



**T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

LİYAKAT İLKESİ TEMELİNDE İSTİSNAİ MEMURİYET

Yüksek Lisans

Enis KUŞCU

Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı

Aralık 2023



T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

LİYAKAT İLKESİ TEMELİNDE İSTİSNAİ MEMURİYET

Yüksek Lisans

Enis KUŞCU

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Bülent KENT

Aralık 2023

TEŞEKKÜR

Liyakat ilkesi temelinde istisnai memuriyet kavramını incelediğim bu tezin ortaya çıkmasında yoğun mesaisine rağmen bana zaman ayıran, kıymetli tavsiyeleriyle katkıda bulunan ve her safhasında bana destek olan danışmanım Sayın Prof. Dr. Bülent KENT'e teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca savunma esnasında ve öncesinde önemli noktalardaki yönlendirmelerinden istifade ettiğim, tezimi titizlikle okuyarak tezin son halini almasında büyük emekleri olan Sayın Doç. Dr. Yasin SÖYLER'e teşekkür ederim. Tez savunma sınavında yer alan jüri üyelerinden Sayın Dr. Öğr. Üyesi Murat EKİNCİ'ye de çok değerli katkılarından dolayı teşekkürlerimi sunarım.

Zorlu tez sürecinde samimi tavsiye ve desteklerini esirgemeyen, tezi yazarken karşı karşıya kaldığım kimi zorlukları aşmamda yönlendirmeleriyle bana yardımcı olan Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı Öğretim Üyesi Sayın Melikşah ÇIRAKOĞLU'na teşekkürlerimi sunarım. Lisans eğitimime başladığımda tanıştığım ve hem hayatımda çok önemli bir yer edinen hem de hayata ve akademiye dair pek çok hususu beraber öğrendiğimiz sevgili dostum Arş. Gör. Erman MANAV'a teşekkürü bir borç bilirim. Aynı zamanda hem yeri geldikçe zorlandığım hususlarda yardımlarını gördüğüm ve manevi olarak da tez sürecini başarılı olarak nihayete erdirmemde yardımcı olan Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ndeki mesai arkadaşlarım Arş. Gör. Aişe Sena DOĞAN'a, Arş. Gör. Sümeyye ŞİMŞEK'e, Arş. Gör. Süleyman TEPE'ye, Arş. Gör. Mehmet BARUTÇU'ya ve Arş. Gör. Muhammed Hakan ÖZATA'ya teşekkürlerimi sunarım.

Araştırma görevliliğine henüz adım atmadığım süreçte ve sonrasında hem ders hem de tez aşamasında çok önemli bir destekçim olan TÜBİTAK (2211 - Yurtiçi Lisansüstü Burs Programı) 2210-A Genel Yurt İçi Yüksek Lisans Burs'unu almamı sağlayan TÜBİTAK'a teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak hayatımın her safhasında yanımda olan, her daim maddi ve manevi desteklerini benden esirgemeyen, bugünlere gelmemde üzerimde büyük hakları olan anneme ve babama, tez aşamasında maddi ve manevi desteğini benden esirgemeyen eşime ve de zorluklarda yanımda olan kardeşime şükranlarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	v
ÖZET.....	ix
ABSTRACT	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM LİYAKAT İLKESİ

1. LİYAKAT SİSTEMİ VE KAYIRMACILIK	4
1.1. Liyakat Sistemi.....	5
1.2. Kayırmacılık ve Türleri	7
1.2.1. Siyasi Kayırmacılık	9
1.2.2. Hısım-Akraba Kayırmacılığı	11
1.3. Liyakat İlkesinin Adalet ile İlişkisi	14
2. TÜRK HUKUKUNDA LİYAKAT İLKESİ	16
2.1. İslamiyet Öncesi Türk Hukukunda Liyakat İlkesi	16
2.2. İslamiyet'in Kabulü Sonrasında Türk Hukukunda Liyakat İlkesi	18
2.3. Osmanlı Devleti'nde Liyakat İlkesi	24
2.4. Cumhuriyet Döneminde Liyakat İlkesi	29
3. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA LİYAKAT İLKESİ	31
3.1. İngiltere	31
3.2. Almanya	33
3.3. Fransa	36
3.4. İtalya.....	38
3.5. Kanada.....	39

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA İSTİSNAİ MEMURİYET

1. TÜRK KAMU PERSONEL HUKUKUNA İLİŞKİN TEMEL KAVRAM VE İLKELER	41
1.1. Kamu Görevi ve Kamu Hizmeti Kavramları Arasındaki İlişki.....	45
1.2. Memur ve Diğer Kamu Görevlisi Kavramları	47
1.3. Türk Kamu Personel Hukukuna Ait Temel İlkeler	50
1.3.1. Sınıflandırma	50
1.3.2. Kariyer	53
1.3.3. Liyakat	56
2. İSTİSNAİ MEMURİYET UYGULAMASI	60
2.1. İstisnai Memuriyet Uygulamasının Nedenleri ve Tarihi Gelişimi	61
2.2. İstisnai Memuriyet Uygulamasının Kapsamı	63
2.2.1. İstisnai Memuriyet Kadrolarının Hukuki Statüsü.....	69
2.2.1.1. Sözleşmeli Personel Açısından Değerlendirme.....	72
2.2.1.2. Geçici Personel Açısından Değerlendirme	75
2.2.1.3. Üst Düzey Kamu Yöneticileri Açısından Değerlendirme	75
2.2.2. Anayasa Mahkemesi Kararlarında İstisnai Memuriyetin Kapsamı	78
2.2.2.1. Üst Düzey Kamu Yöneticileri Hakkında AYM'nin İçtihadı	78
2.2.2.2. CBK ile İhdas Edilen Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Kapsamı Hakkında Anayasa Mahkemesi'nin İçtihatları	84
2.2.2.3. DMK'da Düzenlenen İstisnai Memuriyetler Hakkında AYM'nin İçtihadı	86
2.3. İstisnai Memuriyete Atanmada Aranacak Şartlar	88
2.3.1. Genel Şartlar	88
2.3.2. Özel Şartlar	89
2.4. İstisnai Memuriyet Kadrosunun İhdası ve İlanı	93
2.5. İstisnai Memuriyet Kadrolarına Atama Usulü	99

2.6. Danıştay Kararları Işığında İstisnai Memuriyete Atanmada Takdir Yetkisinin Kapsamı	103
---	-----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSTİSNAİ MEMURİYET VE LİYAKAT İLKESİ

1. İstisnai Memuriyette Liyakat Koşulunun Kamu Yönetimine Etkisi.....	113
2. İstisnai Memuriyette Liyakat Koşulunun Adalete Etkisi	115
3. İstisnai Memuriyette Liyakat Koşulunun İyi İdare İlkesine Etkisi	117
4. Sayıştay Karar ve Raporlarında İstisnai Memuriyet ve Liyakat İlkesi	121
5. İstisnai Memuriyette Liyakat İlkesinin Korunması İçin Öneriler	128
5.1. İstisnai Memuriyetlere Atanma Şartlarının Yeniden Düzenlenmesi.....	129
5.2. Liyakat İlkesini Koruma Kurulu	132
5.3. Üst Düzey Kamu Yöneticilerini Eğitimi	136
SONUÇ.....	139
KAYNAKÇA	142
ÖZGEÇMİŞ.....	167

KISALTMALAR

AAÇD	: Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AHBVÜHFD	: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AJPS	: American Journal of Political Science
AMAÜSBD	: Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
ASBÜ	: Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
ASBÜHFD	: Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜEHFD	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
Ay.	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BBG	: Federal Memur Kanunu
BeamtStG	: Eyalet Memurlarının Statü Hukukunun Düzenlenmesine Dair Kanun
BŞEÜSBD	: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
Bkz./bkz.	: Bakınız
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
MCBÜSBD	: Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
CÜİFD	: Cumhuriyet Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi
çev.	: Çeviren
DBDD	: Doğu Batı Düşünce Dergisi
DD	: Danıştay Dergisi

DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DİBD	: Dünya İnsan Bilimleri Dergisi
DİBY	: Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
EAD	: Emek Araştırma Dergisi
EİTBD	: ERDEM İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi
EOĞÜİBFD	: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
ESBD	: Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi
EÜSBED	: Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
FÜDAD	: Fırat Üniversitesi Doğu Araştırmaları Dergisi
GTD	: Gümrük Ticaret Dergisi
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HSM	: Human Systems Management
IJM	: International Journal of Manpower
IJSS	: Istanbul Journal of Sociological Studies
IPMJ	: International Public Management Journal
IRAS	: International Review of Administrative Sciences
İAD	: İşletme Araştırmaları Dergisi
İBD	: İstanbul Barosu Dergisi
İEAD	: İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İHFM	: İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası
İTABD	: İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi
İÜHFD	: İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
JBE	: Journal of Business Ethics
JPART	: Journal of Public Administration Research and Theory
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOSBED	: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
KÜİBFD	: Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
LDD	: Liberal Düşünce Dergisi

LİKK	: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu
MAD	: Milliyetçilik Araştırmaları Dergisi
md.	: Madde
MD	: Mülkiye Dergisi
MDD	: Muhafazakâr Düşünce Dergisi
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
MSAD	: MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi
MSY	: Memleket Siyaset Yönetim
MÜHFHAD	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
PA	: Parliamentary Affairs
PAR	: Public Administration Review
PSEA	: Public Service Employment Act
PSC	: Public Service Commission
RG	: Resmi Gazete
SD	: Sayıştay Dergisi
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
OAD	: Ombudsman Akademik Dergisi
OJLS	: Oxford Journal of Legal Studies
ÖMS	: Önemli Memuriyet Sınıfları
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TDAD	: Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi
TIJHRM	: The International Journal of Human Resource Management
TJFLHG	: The Journal of the Faculty of Languages and History-Geography
TIPAC	: The Institute of Public Administration of Canada
TİD	: TİD
TKİD	: Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi

TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TODAİEY	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TTAD	: Türk Tarihi Araştırmaları Dergisi
USAD	: Uluslararası Sosyoloji Araştırmaları Dergisi
vd.	: Ve devamı
YD	: Yasama Dergisi
YED	: Yönetim ve Ekonomi Dergisi
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu



ÖZET

Kamu personel rejiminde vazifeyi üstlenecek kişilerde aranacak görevin gerektirdiği üstün niteliklerin varlığı ve görev ile ilgili siyasi güven ihtiyacının zorunluluğuna binaen istisnai memuriyet müessesesi teşkil edilmiştir. İstisnai memurluklar, isminden de anlaşılacağı üzere istisnai bir niteliktedir. İstisnai memuriyet kadroları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesinde tahdidi olarak sayılmıştır. İstisnai statüde olan bu memurluklara atanmada idareye tanınan takdir yetkisi ve bu atamalarda liyakat ilkesinin yeri ziyadesiyle önemlidir. Zira liyakat mefhumu, çalışmamızda değineceğimiz üzere adalet ilkesinin bir unsurunu oluşturmaktadır.

Çalışmamızda öncelikle liyakat kavramı ile liyakat ilkesini tanımlayarak adalet ile ilişkisine ve liyakat ilkesi karşısında yer alan uygulamalara yer verilmiştir. Liyakatin Türk hukuk tarihindeki ehemmiyetinin saptanması amacıyla İslamiyet öncesi Türk toplumlarından günümüze kadar çeşitli metinlerde araştırmalar yapılmıştır. Diğer bazı ülke örneklerine bu noktada yer verilmiştir. Akabinde Türk hukukunda kamu görevlisi mefhumu incelenerek istisnai memuriyetin bu kavram içindeki yeri tespit edilmiştir. Kamu görevlisi olan istisnai memurlukların anlam, kavram, tarih ve kapsamı ele alınarak bu kadroların oluşturulması, bu kadrolara atamada uygulanacak hükümlerin belirlenmesi ve atamada aranacak şartlar hakkında tespitte bulunulmuştur. Çalışmamızın bu kısmında Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararları tahlil edilmiştir. Çalışmamızın son bölümünde ise istisnai memur kadrolarına yapılacak atamalarda liyakat ilkesinin ehemmiyeti incelenmiştir. Son olarak istisnai memuriyette liyakat ilkesinin temin edilmesi için birtakım öneriler zikredilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Liyakat, Kayırmacılık, Kamu Görevlisi, İstisnai Memur, İstisnai Memur, Atamalarında Liyakat.

ABSTRACT

In the public personnel regime, an exceptional civil service institution has been organized based on the existence of superior qualifications for the duration of the task to be sought and the fulfillment of the political trust expenditure related to the task. Exceptional civil servant positions have an exceptional nature, as can be understood from their name. Exceptional civil servant positions are listed as a limitation in Article 59 of the Civil Servants Law No. 657. The discretionary power of the administration in the appointment of these civil servants with exceptional status and the place of the principle of merit in these appointments are important. Because the notion of merit constitutes an uncertainty of the principle of justice, as we will discuss in our study.

In our study, we first define the principle of merit in terms of merit and include relations with justice and other practices against the principle of merit. In order to determine the importance of merit in Turkish legal history, various texts ranging from pre-Islamic Turkish societies were examined. Some other examples are included. Subsequently, the concept of public servant in Turkish law was examined and the origin of this concept of exceptional civil service was determined. The meaning, concept, history and scope of exceptional civil servant positions, which are public servants, were discussed and a summary of these positions, determination of the regime for appointment to these positions and the conditions to be sought in appointment were determined. In this part of our study, the relevant decisions of the Council of State and the Constitutional Court were analyzed. In the last part of our study, the principle of merit was of importance in appointments to exceptional civil servant positions. Finally, the suggestions collected to ensure the principle of merit in exceptional civil service are mentioned.

Keywords: Merit, Nepotism, Public Servants, Exceptional Civil Servants, Merit in Exceptional Civil Servant Appointments.

GİRİŞ

Modern devlet teorisinde, devlet mefhumunun üç temel unsuru bulunmaktadır: Millet, toprak, egemenlik. Devlet, ülkesinde yaşayan insanlar için çeşitli faaliyetleri yerine getirmek zorundadır. Toplumun faydasına olan görevlerden eğitim, sağlık, yönetim ve güvenlik gibi konuların bizzat bireyler tarafından üstlenilmesi sonucunda yeknesaklıktan uzak tutumlar sergilenecek ve kargaşa ortamı doğacaktır. Karışıklığın önüne geçilmesi ve sistemli bir toplumun tesisi için devlet bu görevleri üstlenmiştir. Devlet kavramı doğrudan fiziki bir varlığa sahip olmasa da devlet tarafından üstlenilen bu faaliyetler insanlar aracılığıyla yürütülmektedir. Bu insanlara amme hizmetini üstlendikleri için kamu görevlisi denilmektedir. Kamu görevlisi olan bireyler, kamu yararı amacı doğrultusunda vazife üstlenmektedirler. Kamu görevlilerinin devlet tarafından önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde seçilmesi önem arz etmektedir.

Türk hukukunda devletin üstlendiği vazifeler memurlar ve diğer kamu görevlileri vasıtasıyla yürütülmektedir. Anayasa (Ay.) ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) memur ve diğer kamu görevlileri hakkında düzenlemelere yer verilmiştir. 657 sayılı DMK'da memuriyete giriş koşulları, memurların hak ve yükümlülükleri detaylı bir şekilde gösterilmiştir. DMK'da memuriyete ait üç temel ilke belirlenmiştir. Bunlar sınıflandırma, kariyer ve liyakattir. Liyakat ilkesi, kamu görevlilerinin belirlenmesinde ve görev içerisinde yükselmelerde hayati önem arz etmektedir.

Çalışmamızın temel konusunu oluşturan istisnai memuriyet müessesesi de 657 sayılı DMK'da düzenleme altına alınmıştır. İstisnai memuriyetler siyasal güven ve görevin gerektirdiği nitelikler dolayısıyla göreve kabulde normal memurların atanmasından farklı usullere tabidirler. İstisna kavramı mana itibarıyla da farklılığı belirtmektedir. Kurumun mahiyeti bakımından istisnai memuriyet atamalarında sınav şartı getirilmemiştir. 657 sayılı DMK md. 59 hükmünde hangi kadroların istisnai memur sayılacağı tahdidi olarak belirtilmiştir. Bu kadroların siyasi açıdan güven unsurunu içermeleri ve görev gereklerinin özel nitelik arz etmeleri hasebiyle atamalarda farklı usullere tabi tutulması anlaşılır bir durumdur. Her ne kadar bazı

usullerde farklılık arz etse de liyakat ilkesi istisnai memuriyet atamalarında hayli büyük bir önem teşkil etmektedir. Çalışmamızda liyakat ilkesi temelinde istisnai memuriyet atamaları incelenecek ve çalışma boyunca değinilen sorunlara birtakım öneriler sunulacaktır.

Tezimiz üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde liyakat kavramı ve liyakat ilkesinin tarihi detaylı bir şekilde incelenecektir. İlk olarak liyakat kelimesinin anlamı ve kökeni ele alınarak ardından adalet ve liyakat mefhumları arasındaki ilişkiye dair değerlendirmelerde bulunulacaktır. Akabinde adalet ilkesine aykırılık oluşturan kayırmacı uygulama çeşitlerine siyasi kayırmacılık ve adam kayırmacılığı başlığı altında değinilecektir. Liyakat ilkesi izah edilirken karşında yer alan kayırmacılık uygulamalarının görünümünden yola çıkılarak açıklama yapılacaktır. Bahsi geçen kayırmacılık uygulamaları akraba kayırmacılığı, eş-dost kayırmacılığı ve hemşericilik olarak sayılabilir. Sayılan bu hususları iki ana başlık altında ele alacağız: Siyasi kayırmacılık ve adam kayırmacılığı. Bu noktada kayırmacılık ile ilgili dünyanın çeşitli yerlerinden ve tarihin farklı dönemlerinden örnekler verilecektir. Bölümün devamında Türk tarihinde liyakat ilkesinin toplumdaki ve hukuk kurallarındaki yeri ve önemi geçmişten günümüze yazılan rapor ve metinler ışığında incelenecektir. Liyakat ilkesi Türk hukuk tarihinde Eski Türk Devletleri'nde, Osmanlı Devleti'nde ve Cumhuriyet Dönemi'nde olmak üzere üç alt başlıkta ele alınacaktır. Bu bölümde son olarak İngiltere, Almanya, Fransa, İtalya, İsveç ve Kanada'da liyakat ilkesi açıklanacak ve istisnai bazı düzenlemelere yer verilecektir.

İkinci bölümde ilk olarak kamu görevlisi kavramı tanımlanacaktır. İstisnai memurlar kamu görevlisi oldukları için kamu görevinin tanımının yapılması ve hangi vazifelerin kamu görevi statüsünde sayılacağı hususundaki tartışmalar önem arz etmektedir. Bölümün devamında kamu görevlisi kavram ve kapsamı açıklandıktan sonra Türk hukukunda hangi hükümlere tabi oldukları ve ilgili kurumun genel ilkeleri DMK temelinde izah edilecektir. Bu bölümün ikinci ana başlığında çalışmamızın temel konusunu teşkil eden istisnai memuriyet kavramı, tarihçesi, gerekliliği ve kapsamı detaylı bir şekilde tahlil edilecektir. İstisnai memur kadrolarının kapsamını izah ederken Anayasa Mahkemesi (AYM) kararlarından da yararlanılacaktır. Sonrasında istisnai memurların göreve kabul şartları sayılarak hangi safhalar neticesinde vazifeye atandıkları belirtilecektir. Son olarak Danıştay

kararları çerçevesinde istisnai memur kadrolarına yapılacak atamaların değerlendirmesi yapılacaktır.

Üçüncü bölümde istisnai memur kadrolarına yapılacak atamalarda liyakat ilkesinin nasıl ele alınması gerektiği iyi idare, kamu yönetimi ve adalet ilkeleri çerçevesinde incelenecektir. Bu bölümde Sayıştay'ın istisnai memur kadrolarına atamalar ile ilgili verdiği ilke kararı tahlil edilerek, yayımlanan Sayıştay raporlarında paylaşılan veriler analiz edilecektir. Son olarak “İstisnai Memurluklara Atanma Şartlarının Yeniden Düzenlenmesi” gerekliliği izah edilecektir. Çalışmadaki ülke örneklerinden yola çıkılarak “Liyakat İlkesi Koruma Kurulu (LİKK)” teşkil edilmesi öneri olarak ileri sürülecek ve istisnai memur kadroları için üstleneceği görevler sayılacaktır. Aynı zamanda Fransa ve İtalya’da var olan üst düzey kamu yöneticilerinin eğitim şartı olarak tanzim edilen sistemin bir benzerinin ülkemizde “Üst Düzey Kamu Yöneticileri için Yüksekokullar” adı altında da düzenlenmesi tavsiye edilecektir. Bu öneriler, istisnai nitelikte olan istisnai memur atamalarında liyakat ilkesinin güven altına alınarak daha iyi sağlanabilmesi için gerekli görölmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

LİYAKAT İLKESİ

Çalışmamızın bu bölümünde ilk olarak liyakat kavramı detaylı bir şekilde tanımlanacaktır. Bu kavram tanımlanırken karşıt kavramı olan kayırmacılık da açıklanacaktır. Liyakat ve kayırmacılık kavramlarının tanımlanmasının ardından liyakat ilkesi ve bu ilke karşısında yer alan uygulamalar izah edilecektir. Liyakat ilkesi ve kayırmacılık türleri incelendikten sonra liyakat ilkesinin adalet ile ilişkisi ele alınacaktır. Bu bölümde Türk hukuk tarihinde liyakat ile ilgili hukuksal düzenlemelere ve önemli dönüm noktalarına değinilecektir. Son olarak diğer bazı ülkelerin hukuken liyakat ilkesine karşı nasıl bir bakış açısına sahip oldukları incelenecek ve bu bilgiler ışığında kamu görevine atamada liyakat ilkesi ele alınacaktır.

1. LİYAKAT SİSTEMİ VE KAYIRMACILIK

Liyakat sözcüğü, etimolojik olarak Latince kökenli “*meritum*” ile benzerlik göstermekte ve kişilerin, bir işi yapmaya yeterli ve ehliyetli olması anlamını ihtiva etmektedir.¹ Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde liyakat kelimesinin anlamı, “*Bir kimsenin, kendisine iş verilmeye uygunluk, yaraşırılık durumu, değim*” şeklinde ifade edilmiştir.²

Kamu hizmetlerini yerine getirirken idare, insan kaynağını araç olarak kullanmaktadır. Görevin niteliğine göre seçilecek kişiler, değişiklik göstermektedir. Vazifeyi yapmaya ehil olan kişilerin seçimi bu noktada oldukça önem arz etmektedir. Bu seçim yapılırken iki tür sistem söz konusudur. Bu sistemlerden birisi liyakat (merit) sistemi (ve görünümüleri) iken diğeri kayırma (yağma) sistemidir.³

¹ Mustafa Acar – Ömer Demir, Sosyal Bilimler Sözlüğü (İstanbul: Ağaç Yayıncılık, 1992), 229–230; Cambridge University Press, “Cambridge Dictionary” (Erişim 10 Kasım 2022); Ejder Yılmaz, Hukuk Sözlüğü (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2021).

