesi üzerine de en geç üç hafta içerisinde

Başkanlık tarafından duruşma gününün saptanması ve taraflara bildirilmesi (celpname gönderilmesi) gerekmektedir.

7/1979 sayılı yasa uyarınca Komisyon huzurunda yapılan disiplin duruşmaları, 53/1983 sayılı “*Kamu Hizmeti Komisyonu ve Dairesi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yasası*” ile bu yasaya dayanılarak çıkarılan “*Kamu Hizmeti Komisyonu Duruşma Yöntemi Tüzüğü*”nde öngörülen yöntem çerçevesinde yürütülmektedir (md.98/12). Söz konusu yöntem ise “*Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası*”ndaki “*seri yargılama*” (summary trial) yöntemine ilişkin kurallara uygun olarak düzenlenmiştir.⁴⁷⁰ Bu kapsamda duruşmada, ilgili kurum adına Hukuk Dairesi’nde görevli bir savcının bulunması gerekmektedir. Kamu görevlisinin ise tüm soruşturma belgelerini inceleme, tanık dinletme, Savcılık tarafından getirilen tanıkları istintak etme (sorgulama) ve kendisini bizzat veya avukat aracılığı ile savunma hakları bulunmaktadır.⁴⁷¹ Ayrıca, disiplin işlemleri ceza işlemlerine benzediğinden, ceza yargılamasında olduğu gibi kişinin itham edildiği disiplin suçunun, sergilediği davranışların ve bu durumun hangi yasal düzenlemeye aykırılık teşkil ettiğinin ithamnamede açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Duruşma sonunda, hakkında disiplin işlemi başlatılan kişinin suçlu bulunması halinde ise ceza takdirinin, kamu görevlisinin geçmiş hizmeti ve fiilin işleniş şeklindeki hafifletici nedenler dikkate alınarak yapılması kural olarak benimsenmiştir.⁴⁷²

7/1979 sayılı yasada, kamu görevlilerinin Ceza Yasası kapsamındaki bir suç veya eylemden dolayı suçlu bulunmaları halinde disiplin işlemlerinin yürütülme yöntemine ilişkin de bazı kurallar getirilmiştir. Bu kapsamda, bir kamu görevlisine işlemiş olduğu suç nedeniyle dava açılması durumunda, başlatılmış olan disiplin soruşturmasının dava sonuna kadar durdurulacağı belirtilmiştir.

⁴⁷⁰ Seri yargılama usulü, bir tarafta şüpheli, diğer tarafta ise savcılık ile hüküm ve denetim makamı olarak mahkemenin bulunduğu bir yargılama sistemi olarak, esas itibarıyla İngiliz hukuk sisteminden Kıbrıs Türk hukukuna aktarılmıştır. Bu yöntemin nasıl uygulanacağı da yine İngiliz Dönemi’nden kalma bir yasa olan Fasil 155 Ceza Muhakemeleri Usul Yasası’nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bkz. Fasil 155 Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

⁴⁷¹ Yüksek İdare Mahkemesi kararlarında, mevzuatta açıkça düzenlenmiş olup olmadığına bakılmaksızın, disiplin soruşturmalarında ilgiliye savunma hakkı tanınmasının, İngiliz idare hukukundan etkilenilerek KKTC idare hukukuna aktarılmış olan “*doğal adalet ilkeleri*” çerçevesinde bir zorunluluk olduğu ve bu hak tanınmadan ceza verilmesinin idari işlemi şekil unsuru açısından sakatlayacağı kabul edilmektedir. Ayrıca, ilgiliye isnad edilen suçun açık biçimde bildirilmesinin, soruşturma ile ilgili belgelerin gösterilmesinin ve varsa hafifletici sebepler konusunda söz hakkı tanınmasının da savunma hakkının bir parçası olduğu söylenmektedir. (Tufan Erhürman, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti İdari Yargılama Hukuku-Türk ve İngiliz Hukuk Sistemleriyle Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Işık Kitabevi, Lefkoşa, 2012, s.467-471.

⁴⁷² Necatigil, a.g.k, s.367-368.

Ancak, kamu görevlisinin davadan beraat etmesi halinde, dava ile ilgili olmakla beraber davada kendisine itham edilmemiş olan davranış ve eylemleriyle ilgili olarak disiplin cezası alması mümkün olabilmektedir (md.98/16). Bunun yanında, hırsızlık, dolandırıcılık vb. yüz kızartıcı suçlardan dolayı mahkum edilmiş olmak da ayrıca disiplin cezası verilmesine engel teşkil etmemektedir. Bu nedenle, kamu görevlisi hakkında mahkemece verilen kararın bir yazı ile kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kuruma, KHK'ya ve Personel Dairesine bildirilmesi gerekmektedir (md.98/17).

7/1979 sayılı yasa kapsamında, disiplin konusunda getirilmiş olan bir diğer uygulama ise görevden uzaklaştırmadır. Söz konusu düzenlemelerde görevden uzaklaştırma, kamu görevlileri aleyhinde disiplin soruşturması başlatılması ya da cezai kovuşturma açılması hallerinde, görev başında bulunmalarının sakınca yaratmaması için, kurumlarının en üst derecedeki amirinin istemi üzerine KHK tarafından uygulanan geçici bir önlem olarak tanımlanmıştır (md.102). Görevden uzaklaştırma disiplin işlemlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve kamu hizmetlerinin aksamaması için öngörülmüş olan geçici bir tedbir olduğundan ve ilgili kamu görevlisinin mali haklarına da etki ettiğinden, görevden uzaklaştırılma tarihinden itibaren üç iş günü içerisinde kovuşturmanın başlatılması gerekmektedir.⁴⁷³ Aksi halde görevden uzaklaştırılan kamu görevlisinin görevi başına dönme hakkı bulunmaktadır (102/2).

Diğer taraftan, disiplin cezalarından ayrı olarak, 7/1979 sayılı yasada kamu görevlilerinin ödüllendirilmesine yönelik de bazı kurallara yer verilmiştir. Yasaya göre, görevi zamanında ve eksiksiz yerine getirmek, kamu görevlisinin normal sorumluluğu olup, ödüllendirmeyi gerektirmemektedir. Ancak, görevlerinde üstün başarı, olağanüstü çaba ve örnek davranış sergileyen kamu görevlilerine, değerlendirme amirlerinin önerisi üzerine, kurumlarının en üst düzeydeki yöneticisi tarafından takdir belgesi verilebilmektedir. Takdir belgeleri, yükselmelerde gözönünde bulundurulmak üzere özlük dosyalarına işlenmektedir. Ödüllendirmenin ise fazladan maaş ödemesi şeklinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede, devletin zarar görmesini önleyerek kamu maliyesine yarar sağlayan, giderleri azaltıcı ya da gelirleri artırıcı yönde fikirler sunarak bunların uygulanmasına katkıda bulunan kamu görevlilerine,

⁴⁷³ Yasaya göre, görevden geçici olarak uzaklaştırılan ya da herhangi bir görev suçundan tutuklanan kamu görevlilerinin aylıklarının yarısı ödenir ve mahkum olmaları halinde de görevden uzakta geçirdikleri süre hizmetten sayılmaz (md.102/3).

kurumlarının en üst düzeydeki yöneticisinin önerisi üzerine ve Komisyonca üç aylığa kadar ödöl verilebilmektedir (md.104).

Sonuç olarak, Kıbrıs Türk kamu personel yönetiminde uygulanmakta olan disiplin rejimi, kamu personelinin, görevlerinde özenli olmaya, devlete, yasalara ve diğer düzenlemelere bağlı kalmaya ve amirlerinin kanuni emirlerini yerine getirmeye yöneltmektedir. Aynı zamanda kamu görevlilerini, amirlerinin keyfi tutum ve eylemlerine karşı koruyan kurallar içererek, onları haksız suçlamalara karşı güvenceli bir konuma sokmaktadır. Disiplin cezalarının uygulanmasında izlenmesi gereken yöntem konusunda ise özellikle kurumların üst düzeydeki amirleri ile Kamu Hizmeti Komisyonu'na verilmiş olan görevler, disiplin rejiminin özgün yapısını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, uygulanmakta olan disiplin rejimi, hem kamu görevlilerinin meslek hayatına, hem de kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesine etki eden ve kamu personel sisteminin kendine özgü kurumsal yapılarını yansıtan bir alan olarak değerlendirilmektedir.

3.9. Görevin Sona Ermesi

Kıbrıs Türk kamu personel sisteminde kamu görevinin hangi hallerde sona ereceği, 7/1979 sayılı yasada düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre kamu görevi, kamu görevlilerinin görevden kendi istekleri ile çekilmeleri, KHK tarafından kamu görevinden çıkarılmaları, Emeklilik Yasası uyarınca emekliye ayrılmaları ve ölmeleri halinde son bulmaktadır (md.89).

7/1979 sayılı yasa doğrultusunda kamu görevinden çekilme işlemi, kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kuruma yazılı olarak başvurması ile gerçekleşmektedir. Bu durumda ilgili kamu görevlisine, Emeklilik Yasası'ndaki kurallar uygulanmaktadır (md.85). Ancak, görevleri ile ilgili olarak devir ve teslim yükümlülükleri bulunan kamu görevlileri ise gerekli devir ve teslimi gerçekleştirilmeden görevi bırakmamaktadır (md.86). Yine 7/1979 sayılı yasada, kamu görevlilerinin savaş, olağanüstü hal ve doğal afet gibi durumlarda, yerlerine gelecek olanlar atanmadıkça görevlerini bırakmaları yasaklanmıştır (md.87). Bu kurallara uymayarak kamu görevinden çekilen kamu görevlilerinin cezai sorumlulukları kapsamında devlete verdikleri her türlü mali zararın kendilerine tazmin ettirilmesi öngörülmüştür (md.88).

Kamu görevlilerinin KHK tarafından görevden çıkarılması ise bir önceki bölümde açıklandığı üzere, disiplin rejimi kapsamında, kamu görevlisinin

sergilediği bazı eylem ve davranışlar karşısında uygulanan bir yaptırım olarak getirilmiştir. Bu kapsamda 7/1979 sayılı yasada kamu görevlilerinin, bir kez daha kamu görevine alınmamak üzere KHK tarafından kamu görevinden çıkarılması öngörülmüştür (md.100/5).

Bunlara ilaveten, kamu görevinin en olağan son bulma şekli, kamu görevlisinin emekliye ayrılmasıdır. 7/1979 sayılı yasa uyarınca emeklilik, kamu görevlisine tanınmış bir hak olup, emeklilik ve malullük durumlarında kendilerini; ölümleri halinde ise dul eş ve yetimlerini kapsamaktadır (md.20). Kamu görevlilerinin emekliye ayrılma koşulları ve yöntemi ise 26/1977 sayılı Emeklilik Yasası'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Söz konusu yasaya göre bir kamu görevlisi, normal şartlarda, mecburi emeklilik yaşı olan altmış yaşını doldurduktan veya mücahitlik hizmetleri ile özel hizmet eklemeleri dışında, devlet kadrolarında en az yirmi beş yıllık fiili kamu görevini tamamladıktan sonra emekliye ayrılabilir. Bunun yanında 26/1977 sayılı "*Emeklilik Yasası*"nda, hastalık, ölüm, işgal edilen mevkinin kaldırılması gibi birçok özel durumda da kamu görevlilerine emekliye ayrılma hakkı tanınmıştır.⁴⁷⁴ Aynı zamanda, emekliye ayrılan tüm kamu görevlilerinin emekli maaşı ve ikramiye alma hakkı bulunmakla birlikte, hangi özel durumlarda bu haklardan yararlanılamayacağı, yine söz konusu yasada ayrıntılı olarak belirtilmiştir.⁴⁷⁵

26/1977 sayılı Emeklilik Yasası, yalnızca sivil kamu hizmetlerinde çalışan kamu görevlilerine değil, polis mensupları, öğretmenler, kamu sağlık çalışanları ve askerler de dahil olmak üzere, 1 Ocak 2008 tarihinden önce istihdam edilmiş olan geniş bir kamu çalışanı kesimine uygulanmaktadır. Bu nedenle yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar, ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda birçok kez değişikliğe uğramıştır. Yapılan değişiklikler ise kazanılmış haklara hâlel gelmemesi için, değişiklik öncesindeki kurallara tabi olanlar ile değişiklik sonrasındaki kurallara tabi olanları ayırt edebilecek şekilde düzenlenmiştir. Örneğin, yasada yapılan değişikliklerle birlikte, 2 Nisan 1985 tarihinden önce istihdam edilmiş olanların emeklilik hakkı kazanabilmeleri için on yıl fiili kamu hizmeti görmüş olmaları yeterli sayılırken, 2 Nisan 1985-1 Temmuz 1987 tarihleri

⁴⁷⁴ 26/1977 sayılı Emeklilik Yasası'nın 8'nci maddesinde, emekliye ayrılma usulleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

⁴⁷⁵ Bkz. *Emeklilik Yasası*, madde 5.

arasında istihdam edilmiş olanlar için bu hak on beş yıla çıkarılmıştır.⁴⁷⁶ 1 Temmuz 1987 tarihinden sonra istihdam edilenlerin ise emeklilik hakkı kazanabilmeleri için, devlet kadrolarında en az 25 (yirmi beş) yıl fiili kamu hizmeti görmeleri veya 55 yaşını doldurmaları gerekmektedir.⁴⁷⁷ Bu açıdan, söz konusu yasada yapılan değişikliklerle birlikte, emeklilik hakkı kazanılmasına ilişkin koşullar kamu görevine alınma tarihine göre farklılık arz etmektedir.⁴⁷⁸

Ancak, 73/2007 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte 1 Ocak 2008 sonrasında kamu görevine atananlar, emeklilik menfaatleri açısından Emeklilik Yasası'nın kapsamından çıkarılmıştır.⁴⁷⁹ Böylece, kamu kesiminde çalışan herkes (asker, yargıç, savcı, sözleşmeli, işçi, geçici personel vb.) sigortalı sayılarak, özel sektör çalışanları ile aynı sosyal güvenlik sistemine tabi olmuştur.⁴⁸⁰ Kamu ve özel sektör çalışanlarının bu yasa ile tek çatı altında birleştirilmesi, kamu ile özel sektör arasındaki personel hareketliliğine zemin hazırlayacak yeni bir sistem yaratmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu sayede, küçük ölçekli bir ülke olan KKTC'deki kalifiye insan kaynağından kamu kesiminde de istifade edilmesinin önü açılmaya çalışılarak, istihdamda esnekleşmenin ve performansa dayalı verimlilik algısının artırılacağı düşünülmüştür.⁴⁸¹

Sonuç olarak, kamu ve özel sektör çalışanlarının tek sosyal güvenlik sistemine tabi olması, güvenceli ve statü rejimine bağlı olan kariyer memurluğunun, Devlet tarafından, artık özel sektör ilkeleri ile yönetilmesi gereken bir alan olarak görülmeye başlandığının yansıması olmuştur. Bu açıdan 73/2007 sayılı yasa, kamu reformu adı altında yürürlüğe girmesi planlanan yeni Kamu Görevlileri Yasası'nın öngördüğü esnek, rekabetçi ve performansa dayalı yeni kamu personel sisteminin işleyebilmesi için gerekli uygun zemini hazırlamıştır.⁴⁸²

⁴⁷⁶ "Aslında, Emeklilik Yasası'nda 1980'li yılların başlarında istihdam edilmiş olanlara on yıl ya da on beş yıl gibi kısa sürelerde çalıştıktan sonra, yaş haddi koşulu aranmaksızın herhangi bir zaman emeklilik hakkının tanınmış olması, o dönemde özel sektörü güçlendirmek amacıyla getirilmiş bir uygulama idi. Buradaki amaç da emeklilik menfaatini kazanan ve ikramiye alan kamu görevlilerinin, bu birikimlerini özel sektörde iş kurarak değerlendirmelerini sağlamaktır." (Personel Dairesi Müdürü Nahide Kayan Eraslan-Kişisel Görüşme).

⁴⁷⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. 38/1987 sayılı Emeklilik (Değişiklik) Yasası, KKTC Cumhuriyet Meclisi, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar>.

⁴⁷⁸ Necatigil, a.g.k, s.383.

⁴⁷⁹ A.k.

⁴⁸⁰ Bkz. 73/2007 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası, madde 5.

⁴⁸¹ TEPAV, *KKTC Personel Yönetimi Sisteminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi II*, s.67.

⁴⁸² Kişisel görüşme, Ahmet Havutçu.

3.10. Değerlendirme

KKTC'deki kamu personel sistemine egemen olan ilkeler ile kamu görevlilerinin bağlı olduğu esaslar, 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nda düzenlenmiştir. Kıbrıslı Türklerin kendi yönetim yapılarını kurmaya başladıkları Kıbrıs Türk Federe Devleti döneminde, merkeziyetçi bir anlayışla ve statü hukuku esasına dayanarak hazırlanan bu yasa, devletin temsilcisi olan kamu görevlilerine çeşitli haklar tanıyarak, güvenceli bir konumda hizmet vermelerini sağlamıştır. Ancak 47/2010 sayılı Yasa, 1 Ocak 2011 tarihinden sonra istihdam edilen kamu görevlilerinin kariyer düzeninde önemli değişiklikler meydana getirmiş; kamu hizmetinde, mali haklar ve yükselmeler açısından iki farklı statüde kamu görevlisi yaratmıştır.

7/1979 sayılı Yasa'da kamu personel sisteminin üzerine yükseldiği temel ilkeler, Türkiye Cumhuriyeti'ndeki 657 sayılı DMK'daki düzenleme örnek alınarak, sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak belirlenmiştir. Bu ilkeler, 47/2010 sayılı yasada da aynı şekilde kabul edilmiştir. Kıbrıs Türk kamu personel sisteminde sınıflandırma, Türkiye'de olduğu gibi kariyer sınıflandırması şeklinde kurumsallaşmıştır. Ancak, 7/1979 sayılı yasada oluşturulan hizmet sınıfları arasında yönetici sınıfa ayrı olarak yer verilmesi ve genel hizmet sınıfları arasında idari (yönetmel ve icrai), kitabet ve yardımcı mukayyitlik gibi sınıfların sayılması İngiliz sisteminin etkisini göstermiştir. Aynı zamanda, mesleki kategori veya servis hizmeti sayılabilecek nitelikteki alanların da ayrı sınıflar olarak düzenlenmesini (fiyat kalite kontrol hizmetleri sınıfı, gümrük muhafaza hizmetleri sınıfı, iç güvenlik hizmetleri sınıfı vb.), belirli bir formasyona sahip kişilerin hizmete alınmasına dayanan İngiliz sınıflandırma sistemine benzetmek mümkündür. Yine de 7/1979 sayılı yasada düzenlenen kariyer sınıflandırması, ülkenin kendi yönetmel ihtiyaçlarından doğan ve mesleki nitelikler açısından çok sayıda hizmet sınıfı üzerine kurulan kendine özgü bir sistem olmuştur.

Kariyer ise devlet hizmetlerinin ve bu hizmeti sürekli bir biçimde yerine getirmekte olan personelin sınıflandırılmasına dayalı bir sistem olarak, yalnızca kadro ile hizmete bağlanmış olan kamu görevlileri için uygulanmaktadır. Kamu yönetiminde sözleşmeli, geçici veya işçi gibi hizmet sözleşmesi esasıyla çalışanlar, 7/1979 sayılı yasadaki hizmet sınıflarının dışında kalan görevleri yerine getirmekle yükümlü olmaları ve geçici süreli olarak istihdam edilmeleri nedeniyle bu sistemin dışında tutulmaktadır. 47/2010 sayılı yasa ile 1 Ocak 2011

tarihinden sonra istihdam edilen kamu çalışanları için 7/1979 sayılı yasada düzenlenen hizmet sınıfları ve dereceler aynı kalmakla birlikte, bu derecelere karşılık gelen baremler ve maaş miktarları yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre, 1 Ocak 2011 tarihinden önceki kamu görevlilerinin maaş baremleri barem 4'ten başlayıp barem 19'a kadar yükselirken, 47/2010 sayılı yasa kapsamında olanların, yani 1 Ocak 2011 tarihinden sonra kamu görevine atananların maaşları barem 1'den başlayıp barem 19'a gitmektedir. Bu durum, 47/2010 sayılı yasa kapsamındaki kamu çalışanlarının, 1 Ocak 2011 tarihinden önce aynı hizmet sınıfının aynı derecesine atananlara kıyasen daha düşük seviyede maaş almalarına neden olmaktadır. Aynı derecede bulunup aynı görevi ifa etmekte olanlar arasında yaratılan bu eşitsizlik kariyer sistemine aykırılık teşkil etmektedir.

Liyakat de hem anayasal hem de yasal düzlemde kamu personel sisteminin temel ilkesi olarak kabul edilmiştir. Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin işleyişinde liyakat sisteminin güvencesi olan KHK, üstlenmiş olduğu yetki ve sorumluluklar ile önemli bir işleve sahiptir. Ancak Komisyon üzerinde siyasi baskıların mevcut olduğu ve sınav güvenliğinin sağlanamadığı dönemler yaşanmıştır. Halbuki liyakat sistemi içerisinde KHK'nın varlığı, tarafsızlık ve ayrımcılık yapmama yükümlülüğü ile hareket edilmesini, sınavların güven içinde ve yansızlık ilkesi ile hazırlanmasını ve sınava girecek olanlara karşı eşit davranılmasını gerektirmektedir. Liyakat ilkesine aykırılık teşkil eden bir diğer konu ise yönetimin üst kademelerine, sınav sisteminden ve KHK'nın yetki alanından muaf tutularak, üçlü kararname ile atamaların yapılmasıdır. Bu nedenle liyakat sisteminin kayırma sistemine dönüşmesini önlemek için söz konusu atama usulünün yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, hükümetlerin değişmesiyle birlikte görevden alınan üst kademe yöneticileri için getirilen müşavirlik uygulaması da kamu görevinde tarafsızlık ve eşitlik ilkeleri üzerine kurulmuş olan liyakat sisteminin zedelenmesine ve kamu maliyesinde maddi külfete neden olmaktadır. Dolayısıyla hem liyakat hem de kariyer sistemlerinin güçlendirilmesine yönelik düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

İstihdam rejimi açısından ise kamu kesiminde sürekli personel (kamu görevlisi), sözleşmeli personel ve işçiler olmak üzere üç tür istihdam şekli bulunmakta ve bu üç istihdam şekli dışında personel çalıştırılmamaktadır. 7/1979 sayılı yasada sürekli personel olarak tanımlanan kamu görevlileri,

bağımsızlığı ve tarafsızlığı anayasada güvence altına alınmış olan KHK tarafından sürekli kadrolara atanarak, statü rejiminin ve hizmet güvencesi mekanizmasının koruması altında alınmıştır. Aynı zamanda bu çalışma rejiminde aynı statüde istihdam edilenler aynı hukuki düzenlemenin kapsamına dahil edilerek, benzer hizmet şartlarına, özlük haklarına ve uygulamalara bağlanmaktadır. Dolayısıyla kamu görevlisi statüsü taşıyanlardan aynı kadro görevini yerine getirmekte olanlar veya farklı hizmet sınıflarında olsalar bile kamu görevine aynı dereceden başlayanlar, aynı hukuki düzenleme içerisinde ve aynı haklara sahip olmaktadır.

Ancak, 2011 yılında 47/2010 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu görevlisi statüsünde istihdam edilseler de farklı terfi koşullarına ve mali haklara sahip olan iki tür sürekli personel yaratılmıştır. 1 Ocak 2011 tarihinden sonra istihdam edilenler açısından yaratılan bu ikili durum, hem liyakete dayalı kariyer sistemi hem de statü rejiminin hukuki eşitlik anlayışıyla çelişki yaratmıştır. Her ne kadar son zamanlardaki değişiklik yasalarıyla 47/2010 sayılı yasanın sürekli personel açısından getirmiş olduğu katı kurallar iyileştirilmeye çalışılsa da aynı kadrodaki kamu görevlileri arasında uygulanan maaş baremleri açısından tam bir eşitlik halen sağlanamamıştır. Bu nedenle, kamu hizmetinde mali haklar ve yükselmeler açısından iki farklı statüde kamu görevlisi yaratan 47/2010 sayılı yasa ile 1 Ocak 2011 tarihinden sonra istihdam edilenler için memurluk, mali açıdan güven sağlayan bir kariyer basamağı olmaktan çıkmıştır.

Diğer taraftan Kıbrıs Türk kamu personel sisteminde sözleşmeli personel istihdamı, özel meslek bilgisi ve uzmanlık gerektiren belirli bir işin öngörülen sürede yapılabilmesi amacıyla getirilen istisnai bir istihdam şekli olarak düzenlenmiştir. Ancak bu istihdam şekli yalnızca özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa dayanan istisnai bir görev olarak düzenlenmiş olsa da her zaman bu amaç için kullanılmamaktadır. Özellikle yeni hükümetler göreve geldiğinde, KHK bertaraf edilerek sözleşmeli personel istihdamının siyasi kaygılarla kullanılması söz konusu olabilmektedir. Aynı zamanda sözleşmeli personel istihdamının sürekli personel gibi asli istihdam türüne alternatif olarak da kullanıldığı görülmektedir. Genel olarak sağlık alanında rastlanan bu uygulama, asli kadrolara sürekli personel olarak istihdam edilmesi gereken uzman hekim, diş hekimi, kimyager, biyolog gibi kamu sağlık çalışanlarının sözleşmeli personel olarak uzun yıllar hizmet vermelerine neden olmaktadır. Dolayısıyla sözleşmeli

personel istihdamının liyakat ilkesinden bir sapma olarak siyasal amaçlarla kullanılması, kamu yararı amacıyla hizmet yürütmekte olan kamu kurumlarında verimin düşmesine, personel arasındaki iş barışının bozulmasına ve sözleşmeli personelin uzun dönemli bir kariyer planlaması yapamamasına neden olmaktadır. Aynı zamanda bu durum maaş ve ücret rejiminde de adaletsiz ve karmaşık uygulamalar yaratmaktadır. Benzer olumsuzluklar geçici memur ve işçi istihdamlarında da söz konusu olmuştur. Bu bakımdan 7/1979 sayılı yasada öngörülmüş olan istihdam şekillerinin niteliksizleşmesine ve verimsiz bir çalışma şekline dönüşmesine neden olan uygulamaların önlenmesi gerekmektedir.