² TDK Sözlüğü (Erişim 2 Ekim 2022), Liyakat.

³ Burhan Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, *AİD* 23/4 (1990), 94 vd.; Arzu Özkanan – Ramazan Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 2/2 (2015).

1.1. Liyakat Sistemi

“Merit systems” kavramının karşılığı olarak belirtilen liyakat sistemi, “yeterlik”, “ehliyet” ve “elverişlilik” gibi mefhumlarla ifade edilmektedir.⁴ YILMAZ’ın Hukuk Sözlüğü’nde ise merit sistemi “Kamu görevlilerinin yetenekli ve değerli kişilerden seçilmesi usulü” şeklinde tanımlanmıştır.⁵ Her ne kadar merit sistemi başlarda yalnızca göreve seçilmede liyakatin gerekliliğini ifade etmekteyse de modern anlamda bu sistem artık görevde yükselmede de başarının temel alınması lüzumunu, işaret etmektedir.⁶ O halde liyakat ilkesi, kamu hizmetlerini yürütecek personelin belirlenmesi ve görevdeki personelin meslek içerisindeki yükselişinde kabiliyet, münasiplik, ehliyet ve başarının esas alınmasını emreden hukuki ilke olarak tanımlanabilecektir.⁷ Yapılan bu tanımlardan, evrensel anlamda kabul gören liyakat sisteminin, kamu personel hukukunda bir zorunluluk ve hakkaniyete en uygun müessese olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.⁸ Çalışmamızın ilerleyen kısımlarında da değinileceği üzere Türk kamu personel hukukunda esas olarak liyakat ilkesi benimsenmektedir.⁹

Liyakat ilkesi, dar ve geniş anlamda olmak üzere ikili bir ayırımla ifade edilmektedir.¹⁰ Dar anlamda liyakat, yalnızca göreve alım esnasında sınavlar ve seviye belirlemeleri için liyakat ilkesinin uygulanmasını ifade eder.¹¹ Bahsedilen anlamda liyakat ilkesi çerçevesinde sınav ve seviye belirleme uygulamalarının bazı ilkelerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Sınavın yeterince duyurulması,
- Adaylara başvurma fırsatı tanıma,

⁴ Abdülkadir Türkan, *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri* (Ankara, Başkanlık Uzmanlık Tezi (yayımlanmamış), 2000), 29.

⁵ Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, 905.

⁶ O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (New York: Harper & Row, 1976), 41–42.

⁷ Detaylı bilgi için bkz. Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, 94–100; Kübra İmran Diler, *Kamu Personel Hukukunda Liyakat* (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2018), 6; Sait Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980), 129; Stahl, *Public Personnel Administration*, 41–42.

⁸ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 123.

⁹ Nuri Tortop, *Personel Yönetimi* (Ankara: Yargı Yayınları, 1994), 47.

¹⁰ Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, 95; Cahit Tutum, *Personel Yönetimi* (Ankara: TODAİY, 1976), 19; Abdullah Uz – Yaşar Demircioğlu, *Sözlü - Mülakat Sınavları ve Yargısal Denetimi, İdari Usul ve İdari Yargılama Usulü Sorunu Olarak* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2012), 18; Christopher McCrudden, “Merit Principles”, *OJLS* 18/4 (1998), 548–553.

¹¹ Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, 95; Mustafa Lütfi Şen, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, *AİD* 28/1 (1995), 78.

- Hizmet için aranacak koşulların gerçekçi olması,
- Göreve kabul edilecek adaylar arasında ayırım gözetmeme,
- Yeteneğe göre sıralama,
- Sonuçlar hakkında bilgi verme,
- Adaylara sonuçlara itiraz etme hakkı verilmesi.¹²

Dar anlamda liyakat minvalinde göreve kabulde, kamu hizmetine layık kişilerin belirlenmesi için sınava ait sayılan ilkelerin varlığı elzemdir. Ancak liyakat ilkesi, yalnızca kamu hizmetine kabulde esas alınmakla yetinilmemeli, aynı zamanda modern anlamdaki kabulü ile anlaşılmalıdır.¹³ Bu doğrultuda geniş anlamda liyakat ilkesi karşımıza çıkmaktadır.

Geniş anlamda liyakat ise göreve giriş safhasında amaçlanan liyakat koşulunun görev esnasında ve görevden çıkarılma süreçlerine de uygulanmasını ifade etmektedir.¹⁴ Bir diğer ifadeyle geniş anlamda liyakat ilkesi, dar anlamda liyakat ilkesini kapsamakla beraber personel sistemine ait bütün konuları da kapsamaktadır.¹⁵ Geniş anlamıyla ele aldığımızda liyakat ilkesi, göreve kabul aşamasında ve memurun hizmet içerisindeki yükselişinde yeterlilik ve başarının gözetilmesini ifade etmektedir.¹⁶ Meslek içerisindeki verimin artırılması ve gerçek anlamda liyakatin tesisi için liyakat ilkesi ve sistemi geniş anlamıyla kabul edilmelidir.¹⁷

Geniş anlamda liyakatin ilkelerini de şu şekilde sıralayabiliriz:

- Eşitlik İlkesi,
- Yarışma İlkesi,
- Kariyer İlkesi,
- Adil ve Yeterli Ücret İlkesi,

¹² Aykaç, "Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi", 95–97; Şen, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", 78.

¹³ Aykaç, "Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi", 99; Stahl, *Public Personnel Administration*, 41–42; Şen, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", 78.

¹⁴ Aykaç, "Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi", 95–100; Diler, *Kamu Personel Hukukunda Liyakat*, 7; Şen, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", 78; Tutum, *Personel Yönetimi*, 19–20; Türkan, *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, 29–30; Uz - Demircioğlu, *Sözlü - Mülakat Sınavları ve Yargısal Denetimi*, 18–20.

¹⁵ Aykaç, "Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi", 99.

¹⁶ Aykaç, "Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi", 99; Şen, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", 78.

¹⁷ Aykaç, "Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi", 99; Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 130; Stahl, *Public Personnel Administration*, 41–42; Şen, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", 78.

- Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi,
- Güvence İlkesi,
- Kamu Yararının Egemen Kılınması İlkesi.¹⁸

Geniş anlamda liyakate ilişkin ilkeler ikinci bölümde ilgili başlık altında kapsamlı bir şekilde incelenecektir.

1.2. Kayırmacılık ve Türleri

Devlet yönetimlerinde iktidarı elinde bulunduranlar, belli makamlara görevlendirme yaptıkları sırada tarihsel süreç içerisinde farklı yöntemler benimsemişlerdir. Bu usuller liyakate dayalı ve kayırmacılığın temel alındığı görevlendirmelerdir. Göreve kabulde hemşeri olma, kişisel himaye altına alma (Favoritizm), akraba yakınlığı (Nepotizm), eş – dost ilişkisi (Kronizm) yahut siyasi nedenlerle (Partizanlık) kayırmacılık yapılabilmektedir.¹⁹ Kayırmacılık uygulamalarının sergilendiği bu düzene “kayıрма sistemi” denilmekte ve işe ehil olanlar dışındaki kişiler bahse konu saiklerle görevlendirilmektedir.²⁰ Bu haliyle kayırma sistemi, liyakat sistemi karşısında yer almaktadır.²¹

Tarihsel olarak bakıldığında Osmanlı Devleti’nde, özellikle Kanuni Sultan Süleyman’ın hükümdarlığı dönemine tekabül eden bir çalışmada sarf edilen ifadeler dikkat çekicidir. Nitekim bu dönem Osmanlı Devleti’nde Avusturya büyükelçiliği görevinde bulunan Ogier Ghislain Busbecq’in kitabında aktardığı gözlemlerinde, “*Bu kalabalık mecliste herkes şahsi kabiliyeti, ehliyet ve liyakati sayesinde bulundukları mevkilere getirilmişlerdir.*” demiştir.²² Bu itibarla, tarihsel süreçte Osmanlı Devleti’nin en güçlü olduğu dönemlerden birisi olarak nitelendirilen Kanuni Sultan

¹⁸ Doğan A. Canman, *Çağdaş Personel Yönetimi* (Ankara: TODAİE, 1995), 30 vd.; Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 133–135; Yasin Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, *SÜHFD* 11/3-4 (2003), 180–182.

¹⁹ Diler, *Kamu Personel Hukukunda Liyakat*, 14–15; Özkanan - Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, 10–12; Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 85; Türkan, *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, 21.

²⁰ Diler, *Kamu Personel Hukukunda Liyakat*, 14–15; Özkanan - Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, 10–12; Türkan, *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, 21.

²¹ Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku* (İstanbul: Der Yayınları, 2021), 506; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)* (Ankara: Seçkin Yayıncılık), 459; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 179; Türkan, *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, 21.

²² Ogier Ghislain Busbecq, *Türkiyeyi Böyle Gördüm*, çev. Aysel Kurtoğlu (İstanbul: Kervan Kitapçılık), 63–64.

Süleyman döneminde elçilik yapan Busbecq, liyakat sisteminin Osmanlı Devleti'nde devlet görevine getirilmek için uygulandığına dikkat çekmektedir.

Osmanlı Devleti'nde uygulanan liyakat sistemine karşılık Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), 18. yüzyılda kayırma sistemi uygulanmaktadır. Çinliler, ülkenin ulusal felakete sürüklenmesi hâlinde fon oluşturabilmek amacıyla kamu görevlerini satma usulünü bulmuş olsalar da kayırmacılığın ana vatanının ABD olduğu ifade edilmektedir.²³ New York Senatörü William L. Marcy'in 1831 yılında Mecliste vurguladığı “*Siyasi savaşta yenilenler memurluk görevlerinden çekilmelidir; memuriyet/ganimet kazananındır*”²⁴ şeklindeki ifadesi de ABD'de uygulanan kayırma sistemini açıkça gözler önüne sermektedir. Kaldı ki ABD'nin eski dönemlerinde uygulanan kayırma sisteminde iktidara gelen partinin, kendi siyasi düşüncesini benimseyen kişileri kamudaki görevlere atadığı da doktrinde ifade edilmektedir.²⁵

Siyasi kültür açısından dönemin ABD şartları incelenirse bu sistem belli oranda makul karşılanabilir. Ancak şunu önemle belirtmek gerekir ki farklı toplumlarda ve kültürlerde, değişen zamana göre bu sistem açık bir şekilde adalet duygusuna ve dolayısıyla toplum düzenine zarar verecektir. Çalışmamızda değineceğimiz üzere 19. yüzyılda ABD'nin bu kayırmacılık uygulamalarından vazgeçerek bunun yerine liyakat sistemi ilkelerini esas alması da kayırmacılığın, özünde verimli ve hakkaniyete uygun olmadığına delili niteliğindedir.²⁶

Türkiye'de ise kayırma sistemi, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar yasal olarak mevzuatta hiçbir zaman kendisine yer bulamamıştır. Her ne kadar ülkemizde kayırma sistemi yasal olarak kabul edilmemiş olsa da 657 s. Kanun'da yer alan liyakate ilişkin düzenlemelerdeki boşluklar kullanılarak yeterli olmayan kişilerin kamu görevlerine atanması durumu söz konusudur. Bahse konu bu durum, Türk Hukuk sisteminde kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık teşkil etmektedir.

²³ Harvey C. Mansfield, “Political Parties, Patronage and the Federal Government Service”, *The Federal Government Service*, ed. W. S. Sayre (Prentice-Hall Inc., 1965), 118-121'den aktaran Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 91.

²⁴ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 89, 149 numaralı dipnot.

²⁵ Şen, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, 80; Anirudh V. S. Ruhil – Pedro J. Camões, “What Lies Beneath : The Roots of State Merit Systems”, *JPART* 13/1 (2003).

²⁶ Çalışmamızın Birinci Bölümünde yer alan “3.1. ABD” başlığı altında incelenecektir.

Kayıрма sistemi içerisinde başta bahsettiğimiz saiklerden türetilen farklı yöntemler mevcuttur.²⁷ Bunlar akraba kayırmacılığı (nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm), siyasi kayırmacılık (partizanlık), iktidara ve seçmen kesimlerine yönelik kayırmacılık (klientalizm) ile hizmet kayırmacılığıdır.²⁸ Çalışmamızda patronaj, klientalizm ile hizmet kayırmacılığı, siyasi kayırmacılık başlığı altında; akraba kayırmacılığı ile eş-dost kayırmacılığı ise hısım-akraba kayırmacılığı başlığı altında incelenecektir.

1.2.1. Siyasi Kayırmacılık

Kayırmacılık türlerinden partizanlık ve klientalizm, bir dönem resmi olarak ABD’de uygulanmıştır.²⁹ ABD’de yer alan ve resmen uygulanan ganimet sisteminde, kamu görevlerine atama yalnızca parti üyeliği üzerine değil gelecekte partiye hizmeti beklenenlere yönelik de yapılmaktaydı.³⁰ Bu şekilde iktidarı elde etme noktasında partiler seçim öncesinde de kitle kazanabiliyordu.³¹

Siyasal süreç içerisinde partilerin seçimi kazanarak göreve gelmelerinin ardından ideoloji, akraba yakınlığı, eş-dost ilişkisi gibi hususları göz önünde bulundurarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki üst düzey bürokrat görevlerini yandaşlarına vermeleri, literatürde “patronaj” olarak adlandırılmaktadır.³² MERİKOSKİ’ye göre siyasi atama ile patronaj terimleri aynı manada kullanılır.³³ CHAPMAN’a göre ise siyasi atamalarda, siyasi eğilimin yanında liyakatin de aranması bakımından patronajla aralarında bir fark ortaya çıkmaktadır.³⁴ Bu noktada “patronage” teriminin bir başka karşılığı da “possism” kavramıdır.³⁵ Patronajın bir

²⁷ Özkanan - Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, 183 vd.

²⁸ Özkanan - Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, 183 vd.

²⁹ Şen, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, 80; Ruhil - Camões, “What Lies Beneath : The Roots of State Merit Systems”.

³⁰ David H. Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution, The Development of the Public Employment Relationship* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2014), 48; Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 88.

³¹ H. Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution*, 48; Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 88.

³² Kemal Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri* (Ankara: Sayıştay Yayınları, 2003), 22.

³³ Veli Merikoski, “The Politicization of Public Administration”, *IRAS* 39/3 (1973), 211.

³⁴ Brian Chapman, “Politics and Administration”, *IRAS* 24/1 (1958), 18.

³⁵ Peter H. Odegard vd., *American Government: Theory, Politics and Constitutional Foundation* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961), 346.

diğer karşılığı olan “Possism” kavramı, İngilizcedeki “boss” kelimesi ile bunun Türkçe karşılığı olan “patron” kelimesi ile ilişkilendirilebilir.

Klientalizm ise kamudaki mevcut kaynaklar ile kamusal mal ve hizmetlerin, ihaleler ve özelleştirmeler gibi yollarla arkadaş çevresi ve siyasi yandaşlara dağıtılması şeklinde tanımlanabilir.³⁶ Meksika’da “*caciquismo*” olarak adlandırılan kayırmacılık sisteminde, “*caciquis*” adındaki yerel liderler tarafından verilen oylara karşılık köylülere hizmet (üretilen malların satılması, arazi temini, yerel marketlerin yürütülmesi vb.) ve güvenlik sağlanması, klientalizmin çağdaş örneğini teşkil etmektedir.³⁷ 1980’lerde ise pahalılık ve işlevsizlik gibi sebeplerle teknokratlar tarafından kayırmacılığın bu klasik türünden vazgeçilmiştir.³⁸ Literatürde, Türkiye’nin bazı bölgelerinde etkili hamilerin (aşiret veya dini liderler, toprak sahipleri, ileri gelen köklü aile üyeleri vb.) siyasette oy alma karşılığında seçmenlere bireysel yahut toplu çıkarlar sağladıkları da ifade edilmektedir.³⁹ Bu durum ülkemizde de kayırmacılığın bir türü olan klientalizmin varlığını ortaya koymaktadır.

Siyasi kayırmacılığın başka bir türü olarak ele aldığımız, İngiliz literatüründe “*favoritism*” olarak bilinen ve insan doğasından kaynaklandığı öne sürülen hizmet kayırmacılığı ise kamu görevlerinin akraba, arkadaş yahut güvenilen insanlara haksız yere verilmesi olarak ifade edilmektedir.⁴⁰ Bu durum, kaynakların tek elde toplanmasının bir neticesi olarak da karşımıza çıkmaktadır.⁴¹ Favoritizmde kayırılan kitlenin yalnızca akraba olmayıp güvenilen kişileri yahut arkadaşları da kapsamı, bir sonraki başlıkta ele alacağımız kayırmacılık türü olan nepotizimden farkını teşkil etmektedir.

³⁶ Philip Keefer, “Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies”, *AJPS* 51/4 (2007), 804; Özkanan - Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, 196.

³⁷ David W. Brinkerhoff – Arthur A. Goldsmith, *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming* (Maryland: U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance, Aralık 2002), 3.

³⁸ Fox, “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, *World Politics* 46/2 (1994), 160.

³⁹ Sabri Sayarı, “Clientelism and Patronage in Turkish Politics and Society”, *The Post-Modern Abyss and the New Politics of Islam: Assabiyah Revisited*, ed. Faruk Birtok – Binnaz Toprak (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), 83.

⁴⁰ Jens Chr. Advig vd., *Corruption: A Review Contemporary Research, Report No. 2001:7* (Norway: Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 2001), 10; Serkan Benk – Birol Karakut, “Gelir İdareleri ve Yolsuzluk: Motivasyonlar, Fırsatlar ve Mücadele Yolları”, *İEAD* 1/4 (2010), 135.

⁴¹ Advig vd., *Corruption: A Review Contemporary Research, Report No. 2001:7*, 10.

Tarihin bütün dönemlerinde (Sümerler, Antik Çin, Hindistan, Yunanistan, Roma İmparatorluğu hegemonyasındaki dönemler ile Orta Çağ) ve çoğunlukla da günümüzde hizmet kayırmacılığı görülmektedir.⁴² İstanbul Arkeoloji Müzesinde bulunan ve Veysel Donbaz tarafından çözümlenen “*Sümer Okul Günleri*” adını taşıyan M.Ö. 4000 yıllarına ait bir Sümer tabletinde, başarısız bir öğrencinin ailesinin öğretmene verdiği hediyeler neticesinde başarılı olması ve ardından sınıfın başkanı seçilmesi belgelenmiştir.⁴³ Rüşvetin de bir görünümü olarak karşımıza çıkan bu tarihi metin, kişilerin kayırılmasının örneğini oluşturmaktadır.

İsveç’te kamu görevlisi istihdamında, hizmet esası -gerçekte görevde geçirilen süre- ve yeterlilik gibi yalnızca nesnel unsurların dikkate alındığı ifade edilse ve politik saiklerle atamalar yasaklansa da RAGNEMALM’ın 1990’lı yıllarda yazdığı eserinde, siyasi kayırmacılık ile kadrolaşmanın son yıllarda artış sergilediği belirtilmiştir.⁴⁴

Seçimlerin akabinde iktidara gelen partilerin en çok oy aldıkları seçim bölgelerine, diğer bölgelere nispeten daha fazla ödenek ayırmaları da hizmet kayırmacılığı olarak kabul edilebilir. Bu husus sarıh bir şekilde yolsuzluğu ve hukuka aykırılığı ifade etmektedir.⁴⁵ Göreve gelen siyasi parti üyeleri, kamu yararı dışında başka bir maksat güdemaz. Kamu yararı dışında bir amaçla yapılan işlemler hukuka aykırılık teşkil eder. Ancak idare tarafından icra edilen faaliyetin siyasi yahut idari nitelikte olması, yargı mercilerince yapılan hukuka uygunluk denetiminde farklılık teşkil edecektir.

1.2.2. Hısım-Akraba Kayırmacılığı

Kişinin eğitim seviyesi, kabiliyeti yahut becerisi gibi unsurlar dikkate alınmaksızın yalnızca politikacı, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak kamu görevine atanmasına, “akraba kayırmacılığı (nepotizm)” denilmektedir.⁴⁶

⁴² İlker Hüseyin Çarıkçı vd., “Favoritism and Nepotism in The Ottoman Empire”, 1. *International Symposium on Sustainable Development* (International Burch University, Haziran 9-10, 2009), 500.

⁴³ TEPAV, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri* (Ankara: Masta Basımevi, 2006), 33.

⁴⁴ Hans Ragnemelm, *Administrative justice in Sweden* (Stockholm: Juristförlaget, 1991), 71.

⁴⁵ Özkanan - Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, 197.

⁴⁶ Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, 20.

Nepotizmin kökenine bakıldığında “yeğen” yahut “kuzen” anlamına gelen Latince “nephew” ya da “nepot” kelimelerinden türetildiği görülmektedir.⁴⁷ Oxford İngilizce Sözlüğünde nepotizm, kişilerin kendi akrabaya veya yakınlarına, kendi etki veya güçleri ile istihdam sağlaması olarak ifade edilmiştir.⁴⁸

Nepotizm, ilk olarak 17. yüzyılda yazılan “*Il Nipotismo Di Roma*” adlı eserde (*The History of Popes' Nephews*) yazılı olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁹ İlk başlarda nepotizm, Papa'nın atamalarla akrabalarını ödüllendirmesi anlamında kullanılmaktaydı.⁵⁰ Platon'un kız kardeşinin oğlu olan Speusippus'un Platon öldükten sonra *Akademi*'nin başına geçmesi, bir akraba kayırmacılığı örneği olarak değerlendirilebilir.⁵¹

Günümüzde dahi zaman zaman akraba ilişkileri aracılığıyla kayırmacılık yapılarak atamalar gerçekleştirilmektedir. ABD Başkanlığı görevini yürütmüş olan Donald Trump'ın, göreve gelmesinin ardından kızını ve damadını danışman olarak ataması, güncel bir örnek olarak gösterilebilir.⁵² Ülkemizde de nepotizme örnek teşkil edecek şekilde, “yüksek bir makamda koruyucusu, kayırmacısı bulunmak”⁵³ anlamında “mahkemede dayısı olmak” deyimini kullanılmaktadır. Deyimdeki mahkeme ibaresi ile Devlet ve bürokrasi metaforik bir yaklaşımla ifade edilmiştir. Aile büyüklerinden biri olan “dayı” tabiri ile ise yüksek makamda yer alan hamiler kastedilmiştir. Söz konusu deyim ve ifade etmek istediği mana ile akraba kayırmacılığının günlük konuşma diline ve kültürümüze dâhil olduğu çıkarımında bulunabiliriz.

Eş-dost kayırmacılığı (kronizm), bireylerin kabiliyetlerinden dolayı değil yalnızca önemli pozisyonadaki kişilerle olan yakınlıkları vesilesiyle pozitif cihette muameleye tabi tutulmalarıdır.⁵⁴ Kronizm kelimesi köken itibarıyla, 1660'lı yıllarda

⁴⁷ H. F. Abdalla vd., “Assessing The Perceptions of Human Resource Managers Toward Nepotism: A Cross- Cultural Study”, *IJM* 19/8 (1998), 555.

⁴⁸ Albert Sydney Hornby vd., *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 779.

⁴⁹ Adam Bellow, *In Praise of Nepotism: A Natural History* (New York: Doubleday, 2003), 20.

⁵⁰ Merikoski, “The Politicization of Public Administration”, 212.

⁵¹ Alfred Edward Taylor, *Plato: The Man and His Work* (London: Methuen & Co. Ltd., 1952), 13; Çarıkçı vd., “Favoritism and Nepotism in The Ottoman Empire”, 500.

⁵² *Deutsche Welle Türkçe*, “Trump Kızı İvanka'yı Danışman Yaptı” (30 Mart 2017).

⁵³ *TDK Atasözleri ve Deyimler Sözlüğü* (Erişim 23 Eylül 2023), “mahkemede dayısı olmak”.

⁵⁴ Özkanan - Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, 192.

Cambridge Üniversitesi öğrencilerinin jargonunda “uzun sürecek olan yakın arkadaşlık” için kullanılan “crony” kelimesinden gelmektedir.⁵⁵

Diğer bazı ülkelerde de kayırmacılık uygulamalarına rastlanmaktadır. Örneğin Yunanistan’da 1952 senesinde Kyriakos Varvaressos tarafından hazırlanan “Yunanistan’ın Ekonomik Sorunu” isimli raporda idaredaki yaygın sorunlardan birinin liyakat ilkesinin ihlali olduğu ifade edilmiştir.⁵⁶ Yunanistan’da var olan kayırmacı anlayışın önüne geçebilmek için 1996-2004 yılları arasında Başbakanlık görevindeki Costas Simitis’in birçok reform önerisi olsa da bu önerilere kendi baskın parti üyeleri tarafından karşı çıkılmıştır.⁵⁷

Kayırmacılığı ifade eden diğer bir örneğe ise Çin’de rastlanmaktadır. Çin’de, kronizm niteliğinde bir uygulama olan tanınmış grupların aile bağı olsun yahut olmasın üst düzey yöneticilere tavsiyesinin (guanxi) mevcut olduğu yapılan deneysel bir çalışma⁵⁸ ile ortaya konulmuştur.⁵⁹ Çince’de sosyal bağlantı yahut ilişki anlamına gelen “guanxi” kavramı, kapı kilidi anlamına gelen “guan” ve bağlantı manasını taşıyan “xi” kelimelerinin birleşiminden oluşmuştur.⁶⁰

“Hemşehri”, TDK sözlüğünde memleketli yani aynı yöreden olma anlamına gelmektedir.⁶¹ Köyden yahut küçük bir bölgeden kente göç eden insanlar, korunma, var olma ve hayatı kolaylaştırma gayesiyle kendisinden daha önce gelen ve aynı coğrafyada doğup büyümüş hemşehrilerinden yardım alma yoluna başvurmaktadırlar.⁶² Bu şekilde başlayan ilişkiler neticesinde ortaya çıkan patronaj ilişkileri ile kurumlarda hemşehrilerin kayırılması söz konusu olabilmektedir.⁶³

⁵⁵ “Orjinalinde ‘chrony’ olarak yazılan ‘crony’ kelimesi Yunanca uzun süre devam eden ‘khrónios’ kelimesinden türetilmiştir.” Naresh Khatri – Eric W. K. Tsang, “Antecedents and Consequences of Cronysim in Organizations”, *JBE* 43/4 (2003), 290.

⁵⁶ Halil Deligöz – Tekin Avaner, “İdare Kültürü, Kriz ve Reform: Yunanistan Örneği”, *DBDD* 22/90 (2019), 293.

⁵⁷ Deligöz - Avaner, “İdare Kültürü, Kriz ve Reform: Yunanistan Örneği”, 300; Kevin Featherstone – Dimitris Papadimitriou, *Prime Ministers in Greece: The Paradox of Power* (London: Oxford University Press, 2015), 139–140.

⁵⁸ Detaylı bilgi için bkz. Kenneth S. Law vd., “Effect of Supervisor–Subordinate Guanxi on Supervisory Decisions in China: An Empirical Investigation”, *TIJHRM* 11/4 (2000).

⁵⁹ Khatri - Tsang, “Antecedents and Consequences of Cronysim in Organizations”, 294; Özkanan - Erdem, “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, 190.

⁶⁰ Law vd., “Effect of Supervisor–Subordinate Guanxi on Supervisory Decisions in China: An Empirical Investigation”, 753; Luo Yadong, “Guanxi: Principles, Philosophies, and Implications”, *HSM* 16/1 (1997), 43.

⁶¹ *Türk Dil Kurumu Sözlüğü*, Hemşehri (Erişim 12 Ekim 2022).

⁶² Bu konuda yapılmış araştırma için bkz. Abdurrahman Muhammet Banazlı – Hamza Ateş, “Yerel Yönetimlerde Personel Alımları ve Hemşehrilik Olgusu: İstanbul İlçe Belediyelerinde Alan Araştırması”, *Kent Akademisi* 16/3 (2023); Aynur Köse, “Küreselleşme Çağında Bir Aidiyet

Görüldüğü üzere yakınların aileden olsun yahut olmasın kayırılması durumu, tarihin çeşitli dönemlerinde ve dünyanın farklı ülkelerinde gündeme gelmiştir. Devletin çeşitli kademelerinde ve kurumlarda liyakat yerine kayırmacı tutumlar sergilenmesi ise yozlaşmaya sebep olmuştur. Yozlaşma sebebiyle de adalet ve dolayısıyla devletin siyasal ve sosyal düzeni bozulmuştur.

1.3. Liyakat İlkesinin Adalet ile İlişkisi

TDK Sözlüğünde adalet, “*Yasalarla sahip olunan hakların herkes tarafından kullanılmasının sağlanması, türe; Hak ve hukuka uygunluk, hakkı gözetme; Bu işi uygulayan, yerine getiren devlet kuruluşları: Herkese kendine uygun düşeni, kendi hakkı olanı verme, doğruluk.*” şeklinde farklı anlamlarda tanımlanmıştır.⁶⁴ Bu tanımlardan, adaletin kimi zaman bir gereklilik yahut olguyu kimi zaman da bir kurumu ifade ettiği sonucuna varılabilir. Tarihsel süreçte adalet; (karşıt durum olarak) adaletsizlik (Eski Yunan), denkleştirici ve dağıtıcı adalet ayrımı (Aristoteles), hürriyet (Herbert Spencer), karşılıklılık (J. J. Rousseau) yahut sahip olduğu kültürel bir içerik (Gustav Radbruch) gibi kavramlar üzerinden ifade edilmiştir.⁶⁵

Tabiî hukuk ile pozitif hukukun adalet tanımları farklıdır. Tabiî hukukçular adaletin insanın aklı, sezgisi yahut yeteneği ile ortaya çıkabileceğini savunurken pozitif hukukçular, hukuka uygunluğu ve kabul edilebilirliği adalet kavramı ile temellendirmektedirler.⁶⁶ Pozitif hukukçulardan bazıları, tabiî hukukun adalet anlayışını eleştirerek adalet kavramını fizik ötesi olarak niteleyip tanımlanmasının güç olduğunu öne sürmektedirler.⁶⁷ H. L. A. Hart gibi pozitif hukukçular ise adaletin temel ilkelerinin tespiti için çaba sarf etmiştir.⁶⁸

Zemini ve Örgütlenme Şekli Olarak Hemşehrilik”, *Akademik İncelemeler Dergisi* 3/1 (2008), 223–227.

⁶³ Kasım Karaman, “Türkiye’de Şehirleşme Olgusu ve Gecekondu Sorunu”, *FÜDAD* 2/1 (2003), 114.

⁶⁴ *TDK Sözlüğü*, Adalet.

⁶⁵ Adnan Güriz, “Adalet Kavramı Üzerine”, *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi* 9, ed. Hayrettin Ökçesiz (İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 2004), 19–21.

⁶⁶ Güriz, “Adalet Kavramı Üzerine”, 22; Kemal Gözler, “Tabiî Hukuk ve Hukukî Pozitivizme Göre Adalet Kavramı”, *MDD* 4/15 (2008), 78–82.

⁶⁷ Gözler, “Tabiî Hukuk ve Hukukî Pozitivizme Göre Adalet Kavramı”, 90.

⁶⁸ Güriz, “Adalet Kavramı Üzerine”, 26–27.

Önemle belirtmek gerekir ki adalet kavramı ile mutlak eşitliğin ifade edilmeye çalışılması kendi içinde çelişkiyle birlikte adaletsizliği doğurur.⁶⁹ Pozitif hukukçuların öne sürdüğü şekilde adaletin tanımlanmasındaki görecelik nedeniyle zor olduğu gerçeğini göz ardı etmemekle beraber toplumlar nezdinde bir gereklilik olduğu ve insanın aklı ile sezgisi yardımıyla bu ideale ulaşılabileceği kanaatindeyiz. Değişen toplum koşullarına göre adalet tanımının özünün değişmemesi ise elzemdir. Zira değişen adalet tanımı ile devlet sistemi, hayatı düzenleyen hukuk normları ve toplumdaki esenlik kötü yönde etkilenir. Her ne kadar adalet kavramının kesin tanımı hayli zor olsa da devletin temelini oluşturduğu gerçeği çağlar boyu değişmemiştir. Örneğin, tarih boyunca yaşayan halkların devletten en önemli temennisi adalet olmuştur.⁷⁰

Kamu hizmetlerine girişte liyakat ilkesine göre personel seçimi de adaletin bir gereğidir. İdare, hukuk devletinin bir gereği olarak icra ettiği faaliyetlerin her aşamasında adil olmalıdır. Bu aşamalara hizmeti sunacak kişileri belirleme safhası da dâhildir; zira ehil olmayan kişilerin hizmeti hakkaniyetli bir şekilde yürütmesi mümkün değildir. Liyakatin sağlanamaması neticesinde devletin varoluş unsurlarından kamu hizmetleri olumsuz etkilenir ve toplum barışı zedelenir. Nihayetinde kamuoyundaki bu algı ile birlikte adaletin bozulduğu yönündeki düşünce kuvvet kazanır.⁷¹

1982 Anayasası md. 70/2’de yer alan “*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” hükmü ile kamu hizmetine kabulde faaliyetin gereği dışında din, dil, ırk yahut mezhep saikiyle bir ayırım gözetilemeyeceği belirtilmiştir. Anayasa’da liyakat kavramı doğrudan geçmese de bu düzenlemenin liyakat ilkesi ile ilişkili olduğu söylenebilir. 657 s. DMK md. 3’te liyakat kavramı karşımıza sarıh şekilde çıkmaktadır. Kavramın “temel ilkeler” başlığı altında düzenlenmesi arz ettiği önemi göstermektedir. Liyakat ilkesinin diğer ilkelerle birlikte Kanun’a girmesi uzun bir tarihsel sürecin ardından

⁶⁹ Güriz, “Adalet Kavramı Üzerine”, 23.

⁷⁰ Mahmut Arslan, “Kutadgu Bilig’deki Ahlak ve Siyaset Felsefesi”, *IJSS* 21 (1986), 24.

⁷¹ Ergin Ergül, *Ombudsman Akademik Dergisi*, “Mevlânâ Perspektifinden Kamu Yönetiminde Liyakat ve Ehliyet İlkesi” 6, 81; Nizamü’l-Mülk, *Siyasetname*, çev. Mehmet Taha Ayar (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2020), xx.

gerçekleşmiştir.⁷² Kamu personel seçiminde farklı usullerin denenmesi sonrası görevlere yetkin kişilerin getirilmesinin önemi zamanla anlaşılmıştır. Hukuk sistemimizde, kamu personelinin seçilmesinde ve görevde yükselmelerinde adaletin koşulu olan liyakat ilkesi önemli bir yer tutmaktadır.

2. TÜRK HUKUKUNDA LİYAKAT İLKESİ

Tarih sayfaları detaylı incelendiğinde, kamu görevlerinin ehline tevdi düsturu Türk devletlerinde ileri devlet anlayışının bir göstergesi olarak karşımıza çıkar.⁷³ Buna karşılık geçmişte liyakat ilkesinden uzaklaşıldığı dönemler de olmuştur.⁷⁴ Yönetimde hısım- akraba kayırmacılığı ile kişiler görevlendirildiğinde ve ehil zâtların kamu görevlerine girebilmesi engellendiğinde kamu huzuru bozulmuş ve en büyük zarar doğrudan kamu yönetiminin kendisi ile kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar tarafından hissedilmiştir.⁷⁵ Bu husustan hareketle adalet ve liyakatten ayrılmanın (bilgisiz yöneticilerin başa gelmesi) neticesinde Türk devletlerinin güç kaybettiği ve kargaşaya sürüklendiği görülmüştür.⁷⁶ Çalışmamızın bu başlığı altında, geçmişten günümüze Türk devlet tarihi sahnesinde liyakat ilkesinin önemi ve uygulanışı incelenecek ve işleyişteki bozulmalara karşı alınan önlemlere yer verilecektir.

2.1. İslamiyet Öncesi Türk Hukukunda Liyakat İlkesi

İslamiyet öncesi Türk devletlerinde, liyakatsiz kişilerin yönetimde olması daima yenilgi ve felaketlere neden olmuştur.⁷⁷ Bunun önüne geçebilmek için belli kaideler benimsenmiştir. Sınıf ayrımından ziyade işi hakkı ile yapan kişilerin

⁷² Detaylı bilgi için bkz.Mehmet Yılmazöz, “Türkiyede Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, *Maliye Dergisi* 157 (2009), 295–300.

⁷³ Ekrem Memiş, *Türk Kültür Tarihi (Türk Kültüründen Bazı Kesitler)* (Bursa: Ekin Bassım Yayın Dağıtım, 2015), 37.

⁷⁴ Memiş, *Türk Kültür Tarihi (Türk Kültüründen Bazı Kesitler)*, 38–39; Osman Kürşat Acar – Muhammed Yusuf Ertek, *Türk Yönetim Tarihinde Liyakat* (Ankara: Astana Yayınları, 2019), 112–116.

⁷⁵ Ferit İzci – Mehmet Şerif Yıldız, “Yönetimde Liyakat İlkesinin Siyasetnameler Çerçevesinden Analizi”, *DÜSBED* 30 (2022), 227; Serkan Dilek vd., “Kayırmacılık Kavramının İslam Ekonomisi Bağlamında İncelenmesi”, *İTBAD* 8/4 (2019), 3196.

⁷⁶ Faruk Sümer, “Türkiye Kültür Tarihine Umumi Bir Bakış”, *TJFLHG* 20/3 (1962), 220; Acar - Ertek, *Türk Yönetim Tarihinde Liyakat*, 32.

⁷⁷ Memiş, *Türk Kültür Tarihi (Türk Kültüründen Bazı Kesitler)*, 19.

hükmetme yetkisini kazanması şartı, bu toplumsal kurallara bir örnek olarak gösterilebilir.⁷⁸ “*Könilik (Adalet)*” değerine göre konulan kanunların adil olmasının, milletin liyakat ile hakkaniyete uygun bir yaşam sürmesine ve hükümdarın devletin bütünlüğünü muhafaza etme gayesine vesile olması bir başka misal olarak gösterilebilir.⁷⁹

Kut kavramının *verilmişlik* ve *kazanılmışlık* yönleri bulunmakla beraber yönetme yetkisi hükümdara Tanrı tarafından bahşedilirdi ve siyasi açıdan hakanın gücü Kut anlayışı ile pekişirdi.⁸⁰ Ancak Türklerde, Kut inancı mutlak olmayıp töre ile sınırlandırılabilirdi.⁸¹ Halkın korunması için zalim ve liyakatsiz hükümdarların yönetme hakkı elinden alınabilir ve bu şekilde Kut inancı, halkı hükümdarlara karşı korumuş olurdu.⁸²

Türklerin ilk yazılı belgeleri olan Orhun Yazıtlarında liyakat kelimesi doğrudan yer almasa da kelimeler ve tümceler arasındaki ilişkiler, soyutlamalar ve mecaz unsurlar ile bu kavrama ulaşılabilmektedir.⁸³ Eski Türk dilinin soyut mefhumları ifade etmedeki yeterliliği dikkate alındığında “*edgü bilge*” ibaresi “*bir kimsenin, kendisine iş verilmeye uygunluk, yaraşırılık durumu*” anlamıyla liyakat kelimesini dolaylı olarak ifade etmektedir.⁸⁴

Orhun Yazıtları II. Anıtın doğu yüzünde bulunan Bilge Kağan yazıtlarında yer alan “(D3) (Onlar) akıllı hakanlar imiş, yiğit hakanlar imiş; (emirleri altındaki) kumandanları (da) akıllı imişler şüphesiz, yiğit imişler şüphesiz.” ifadelerinden,

⁷⁸ Atilla Özer, *Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim* (Ankara: Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, 2002), 19; Yasin Şehitoğlu, “Türk Devlet Düşüncesinde Sınıf(sızlık), Yetki ve Liyakat”, *Tarihsel Akıl Çerçevesinde Türk Devlet Felsefesi*, ed. M. Hanifi Macit (Ankara: TASAV, 2022), 73–74.

⁷⁹ M. Hanifi Macit, “Türk Devlet Felsefesinin Teorik Arka Planı Üzerine”, *Tarihsel Akıl Çerçevesinde Türk Devlet Felsefesi*, ed. M. Hanifi Macit (Ankara: TASAV, 2022), 26.

⁸⁰ Detaylı bilgi için bkz. Coşkun Erdoğan, “Türk Devlet Telakkisinde Hükümdarın Meşruiyet Zemini ve Siyasî Hâkimiyeti Bakımından Kut Anlayışı”, *Tarihsel Akıl Çerçevesinde Türk Devlet Felsefesi*, ed. M. Hanifi Macit (Ankara: TASAV, 2022); İlhami Durmuş, *Türk Kültürüne Giriş* (Ankara: Akçağ Yayınları, 2016), 151–154.

⁸¹ Macit, “Türk Devlet Felsefesinin Teorik Arka Planı Üzerine”, 26; Şafi Tekin, “Türklerde Devlet-Kimlik İlişkisi: Devlet Kimliği”, *MAD* 1/2 (2019), 94.

⁸² Tekin, “Türklerde Devlet-Kimlik İlişkisi: Devlet Kimliği”, 94; Şenol Durgun, *Ulus İnşası ve Milliyetçilik* (Ankara: A Kitap Yayınevi, 2014), 19; Mustafa Avcı, *Türk Hukuk Tarihi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2023), 43.

⁸³ Sertaç Eyup Ayaz, “Türk’ün Bengü Değerleri: Bilge Kağan’ın Sözünde Liyakat ve Erdem”, *İTBAD* 9/2 (2020), 1736.

⁸⁴ Ayaz, “Türk’ün Bengü Değerleri: Bilge Kağan’ın Sözünde Liyakat ve Erdem”.

Bumin Hakan ve İştemi Hakan'ın devlet idaresinde ehil kişiler olduğunu anlıyoruz.⁸⁵ Bilge Kağan yazıtlarındaki bir başka metinde ise “(D5) Ondan sonra erkek kardeşleri ağabeyleri gibi yaratılmamış şüphesiz, oğulları babaları gibi yaratılmamış şüphesiz. Akılsız hakanlar tahta oturmuş şüphesiz, kötü hakanlar tahta oturmuş şüphesiz. (Onların) kumandanları da akılsız imişler şüphesiz, kötü imişler şüphesiz. (D6) Beyleri (ve) halkı itaatkâr olmadığı için, Çin halkı hilekâr (ve) sahtekâr olduğu için, aldatıcı olduğu için, erkek kardeşlerle ağabeyleri birbirlerine düşürdüğü için, beylerle halkı karşılıklı kıskırttığı için, Türk halkı, kurduğu devletini elden çıkarıvermiş.” ifadelerine yer verilmiştir.⁸⁶ Bu ikinci kısa hatıradan, ehil olmayan kişilerin devlet yönetimine gelmesi sonucunda devletin istikbalinin tehlikeye girme ihtimalinin ortaya çıkacağı anlatılmak istenmiştir.

Türk devletlerinde ehliyet ve iş kabiliyetinin görev almada ne denli önemli olduğu, Türklerin ilk yazılı metinleri olan Orhun Yazıtlarında belirtilmiştir. Yazıtlarda, doğrudan liyakat kelimesi kullanılmasa da kavramın özüne ve farklı manalarına yer verilmiştir. Layık olanın göreve gelmesi ile gelmemesinin neticeleri hatıra şeklinde Bilge Kağan'ın ağzından anıtlara işlenmiştir.

2.2. İslamiyet'in Kabulü Sonrasında Türk Hukukunda Liyakat İlkesi

İslamiyet'in ilk ortaya çıktığı yıllarda Hz. Muhammed'in (sallallahu aleyhi ve sellem) hicretinin ardından Medine Vesikası kabul edilerek Medine'de bir site devleti kurulmuştur.⁸⁷ Kurulan bu devlet zaman içerisinde güçlenerek devlet olmanın gereklerinden olan vergi toplamaya ve askeri birlik istihdam ederek diğer devletlere karşı mücadeleye başlamıştır.⁸⁸ İslam Devleti'nin sınırlarının genişlemesi ve nüfusunun artması ile devletin hareket kabiliyetinin temini için teşkilatlanmaya ve kalıcı personele ihtiyaç duyulmuş ve bu doğrultuda ülke topraklarını idareye yardım

⁸⁵ Talat Tekin, *Orhon Yazıtları* (Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1988), 9; Vilhelm Thomsen, *Orhon Yazıtları Araştırmaları*, çev. Vedat Köken (Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2019), 129.