Bunlara ilaveten KKTC’de uygulanmakta olan ilerleme ve yükselme sistemi, 7/1979 sayılı Yasaya bağlı kamu görevlileri açısından kariyer güvencesi sağlarken, 47/2010 sayılı yasaya tabi olanlar açısından adaletsiz ve eşitsiz uygulamalar içermektedir. 7/1979 sayılı yasada düzenlenmiş olan derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi kuralları, hizmet güvencesi mekanizmasına bağlı olarak istihdam edilmiş olan kamu görevlilerinin her üç yılda bir terfi almasını ve maaşlarının da hem kıdeme bağlı olarak, hem de fazladan alınmış her diplomaya karşılık artmasını sağlamıştır. Ancak bu kurallar, kamu maliyesine yük oluşturmaları, mali sürdürülebilirlik açısından engel teşkil etmesi, liyakate ve performansa dayanmaması, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği artırmada yetersiz olması gerekçeleriyle eleştiri konusu olmuştur. Bu doğrultuda, terfi ve barem sistemini bir maliye politikası olarak ele almış olan 47/2010 sayılı yasa ile derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi kuralları yeniden düzenlenerek, bu yasaya tabi olan kamu çalışanlarının üst derecelere yükselebilmek için halen hizmet gördükleri kadro görevinde ve bulundukları derecede 7 yıl çalışmış olmaları ve yapılacak yükselme sınavında da en az 70 ve üzeri puan almış olmaları koşulları getirilmiştir. 47/2010 sayılı yasa ile getirilmiş olan bu yeni kurallar, 1 Ocak 2011 sonrasında istihdam edilenler ile 7/1979 sayılı yasaya bağlı olanlar arasında eşitsizlik yaratmış; vaad edilenin aksine, kaynak tasarrufunu ve kamu hizmetlerindeki etkinlik ve verimliliği artırmak yerine, çalışanların motivasyonunu olumsuz yönde etkilemiştir. Her ne kadar, 47/2010 sayılı Yasa’dan kaynaklanan sorunlar giderilmeye çalışılmışsa da ilerleme ve yükselme konusunda kamu görevlileri arasındaki eşitsizlikler devam etmektedir. Dolayısıyla, yürürlüğe konması planlanan personel reformunda, kademe ilerlemeleri ile derece yükselmelerinin liyakat ilkesine dayandırılarak daha verimli hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Kamu görevlilerinin değerlendirilmesi konusunda ise 2008 yılında 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasasında yapılan değişiklikle sicil sistemi kaldırılarak performans değerlendirmeye geçilmiştir. Performans değerlendirme sürecinden beklenen, kamu görevlisinin kişiliğinin, genel durum ve davranışlarının ve görevdeki başarısının değerlendirilmesinin yanında; verimliliğinin, fiziki, mali ve insani kaynakları etkin kullanıp kullanmadığının ve sonuca ne kadar sürede ve hangi miktarla ulaştığının önceden belirlenmiş ölçütler çerçevesinde değerlendirilmesidir. Bu bakımdan hem kurumsal hem de bireysel hedefler ile kamu görevlisinin bulunduğu kadro ve pozisyonlarda yürütmesi gereken görevlerinin, yıllık iş planları ile somut olarak belirlenmesi gerekmektedir. Ancak, günümüzde kamu görevlilerine uygulanmakta olan performans değerlendirme sisteminin içeriği kamu görevlisinin yetkinliğini, verimliliğini, kişisel niteliklerini, belirlenen hedefleri yerine getirip getirmediğini ve yürüttüğü görevlerdeki başarısını niceliksel olarak ölçmede yetersiz kalmaktadır. Bu durum, kamu görevlilerinde adil değerlendirilmeme kuşkusunu tetiklemekte, amirlerin performans değerlendirme sürecine olan ilgisinin azalmasına ve verimsizliğe yol açmaktadır.

Her ne kadar performans değerlendirmeye geçişle birlikte kamu kurumlarında etkinliğin ve verimliliğin artırılması, kamu yönetiminin siyasi etkilerden arındırılması, personel yönetimi alanında AB standartlarına ulaşılması, kamu kurumlarında var olan iç iletişim eksikliğinin giderilmesi, personele kendini geliştirme fırsatı tanınarak motivasyonunun artırılması, iyi performansın görünür kılınarak ödüllendirilmesi ve zayıf performansın da geliştirilmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulması ve terfilerde liyakatin ve adaletin sağlanması amaçlanmışsa da sistemin uygulanma sürecinde bu amaçlardan sapılmıştır. Bunun nedeni, KKTC’de kariyer ilkesi üzerine kurulmuş olan personel sisteminin, iş odaklı ve performansa dayalı olmaması; bu bakımdan da kamu kesiminde iş analizlerinin yapılmasının ve kamu görevlilerinin hizmetini ölçmeye yönelik somut kriterlerin belirlenmesinin kısıtlı olmasıdır. Çünkü, özel sektörün “verimlilik” kaygısından farklı olarak “kamu yararı” anlayışı temelinde örgütlenmiş olan kamu hizmetlerinde, personelin yürüttüğü hizmetin kalitesinin, miktarının, zamanlamasının ve etkinliğinin ölçülmesi işin doğası gereği mümkün gözükmemektedir.

Sonuç olarak sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerine dayanan kamu personel sistemi, bürokrasinin insan unsurunu oluşturan kamu görevlilerinin statü rejimine bağlı olarak güvenceli bir çalışma rejiminde hizmet vermelerini sağlamaktadır. Ancak 47/2010 sayılı yasa, bu güvenceli konum üzerinde olumsuz etkiler yaratmış, özellikle terfi mekanizmasının ve maaş rejiminin işleyişinde eşişsiz uygulamaların doğmasına yol açmıştır. Ayrıca, 2008 yılında kamu yönetimindeki dünya trendine uygun yeniden yapılanma çabasının ve verimlilik arayışının bir ürünü olarak getirilen performans değerlendirme sistemi, sicil sisteminden pek bir farkı olmayan ve çeşitli sorunlarla sürdürölmek zorunda kalınan bir değerlendirme yöntemi olarak uygulanmaktadır. Dolayısıyla statü rejimine aykırılık oluşturan, kariyer ve liyakat sistemine zarar veren uygulamaların kaldırılması ve performans değerlendirme sisteminin işlevselliğinin artırılması gerekmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: KAMU REFORMU: KAMU GÖREVLİLERİ YASA

TASARISI

Daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, KKTC’de halihazırda uygulanmakta olan ve 7/1979 sayılı yasanın temelini oluşturduğu kamu personel sistemi, 2000’li yıllardan itibaren bir reform süreci içerisine girmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesi kapsamındaki bu reform girişiminin ilk dört adımı; 2008 yılında yürürlüğe giren 73/2007 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası ile getirilen tek güvenlik sistemi, 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasasında yapılan değişiklikle sicil sistemi yerine getirilen performans değerlendirme sistemi, 2011 yılından beri uygulanmakta olan ve kamu personelinin maaş rejimi ve terfi sisteminde önemli farklılıklar yaratan 47/2010 sayılı “*Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası*” ve 2019 yılında Cumhuriyet Meclisi’nden geçirilen ancak henüz yürürlüğe girmemiş olan 41/2019 sayılı “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası*” ile atılmıştır. Bu dört reformist girişim ile altyapısı hazırlanmış olan kamu reformunun sonuncu ve en kapsamlı adımının ise 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası’nın yerine geçecek tamamen yeni bir yasa ile atılması planlanmaktadır.

Her ne kadar 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası’nın yerine tamamen yeni bir yasanın getirilecek olması genel bir kamu yönetimi reformu sürecini tamamlayıcı nitelikte bir girişim olsa da Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, hem KKTC’nin kuruluşundan beri kamu personel reformu amacıyla hazırlanmış olan ilk Tasarı olması, hem de kamuda köklü değişiklikleri öngörmesi ve kamu hizmetinin omurgasını düzenlemesi nedeniyle, kamuoyunda başlı başına bir “kamu reformu” olarak nitelendirilmektedir.⁴⁸³ Aynı zamanda bu Tasarı ile kamu yönetiminin etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulabilmesi, üçlü kararname ile gerçekleştirilen siyasi atamaların kapsamının daraltılması (depolitizasyon) ve liyakat-performans esaslı personel yönetimi anlayışının kurumsallaşması amaçlanmaktadır.⁴⁸⁴ Dolayısıyla bu Tasarı, yalnızca kamu personel sistemini odağına alan bir reform olarak görülmemekte ve tüm kamu

⁴⁸³ Yenidüzen Gazetesi, <http://www.yeniduzen.com/kamu-reformu-meclis-yolunda-112117h.htm>, (Erişim Tarihi: 25.08.2020).

⁴⁸⁴ *Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı*, RG: 18.02.2019, Sayı:20, EK:VI, Yasa Tasarı ve Önerileri, Genel Gerekçe, s.52.

yönetim sistemi üzerinde sonuçlar doğuracak bir adım olarak değerlendirilmektedir.⁴⁸⁵

Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nın ilk hali, 9 Ocak 2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak halkın bilgisine getirilmiştir.⁴⁸⁶ Sonrasında bu Tasarı üzerindeki çalışmalar devam etmiş ve bazı maddeler yeniden ele alınarak düzenlenmiştir. Tasarı'nın bu çalışmada ele alınan son hali ise 18 Şubat 2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu Tasarı ile ağırlıklı olarak kamu personel sisteminin üzerine kurulmuş olduğu temel ilkelerin, istihdam şekillerinin, hizmete giriş, ilerleme, yükselme, disiplin ve değerlendirme sistemleri ile üst kademe yöneticiliği sisteminin önemli ölçüde değiştirilmesi öngörüldüğünden; bu düzenleme, mevcut kamu personel sisteminde gerçekleştirilecek yapısal, işlevsel ve yönetsel bir dönüşümü ifade etmektedir. Ancak öngörülen bu dönüşümün sonuçlarının neler olacağı, söz konusu Tasarının yasalaşarak uygulanmaya başlaması halinde deneyimlenebileceğinden, bu bölümde, yeni Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nın ayrıntılı olarak incelenmesi yerine, yalnızca kamu personel sisteminin tabi olduğu değişim ve dönüşüm sürecinin yönünü analiz edebilmek adına, sistemin özgünlüğünü ortaya koyan yapı ve uygulamalarda meydana gelecek temel değişiklikler ele alınacaktır.

4.1. Temel İlkelerin Değiştirilmesi

Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nda, kamu personel sisteminin üzerine kurulmuş olduğu sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerinde değişikliğe gidildiği ve temel ilkelerin sayısının artırıldığı görülmektedir. Bu bağlamda söz konusu Tasarı'da kamu görevinin; *hukukun üstünlüğü ve şeffaflık, etkinlik ve verimlilik, tarafsızlık, işbirliği ve görev temsiliyeti, hesap verebilirlik, liyakat ve profesyonellik* olmak üzere yedi temel ilke esasında yerine getirilmesi ve yönetilmesi öngörülmektedir (md.5).

Bu ilkelerden *hukukun üstünlüğü ve şeffaflık*; kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken, kamuya hizmet etme ilkesine ve KKTC Anayasası başta olmak üzere tüm yasalara bağlı kalarak hareket etmeleri gerektiği şeklinde tanımlanmıştır. Böylece, 7/1979 sayılı yasada kamu görevlilerinin yerine getirmesi gereken bir yükümlülük olan "bağlılık ödevi"ne, hukukun üstünlüğü ve

⁴⁸⁵ KKTC Başbakan Yardımcılığı ve Dışişleri Bakanlığı, "Nami: AB'ye hazırlanmalıyız" 28 Şubat 2014 <https://mfa.gov.ct.tr/tr/nami-abye-hazirlanmaliyiz/>, (Erişim Tarihi: 25.08.2020).

⁴⁸⁶ Necatigil, a.k., s.386.

şeffaflık adı altındaki yeni düzenlemesiyle temel ilkeler arasında yer verilmiştir. Temel ilkeler arasında sayılan *etkinlik ve verimlilik* ilkesi ise kamu görevlilerinin faaliyetlerinin, kamu sektöründeki etkinliğin ve verimliliğin yükseltilmesini amaçlaması gerektiği şeklinde tanımlanarak, kamu reformunun amaçladığı özel sektör ile rekabet edebilen ve yüksek performanslı insan kaynağının etkin kullanılması hedefine uygun bir ilke olarak getirilmiştir.

Tarafsızlık ilkesi, kamu görevlilerinin vatandaşlara hizmet sunarken ve görevlerini yerine getirirken herhangi bir siyasal düşünce, dinsel inanç, cinsel yönelim vb. etmenlere bağlı kalmadan hareket etmeleri şeklinde tanımlanmıştır. Bu ilke aynı zamanda, hem 7/1979 sayılı Yasa’da hem de yeni Tasarı’da yer alan “ayrıcalık tanıma yasağı”nı tamamlayıcı nitelikte bir temel ilke olarak getirilmiştir.

İşbirliği ve görev temsiliyeti ilkesi de yine 7/1979 sayılı Yasa’daki “davranış ve işbirliği ödevi”nin yerine getirilerek; kamu görevlilerinin meslektaşlarıyla uyum içerisinde çalışmaları ve resmi görevlerinin gerektirdiği saygınlığı koruyan davranışlar sergilemeleri şeklinde ifade edilmiştir. *Hesap verebilirlik* ise kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili yapmış oldukları her türlü eylem ve işlemin sonucundan sorumlu tutulacaklarını vurgulamak için getirilmiştir.

Hem 7/1979 sayılı yasada hem de 47/2010 sayılı yasada temel ilke olarak benimsenmiş olan ve yine söz konusu Tasarı’da temel ilkeler arasında yer alan *liyakat* ilkesi, kamu görevlisinin herhangi bir ayrımcılığa maruz kalmadan; nesnel ölçütlere dayanarak hizmete alınması, meslekte ilerlemesi, yükselmesi ve görevden ayrılması ve bu aşamalarda yalnızca görevindeki yeterliliğinin göz önünde tutulması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, Tasarı’da liyakat ilkesine temel ilkeler arasında yer verilmiş olması, eski düzende olduğu gibi yeni düzende de kamu personel sisteminin liyakat sistemine dayanacağını göstermiştir.

Temel ilkeler arasında sayılan son ilke olan *profesyonellik* ilkesi ise kamu kesiminde profesyonellik ilkesinin daha fazla benimsenerek kamu görevlilerinin ihtiyaç duyduğu eğitimin, bilginin, yeterliliğin ve kendini geliştirebilme koşullarının sağlanması şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan profesyonellik ilkesinin, 7/1979 sayılı yasada tanımlanmış olan kariyer ilkesinin yerine getirilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Ancak önceki düzenlemede yer alan kariyer ilkesi, kamu görevlilerinin hizmet süreleri boyunca bulundukları hizmet sınıfının öngördüğü en yüksek derecelere yükselebilmek olanağına sahip olmaları ve kamu görevini bir

meslek olarak benimseyebilmelerini anlatan bir hizmet modelini ifade etmektedir. Dolayısıyla doğası gereği profesyonellik olgusunu içerisinde barındırmaktadır. Bu bakımdan söz konusu Tasarı'da kamu görevlilerine meslekte en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağının verilmesi gerektiğinin belirtilmeyerek, yalnızca kamu görevlisinin eğitim, yeterlilik ve yetiştirme olanaklarının artırılması anlamına gelen profesyonellik ilkesine bağlı kalınması, kariyer ilkesi yerine getirilen bir düzenleme için yetersiz kalmıştır.

4.2. İstihdam Şekillerinin Yeniden Düzenlenmesi

Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nda, 7/1979 sayılı Yasa'nın kapsamına ilişkin kuralları daha açıklayıcı olacak şekilde yeniden düzenlenmiş ve terimler yeniden tanımlanmıştır. Bu doğrultuda istihdam şekilleri de yeniden ele alınarak, kamu görevi dışında tutulan ve özel nitelikte olan kamu hizmetleri için danışman ve özel kalem kadroları oluşturulmuştur. Benzer şekilde sözleşmeli personel ve işçi istihdamı da hem kamu görevi dışındaki belirli hizmetler için öngörülmüş, hem de bu şekilde istihdam edilenlerin sürekli personel halini almasının önüne geçebilmek için istihdamları daha sıkı şartlara ve özel koşullara bağlanmıştır.

Her şeyden önce söz konusu Tasarı'da kamu görevi ile kamu hizmetinin birbirinden ayrı iki kavram olduğu belirtilmiştir. Buna göre kamu görevi:

“devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevler iken; kamu hizmeti, devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu tüm hizmetler olarak tanımlanmıştır. Kamu görevlisi ise devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevleri, kamu yetkisi kullanarak ve kamu çıkarlarını gözetenek yerine getiren ve bu hizmetlerin gerektirdiği asıl ve sürekli kadrolara bağımsız organ olan KHK tarafından atanan, Genel Bütçeden maaş alan kişiler ile üst kademe yöneticileri”

olarak tanımlanmıştır (md.2).

Bu doğrultuda Tasarı'nın kapsamı; *“devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren kurumlarda asıl ve sürekli görevlerde çalışan kamu görevlilerine uygulanacağı”* belirtilerek daraltılmıştır. Bu kurumlarda sözleşmeli personel, danışmanlar, özel kalem veya işçi olarak çalıştırılanlar veya bu kurumlara bağlı döner sermayeli işletmelerde sözleşmeli veya işçi olarak çalıştırılanlar hakkında ise bu Tasarı'da öngörülen

özel kurallar ve İş Yasası ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Referandum Yasası kurallarının uygulanacağı belirtilmiştir (md.4/1).

Yine kapsam açısından yargı mensuplarının, Sayıştay, KHK ve Ombudsman gibi bağımsız kuruluşların personelinin, Güvenlik Kuvvetlerine bağlı askeri personelin, Polis Örgütü (Kuruluş Görev ve Yetkileri) Yasasına bağlı olarak çalışan polis mensupları ve sivil hizmet görevlilerinin, Sivil Savunma Teşkilatı personelinin, öğretmenlerin ve kamu sağlık çalışanlarının haklarında kendi özel yasa kurallarının uygulanacağı, ancak özel yasalar ile düzenlenmeyen konularda bu Yasa kurallarının uygulanacağı belirtilmiştir (md.4/2). Aynı zamanda bu personel için düzenlenen mevzuatta ve KİT'lerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevleri yürüten diğer kamu personeli için düzenlenen mevzuatta, Tasarı'daki genel maaş ve ücret rejimini bozacak maaş veya ücret öngörülemediği (md.4/3) ve hizmetlerin sınıflandırılması ile personelin kadrolarının belirlenmesinin, bu Tasarı'daki hizmet sınıfları ve kadroların belirlenmesindeki esasların temel alınarak yapılması gerektiği belirtilerek (md.4/4), Kamu Görevlileri Yasası'nın kamu personel sisteminin düzenlendiği temel yasa olma özelliği devam ettirilmiştir. Ancak hangi personele ne ölçüde uygulanacağı, Anayasa'daki kamu görevlisi-diğer kamu personeli ayrımı gözetilerek ve 7/1979 sayılı Yasa'da olduğundan daha açık bir şekilde ifade edilmiştir.

İstihdam şekilleri açısından, Tasarı'ya göre kamu görevinin yürütülmesi, asıl ve sürekli personel statüsündeki kamu görevlilerine hasredilmiş; 7/1979 sayılı Yasa'daki düzenlemeden farklı olarak, kamu görevi dışında tutulan kamu hizmetleri için danışman, özel kalem, sözleşmeli personel ve işçi istihdam edilebileceği belirtilmiştir (md.141).⁴⁸⁷ Cumhuriyet Meclisi Başkanı, Başbakan veya Bakanlar tarafından görevlendirilecek ya da kamu görevi dışından sözleşmeli olarak istihdam edilebilecek olan Danışmanlar'ın yürütecekleri görevlerin; bakanlıkların politikalarının belirlenmesi, yasal düzenlemeler yoluyla uygulamaya geçirilmesi, ne derece etkili olduklarının değerlendirilmesi, siyasi ve teknik değerlendirmelere katkıda bulunulması, alternatif politikaların

⁴⁸⁷ Tasarı'nın ilk halinde, kamu görevi dışındaki kamu hizmetlerinin sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülmesi kesin bir kural olarak getirilmişti. Sözleşmeliler ise Tasarı'da belirtilen özel kurallar uyarınca Danışman, Sözleşmeli Personel ve Özel Nitelikli Sözleşmeli Personel olarak üç gruba ayrılmıştı. Ayrıntılı bilgi için bkz., *Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı*, RG: 09.01.2014.

oluşturulması, geliştirilmesi ve olası etkilerinin analiz edilerek gerekli düzenlemelerin önerilmesi gibi görevler olduğu belirtilmiştir.

Başbakanlık Danışmanı'na ise bu görevlerin yanında; Başbakanlık ile diğer kurumlardaki danışmanlar arasında gerekli koordinasyonu sağlamak, siyasi, ekonomik, sosyal ve güvenlikle ilgili konularda araştırma yapmak, bilgi toplamak, sonuçlara ilişkin analizleri içeren raporlar hazırlamak, hükümetin uygulamaya koyacağı proje, plan ve politikalar üzerinde diğer Danışmanlarla birlikte değerlendirme yapmak ve Başbakan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek gibi görevler verilmiştir. Ayrıca tüm Danışmanlar'ın, kendilerini istihdam eden kişi kimse ona karşı sorumlu olacağı ve kamu görevi kapsamına giren konularda idareye doğrudan müdahale edemeyeceği belirtilmiştir (md.143/6). Bu bakımdan, hem yürütecekleri görevler, hem de istihdam şekli açısından, yönetsel olmaktan ziyade, siyasal nitelikli ve uzmanlık gerektiren bir makam olarak nitelendirilebilecek Danışmanlık kurumu, bakanların iş yükünün hafifletilmesi ve karar alma mekanizmalarının güçlendirilmesi amacıyla getirilmiştir.⁴⁸⁸

Özel Kalem istihdamı ise 53/1977 sayılı Üst Kademe Yöneticileri Yasası kapsamında olan ve Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Başbakan ve Bakanların Özel Kalem hizmetleri ile resmi ve özel yazışmaları ve şifre ve protokol işlerini yürüten Özel Kalem Müdürleri'nin yerine getirilmiştir.⁴⁸⁹ Tasarı'ya göre Özel Kalem; Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi Başkanı, Başbakan veya Bakanlar tarafından, en az lisans diplomasına sahip olunması koşuluyla, kamu görevi içinden görevlendirilecek veya kamu görevi dışından sözleşmeli olarak istihdam edilebilecektir. Kamu görevlileri, kamu sağlık çalışanları ve öğretmenler de kadroları saklı kalmak ve en az lisans diplomasına sahip olmak koşuluyla, Özel Kalem olarak yazılı görevlendirilebilecektir. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi Başkanı, Başbakan ve Bakanlar'dan herbiri 1 Özel Kalem istihdam edebilecektir. Ayrıca, Özel Kalemin sayısı ve ödeneği, her yıl ilgili kurumun bütçesi altında belirlenecektir (md.144).

⁴⁸⁸ Danışmanların statüleri ve üstlenecekleri görevler itibarıyla, Türkiye'deki kamu örgütlenmesinde 2011 yılında çıkarılan 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile uygulamaya geçirilen *Bakan Yardımcılığı* ile benzerliği dikkat çekmektedir. (Türkiye'deki Bakan Yardımcılığı uygulaması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Mehmet Topaca, "Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye'de Bakan Yardımcılığı", *Türk İdare Dergisi*, S:479, Aralık 2014).

⁴⁸⁹ Ümrül Tözün, Personel Dairesi Şube Amiri, kişisel görüşme, 16.09.2020.

Tasarı'da Özel Kalemin yürüteceği görevler; özel nitelikteki resmi yazışmaları ve görüşmeleri yaparak koordine etmek, çalışma programını günlük, haftalık ve aylık olarak hazırlamak, toplantıları ve görüşme taleplerini değerlendirip düzenlemek, kendisine iletilen bilgi, belge ve haberleri bağlı olduğu kişinin bilgisine getirmek, işlerin talimatlar doğrultusunda yapılıp yapılmadığını kontrol etmek, bağlı olduğu kişinin konuşma metni hazırlıklarını yapmak, toplantı ve görüşmeleri kayda almak veya alınmasını sağlamak, yapılacak görev seyahatlerini koordine etmek, açılış, kutlama vb. törenlere katılım programlarını ayarlamak ve kendisini istihdam etmiş olan en üst hiyerarşik amirinin vereceği diğer görevleri yerine getirmek şeklinde belirlenmiştir (md.144/6).

Tasarı'ya göre, hem Danışmanların, hem de Özel Kalemlerin görevleri, kendilerini istihdam eden Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi Başkanı, Başbakan veya Bakanın görevi sona erdiği zaman veya herhangi bir zaman görevden alınma ile sona erecektir. Görevi sona eren kamu görevlileri, kamu sağlık çalışanları ve öğretmenler, önceki kadrolarına geri dönecek ve önceki kadrolarının maaşını almaya başlayacaktır (md.143 ve 144). Ancak Danışman ya da Özel Kalem olarak görev yapacak olan kamu görevlisinin, kamu sağlık çalışanının ve öğretmenin yükselme hakkı saklı tutulacak ve bu mevkillerde görev yaptıkları her hizmet yılına karşılık, önceki kadrolarındaki maaş kademesinde 1 kademe ilerlemesi alabileceklerdir. Danışman ve Özel Kalem olarak görev yaparken yükselme kadrolarına atananların ise bu görevleri, yeniden bu mevkilere atanma hakları saklı tutulmak kaydıyla sona erecektir. Bu açıdan Danışmanlar ile Özel Kalem, kamu görevlileri arasından da görevlendirilebilecek olması ve atama ve göreve dair olan kurallar dışında, kamu görevlilerinin tabi oldukları bazı ilke ve kurallara tabi olması bakımından, *geçici kamu görevlisi* gibi hizmet verecektir.⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ İngiltere'deki uygulamada da her bakanlıkta doğrudan bakana bağlı (özel) olarak çalışan ve sadece ondan emir alan danışmanlar (*special adviser*) bulunmaktadır. Danışmanlar, bakan tarafından önerilmekte ve Başbakan tarafından atanmaktadır. İşlevleri ise bakanların konuşmalarını hazırlamak, yönelti belirlemede bakana önerilerde bulunmak ve bazı yürütme faaliyetlerinde bakan adına görev yapmaktır. Danışmanlar, bakan adına kabine komitesi toplantılarına katılabilmelerine ve bakan adına bazı açıklamalar yapabilmelerine rağmen, bakanlık adına görüş açıklayamamakta ve bakanlığı temsil edememektedir. Danışmanların eylem ve işlemlerinden de bakan sorumludur. Ancak bu Danışmanlar, memurların tabi olduğu ilke ve kurallara (atama ve göreve dair) tabi olmamakla birlikte, geçici kamu görevlisi, yani memur statüsündedir (*temporary civil servants*). Tabi oldukları ilke ve kurallar ise Danışmanlar Yönetmeliği (*Code of Conduct for Special Advisers*)'nde düzenlenmektedir. (Koray Karasu, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", 3. Baskı, Ankara, Ekim 2013, s.184).

Bunlara ilaveten, Danışman ve Özel Kalem istihdamında, hizmete giriş için aranan koşullara sahip olmadan da dışarıdan atama yapabilme imkanı sağlanacaktır. Tasarı'ya göre, kamu hizmetine alınmada genel bir koşul sayılan, devlet bütçesinden, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan veya herhangi bir fondan emeklilik maaşı çekmemiş olmak koşulunun aranmayacağı ve herhangi bir yaş sınırı olmaksızın istihdam yapılabileceği belirtilmiştir (md.142). Böylece emekli olmuş kamu görevlileri gibi emekli olmuş özel sektör çalışanları ile akademisyenlerin de Danışman ya da Özel Kalem olarak istihdam edilmesine imkan sağlanmıştır. Bu durum, aynı zamanda Danışman ve Özel Kalem için atamada ayrıcalıklı bir statü oluşturulması anlamı da taşımaktadır.⁴⁹¹

Tasarı'da, sözleşmeli personel istihdamına ilişkin de çeşitli değişiklikler öngörülmüş ve bu istihdam şekli, hizmet süreleri açısından, kendi içinde üç gruba ayrılmıştır. Buna göre kurumlar, özel bir meslek ve uzmanlık bilgisini gerektiren hususlarda veya bakanlar kurulunca onaylanan projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi ve yürütülmesi gibi geçici süreli görevlerde çalıştırılmak üzere, ilgili alanda lisans ve yüksek lisans (master) diplomasına sahip veya lisans diplomasına sahip olup ilgili alanda fiilen en az 5 (beş) yıllık bir iş tecrübesine sahip yerli veya yabancı kişileri ⁴⁹², *tam zamanlı*, *yarı zamanlı* ve *proje bazlı* sözleşmeli personel olarak istihdam edebilecektir. Ancak, sözleşmeli personelin (tam zamanlı, yarı zamanlı ve proje bazlı) sayısının hiçbir şekilde bu yasaya bağlı kurumların teşkilat yasalarında kamu görevlileri için öngörülen toplam kadro sayısının % 3 (yüzde üç)'ünü aşmaması gerekmektedir. Ayrıca, tam zamanlı ve proje bazlı sözleşmeli personelin istihdamında, yabancı uyruklu ve anadili Türkçe olmayan dışındakilerde, birinci düzey yeterlilik sınavını geçmiş olma koşulunun aranacağı belirtilmiştir (md.145).

Tasarı'ya göre tam zamanlı sözleşmeli personel istihdamı için yapılan başvuruların, Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı'ndan üst kademe yöneticileri ile sözleşmeli personelin istihdam edileceği alanda çalışmaları bulunan en az

⁴⁹¹ Bu ayrıcalık, Türkiye'deki uygulama ile benzerlik taşımaktadır. Türkiye'de Bakan Yardımcıları'nın statüleri, *istisnai memur* olarak belirlenmiştir. Bunun nedenlerinden biri, Bakan Yardımcılığı kadrolarına 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan şartları taşımadan da dışarıdan atama yapabilme fırsatı sağlanmasıdır. Buradaki istisnailik, dışarıdan atama yapabilmeye ve kanunda öngörülen ilerleme sisteminin dışına çıkılarak daha yüksek derecelerden maaş verilebilmesindedir (Mehmet Topaca, *a.g.k.*, s. 315).

⁴⁹² Tasarı'da, sözleşmeli personel istihdamı için KKTC yurttaşı kişiler arasında aranan uzmanlık niteliğine haiz kişilerin başvuruda bulunmaması halinde, KKTC yurttaşı olma koşulunun aranmayacağı belirtilmiştir (md.142/2).

Doktor ünvanına sahip bir Üniversite Öğretim Üyesi'nden oluşacak Kurul tarafından değerlendirilmesi ve uygun nitelikleri taşıyanların sınava tabi tutulması öngörülmüştür. Böylece sözleşmeli personel istihdamında liyakat ilkesinin ön plana çıkarılması sağlanmaya çalışılmıştır. Yarı zamanlı sözleşmeli personel istihdamının ise en çok 1 yıllık süre için ve hiçbir şekilde bu sürenin uzatılmaması kaydıyla, ilgili Bakanlığın talebi üzerine, Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının onayı doğrultusunda yapılması öngörülmüştür. Projeye dayalı sözleşmeli personel istihdamının da yine ilgili Bakanlığın talebi üzerine, yine Personel Dairesi ile Maliye Bakanlığı'nın uygunluk görüşü doğrultusunda, ancak Bakanlar Kurulunun onayı ile proje süresini kapsayacak şekilde yapılacağı belirtilmiştir (md.145/3).

İşçi istihdamında ise Kurumların, bedensel niteliklerin kullanılmasını gerektiren işlerin görülebilmesi amacıyla, emekli statüsü taşımayan ve herhangi bir emeklilik geliri (emekli maaşı) olmayan kişileri işçi olarak istihdam edebileceği belirtilmiştir. Ayrıca işçilerin, Personel Dairesi, Maliye Bakanlığı ve ilgili Kurumun yöneticilerinden oluşacak İşçi İstihdam Komitesi (İİK) tarafından istihdam edilmesi kuralı getirilmiştir. İİK'nin istihdam sürecinde uygulayacağı usul ve esasların ise Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Tüzükle düzenleneceği belirtilmiştir. Böylece işçiler, bu Tasarı'da belirtilen özel kurallara bağlı olarak, yalnızca fiziksel güç gerektiren işlerde çalıştırılmak üzere ve kendi liyakat esasları çerçevesinde istihdam edilecektir (md.146).

Öte yandan Tasarı'da, her ne kadar kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu görevlisi, Danışman, Özel Kalem, sözleşmeli personel ve işçi olarak beş istihdam şekli öngörülmüş olsa da önceden sözleşmeli personel, geçici personel, geçici işçi ya da geçici memur statüsünde istihdam edilmiş olup, halen görev yapmakta olanların durumuna ilişkin bazı geçici kurallara yer verilmiştir. Örneğin, geçici 7'nci maddeye göre, Tasarı yürürlüğe girmeden önce geçici statüde istihdam edilmiş olanların, bu Tasarı'nın yürürlüğe gireceği tarihten itibaren 3 yıl içinde Komisyon tarafından düzenlenecek yeterlik sınavını geçmek kaydıyla görevlerine devam edebilecekleri, aksi halde görevlerinin sona ereceği belirtilmiştir.⁴⁹³ Aynı maddede, bu Tasarı'nın yürürlüğe gireceği tarihten önce

⁴⁹³ Geçici 7'nci maddeye göre, geçici personelin nakli, görevden çekilmesi, görevden uzaklaştırması, görevine son verilmesi dahil tüm işlemlerini yürütmek üzere, Personel Dairesi Müdürü başkanlığında, Maliye Bakanlığı ve Çalışma Bakanlığı'ndan temsilcilerin de katılacağı

geçici işçi statüsünde istihdam edilmiş olanların da içinde bulunduğu hizmet sınıfının bu Tasarı'da öngörülen eğitim koşulunu tamamlamak koşuluyla, geçici personel statüsünde görev yapmaya başlamaları öngörülmüştür. Böylece, geçici işçi olarak istihdam edilmiş olanlardan, bedensel güç gerektiren hizmetleri yerine getirmeyi tercih edenler dışındakilerin, artık geçici personel olarak çalışmaya devam etmeleri amaçlanmıştır.

Son olarak Tasarı'nın geçici 8'nci maddesinde sözleşmeli personel olarak istihdam edilmiş olup halen görev yapanların durumu düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre bu Tasarı'nın yürürlüğe gireceği tarihten önce sözleşmeli personel olarak istihdam edilmiş olan ve halen bu statüde görev yapanların, hizmet süreleri uzatıldığı müddetçe tüm hak ve yükümlülüklerinin sürmesi öngörülmüştür. Böylece sözleşmeli personel olarak görev yapmakta olanların statüsü, önceden kazanılmış bir hak olarak koruma altına alınmıştır.

4.3. Hizmet Sınıflarının Yeniden Düzenlenmesi

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nda, üç ana hizmet sınıfı (Yöneticilik Hizmetleri Sınıfı, Genel Hizmetler Sınıfı ve Mesleki ve Teknik Hizmetler Sınıfı) yer almakta, bu hizmet sınıfları altında da 56 hizmet sınıfı bulunmaktadır. Ancak, ayrıntılı hizmet sınıflarının bulunması ve nerdeyse her kadro için bir hizmet sınıfı yaratılmış olması, gerek nakil işlemlerinde, gerekse kadroların oluşturularak görev yetki ve sorumlulukların belirlenmesinde sorunlar yaratan bir yapı olarak görülmektedir. Bu bağlamda Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nda hizmet sınıflarının kapsamının daraltılarak; *üst kademe yöneticileri sınıfı, yöneticilik hizmetleri sınıfı, mesleki ve teknik hizmetler sınıfı, genel kamu hizmetleri sınıfı, yardımcı mesleki ve teknik hizmetler sınıfı ve yardımcı genel kamu hizmetleri sınıfı* olmak üzere altı ana hizmet sınıfına (md.11) ayrılmıştır.⁴⁹⁴ Ayrıca her hizmet sınıfı, kendi içinde; görevin önemine, karmaşıklılığına, gerektirdiği eğitim, liderlik takım çalışması vb. kişisel nitelikler, tecrübe ve sorumluluklara göre yükselme (terfi) adımı olan derecelere ayrılarak yeniden düzenlenmiştir (md.9).

Tasarı'nın hizmet sınıfları açısından getirmiş olduğu değişikliklerden bir diğeri, yürürlükteki 7/1979 sayılı yasa'da yöneticilik hizmetleri sınıfı içerisinde yer

Geçici Personel Komisyonu (GPK)'nın kurulması öngörülerek, geçici personelin çalışma hayatının daha profesyonel bir şekilde planlanması sağlanmaya çalışılmıştır.

⁴⁹⁴ Personel Dairesi Bilgi Edinme Başvurusu, 2018, a.k.

alan üst kademe yöneticilerinin ayrı bir sınıf haline getirilmesi olmuştur. Tasarı'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte “*Üst Kademe Yöneticileri Yasası*”nın yürürlükten kaldırılacak olması düşünülmüş olup, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlıkların hizmet teşkilatının en üst amiri olan ve üçlü kararname ile atanan Müsteşarları, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterini ve Başbakanlık Denetleme Kurulu Başkanını kapsayacak şekilde oluşturulmuştur. Yöneticilik hizmetleri sınıfı ise üst kademe yöneticisi olanlar dışındaki diğer yöneticileri kapsayacak şekilde düzenlenmiş olup dört dereceye ayrılmıştır (md.11/2 ve 3).

Tasarı'ya göre yöneticilik hizmetleri sınıfının I. derecesi genel müdürleri ve genel sekreterleri; II. derecesi müdürleri, müdür temsilcileri, kaymakamları ve benzer nitelikteki görev ve sorumlulukları yürüten diğer kamu görevlilerini; III. derecesi müdür muavinleri ile benzer nitelikteki görev ve sorumlulukları yürüten diğer kamu görevlilerini ve IV. derecesi ise şube amirleri ile yardımcı yönetici niteliğindeki diğer amirleri kapsayacak şekilde düzenlenmiştir (md.16). Aynı zamanda, bu kadrolara atanma ve terfiler için yarışma sınavı yapılması öngörülmüştür (md.17). Atamaların ise bağımsız bir organ olan KHK tarafından yapılması kuralı getirilmiştir (md.35). Bu sayede, kariyer ve liyakat ilkelerine dayanan atamaların sayısının artırılarak siyasi atamaların sayısının azaltılması düşünülmüştür.⁴⁹⁵

Yine Tasarı'ya göre, *mesleki ve teknik hizmetler sınıfı* ile *genel kamu hizmetleri sınıfı*'nın, 7/1979 sayılı yasa'da olduğu gibi, lisans düzeyinde yüksek öğrenim gerektiren hizmet sınıfları olarak üç dereceye ayrılması öngörülmüştür (md.18 ve 19). Yardımcı mesleki ve teknik hizmetler sınıfı ile yardımcı genel kamu hizmetleri sınıfı ise ön lisans veya orta öğrenim gerektiren hizmet sınıfları şeklinde düzenlenmiş olup, dört dereceye ayrılmıştır (md.20 ve 21). Böylece, mesleki ve teknik hizmetler ile genel kamu hizmetleri sınıflarının her birinin kendi içinde üniversite mezuniyeti, orta öğrenim ve ortaokul öğrenimi gerektiren hizmet sınıfları şeklinde ayrılması uygulaması ilke olarak devam ettirilmekle birlikte, eğitim düzeyi, üniversite mezuniyeti ile ön lisans veya orta öğrenim (lise) düzeylerine yükseltilerek ortaokul düzeyi kaldırılmıştır.

⁴⁹⁵ Hakan Dulkadiroğlu ve Süha.O. Albayrak (2018), *a.g.k.*, s. 210.

Tasarı'da, yukarıda belirtilen sınıflar dışında kadro ihdas edilemeyeceği (md.25), yasada kadrosu belirtilmedikçe kamu görevlisi çalıştırılmayacağı ve hizmet koşulları önceden belli olmayan kadrolara atama yapılamayacağı (md.26) kuralları getirilmiş olup; kadroların, kamu görevi içine açık olabileceği gibi kamu görevi dışına da açık olabileceği belirtilmiştir. Kadroların kamu görevi içinden mi yoksa dışından mı doldurulacağına ilişkin ayrımın ise hizmetin özellikleri ve gerektirdiği deneyimler dikkate alınarak, ilgili hizmet şemasındaki aranan nitelikler kısmında düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu durumda, kamu görevi dışından yapılacak başvurularda, adayların yüksek lisans veya doktora yapıp yapmadığına ya da kurumun görev alanına giren konularda belirli süre çalışmış olmak koşulunu taşıyıp taşımadığına bakılabilecektir. Bu çerçevede, üst kademe kadrolarının tümünün, kamu görevi içinden veya dışından, her iki şekilde istihdama da açık olacak şekilde düzenlenmesi kuralı getirilmiştir. Yöneticilik hizmetleri sınıfı kadrolarının ise kamu görevi içine ve dışına açık olabileceği gibi, sadece kamu görevi içine de açık olabileceği belirtilmiştir. Genel kamu hizmetleri sınıfı ile mesleki ve teknik hizmetler sınıfının III. derecesinde yer alan kadroların da kamu görevi içine ve dışına açık olması, ancak bu hizmet sınıflarının I. ve II. derecesindeki kadroların sadece kamu görevi içine açık olması öngörülmüştür (md.24).⁴⁹⁶

Bunlara ilaveten Tasarı'da, yukarıda belirtilen hizmet sınıflarına girişte, sınıflar içinde veya sınıflar arası yükselmelerde (terfilerde), KHK tarafından yapılacak sınavlara ilişkin de bazı değişiklikler öngörülmüştür.⁴⁹⁷ Bu kapsamda, yeterlik ve yarışma sınavı olmak üzere iki tür sınav uygulanacağı belirtilmiştir. Yeterlik sınavı, kamu görevine ilk kez atanacak veya sınıf değiştirecek adayların yeterliliklerini saptamak amacıyla, iki seviyeli ve çoktan seçmeli olarak yapılacaktır. Bunlardan Birinci Düzey Yeterlik Sınavı, Yöneticilik Hizmetleri Sınıfı, Mesleki ve Teknik Hizmetler Sınıfı ile Genel Kamu Hizmetleri Sınıfındaki; İkinci Düzey Yeterlik Sınavı ise Yardımcı Mesleki ve Teknik Hizmetler Sınıfı ile Yardımcı Genel Kamu Hizmetleri Sınıfındaki kadrolara başvuracaklar için

⁴⁹⁶ Yine de hem kamu görevi içinden hem de kamu görevi dışından yapılacak atamalarda, Tasarı'da öngörülen sınavlarda başarılı olmak koşulu aranacaktır (md.17/4).

⁴⁹⁷ Tasarı'nın ilk halinde, kamu görevine ilk atama ve derece yükselmelerinde, ilgili kurumların temsilcilerine söz hakkı sağlayacak sınav kurullarının oluşturulması öngörülmüştü. Üç farklı şekilde oluşacak bu sınav kurullarının yapısının ise konusunda uzman kamu görevlileri ile akademisyenlerin de katılımıyla kurulacağı belirtilmişti. Ancak, KHK'nın mevcut yapısının buna uygun olmaması nedeniyle, söz konusu sınav kurulları Tasarı'nın son halinden çıkarılmıştır. (Hakan Dulkadiroğlu ve Süha.O. Albayrak, *a.g.k.*, s.210.)

yapılacaktır (md.31). Böylece, mevcut Sınav Tüzüğü'ne göre kamu görevine ilk atamalar için yapılan; üst düzey, orta düzey, alt düzey ve ortaokul düzeyi olmak üzere dört seviyeli yeterlik sınavı uygulamasından vazgeçilmiştir.

Son olarak Tasarı'da, yarışma sınavının (özel ihtisas sınavları), *yazılı sınav* veya yeni bir uygulama olarak öngörülmüş olan *yazılı ve uygulamalı sınav* ile *sözlü sınav* olmak üzere iki aşamalı olarak yapılması ve sözlü sınavların da görüntülü kayda alınması öngörülmüştür (md.34). Bu sayede, adayların değerlendirme, analiz ve sentez kapasitesinin, hem teorik hem de pratik (uygulamalı) olarak ölçülmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, önceki düzenlemede yer alan yabancı dil sınavı uygulamasının kaldırılması ve bunun yerine yabancı dil bilmenin, artık kadroların hizmet şemalarında, hizmetin özelliğine göre konulacak bir ek nitelik olarak düzenlenmesi öngörülmüştür. Ancak bu durumda da geçerli kabul edilecek yabancı dil seviyesinin, Avrupa Dil Pasaportu'nun (Common European Framework of Reference for Languages),(CEFR)'in B1 düzeyinden az olmaması ve söz konusu belgenin uluslararası geçerliliğe sahip olması şartları getirilmiştir (md.22).

4.4. Performansa Dayalı Sistem

Tasarı'da, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlanabilmesi için kamu görevlilerinin performanslarının değerlendirilmesine ilişkin esaslar yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, 2008 yılında uygulamaya geçirilmiş olan performans değerlendirme sistemi daha etkin hale getirilerek, olumsuz performans, görev (iş) güvencesi ve terfi hakları ile ilişkilendirilmiştir.⁴⁹⁸ Ayrıca, halihazırda geçici ve sözleşmeli personel statüsünde olanlar, performans değerlendirme sistemi kapsamına alınarak görevde kalabilmeleri bazı şartlara bağlanmıştır. Bu sayede, performans yönetiminin, personelin verimliliği üzerindeki etkisinin artırılması amaçlanmıştır.

Öncelikle Tasarı'da, 7/1979 sayılı yasada öngörülmüş olan kurallardan farklı olarak, kamu görevlilerinin görevlerinde başarılı olup olmadıklarının ve verimliliklerinin, yılda en az bir kez kurumlarınca değerlendirilmesi kuralı getirilmiştir. Böylece yalnızca yıl sonunda yapılacak değerlendirmeye tüm yılın sonuçlandırılması yerine, yıl içerisinde birkaç kez değerlendirme yapılmasına olanak sağlanmıştır. Bu değerlendirmenin ise Tasarı'da ve hazırlanacak olan yeni

⁴⁹⁸ A.k, s.211.

Tüzük'te belirtilen kurallar çerçevesinde, performans ölçme yöntemiyle yapılacağı belirtilmiştir (md.78).

Tasarı'da, kamu görevlilerinin performanslarının, genel performans ve adaylığa ilişkin performans olmak üzere iki şekilde değerlendirilmesi öngörülmüştür. Genel performansın değerlendirilmesinde, kamu görevlilerinin önceden belirlenmiş olan hedefleri ne derece yerine getirmeyi başardıklarının ve derece yükselmesine hazır olup olmadıklarının, her değerlendirme yılının sonunda değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu değerlendirme, yöneticilik hizmetleri sınıfının I. ve II. derecesindeki kamu görevlileri için “başarılı” ve “başarısız” olmak üzere iki derece ile; yöneticilik hizmetleri sınıfının I. ve II. derecesindeki kamu görevlileri dışındaki kamu görevlileri için de “çok başarılı”, “başarılı”, “tatmin edici”, “başarısız” olmak üzere dört derece ile ölçülecektir. Ayrıca genel performans, her değerlendirme yılının ortasında, birinci değerlendirme amiri ile kamu görevlisi arasında, performansı engelleyici unsurların tespit edilebilmesi amacıyla bir kez karşılıklı olarak gözden geçirilecektir. Bu süreçte kamu görevlisinin görev ve hedeflerinde değişiklik olmuşsa, bu durum performans değerlendirme formuna kaydedilecektir.⁴⁹⁹

Tasarı'ya göre kamu görevlilerinin olumsuz değerlendirilmesi, yöneticilik hizmetleri sınıfının birinci ve ikinci derecesindeki kamu görevlilerinin “başarısız”; aynı hizmet sınıfının birinci ve ikinci derecesindeki kamu görevlileri dışındaki kamu görevlilerinin ise “tatmin edici” veya “başarısız” olarak değerlendirilmesi şeklinde tanımlanmış ve çeşitli yaptırımlara bağlanmıştır.⁵⁰⁰ Bu kapsamda, genel performansında olumsuz değerlendirilenlerin kademe ilerlemesi alması ve derece yükselmesi kadrolarına başvurması engellenmiştir. Ayrıca, yöneticilik hizmetleri sınıfının ilk iki derecesindeki yöneticilerin iki yıl ard arda olumsuz değerlendirilmeleri durumunda KHK tarafından önceki kadrolarına döndürülmeleri zorunluluğu getirilmiştir. Kadrolarının dolu olması halinde ise ona denk bir kadroya veya kadro fazlası olarak önceki kurumlarında görevlendirilmeleri öngörülmüştür. Bu durumda kamu görevlileri, eski kadrolarının maaşlarını bıraktıkları yerden almaya devam edecektir.

⁴⁹⁹ Önceki düzenlemede olduğu gibi Tasarı'da da kamu görevlilerinin değerlendirilmesinin ve performansının ölçülmesinin, kamu görevlisinin şahsi bilgilerinin, görev ve hedeflerinin, ölçüm standartlarının yer aldığı Performans Değerlendirme Formu ile yapılması öngörülmüştür (md.80).

⁵⁰⁰ Ancak, daha önceki uygulamada olduğu gibi yeni performans değerlendirme sisteminde de tarafsızlığı ve adaleti sağlamak amacıyla, özellikle başarısız ve çok başarılı ölçütleri için, yine Personel Dairesi'nin denetimi altında olacak kota sisteminin uygulanacağı belirtilmiştir (md.79/1).

Performanslarının başarılı olduğu yıllara ilişkin hizmet süreleri ise kademe ilerlemesinde dikkate alınacaktır. Ancak kamu görevine dışarıdan atanmış olan ve önceki kadro görevi bulunmayan yöneticilerin kamu görevi ile ilişkisi KHK tarafından kesilecek ve bu durum kendilerine yazı ile hemen bildirilecektir (md.84/1).

Benzer yaptırımlar yöneticilik hizmetleri sınıfının ilk iki derecesindeki kamu görevlileri dışındakiler için de getirilmiştir. Bu kapsamda, iki yıl ard arda olumsuz değerlendirilme halinde kamu görevlileri, Personel Dairesi tarafından kendi kurumlarındaki başka bir değerlendirme amirinin denetim ve gözetimine verilecektir. Eğer böyle bir imkan yoksa ilgili kişiler, KHK tarafından başka bir kuruma nakledilecek veya Personel Dairesi tarafından başka bir kuruma yer değiştirecektir. Başka bir amirin denetim ve gözetimine verilen ya da başka bir kuruma nakil olan veya yer değiştirme ile gönderilen kamu görevlisinin yine iki yıl üst üste başarısız olarak olumsuz değerlendirilmesi halinde ise bu kişilerin Komisyonca kamu görevi ile ilişkisi kesilecek ve bu durum kendilerine yazılı olarak bildirilecektir (md.84/1).