⁸⁶ Tekin, *Orhon Yazıtları*, 9–11; Thomsen, *Orhon Yazıtları Araştırmaları*, 129–131.

⁸⁷ Ahmet Akgündüz, *Eski Anayasa Hukukumuz ve İslam Anayasası* (İstanbul: Timaş Yayınları, 1989), 14; Emre Berber, “Kabile Sistemi Ekseninde Medine Vesikası ve Yeni İslam Toplumunun Sosyo-Siyasal Niteliği”, *TAAD* 7/26 (2016), 486; Detaylı bilgi için bkz. Mustafa Özkan, *Medine Vesikası - Anayasası ve Birlikte Yaşama* (Ankara: Fecr Yayınlar, 2018).

⁸⁸ İbn Haldun, *Mukaddime, Evrensel Tarihe ve Toplum Bilimlerine Giriş*, çev. Cemal Aydın (İstanbul: Timaş Yayınları, 2021), 413; Muhammed Hamidullah, *İlk İslam Devleti*, çev. İhsan Süreyya Sırma (İstanbul: Beyan Yayınları, 1992), 56–57.

için valiler atanmıştır.⁸⁹ İslam hukukunda bahsi geçen yöneticilerin atanması ile ilgili esas kaynak kabul edilen Kur'an-ı Kerim'de ve hadislerde çeşitli hükümlere yer verilmiştir.

Kur'an-ı Kerim'in muhtelif yerlerinde adalet olgusuna ve adaletin gereği olan liyakate dikkat çekilmiştir. Allah'ın (celle celâluh) mukaddes kitabında yer alan “Allah size, emanetleri mutlaka ehline vermenizi ve insanlar arasında hükmettiğiniz zaman adaletle hükmetmenizi emreder. Allah size ne güzel öğütler veriyor. Şüphesiz Allah her şeyi işitmekte, her şeyi görmektedir.(Nisa 4/58)”⁹⁰ ayeti incelendiğinde, emanetin ehline teslimi konusu ve adalet kavramının birbiri ardına zikredildiği görülmektedir. Nisa Suresinin 58 ila 60. ayetleri birlikte incelendiğinde, emanet ifadesinden devletin hizmet makamları, başka bir ifadeyle kamu görevleri de anlaşılmaktadır.⁹¹

Hz. Muhammed (sallallahu aleyhi ve sellem), Allah'ın (celle celâluh) hükümlerini ümmetine iletmek ve bu hükümleri onlara açıklamak için elçi olarak gönderilmiştir. Hz. Peygamber'in (sallallahu aleyhi ve sellem) sözleriyle onun fiillerini ve tasviplerini bildiren haberler, “Hâdis” ilmî sayesinde günümüze değin ulaşmıştır. Resûlullah'ın (sallallahu aleyhi ve sellem), kamu görevinin bir emanet olduğunu ve ehline teslim edilmesi gerektiğini belirten hadisler bulunmaktadır. Ebu Zer (radiyallahu anh) tarafından, kamu görevinin görevi yerine getirebilecek kabiliyeti olan kişilerden seçilmesi hakkında bir hadis şu şekilde rivayet edilmiştir:

“Ebû Zer (ra) anlatıyor:

–Yâ Resûlallah, beni yönetici olarak tayin etmez misin, dedim. Elini omzuma koydu ve bana şöyle dedi:

–‘Ebû Zer sen zayıfsın, yöneticilik ise bir emanettir. Onu layık olduğu biçimde üstlenen ve gereğini hakkıyla yerine getiren kimseler dışındakiler için o, kıyamet günü rezillik ve pişmanlık sebebidir.’ (M4719 Müslim, İmâre, 16)”⁹²

⁸⁹ Hikmet Tokgöz, *İstisnai Memuriyet* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017), 74.

⁹⁰ Hayrettin Karaman vd., *Kur'an Yolu: Türkçe Meâl ve Tefsir* (Ankara: DİBY, 2020), 81.

⁹¹ Abdullah Turhan, *Cahiliye'de Yönetim* (İstanbul: Siyer Yayınları, 2020), 278; Ali Toksarı, “Emanet”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopesi* (Erişim 6 Mayıs 2023); Karaman vd., *Kur'an Yolu: Türkçe Meâl ve Tefsir*, 82.

⁹² Ebu Zekerriyya Muhyiddin Bin Şeref En-Nevevi Ed-Dimeşki, *Riyâzü's-Sâlihîn Metin ve Çeviri*, çev. Emin Özaşar – Erul Bünyamin (Ankara: DİBY, 2021a), 102, hadis no: 679.

Başka bir hadiste kıyametin zamanı hakkında bir soru soran sahâbîye cevap olarak Resûlullah (sallallahu aleyhi ve sellem) konuşmasını bitirince:

“... ‘Sorumluluk yitirildiği zaman kıyameti bekle,’ buyurdu.

Yine bedevi:

–Ey Allah’ın Resûlü, sorumluluğun yitirilmesi nasıl olur, diye sordu.

Resûlullah -sallallahu aleyhi ve sellem-:

-‘İş (yönetim) ehil olmayan kimselere verildiğinde kıyameti bekle,’ buyurdu.

(B59 Buhârî, İlim, 2, B6496 Buhârî Rikâk, 35)’⁹³ Söz konusu hadiste ehil olmayan insanların kamu görevine getirilmesinin düzeni bozacağına dikkat çekilerek liyakat ilkesinin ihmalinin kıyamet alametlerinden olduğu belirtilmek istenmiştir. Kur’an-ı Kerim’in ilgili ayetleri ve bahsedilen hadislerde görüldüğü üzere İslam kurallarında ve ahlakında, kamu görevinin bir emanet olduğu ve bu görevin ehliyetli kişilerce hakkıyla yerine getirilmesinin adaletin tesisinin olmazsa olmaz parçalarından olduğu, önemle zikredilmiştir.⁹⁴

Türkler ile Araplar arasındaki etkileşim ise Sasani İmparatorluğu’nun yıkılmasıyla sonuçlanan Nihavend Savaşı sonrası başlamıştır.⁹⁵ Emeviler döneminde benimsenen “*mevalî*” politikası ile Emevi valilerinin tutumu, Türk devletlerinin İslamiyet’i benimsemesinde olumsuz yönde etkili olmuştur.⁹⁶ Türklerin İslamiyet’i geniş kitleler halinde kabul etmesinde ise Talas Savaşı’nın önemi yadsınamaz. Abbasiler ile Çinliler arasındaki Talas Savaşı’nda, Orta Asya’da Çin hâkimiyetinin azalmasını isteyen Karluk ve Yağma Türkleri, Abbasi İslam Ordularını desteklemişlerdir.⁹⁷ Talas Savaşı akabinde Abbasilerin, Arapların dışındaki milletlere

⁹³ Ebu Zekeriyya Muhyiddin Bin Şeref En-Nevevi Ed-Dimeşki, *Riyâzü’s-Sâlihîn Metin ve Çeviri*, çev. Emin Özaşar – Erul Bünyamin (Ankara: DİBY, 2021b), 368, hadis no:1844; Ebû Abdillâh Muhammed ibn İsmâîl el-Buhârî, *Sahîh-i Buhârî ve Tercemesi*, çev. Memed Sofuoğlu (İstanbul: Ötüken Neriya, 1989), 6418.

⁹⁴ Benzer yönde görüş için bkz. Mehmet Barutçu – Soner Tokça, “İslam Hukuku Bağlamında Liyakat İlkesi ve İlgili Kavramların Analizi”, *Prof. Dr. Hasan Tahsin Fendoğlu’na Armağan*, ed. Rauf Karasu vd. (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2023), 1133–1136.

⁹⁵ Atanur Sarioğlu, “Türklerin İslamiyete Geçiş Süreci ve Etkili Olan Faktörler”, *DİBD* 1 (2023), 96; İhsan Arslan, “İlk Türk-İslâm Devletleri’nin Abbâsî Hilâfetiyle Münasebetleri”, *USAD* 6/27 (2013), 93.

⁹⁶ Oktay Berber, “Türklerin İslamlaşma Sürecine Dair Türk Tarih Yazımındaki Bazı İfadeler Üzerine”, *TTAD* 2/1 (2017), 8; Sarioğlu, “Türklerin İslamiyete Geçiş Süreci ve Etkili Olan Faktörler”, 97.

⁹⁷ “Bugünkü Almaata şehri yakınlarında olan Talas (Taraz) nehri kıyısında bulunan Atlah mevkiinde, 751 yılında İslam ile Çin orduları arasında beş gün süren savaşın son gününde Karluk Türklerinin İslam ordusunun yanında yer alması ile Çin ordusu ağır bir şekilde yenilmiştir.” Ahmet Taşağıl, “Talas Savaşı”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopesi* (Erişim 17 Mart 2023);

yönelik iyi politikaları Horasan ve Maverâünnehir’de İslamiyet’in yayılmasına hız kazandırmıştır.⁹⁸ Türkler İslamiyet’i benimseyerek Allah’ın (celle celâluh) hükümlerini ve Hz. Peygamber’in (sallallahu aleyhi ve sellem) sünnetini hayatlarına kılavuz edinmişlerdir.

İslam dininin ve getirdiği kuralların benimsenmesinde ekonomik, kültürel ve siyasi birçok neden mevcuttur.⁹⁹ Gök Tanrı ve Allah inancı arasındaki benzerlik ile her iki inançta da ölüm sonrası hayatın var olması kültürel nedenlere örnek olarak verilebilir.¹⁰⁰ Türk töresi ve İslam dininde görevin ehline verilmesi anlayışı da Türk ananeleri ve İslam kurallarında benzerlik göstermekteydi. Bu benzerlikler vesilesiyle Türk devletlerinde İslamiyet’in kabulü akabinde İslam dininin kaideleri ve eski Türk geleneklerinin harmanlanması neticesinde liyakat ve adalete oldukça önem verilmiştir. Orta-Asya’da kurulan ilk Türk-İslam devleti olan Karahanlılar da İslamiyet’in kabulü sonrası İslam’ın kuralları ile Türk töresini harmanlayarak kültürel değişim geçirmişlerdir.¹⁰¹ Karahanlı Devleti döneminde yaşamış Yûsuf Hâs Hâcîp tarafından yazılan Kutadgu Bilig adlı eserde, ehil kişilerin yönetici olması ve kamu görevlerinde liyakatli kişilerin istihdam edilmesi ile ilgili şu beyitlerde, sentezlenen yeni kültürün izlerine rastlamaktayız:

“ayâ beg işig iş biliglike bér
yarağlıg köni tüz yoriğlıka bér
(Ey bey, işi, iş bilene ver,
Yarayana, doğru dürüst hareket edene ver.)”¹⁰²

Gülseri Okudan, “X. Yüzyılda Çinlilerin ve Arapların Türkistan’da Hâkimiyet Mücadelesi: Talas Meydan Muharebesi”, *ASEAD* 5/11 (2018), 39; Nuray Pamuk Öztürk, *Çin Kaynaklarına göre Talas Savaşı: Savaşın Çıkış Nedenleri ve Sonuçları* (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2018), 110–123; Salim Koca, “Türkler ve İslâmiyet”, *EİTBD* 8/22 (1996), 267.

⁹⁸ Bahattin Keleş, “Talas Savaşı’nın Türklerin İslamiyet’i Kabul Etmelerindeki Yeri ve Önemi”, *TDAD* 114/225 (2016), 88.

⁹⁹ Gülseri Okudan, “Sarayı, Askeri ve İdari Yönleriyle Karahanlı Devleti’nin Teşkilat Tarihi”, ed. Ekrem Kalan (Ankara: İksad Yayınevi, 2019), 39–42.

¹⁰⁰ Salih Yılmaz, “Türklerin Araplarla İlk Münasebetleri ve Orta Asya’nın İslamlaşma Süreci”, *Uluslararası Türk-Arap Müşterek Değerler ve Kültürel Etkileşim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, ed. Mehmet Sıddık Yıldırım – Bağdagül Musa (Amman: Yunus Emre Enstitüsü Amman Türk Kültür Merkezi, 2014), 447–448.

¹⁰¹ Ali b. Salih el Muheyimîd, “Karahanlılar ve İslam’ın Yayılmasındaki Katkıları”, çev. Ali Aksu, *CÜİFD* 5/1 (2001), 5–6; Okudan, “Sarayı, Askeri ve İdari Yönleriyle Karahanlı Devleti’nin Teşkilat Tarihi”, 42.

¹⁰² Agop Dilaçar, *Kutadgu Bilig İncelemesi* (Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 1988), 113; Yûsuf Hâs Hâcîp, *Kutadgu Bilig Metin*, thk. Mustafa Sinan Kaçalın (İstanbul: T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2019), 99, 1758. bap.

*“biligsizke devlet kelür erse kut
bodun barça buzbur bolur élke yut
(Bilgisize devlet, saadet gelirse
Bütün halk bozulur, yurt için de yıkım olur.)”*¹⁰³

Bu beyitler ile devlet görevi verilen kişinin bilgisiz (bir başka deyişle ehil olmaması) hâlinde yurt içinde düzenin bozulacağına dikkat çekilmiştir. Üst düzey kamu görevlilerinin sorumlulukları da vazifenin gereği olarak büyüktür. Liyakatsiz kişilerin görevin gereği gibi hareket etmemesi hâlinde meydana gelecek zarar da sorumluluk ile aynı orandadır. Bu şahısların işi bilmeyen kimselerden olması devlet ve millete büyük zararlar verir. Liyakatsiz kişilerin vereceği zarar Yûsuf Hâs Hâcip’in eserinde bir öğüt niteliğinde yer bulmuştur.

Karahanlılardan etkilenerek kurulan Büyük Selçuklu Devleti ve onun devamı niteliğindeki Anadolu Selçuklu devleti de bu sentezden etkilenmişlerdir.¹⁰⁴ Büyük Selçuklu Devleti döneminde yaşamış başarılı bir siyasetçi ve devlet adamı olan Nizamü’l-Mülk, Alp Arslan (1063-1072) ve Melikşah’ın (1072-1092) sultanlık devirlerinde onlara vezir olarak hizmette bulunmuştur.¹⁰⁵ Nizamü’l-Mülk yazmış olduğu ve çağları aşan “Siyasetname” adlı eserinde, liyakatin ehemmiyetine ziyadesiyle dikkat çekerek şu ifadelere yer vermiştir:

*“Öte yandan işinin ehli, gayretkeş, liyakatli, takdire şayan, tecrübeli nice kişi atıl bırakılarak bir köşeye atılmıştır. Ne idüğü belirsiz, usul erkan bilmez, kör cahiller nice vazifeyi uhdesine alıp da işinin erbabı, soylu soplu, eline, beline, diline sahip, özellikle devlete makbul hizmetleri geçmiş, yararlıklar göstermiş dirayetli kimselerin bir kenarda işsiz güçsüz durması akla ziyandır.”*¹⁰⁶ Vezir Nizamü’l-Mülk’ün de belirttiği üzere kamu görevlerinin işin ehline verilmemesi, özellikle de yönetici konumundaki vazifelere liyakatsiz kişilerin kayırmacılık sergilenerek getirilmesi durumunda, devlet içerisindeki sistem büyük zarar görecektir. Her ne kadar istisnai konumdaki üst düzey yöneticiler siyasi güven unsurunu gerektirseler

¹⁰³ Dilaçar, *Kutadgu Bilig İncelemesi*, 113; Yûsuf Hâs Hâcip, *Kutadgu Bilig Metin*, 100, 1780. bap.

¹⁰⁴ Halil Cin – Ahmet Akgündüz, *Türk Hukuk Tarihi* (İstanbul: OSAV, 2018).

¹⁰⁵ Abdülkerim Özaydın, “Nizâmülmülk’ün Büyük Selçuklu İmparatorluğu’na Hizmetleri”, *USAD* 8 (2018), 5; Erkan Göksu, *Bilge Vezir Nizamülmülk* (İstanbul: Erdem Yayınları, 2018), 22 vd.; Marshall H. S. Hodgson, *The Venture of Islam: Conscience and History in a World Civilization, Volume Two: The Expansion of Islam in the Middle Periods* (Chicago: The University of Chicago Press, 1974), 20; Muharrem Kesik, “Büyük Selçuklu Devleti Veziri Ve Türk Tarihinin Önemli Devlet Adamlarından Nizâmü’l-Mülk (1018-1092)”, *USAD* 8 (2018), 56.

¹⁰⁶ Nizamü’l-Mülk, *Siyasetname*, 230–231.

de liyakat koşulunu sağlamayan kişilerin görevlendirilmesi halinde, Siyasetname adlı eserde belirtildiği gibi devlete yarardan çok zararı dokunacaktır.

İran'ın Fars bölgesinde hüküm süren Türk hanedanı Salgurlular döneminde yaşamış İranlı alim Sa'dî-yi Şîrâzî, “*Nasihatü'l Mülûk*” adlı eserinde, adaletin devamlılığı için yönetenlerin işini iyi bilen kişilerden olması gerektiğini hükümdarlara öğütlemiş ve şu beyiti eklemiştir:

“*İnsan hünerden nasiplenmiş ise,
Hüner kendini ortaya koyar hüner sahibi değil.*”¹⁰⁷

Anadolu Selçuklu devrinde yaşamış, dünya nezdinde önemi kabul edilmiş olan Mevlana, Mesnevi adlı eserinde liyakatli kişilerin göreve gelmesinin iyi yönetim ve adalet ilkeleri ile yakından ilişkili olduğunu ortaya koymuştur.¹⁰⁸ Mesnevide yer alan hikâyelerden birinde, Hz. Süleyman (aleyhisselâm) çıkacağı seferde ordugâhına yardımcı olması için kuşların arasından birini seçecektir. Bu sebeple kuşlar kendilerinin seçilmesi amacıyla hünerlerini Hz. Süleyman’a (aleyhisselâm) anlatmaya gelirler:

“*Kuşların hepsi kendi esrârını, hünerini, ilmini ve işini.*

Hazret-i Süleymana gösteriyor ve nefsinin hizmete arz ederek kendisini medhediyordu.”¹⁰⁹

Kuşların arasından Hüdhdü dedi ki:

“*...Sultânım; Küçük bir hünerimi arzedeyim ki, sözü kısa kesmek evlaâdır.*

Hazret-i Süleyman: Söyle o hünerin nedir? diye sordu. Hüdhdü dedi ki; Ben havada uçarken,

Yüksekten şüphesiz bir gözle bakar ve toprağın altındaki suyu görürüm.

O su nerededir, derinliği ne kadardır, rengi nasıldır, topraktan mı, taştan mı kaynıyor bilirim.

Ey Süleyman ordu için bu âgâh hüdhdü seferde bulundur.”¹¹⁰

¹⁰⁷ Erdoğan Mercil, *Fars Atabegleri Salgurlular* (Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1989), 141; Sa'dî-yi Şîrâzî, *Hükümdarlara Öğütler (Nasihatü'l Mülûk)*, çev. Turgay Şafak (İstanbul: Büyüyenay Yayınları, 2016), 43–44.

¹⁰⁸ Ergin Ergül, *Bir Hukuk ve Siyaset Bilgesi Olarak Mevlâna* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), 183–223.

¹⁰⁹ Mevlânâ Celâleddîn-i Rûmî, *Mesnevî*, çev. Tâhir-ül-Mevlevî (İstanbul: Şâmil Yayınevi, 1976), 653.

¹¹⁰ Mevlânâ Celâleddîn-i Rûmî, *Mesnevî*, 655–656.

Bunun üzerine Hz. Süleyman (aleyhisselâm), kurak çölde susuz kalmamak için bu konuda bilge ve ehil olan hüdhüd kuşunu seferde ordugâhına aldı.

Mesnevi’de yer alan başka bir hikâyede, padişah cariyesine âşık olur ve ardından cariyeye tedavisi olmayan bir illete tutulur. Hasta olan cariye’nin hastalığının tedavi edilmesi için bilge bir ruh doktoru olan kuyumcu zâtın Semerkând’dan gelmesi amacıyla zâta elçi gönderilmesi gereklidir. Padişah ise elçilerde şu özelliklere dikkat etmiştir:

“Sonra o tarafa hâzık, kâfi ve gayet âdil bir iki davetçi gönderdi.”¹¹¹

Mesnevi’de yer alan çeşitli hikâyelerden de anlaşıldığı üzere bir görev liyakatli ve o işte ehil olan birine verildiğinde, vazifenin olumlu şekilde sonuçlanma olasılığı artmaktadır. Kamu görevlerinde de aynı düstur geçerlidir. Devlet içerisinde işlerin aksamadan yürüyebilmesi ve dolayısıyla kamu yararı için liyakat kıstasını göz önünde bulundurmak, şeksiz elzemdır. Kamu hizmetinin usulüne uygun bir şekilde devam etmesi için ehil olanların göreve gelmeleri gereklidir.

2.3. Osmanlı Devleti’nde Liyakat İlkesi

Osmanlı Devleti’nde, kamu görevlerinin ehil olan kişilere verilerek liyakat ilkesinin esas alındığı dönemlerde devlet mekanizması sorunsuz ve sistemli bir şekilde yürümüştür.¹¹² İlerleyen dönemlerde devlet kademelerinde yozlaşma başlamıştır. Nihayet vazifenin ehline tevdi edilmemesi, Osmanlı Devleti’nin çöküşünde önemli rol oynamıştır.

II. Bayezid, kendisinden sonra saltanata, Yavuz Sultan Selim Han yerine Şehzade Ahmed’i tayin etmiştir.¹¹³ Şehzade Ahmed’in tahta halife atanması, iktidara layık olmadığı gerekçesiyle Yeniçeriler tarafından “*Ulu Günah*” ilan edilmiştir.¹¹⁴ Kınalızâde Hasan Çelebi, Tezkiretü’ş-Şu’arâ (Şairlerin Hayatı) adlı eserinde ilim ve irfan sahibi herkesin Şehzade Ahmed’in saltanata sahip olmasının kendi meziyetlerini aşacağı konusunda aynı görüşte olduğuna şu ifadelerle değinmiştir:

¹¹¹ Mevlânâ Celâleddîn-i Rûmî, *Mesnevî*, çev. Tâhir-ül-Mevlevî (İstanbul: Şâmil Yayınevi, 1971), 167.

¹¹² Ergül, *Bir Hukuk ve Siyaset Bilgesi Olarak Mevlâna*, 197.

¹¹³ Feridun Mustafa Emecen, *Yavuz Sultan Selim* (İstanbul: Kapı Yayınları, 2016), 55; Necdet Sakaoğlu, *Bu Mülkün Sultanları* (İstanbul: Alfa Basım Yayım, 2015), 114.