Tasarı'da aday kamu görevlilerinin değerlendirilme sürecine ilişkin de çeşitli değişiklikler öngörülmüştür. Bu doğrultuda adayların, aday personel olarak atanmalarından itibaren her üç ayda bir olacak şekilde ve sürecin tamamlanmasından (asalet onayı ya da göreve son verme) en geç bir ay önce değerlendirilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu değerlendirmenin ise mevcut değerlendirme formlarında olduğu gibi, “evet”, “ulaşması beklenebilir”, “ulaşmayacak gibi” ve “hayır” olmak üzere dört derece ile gösterileceği belirtilmiştir. Ancak, üç aylık değerlendirmelerde, aday kamu görevlisinin asaleten atanması önerilecekse “evet”, görevine son verilmesi önerilecekse de “hayır” ölçütlerinin kullanılması; diğer üç aylık değerlendirmelerde ise yalnızca “ulaşması beklenebilir” veya “ulaşmayacak gibi” ölçütlerinin kullanılması kuralı getirilmiştir (md.79/2). Adaylık süresi sonunda kamu görevine uyum sağlayamayarak başarısız olan adayların ise görevle ilişkisi Komisyonca kesilecektir (md.84/2).

Bu kurallara ilaveten Tasarı'da, kamu görevlilerini değerlendirecek amirlerin kimler olduğunun, en geç Ocak ayının son iş gününe kadar Personel Dairesi ve KHK'ya yazılı olarak bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Değerlendirme yılı içerisinde söz konusu amirlerde değişiklik olması halinde de söz konusu değişikliğin, en geç on iş günü içinde, Personel Dairesine ve KHK'ya

yazılı olarak bildirilmesi kuralı getirilmiştir (md.81). Böylece, amirlerin görev değişikliği ya da nakli gibi durumlarda ortaya çıkan sorunların aşılması ve performans formlarına atılacak imzalarda yetkisizlik yaşanmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca Tasarı'da, performans değerlendirme formlarının hazırlanacak olan yeni Tüzük'te belirlenecek sürenin tamamlanmasından sonra geriye dönük olarak doldurulması yasaklanarak, sürece sadık kalınması ve zamanlamaya uyulması zorunluluğu getirilmiştir (md.82). Sürecin sonunda ise performans değerlendirme formlarının aslının kurumlar tarafından Personel Dairesine iletilmesi ve Personel Dairesi tarafından da mevzuata uygunluk açısından kontrol edildikten sonra onaylanması gerektiği belirtilmiştir. Bu sayede Personel Dairesi'nin performans değerlendirme sürecinde daha aktif bir rol üstlenmesi sağlanmaya çalışılmıştır (md.83).

Son olarak Tasarı'da, performans değerlendirme sistemine dahil edilecek personel sayısının artırılması öngörülmüştür. Tasarı'ya göre, Üst Kademe Yöneticileri sınıfına atanan kamu görevlileri dışındaki hemen hemen tüm personel performans değerlendirme sisteminin kapsamına alınmıştır.⁵⁰¹ Bu doğrultuda, önceki düzenlemeden farklı olarak, tam zamanlı ve projeye dayalı olarak istihdam edilecek olan sözleşmeli personelin de performans değerlendirmeye tabi olacağı belirtilmiştir (md.145/5). Ayrıca, önceden geçici memur, geçici personel veya sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilmiş olup, bu Tasarı yürürlüğe girdikten sonra tüm hak ve yükümlülükleri devam edecek olanların da performans değerlendirme sisteminin kapsamına alınması ve olumsuz performans sonuçlarının, kamu görevlileri ile benzer şekilde, kademe ilerlemesinin durdurulması ya da göreve son verme gibi yaptırımlarla ilişkilendirilmesi öngörülmüştür.⁵⁰² Bu sayede, performans değerlendirme sisteminin, hem yeni istihdam edilecek olan sözleşmeli personeli, hem de bu Tasarı'dan önce sözleşmeli personel, geçici personel veya geçici memur statüsünde istihdam edilmiş olup da bu statülerde görev yapmaya devam edecek olanları kapsayacak şekilde, olabildiğince geniş bir çalışan kesimi üzerinde etkili olması sağlanmaya çalışılmıştır.

⁵⁰¹ Tasarı'da, Üst Kademe Yöneticileri sınıfına atanan kamu görevlilerinin, performans değerlendirmenin dışında tutulması öngörülmüştür (md.78/1).

⁵⁰² Bu konuda uygulanacak usul ve esaslar ise ana hatlarıyla, Tasarı'nın geçici 7'nci ve 8'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Bu kurallar dışında kalan hususların ise Tasarı'ya göre hazırlanacak olan yeni Performans Değerlendirme Tüzüğü'nde düzenleneceği belirtilmiştir (Bkz. Geçici madde 7/6 ve 8/2).

4.5. Liyakate Dayalı Üst Kademe Yöneticiliği Sistemi

Daha önce de belirtildiği gibi, KKTC’de 53/1977 sayılı “Üst Kademe Yöneticileri Yasası” kapsamında olup üçlü kararname ile atanan ve aynı şekilde görevden alınan yüzün üzerinde üst düzey kamu görevlisi bulunmaktadır.⁵⁰³ Bu durum, kamu görevinde tarafsızlık ve eşitlik ilkeleri üzerine kurulmuş olan liyakat sisteminin zedelenmesine ve kamu maliyesinde maddi külfete neden olmaktadır. Aynı zamanda, genel olarak siyasi etkilerle göreve getirilen bu kişilerin önemli bir kısmı görevden alındıkları tarih itibarıyla müşavir statüsüne getirilerek, hiçbir görev yapmadan yüksek baremden maaş almaya devam etmektedir.

Her ne kadar müşavirlik uygulamasının kaldırılmasına yönelik olarak, 2018 yılında 53/1977 sayılı Yasa’da değişiklik yapılmış ve bazı üst kademe yöneticilerinin müşavir statüsü kazanmayarak eski görevlerine dönmesi kuralı getirilmişse de kazanılmış mali haklardan dolayı, kamu maliyesine külfet olarak görülen maaş ve ücret miktarında ciddi bir tasarruf sağlanamamıştır. Üstelik bu değişiklik, müşavirlik uygulamasını kaldırmak yerine üst kademe yöneticiliği sistemini daha da karmaşık bir hale sokarak, görevden alınan üst kademe yöneticilerinin birden fazla gruba ve ünvana ayrılmasına neden olmuştur.

2018 yılında yürürlüğe giren 13/2018 sayılı “Üst Kademe Yöneticileri (Değişiklik) Yasası”na göre, bu değişiklik Yasası’nın yürürlüğe girdiği tarihten sonra üst kademe yöneticiliğine atanacak kişiler ile halihazırda üst kademe yöneticiliği görevinde bulunan ancak bu görevi iki yıldan az yapanların görevden alındıklarında müşavirliğe gitirilmeyecekleri ve KHK tarafından üst kademe yöneticiliğine atanmadan önceki kadrolarına, görevden alındıkları tarihten itibaren döndürülecekleri yeni bir sistem oluşturulmuştur. Söz konusu yasaya göre bu kapsamdaki kişiler, üst kademe yöneticiliğinden önce bulundukları kadrolarının maaşını almaya devam edecektir. Bu Yasa yürürlüğe girdiğinde üst kademe yöneticiliği görevini toplamda iki yıldan fazla yapmış olanlar ya da görevden alınmayarak iki yıldan fazla üst kademe yöneticiliği yapanlar ise görevden alınmaları halinde eski görevlerine geri döndürülmeyerek ya da müşavir statüsü kazanmayarak üst kademe yöneticiliği görevindeyken aldıkları fiili maaşı almaya devam edecektir.⁵⁰⁴ Diğer taraftan, bu değişiklik Yasası

⁵⁰³ Bkz.EK-8: Üst Kademe Yöneticileri Yasası, Atama ve Görevden Alınma Kararnameleri.

⁵⁰⁴ Personel Dairesi İstatistiklerinde bu gruptakiler *gizli müşavir* ya da *ünvanı belli olmayanlar* şeklinde adlandırılmaktadır (Personel Dairesi Kayıtlar Sorumlusu Serap Çelikkaya ile Kişisel Görüşme, 09.10.2020).

yürürlüğe girmeden önce üst kademe yöneticiliği görevine atanan ve yine bu tarihten önce görevden alınarak müşavirliğe getirilen kişiler, müşavirlik maaşını almaya devam edecektir. Bu bakımdan, 13/2018 sayılı yasa ile görevden alınan üst kademe yöneticilerine uygulanacak kurallarda çeşitlilik yaratılmış ve müşavirlik statüsünün yanına yeni statüler eklemiştir.⁵⁰⁵

Görevden alınan üst kademe yöneticilerinin dahil oldukları statüler ve toplam sayısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 1:

*Görevden Alınan Üst Kademe Yöneticilerinin Sayısal Dağılımı Tablosu (2020)*⁵⁰⁶

Statüler	Toplam
Müşavirler	107
Eski Görevine Geri Dönenler (13/2018)	16
Ünvanı Belli Olmayan-Gizli Müşavirler (13/2018)	25
Genel Toplam	148

Bu doğrultuda, Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı ile öncelikli olarak, üst kademe yöneticiliği sistemindeki sorunların aşılması amaçlanmıştır. Bu amaçla, Tasarı'nın yürürlüğe gireceği tarihten başlayarak, Üst Kademe Yöneticileri Yasası'nın yürürlükten kaldırılması öngörülmüştür (md.153). Üst kademe yöneticilerinin bağlı olacakları usul ve esaslar ise Tasarı'nın içerisinde düzenlenmiştir. Ayrıca, daha önce de belirtildiği gibi üst kademe yöneticileri ayrı bir sınıf haline getirilerek kapsamı daraltılmıştır. Tasarı'ya göre sadece bu sınıfta yer alacak olan Müsteşarların, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterinin ve Başbakanlık Denetleme Kurulu Başkanının atama kararnamesi ile göreve getirilmesi kurala bağlanmıştır.⁵⁰⁷

Tasarı'da üst kademe yöneticiliğine atanabilmek için aranan nitelikler de liyakat sistemine uygun olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, üst kademe yöneticisi olarak atanabilmek için en az lisans diplomasına sahip olmak

⁵⁰⁵ Bkz. 13/2018 sayılı *Üst Kademe Yöneticiliği Yapan Kamu Görevlilerinin Atanması Hakkında (Değişiklik) Yasası*, madde 3, geçici madde 1 ve 2, KKTC Meclis, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar> (29.09.2020).

⁵⁰⁶ Başbakanlık Personel Dairesi, Fiilen Çalışan Personel İstatistiği, (08.10.2020).

⁵⁰⁷ Hakan Dulkadiroğlu ve Süha.O. Albayrak (2018), *a.g.k.*, s.215.

ve yöneticilik hizmetleri sınıfının I. derecesine, yani genel müdürlük veya genel sekreterlik kadrolarına atanmış olmak ya da yöneticilik hizmetleri sınıfının müdür, temsilci, kaymakam gibi kadroları kapsayan II. derecesine atanarak en az bir yıl bu derecede başarı ile hizmet etmiş olmak koşulları getirilmiştir. Aynı zamanda Tasarı'da kamu görevi dışından da üst kademe yöneticisi atanmasına imkan tanınmıştır. Ancak, dışarıdan üst kademe yöneticisi olarak atanabilmek için Sınav Tüzüğü'ndeki kurallar çerçevesinde belgelendirmek koşuluyla, en az üç yılı yöneticilik pozisyonunda olmak üzere kamu görevi dışında toplam on yıl çalışmış olmak ya da Doktora derecesine sahip olup, en az bir yılı yöneticilik pozisyonunda olmak üzere toplam beş yıl çalışmış olmak gerekecektir (md.13). Ayrıca, kamu görevindeki kişiler arasından yapılacak atamalarda olacağı gibi, kamu görevi dışından yapılacak atamalar da ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzalarını taşıyan atama kararnamesi ile yapılacaktır (md.14).

Bunlara ilaveten Tasarı'da, üst kademe yöneticilerinin görevden alınmasında yöntem değişikliğine gidilerek, müşavirlik uygulaması tamamen kaldırılmıştır. Bu çerçevede, görevden alınan kamu görevlisinin eski kadrosuna ve maaş baremine geri dönmesi; eski kadronun dolu olması halinde ise KHK tarafından başka bir denk kadroya atanması öngörülmüştür. Bunun yine mümkün olmaması halinde, görevden alınan kişinin, "kadro fazlası" olarak üst kademe yöneticisi atanmadan önceki kadrosuna ve kurumuna döndürülmesi ve burada, uzmanlık alanına uygun görevlerde çalıştırılması öngörülmüştür. Üst kademe yöneticiliğine dışardan atanmış olanların ise görevden alınmaları halinde kamu görevi ile ilişkileri sona erecektir. Ancak bu kapsamda görevden alınanlara, görevden alınma tarihinden başlayarak her ay olmak üzere üç ay süre ile aylık maaş tutarındaki miktar tazminat olarak ödenecektir (md.15). Bu değişikliklerle, hükümet değişikliklerinde siyasi kaygılarla artan görevden almaların mümkün oldukça azaltılması ve üçlü kararname ile görevden alındıkları için hiçbir görev yapmadan yüksek baremden maaş çekmeye devam eden müşavirlerin hizmete geri kazandırılması amaçlanmıştır.

4.6. Değerlendirme

7/1979 sayılı yasanın temelini oluşturduğu kamu personel sistemi, 2000'li yıllardan itibaren bir reform süreci içerisine girmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesi kapsamındaki bu reform girişiminin ilk dört adımı; 2008 tarihinden itibaren uygulanmaya başlayan 73/2007 sayılı Sosyal

Güvenlik Yasası ile getirilen tek güvenlik sistemi, 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasasında yapılan değişiklikle sicil sistemi yerine getirilen performans değerlendirme sistemi, 2011 yılından beri uygulanmakta olan ve kamu personelinin maaş rejimi ve terfi sisteminde önemli farklılıklar yaratan 47/2010 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası ve 2019 yılında Cumhuriyet Meclisi'nden geçirilen ancak henüz yürürlüğe girmemiş olan 41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile atılmıştır. Bu dört reformist girişim ile altyapısı hazırlanmış olan kamu reformunun sonuncu ve en kapsamlı adımının ise yeni Kamu Görevlileri Yasası ile atılması planlanmaktadır. Bu bölümde Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nın kamu personel sistemi üzerinde yaratacağı değişimler ele alınarak, gerçekleştirilmesi planlanan reformun hangi niteliklere sahip olduğu ve sistemin işleyişindeki sorunları aşmada ne derece etkili olabileceği analiz edilmiştir.

Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, özünde, siyasi yönü ağır basan atama kararnamesi uygulamasının kapsamının daraltılacağı, müşavirlik gibi işlevsiz bir uygulama yerine insan kaynaklarının yönetiminde liyakat anlayışının temel alınacağı ve çalışanla çalışmayanın birbirinden ayırt edilerek çalışanın ödüllendirileceği yeni bir yönetim anlayışının getirilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Bu kapsamda Tasarı'da göze çarpan ilk değişiklik, kamu personel sisteminin üzerine kurulmuş olduğu sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerinin yerine; hukukun üstünlüğü ve şeffaflık, etkinlik ve verimlilik, tarafsızlık, işbirliği ve görev temsiliyeti, hesap verebilirlik, liyakat ve profesyonellik ilkelerinin getirilmesi olmuştur. Bu ilkelerin getirilmiş olması, geleneksel kamu yönetimi anlayışını yansıtan mevcut kamu personel sisteminde gerçekleştirilecek yapısal, işlevsel ve yönetsel dönüşümü ifade etmesi bakımından önem taşımaktadır.

Tasarı'da istihdam şekilleri yeniden ele alınarak, asıl ve sürekli personel statüsündeki kamu görevlilerinin yürütecekleri kamu görevi dışındaki özel nitelikli kamu hizmetleri için Danışman ve Özel Kalem kadroları oluşturulmuştur. Mevcut sistemde liyakat ilkesinden sapılarak siyasi kaygılarla kullanılmaya müsait olan sözleşmeli personel istihdamı ise hizmet süreleri açısından, tam zamanlı, yarı zamanlı ve proje bazlı sözleşmeli personel olmak üzere üç gruba ayrılarak daha özel koşullara bağlanmıştır. Ayrıca sözleşmeli personelin yalnızca kamu görevi dışındaki özel nitelikli hizmetler için ve kurumlardaki kamu görevlisi sayısının yüzde üçünü aşmayacak sayıda istihdam edilmesi zorunluluğu getirilerek, asıl ve

sürekli personele bir alternatif olarak kullanılması engellenmeye çalışılmıştır. İşçi istihdamı ise yalnızca beden gücü gerektiren hizmetler için öngörülerek sınırlandırılmıştır. Ayrıca işçilerin, Personel Dairesi, Maliye Bakanlığı ve ilgili Kurumun yöneticilerinden oluşacak İşçi İstihdam Komitesi tarafından istihdam edilmesi kuralı getirilerek, bedensel güç ve bedensel niteliklerin kullanılmasını gerektiren hizmetler dışında işçi istihdam edilmesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Bunlara ilaveten Tasarı'da hizmet sınıflarının sayısının azaltılması ve altı ana hizmet sınıfına ayrılması öngörülmüştür. Ayrıca her hizmet sınıfı kendi içinde görevin önemi, zorluk derecesi, gerektirdiği nitelik ve sorumluluklar çerçevesinde, yükselme (terfi) adımı olan derecelere ayrılarak yeniden düzenlenmiştir. Tasarı'nın getirmiş olduğu en köklü değişikliklerden bir diğeri de yöneticilik kadrolarına atamaların birçoğunun kararname kapsamından çıkarılarak liyakate dayandırılması olmuştur. Bu doğrultuda, Tasarı'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte Üst Kademe Yöneticileri Yasası'nın yürürlükten kaldırılacak olması düşünülmekle oluşturulan üst kademe yöneticileri sınıfı, atama (üçlü) kararnamesi ise göreve getirilecek olan Müsteşarları, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterini ve Başbakanlık Denetleme Kurulu Başkanını kapsayan, tek dereceli bir sınıf olarak düzenlenmiştir. Yöneticilik hizmetleri sınıfı ise üst kademe yöneticileri dışındaki yöneticileri kapsayacak şekilde, dört dereceli olarak düzenlenmiştir. Aynı zamanda, yöneticilik hizmetleri sınıfındaki kadrolara atanma ve terfiler için yarışma sınavı yapılması; atamaların ise bağımsız bir organ olan KHK tarafından yapılması kuralı getirilmiştir. Bu sayede, siyasi atamalar yerine kariyer ve liyakat ilkelerinin esas alındığı bir sistem yaratılması sağlanmaya çalışılmıştır.

Yine Tasarı'da, kamu görevlilerinin performanslarının değerlendirilmesine ilişkin esaslar yeniden düzenlenerek 2008 yılında uygulamaya geçirilmiş olan performans değerlendirme sistemi etkinleştirilmeye ve verimli hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, performans değerlendirme sistemine dahil edilecek personel sayısının artırılması öngörülmüştür. Tasarı'ya göre, üst kademe yöneticileri sınıfına atanan kamu görevlileri dışındaki hemen hemen tüm personel performans değerlendirme sisteminin kapsamına alınmıştır. Bu doğrultuda, önceki düzenlemeden farklı olarak, tam zamanlı ve projeye dayalı olarak istihdam edilecek olan sözleşmeli personel ile geçmişte geçici personel olarak istihdam edilmiş olup hizmetlerini sürdürecekt olanların da performans değerlendirmeye

tabi olacağı belirtilmiştir. Ayrıca, olumsuz performans değerlendirmesinin sonucunda, kademe ilerlemesinin durdurulması, derece yükselmesinin engellenmesi ve kamu görevinden çıkarılmaya varan yaptırımların uygulanması söz konusu olmuştur.

Tasarı'da, üst kademe yöneticilerinin görevden alınmasında yöntem değişikliğine gidilerek müşavirlik uygulaması tamamen kaldırılmıştır. Bu çerçevede, görevden alınanların uzmanlık ve deneyimlerinden yararlanabilmek amacıyla, eski kadro derecelerine (gerekirse kadro fazlası olarak) döndürülmeleri, eski kadronun dolu olması halinde ise KHK tarafından bu kadrolara denk görevlere getirilmeleri öngörülmüştür. Kamu görevine dışarıdan atanan üst kademe yöneticilerinin ise görevlerine son verilmesi halinde kamu görevi ile ilişkilerinin kesileceği belirtilmiştir. Ancak bu kapsamda görevden alınanlara, görevden alınma tarihinden başlayarak her ay olmak üzere üç ay süre ile aylık maaş tutarındaki miktar tazminat olarak ödenecektir.

Sonuç olarak, hazırlanan Tasarı'da kamu görevlerini siyasetten uzak tutmak ve liyakatin, etkinliğin ve verimliliğin artırılacağı bir kamu personel yönetimi sistemine sahip olmak amaçlanmıştır. Bu kapsamda, söz konusu Tasarı'nın yürürlüğe girmesi halinde en köklü değişiklik üst kademe yöneticiliği sisteminde gerçekleştirilmiş olacaktır. Bu sayede, aktif olmayan ama devletten maaş alan kişilerin sayısını minimuma indirmek ve kamu personeli ödemelerinin bütçe üzerindeki yükünü azaltmak imkanı elde edilmiş olacaktır. Ancak Tasarı'nın bu reformist yönü, aynı zamanda üst kademe yöneticileri ve politikacılar tarafından, hem politik hem de maddi kaygılardan dolayı, yeterince sahiplenilmemesine ve on yılı aşkın bir süredir yürürlüğe girememesine neden olmuştur. Bu bakımdan söz konusu Tasarı'nın yürürlüğe girmesi, ancak politik endişelerin ve siyasi istikrarsızlığın ortadan kalkması halinde mümkün olabilecektir.

SONUÇ

Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin kuruluşu, gelişimi, örgütlenmesi ve işleyişini konu edinen bu tezde, 1571 yılında Ada'nın Osmanlı Devleti'nin hakimiyeti altına girmesinden başlayarak günümüze kadar süren geniş bir dönemleştirme belirlenerek çalışılmıştır. Bu sayede, Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin kendine özgü özellikleri olan bir sistem olduğunun ve bu sistemin taşıdığı yasal ve yönetsel özelliklerin, Kıbrıs Türk kamu yönetimi geleneğinin kendine has siyasal ve sosyo-ekonomik zorunluluklarının yansıması olduğunun ortaya çıkarılması amaçlanmıştır. Bu amaca ulaşabilmek için de sistemin tarihsel gelişimi içerisinde ortaya çıkan yönetsel unsurlar, kurumsal yapılar, uygulamalar ve günümüzde kamu personel sisteminin içerisinde bulunduğu dönüşüm ve reform süreci, mevcut ve yürürlüğe konması planlanan yasal düzenlemeler özelinde analiz edilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde toprağa dayalı tımar sisteminin getirdiği yapılanmanın olması ve devletin siyasi ve idari yapılanmasının merkezi idareye bağlı bu sistem üzerine kurulmuş olması, Kıbrıs'taki idari düzene ve modern personel sisteminin oluşturulmasına etki etmiştir. Ancak bu dönemde kamu personelinin liyakat sistemine bağlanması, uygulanan toprak sisteminin kendine özgü feodal bir uygulama olarak elit bir sınıfı ortaya çıkarmış olması ve bu sınıfın, gerek halk üzerinde, gerekse devlet otoritesi üzerinde büyük güçler ve yaptırımlar sağlamış olması nedeniyle tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Bu nedenle Osmanlı hâkimiyetindeki Kıbrıs'ta, devletin yönetsel nitelikteki işlerini ve kamusal görevlerini yürütecek olan personele çeşitli haklar ve ayrıcalıklar tanınmış olsa da personel yönetimi toprak sistemine bağlandığından ve feodal nitelikler taşıdığından, modern kamu personel sisteminin rasyonel esaslarla kurulması sürecinde bu dönem yalnızca bir başlangıç olarak kabul edilmiştir.

Kıbrıs'taki kamu personel sisteminin kurulması, gelişimi, örgütlenmesi ve işleyişi üzerindeki İngiliz etkisinin ise hukuksal olmaktan ziyade daha çok yönetsel kültür aktarımı şeklinde olduğu görülmüştür. İngiliz İdaresi altındaki Kıbrıs Sömürgesi, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yazılılığın, disiplinin ve geleneğin ön planda olduğu bir bürokrasi örneği teşkil ederek günümüzdeki sistemin özgünlüğüne katkı sağlamıştır. Bu sistem içerisinde yer alan Koloni memurları, hem Kıbrıslı yerli halkın temsilcileri olarak, hem de İngiliz hükümetinin

adadaki yerel gücü olarak saygı uyandıran ve mesleki açıdan İngiliz Yönetimi tarafından korunan güvenceli bir konumda hizmet verme şansı elde etmiştir.

1960 yılında Kıbrıs Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte, sistemin özgünlüğüne katkı koyan kurumsal yapılar oluşmaya başlamıştır. Bu dönemde kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevinin, iki toplumun ortak katılımının olduğu bir işbölümü çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür. Bu sistemde, sürekli ve devamlı nitelikteki hizmet ölçüt kabul edilerek daimi kadrolar oluşturulmuş ve atamalar bu ölçüte göre yapılmıştır. Sistemin özgün yanları; Cumhuriyet'in amme görevine Türk toplumunun yüzde 30, Rum toplumunun ise yüzde 70 oranında katılması ve Amme Hizmeti Komisyonu'nun bu oransal dağılımda önemli roller üstlenmek üzere kurulması olmuştur. Diğer taraftan, Rumların yüzde 70, Türklerin ise yüzde 30 oranında katılımının olduğu Cumhuriyet'in daimi amme hizmeti kadrolarından ayrı olarak, Rum ve Türk cemaat meclislerine bağlı daimi amme hizmeti kadroları da oluşturulmuştur. Bu kadrolara ilişkin kuralların belirlenmesi görevinin cemaatlerin kendilerine bırakılmış olması ise Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin oluşumuna temel olmuştur. Rum toplumu ile gerçekleşmesi öngörülen bu işbölümünün 1963 yılında bozulmasıyla birlikte de Türk bölgelerinde bulunan bütün kamu görevlilerinin özlük işleri hakkında karar verme yetkisi Türk Amme Hizmeti Komisyonu adıyla tek bir organ tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu açıdan 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti, Kıbrıs Türk kamu personel sistemine KHK'yı kazandırmıştır.

Ancak, günümüzde uygulanan Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin yasal ve yönetsel temelleri esasen 1975 yılında kurulan Federe Devlet Dönemi'nde atılmıştır. Kıbrıs Türk toplumu bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdürebilmek için hukuk sistemini ve yönetim yapısını esasen bu dönemde şekillendirmeye başladığından, kamu personelinin çalışma rejiminin düzenlendiği temel mevzuat da bu dönemde hazırlanmıştır. Bu mevzuatın hazırlanmasında ise o dönem Türkiye'de yürürlükte olan 1961 Anayasası ile 657 sayılı DMK örnek alınmıştır. Bunun nedeni, 1974 Barış Harekatı sonrasında Türkiye ile siyasal ve yönetsel ilişkilerin güçlenmesiyle birlikte, Türkiye'deki kamu personel sistemine uyumlu olacak bir personel sisteminin Kuzey Kıbrıs'ta da yapılandırılmak istenmesi olmuştur. Bu doğrultuda hazırlanan 1975 tarihli KTFD Anayasası'nda, devletin asli ve sürekli nitelikteki görevlerini yürütecek olanlar için tek bir istihdam şekli

öngörülmüş; ancak bu kişilerin memur olarak adlandırılması yerine kamu görevlisi olarak adlandırılması tercih edilmiştir.

KKTC'nin ilan edilmesinden sonra hazırlanan 1985 tarihli KKTC Anayasası ise çalışma hayatının düzenlenmesi ve kamu görevlilerinin bağlı olduğu esaslar bakımından KTFD Anayasası'nın kurallarını aynen korumakla birlikte, KTFD Anayasası'nda yer almayan bazı yeni düzenlemeler getirmiştir. 1985 KKTC Anayasası'nda KTFD Anayasası'nda olduğu gibi tek tür kamu görevlisi statüsü öngörülmesinden farklı olarak, kamu hizmeti yürütecek personel, *kamu görevlileri* ile *diğer kamu personeli* olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Böylece, KTFD Anayasası'nın bazı maddelerinde geçmekte olan ancak tanımsız bırakılan “diğer kamu personeli” terimi, Türkiye'deki düzenlemeden farklı olacak şekilde, KİT'ler ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan belediyeler gibi diğer kamu kuruluşlarının personeli ifade etmek için kullanılmıştır. Kamu görevlisi ifadesi ise merkezi yönetimde yer alan, asıl ve sürekli nitelikteki hizmetleri yürüten sürekli personeli kapsamıştır.

Kuzey Kıbrıs'ta uygulanmakta olan kamu personel sisteminin örgütlenmesi de kendine özgü kurumsal yapılar temelinde kurulmuştur. 1975 yılında yürürlüğe giren KTFD Anayasası'nda, kamu görevlilerinin atanması, onaylanması, sürekli veya emeklilik hakkı kazandıran kadrolara yerleştirilmesi, terfi, nakil, görevlendirme, disiplin vb. diğer özlük işlemlerini yapmak üzere “*tarafsız ve bağımsız organ veya organlar*” kurulması ve bu organların kuruluş ve işleyişlerinin ise yasa ile düzenlenmesi öngörülmüş, kurulması öngörülen organın yapısına ilişkin, daha önceki anayasalarda açıkça belirtilmemiş olan tarafsızlık ve bağımsızlık ilkeleri ilk kez KTFD Anayasası'nda yer almıştır. Bu doğrultuda, 1983 yılında KKTC'nin ilan edilmesinden kısa bir süre önce, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nın sisteme kazandırmış olduğu Amme Hizmeti Komisyonu'nun kendi yasası yürürlüğe girmiş ve bu kurum Kamu Hizmeti Komisyonu adı altında bağımsız bir organ olarak yeniden yapılandırılmıştır.

KKTC'deki merkezi personel hizmetlerinin yürütülmesinde, üstlendiği görevler ve sahip olduğu yetkiler bakımından en etkili kuruluşlardan biri olan KHK, hem kamu hizmetine girişte, hem de meslekteki ilerleme ve yükselmelerde liyakat sisteminin devamlılığının güvencesi olarak varlık kazanmıştır. Kıbrıs'ın yönetim geleneğini yansıtan kendine özgü yapısı ile bu Komisyon, genel yönetim ilkelerine göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde

alışan; yargıçlar, savcılar, polisler ve askerler dışındaki, öğretmenler ve doktorları da kapsayacak şekilde tüm kamu görevlilerinin atanma, onaylanma, emeklilik hakları, azil ve görevden uzaklaştırılmaları gibi disiplin ve özlük işlemlerini nesnel ölçütlere dayanarak tek elden yürüten bir Anayasal kuruluş olarak görev yapmaktadır. Bu açıdan, hem kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilikle yerine getirilmesinin sağlanması, hem de kamu görevlilerinin yasal haklarının adil ve tarafsız bir şekilde korunabilmesi bakımından Komisyonun bağımsız ve tarafsız yapısının devamlılığı önem taşımaktadır.

Başbakanlık bünyesinde örgütlenmiş olan Personel Dairesi de KKTC'deki kamu personel yönetimi konusunda görev alan önemli bir uzmanlık kuruluşu olarak, hem kamu görevlilerinin hem de diğer kamu personelinin yönetimine ilişkin politika geliştirme sorumluluğunu üstlenmiştir. Bu bakımdan, kendi kuruluş yasası uyarınca geniş bir görev alanına sahip olan Personel Dairesi, kamu personel yönetiminin her aşamasında merkezi konumda yer almaktadır. Diğer taraftan, ülkedeki kamu çalışanlarının çalışma şartlarının, hakları ve yükümlülüklerinin, haklarında uygulanacak maaş ve ücret rejimi ile diğer özlük haklarının belirlenmesi sürecinde etkili olan Devlet Planlama rgt (DP), Maliye Bakanlığı ve Kamu Görevlisi Sendikaları gibi başka kurum ve kuruluşlar da bulunmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlardan Devlet Planlama rgt (DP) ile Maliye Bakanlığı, kamu istihdamının hem yönetsel hem de mali açıdan planlanması, düzenlenmesi ve geliştirilmesi sürecinin belirlenmesinde etkili olmaktadır. Kamu görevlileri sendikaları ise kamu çalışanlarının çalışma şartlarının, terfilerinin ve mali haklarının günün şartlarının gerektirdiği ölçüde iyileştirilmesinde söz sahibi olmaktadır. Bunlardan KTAMS ve KAMUSEN gibi kamu görevlilerinin bağlı olduğu en çok üyeye sahip sendikalar, kamu personel sisteminin geliştirilmesine profesyonel katkı sağlayan kuruluşlar olarak, yeni Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nın hazırlanması sürecinde de oldukça etkili olmuşlardır.

KKTC'deki kamu personel sistemine egemen olan sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri ile kamu görevlilerinin bağlı olduğu esaslar ve sahip oldukları haklar, 7/1979 sayılı Yasa'da düzenlenmiştir. Yasa'ya göre kamu hizmetlerinin sınıflandırılması, kamu görevlisinin eğitimi, nitelikleri ve statüsünün ön plana çıkarıldığı kariyer (rütbe) sistemine göre yapılmış olup, bu hizmetler konu bakımından *yöneticilik hizmetleri sınıfı, mesleki ve teknik hizmetler sınıfı ve genel*

hizmetler sınıfı olmak üzere üç ana hizmet sınıfına ayrılmıştır. Bu üç hizmet sınıfı ise bu sınıflara girebilmek için gerekli olan öğrenim derecelerine göre gruplandırılarak her grup altında toplam 56 adet hizmet sınıfı oluşturulmuştur. Böylece, ülkenin kendi yönetsel ihtiyaçlarından doğduğu anlaşılan bu sınıflandırma sisteminde neredeyse her kadro için bir hizmet sınıfı yaratılmıştır. Bu durum ise zaman içerisinde, gerek nakil işlemlerinde gerekse görev, yetki ve sorumlulukların belirlenmesinde sorunların yaşanmasına neden olmuştur.

Sınıflandırma ilkesinin yanı sıra 7/1979 sayılı Yasa'da liyakat ve kariyer ilkelerine de temel ilkeler arasında yer verilerek, kamu hizmetinin üstünlüğü, sürekliliği ve personelin mesleki uzmanlaşması esas alınmıştır. Bu doğrultuda kamu görevlilerinin hizmet içindeki ilerlemeleri kariyer sistemine dayandırılarak, liyakat ilkesinin gözetilmesinde en çağdaş yöntem olan sınav yönteminin uygulanmasına yönelik kurallar getirilmiştir. Bu kapsamda hem kamu görevine ilk atanmalarda hem de hizmet içindeki derece yükselmelerinde, yani terfilerde KHK tarafından düzenlenecek yazılı ve sözlü sınavların belirleyici olması sağlanmıştır. Bu durumda KHK'nın bağımsız ve tarafsız konumunun önemi, kariyer sisteminin sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi açısından da ortaya konmuştur.

7/1979 sayılı Yasa, statü hukukunun esaslarına dayanan korumacı özellikleriyle, devletin temsilcisi olan kamu görevlilerine çeşitli haklar tanıyarak güvenceli bir konumda hizmet vermelerini sağlamıştır. 7/1979 sayılı yasada, sürekli personel niteliğindeki kamu görevlilerinin haklarına, ödevlerine, bağlı oldukları yasaklara, değerlendirilmesine ve disiplin rejimine ilişkin getirilmiş olan kurallar, kamu görevlisinin devleti temsil niteliğini yansıtmıştır. Bu kapsamda kamu görevlileri, hem çeşitli haklar elde ederek yüksek iş güvencesine sahip kılınmış, hem de kamu yararının gözetilebilmesi için belli başlı kısıtlamalara tabi tutulmuştur. Getirilmiş olan bu düzenlemeler sayesinde, memurluğun yaşam boyu meslek olarak kabulü anlayışına dayanan bir yönetim modeli ortaya konmuştur. Böylece, kamu görevlisinin kamu hizmeti (görevi) ile bir bütün haline gelmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Ancak, 7/1979 sayılı yasanın temelini oluşturduğu merkeziyetçi, statüter ve korumacı kamu personel sistemi, özellikle 2000'li yıllardan itibaren, ülke içindeki mali istikrarın sağlanması, kamu yönetiminin daha etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması, hem Türkiye, hem de 2004 yılındaki üyelik sürecinden itibaren Avrupa Birliği (AB) ile geliştirilen mali ve yönetsel ilişkilerin daha sağlıklı

sürdürülebilmesi açısından bir dönüşüm süreci içerisine girmiştir. Bu kapsamda, 2008 yılından başlayarak kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesi yönünde birbirini tamamlayıcı nitelikte beş önemli reformist adım atılmıştır.

Birinci adım, 2008 yılında 73/2007 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle atılmıştır. Bu düzenleme ile kamu ve özel sektör çalışanları tek bir sosyal güvenlik sistemine bağlanarak, iki sektör arasındaki emeklilik hak ve menfaatler bakımından var olan farklılıklar ortadan kaldırılmıştır. Bu sayede, kamu ile özel sektör arasındaki personel hareketliliğinin gerçekleştirilebileceği bir sosyal güvenlik sistemine dayanan istihdam yapısının oluşturulması hedeflenmiştir.

İkinci adım, yine 2008 yılında 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasasında yapılan değişikliklerle, sicil sisteminden performans değerlendirme sistemine geçilmesi olmuştur. Ancak, özel sektörün rekabete dayanan işleyiş tarzına uygun bir değerlendirme yöntemi olan performans değerlendirme sisteminde, her ne kadar kamu görevlilerinin kendi performansları hakkında düzenli olarak geri bildirim alması ve bu doğrultuda verimliliklerini yükseltme şansı elde etmesi amaçlanmışsa da KKTC'de kariyer ilkesi üzerine kurulmuş olan geleneksel personel sisteminin iş odaklı ve performansa dayalı olmaması nedeniyle kamu kesiminde iş analizlerinin yapılması ve kamu görevlilerinin hizmetini ölçmeye yönelik somut kriterlerin belirlenmesi pek mümkün olamamıştır. Ayrıca performans değerlendirme formları, personelin niteliklerini ve eksik yönlerini ölçmede yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla performans değerlendirme, günümüzde yürütülmesi en zor süreçlerden biri haline gelmiştir.

Üçüncü adım, kamu personelinin maaş rejimi ve terfi sisteminde önemli farklılıklar yaratan 47/2010 sayılı Yasa'nın yürürlüğe konması ile atılmıştır. 2008 yılındaki tek sosyal güvenlik sistemine geçişle birlikte değerlendirildiğinde, kamu sektöründe özel sektör ile uyumlu olacak maaş ve ücret rejiminin yaratılması amacıyla yürürlüğe konduğu anlaşılan bu yasa ile kamu kesiminde mali sürdürülebilirliğin sağlanması açısından büyük engel olarak gösterilen her meslek grubu için ayrı maaş ve ücret uygulanmasına son verilerek, aynı statülerde çalışanların tek bir barem düzenlemesi içinde çalışmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Bu yasa ile polisler, öğretmenler, askerler de dahil olmak üzere neredeyse tüm kamu kesiminin maaş ve özlük haklarında yeknesaklık sağlamak

amaçlandığından, getirilmiş olan yeni kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi kuralları, kamu maliyesine yük oluşturabilecek giderlerin azaltılması ve mali sürdürülebilirlik ilkesinin sağlanması amaçlarına yönelik olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle yeni kurallar, kamu görevlilerinin performansına dayandırılmış ve verimlilik ilkesi temelinde ele alınmıştır.

Ancak, 47/2010 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra kamu çalışanlarının sosyal haklarının güçlendirilmesine yönelik yeterli düzenleme yapılamadığından, 47/2010 sayılı Yasa, 2011 yılından önce istihdam edilen ve 7/1979 sayılı Yasaya tabi olan kamu görevlileri ile 2011 sonrasında istihdam edilen ve 47/2010 sayılı Yasaya tabi olanlar arasında, derece yükselmesi ve maaş miktarları açısından ciddi farklar yaratmıştır. Bu durum, söz konusu Yasanın ilk başta amaçlamış olduğu eşitlik, adalet, verimlilik ve mali sürdürülebilirlik ilkelerinin gerçekleştirilememesine neden olmuş; aynı hizmet sınıfında hatta aynı kadroda görev yapan kamu görevlileri arasında maaş ve özlük hakları bakımından ciddi farklılıklar oluşmuştur. Dolayısıyla 47/2010 sayılı yasa, kamu kesiminde istihdam edilmek isteyen genç nüfus açısından memuriyetin bir kariyer basamağı olmaktan çıkmasına yol açmıştır.

Dördüncü adımın ise 2019 yılında Cumhuriyet Meclisi'nden geçirilen ancak henüz yürürlüğe girmemiş olan 41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile atılması planlanmıştır. Esasen AB müktesebatına uyum sürecinin bir parçası olarak hazırlanan bu yasa, stratejik planlama modelinin Kıbrıs Türk kamu mali yönetimine aktarılabilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Bu Yasa'nın kamu personel sisteminin yeniden ele alındığı reform sürecindeki önemi; personel konusunda uygulanacak istihdam ve maaş politikaları ile ilgili değişimlerin mali etkilerinin analiz edilmesinde Maliye Bakanlığı'na önemli görevler yüklemesi olacaktır. Ayrıca bu yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu mali yönetimine ilişkin getirilen bütün yenilikler, belediyeler ve Güvenlik Kuvvetleri de dahil olmak üzere, kamu tüzel kişiliği haiz kuruluşların personelini de etkileyecek şekilde daha geniş bir alanda uygulanmaya başlayacaktır. Böylece kamu personel yönetiminin daha verimli ve etkin bir yapıya kavuşturulması için bir reformist adım daha atılmış olacaktır.

Sonuncu ve en kapsamlı reformist adım ise şu anda Taslak halinde Meclis'te yasalaşmayı bekleyen yeni Kamu Görevlileri Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle atılacaktır. 7/1979 sayılı Yasa'nın yerine hazırlanan yeni Kamu

Görevlileri Yasası ile kamu kaynaklarının hedef odaklı, şeffaf ve etkin kullanılmasını sağlayacak emek gücünün istihdam edilmesi, yetiştirilmesi, hizmet sunumu kalitesinin ve personel verimliliğinin artırılması, özellikle üst kademelerde siyasal etkilerin azaltılarak liyakat ilkesinin gözetilmesi ve mesleki uzmanlaşmanın sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda hazırlanan Tasarı'ya göre, mevcut kamu personel sisteminde gerçekleştirilmesi planlanan en köklü değişikliklerin; temel ilkeler, istihdam şekilleri, hizmet sınıfları, kamu görevlilerinin değerlendirilmesi ve üst kademe yöneticiliği sisteminde yapılması öngörülmektedir.

Tasarı'da yeni kamu personel sisteminin, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, etkinlik, verimlilik, tarafsızlık, işbirliği, görev temsiliyeti, hesap verebilirlik, liyakat ve profesyonellik ilkeleri üzerine inşa edilmesi hedeflenmiştir. İstihdam şekilleri ise yeniden ele alınarak özel nitelikli kamu hizmetleri için danışman ve özel kalem kadroları oluşturulmuştur. Sözleşmeli personel ve işçi istihdamı ise yalnızca kamu görevi dışındaki belirli hizmetler için öngörülerek; bu şekilde hizmete alınacakların istihdamları daha sıkı şartlara, liyakat ilkesine ve özel koşullara bağlanmıştır. Aynı zamanda, sözleşmeli personel de dahil olmak üzere, üst kademe yöneticileri sınıfına atanan kamu görevlileri dışındaki kamu hizmetinde görev alan hemen hemen tüm personel performans değerlendirme sisteminin kapsamına alınmıştır. 7/1979 sayılı yasada oldukça ayrıntılı olarak düzenlenmiş olan 56 adet hizmet sınıfının ise sayısı 6'ya düşürülerek, yeni bir hizmet sınıfı olarak "üst kademe yöneticileri sınıfı" oluşturulmuştur. Bu sayede, nakil işlemlerinde ve görevlerin saptanmasında sorunlara yol açtığı belirtilen sınıf yapısı sadeleştirilmiştir.

Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, 1979 yılından beri kamu personel sistemini düzenleyen temel yasa olarak uygulanmakta olan ve geleneksel kamu yönetimi anlayışını yansıtan 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın yanı sıra üst kademe yöneticiliği sisteminin düzenlendiği 53/1977 sayılı Üst Kademe Yöneticileri Yasası'nın da yürürlükten kaldırılması öngörülmüştür. Bu nedenle, üst kademe yöneticileri sınıfına dahil olacaklara ilişkin usul ve esaslar Yasa'nın içerisinde düzenlenmiştir. Ayrıca, ayrı bir sınıf haline getirilmiş olan üst kademe yöneticileri sınıfına yalnızca Müsteşarlar, Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri ve Başbakanlık Denetleme Kurulu Başkanı dahil edilerek, siyasi takdire dayanan atamalar daraltılmıştır. Aynı

zamanda, mevcut sistemin en çok eleştirilen uygulamalarından olan müşavirlik kurumu tamamen kaldırılarak, aktif olarak görevde bulunmadığı halde devletten yüksek miktarda maaş çeken kişilerin sayısı en aza indirilmiştir.

Sonuç olarak Kıbrıs Türk kamu personel sistemi, kökeni geçmişe dayanan kendine özgü yapılara, uygulamalara ve örgütlere sahip bir alan olarak gelişmiştir. Taşıdığı özellikler bakımından kamu reformu olarak adlandırılan Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı da her ne kadar 2000'li yıllarda yükselişe geçen yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtıyor ve Türkiye ile Avrupa Birliği'nin talepleri doğrultusunda şekil almış gibi görünüyorsa da, sonuç itibarıyla KKTC'nin ülke içi şartlarına ve kendi kamu yönetiminde ihtiyaç duyulan değişime paralel olarak hazırlanmıştır. Bu açıdan kamu reformu ile gerçekleştirilmesi planlanan dönüşüm, Kıbrıs Türk kamu personel sisteminin kendine özgü yapısını ve örgütlenmesini ortadan kaldırmadan; mevcut sistemdeki ihtiyaçları ve eleştirileri karşılamaya yönelik bir dönüşüm olacaktır.

KAYNAKÇA

Araştırmalar, Makaleler, Kurumsal Yayınlar ve Kitaplar:

Abadan, Nermin, *Bürokrasi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959.

Adal, Hasan Şükrü Adal, *Modern Devlette Memur*, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1939.

Adal, Hasan Şükrü, *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968.

Akgün, Sibel, “İngiltere’nin Sömürge Yönetim Sistemi’nin Kıbrıs’ta Uygulanma Biçimi: Kavanin Meclisi (Legislative Council)”, *Amme İdaresi Dergisi*, 45 (4), 2012, s. 73-93.

Akgüner, Tayfun, *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, 6. Basım, İstanbul, 2014.

Alasya, H. Fikret, *Tarihte Kıbrıs*, Kıbrıs Türk Kültür Derneği Yayınları, Ankara, 1988.

Albayrak, Süha Oğuz, “ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi”, *Mülkiye Dergisi*, 40 (2), 2016, s.43-66.

Albayrak, Süha Oğuz, *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2016.

Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005.

Asvaroğlu, Savaş, *Kamuda Performans Değerlendirme Sistemi ve Süreci Hakkında Yöneticilerin ve Değerlendirme Amirlerinin Görüşlerinin Analizi*, Yakın Doğu Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2018.

Babaoğlu, Resul, “Kıbrıs Cumhuriyeti’nin Kurulması ve Makarios’ un Türkiye Ziyareti”, Duygu Türker Çelik (Der.), *Uluslararası Boyutlarıyla Kıbrıs Meselesi ve Geleceği Uluslararası Sempozyumu Bildiriler*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 2016, s.301-328.

Barışsever, Mehmet, *Müşavirin Not Defteri*, Mavi Basın Yayınevi, Lefkoşa, 2007.

Başbakanlık Personel Dairesi, *Fiilen Çalışan Personel İstatistiği*, (Erişim Tarihi: 08.10.2020).

Bozkurt, İsmail, "Kıbrıs Türk Halkı 'nın Var Oluş Savaşımı ve Devletleşme Süreci", Soyalp Tamçelik (Ed.), *2011 Yılında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti "Fırsatlar ve Tehditler"*, EkoAvrasya Yayını, Ankara, 2012, s.25-42.

Bozkurt, Ömer ve Ergun, Turgay, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 3. baskı, TODAİE, 2014.

Cenk Diler, *KKTC'nin Kuruluşundan Günümüze Hükümetlerin Vaatleri ve Hezimetleri (1983-2015)*, Söylem Yayınları, Lefkoşa, 2015.

Chang, Ha-Joon, *Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü*, (Çev. Tuba Akıncılar Onmuş), 6.baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2015.

Çevikel, Nuri, *Kıbrıs Eyaleti Yönetim, Kilise, Ayan ve Halk (1750-1800)*, Doğu Akdeniz Üniversitesi Basımevi, Gazimağusa 2000.

Çüçen, A. Kadir, "Batı Aydınlanmasının Düşünsel Kökenleri ve Eleştirisi", *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE)*, (Atatürk'ün Doğumunun 125. Yılı ve Cumhuriyetimizin 83. Yılı Özel Sayısı), 2006, s.25-34.

Demiryürek, Mehmet, *Nizam-ı Cedid'den II. Meşrutiyet'e Osmanlı Reform Sürecinde Kıbrıs*, Akademik Kitaplar Yayınevi, İstanbul 2010.

Demiryürek, Mehmet, "Kıbrıs'taki İngiliz Memurlara Yerel Dilleri Öğretme Girişimi (1878-1908)", *The Journal of Academic Social Science Studies*, Number: 57, 2017, p. 359-371.

Dikmen, Ahmet Alpay, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, 2. Baskı, Pratika Yayınları, Ankara, 2013.

DPÖ, *1998 Geçiş Yılı Programı*, Lefkoşa, 1997.

DPÖ, *2007 Yılı Programı*, Lefkoşa, 2007.

DPÖ, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1982)*, Lefkoşa, 1979.

DPÖ, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1988-1992)*, Lefkoşa, 1988.

DPÖ, *Orta Vadeli Program (2019-2021)*, Lefkoşa, 2019.

DPÖ, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1993-1997)*, Lefkoşa, 1992.

Dulkadiroğlu, Hakan ve Albayrak, Süha Oğuz, “Bitmeyen Senfoni: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları”, *SBF Dergisi*, Cilt 73, No. 1, 2018, s.189-221.