¹¹⁴ Sakaoğlu, *Bu Mülkün Sultanları*, 114.

“Neticede itibarlı emirler, fikir ve tecrübe sahibi bendeleri, Sultan Ahmed'in saltanata liyakatsiz olduğu görüşünde olup keskin bir akıl ve isabetli reyleriyle etraflı ve detaylı düşündüler ki şehzadenin küçük bedeni saltanat tahtına tahammül edemez. Kâse dolu olursa kaçınılmaz bade dökülecektir. Daima şarap içmekle tüm halkın, acı şarabın dehşetiyle kendinden geçtiği apaçık ortadadır diyerek samimi, nifaktan uzak ve muteber âlimlerin tamamının ittifakıyla Sultan Selim Han hazretlerini Keefe'de emirken getirip saltanatın nurlu tacını ve alımlı eyalet hilatini giydirip saltanat ve hilafet divanına oturttular.”¹¹⁵ Görüldüğü üzere Türklerde yönetime/hükmetmeye yetkinliği olmayanların iktidara getirilmemesi örfi bir kural olarak benimsenmiştir. İslamiyet öncesinde uygulanan ve toplumsal bir kabul olan liyakat ilkesi, İslamiyet'in kabulü sonrasında da benimsenmiştir.

Osmanlı Devleti'nde 16. yy. sonrasında kamu görevlerinin uzman olmayan liyakatsiz kişilere verilmesi, iç ve dış politikada olumsuz sonuçlar doğurmuştur.¹¹⁶ Doğan kötü sonuçları engellemek amacıyla kimi padişahlar farklı usuller benimseyerek yenilikler yapmaya çalışmışlardır. IV. Murat döneminde, hükümdarın isteği üzerine kendisini bilgilendirmek amacıyla yazılan *Koçi Bey Risalesi*'nde padişaha verilen öneriler kısmında tımar ile zeamet görevlerinin ehil ve layık olanlara tevdi tavsiye edilmiştir.¹¹⁷

Defterdar Sarı Mehmet Paşa ise devlet yöneticilerine nasihat vermek gayesiyle yazdığı esrinde şu ifadelerle yer vermiştir:

¹¹⁵ “Âhirü'l-emr ümerâ-yı nâmdâr ve bendegân-ı sâhib-i 'akl u ihtibâra Sultân Ahmedün saltanata 'adem-i liyâkâti manzûr-ı nazar-ı i'tibârları olup 'akl-ı hâzık ve re'y-i sâdık ile mütefekkir ü müte'emmil oldılar ki Şehzâdenün sâgar-ı vücûdî sahbâ-yı saltanata mütehammil degüldür. Kâse mel'ân oldukca 'âkıbet bâde rîzân olması muhakkak u vâki' ve müdâm mey-perest olmagla halk-ı 'âlem mest-i medhûş-ı câm-ı elem olması lâmi' ü sâti'dür diyü 'âlem ü 'âlemiyân bî-nizâ' ü nifâk cümlesinün icmâ' ü ittifâkı ile Sultân Selîm Hân (Hazret)lerini Kefede mutasarrıf-ı imâret iken getirüp tâc-ı pür-ibtihâc-ı saltanat ve hil'at-i bâ-revâc-ı eyâleti ilbâs idüp serîr-i satanat u hilâfete iclas itdiler.” (Bu metnin sadeleştirilmesi tarafımızca yapılmıştır.), Kınalızâde Hasan Çelebi, *Tezkiretü's-Su'arâ*, thk. Aysun Sungurhan (pdf: T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2017), 130–131; Ali Cançelik, “Divan Şiiri Işığında Osmanlı Yönetiminde Sadakat-Liyakat İlişkisi”, *KOSBED* 32 (2016), 92.

¹¹⁶ Aydın Taneri, *Türk Devlet Geleneği : Dün-Bugün* (İstanbul: Bilge Kültür, Sanat, 2015), 198; Ergül, *Bir Hukuk ve Siyaset Bilgesi Olarak Mevlâna*, 197.

¹¹⁷ Koçi Bey, *Koçi Bey Risalesi*, sad. Danışman, Zuhuri (Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1972), 74.

“Geçmiş bütün devletlerde vatana ve millete ziyanlıkların, batmanın, karışıklık ve bozuklukların, ‘Emânetleri ehline veriniz’ sözü ile iş görmekte ihmal yüzünden meydana geldiği herkesçe kabul edilmiştir.”¹¹⁸

III. Selim, Osmanlı’nın taşra yönetimindeki bozulmaların sebebinin liyakatsizlik nedeniyle yaşandığını düşünerek “*menasıb (görevler) rüşvet ile satılmamalı*” ve “*her birinin menasıpları (görevler) hal ve şanlarına göre verilmelidir*” düsturuyla üst düzey yöneticilerin atanması ve görevden alınması ile ilgi düzenlemeler tayin etmiştir.¹¹⁹

Tarihi kaynaklar incelendiğinde görüldüğü üzere liyakat ilkesinin terk edilmesi ve kamudaki mahiyeti itibarıyla önemli sayılan yönetici niteliğindeki pozisyonların ehil olmayanlara verilmesi akabinde devlet içerisinde karışıklıklar baş göstermiştir. Layık ve bilgili olmayan kişilerin yönetimde olması sonucu idarenin işleyişinde aksaklıklar doğmuştur. Bu karışıklıklar ve aksaklıklar, adalet duygusunu zedelemiş ve kamu düzeninde de bozulmalara yol açmıştır.

Klasik dönemde kanunlaştırma faaliyetleri örfi hukukun kanunname şeklinde düzenlenmesiyle oluşurken modern anlamda kanunlaştırma hareketleri 1939 senesinde ilan edilen Gülhâne Hatt-ı Hümayûnu ile başlamıştır.¹²⁰ Tanzimat Fermanı’nın ilanı sonrasındaki dönemde üst düzey devlet adamlarının göreve getirilmeleri, liyakatlerinin ve toplum içindeki durumlarının haricinde padişaha yakınlıklarına göre de şekillenmekteydi. Keçecizâde Fuad Paşa’nın, Padişah Abdülaziz’in Mısır seyahatinde kendisi için getirilen ata binmeyerek yürümeyi tercih etmesi, akabinde birçok pâyeyi aynı anda edinmesine olanak sağlamıştır.¹²¹ Kronolojik eserde yer alan bu olaydan, liyakat ilkesinin uygulamada farklı anlaşıldığı dönemler olduğunu anlıyoruz.

Liyakat ilkesinin ehemmiyetini bilen ve devlet düzeninde bu ilkeye hukuki dayanak oluşturmak isteyen üst düzey yöneticiler ve kamu görevlileri de olmuştur. İbrahim Hakki’nın yazmış olduğu “Hukuk-ı İdare” adlı eserde 1884 (Hicri 1301) yılında yayımlanan “Memurîn-i Mülkiyenin Terakkî ve Teakudü Hakkında Ba-irade-

¹¹⁸ Defterdar Sarı Mehmet Paşa, *Devlet Adamlarına Öğütler (Nesayih’ul-Vüzera V’el-Ümerâ) Osmanlılarda Devlet Düzeni*, nşr. Hüseyin Ragıp Uğural (Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1969), 42.

¹¹⁹ Muzaffer Sencer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, *AİD* 17/2 (1984), 42.

¹²⁰ Avcı, *Türk Hukuk Tarihi*, 745.

¹²¹ İsmail Hamdi Danişmend, *İzahlı Osmanlı Tarihi Kronolojisi* (İstanbul: Türkiye Yayınevi, 1972), 204.

yi Seniyye Neşrolunan Kararname”nin (Mülkiye Memurlarının Yükselme ve Sözleşmeleri Hakkında Padişahın Emriyle Yayınlanan Kararname) ilk kısmında anılan memurlar hakkında genel nitelikte hükümlerin mevcut olduğu zikredilmiştir. Mevzubahis kararnamede bakanların ve valilerin bizzat kendileri ya da altındaki memurlar vasıtasıyla baba, evlat, kayınpeder, damat, amca, enişte, dayı veya yeğenini görevli oldukları bakanlık yahut vilayete tayin etmeleri yasaklanmıştır.¹²² Akraba kayırmacılığın önüne geçmek amacıyla mevzubahis düzenlemenin gayet yerinde olduğuna şüphe yoktur. Zira dönem itibarıyla bahsi geçen atamaların yaygınlığının önüne geçmek amacıyla düzenlemenin yapıldığı görüşündeyiz.

Mecelle adlı eserin muharriri olan Ahmet Cevdet Paşa, Sadaret Makamının isteği üzerine mahkemelerin ıslahatı ile ilgili bir lâyiha hazırlamıştır. Lâyihanın başında, her yerde hükümetlerin vatandaşlarına karşı iki vazifesi olduğundan ve bu görevlerin uhdesindeki vatandaşların yasal haklarının korunması ile toplum hayatının güvenliğinin sağlanması olduğu ifade edilmiştir.¹²³ Bu belirleme ile devletin adaleti ve güvenliği temin ile mükellef olduğu vurgulanmaktadır. Adaletin temini için ise işin ehline verilmesi ilkesinin ne denli önemli olduğu lâyihanın muhtelif yerlerinde izah edilmiştir.

Çalışmamıza konu olan lâyihada memleketin idaresi ile meşgul olanların üstlendikleri icraya ilişkin işlerin çok çeşitli olup hassas yönleri barındırdığı ifade edilmiştir.¹²⁴ Bu vazifelerin yerine getirilebilmesi için farklı liyakat ile ehliyetteki ve

¹²² İbrahim Hakkı, *Hukuk-ı İdare Birinci Cilt*, sad. Saykal, Murat Serdar; General, Hacer (İstanbul: Mutlu Basım Yayın, 2018), 210.

¹²³ "Her yerde hükümetlerin tebe'aya karşı iki vazifesi olup biri ihkâk-ı hukuk-ı ibâd ve diğeri hıfz-ı bilâd mes'eleleridir." Cevdet Paşa, *Tezâkir*, thk. Cavid Baysun (Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1991), 97.

¹²⁴ "Gelelim mesâlih-i mülkiyyeye ve tevâbi'ine : Kuvve-i icrâiyyeye âid olan işler ber-vech-i bâlâ mütenevvi ve pek nâzik cihetleri hâvi olmağla devlet bu işleri gördürmek için mütenevvi' liyâkate ve mütefâvit kifayette pek çok kâr-güzâr ve mücenebû'l-etvâr me'mûrlara muhtâcdır. Eğerki me'mûrin-i adliyyece dahi noksânımız var ise de icrâ me'mûrlarınca noksânımız daha ziyâdedir ve günden güne tenâkus etmektedir. Mülkiye mektebi icâb-ı vakt'ü hâle göre tevsi' ve ders cedvellerini ana göre tertib ile buradan çıkarılacak zevatı derece derece hidemat-ı mühimmede istihdam ile hüsn-i idâreye muktedir bendegân yetiştirmek zarûriyyât-ı asırdandır; ve şimdiki hâlde oldukça mücerreb olanları hüsn-i intihâb ve istihdam ile icrâât-ı devleti yoluna koymak ferâiz-i hâliyyedendir; ve âdeme iş aramaktan vaz geçip de işe âdem aramak kaa'idesi meslûk-i kadem-i itibâr olursa az vakit zarfında idâre-i memlekete muktedir bendegân yetiyeceği müsellemtandır. Bu kaa'idenin icrâsı [أَهْلِيَّاهُ إِلَى تَأْلَامَانَا نُؤَدُّوْا أَنْ يَأْمُرَكُمْ اللَّهُ إِنَّ] ol âyet-i kerimesine hakkiyle imtisâlden kinâyet ve emr-i idâre vü siyâsetin rûhu bu âyet-i kerîmeye tefvik-ı hareketten ibârettir. Bunun ma'nâsı her işi ehline tefviz demek olur bunun sûret-i icrâsı dahi her âdemi ehli olduğu işde kullanmakla olur." Cevdet Paşa, *Tezâkir*, 101–102.

iyi davranışlı memurlara ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır.¹²⁵ Raporda idari görevlerle mükellef memura duyulan ihtiyacın adli vazifelerle sorumlu memura duyulan ihtiyaçtan daha çok olduğuna ve mülkiye mektebinin ders içeriklerinin ona göre düzenlenmesi ihtiyacına değinilmiştir.¹²⁶ Mülkiyede ihtiyaca binaen kurulan bu bölümlerden mezun olanların önemli hizmetlerde dereceli bir şekilde istihdamı ve iyi işleyen idareyi sağlayabilecek çalışanların devlete kazandırılması zorunluluğu hâsıl olmuş ve bu zarureten kaynaklanan ihtiyacın bir asırdır devam etmekte olduğu açıklanmıştır.¹²⁷ Hâlihazırda oldukça tecrübeli olan görevlileri devletin çeşitli vazifeleri ile görevlendirmenin içinde bulunulan durumun gereği olduğu ifade edilmiştir. Kişilere uygun görev aramak yerine görevlere uygun kişileri arama ilkesi profesyonel anlamda benimsenirse kısa süre içerisinde memleket idaresine yetkin olan kamu görevlilerinin yetişmesinin doğruluğuna şüphe edilmeyen genel bir kural olduğuna dikkat çekilmiştir.¹²⁸ Bahse konu lâhiyada, Nur Suresinin 58. ayetine yer verilerek bu ayetin manasının görevi ehline teslim etmek ve ayetin uygulamasının ise her zaman kişileri kabiliyetli olduğu görevlerde istihdam etmek olduğu belirtilmiştir.¹²⁹

Layihada devletin yekûn halinde düzgün işleyebileceği de açıklanmıştır.¹³⁰ Bize göre de devletin herhangi bir kurumunun yozlaşması durumunda, diğer kurumların da düzgün bir işleyiş gösteremeyeceği aşikârdır. Devletin temel vazifelerinden olan adaletin tesisinin sağlanması için kurumların düzgün işlemesi gereklidir. Kurumların fonksiyonlarını nizami bir şekilde devam ettirebilmesi için ise görev alacak kişiler, vazifenin gerektirdiği koşulları layığı ile yerine getirebilmelidir. Ahmet Cevdet Paşa hazırladığı layihasında bu konuyu, “*Yoksa bir husûsda ehl olan bir kimse ehl olmadığı diğer bir husûsda kullanılır ise ekline tefvîz-i umûr edilmiş olmaz. Hekimi hâkimlikte ve hâkimi hekimlikte kullanmak nâ-ehline tefvîz-i umûr eylemektir.*” ifadeleriyle hekimi hâkimlik, hâkimi hekimlik ile görevlendirme benzetmesi yaparak bu durumun işlerin akıbetini Allah’a havale etmek olduğu

¹²⁵ Cevdet Paşa, *Tezâkir*, 101–102.

¹²⁶ Cevdet Paşa, *Tezâkir*, 101–102.

¹²⁷ Cevdet Paşa, *Tezâkir*, 101–102.

¹²⁸ Cevdet Paşa, *Tezâkir*, 101–102.

¹²⁹ Cevdet Paşa, *Tezâkir*, 101–102.

¹³⁰ Cevdet Paşa, *Tezâkir*, 98.

belirtilmiştir.¹³¹ Bu şekilde kişilerin kabiliyet sahaları dışındaki görevlendirmelerin sakıncaları metaforik bir biçimde açıklanmıştır.

Osmanlı Devleti'nde 19. yy., yeteri kadar devlet adamı olmadığı anlamına gelen “*kaht-ı ricâl*” olarak zikredilmiştir.¹³² Liyakat mefhumu ile birlikte anılması gereken bu kavram, devlet adamı olarak görev yapabilecek ehil kişilerin sayısının azlığını ifade etmektedir.¹³³ 4 Mayıs 1891’de, Liyakat Madalyası Nizamnamesi kabul edilerek kimlere, hangi koşullarda madalya verileceği düzenlenmiştir.¹³⁴ Bu vesileyle II. Abdülhamid Han döneminde liyakatli kişilerin teşvik edilmesi amaçlanmıştır.

2.4. Cumhuriyet Döneminde Liyakat İlkesi

Cumhuriyet sonrasında kabul edilen 1924 tarihli Anayasa’nın “*Memurin*” başlıklı 92. maddesinde,¹³⁵ her Türk vatandaşının kabiliyetleri çerçevesinde Devlet memurluğuna girme hakkı olduğu belirtilmiştir. 1924 Anayasası’ndaki hükümler çerçevesinde memurlar hakkında yapılan ilk düzenleme, 18.03.1926 tarihli ve 788 s. Memurin Kanunu’dur.¹³⁶ Mevzubahis Kanunla memuriyete alınmada sınav sistemi getirilmiş ve adaylık süresinde göreve ehil görülmeyenlerin memuriyete kabul edilmeyecekleri düzenlenmiştir.¹³⁷

Kamu personel yönetimi bakımından arayış yılları olarak nitelendirilebilecek 1950’li yıllara gelindiğinde personel rejiminin düzeltilmesi gayesiyle hazırlanan yabancı raporlar ve kanunlaşmayan tasarılar gündeme gelmiştir.¹³⁸ Alman Profesör Fritz Neumark tarafından hazırlanan raporda “*Çok kere yeter ölçüde vasıflı olmayan*

¹³¹ Cevdet Paşa, *Tezâkir*, 102.

¹³² İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı* (İstanbul: Timaş Yayınları, 2017), 13.

¹³³ Fırat Küskü, “II. Abdülhamid’in Madalya Siyaseti: Liyakat Madalyası Örneği”, *TKİD* 22/46 (2021), 110.

¹³⁴ *Düstur, Birinci Tertip*, Cilt 6 (Ankara: Ankara Devlet Matbaası, 1939), 961–962.

¹³⁵ “MADDE 92.- Hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir.”, *Teşkilâtı Esasiye Kanunu* (20 Nisan 1924), Kanun No. 491.

¹³⁶ Yasin Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), 70; Tayfun Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi* (İstanbul: Der Yayınları, 2016), 15–16; Günay Yıldız, *Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar* (Ankara: Gazi Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2015), 54.

¹³⁷ Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 17; Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 70.

¹³⁸ Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 19–23; Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, 104; Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 70; Yıldız, *Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar*, 55–60.

kimselerin sırf yanlış bir merhamet telakkisine istinaden çalıştırıldıklarına işaret etmek lazım gelir.” şeklinde tespitte bulunulmuş ve kayırmacılığın önüne geçmek maksadıyla memurluk görevine kabulde sınav uygulamasının gerekliliği ifade edilmiştir.¹³⁹ Liyakatin önemi vurgulanarak kamu personel sisteminde uygulamalara yansımalarının gerekliliğine değinilmiştir.

1961 Anayasası’nda kamu hizmetine girmek temel hak ve hürriyetler arasında düzenlenmiş ve kamu hizmetine girmek için görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir koşul aranmayacağı hükme bağlanmıştır.¹⁴⁰ 14.07.1965 tarihinde kabul edilen 657 s. DMK md. 3’te kamu hizmetine giriş ve görevde yükselmede liyakat ilkesinin esas alınacağı kabul edilmiştir. Ay. ve DMK’da yapılan bu hukuki düzenlemeler ile amaçlan husus, kamu görevine girişte eşitlik ve liyakat ilkelerinin benimsenerek atamalarda kayırmacı yaklaşımların önüne geçilmesidir.¹⁴¹

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 2670 sayılı Kanun md. 42 hükmü ile 657 s. Kanun’a eklenen ek md. 3’te “*Vali, büyükelçi, müsteşar, müsteşar yardımcılığı ve genel müdür görevlerine ve Bakanlar Kurulu Kararı ile atanması yapılan bu seviyelere uygun diğer görevlere yapılacak atamalarda Millî Güvenlik Akademisi öğrenimi görenlere diğer niteliklere uymak kaydı ile öncelik verilir.*” şeklinde düzenleme yapılmıştır.¹⁴² Söz konusu düzenlemede bahsedilen kamu görevlerinin çoğunluğu istisnai memur kadrolarını teşkil etmektedir. İlgili düzenlemenin içinde bulunduğu dönem de dikkate alındığında madde metninin hazırlanmasında ülke yönetiminde yer alan askeri çoğunluğun etkili olduğunu düşünmekse gayet olağandır. Kanaatimize göre, sayılan memuriyetlere ve koşullara bakıldığında liyakat ilkesi açısından hukuka aykırılık bulunmaktadır. Zira bu görevlere atanmada diğer koşullara uygunluk şartının yanında Milli Güvenlik Akademisi öğreniminin aranması öncelik olarak yer almaktadır. Bahsi geçen öğrenim şartının öncelikli olması, kamu yararı ve hizmet

¹³⁹ “İmtihan usulünü memurluklara teşmil etmek”, Fritz Neumark, Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Raporu (Başbakanlık, 1949), 22’den aktaran Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, 104.

¹⁴⁰ Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 21; Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 70.

¹⁴¹ Metin Günday, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2013), 592.

¹⁴² Özkan Tikveş, *İdare Hukuku* (İzmir: Ege Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayını, 1983), 106.

gerekleri açısından bir gereklilik olarak görülemez. Bu sebeple ilgili düzenleme liyakat ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

3. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA LİYAKAT İLKESİ

Türk hukuk tarihinde liyakat ilkesini daha iyi anlamak maksadıyla diğer bazı ülkelerde liyakat ilkesinin uygulamasını incelemekte fayda görmekteyiz. Bu sebeple İngiltere, Almanya, Fransa, İtalya ve Kanada'nın liyakat sistemleri incelenecektir. Liyakat ilkesine zarar veren ve bu zararı bertaraf ederek ilkenin hayata geçirilmesi amacıyla öngörülen uygulamalar tahlil edilecektir. Bu inceleme esnasında çalışmamızın temel konusu olan istisnai memuriyetleri de ilgilendiren bazı istisnai usullere de değinilecektir.

3.1. İngiltere

İngiltere'de kamu görevlileri; memurlar, parlamento tarafından istihdam edilenler ve diğer kamu görevlileri olmak üzere üç gruba ayrılmıştır.¹⁴³ Anglo-Sakson hukuk sisteminin geçerli olduğu İngiltere'de, “*civil servants*” yahut “*local government officers*” ifadeleri, memur kavramına karşılık gelmektedir.¹⁴⁴ Memur teşkilat yapısında dâhilî memurlar, haricî memurlar ve Kuzey İrlanda memur teşkilatı olmak üzere üç ana kategori bulunmaktadır.¹⁴⁵ Dâhilî memurlar ülke içerisinde görev alan kesimi ve haricî memurlar konsolosluk ile elçilik personeli ifade ederken 1973 yılında imzalanan “Kuzey İrlanda Yapılaşma Kanunu” ile Kuzey İrlanda'da seçilecek memurlar Kuzey İrlanda yönetimince atanan memurları kapsamaktadır.¹⁴⁶ İngiliz kamu yönetimi rejiminde yer alan ve siyasi bağlılığı olmayan memurlar kariyer sistemi içerisinde liyakat esas alınarak yükselirler.¹⁴⁷ Ancak bu usulün benimsenmesi doğrudan olmamış, İngiltere'de kamu görevlerinin ehline tevdi edilmesi usulü ise tarih içerisinde değişiklik göstermiştir.