Erhürman, Tufan, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti İdari Yargılama Hukuku-Türk ve İngiliz Hukuk Sistemleriyle Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Işık Kitabevi, Lefkoşa, 2012.

Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Kilit Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 2010.

Gazioğlu, Ahmet C. *Kıbrıs'ta Türkler*, Kıbrıs Araştırma ve Yayın Merkezi (CYREP), 2. Baskı, Lefkoşa 2000.

Gazioğlu, Ahmet, *İngiliz İdaresinde Kıbrıs (1878-1960) Statü ve Anayasa Meseleleri Cilt:1*, Ekin Basımevi, İstanbul, 1960.

Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2013.

Güler, Yavuz, “Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nin Kuruluşuna Kadar Kıbrıs Meselesi”, *G.Ü. Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi*, 5 (1), 2004, s. 101-112.

Gülmez, Mesut, “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:8, Sayı:1, 1975, s.47-73.

Güran, Sait, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

Gürel, Şükrü S., *Kıbrıs Tarihi (1878-1960) Kolonyalizm, Ulusçuluk ve Uluslararası Politika-Cilt 2*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1985.

Gürgöze, Deniz, *Direnişin Kahramanları, (1955-1974)*, SAMTAY Vakfı Yayını, No:53, 2013.

Hill, George, *Kıbrıs Tarihi*, (Çev. Nazım Can Serbest), İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2016.

Holland, Robert, “Cyprus and Malta: Two Colonial Experiences”, *Journal of Mediterranean Studies*, Vol: 23, No: 1, 2014, s. 9-20.

İzmen, Kerem, *KKTC Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

Kapani, Münci, *Kamu Hürriyetleri*, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, (Tıpkı Basım), Ankara, 2013.

Karasu, Koray, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (der.Koray Karasu), İmge Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 2013, s.145-292.

Karasu, Koray, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi: 11, Ankara, 2001, s.199.

KEİ, 2007-2009 Ekonomik İşbirliği Protokolü, <http://www.kei.gov.tr/anla%C5%9Fmalar/>, (Erişim Tarihi: 24.07.2020).

KEİ, 2018 Yılı Türkiye Cumhuriyeti Kaynaklarından Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne Sağlanan Kredinin Kullanımına İlişkin Protokol, <http://www.kei.gov.tr/media/1763/2018-protokoller.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.04.2020).

KEİ, Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı-Program İzleme Raporu, <http://www.kei.gov.tr/media/1129/th-program-izleme-raporu-degerlendirme-matrиси-2010.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.05.2020).

KEİ, *Yapısal Dönüşüm Programı (2016-2018)*, Lefkoşa, 2016.

Keleş, Ruşen, Mengi, Ayşegül, vd. *KKTC'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Nobel Yayınevi, 2017.

KHK, <http://www.khk.kamunet.net/tarihce.aspx>, (Erişim Tarihi: 02.12.2019).

Lukach, Harry Charles, *Kıbrıs'ın El Kitabı*, (ed. R. Halluma), (Çev. Ali Çakıroğlu), Galeri Kültür Yayınları, Kaynak Eserler Dizisi: 1, 2007.

Mihçioğlu, Cemal, *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:82-64, Ankara, 1958.

Necatigil, Zaim M., *KKTC'nde Anayasa ve Yönetim Hukukunun Esasları*, Işık Kitabevi, Lefkoşa, 2015.

Olgun, Kenan ve Emrah Balıkçioğlu, "The Times Gazetesi'ne Göre İngiliz Dönemindeki Kıbrıs'ta İdari Islahat", *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, C: 9, S: 1, 2012.

Oran, Baskın, Atay Akdevelioğlu, Çağrı Erhan, Erel Tellal, Funda Keskin, Gökçen Alpkaya, Hikmet Uluğbağ, İlhan Uzgel, Kudret Özersay, Melek Fırat, Mustafa

Aydın, Ömer Kürkçüoğlu, Sanem Baykal, Tuğrul Arat, *Türk Dış Politikası Cilt 1: 1919-1980*, 18. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2013.

Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 4. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara 2012.

Övgün, Barış ve Çolakoğlu, Şifa, “Yeni Sağ ve Avrupa Birliği Politikaları Perspektifinde Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Planlamada Yaşanan Dönüşüm”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt:17, No: 2, 2018, s. 349-388.

Övgün, Barış, *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010.

Özgürlük Yayınları, *Tarihsel Gelişimi İçinde Kıbrıs’ta Sosyo-Ekonomik Yapı*, Araştırma Dizisi 1, Mart 1987.

Özkul, Ali Efdal, *Kıbrıs’ın Sosyo-Ekonomik Tarihi (1726-1750)*, Dipnot Yayınları, Ankara 2010.

Özön, Mustafa Nihat, *Küçük Osmanlıca-Türkçe Sözlük*, 4.baskı, İnkılap Kitabevi, 1988.

Rappas, Alexis, “The Cypriot Colonial Civil Servant: Practical Agency Through Uncertain Identities”, *The Cyprus Review*, Vol.18, No.1, 2006, s.121-136.

Sakaoğlu, Necdet, *Osmanlı Tarihi Sözlüğü*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2016.

Sayan, İpek Özkal ve Demirci, Aytül Güneşer, “Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi”, *SBF Dergisi*, Cilt: 73, S.2, 2018, s.667-700.

Sayan, İpek Özkal, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *SBF Dergisi*, Cilt: 64, Sayı:1, 2009, s. 201-245.

Saygılı, Neriman, Kanıpek, Kamil, Balıkçioğlu, İsmail, “KKTC’de Sendika Tarihi ve Kıbrıslı Türklerin Varoluş Mücadelesindeki Yeri”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 28, Güz 2013, s. 284-295.

Shafritz, J.M. and Hyde, *Classics of Public Administration*, Third Edition, California: Wadsworth Publishing Company, 1992.

Staff List of the Government of Cyprus, 1’st January, 1945, (KKTC Milli Arşiv belgesi).

TEPAV, <http://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/356> (18.12.2017).

- TEPAV, *Kıbrıs Vakıflar İdaresi Kurumsal Arkaplan Raporu I*, Ankara, 2014.
- TEPAV, *KKTC Devleti Fonksiyonel-Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması*, Sayı: 67, TEPAV Yayınları, Ankara, 2013.
- TEPAV, *KKTC Mali Yönetim Sistemi'nin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizi Raporu*, 2012.
- TEPAV, *KKTC Personel Yönetimi Sisteminin Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi II*, Ankara, 2012.
- TODAİE, *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi Türkiye*, ABD, İngiltere, Japonya, Ankara, 2016.
- Topaca, Mehmet, "Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye'de Bakan Yardımcılığı", *Türk İdare Dergisi*, S: 479, Aralık 2014, s.305-331.
- Turhan, Turgut, "Tarihsel Bakış Açısıyla Kıbrıs Türk Hukuk Sistemi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:57, S:2, 2008, s. 253-286.
- Tutum, Cahit, *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını, No:149, Ankara, 1976.
- TÜSİAD, *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ekonomisi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri Raporu*, 1998, <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1837-kuzey-kibris-turk-cumhuriyeti-ekonomisi-sorunlar-ve-cozum-onerileri>, (Erişim Tarihi: 11.04.2020).
- Weber, Max, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, (Çev. Prof. Dr. Özer Ozankaya), Cem Yayınevi, İstanbul, 2014.
- Yalçinkaya, Namık Kemal, *İngiliz Hukuku-Kaynakları, Kurumları ve Temel İlkeleriyle*, Eroğlu Matbaası, Ankara, 1981.
- Yalçuk, Tuncay, *K.K.T.C. Kamu Personel Sistemi*, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), TODAİE, Ankara, 2000.
- Yöneticilik ve Politika Çalışmaları Merkezi, "Kamu Yönetimi Reformu Uygulama Stratejileri", *Bakanlar Kurulu Sunumu*, (Yayınlanmamış Sunum Raporu), 14 Eylül 2005, Lefkoşa.
- Zia, Nasim, *Kıbrıs'ın İngiltere'ye Geçışı ve Adada Kurulan İngiliz İdaresi*, S. 44, Seri: 3, A12, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1975.

Gazeteler ve Kurumsal Haberler:

Avrupa Komisyonu, https://ec.europa.eu/cyprus/about-us/turkish-cypriots_tr, (Erişim Tarihi: 29.08.2020).

Bozkurt Gazetesi, 29 Aralık 1967, Yıl:17, Sayı: 5981.

KHK Basın Açıklaması, (3 Şubat 2013) http://www.khk.kamunet.net/docs/basin_aciklamalari/basin_040213.pdf, (Erişim Tarihi: 10.02.2020).

Kıbrıs Gazetesi, “Göç Yasası Değişiyor”, <https://www.kibrisgazetesi.com/kibris/goc-yasasi-degisiyor-h83541.html>, (Erişim Tarihi: 03.04.2020).

KKTC Başbakan Yardımcılığı ve Dışişleri Bakanlığı, “Nami: AB’ye hazırlanmalıyız” 28 Şubat 2014 <https://mfa.gov.ct.tr/tr/nami-abye-hazirlanmalıyız/>, (Erişim Tarihi: 25.08.2020).

KKTC Başbakanlık 14 Mart 2019 tarihli Basın Açıklaması, <https://basbakanlik.gov.ct.tr>, (Erişim Tarihi: 05.04.2020).

KKTC Dışişleri Bakanlığı, <https://mfa.gov.ct.tr/tr/dis-politika/turkiye-cumhuriyeti-ile-iliskiler/>, (Erişim Tarihi: 29.08.2020).

KTAMS, “Göç Yasasına Karşı Eylem Planı Belirleniyor”, <http://www.ktams.org/2020/01/23/goc-yasasına-karsi-eylem-planı-belirleniyor/>, (Erişim Tarihi: 03.04.2020).

Yenidüzen Gazetesi, “Hayat Pahalılığına Yapılan %2'lik Kesinti İptal Edildi”, <http://www.yeniduzen.com/hayat-pahaliligina-yapılan-2lik-kesinti-iptal-edildi-118734h.htm> (Erişim Tarihi: 04.04.2020).

Yenidüzen Gazetesi, “Kamu Reformu Meclis Yolunda” <http://www.yeniduzen.com/kamu-reformu-meclis-yolunda-112117h.htm>, (Erişim Tarihi: 25.08.2020).

Mevzuat:

10/1970 sayılı Öğretmenler Kuralı, Kıbrıs Cumhuriyeti RG: 12 Mart 1970, Sayı:6, Ek 1 Kurallar.

13/2018 sayılı Üst Kademe Yöneticiliği Yapan Kamu Görevlilerinin Atanması Hakkında (Değişiklik) Yasası, KKTC Meclis, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarrr>, (Erişim Tarihi: 29.09.2020).

16/1999 sayılı Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar Yasası, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>, (Erişim Tarihi: 18.03.2020).

18/2014 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi (Değişiklik) Yasası, KKTC Meclis, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarrr>.

19/2018 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik No:2) Yasası, RG: 7 Haziran, 2018, Sayı: 88, EK:I.

1976 Seçim ve Halkoylaması Yasası, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>, (11.03.2020).

2/1960 sayılı Türk Cemaat Meclisi Amme Hizmeti Kanunu, RG: 5 Ocak 1961, Bölüm III. <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarrr>.

2/1966 sayılı Türk Cemaat Meclisi Amme Hizmeti (Tadil No.5) Kanunu, RG: 6 Ağustos 1966, Ek I, Sayı:2.

2/1980 sayılı Sivil Savunma Teşkilâtı Personel Yasası, <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>, (Erişim tarihi: 23.11.2019).

2001 İzinlerin Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem ile İlgili Usul ve Esaslar Tüzüğü, Merkezi Mevzuat Dairesi, <http://mevzuat.kamunet.net>, (Erişim Tarihi: 14.01.2020).

2004 Taşınma Ödeneği Tüzüğü, <http://personel.gov.ct.tr/Portals/115/tuzukler/tasinma%20odenegi%20tuzugu.pdf> (Erişim Tarihi:14.01.2020).

2012 Özelleştirme İstihdam Komisyonu Çalışma Usul ve Esasları Tüzüğü, RG: 275, RG: 02.05.2012, KKTC Mahkemeler, Tüzükler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/showtuzuk2.aspx>.

24/2012 sayılı Özelleştirme Yasası, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

26/1977 sayılı Emeklilik Yasası, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

38/1987 sayılı Emeklilik (Değişiklik) Yasası, KKTC Cumhuriyet Meclisi, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr>, (20.06.2020).

40/1998 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik No: 2) Yasası, RG: 14 Temmuz 1998, Sayı: 75: EK I.

41/2019 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası, RG: 27.11.2019, Sayı:166, EK I, Bölüm I.

51/1984 sayılı Polis Örgütü (Kuruluş, Görev ve Yetkileri) Yasası, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>.

7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası (ilk hali), KKTC Cumhuriyet Meclisi, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr>.

7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası, KKTC Personel Dairesi, <https://personel.gov.ct.tr/Portals/115/yasalar/kamu%20gorevlileri%20yasasi%2012-2018.pdf?ver=2019-02-28-171031-863>, (Erişim Tarihi: 10.01.2019).

73/2007 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası, RG: 23.07.2007, Sayı:132.

77/1989 sayılı Personel Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası, 19 Aralık 1989, RG:125.

Değiştirilmiş Şekliyle 53/1977 Sayılı Üst Kademe Yöneticiliği Yapan Kamu Görevlilerinin Atanması Hakkında Yasa, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>, (Erişim Tarihi: 25.06.2020).

Değiştirilmiş Şekliyle 64/1993 sayılı Engellileri Koruma, Rehabilitasyon Ve İstihdam Yasası, KKTC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, <http://csqb.gov.ct.tr/Portals/33/Mevzuat/64-1993.pdf?ver=2016-08-25-161116-663>, (Erişim Tarihi: 04.05.2020).

Devlet Memurları Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.11.2019).

Fasıl 155 Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası, KKTC Mahkemeler, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>, (15.04.2020).

General Orders, Cyprus Government Printing Office, Nicosia, 1955, (KKTC Milli Arşiv Belgesi).

Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası, RG:190, 8 Kasım 2010.

Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü, KKTC Personel Dairesi, <http://personel.gov.ct.tr/MEVZUAT/T%C3%9CZ%C3%9CKLER>, (Erişim Tarihi: 15.01.2020).

Kamu Görevlileri Yasa Tasarı ve Önerileri, Genel Gerekçe, RG: 18 Şubat 2019, EK:VI, Sayı:5.

Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, RG: 18 Şubat 2019, Sayı: 20, EK: VI, (Yasa Tasarı ve Önerileri).

Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, RG: 18.02.2019, Sayı:20, EK:VI, Yasa Tasarı ve Önerileri, Genel Gerekçe, s.52.

Kamu Hizmeti Komisyonu ve Dairesi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yasası, <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>, (Erişim Tarihi:10.12.2019).

Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası (1960 Anayasası) Türkçe Metin; <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/anayasa.aspx>, (Erişim Tarihi: 19.01.2018).

KKTC Anayasa Mahkemesi, 11/83 (D.5/84) sayı ve 10 Nisan 1984 tarihli kararı, <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1984>, (Erişim Tarihi: 18.01.2018).

KKTC Anayasa Mahkemesi, 6/98 (D.1/99), 29 Nisan 1999 tarihli karar, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1999>, (Erişim Tarihi: 16.06.2020).

KKTC Cumhuriyet Meclisi Kütüphanesi, Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasa Tasarısı, Genel Gerekçe, YT-19-1/2009-629(13), 3.8.2009.

KKTC Cumhuriyet Meclisi Kütüphanesi, Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasa Tasarısı, Genel Gerekçe, YT-19-1/2009-629(13), 3.8.2009.

KKTC Cumhuriyet Meclisi Kütüphanesi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasa Tasarısı, (Elden Teslim Arşiv Belgesi).

KKTC Mahkemeler, *Anayasa Mahkemesi*, 11/83 (D.5/84) sayı ve 10 Nisan 1984 tarihli kararı, <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1984>, (Erişim Tarihi: 18.01.2018).

KKTC Mahkemeler, *Anayasa Mahkemesi*, 2/97 (D.3/97) sayılı ve 5 Haziran 1997 tarihli görüş bildirisi, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1997,n> (Erişim Tarihi: 16.06.2020).

KKTC Mahkemeler, *Anayasa Mahkemesi*, 9/2000 (D.6/2001) sayılı başvuruda 27 Aralık, 2001 tarihinde verdiği karar, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=2001>, (Erişim Tarihi: 26.04.2020).

KKTC Mahkemeler, *Anayasa Mahkemesi'nin* 19/1983 (D.11/83) ile 20/1983 (D.12/83) sayı ve 29 Kasım 1983 tarihli kararı, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1983>, (Erişim Tarihi, 01.12.2020).

KKTC Mahkemeler, *Anayasa Mahkemesi'nin* 19/81 (3/82) sayılı davada 25 Şubat 1982 tarihinde verdiği karar, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1982>, (Erişim Tarihi, 10.10.2020).

KKTC Mahkemeler, *Anayasa Mahkemesi'nin* 23/80 (D.11/81) sayı ve 4 Mayıs 1981 tarihli kararı, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1980>, (Erişim Tarihi: 12.08.2020).

KKTC Mahkemeler, *Anayasa Mahkemesi'nin* 6/98 (D.1/99), 29 Nisan 1999 tarihli kararı, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1999>, (Erişim Tarihi: 16.06.2020).

KKTC Mahkemeler, *Anayasa Mahkemesi'nin* 7/79 (D.8/80) sayılı ve 20 Mayıs 1980 tarihli kararı, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1980>, (Erişim Tarihi: 12.08.2020).

KKTC Mahkemeler, Esas ve Değişiklik Yasaları, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/esasdyasa.aspx>, (Erişim Tarihi: 16.08.2020).

KKTC Mahkemeler, <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx> (11.12.2017).

KKTC Mahkemeler, KKTC Anayasa Mahkemesi'nin 11/99 (D.2/2000) sayılı ve 16 Haziran 2000 tarihli kararı, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=2000>, (Erişim Tarihi: 01.12.2020).

KKTC Mahkemeler, KTFD Anayasa Mahkemesi'nin 23/80 (D.11/81) sayılı ve 4 Mayıs 1981 tarihli kararı, <https://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=am&yile=1981>, (Erişim Tarihi, 01.12.2020).

KKTC Meclis, 11/2008 sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasası, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr>, (Erişim Tarihi: 30.07.2020).

KKTC Meclis, 13/2018 sayılı Üst Kademe Yöneticiliği Yapan Kamu Görevlilerinin Atanması Hakkında (Değişiklik) Yasası, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr>, (Erişim Tarihi: 29.09.2020).

KKTC Meclis, 28/1975 sayılı Öğretmenler Kuralını Değiştiren Yasa, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr>, (Erişim Tarihi: 08.12.2019).

KKTC Meclis, 28/1975 sayılı Öğretmenler Kuralını Değiştiren Yasa, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr>, (Erişim Tarihi: 08.12.2019).

KKTC Meclis, 66/2017 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi (Değişiklik No:2) Yasası, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr>, (Erişim Tarihi: 11.07.2020).

KKTC Meclis, 66/2017 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi (Değişiklik No:2) Yasası, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr>, (Erişim Tarihi: 11.07.2020).

KKTC Meclis, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalar.aspx> (21.01.2018).

KKTC Meclis, <http://www.cm.gov.nc.tr/Yasalarr> (16.06.2020).

KKTC Yüksek İdare Mahkemesi, 1/99 (D.19/2000) sayı ve 26 Ekim 2000 tarihli karar; <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yenikararsonuc.aspx?nerde=yim&yile=2000>, (Erişim Tarihi: 18.01.2018).

Personel Dairesi 421 No'lu Genelge, https://personel.gov.ct.tr/Portals/115/genelgeler/2019/genelge_no_421.pdf?ver=2019-06-24-115932-250, (Erişim Tarihi: 29.12.2019).

Personel Dairesi, 422 No'lu Genelge,
<https://personel.gov.ct.tr/MEVZUAT/D%C4%B0%C4%9EER-MEVZUATLAR>,
(Erişim Tarihi: 29.12.2019).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,
https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf,
(Erişim Tarihi:16.12.2020).

Vakıflar Örgütü ve Din İşleri Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası,
<http://www.evka.gov.tr/site/sayfa.aspx?pkey=10>, (Erişim Tarihi: 26.11.2019).

Yeni Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı, RGT: 18 Şubat 2019, Sayı:20, EK VI, KTAMS, <http://www.ktams.org/2019/02/19/yeni-kamu-gorevlileri-yasa-tasarisi/>,
(15.03.2020).

Yolluk, İaşe-İbata ve Yurt Dışı Harcırahlar Tüzüğü, RG:58, EK III, 25 Nisan 2019, A.E.323.

EKLER

EK-1: Bilgi Edinme Hakkı Yasası Uyarınca Personel Dairesi Müdürlüğü'ne Yönlendirilmiş Olan Soruların Cevaplandırılması



KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ
BAŞBAKANLIĞI
PERSONEL DAİRESİ MÜDÜRLÜĞÜ

Sayı : PER.0.00-332.05-18-E.849

8 Mayıs 2018

Konu : Bilgi Edinme Hakkı Yasası Uyarınca
Yönlendireceği Soruların
Cevaplandırılması.

Sayın Şifa ÇOLAKOĞLU

İlgi : 6 Şubat 2018 tarihli dilekçeniz.

İlgi yazınız ile devam etmekte olduğumuz Ankara Üniversitesinde sürdürmekte olduğumuz yüksek lisans eğitimiyle ilgili tez çalışmanızı tamamlayabilmeniz amacıyla, Dairemizin görev ve işlevleri hakkında geniş bilgi alabilmek için bürokratlara görüşme talebinde bulunmaktasınız.

Dairemizin görevleriyle ilgili bilgilere <http://personel.gov.ct.tr/> web adresinden ulaşabilirsiniz. Ayrıca, Dairemiz bürokratlarıyla görüşmek için 0932-6011040 veya 0932-6011041 numaralı telefonlardan randevu talebinde bulunabilirsiniz.

İlgi yazınıza ekli sorulara ilişkin Dairemizin görüşleri ise aşağıdaki gibidir:

1.- Kamu tüzel kişiliğine haiz kurumların, Kamu Görevlileri Yasası yürürlüğe girmeden önce de veya yürürlüğe girdikten sonra da kendine özel yasaları bulunmaktadır. Kıbrıs Türk Süt Endüstrisi Kurumu, Türk Ajansı Kıbrıs(TAK), Bayrak Radyo – Televizyon Kurumu ile Vakıflar Örgütü ve Din İşleri Dairesi kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlara örnek gösterilebilir. Bunlara ilaveten kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlar da bulunmaktadır. Bu kurumlar, personel işlerini kendi özel yasaları çerçevesinde yürütmektedir. Bu kurumlarda personelin atanması, görevde ilerlemesi ve yükselmesi ile ilgili kendi yönetimleri veya yönetim kurulları söz sahibi bulunmaktadır. Kamu Görevlileri Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, söz konusu yasalar kamu görevlileri yasası temel alınarak düzenlenmekte birlikte kendi özel koşulları ile ilgili hususlar da barındırmaktadır.

2- Kamu Görevlileri Yasası'nda, Yasanın kapsam kısmına değinerek yargıçlar ve savcılar ile sivil savunma personeli, polisler ve öğretmenler hakkında kendi özel yasalarının uygulanacağı yer alırken, KKTC Anayasası'nın kamu görevinde öngördüğü hizmetin kamu görevlileri ve diğer kamu personeli eliyle yürütüleceği şeklindeki ikili ayırımın çelişki yaratacağına değinmektedir. KKTC Anayasası'nda Devlet organı yasama, yürütme ve yargı şeklinde oluşmaktadır. Yargıçlar ve savcılar da bağımsız olarak yargı organında görev yapmaktadırlar. Ayrıca Anayasanın 121. maddesinin 2. fıkrasında yargıçlar, savcılar, silahlı kuvvetler mesupları ve polislerle ilgili anayasal kuralların saklı

Not: 93/2007 sayılı Elektronik İmza Yasası'nın 6.maddesi gereği bu belge elektronik imza ile imzalanmıştır.

BAKANLIKLAR YOLU,SELÇUKLU CADDESİ NO:3 99010 Lefkoşa
Tel : 2286947 Fax: 2271765
Web : personel.gov.ct.tr

Bilgi için:Nahide KAYAN ERASLAN
İ.D.Müdür Muavini

olduğunu belirterek kamu görevlileriyle ilgili oluşturulacak bağımsız organın görev alanı dışında bırakmış olmakla birlikte söz konusu kişilerinde Anayasal olarak kamu görevlisi olduğu tescil edilmiştir. Ayrıca Sivil savunma personeli, öğretmenler ile kamu sağlık çalışanlarının kendi özel yasaları olsa bile Devletin asıl ve sürekli görevlerini yerine getirmeleri nedeniyle bağımsız organ tarafından atandıklarından KKTC Anayasası gereği kamu görevlisi statüsünde bulunmaktadır.

Anayasada yer alan kamu görevlisi ve diğer kamu personeli ifadelerine netlik kazandırmak amacıyla kamu reformu ile ilgili çalışmalar kapsamında hazırlanan yeni Kamu Görevlileri Yasasının "Kapsam" kısmı ise aşağıdaki aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

"(1) Bu Yasa, Devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren kurumlarda asıl ve sürekli görevlerde çalışan ve Genel Bütçeden maaş alan kamu görevlilerine uygulanır.

Bu kurumlarda sözleşmeli personel, danışman veya işçi olarak çalıştırılanlar veya bu kurumlara bağlı döner sermayeli işletmelerde sözleşmeli veya işçi olarak çalıştırılanlar hakkında bu Yasada öngörülen özel kurallar ve İş Yasası ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Referandum Yasası kuralları uygulanır.

- Yargıçlar, Savcılar, Sayıştay Başkan ve Üyeleri,*
- (2) (A) *Kamu Hizmeti Komisyonu Başkan ve Üyeleri ve Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman);*
- (B) *Güvenlik Kuvvetlerine bağlı Subay, Astsubay, Erbaş ve Erler ile Güvenlik Kuvvetlerinde görev yapan Sivil Kamu Görevlileri;*
- (C) *Polis Örgütü (Kuruluş Görev ve Yetkileri) Yasasına bağlı olarak çalışan Polis Mensupları ve Sivil Hizmet Görevlileri;*
- (Ç) *Sivil Savunma Teşkilatı Personeli;*
- (D) *Öğretmenler; ve*
- (E) *Kamu Sağlık Çalışanları*
- hakkında kendi özel yasa kuralları uygulanır. Özel yasalar ile düzenlenmeyen konularda bu Yasa kuralları uygulanır.*

- (3) (A) *Yukarıdaki (2)'nci fıkrada belirtilen kamu görevlileri için düzenlenen mevzuatta; ve*

Kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle

- (B) *yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevleri yürüten diğer kamu personeli için düzenlenen mevzuatta*

Not: 93/2007 sayılı Elektronik İmza Yasası'nın 6.maddesi gereği bu belge elektronik imza ile imzalanmıştır.

BAKANLIKLAR YOLU,SELÇUKLU CADDESİ NO:3 99010 Lefkoşa
Tel : 2286947 Fax: 2271765
Web : personel.gov.ct.tr

Bilgi için:Nahide KAYAN ERASLAN
İ.D.Müdür Muavini

bu Yasadaki genel maaş ve ücret rejimini bozacak maaş veya ücret öngörülmaz.

- (4) *Yukarıdaki (2)'nci fıkrada belirtilen Sivil Savunma Teşkilatı Personeli ile Kamu Sağlık Çalışanlarının ve Güvenlik Kuvvetleri ile Polis Örgütünde görevli sivil kamu görevlilerinin ve kamu tüzel kişiliklerinde çalışan diğer kamu personelinin yürüttüğü hizmetlerin sınıflandırılması ile personelin kadrolarının belirlenmesi, bu Yasadaki hizmet sınıflarının ve kadroların belirlenmesindeki esaslar temel alınarak yapılır."*

Ancak, Meclis İç Tüzüğü'nün 90'ıncı maddesi uyarınca yasama döneminde yeni Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı sonuçlandırılmamış olması nedeniyle hükümsüz sayılmıştır.

3- 11/2008 Sayılı Kamu Görevlileri (Değişiklik) Yasası ile sicil sistemine son verilmiş ve performans değerlendirme sistemine 1 Ocak 2008 tarihinden itibaren geçilmiştir. Sicil sisteminde değerlendirmeler gizlilik içerisinde yapıldığından, kamu görevlisi yapılan değerlendirme ile ilgili yalnızca başarısız olduğunda bilgi sahibi oluyordu. Ayrıca bu sistemde, yapılan değerlendirmeler somut kriterlere dayalı olmadığı gibi değerlendirme amirinin kişisel görüşleri çerçevesinde değerlendirme yapılmaktaydı.

Performans değerlendirme sistemine geçildiğinde bireysel hedefler ortaya konuldu ve değerlendirmeler somut kriterlere göre yapılmaya başlandı. Ayrıca, performans değerlendirme sistemine geçilmesiyle birlikte değerlendirmelerin şeffaf olarak yapılması sağlandı ve kamu görevlisinin de değerlendirmenin her aşamasında bilgi sahibi olmasına olanak sağlandı.

Ayrıca, bu sistemde kamu görevlileri için değerlendirme amirleri tarafından gerekli görülen hizmet içi eğitim alanları ve/veya konuları da belirlenmektedir. Böylece kamu görevlileri için ihtiyaç duyulan hizmetçi eğitim alanlarının belirlenmesine de katkı koymaktadır.

Performans değerlendirme sistemine geçişle birlikte kamu görevlilerinin hizmet içi eğitimine daha da önem verilmekte ve hizmet içi eğitimden geçen kamu görevlilerinin bilgili ve donanımlı hale gelmesine olanak sağlanmaktadır.

4- Performans değerlendirme sistemine geçilmeden önce AB ve İngiltere'den bu konuda uzman olan kişilerle çalışmalar yapılmıştır. Her ne kadar AB ve İngiltere örnek olarak alınsa bile değerlendirme kriterleri ülkemiz şartlarına göre yeniden dizayn edilmiştir.

5- Her ne kadar da sorunuz Kamu Hizmeti Komisyonu'na yöneltilmiş olsa da sorunuza ilişkin Dairemizin görüşü şu şekildedir: Mevcut Kamu Görevlileri Yasası'nda 3 (üç) ana hizmet sınıfı (Yöneticilik Hizmetleri Sınıfı, Genel Hizmetler Sınıfı ve Mesleki ve Teknik Hizmetler Sınıfı) yer almakta, bu hizmet sınıfları altında 56 (elli altı) hizmet sınıfı bulunmaktadır. Bu durumdan da anlaşıldığı gibi hizmet sınıfları çok ayrıntılı olup nerdeyse her kadro için bir hizmet sınıfı yaratılmıştır. Uygulamada bu durum gerek nakil işlemlerinde gerekse kadroların oluşturularak görev yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde sıkıntı yaratmaktadır. Bu bağlamda yeni kamu görevlileri yasasında bu hizmet sınıfları daraltılarak 6 (altı) ana hizmet sınıfına ayrılmıştır. Bunlar;

Not: 93/2007 sayılı Elektronik İmza Yasası'nın 6.maddesi gereği bu belge elektronik imza ile imzalanmıştır.

BAKANLIKLAR YOLU,SELÇUKLU CADDESİ NO:3 99010 Lefkoşa
Tel : 2286947 Fax: 2271765
Web : personel.gov.ct.tr

Bilgi için:Nahide KAYAN ERASLAN
İ.D.Müdür Muavini

- (A) Üst Kademe Yöneticileri Sınıfı,
(B) Yöneticilik Hizmetleri Sınıfı,
(C) Mesleki ve Teknik Hizmetler Sınıfı,
(Ç) Genel Kamu Hizmetleri Sınıfı,
(D) Yardımcı Mesleki ve Teknik Hizmetler Sınıfı, ve
(E) Yardımcı Genel Kamu Hizmetleri Sınıfı.

6- Norm kodro çalışmalarına başlamadan önce Dairemiz personeli hizmet içi eğitimden geçirilmiştir. Bu bağlamda Dairemiz tarafından 2017 yılı Hizmet İçi Eğitim Planına "Kamu Personel Rejimi ve Norm Kadro Semineri" dahil edilmiş ve söz konusu seminer 20-21-22 Nisan 2017 tarihlerinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından verilmiştir. Bu seminerin devamı olan norm kadro çalışması eğitimi de 14-15 Eylül 2017 tarihlerinde yine TODAİE'den alınmıştır. Bundan sonraki aşamada öncelikle pilot kurum belirlenerek norm kadro uygulamasıyla ilgili çalışmalar başlatılacaktır.

Bilgilerine saygılarımla rica ederim.

 e-imzalıdır
Neslişül ONUREL
Müdür

Not: 93/2007 sayılı Elektronik İmza Yasası'nın 6.maddesi gereği bu belge elektronik imza ile imzalanmıştır.

BAKANLIKLAR YOLU,SELÇUKLU CADDESİ NO:3 99010 Lefkoşa
Tel : 2286947 Fax: 2271765
Web : personel.gov.ct.tr

Bilgi için:Nahide KAYAN ERASLAN
İ.L.D.Müdür Muavini

EK-2: 7/1979 Sayılı Yasa'daki Hizmet Sınıfları (Md.52 ve 53)

Üniversite Mezuniyeti veya Yükseköğrenim Gerektiren Mesleki ve Teknik Hizmet Sınıfları (Üç Dereceli):

- a) Planlama Hizmetleri Sınıfı
- b) Tabiplik Hizmetleri Sınıfı
- c) Hukuk Hizmetleri Sınıfı
- d) Tarım ve Orman Mühendisliği ve Hayvancılık Hizmetleri Sınıfı
- e) Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Sınıfı
- f) Kaptanlık ve Kaptan Kılavuzluk Hizmetleri Sınıfı
- g) Paramedikal Hizmetler Sınıfı
- h) Ecza ve Kimya Hizmetleri Sınıfı
- i) Yasama Hizmetleri Sınıfı
- j) Radyo ve Televizyon Hizmetleri Sınıfı
- k) Meteoroloji Hizmetleri Sınıfı

En Az Üç Yıllık Orta Öğrenim Gerektiren Mesleki ve Teknik Hizmet Sınıfları (Dört Dereceli):

- a) Sağlık Hizmetleri Sınıfı
- b) Ebelik ve Hemşirelik Hizmetleri Sınıfı
- c) Yardımcı Ecza, Kimya ve Paramedikal Hizmetleri Sınıfı
- d) Teknisyen Hizmetleri Sınıfı
- e) Tapu ve Kadastro Hizmetleri Sınıfı (üç dereceli)
- f) Steno ve Daktilo Hizmetleri Sınıfı
- g) Matbaacılık Hizmetleri Sınıfı
- h) Tarım, Orman, Hayvancılık ve Veteriner Teknik Hizmetleri Sınıfı
- i) Telekomünikasyon Hizmetleri Sınıfı
- j) Yardımcı Radyo ve Televizyon Hizmetleri Sınıfı
- k) Liman Hizmetleri Sınıfı
- l) Yardımcı Yasama Hizmetleri Sınıfı

Ortaokul Öğrenimini Gerektiren Mesleki ve Teknik Hizmet Sınıfları (İki Dereceli):

- a) Teknisyen Yardımcılığı Hizmetleri Sınıfı
- b) Araç Sürücülüğü ve Araç Bakım ve Onarımı Hizmetleri Sınıfı

Üniversite Mezuniyeti veya Yükseköğrenim Gerektiren Genel Hizmet Sınıfları (Üç Dereceli):

- a) İdari Hizmetler Sınıfı
- b) Eğitim Hizmetleri Sınıfı⁵⁰⁸
- c) Kültür Hizmetleri Sınıfı
- d) Mali Hizmetler Sınıfı
- e) Basın, Yayın ve Enformasyon Hizmetleri Sınıfı

⁵⁰⁸ 7/1979 sayılı yasaya göre bu sınıf, devletin genel eğitim ve öğretim hizmetleri ile bu Yasaya bağlı kurumlarda eğitim ve öğretim hizmetlerinin yürütülmesini üst düzeyde planlayan, denetleyen, örgütleyen ve yönlendiren ve Öğretmenler Yasası'na bağlı olmayan kamu görevlilerini kapsamaktadır [md.53(1)(b)].

- f) Sanayi ve Ticaret Hizmetleri Sınıfı
- g) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hizmetleri Sınıfı
- h) Sosyal Hizmetler Sınıfı
- i) Turizm Hizmetleri Sınıfı
- j) Gümrük Hizmetleri Sınıfı
- k) Mukayyitlik Hizmetleri Sınıfı
- l) Dışişleri Hizmetleri Sınıfı
- m) Kooperatif Hizmetleri Sınıfı
- n) Sürüş Ehliyeti Müfettişliği Hizmetleri Sınıfı

En Az Üç Yıllık Orta Öğrenim Gerektiren Genel Hizmet Sınıfları
(Dört Dereceli):

- a) Yardımcı Mukayyitlik Hizmetleri Sınıfı
- b) Posta Hizmetleri Sınıfı
- c) Yardımcı Sosyal Hizmetler Sınıfı
- d) Kitabet Hizmetleri Sınıfı
- e) Tahsildarlık Hizmetleri Sınıfı
- f) Gümrük Muhafaza Hizmetleri Sınıfı
- g) Fiyat ve Kalite Kontrol Hizmetleri Sınıfı (Üç dereceli)
- h) Cezaevi Hizmetleri Sınıfı
- i) Tebliğ ve İcra Hizmetleri Sınıfı (İki dereceli)
- j) Yardımcı Turizm Hizmetleri Sınıfı
- k) İç Güvenlik Hizmetleri Sınıfı (Üç dereceli)

Ortaokul Öğrenimi Gerektiren Genel Hizmet Sınıfları:

- a) Aşçılık ve Garsonluk Hizmetleri Sınıfı (Üç dereceli)
- b) Gümrük ve Liman Bekçiliği Hizmetleri Sınıfı (Üç dereceli)
- c) Odacı ve Şoför Hizmetleri Sınıfı (İki dereceli)
- d) Yardımcı Genel Hizmetler Sınıfı (İki dereceli)

EK-3: Örnek İş Sözleşmesi

İŞ SÖZLEŞMESİ

Bu İş Sözleşmesi KKTC adına Maliye Bakanı ile Sözleşmeli Personel diye anılacak olan arasında aşağıdaki şartlarda akdolunur.

Madde 1. Sözleşmeli Personel, Değiştirilmiş Şekliyle 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın 6 (2) maddesinin ve Teşkilat Yasası'nın verdiği yetki uyarınca, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu'nun sayı ve tarihli Kararı uyarınca Sözleşmeli Personel kadrolarına karşılık istihdam edilir.

Madde 2. Sözleşmeli Personel amirlerinin direktifi altında idari işlerle ilgili konularda görev yapar. **Müsteşar ile Daire Müdürünce veya onlar tarafından yetkili kılınan makamlar** tarafından kendisine verilecek diğer görevleri ve talimatları ilgili mevzuata uygun olarak ifa eder.

Madde 3. Sözleşme süresi **13.11.2020** tarihinden **12.11.2021** tarihine kadar (her iki tarih dahil) olmak üzere 1(bir) yıldır.

Madde 4. Sözleşmeli personele ödenecek ücret, "Sözleşmeli Personel Maaşları" ile ilgili olarak Bakanlığımız tarafından yayınlanan 47/2010 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası 7(1) maddesi uyarınca "Sözleşmeli Personelin Aylık Maaşları Sınıf ve Maaş Kademeleri" Cetvelinde belirtilen II. Sınıf II. Kademe için öngörülen miktardır. Sözleşmeli Personele yürürlükteki mevzuat uyarınca Hayat Pahalılığı ödeneği uygulanır.

Madde 5. Sözleşmeli Personelin ücretleri Bakanlığımızın Maaş Uygulamaları ile İlgili Genelgesi'nin, "Sözleşmeli Personelin Aylık Maaşları Sınıf ve Maaş Kademeleri" cetveline uygun olarak ödenir ve Kurumunun en üst amirinin uygunluk görüşü alınmak suretiyle her hizmet yılına karşılık bir barem içi artış verilir.
Sözleşmeli personelin ücret rejimine yönelik sınıf ve kademe yetki aşamasında Bakanlıklar tarafından belirtilecek olan görevin niteliği ve kapsamı çerçevesinde Başbakanlık tarafından tespit edilecektir.

Madde 6. Sözleşmeli Personele yıl sonunda hizmet süresi ile orantılı olarak 13. maaş ikramiyesi ödenir.

Madde 7. Sözleşmeli Personelin maaşı her ayın son çalışma günü ödenir.

Madde 8. Sözleşmeli personele yurtiçi ve yurtdışı resmi görevler verilmesi durumunda yürürlükteki mevzuat uyarınca yolluk, iade ve ibate ödeneği ile yurt dışı görev ödeneği verilir. Sözleşmeli Personele hiçbir şekilde ek mesai ödeneği verilmez.

Madde 9. Sözleşmeli Personelin 4, 5, 6 ve 8. maddelerde belirtilenler dışında herhangi bir ödenek ve ikramiye alma hakkı yoktur.

Madde 10. Sözleşmeli Personelin sosyal güvenlik hakları ilgili yasal mevzuata bağlı olarak yürütülür.

Madde 11. Sözleşmeli Personelin haftalık çalışma saatleri değiştirilmiş şekliyle 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın 105. maddesine uygun olarak düzenlenir. Ancak Kurumunun en üst amirinin gerekli görmesi halinde haftalık çalışma saatlerini aşmamak kaydıyla, çalışma saatleri değiştirilebilir.

Madde 12. Sözleşmeli Personelin izin hakları "2001 İzinleri Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem ile ilgili Usul ve Esaslar Tüzüğü" çerçevesinde yürütülür.

Madde 13. Sözleşmeli Personel, Birleşmiş Şekliyle 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın 41' inci maddesine uygun davranmakla yükümlü olup, başka iş yapma yasağına tabidir.

Madde 14. İş sözleşmesi, yürürlükteki mevzuat veya sözleşme süresi içerisinde taraflardan birinin, diğerine hiçbir neden göstermeden 30 gün önceden yazılı bir ihbar vermesiyle fesh olunur.

Madde 15. Sözleşmeli Personelin herhangi bir nedenle görevinden ayrılma tarihinin, ayın son gününü aşmış olması halinde görevinden ayrıldığı güne kadar olan hizmetinin ücreti "gün hesabı" ile ödenir.

Madde 16. Sözleşmeli personelin kazanılmış izin hakları fesih ihbarı süresi içinde kullandırılır. Sözleşmeli Personele sözleşme süresi içinde kullanmamış olduğu izinlerine karşılık olacak şekilde herhangi bir ödeme yapılamaz.

Madde 17. Bu İş sözleşmesi 2 suret olarak hazırlanmış olup taraflara imzalı birer sureti verilir.

.....
Sözleşmeli Personel

.....
Olgun Amcaoğlu
Maliye Bakanı

Şahitler:

Yukarıdaki sözleşme taraflarca huzurumuzda imzalanmıştır.

1.

2.

....., Lefkoşa.

EK-4: KKTC Hukuk Dairesi (Başsavcılık)'ın 5 Temmuz 2018 tarihli ve SAV.0.00-BYDB-18/1072 sayılı görüşü



**KKTC
HUKUK DAİRESİ
(BAŞSAVCILIK)**

SAYI : SAV.0.00-BYDB-18 / 1072
TEL : 22-84691
FAX : 22-73646
KONU : Sözleşmeli Personel Görüş Talebi hk.

5 Temmuz 2018

Sayın Kudret Özersay
Başbakan Yardımcısı ve
Dışişleri Bakanı,
Lefkoşa.

İlgi: 27/6/18 tarih ve DŞB.0.01-001.01-18/86596 sayılı yazınız.

İlgi yazınız incelenmiş olup, konuya ilişkin görüşlerim şöyledir:
Değiştirilmiş şekliyle 7/79 sayılı Kamu Görevlileri Yasasının 6.maddesinin 2. Fıkrasına göre sözleşmeli personel, özel bir meslek ve uzmanlık öğrenim ve bilgisini gerektiren, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği gibi belirli ayrıklı görevlerde kurumların, bu Yasadaki esaslara uygun olarak kuruluş ve görev yasaları veya tüzüklerinden alacakları yetkiye dayanarak, geçici süreli ve sözleşme ile çalıştıracakları yerli ve yabancı kişileri anlatır. Bu maddeden görüleceği üzere yasa sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek olan kişilerin özel bir meslek ve uzmanlık öğrenim ve bilgisini gerektiren, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği gibi belirli ayrıklı görevlerde istihdam edilmesini kurala bağlamıştır. İlgi yazınızda bu maddede belirtilen özel meslek ve uzmanlıktan ne anlaşılması gerektiği sorulmaktadır. 7/79 sayılı Yasa'da özel meslek ve/veya uzmanlıktan ne aşılmasına ilişkin bir tanım bulunmamaktadır. Yasalarda yer alan kelimelere sözlük anlamlarının verilmesi gerektiği bilinen bir yorum kuralıdır. Türk Dil Kurumu sözlüğünde (www.tdk.gov.tr) uzman kelimesi için üç tanım verilmektedir. 1.Belli bir işte, belli bir konuda bilgi, görüş ve becerisi çok olan (kimse), mütahassis, kompetan,2. Belli bir bilim dalında lisansüstü öğrenim derecesine sahip kimse, uzman,3. Bilirkişi . Personel Dairesi tarafından 29/6/04 tarihinde özel meslek ve/veya uzmanlık ile ilgili olarak sorulan görüşte en az yüksek lisans diplomasına sahip olup olunmaması ile ilgili tereddütleri olduğu belirtilmiş, KKTC Başsavcılığı tarafından verilen 7/7/04 tarihli görüşte de sözleşmeli

personel olarak istihdam edilecek kişilerin en az yüksek lisans veya lisans üstü ihtisas sertifikası sahibi olması yönünde görüş belirtilmiştir. Yukarıda iktibas edilen Türk Dil Kurumu tarafından 'uzman' kelimesine verilen anlamlar dikkate alındığı zaman, sözleşmeli personel istihdam edilirken 'uzman' kelimesine daha geniş bir tanım yapılması gereklidir kanaatindeyim. Şöyle ki, bu madde uyarınca belli bir bilim dalında lisansüstü öğrenim derecesine sahip kimse yanında, istihdam edilmek istendiği kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli proje konusuna ilişkin olarak bilgi, görüş ve becerisi çok olan kişilerin de sözleşmeli personel olarak istihdam edilebilmeleri gerektiği kanaatindeyim. Bir kişinin bir konuda bilgi, görüş ve becerisinin çok olup olmadığı elbetteki somut sözleşme konusu iş ve sözleşme yapılmak istenen kişinin özellikleri dikkate alınarak değerlendirilebilir. Kişinin mesleki tecrübesi, katılmış olduğu kurslar, konu ile ilgili yapmış olduğu çalışmalar bu değerlendirmenin yapılmasında dikkate alınabilmekle birlikte, tarafımdan uzmanlıktan ne anlaşılması ile ilgili sayma yolu ile bir yorum yapmanın uygun olmadığı kanaatindeyim. Yukarıda da belirttiğim üzere, bu husus somut sözleşme konusu iş ve sözleşme yapılmak istenen kişinin özellikleri dikkate alınarak idare tarafından değerlendirilmelidir. Bu maddede belirtilen 'özel Meslek' kelimesine girecek olan mesleklerin ise yine aynı şekilde Yasa'da belirtilen kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan proje konularına göre, asıl ve sürekli kamu görevlileri tarafından sözleşme konusu işin yapılamayacağı durumlarda, idare tarafından takdir edilmesi gerektiği kanaatinde olduğumu belirtir, saygılar sunarım.

İlter Koyuncuoğlu
Kıdemli Savcı
KKTC Başsavcısı Vekili adına

EK-5: Üst Düzey Sözleşmeli Personel İstihdamına Dair Örnek Bakanlar Kurulu Kararı ile Sözleşme Örneği

KARAR SAYISI: E.T(K-I)459-2019

ÜST DÜZEY SÖZLEŞMELİ PERSONEL OLARAK İSTİHDAM EDİLMESİ

(Önerge No:1288/2019)
(KKTCBb.)

Bakanlar Kurulu, Başbakanlıkta, turizmin ve yükseköğrenimin devlet politikası olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulabilmesi ayrıca gerekli koordinasyonun sağlanmasına yönelik bir yapının oluşturulmasını temin etme görevini yürütmek üzere hizmetine ihtiyaç duyulan 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın 6'ncı maddesinin (2)'nci fıkrası ile 47/2010 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası'nın 6'ncı maddesinin (2)'nci fıkrası uyarınca, önergeye ekli sözleşme metnine bağlı olarak Üst Düzey Sözleşmeli Personel olarak istihdam edilmesine ve gerekli ödeneğin, Başbakanlık 2019 Mali Yılı Bütçesi altında yer alan 03-01-01-1-1-01-2-1-01 "Sözleşmeli Personelin Ücretleri" kaleminden karşılanmasına karar verdi.

18.9.2019

Dedirim:

Bilgi Gereği:

KKTC Başbakanlık (RG)
Maliye Bakanlığı
Bütçe Dairesi Müdürlüğü
Hazine ve Muhasebe Dairesi Müdürlüğü
Personel Dairesi Müdürlüğü

İŞ SÖZLEŞMESİ

Bu iş sözleşmesi Başbakanlık adına Başbakanlık Müsteşarı ile Üst Düzey Sözleşmeli Personel diye anılacak olan arasında aşağıdaki şartlarla akdolunur.