¹⁴³ Hülya Eşki Uğuz, “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler”, *SD* 79 (2010), 131; civilservant.org.uk/information, “Definitions” (Erişim 2 Ekim 2023).

¹⁴⁴ Tortop, *Personel Yönetimi*, 73–74.

¹⁴⁵ [Civilservant.org.uk/information](http://civilservant.org.uk/information), “Definitions”; Yalçın Amanvermez, *İngiltere’de Kamu Personel Rejimi* (Ankara: S.B.F. Basın Yayın Yüksek Okulu Basımevi, 1981), 11–18.

¹⁴⁶ Amanvermez, *İngiltere’de Kamu Personel Rejimi*, 11–18.

¹⁴⁷ Tortop, *Personel Yönetimi*, 75.

İngiliz düşünür Hobbes, Leviathan isimli eserinde liyakati, insanın kudret veya değerinden başka bir hususu yani bir alandaki mevcut yeteneği ve uygunluğu şeklinde ifade etmiştir.¹⁴⁸ Ünlü siyaset bilimcinin liyakata bakış açısı kültürümüz ile benzerlik göstermektedir. Lakin liyakatin memuriyet atamalarında esas alınması belli bir süreç sonucunda olmuştur.¹⁴⁹

İngiliz kamu personel sisteminde liyakat ilkesi 19. yy. ortalarına değin uygulanmamıştır.¹⁵⁰ 1854 yılında yayımlanan Trevelyan-Northcote Raporu ile günümüz İngiliz kamu yönetimi sisteminin temelleri atılmış ve liyakat ilkesinin de içerisinde olduğu birçok yenilik getirilmiştir.¹⁵¹ Raporda kayırmacılık uygulamalarına karşı kurulması önerilen Kamu Görevlileri Kurulu (Civil Service Commission) 1855'te faaliyete geçirilmiştir.¹⁵² Personel sisteminde zaman içerisinde oluşan olumsuzlukları düzeltmek gayesiyle 1968 yılında hazırlanan Fulton Raporu'nda da liyakat ilkesi hususunda günümüzde uygulanmaya devam eden önemli düzenlemeler yer almaktadır.¹⁵³

Tarihi süreçteki değişimlerin ardından İngiliz kamu personel sisteminin geleneksel ilkeleri; tarafsızlık (neutrality), birlik/bütünlük (unity), süreklilik (permanence) ve anonimlik (anonymity) olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁵⁴ Bu ilkelerin

¹⁴⁸ Thomas Hobbes, *Leviathan, the Matter, Forme, & Power of a Common-wealth Ecclesiasticall*, thk. Rod Hay (İngiltere: McMaster Üniversitesi, 1999), 60.

¹⁴⁹ Tortop, *Personel Yönetimi*, 75.

¹⁵⁰ Bülent Ardanıç – Turgay Ergun, “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, *AİD* 13/2 (1980), 5; Veran Stančetić, “Spoils System Is Not Dead: The Development and Effectiveness of the Merit System in Western Balkans”, *HKJU-CCPA* 20/3 (2020), 419.

¹⁵¹ Ardanıç - Ergun, “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”.

¹⁵² Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, mlf. Birgül Ayman Güler vd., ed. Koray Karasu (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 4. Edition, 2020), 272.

¹⁵³ “Fulton Raporu'ndaki önerilere uygun olarak Kamu Görevlileri Kurulu, 1968'te Hazine içindeki personel yönetimi birimleri ile birleştirilerek Devlet Personel Dairesi'ne (Civil Service Department - CSD) çevirilmiştir. Kamu görevlilerinin merkezi bir kurum tarafından eğitimini sağlamak amacıyla Fulton Raporu'ndaki diğer bir öneri olan Kamu Görevlileri Okulu (Civil Service Collage), 1970 yılında kurulmuştur. 2000 yılında bu Okulun özerklik statüsü kaldırılarak Kabine Bürosuna bağlı bir birime dönüştürülmüş ve 2005 yılında Ulusal Yönetim Okulu (National School of Government) kurulmuştur. 2012 yılında kapatılan Ulusal Yönetim Okulu'nun (National School of Government) yerine Kabine Ofisi'ne bağlı Sivil Hizmet Öğrenimi (Civil Service Learning) adıyla başka bir birim kurulmuştur. 2020 yılında ise kamu görevlilerinin eğitimi için Devlet Becerileri ve Müfredat Birimi (The Government Skills and Curriculum Unit) adıyla yeni bir kurum kurulmuştur.” GOV.UK, “Civil Service Learning” (Erişim 3 Nisan 2023); GOV.UK, “Government Skills and Curriculum Unit Business Plan 2021/22” (Erişim 3 Nisan 2023); GOV.UK, “National School of Government has closed” (Erişim 3 Nisan 2023); Amanvermez, *İngiltere’de Kamu Personel Rejimi*, 9-23,30; Birgül Ayman Güler vd., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, ed. Koray Karasu (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2020), 271 vd.; Tortop, *Personel Yönetimi*, 75–78.

¹⁵⁴ John Greenwood vd., *New Public Administration in Britain* (London: Routledge, 2002), 74.

İngiliz kamu yönetimi açısından 19. yy. ardından “*kariyer bürokrasisi*” yahut “*yansız kamu yönetimi*” zaviyesinden adeta bir misal haline geldiğini belirtebiliriz.¹⁵⁵ Her ne kadar geleneksel ilkelere tarafsızlık ilkesi bu şekilde ifade edilse de RIDLEY, kıdemli politikacıların diğer ülkelerdeki gibi politika belirleme makamlarına kendine yakın gördüğü kişileri atadıklarını ifade etmektedir.¹⁵⁶

Görüldüğü üzere kamu görevlilerin atanması, İngiliz hukuku açısından zaman içerisinde değişiklik göstermiştir. Kayırmacılık sisteminden liyakate geçiş aşaması uzun yıllar sürmüştür. Liyakat ilkesinin uygulanması esas alınırken pratikte bu ilkenin göz ardı edilmesi durumu da üst düzey bürokrat ve politika uygulayıcılarının atanmasında gündeme gelmiştir. RIDLEY, önemli kadrolara atamalarda yakınlığın belirleyici unsur olduğunu eleştirel anlamda dile getirmiştir.¹⁵⁷ Siyasi atamalarda yakınlık unsuru belirleyici faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.2. Almanya

Almanya tarihinde Prusya Monarkları, merkezi devletin varlığı için geniş ve karmaşık bir idari yapı ile eğitilmiş kamu görevlilerine ihtiyaç olduğunu 1700’lü yıllarda anlamışlardır.¹⁵⁸ Profesyonel kamu görevlileri doğrudan krala bağlıydılar.¹⁵⁹ 18. yüzyıl süresince merkezi şartlar katılmış ve memuriyete giriş koşulları ağırlaşmıştır.¹⁶⁰ Memuriyete kabulde liyakat sistemi bütün makamları kapsamış, farklı mevkiler için öngörülen kabul sınavlarının özel kanun ve yönetmeliklerle belirlenmesi kararlaştırılmıştır.¹⁶¹ Batı’da kamu hizmetlerinin memurlar eliyle yerine getirilmesi ve bu kategorinin statü hukukuna bağlı olarak istihdam edilmesinin ilk

¹⁵⁵ Greenwood vd., *New Public Administration in Britain*; Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, 271.

¹⁵⁶ F. F. Ridley, “The British Civil Service and Politics: Principles in Question and Traditions in Flux”, *PA* 36/1 (1983), 29.

¹⁵⁷ Ridley, “The British Civil Service and Politics: Principles in Question and Traditions in Flux”, 29.

¹⁵⁸ Brian Chapman, *The Profession of Government: the Public Service in Europe* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1963), 23.

¹⁵⁹ Chapman, *The Profession of Government: the Public Service in Europe*, 23.

¹⁶⁰ Chapman, *The Profession of Government: the Public Service in Europe*, 24.

¹⁶¹ “Üst düzey kamu görevlerine girişte, üniversite derecesine sahip olma koşulu getirilmiştir.” Chapman, *The Profession of Government: the Public Service in Europe*, 24.

defa “anayasal düzeyde ele alınması” ise 1919 Weimar Anayasası ile gerçekleşmiştir.¹⁶²

Federal Almanya’da kamu görevlileri, itimat edilen ve hayli saygı duyulan bir konumdadırlar.¹⁶³ Klasik bürokratik model olarak ifade edilen Alman kamu yönetimi ve kamu personel sistemi; katı hiyerarşinin, uzmanlaşmanın, kati kuralların, liyakat ilkesinin egemen olduğu bürokrasinin ideal türü olarak nitelendirilen Weberian modeline dayanmaktadır.¹⁶⁴ Günümüzdeki profesyonel kamu personel rejiminin klasik prensiplerini teşkil eden öğelerin açıkça tanımlanmış hali bulunmamakla birlikte; yaşam boyu iş garantisi, yapılan görev ile orantılı uygun bir maaş hakkı, sadakat yükümlülüğü, siyasi tarafsızlık, kamu görevine kendini adama yükümlülüğü, grev yapma yasağı ve belirli disiplin kurallarına tabi olma zorunluluğu gibi bazı ilkeler karakteristik olarak görülür.¹⁶⁵

Yapılan analizler neticesinde kadro için ilana çıkılır ve başvurular alınır.¹⁶⁶ Memurluğa kabulde genel bir devlet sınavı (Staatsexam) yapılmaktadır.¹⁶⁷ Sınavda başarılı olanlar 3 yıllık bir staj aşamasına geçerler ve ardından başka bir sınava alınırlar.¹⁶⁸ Bu sınavda başarılı sayılan adaylar memuriyete kabul edilirler. Kariyer ilkesinin hâkim olduğu Almanya kamu personel hukukunda mesleğe girdikten sonra hizmet içi eğitime ve gelişime önem verilmektedir.¹⁶⁹

Federal Almanya tarihi incelendiğinde kamu görevinin, zamanın devletlerinin çok ötesinde nitelendirildiği ve ilkelerinin belirlendiği görülmektedir. Liyakat ilkesi çağdaş devletlerden daha önce benimsenmiştir. Geçmişten günümüze görevlerin ehil olan kişilere verilmesi maksadıyla çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Liyakatli kişilerin göreve getirilmesi ile memuriyete duyulan saygı ve güven korunmuştur.

Çalışmamızın konusunu oluşturan istisnai memuriyetler ise Almanya’da “*politik memur*” mefhumu ile karşımıza çıkmaktadır. Politik memurların hukuki

¹⁶² Selma Karatepe vd., “Almanya Federal Cumhuriyeti”, *Yönetişel Yapı İncelemeleri*, ed. Burhan Aykaç – Hatice Altınok (Ankara: Nobel Yayınevi, 2014), 45.

¹⁶³ Can Giray Özgül, “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, mlf. Birgül Ayman Güler vd., ed. Koray Karasu (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 4. Edition, 2020), 475.

¹⁶⁴ Seçkin Yavuzdoğan, “Almanya’da Kamu Görevlilerinin Hizmet Öncesi Eğitimi ve Atanmaları”, *TAAD* 7/26 (2016), 234.

¹⁶⁵ Yavuzdoğan, “Almanya’da Kamu Görevlilerinin Hizmet Öncesi Eğitimi ve Atanmaları”, 235.

¹⁶⁶ Oktay Alkuş, “Almanya’da Kamu Yönetimi ve Personeli”, *TURAN-SAM* 11/41 (2019).

¹⁶⁷ Selim Çapar, “Almanya’da Kamu Personel Sistemi”, *TİD* 466 (2010), 56.

¹⁶⁸ Özgül, “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, 474–475.

¹⁶⁹ Tortop, *Personel Yönetimi*, 22.

statüsü, Federal Memur Kanunu (BBG) md. 54 ve Eyalet Memurlarının Statü Hukukunun Düzenlenmesine Dair Kanun (BeamStG) md. 30’da düzenlenmiştir.¹⁷⁰ Literatürümüzde istisnai memuriyet kavramına tekabül eden politik memurlar, siyasi olarak nitelendirilmiş ve iktidar değişikliklerinde yeni gelen hükümet tarafından bahsi geçen kadrolarda siyasi güven ve tercihe göre değişiklik yapılması olağan kabul edilmiştir.¹⁷¹ BBG’de yer alan politik memur unvanlarının tahdidi olarak sayılmadığı, diğer kanunlardaki düzenlemelerin saklı tutulduğu belirtilmiştir.¹⁷² İlgili hükmün yorumundan politik memur statüsünün kapsam olarak geniş tutulduğu anlaşılmaktadır. BBG’de bahsi geçen maddede sayılan unvanlar (“*devlet sekreterleri (müsteşar), bakanlık müdürleri, büyükelçiler, dışişleri bakanlığı, üst düzey yöneticileri, askeri istihbarat üst düzey yöneticileri, federal anayasayı koruma dairesi ve federal istihbarat teşkilatındaki üst düzey yöneticiler, Başbakanlık basın sözcüsü ve yayın enformasyon müdürü ve yardımcıları, Yargıtay başsavcısı, federal kriminal dairesi başkanı, federal emniyet müdürü, silahlı kuvvetler personel dairesi başkanı, silahlı kuvvetler donanım, enformasyon teknolojisi ve kullanım dairesi başkanı, silahlı kuvvetler altyapı, çevrenin korunması ve hizmetler dairesi başkanı, gümrükler baş müdürü sayılan politik memurlardan bazıları*”), Cumhurbaşkanı tarafından her zaman görevden alınabilecekler olarak düzenlenmiştir.¹⁷³ BeamStG’de ise politik memurların siyasi niteliği olduğu ve hükümet ile uyum içerisinde hareket etmeleri gerektiğinden bahisle her zaman görevden alınabilecekleri ifade edilmektedir.¹⁷⁴

Almanya’daki kanuni düzenlemeler incelendiğinde üst düzey yöneticilerle ilgili olarak ülkemizdekine benzer şekilde istisnai nitelikte düzenlemeler olduğu görülmektedir. Politik memurlar, kamu düzeninin tesisi ve güvenliğin temini için - siyasi güvenin de önemli olduğu- pozisyonları kapsamaktadır. Bu noktada önemli olan husus, bu kadrolara liyakat unsuru doğrultusunda görevin gerektirdiği nitelikleri sağlayan kişilerin atanmasıdır.

¹⁷⁰ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 99.

¹⁷¹ Muhittin Tataroğlu, “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *YED* 13/1 (2006), 100.

¹⁷² Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 99.

¹⁷³ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 99.

¹⁷⁴ Tataroğlu, “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, 100; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 99–100.

3.3. Fransa

Fransa’da memurlar, kariyer ve görev benzerliklerine göre sınıflara ayrılmışlardır.¹⁷⁵ Memuriyet sınıfları da hiyerarşik bir özellik gösterir şekilde A, B ve C olarak kategorilere ayrılmaktadır.¹⁷⁶ A kategorisi içerisinde resmi olmayan bir ayrıma gidilmiş ve üst düzey görevlere düşen kadrolar için “A+” adlandırılması yapılmıştır.¹⁷⁷ Memurların mesleğe kabulünde geleneksel yöntem olarak yarışma sınavları benimsenmiştir.¹⁷⁸ Sınav düzenlemesinin; hükümetin takdirinde olan yöneticilik görevleri, eski askerlere ayrılan görevler, yetenek listesi üzerinden hizmet içi ilerleme ve kurum dışı çalışma (yüksekokul sonrasında hükümet takdiri ile hizmet sınıflarında görevlendirme) gibi pozisyonlara atamalarda istisnası bulunmaktadır.¹⁷⁹ Fransa’da da üst düzey ve siyasi güven gerektiren kadrolara atamalarda istisnai yöntemler benimsendiği görülmektedir.

Kamu yönetimi içerisindeki büyük önemi nedeniyle “önemli memuriyet sınıfları (*grands corps de l’Etat*)” (ÖMS) olarak isimlendirilen ve ülkemizdeki üst düzey yöneticilere karşılık gelen sınıflarda görev alabilmek için üniversite sonrası eğitim veren yüksekokullardan mezun olmak gerekmektedir.¹⁸⁰ ÖMS’lerin eğitiminde görev alan güncel okullardan bazıları şu şekilde sıralanabilir:

- “• *Institut National du Service Public (INSP) – Ulusal Kamu Hizmetleri Enstitüsü*
- *Écoles Normales Supérieures (ENS) – Seçkin Yükseköğrenim Kurumu*
- *Instituts d’Etudes politiques (IEP-Sciences Po) – Siyasal Bilimler Enstitüleri*
- *École Polytechnique – Mühendislik Okulları*
- *l’Institut national des études territoriales (INET) – Bölge / Alan Çalışmaları Ulusal Enstitüsü*

¹⁷⁵ Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, mlf. Birgül Ayman Güler vd., ed. Koray Karasu (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 4. Edition, 2020), 130.

¹⁷⁶ Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, 130.

¹⁷⁷ Jacques Chevallier, *Science administrative*, (Paris: PUF, 2002), 288’den aktaran Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, 130.

¹⁷⁸ Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, 131.

¹⁷⁹ Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, 132.

¹⁸⁰ Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, 131.

- *École des Hautes Etudes Commerciales (HEC, ESSEC, ESCP, EDHEC) – Ticaret ve İşletme Okulları*
- *Ecole Nationale de la Magistrature – Hâkimlik / Yargıçlık Ulusal Okulu*
- *Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP) – Kamu Sağlığında Yüksek Çalışmalar Okulu*
- *Ecole Nationale Supérieure des Ponts et Chaussées – Ulusal Yol ve Köprü Okulu*¹⁸¹

Üst düzey kamu yöneticisi olabilmek için mezun olunması gereken okulların en önemlilerinden olan ve 1945 yılında kurulmuş bulunan Ulusal Yönetim Okulu (ENA) 2021 yılında kapatılarak yerini 2022 yılında Ulusal Kamu Hizmeti Enstitüsü'ne (INSP) devretmiştir.¹⁸²

ÖMS içerisindeki siyasi etkilerin önemli rol oynadığı görevlere atamalarda idarenin takdir yetkisi mevcuttur. Mevzubahis görevler hükümet tarafından genişletilebilmektedir. İdarenin takdir yetkisi altındaki bu genişleme yargı denetimine tabidir.¹⁸³ Atamada siyasi etkilerin söz konusu olduğu üst düzey niteliğindeki vali, büyükelçi, emniyet genel müdürü, genel sekreter vb. görevler asli memur statüsünde olmadıkları için her zaman vazifeden alınabilmektedirler.¹⁸⁴

Fransa'da da üst düzey yöneticilerin atanması ve görevden alınmasında siyasi güven unsuru önemli rol oynamaktadır. Ancak üst düzey kamu yöneticisi olabilmek için lisans derecesinin yanında yöneticilerin yetiştiği yüksekokulların birinden de mezun olma şartı aranmaktadır. Sınav usulünün istisnası olan görevlerde ek bir eğitim koşulu kurumsal hafıza ve liyakat ilkesi açısından önem arz etmektedir.

¹⁸¹ Hande Tek Turan, "Fransa'da Kamu Sektörüne Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar", *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Günümüze Küresel ve Ulusal Perspektifler*, mlf. Bekir Parlak vd. (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2015); Umut Seren Yarım – Muharrem Güneş, "Fransa'da Yüksek Yöneticilerin Eğitimine Pierre Bourdieu Perspektifiyle Eleştirel Bir Yaklaşım", *EOĞÜİBFD* 17/3 (2022), 728.

¹⁸² Tortop, *Personel Yönetimi*; Yarım - Güneş, "Fransa'da Yüksek Yöneticilerin Eğitimine Pierre Bourdieu Perspektifiyle Eleştirel Bir Yaklaşım"; *TRT Haber*, "Fransa'da 75 yıllık gelenek "ENA" kapatılıyor" (9 Nisan 2021).

¹⁸³ Karahanoğulları, "Fransa'da Kamu Yönetimi", 131; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 101.

¹⁸⁴ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt II* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2019); Muammer Oytan, "Fransa'da İdarenin Politize Olmasını Önleyen Bir Organ: Bakanlık Kabinesi", *AİD* 17/1 (1984), 61.

3.4. İtalya

İtalya Anayasası md. 97 hükmünde belirtildiği üzere kanunda düzenlenen istisnalar haricinde kamu hizmetine girişte esasen sınav usulü benimsenmiştir.¹⁸⁵ Yüksek memurluklardan olan vali, diplomatik görevler ve bakanlık gibi memurların atamalarında ise ülkemizdekine benzer şekilde politik kararların etkili olduğu görülmektedir.¹⁸⁶

İtalya’da yüksek devlet memurlarının hukuki statüsü ve rolü ise özerkleştirme sistemi adıyla Napolyonik bürokrasiden esinlenilerek oluşturulmuştur.¹⁸⁷ Her ne kadar bu sistemde, yüksek devlet memurlarının her zaman yasal olarak tanımlanmış bir varlıkları ve özerk statüleri olsa da bu memurlar bakanların siyasi kararlarının itaatkâr temsilcileriydi.¹⁸⁸ Günümüze değin 1972, 1993, 1999 ve 2002 yıllarında kamu personel rejimini düzenlemek ve özerkliği sağlamak amacıyla çeşitli reformlar yapılmıştır.¹⁸⁹ 1998 yılında yapılan reform ile üst düzey yöneticilerin atanmasında ılımlı bir ganimet sistemi benimsenmiştir.¹⁹⁰

İtalya’da memurların kamu kurumlarındaki yönetici mevkilerine gelmeden yahut geldikten sonra kamu kurumu niteliğindeki eğitim örgütlerinde yahut özel nitelikli eğitim kurumlarında, yönetim ile ilgili eğitimi görmeleri yasal bir zorunluluktur.¹⁹¹ Kamu kurumu niteliğindeki eğitim örgütlerini şu şekilde sıralayabiliriz: Kamu Yönetimi Yüksekokulu ile bazı bakanlıkların kendi personeli için kurdukları eğitim okulları ve üniversiteleri.¹⁹² Bu kurumlardan Kamu Yönetimi

¹⁸⁵ Rifat Çevikbaş, “Kamu Yöneticilerinin Eğitim ve Yetiştirilmesi Sorunu”, *TİD* 63/392 (1991), 173; Tortop, *Personel Yönetimi*, 73.

¹⁸⁶ Tortop, *Personel Yönetimi*, 73.

¹⁸⁷ Elio Borgonovi – Edoardo Ongaro, “The civil service in Italy”, *International Handbook on Civil Service Systems*, ed. Andrew Massey (Cheltenham: Edward Elgar, 2011), 104; Napolyon bürokrasisi, yönetimin en üst düzeyinin hiyerarşik bağlılığını kurdu. Her bakanlıkta, Bakanlık Genel Sekreterinin tavsiyesi doğrultusunda beş yönetici atanması usulü benimsendi. Ayrıntılı bilgi için bkz. Paola Mattei, “Italian Democracy Under Threat? The Spoils System in Historical Perspective”, *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, ed. Page vd. (London: Palgrave Macmillan, 2007), 83–84.

¹⁸⁸ Mattei, “Italian Democracy Under Threat? The Spoils System in Historical Perspective”, 83.

¹⁸⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Valentina Mele – Edoardo Ongaro, “Public Sector Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992–2007”, *IPMJ* 17/1 (2014).

¹⁹⁰ Mattei, “Italian Democracy Under Threat? The Spoils System in Historical Perspective”, 81; Mele - Ongaro, “Public Sector Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992–2007”, 122; Rodolfo Lewanski vd., “The Italian Civil Service System”, 2. Edition, *Civil Service Systems in Western Europe*, ed. Van der Meer: Frits M. (the Netherlands: Edward Elgar, 2011), 217–224.

¹⁹¹ A. Fikret Ar, “İtalya’da Kamu Görevlilerinin Yetiştirilmesi”, *AİD* 18/1 (1985), 71; Tortop, *Personel Yönetimi*.

¹⁹² Ar, “İtalya’da Kamu Görevlilerinin Yetiştirilmesi”, 71–74.

Yüksekokulu'nda yüksek memurlar için “üst kademe yönetici seminerleri” adı altında özel bir eğitim programı da öngörülmüştür.¹⁹³

İtalya'da yapılan reformlar ile yüksek memur atamalarında açıkça ılımlı bir ganimet sisteminin benimsendiği belirtilerek üst düzey kamu yöneticilerinin atanma yöntemi olarak Türkiye ve diğer Avrupa ülkelerinden farklı bir usul benimsenmiştir. Ülkemizde istisnai memur ve üst düzey kamu yönetici atamalarında sınav usulü öngörülme dahi görevin gereklilikleri ve liyakat hususu önemli kıstaslar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak her ne kadar İtalya'da ılımlı bir ganimet sistemi benimsenmiş olsa da üst düzey kamu yöneticilerinin atanmadan önce ya da sonra özel olarak yönetim ile alakalı konularda, ilgili kurumlarda eğitim alma zorunluluğunun olması, liyakat unsurunu belli ölçüde sağlar görüşündeyiz.

3.5. Kanada

Uzun süren askeri, siyasal ve ekonomik çatışmalar sonrasında 1867'de yürürlüğe giren Britanya Kuzey Amerika Yasası (*British North American Act*) ile Kanada'nın günümüzdeki temelleri atılmıştır. Kanada, 1931'deki Westminster Yasası ile siyasi, askeri ve ekonomik iç ve dış işlerinde tam bağımsız nitelikteki ülkelerden oluşan İngiliz Devletler Topluluğu üyesi bir ülke olmuştur.¹⁹⁴

Anglo-Amerikan hukukunda, kamu görevlisi rejiminin profesyonel olarak gelişiminde, atamalar ve terfilerin bağımsız liyakat değerlendirmesi niteliğindeki sınavlarla belirlenmesi müessir olmuştur.¹⁹⁵ 1908'de, *Civil Service Commission* adlı kurumun kuruluşunda ve 1918 ile 1919 yıllarında patronaj sistemini kaldıran iki yasanın kabulünde, 1883'te kabul edilen *Pendleton Yasası*'nın etkileri olduğu görülmektedir.¹⁹⁶ İngiltere ve ardından Amerika'da yaşanan reformların akabinde bu ülkelerden etkilenen Kanada'da da kayırmacılık sistemi yerine liyakat ve kariyer ilkeleri benimsenmiştir.

¹⁹³ Ar, “İtalya'da Kamu Görevlilerinin Yetiştirilmesi”, 72.

¹⁹⁴ Ertan Özensel, “Çokkültürlülük Uygulaması Olarak Kanada Çokkültürlülüğü”, *Akademik İncelemeler Dergisi* 7/1 (2012), 62.

¹⁹⁵ Luc Juillet – Ken Rasmussen, *Defending a Contested Ideal (Merit and the Public Service Commission, 1908–2008)* (Ottawa: University of Ottawa Press, 2008), 2–3.

¹⁹⁶ Alasdair Roberts, *So-called Experts: How American Consultants Remade the Canadian Civil Service, 1918–21 (Monographies sur l'administration publique canadienne Paperback)* (Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1996), 1; J. D. Love, “The Merit Principle in the Provincial Governments of Atlantic Canada”, *TIPAC* 31/3 (1988), 338; Juillet - Rasmussen, *Defending a Contested Ideal (Merit and the Public Service Commission, 1908–2008)*, 3.

1960 yılında *Glassco Commission* adıyla da bilinen *The Royal Commission on Government Organization* kurulmuştur.¹⁹⁷ Kurul bünyesindeki bu komisyonun hazırladığı rapor sonrasında Kanada’da *Civil Service Act* düzenlemesi yerine *Public Service Employment Act (PSEA)* kabul edilmiştir.¹⁹⁸ PSEA’nın kabulü sonrasında, 1967 yılında, *Civil Service Commission* yerine *Public Service Commission* kurulmuştur.¹⁹⁹ 2003 yılına gelindiğinde ise PSEA’da yenilikler yapılması kabul edilmiştir.²⁰⁰ Federal Kanun’da yapılan güncellemeler ile liyakat kavramının anlamı daha esnek bir hale gelmekle beraber Kanada’nın kamu yönetimi anlayışında daha merkezi bir konuma kavuşmuştur.²⁰¹

İngiltere ve Amerika’da yaşanan reformlar, Kanada’da liyakat ilkesinin kabulünü dolaylı olarak etkilemiştir. 1908 yılından itibaren kamu görevine kabulde liyakat ilkesinin uygulanmasının denetimi için muhtelif kurumlar kurulmuştur. Bu kurumlardan PSC günümüzde varlığını sürdürmektedir. PSEA’da, PSC’nin yapısı, görevleri ve getireceği düzenlemelerin hukuk düzenindeki yeri hüküm altına alınmıştır.²⁰² Kanada’nın da kamu görevine kabulde liyakat ve kariyer ilkesini benimsediği ve bu ilkelerin muhafazası için çeşitli kurumların ihdası yoluna gittiği görülmektedir.

¹⁹⁷ Juillet - Rasmussen, *Defending a Contested Ideal (Merit and the Public Service Commission, 1908–2008)*, 87.

¹⁹⁸ Juillet - Rasmussen, *Defending a Contested Ideal (Merit and the Public Service Commission, 1908–2008)*, 92.

¹⁹⁹ Juillet - Rasmussen, *Defending a Contested Ideal (Merit and the Public Service Commission, 1908–2008)*, 12.

²⁰⁰ Public Service Employment Act (11 Temmuz 2003), Kanun No. S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13.

²⁰¹ Kenneth Kernaghan, “Getting Engaged: Public-Service Merit and Motivation Revisited”, *TIPAC* 54/1 (2011).

²⁰² Public Service Employment Act.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA İSTİSNAİ MEMURİYET

Çalışmamızın bu bölümünü istisnai memuriyet müessesesinin yargı kararları ışığında incelenmesi teşkil edecektir. Öncelikle kamu personel hukukunda yer alan temel kavramların anlaşılması amacıyla kısaca kamu görevlisi ve kamu yararı kavramları ele alınacaktır. Kamu görevlisi olarak memur ve diğer kamu görevlileri incelenerek Türk kamu personel hukukundaki temel ilkeler açıklanacaktır.

İstisnai memuriyet kavramına, istisnai memuriyetin tarihi gelişimi ve kapsamına değinilerek yargı kararlarındaki yeri incelenecektir. Bu çalışmaya konu olan istisnai memuriyet müessesesinin liyakat açısından ele alınışı Danıştay kararları ışığında tahlil edilecektir. Kamu personel hukukunda yer alan en önemli ilkelerden biri olan liyakat ilkesinin sınav koşulu aranmaksızın atanan istisnai memuriyetlerdeki uygulaması ve birtakım öneriler bu bölümde ilgili başlıklar altında incelenecektir.

1. TÜRK KAMU PERSONEL HUKUKUNA İLİŞKİN TEMEL KAVRAM VE İLKELER

Sosyolojik olarak incelendiğinde insanların yeryüzünde topluluklar hâlinde yaşadıkları anlaşılmaktadır.²⁰³ Tarihi kesin olarak bilinmemekle birlikte insan topluluklarının gelişiminden itibaren sosyal yapının üstün bir otoriteye itaati ve bunun siyasal yapıya dönüşümü ile devlet olgusu doğmuştur.²⁰⁴ Doğal gelişim teorisi incelendiğinde devlet, insanların bir arada yaşama ihtiyacından doğmuştur denilebilir.²⁰⁵ Bir arada yaşayan insanların güvenlik, ekonomik refah, huzur ve adalet gibi ihtiyaçları söz konusudur.

²⁰³ Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı* (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2013), 1–2; İbn Haldun, *Mukaddime*, 77–78; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2023), 29.

²⁰⁴ Yahya Kâzım Zabunoğlu, *Devlet Kuramına Giriş* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2015), 30–31; Yahya Kâzım Zabunoğlu, *Kamu Hukukuna Giriş, Devlet (Tanım - Kaynak - Unsurlar)* (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1973), 47.

²⁰⁵ Oktay UYGUN, *Devlet Teorisi* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021), 37; Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 223.

Devlet, fiziki bir formdan yoksun olduğu için ortaya çıkış amaçları ile görevlerini yerine getirmek ve bu doğrultuda insanların bahsedilen ihtiyaçlarını gerçekleştirmek amacıyla para, mal ve insan gibi çeşitli araçlardan yararlanmak zorundadır.²⁰⁶ Bu doğrultuda 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın (Ay.) 5. maddesinde (md.), “*Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*” şeklinde Devletin temel amaç ve görevleri zikredilmiştir. Devlet, bu görevleri yerine getirmek amacıyla yukarıda bahsedilen araçlara başvurmaktadır. Kamu personel hukuku ise bu araçlar arasında “*insan*” unsurunu oluşturmaktadır.

İdarenin görev ve sorumluluklarını yerine getirmek ve bu şekilde kamu hizmetinde bulunarak kamu yararını sağlama görevi şüphesiz kamu personeline aittir.²⁰⁷ Bu kapsamda kamu adına işlem yapan ve eylemde bulunan gerçek kişiler mevcuttur.²⁰⁸ Mevzubahis gerçek kişiler, hukuki statülerine göre farklı adlandırmalara tabi tutulmaktadır.²⁰⁹ Memur, sözleşmeli personel ve işçi olacak şekilde çeşitli hukuki statüler altında yer alan kişiler ile bu statülere ait tanımlamalar, mevzuatta açık bir şekilde düzenlenme altına alınmıştır. Fakat kamu görevlisi ve diğer kamu görevlilerinin kim oldukları ve bu hukukî statülere ait tanımlar, mevzuatta doğrudan yer almamaktadır. Kamu görevlisi tanımı ile bu tanımın kapsadığı kişiler üzerinde doktrin, içtihat ve mevzuatta bir birlik bulunmamaktadır.²¹⁰ “Kamu görevlisi” kavramı Ay. md. 40'ta “...*Kişinin, Resmî*

²⁰⁶ İbrahim Çöllü, *Devletin Kökeni ve Geçmişiyile İlgili Teoriler* (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2019), 21; Selman Sacit Boz vd., *Kamu Personel Hukuku* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 26.

²⁰⁷ Adil Bucaktepe, “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”, *GÜHFD* 18/3 (2014); Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları (Teksir)* (Ankara1973), 97.

²⁰⁸ A. Şeref Gözübüyük – Turgut Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2019), 765–766; Mehmet Rauf Karşı, *İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, Anayasa'nın 128. Maddesi Çerçevesinde Bir İnceleme* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016), 3; Ramazan Yıldırım – Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri (Cilt 1)* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2020), 236.

²⁰⁹ Memur, kamu görevlisi, asker, akademik personel, geçici personel, sözleşmeli personel, işçi vb.

²¹⁰ Hüseyin Aydın, “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, *Ankara Barosu Dergisi* 68/1 (2010), 111; Karşı, *İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı*, 3.

görevliler tarafından...” denilmek suretiyle “resmî görevli” olarak ifade edilmişken md. 128’de “...diğer kamu görevlileri...” şeklinde yer almaktadır. Ayrıca Ay. md. 128’in başlığında “*Kamu hizmeti görevlileri...*” şeklinde kamu görevlilerini de kapsayan daha geniş bir ibareye yer verildiğine de değinmek gerekir.

Kamu görevlisi kavramı açısından doktrinde farklı şekillerde sınıflandırmaya gidildiği görülmektedir. GÖZLER, DERDİMAN ve KAYAR kamu görevlisi kavramını; en geniş, geniş, dar ve en dar şekilde dört gruba ayırarak incelemiştir.²¹¹ En geniş anlamda kamu görevlisi, kamu sektöründe çalışan tüm kişileri (devlet, mahallî idareler ve kamu kurumlarında hem kamu hukukuna hem de özel hukuka tabi olarak çalışan memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsündeki herkes); geniş anlamda kamu görevlisi ise kamu tüzel kişilikleri bünyesinde görevini sürdüren ve kamu hukuku rejiminin uygulandığı kişileri (özel hukuk statüsünde olan kişiler kamuda çalışsa da bu başlığa dâhil değildir) kapsarken dar anlamda kamu görevlileri, kamu tüzel kişileri uhdesinde kamu hukuku rejimine tabi olarak ücret karşılığı bir işi mesleki bir unvanla gören kişileri (memurlar ve sözleşmeli personel); en dar anlamda kamu görevlileri ise yalnızca devlet memurlarını kapsamaktadır.²¹² Bazı yazarlar ise kamu görevlisi kavramını, dar anlamda kamu görevlisi ve geniş anlamda kamu görevlisi olmak üzere iki gruba ayırarak ele almıştır.²¹³ TİKVEŞ’e göre kamu görevlileri mefhumuna, devlet memurları ve sözleşmeli personel yanında işçi statüsündeki görevliler de dâhildir.²¹⁴ Bu çalışmada, Türk kamu personel hukukunun mahiyeti gözetilerek kamu görevlisi kavramını dar ve geniş anlamda ayırıp inceleyen görüş benimsenecek ve bu doğrultuda bir tanımlama yoluna başvurulacaktır.

²¹¹ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 643 vd.; Nihat Kayar, *Kamu Personel Yönetimi* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2021), 30 vd.; Ramazan Cenzgiz Derdman, *İdare Hukuku* (Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2015), 370–371.

²¹² Derdman, *İdare Hukuku*, 370–371; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 644–645; Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*.

²¹³ Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 703–707; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 772; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*; Hayrettin Eren, “1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı” 2/1 (1998), 1; Günday, *İdare Hukuku*, 579 vd.; Mustafa Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş* (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2009), 41–43; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 517–520; Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku* (İzmir: Üniversite Kitapları, 1995); Akgüner, *İdare Hukuku*, 514–515; Turan Yıldırım vd., *İdare Hukuku* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021), 261,265; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 236–238.

²¹⁴ Tikveş, *İdare Hukuku*, 81.

Geniş anlamda kamu görevlisi, bir kamu tüzel kişiliğinde çalışma koşuluyla, mevcut hukuki statüleri ve icra ettikleri iş gözetilmeksizin görev yapan herkesi ifade etmektedir.²¹⁵ Örneğin, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK) md. 6/1-c “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” hükmü incelendiğinde, kamu görevlisi kavramının geniş anlamda tanımlandığı anlaşılmaktadır. Bu düzenlemeye göre geniş anlamda kamu görevlisi kavramına Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, belediye başkanları, muhtarlar ve kamuda çalışan işçiler de dâhil olmaktadır.²¹⁶

Dar anlamda kamu görevlisi kavramı Ay. md. 128’in ilk fıkrasından hareketle tanımlanabilir. Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personel olan memurlar ve diğer kamu görevlileri, dar anlamda kamu görevlisidir.²¹⁷ Madde metninde geçen “*genel idare esasları*” deyiminden anlaşılması gereken, kamu hukuku rejimi ile kamusal yönetim usulleridir.²¹⁸ İlgili madde metninde geçen “*asli ve sürekli görev*” ifadesinden anlaşılması gereken ise personelin şahsi durumu değil, söz konusu hizmetin kadroya bağlanmış olmasıdır.²¹⁹

İdare hukuku açısından kamu görevlileri tanımının dar anlamda kamu görevlileri kavramı ile ifade edildiği yönünde görüşler mevcuttur.²²⁰ Bununla birlikte, Türk mevzuatında, kamu görevlisi kavramının dar veya geniş anlamda

²¹⁵ Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 41; Akgüner, *İdare Hukuku*, 514; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 703–704; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 518; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 441; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 262.

²¹⁶ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 703–704; Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 42; Aydın, “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, 118; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 519; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 441; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 236; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 262.

²¹⁷ Akgüner, *İdare Hukuku*, 515; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 704; Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 42–43; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 520; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 450; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 237.

²¹⁸ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 704; Lütfi Duran, “Sözleşmeli Kamu Personeli”, *Cumhuriyet Gazetesi* (12 Aralık 1988), 12; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 772; Günday, *İdare Hukuku*, 582; Turgut Tan – Bahar Bayazıt, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2021), 476.

²¹⁹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 705; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 773; Günday, *İdare Hukuku*, 583; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 262–263.

²²⁰ Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 43; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 262.

olmak üzere tek ve kesin bir tanımı yer almamaktadır.²²¹ Örnek vermek gerekirse, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, kamu görevlisini dar anlamda tanımlarken 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda (TCK), kamu görevlisi geniş anlamda tanımlanmıştır.²²² Danıştay ise eski tarihli bir kararında, yasalarda geçen memur kavramının, dar anlamdaki kamu görevlisi kavramına denk geldiğini ifade etmiştir.²²³ Memur kavramı günümüzde 657 sayılı DMK ile açıkça düzenlendiğinden herhangi bir tartışma söz konusu değildir. Ancak “diğer kamu görevlileri” kavramının neyi ifade ettiği hususunda doktrinde bir mutabakat bulunmamaktadır.

1.1. Kamu Görevi ve Kamu Hizmeti Kavramları Arasındaki İlişki

Kamu hizmeti kavramı, idare hukukunun temel kavramlarından birini teşkil etse de doktrinde ve yargı kararlarında bu kavramın tanımı hususunda yeknesaklık bulunmamaktadır. Fransızca'da kamu hizmeti teriminin karşılığı olan “*service public*” hem faaliyeti hem de bu faaliyeti yerine getiren teşkilatı ifade etmektedir.²²⁴

Kamu hizmeti anlayışı ortaya atıldığı günden bu yana değişime uğramıştır. Bu değişim kimi yazarlara göre kamu hizmetinin klasik kavramlarında değişime yol açtığı gibi hangi hizmetlerin kamu hizmeti olması gerektiğini de etkilemiştir.²²⁵ Çalışmanın konusundan uzaklaşmamak amacıyla burada yalnızca kamu hizmetindeki anlayış değişikliğini açıklamakla yetinilecektir.²²⁶

Kamu hizmeti teorisinin kurucusu sayılan Duguit'nin kamu hizmeti anlayışına göre yöneticiler tarafından zorunlu olarak yürütülen, düzenlenen ve denetlenen faaliyetler, kamu hizmeti niteliğindedir.²²⁷ Bu görüşten hareketle Duguit'in kamu hizmeti anlayışını objektif anlayış olarak kabul edilmektedir.²²⁸ Bordeaux

²²¹ Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 42; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 237-236.

²²² Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 237.

²²³ Danıştay 2. Dairesi, Karar (K.) 1995/1889, Danıştay Dergisi, 91 (1996), 69.

²²⁴ Jean-Marie Auby – Robert Ducos-Ader, *Grands Services Publics et Entreprises Nationales* (Paris: Presses Universitaires de France, 1975), 23; Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İHD* 9/1 (1988), 148; Süheyp Derbil, “Kamu Hizmeti Nedir?”, *AÜHFD* 7/3 (1950), 1.

²²⁵ Detaylı bilgi için bkz. Ali Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri* (İstanbul: Ülke Kitapları, 2004).

²²⁶ Çalışmamızda kamu hizmeti kavramına kısaca değinilmekle yetinilmiştir. Zira bu kavram mahiyeti itibarıyla çok geniş bir kapsamı haizdir. Kamu hizmeti ile kamu görevlisi kavramları arasındaki benzerlik ve farklılıkları açıklamak için kısa bir bilgilendirme amacıyla bu bilgilere yer verilmiştir.

²²⁷ Ali Ulusoy, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”, *AÜHFD* 48/1 (1999), 167.

²²⁸ Ulusoy, “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”, 167.

Okulu'ndan Gaston Jeze bu tanımlı subjektifleştirerek kamu hizmetini "*sadece yöneticilerin kamu hizmeti olarak yerine getirmeye karar verdikleri kamusal ihtiyaçlar*"²²⁹ şeklinde tanımlamıştır.²³⁰

Kamu hizmeti kavramı klasik öğretilerde organik ve maddi anlamda kamu hizmeti olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmiştir.²³¹ Organik anlamda kamu hizmeti, kamu otoriteleri tarafından kamuya ait mal ve araçlar kullanılarak kamu personeli eliyle icra edilen faaliyeti ifade etmektedir.²³² Maddi anlamda kamu hizmeti ise söz konusu etkinliği icra eden organlardan ayrı olarak kamu yararının sağlanması ile toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yürütülen faaliyetlerdir.²³³ Kimi yazarların öngördüğü üçüncü bir unsur olan ve belli bir hukuksal düzeni ifade eden şekli anlamda kamu hizmeti ise kamusal yönetim usullerine göre yürütülen faaliyeti teşkil etmektedir.²³⁴ Burada kamu hizmetine hâkim olan temel ilkeleri saymakta, bu kavramın tanımlanmasına kolaylık sağlaması açısından fayda görmekteyiz. Söz konusu ilkeler şu şekilde sıralanabilir: Süreklilik (devamlılık/kesintisizlik/düzenlilik) ilkesi, uyarılma ilkesi, eşitlik ilkesi ve bedelsizlik ilkesi(meccanilik ilkesi).²³⁵ Anayasa Mahkemesi (AYM) bir kararında; "*En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.*" tanımına yer

²²⁹ Alain-Serge Mescheriakoff, *Droit Des Services Publics* (Paris: Puf, 1997), 52; Ulusoy, "Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi", 167.