- Madde 1**
Sözleşmeli Personel
İstihdamında Yasal
Dayanak
- Üst Düzey Sözleşmeli Personel, Değiştirilmiş Şekliyle 7/1979 Sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın 6(2) maddesinin verdiği yetki ve 15/1981 sayılı Başbakanlık (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası'nın 15. Maddesinin verdiği yetki ile KKTC Bakanlar Kurulu'nun sayı ve tarihli kararı uyarınca Başbakanlık Üst Düzey Sözleşmeli Personel kadrosuna karşılık istihdam edilir.
- Madde 2**
Görev
- Üst Düzey Sözleşmeli Personel, turizmin ve yükseköğrenimin Devlet Politikası olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşabilmesi için gerekli koordinasyonun sağlanmasına yönelik yapının oluşturulmasını sağlamak ve Başbakanlık adına izlenmesi görev yapar. Müsteşarlar ile Daire Müdürü tarafından kendisine verilecek diğer görevleri ve talimatları ilgili mevzuata uygun olarak ifa eder.
- Madde 3**
Sözleşme
Süresi
- Sözleşme süresi tarihinden tarihine kadar (her iki tarih dahil) olmak üzere 1 (bir) yıldır.
- Madde 4**
Ücret
- Üst Düzey Sözleşmeli Personele ödenecek ücret, Değiştirilmiş Şekliyle 47/2010 sayılı Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası'nda öngörüldüğü şekilde "Üst Düzey Sözleşmeli Personel Maaşları" ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan "Üst Düzeyde Görevli Sözleşmeli Personelin Aylık Maaşları ve Maaş Kademeleri" cetvelinde belirtilen III. Sınıf I. Kademe için öngörülen miktardır. Sözleşmeli Personele yürürlükteki mevzuat uyarınca hayat pahalılığı ödeneği uygulanacaktır.
- Madde 5**
Ücret Rejimi ve
Kademe
İlerlemesi
- Üst Düzey Sözleşmeli Personelin ücreti Maliye Bakanlığı'nın Maaş Uygulamaları ile ilgili Genelgesi'nin "Üst Düzeyde Görevli Sözleşmeli Personelin Aylık Maaşları ve Maaş Kademeleri" cetveline uygun olarak

	ödenir ve Müsteşarın uygunluk görüşü alınmak suretiyle her hizmet yılına karşılık bir barem içi artış verilir.
Madde 6 13.Maaş İkramiyesi	Üst Düzey Sözleşmeli Personele yıl sonunda hizmet süresi ile orantılı olarak 13. maaş ikramiyesi ödenir.
Madde 7 Ücretin Ödenme Zamanı	Üst Düzey Sözleşmeli Personelin maaşı her ayın son çalışma günü ödenir.
Madde 8 Tahsisatlar	Üst Düzey Sözleşmeli personele yurtiçi ve yurtdışı resmi görevler verilmesi durumunda yürürlükteki mevzuat uyarınca yolluk, iâşe ve ibate ödeğı ile yurt dışı görev ödeneğı verilir. Üst Düzey Sözleşmeli Personele hiçbir şekilde ek mesai ödeneğı verilmez.
Madde 9 Ödenek Alınamayacak Haller	Üst Düzey Sözleşmeli Personelin 4,5,6 ve 8. maddelerde belirtilenler dışında herhangi bir ödenek ve ikramiye alma hakkı yoktur.
Madde 10 Sosyal Güvenlik Hakları	Üst Düzey Sözleşmeli Personelin sosyal güvenlik hakları KKTC Sosyal Sigortalar Yasası ile İhtiyat Sandığı Yasası'na bağılı olarak yürütölür.
Madde 11 Çalışma Saatleri	Üst Düzey Sözleşmeli Personelin haftalık çalışma saatleri değıştirilmiş şekliyle 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın 105. maddesine uygun olarak düzenlenir. Ancak Kurumunun en üst amirinin gerekli görmesi halinde haftalık çalışma saatlerini aşmamak kaydıyla, çalışma saatleri değıştirilebilir.
Madde 12 İzinler	Üst Düzey Sözleşmeli Personelin izin hakları "2001 İzinlerin Kullanımı ve Uygulanacak Yöntem ile İlgili Usul ve Esaslar Tüzüğü "çerçevesinde yürütölür.
Madde 13 Başka İş Yapma Yasağı	Üst Düzey Sözleşmeli Personel, Birleştirilmiş Şekliyle 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası'nın 41'inci maddesine uygun davranmakla yükümlü olup, başka iş yapma yasağı kuralına tabidir.

Madde 14 Sözleşmenin Feshi	İş Sözleşmesi, yürürlükteki mevzuat veya sözleşme süresi içerisinde taraflardan birinin diğerine hiçbir neden göstermeden 30 gün önceden yazılı bir ihbar vermesiyle fesholunur.
Madde 15 Sözleşmenin Feshi Halinde Ödenecek Ücret	Üst Düzey Sözleşmeli Personelin herhangi bir nedenle görevinden ayrılma tarihinin, ayın son gününü aşmış olması halinde, görevinden ayrıldığı güne kadar olan hizmetinin ücreti “gün hesabı” ile ödenir.
Madde 16 Fesih Halinde İzinlerin Kullanımı	Üst Düzey Sözleşmeli Personelin kazanılmış izin hakları fesih ihbarı süresi içinde kullanılır. Üst Düzey Sözleşmeli Personeler sözleşme süresi içinde kullanmamış olduğu izinlerine karşılık olacak şekilde herhangi bir ödeme yapılamaz.
Madde 17 Sözleşmenin İmzalanması	Bu İş Sözleşmesi 2 suret olarak hazırlanmış ve taraflara imzalı birer sureti verilmiştir.

Üst Düzey Sözleşmeli Personel

Başbakanlık Müsteşarı

Şahitler:

Yukarıdaki sözleşme taraflarca huzurumuzda imzalanmıştır.

1-

2-

....., **Lefkoşa**

EK-6: Sicil Değerlendirme Formu

ÇOK GİZLİ

KAMU GÖREVLİLERİ SİCİL DEĞERLENDİRME FORMU

Süre 19.....'den 19.....'e kadar

BİRİNCİ KISIM: (Kamu Görevlisi tarafından doldurulacaktır)

A. Adı ve Soyadı :
Kimlik Kartı No. :
Kurumu :
Görev Ünvanı :
Şimdiki Göreve
başlama tarihi :
Kamu Hizmetine
İlk giriş tarihi :

B. 1. Son bir yıl içinde yürüttüğünüz başlıca görevleri belirtiniz.

.....
.....
.....

2. Görevlerinizle ilgili başlıca sorunlar nelerdir :

.....
.....
.....

3. Mesai saatleri dışında sürdürmekte olduğunuz sosyal, kültürel, sportif ve diğer etkinlikleri belirtiniz.

.....
.....
.....

4. Son bir yıl içinde, kurs, staj ve burs gibi herhangi bir eğitim etkinliğine katılıp diploma, sertifika v.b. bir belge aldınız mı? Açıklayınız.

.....
.....
.....

Tarih :

İmza

İKİNCİ KISIM : (İlk Seçil Amiri tarafından doldurulacaktır.)

A. Kamu Görevlisi ile ilgili bilgi ve değerlendirmeler :

1. KAVRAYIŞ :

- Puan : (85 - 100) (1) Yeni konuları süratle kavrar, anlar ve bunları görevinde uygular.
- Puan : (65 - 84) (2) Yeni konuları normal derecede kavrar, anlar ve bunları gözetim altında görevinde uygular.
- Puan : (45 - 64) (3) Yeni konuları gösterilip açıklandığı zaman kavrar ve anlar. Karışık konuları güç anlar ve sonunda bazı hatalarla uygular.
- Puan : (0 - 44) (4) Geç kavrar ve zor anlar. Tekraren açıklandığı halde hatalar yapar.

2. GİRİŞİM (İnsiyatif) :

- Puan : (85 - 100) (1) Kendisine verilen görevler dışında bile girişim sahibidir.
- Puan : (65 - 84) (2) Görevini yaparken girişim sahibidir.
- Puan : (45 - 64) (3) Görevini yaparken az girişim sahibidir.
- Puan : (0 - 44) (4) Girişim sahibi değildir.

3. YÜRÜTME (İCRA) :

- Puan : (85 - 100) (1) Görevini başarı ile yapar.
- Puan : (65 - 84) (2) Görevini iyi derecede yapar.
- Puan : (45 - 64) (3) Görevini güç yapar. Yol göstericiye ve denetime gereksinme duyar.
- Puan : (0 - 44) (4) Görevini yol gösterici ve denetime karşın istenilen nitelikte yapamaz.

4. BİLGİ :

- Puan : (85 - 100) (1) Görevini yapmak için gerekenden fazla geniş bilgisi vardır.
- Puan : (65 - 84) (2) Görevini yapmak için geniş bilgisi var.
- Puan : (45 - 64) (3) Görevini yapmak için bilgisi kısmen yeterlidir.
- Puan : (0 - 44) (4) Görevini yapmak için bilgisi yetersizdir.

5. İŞ ARKADAŞLARI, AMİRLERİ VE HALKLA İLİŞKİLERİ :

(a) İŞ ARKADAŞLARI İLE İLİŞKİLERİ :

- Puan : (85 - 100) (1) İlişkileri mükemmeldir.
- Puan : (65 - 84) (2) İlişkileri iyidir.
- Puan : (45 - 64) (3) İlişkilerini yürütmede güçlük çekiyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Normal ilişkilerini yürütemiyor.

(b) AMİRLERİ İLE İLİŞKİLERİ :

- Puan : (85 - 100) (1) İlişkileri mükemmeldir.
- Puan : (65 - 84) (2) İlişkileri iyidir.
- Puan : (45 - 64) (3) İlişkilerini yürütmede güçlük çekiyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Normal ilişkilerini yürütemiyor.

(c) HALKLA İLİŞKİLERİ :

- Puan : (85 - 100) (1) İlişkileri mükemmeldir.
- Puan : (65 - 84) (2) İlişkileri iyidir.
- Puan : (45 - 64) (3) İlişkilerini yürütmede güçlük çekiyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Normal ilişkilerini yürütemiyor.

6. GÖREVİNE BAĞLILIK :

- Puan : (85 - 100) (1) Kendisini tamamen işine veriyor.
- Puan : (65 - 84) (2) Kendisini işine veriyor.
- Puan : (45 - 64) (3) Kendisini kısmen işine veriyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Kendisini işine vermiyor.

7. SOZ VE YAZI ILE ANLATIM BECERİSİ :

- Puan : (85 - 100) (1) Düşüncelerini kısa sürede, mantık ve gerçeklere uygun olarak belirtiyor.
- Puan : (65 - 84) (2) Düşüncelerini açıkça belirtiyor.
- Puan : (45 - 64) (3) Rutin işler dışında düşüncelerini belirtmede zorluk çekiyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Düşüncelerini belirtme becerisi, görevini yerine getirmek için yetersizdir.

8. KARAR ALMA, İNCELEME VE DEĞERLENDİRME :

- Puan : (85 - 100) (1) Konusunun dışındaki sahaları da içerecek derecede bağımsızca karar alma, inceleme ve değerlendirme becerisi var.
- Puan : (65 - 84) (2) Konusunda ayrıntılara kaçmadan karar alma, inceleme ve değerlendirme becerisi var.
- Puan : (45 - 64) (3) Karar, inceleme ve değerlendirmelerine kısmen güvenir.
- Puan : (0 - 44) (4) Karar alma, inceleme ve değerlendirme becerisi yok.

9. TARTIŞMA VE GÖRÜŞ SAVUNMA BECERİSİ :

- Puan : (85 - 100) (1) Tartışmalara tek başına katılıp üstün başarı sağlar.
- Puan : (65 - 84) (2) Tartışmalarda daima başarılıdır.
- Puan : (45 - 64) (3) Tartışmalara katılıp görüşlerini savunmada güçlüklerle uğrar.
- Puan : (0 - 44) (4) Tartışmalarda başarısızdır.

10. MESAI SAATLERİNE UYMA :

- Puan : (85 - 100) (1) Mesai saatlerine titizlikle uyar.
- Puan : (65 - 84) (2) Mesai saatlerine uyar.
- Puan : (45 - 64) (3) Mesai saatlerine kısmen uyar.
- Puan : (0 - 44) (4) Mesai saatlerine uymaz.

B. Ortalama Puan Durumu :

C. Gözütış ve Öneriler :

.....

.....

.....

.....

.....

Görev Ünvanı

Adı.- Soyadı

İmza

Tarih :

ÜÇÜNCÜ KISIM : (İldüci Sicil Amiri tarafından doldurulacaktır.)

A. Kamu Görevlisi ile ilgili bilgi ve değerlendirmeler :

1. KAVRAYIŞ :

- Puan : (85 - 100) (1) Yeni konuları süratle kavrar, anlar ve bunları .orevinde uygular.
- Puan : (65 - 84) (2) Yeni konuları normal derecede kavrar, anlar ve bunları gözetim altında görevinde uygular.
- Puan : (45 - 64) (3) Yeni konuları gösterilip açıklandığı zaman kavrar ve anlar. Karışık konuları güç anlar ve sonunda bazı hatalarla uygular.
- Puan : (0 - 44) (4) Geç kavrar ve zor anlar. Tekraren açıklandığı hatta hatalar yapar.

2. GİRİŞİM (İnsiyatif) :

- Puan : (85 - 100) (1) Kendisine verilen görevler dışında bile girişim hibidir.
- Puan : (65 - 84) (2) Görevini yaparken girişim sahibidir.
- Puan : (45 - 64) (3) Görevini yaparken az girişim sahibidir.
- Puan : (0 - 44) (4) Girişim sahibi değildir.

3. YÜRÜTME (İCRA) :

- Puan : (85 - 100) (1) Görevini başarı ile yapar.
- Puan : (65 - 84) (2) Görevini iyi derecede yapar.
- Puan : (45 - 64) (3) Görevini güç yapar. Yol göstericiye ve denetime gereksinme duyar.
- Puan : (0 - 44) (4) Görevini yol gösterici ve denetime karşın istenilen nitelikte yapamaz.

4. BİLGİ :

- Puan : (85 - 100) (1) Görevini yapmak için gerekenden fazla geniş bilgi vardır.
- Puan : (65 - 84) (2) Görevini yapmak için geniş bilgisi var.
- Puan : (45 - 64) (3) Görevini yapmak için bilgisi kısmen yeterlidir.
- Puan : (0 - 44) (4) Görevini yapmak için bilgisi yetersizdir.

5. İŞ ARKADAŞLARI, AMİRLERİ VE HALKLA İLİŞKİLERİ :

(a) İŞ ARKADAŞLARI İLE İLİŞKİLERİ :

- Puan : (85 - 100) (1) İlişkileri mükemmeldir.
- Puan : (65 - 84) (2) İlişkileri iyidir.
- Puan : (45 - 64) (3) İlişkilerini yürütmede güçlük çekiyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Normal ilişkilerini yürütemiyor.

(b) AMİRLERİ İLE İLİŞKİLERİ :

- Puan : (85 - 100) (1) İlişkileri mükemmeldir.
- Puan : (65 - 84) (2) İlişkileri iyidir.
- Puan : (45 - 64) (3) İlişkilerini yürütmede güçlük çekiyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Normal ilişkilerini yürütemiyor.

(c) HALKLA İLİŞKİLERİ :

- Puan : (85 - 100) (1) İlişkileri mükemmeldir.
- Puan : (65 - 84) (2) İlişkileri iyidir.
- Puan : (45 - 64) (3) İlişkilerini yürütmede güçlük çekiyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Normal ilişkilerini yürütemiyor.

6. GÖREVİNE BAĞLILIK :

- Puan : (85 - 100) (1) Kendisini tamamen işine veriyor.
- Puan : (65 - 84) (2) Kendisini işine veriyor.
- Puan : (45 - 64) (3) Kendisini kısmen işine veriyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Kendisini işine vermiyor.

7. SÖZ VE YAZI İLE ANLATIM BECERİSİ :

- Puan : (85 - 100) (1) Düşüncelerini kısa sürede, mantık ve gerçeklere uygun olarak belirtiyor.
- Puan : (65 - 84) (2) Düşüncelerini açıkça belirtiyor.
- Puan : (45 - 64) (3) Rutin işler dışında düşüncelerini belirtmede zorluk çekiyor.
- Puan : (0 - 44) (4) Düşüncelerini belirtme becerisi, görevini yerine getirmek için yetersiz.

8. KARAR ALMA, İNCELEME VE DEĞERLENDİRME :

- Puan : (85 - 100) (1) Konusunun dışındaki sahaları da içerecek derecede bağımsızca karar alma, inceleme ve değerlendirme becerisi var.
- Puan : (65 - 84) (2) Konusunda ayrıntılara kaçmadan karar alma, inceleme ve değerlendirme becerisi var.
- Puan : (45 - 64) (3) Karar, inceleme ve değerlendirmelerine kısmen güvenir.
- Puan : (0 - 44) (4) Karar alma, inceleme ve değerlendirme becerisi yok.

9. TARTIŞMA VE GÖRÜŞ SAVUNMA BECERİSİ :

- Puan : (85 - 100) (1) Tartışmalara tek başına katılıp üstün başarı sağlar.
- Puan : (65 - 84) (2) Tartışmalarda daima başarılıdır.
- Puan : (45 - 64) (3) Tartışmalara katılıp görüşlerini savunmada güçlüklerle uğrar.
- Puan : (0 - 44) (4) Tartışmalarda başarısızdır.

10. MESAI SAATLERİNE UYMA :

- Puan : (85 - 100) (1) Mesai saatlerine titizlikle uyar.
- Puan : (65 - 84) (2) Mesai saatlerine uyar.
- Puan : (45 - 64) (3) Mesai saatlerine kısmen uyar.
- Puan : (0 - 44) (4) Mesai saatlerine uymaz.

B. Ortalama Puan Durumu :

C. Görüş ve Öneriler :

Görev Unvanı

Adı - Soyadı

İmza

Tarih :

EK-7: Performans Değerlendirme Formu

EK-1

	PERFORMANS DEĞERLENDİRME FORMU
---	---------------------------------------

ÖNEMLİ NOT : Performans Değerlendirme Formu'nu doldurmadan önce Kamu Görevlileri Performans Değerlendirme Tüzüğü'nü okuyunuz.

1 Kamu Görevlisine Ait Bilgiler (Bu bölüm Birinci Değerlendirme Amiri tarafından doldurulacaktır.)																																					
Adı Soyadı	KKTC Kimlik No. <table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>																																				
İstihdam Şekli	Hizmet Sınıfı																																				
Kadro Adı ve Derecesi																																					
Bakanlık/Kurum	Daire/Birim İlçe																																				
Şu andaki göreve başlama tarihi	<table><tr><td>Gün</td><td>Ay</td><td>Yıl</td></tr><tr><td><table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table></td><td><table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table></td><td><table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table></td></tr></table>	Gün	Ay	Yıl	<table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>											<table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>											<table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>										
Gün	Ay	Yıl																																			
<table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>											<table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>											<table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>															

2 Değerlendirme Yılı	
Değerlendirme Yılı	'dan 'a kadar.

3 Kadronun Başlıca Amacı (Bu bölüm Kamu Görevlisi tarafından doldurulacaktır.)
Kadronun başlıca görevleri ve/veya bireysel hedeflerin listesi
Onaylanmıştır Birinci Değerlendirme Amiri

4 Yarıyıl Performans Gözden Geçirme (Bu bölüm Birinci Değerlendirme Amiri tarafından Haziran ayında doldurulacaktır.)

5 Kamu Görevlisinin Yıl Sonu Genel Performansının Değerlendirilmesi

Dönem içinde verilen görevlerin ve öngörülen bireysel hedeflerin yerine getirilmesine ilişkin genel performansın değerlendirilmesi:

- | | |
|---------------------|--------------------------|
| 1. Oldukça Başarılı | ☐ |
| 2. Başarılı | ☐ |
| 3. Tatmin edici | ☐ |
| 4. Başarısız | ☐ |

Genel Performans Notuna İlişkin Ek Görüşler

.....

.....

.....

.....

6 Kamu Görevlisinin Niteliklerinin Değerlendirilmesi

NİTELİKLER	Derecelendirme				
	Oldukça Başarılı	Başarılı	Tatmin Edici	Başarısız	Geçerli Değil
1. Problem çözme ve sonuca ulaşma Açıklamalar:					
2. İletişim becerileri (konuşma, yazma, sunum... gibi) Açıklamalar:					
3. Hizmet Alıcılara odaklanma Açıklamalar:					
4. Sürekli gelişim Açıklamalar:					
5. Takım çalışması Açıklamalar:					
6. Kaynakların (Fiziki, mali ve insan kaynakları) etkin bir şekilde yönetilmesi Açıklamalar:					
7. Disiplin Açıklamalar :					
8. Sadece Yönetici Kamu Görevlileri için: Liderlik Açıklamalar:					

7 Adaylık (Aday kadrodaki çalışanlar için doldurulacaktır.)

Aday kadrodaki çalışanın davranış ve performansı asaleten atanmasında aranacak olan standart seviyesine ulaştı mı?

- | | |
|--|--------------------------|
| 1- Evet | ☐ |
| 2- Ulaşması Beklenebilir | ☐ |
| 3- Ulaşmayacak Gibi | ☐ |
| 4- Hayır | ☐ |
| ☒ Uygun olanı işaretleyiniz. | |

8 Kamu Görevlisinin Terfiye İlişkin Değerlendirilmesi

Bir üst derecede verilecek görevleri yerine getirme konusunda

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Oldukça yeteneklidir | ☐ |
| 2. Yeteneklidir | ☐ |
| 3. Terfi etmesi için yeteneğinin gelişmesine ihtiyaç duyulmaktadır | ☐ |
| 4. Yetersizdir. | ☐ |
| ☒ Uygun olanı işaretleyiniz. | |

9 Yıllık gözden geçirme toplantısının sonuçları ve kamu görevlisinin geleceğe yönelik gelişim ve eğitim gereksinimleri.

- A) Değerlendirme yılı içerisinde alınan eğitimler (Her türlü akademik, mesleki veya teknik veya ortaöğrenime ilişkin eğitimler, hizmetiçi eğitimler, kurs ve seminerler, konferans ve benzeri eğitimler. Belirtilen her eğitim ile ilgili belge ek'te sunulmalıdır.)

İsim ve İmza

Birinci değerlendirme amiri

Tarih _____

10 Kamu görevlisinin yukarıda ulaşılan değerlendirmeye katılıp katılmadığı yönündeki görüşü

KATILIYORUM ☐

KATILMIYORUM ☐

İsim ve İmza

Kamu Görevlisi

Tarih_____

11 İkinci değerlendirme amirinin genel performans, nitelik, adaylık ve terfiye ilişkin değerlendirmesi

A) 5.,6. ve 8. Bölümlerdeki genel performans, nitelik ve terfiye ilişkin değerlendirmeye

KATILIYORUM ☐

KATILMIYORUM ☐

B) Aday kamu görevlisinin 7. bölümündeki performans değerlendirmesine

KATILIYORUM ☐

KATILMIYORUM ☐

A ve B kısımlarına ilişkin görüşler

İsim ve İmza

İkinci Değerlendirme Amiri

Tarih_____

EK-8: Üst Kademe Yöneticileri Yasası, Atama ve Görevden Alınma Kararnameleri

II . CETVEL

MADDE 3(2)

ATAMA KARARNAMESİ

Üst Kademe Yöneticileri Yasasının 2. maddesinin (2) fıkrası kapsamına giren mevkiine tarihinden itibaren ileride herhangi bir sebep gösterilmeden görevinden alınması koşulu ile atanmasına ve atanma tarihinden itibaren atandığı mevkiin maaşını almasına karar verilir.

.....
Bakan

.....
Başbakan

.....
Cumhurbaşkanı

Tarih:

III'ÜNCÜ CETVEL

MADDE 3(4)

GÖREVDEN ALINMA KARARNAMESİ

Üst kademe Yöneticileri Yasasının 3. maddesinin (2) fıkrası uyarınca tarihli kararname ile tarihinden itibaren atanmış bulunduğunuz mevkiinden tarihinden itibaren alınmanıza karar verilir.

.....
Bakan

.....
Başbakan

.....
Cumhurbaşkanı

Tarih:

ÖZET

KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN KURULUŞU, GELİŞİMİ, ÖRGÜTLENMESİ VE İŞLEYİŞİ

Kıbrıs Türk toplumunun devletleşme süreci incelendiğinde, kamu yönetiminin odak noktasında yer alan kamu görevlilerinin içinde bulunduğu kamu personel sisteminin kendine özgü yapılara ve uygulamalara sahip olduğu görülmekte, kamu personel hizmetlerinin örgütlenmesinde ana aktör olan özgün kamu kuruluşlarının varlığı dikkat çekmektedir. Bu çalışmada, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC)'de uygulanmakta olan kamu personel sisteminin bu özgünlüğünün, Kıbrıs Türk toplumunun tarih boyunca çeşitli devletlerin yönetimi altında yaşamasından ve ülkenin kendi yönetsel ihtiyaçlarından kaynaklanan bir zorunluluk olduğunu, sistemin kurucu unsurları, uygulamaları, gelişimi, örgütlenmesi ve dönüşümü üzerinden analiz etmek amaçlanmıştır. Bu amaca ulaşabilmek için Kıbrıs'ın 1571 yılında Osmanlı Devleti'nin hâkimiyeti altına girmesinden başlayarak günümüze kadar süren geniş bir zaman dilimi belirlenerek çalışılmıştır. Bunun yanında, merkezi idare birimlerinde görev yapan kamu görevlilerine odaklanılarak, KKTC'de uygulanmakta olan kamu personel sisteminin kuruluşu, gelişimi, örgütlenmesi ve dönüşümünü içeren reform süreci, devlet ile kamu görevlilerinin siyasal-yönetsel ilişkisi ve ülke içi şartların ortaya çıkardığı ihtiyaçlar üzerinden analiz edilmiştir. Bu sayede, KKTC'deki kamu personel sisteminin kendine özgü özellikleri olan bir sistem olduğu ve bu sistemin taşıdığı yasal ve yönetsel özelliklerin Kıbrıs Türk kamu yönetimi geleneğinin bir yansıması olduğu ortaya konmuştur.

ABSTRACT

THE ESTABLISHMENT, DEVELOPMENT, ORGANIZATION AND OPERATION OF PUBLIC PERSONNEL SYSTEM IN THE TURKISH REPUBLIC OF NORTHERN CYPRUS

When the state formation process of Turkish Cypriot society is analyzed, it is seen that public personnel system, which is in the center of public administration, consists of unique structures and applications that civil servants are a part of and the existence of these unique public institutions make them major actors in organization of public personnel services. In this study, the aim is to analyze the uniqueness of public personnel system in the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC) which was formed as an obligation of the self administrative needs of the country that is inherited from many other state rules in history and their establishment, applications, development, organization and evolution. To this end, a broad time line of study was considered starting from the Ottoman Empire rule in 1571 until today. Besides, by focusing on civil servants who are working in central administration, the existing public personnel system in the TRNC was analyzed regarding the establishment, development and evolvement of reform process, the political-administrative relationship of state and civil servants and needs arising from domestic conditions. In the end, it is stated that the public personnel system in the TRNC is a system with unique properties having legal and administrative reflection of Turkish Cypriot tradition of public administration.