²³⁰ Ulusoy, "Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi", 167.

²³¹ Akgüner, *İdare Hukuku*, 986–987; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 587; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2019), 596–597; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 249–250; Gülan, "Kamu Hizmeti Kavramı", 148; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 253–270; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 555–557; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-2)* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 275–276; Tan - Bayazıt, *İdare Hukuku*, 332–335; Ramazan Yıldırım – Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 2)* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021); Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 530.

²³² Akgüner, *İdare Hukuku*, 986–987; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 587; Atay, *İdare Hukuku*, 596; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 530.

²³³ Akgüner, *İdare Hukuku*, 987; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 587; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 253.

²³⁴ Akgüner, *İdare Hukuku*, 987; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 587; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 253.

²³⁵ Akgüner, *İdare Hukuku*, 994–998; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 589–595; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 301–356.

vermiştir.²³⁶ Sonuç olarak yukarıda ifade edilen yaklaşımları, kamu hizmetinin unsurlarını, ilkelerini ve doktrin ile yargıda yer alan tanımları inceleyerek şu şekilde bir tanımlama yapılabilir: Kamu hizmeti, kamu yararını temin etmek amacıyla ortak ve genel gereksinimleri tatmin için devlet yahut diğer kamu tüzel kişiliklerince ya da bunların gözetim ve denetimi altında topluma sunulmuş sürekli ve düzenli etkinliklerdir.

Daha önce belirttiğimiz üzere Ay. md. 128'in başlığında "*Kamu hizmeti görevlileri...*" ibaresine yer verilmiştir. Belirtilen maddeden hareketle doktrinde bazı yazarlar idarenin önemli bir unsurunu teşkil eden kamu görevlileri için "*kamu hizmeti görevlileri*" kavramını kullanmışlardır.²³⁷ Kamu görevlileri her ne kadar kamu hizmetinde çalışsa da kamu hizmetinde bulunan her kesime kamu görevi ifa ediyor denilmez. Örnek vermek gerekirse bir kurum yahut teşkilata bağlı olmaksızın çalışanlar (fırıncılar, eczacılar) veya kamu hizmeti ifa edenler (serbest avukatlar) kamu görevlisi sayılmazlar.²³⁸ Danıştay bir kararında, avukatlık mesleğinin kamu hizmeti olduğunun 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nda aşikâr olarak yazılmasına rağmen, avukatların kamu görevlisi olmadıkları görüşüne yer vermiştir.²³⁹ Değinilen maddeler ve doktrindeki görüşler incelendiğinde, kamu görevlisi tanımlanırken "*kamu hizmetini yürüten*" ifadesine çokça rastlanmaktadır. İdarenin insan unsurunu teşkil eden kamu görevlileri, niteliklerine bakılmaksızın kamu yararına çalışarak bir noktada kamu hizmeti yürütmekle mükelleftir. Hâl böyle olunca kamu görevlisi kavramı ile kamu hizmeti kavramı arasında doğal bir ilişki gündeme gelmektedir.

1.2. Memur ve Diğer Kamu Görevlisi Kavramları

Anayasa'nın "*Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümleri*" başlıklı 128. maddesinin metninde, "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" ifadelerine yer verilmektedir. Bu hükümden hareketle,

²³⁶ Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 1994/42-2 (9 Aralık 1994); Benzer kararlar için bkz. AYM, K. 2011/63 (14 Nisan 2011); AYM, K. 2011/52 (17 Mart 2011).

²³⁷ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 703.

²³⁸ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 703.

²³⁹ Danıştay 8. Dairesi, K. 1994/306 (27 Ocak 1994), Danıştay Dergisi, 90 (1996), 818.

memur ve diğer kamu görevlilerinin anayasal bir statüsünün bulunduğu söylenebilir.²⁴⁰

1961 Ay. md. 107/2 metninde düzenlenen “*Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” şeklindeki hükme istinaden 23 Temmuz 1965 tarihinde 657 sayılı DMK yürürlüğe konulmuştur.²⁴¹

DMK md. 4/1-A’da memur kavramı, “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.*” şeklinde açıklanmıştır. Kişinin memur sayılabilmesi için madde metninden hareketle şu özellikler gereklidir:

- 1- Kişinin devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde görevde bulunması.
- 2- Genel idare esaslarına göre yürütülen bir görevin varlığı.
- 3- Görülen hizmetin asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğini taşıması.

DMK md. 4’te yer alan “*memur*” kavramı ile Ay. md. 128’de yer alan “*kamu hizmeti görevlileri*” olgusu, birbirlerine benzerlik göstermektedir.²⁴² DMK’nın mezkur hükmünde düzenlenen ve özel işletmecilik esasları kavramının zıttı olan “*genel idare esasları*” ifadesinden ise kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetim usullerinin anlaşılması gerekir.²⁴³ Görülen hizmetin asli ve sürekli kamu hizmeti niteliği taşıması koşulundan ise görevin kadroya bağlanmış olması gerekliliği anlaşılmalıdır.²⁴⁴ Ay. ve DMK.’nın ilgili hükümleri değerlendirildiğinde bu üç özelliğin kümülatif olmasının gerekli olduğu yönünde doktrinde yer alan görüşe katılmaktayız.²⁴⁵

5237 sayılı TCK’nın memur kavramına bakış açısı ile idare hukukunun bu kavramı ele alışı arasında fark bulunmaktadır. 5237 sayılı TCK md. 6/1-c’de “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi,*” şeklinde Ay. ve DMK’da yer

²⁴⁰ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 32.

²⁴¹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 709; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 773.

²⁴² Ancak DMK’da yer alan kamu iktisadi teşebbüslerinde memurların çalıştırılabileceğine dair düzenleme ise hâli farklılık göstermektedir. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 454.

²⁴³ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 704; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 654; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 772-773.

²⁴⁴ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 705.

²⁴⁵ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 654.

alan düzenlemelerden farklı olarak kamu görevlisi, memur ifadesini de içine alacak biçimde geniş kapsamlı tanımlanmıştır.²⁴⁶ TCK’da yer alan düzenlemede kamu görevlisi ibaresine yalnızca memur kavramı değil kamuda çalışan sözleşmeli personel, işçi ve diğer kamu görevlileri de dâhil edilmektedir.²⁴⁷ AKGÜNER ve BUCAKTEPE, ceza hukukunda geçerli olan bu tanımın idare hukukunda geçerli olamayacağı kanaatindedir.²⁴⁸ İlgili hükümde teknik anlamda memur mefhumunun tanımına değil, geniş anlamda kamu görevlisi kavramının tanımı yer almaktadır.²⁴⁹ Çalışmamızın çerçevesi de göz önünde bulundurulduğunda, burada memur kavramı idare hukuku hükümleri çerçevesinde incelenecektir.

1961 Anayasası’nda diğer kamu görevlileri ifadesi bulunmazken 1982 Anayasası’nın 128. maddesinde memur kavramı yanında diğer kamu görevlisi kavramına da yer verilmiştir.²⁵⁰ 1961 Anayasası’nda kamu görevlisi olarak yalnızca memur statüsünden söz edilmesi hâkim-savcı, askerî ve akademik personelin memur sayılıp sayılmayacağı noktasında bir belirsizlik oluşturmuştur.²⁵¹ Bahsi geçen karışıklığın önlenmesi amacıyla 1982 Anayasası’na “*diğer kamu görevlileri*” kavramı eklense de kimlerin diğer kamu görevlisi sayılacağı hususunda doktrinde bir birlik sağlanamamıştır. Kimi yazarlara göre memurlar dışındaki hâkim-savcı, askerî ve akademik personel gibi farklı özel kanunlara ve düzene tabi olanlar ile sözleşmeli personeller diğer kamu görevlileri iken²⁵² bazı yazarlar bu kapsama kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar hariç sözleşmeli personelleri dâhil etmemektedir.²⁵³ GÖZLER ise DMK’da belirtilen memur ve işçiler dışındaki sözleşmeli ve geçici personeli diğer kamu görevlisi olarak nitelendirmektedir²⁵⁴. ÖZEN ve TOZMAN diğer kamu görevlisi kavramının, memurlar dışındaki tüm kamu görevlilerini; TAN

²⁴⁶ Akgüner, *İdare Hukuku*, 536; Ali Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2019), 575; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 795.

²⁴⁷ İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 88; Fatih Selami Mahmutoglu – Serra Karadeniz, *Türk Ceza Kanunu Genel Hükümler Şerhi* (İstanbul: Beta Yayınevi, 2021), 74–75.

²⁴⁸ Akgüner, *İdare Hukuku*, 69; Bucaktepe, “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”, 465.

²⁴⁹ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 518–519; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 2)*, 259.

²⁵⁰ Tan - Bayazıt, *İdare Hukuku*, 471.

²⁵¹ Eren, “1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı”, 68.

²⁵² Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 705–706; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 450; Atay, *İdare Hukuku*, 851.

²⁵³ Akgüner, *İdare Hukuku*, 517.

²⁵⁴ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 666.

ve GÖZÜBÜYÜK ise sözleşmeli personeli ifade ettiği yönünde görüş²⁵⁵ ileri sürmektedir.²⁵⁶ Askerî ve akademik personel ile hâkim ve savcılar 657 sayılı DMK'ya değil, kendi personel kanunlarına tabidirler.²⁵⁷

Doktrindeki görüşler dikkate alındığında DMK md. 1'de belirtilen ayrı özel kanunlara ve düzene tabi olanlar ile sözleşmeli ve geçici personelin diğer kamu görevlisi statüsüne dâhil oldukları görüşüne katılmaktayız.²⁵⁸ Bu şekilde DMK'nın genel hükümlerinin hangi kadrolara uygulanacağını tespit etmiş olmaktadır.

1.3. Türk Kamu Personel Hukukuna Ait Temel İlkeler

DMK md. 3'te memurluk mesleğinin üç temel ilkesi; sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak belirtilmektedir. Bu başlık altında DMK'da yer alan ve memurluk mesleğine ait temel ilkeler incelenecektir. Söz konusu ilkeler normal memur kadroları ile istisnai memuriyet kadrolarında bazı farklılar arz ettiği için ele alınmasında fayda görülmüştür.

1.3.1. Sınıflandırma

DMK md. 3/A'ya göre sınıflandırma ilkesi, kamu görevlerini ve bu görevlerde vazife üstlenen devlet memurlarını, görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmak şeklinde tanımlanabilir.²⁵⁹ Sınıflandırma usulünde, “kadro sınıflandırması” ve “rütbe/personel sınıflandırması” şeklinde iki sistem bulunur.²⁶⁰ Kamu görevlerini sınıflandırırken memur esas alınırsa “rütbe/personel sınıflandırması” söz konusu olmaktadır. görevin esas alındığı durumlarda “kadro sınıflandırması” söz konusu olmaktadır.²⁶¹

ABD'de uzun süre uygulanan “spoils (yağma) sistemi” adı verilen, seçim sonuçlarına bağlı olarak tüm memurların siyasi takdir yetkisine göre değiştirildiği

²⁵⁵ Muharrem Özen – Önder Tozman, “Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı” 42/4 (2009), 30.

²⁵⁶ Detaylı bilgi için bkz. Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 771 vd.

²⁵⁷ Akgüner, *İdare Hukuku*, 515; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 522.

²⁵⁸ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 710–711; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 450; Atay, *İdare Hukuku*, 851.

²⁵⁹ Devlet Memurları Kanunu (DMK), Resmi Gazete 12056 (23 Temmuz 1965), Kanun No. 657, md. 3/A.

²⁶⁰ Akgüner, *İdare Hukuku*, 512; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 710; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 527; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 455.

²⁶¹ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 278.

bir dönem yaşanmıştır.²⁶² Kadro sistemi de kamu görevlilerinin hangi konumda çalışacağını önceden tespit edilmesi suretiyle yağma sistemine karşı önlem olarak ve “eşit işe eşit ücret” ilkesinin hayata geçirilmesi amacıyla ortaya çıkmıştır.²⁶³ Günümüzdeki anlamıyla kadro sınıflandırması ilk ABD’nin Chicago eyaletinde 1911 yılında kullanılmaya başlamış ve seneler içerisinde gelişimi ile 1923’te “*Classification Act (Sınıflandırma Kanunu)*” ile yasalaştırılmıştır.²⁶⁴ ABD’de bu yasa sonrasında görevlerin kadro (*position*) ve sınıf/derece (*class*) olarak gerektirdiği niteliklere göre ayrılmasıyla birlikte “*kadro sınıflandırması*” sisteminin kanunen benimsendiği anlaşılmaktadır.²⁶⁵ Kadro sınıflandırması sisteminde, görevlerin içinde bulunduğu kadrolar ve bu kadrolara verilecek ücretler önceden belirlenmektedir.²⁶⁶ Bu belirlemeler tayin edilirken kişiler değil görevin gerektirdiği nitelikler esas alınmaktadır.²⁶⁷

İngiltere ve Fransa’da ise sınıflandırma, devlet hizmetine girişte personelin yeteneklerinin esas alınarak kadrolara ayrılmasında benimsenen bir sistem olarak ABD’den farklılık göstermektedir.²⁶⁸ Bu şekilde görevin değil memurun esas alınarak hizmetlerin sınıflandırılması usulüne ise “*rütbe sınıflandırması*” adı verilmektedir.²⁶⁹

Ülkemizde hangi sınıflandırma sisteminin benimsendiğine dair doktrinde bir birlik bulunmamaktadır. Kimi yazarlara göre DMK’da rütbe sınıflandırması kabul edilmiştir.²⁷⁰ Bir kısım yazarlar ise rütbe sınıflandırmasının esas alındığı ancak belli ölçüde kadro sınıflandırmasının uygulandığını belirtmişlerdir. Ancak bu belirlemeyi

²⁶² Ersan İlal, “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”, *İHFM* 32/2-4 (1966), 755; Gülçin Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi* (Samsun: Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019), 19.

²⁶³ Tutum, *Personel Yönetimi*, 35.

²⁶⁴ İlal, “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”, 751; Tutum, *Personel Yönetimi*, 35.

²⁶⁵ İlal, “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”, 751 vd.; Stahl, *Public Personnel Administration*, 77 vd.; Lloyd G. Nigro vd., *Favorite Share The New Public Personnel Administration* (Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 2007), 127 vd.

²⁶⁶ İlal, “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”, 751–755; Stahl, *Public Personnel Administration*, 77–78; Nigro vd., *Favorite Share The New Public Personnel Administration*, 130–140.

²⁶⁷ İlal, “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”, 751–755; Stahl, *Public Personnel Administration*, 77–78; Nigro vd., *Favorite Share The New Public Personnel Administration*, 130–140.

²⁶⁸ İlal, “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”, 756.

²⁶⁹ Cemal Mihçioğlu, *Amerika Birleşik Devletleri’nde Kadroların Sınıflandırılması* (Ankara: SBF Yayınları, 1958), 136; İlal, “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”, 758.

²⁷⁰ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 710; Günday, *İdare Hukuku*, 589–590; Karatepe Selma – Salim Kurnaz, “Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, *EÜSBED* 33/46 (2019), 92.

yapan yazarlar son dönemlerdeki değişiklikler ile sınıflandırma sisteminden vazgeçilerek eskiden benimsenen barem uygulamasına²⁷¹ yönelmeye başladığını ileri sürmüşlerdir.²⁷² Bizim de katıldığımız görüşe göre DMK’da kadro sınıflandırması benimsenmiştir.²⁷³ Zira DMK’da memurlar yerine, görev unsurunun esas alınarak sınıflandırma yoluna gidildiği düşüncesindeyiz.

DMK md. 36’da 12 sınıf belirlenmiştir. Bunlar; 1) Genel idare hizmetler sınıfı, 2) Teknik hizmetler sınıfı, 3) Sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı, 4) Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı, 5) Avukatlık hizmetleri sınıfı, 6) Din hizmetleri sınıfı, 7)Emniyet hizmetleri sınıfı, 8) Jandarma hizmetleri sınıfı, 9) Sahil güvenlik hizmetleri sınıfı, 10) Yardımcı hizmetler sınıfı, 11) Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı, 12) Milli istihbarat hizmetleri sınıfıdır.

Memuriyet sınıfları madde metninde bu şekilde belirtilirken öğrenim durumuna göre yükselinebilecek derece ve kadrolar da ilgili maddenin devamındaki (A) bendinin ortak hükümler kısmında zikredilmiştir. “Kadro” idari teşkilat yapısında görev alacak personelin (memurun) sayı ve niteliklerinin belirlenmesini ifade etmektedir.²⁷⁴ “Derece” ise DMK’da belirtilen her bir memur sınıfının kendi içerisindeki hiyerarşik oluşum sonucundaki basamaklanmayı anlatmaktadır.²⁷⁵

Sınıflandırma ilkesinin önemli birkaç sonucu bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde ifade edilebilir:

- 1) Kamu hizmetlerinin daha etkin ve başarılı yerine getirilmesini temin için personelin sınıflar itibarıyla hak ile yükümlülüklerinin, hizmet koşullarının ve güvencelerin ortaya konulması gerekmektedir.²⁷⁶

²⁷¹ Türkiye’de kamu personelinin maaş ve ücretlerinin belirlenmesine ilişkin ilk kapsamlı düzenleme, 18.5.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşlarının Tevhid ve Teadülü Hakkındaki Kanun ile tanzim edilmiştir. Daha sonraları “barem kanunları” olarak anılan bu düzenleme ile kamu personel rejimi şekillenmeye başladığı hakkında detaylı bilgi için bkz. Ali Öztürk, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, *SD* 42 (2001), 4–12; Süha Oğuz Albayrak, “Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü”, *AÜSBFD* 75/4 (2020), 1524.

²⁷² Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 44; Atay, *İdare Hukuku*, 859; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 810–811; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 269.

²⁷³ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 527–530; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 692–696; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 455–456.

²⁷⁴ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*.

²⁷⁵ Boz vd., *Kamu Personel Hukuku*, 69.

²⁷⁶ Detaylı bilgi için bkz. Akgüner, *İdare Hukuku*, 511.

- 2) DMK md. 45'te yer alan düzenleme gereğince hiçbir kamu personeli kendi isteği dışında farklı bir sınıfta göreve getirilemez.²⁷⁷
- 3) DMK md. 39 hükmüne göre, kanunda yer almayan sınıflardan herhangi birinde memur istihdam edilemez.²⁷⁸

Sınıflandırma sisteminin ortaya çıkış gayesi göz önüne alındığında hem kamunun hem de kamu personelinin menfaatinin korunmasının amaçlandığı açıktır. Bu ilke sayesinde kamu personelinin hak ve hizmet koşulları güvence altına alınmakta; devlet, ekonomik ve sosyal politikalarını belirlerken daha rahat hareket edebilmektedir. Sınıflandırma sistemi ile kamuda çalışanların hangi görevde çalışacakları, ayrıca çalışacağı pozisyonun hak ve yükümlülükleri önceden belirlendiği için kişilere hukuki bir güvenlik temin edilmektedir. Bu şekilde kamuda görev alacaklar açısından hukuki öngörülebilirlik ilkesi gerçekleşmektedir. Aynı zamanda hangi sınıfta kaç personele ihtiyaç olduğu sınıflandırma sistemi ile kolayca belirlenebildiğinden zamandan tasarruf edilecek ve gereksiz atamaların önüne geçilecektir. Bu sayede devletin imkân ve kaynakları boşa sarf edilmeyecek ve kamu yararı sağlanmış olacaktır. Netice itibarıyla, söz konusu ilkenin günümüz hukuk sistemlerinde vazgeçilemez bir nitelik barındırdığını söylemek mümkündür.

1.3.2. Kariyer

DMK md. 3/A'ya göre kariyer ilkesi, devlet memurlarına yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun usulde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânının sağlanması anlamına gelmektedir.

Kariyer ilkesinin karşısında yer alan “görev ilkesi”ne göre ise memur bir görevi yerine getirmek için görevlendirilir ve söz konusu hizmet tamamlandığında görevine son verilir.²⁷⁹ Bu ilke, kamuda yer alan memur statüsündeki personele güvence sağlamadığı gerekçesiyle benimsenmemiştir. Kariyer ilkesi, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde liyakat esasının DMK'daki ifade ediliş şekli bakımından doğru uygulanmasına bir güvence teşkil etmektedir.²⁸⁰

²⁷⁷ Boz vd., *Kamu Personel Hukuku*, 70; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 529.

²⁷⁸ Boz vd., *Kamu Personel Hukuku*, 70; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 529.

²⁷⁹ Boz vd., *Kamu Personel Hukuku*, 73; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 530; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 38–39.

²⁸⁰ Boz vd., *Kamu Personel Hukuku*, 73.

Kariyer ilkesinin temel özellikleri şu şekilde ifade edilebilir²⁸¹:

- 1) Kamu personelinin hukuksal yapısı tek yanlı ve statüsel olduğu için memurların hukuki durumu sözleşmelerle değil kanun ve düzenleyici işlemlerle belirlenmektedir.
- 2) Geniş bir alana yayılmış olan kamu hizmetlerinin etkin ve gereğine uygun bir biçimde yerine getirilmesi için uzmanlaşma hayati önem arz etmektedir.
- 3) Uzmanlaşma için devlet “hizmet öncesi”, “adaylık süresi içinde” ve “hizmet içi eğitimler” vererek personelin yetişmesini sağlamaktadır.
- 4) Kıdem, memurlukta geçirilen deneyim ve süreyi ifade etmektedir. Memuriyette ilerleme için yalnızca kıdem yeterli olmayıp liyakat ve ehliyet de önem taşımaktadır.
- 5) Kariyer ilkesi, sürekli ilerleme ve yükselmeye bağlı olarak değişen bir ücret tarifesi gerektirir. Bu şekilde kamuda yer alan memur teşvik edilmiş olur.
- 6) Mesleki güvencesinin yanında, memurun sosyal ve parasal hakları da tesis edilmelidir.

Belirtilen bu hususlar ışığında hukuk devleti ilkesiyle birlikte kariyer sisteminin, kamu hizmeti ifa edenleri (memurları) iktisadi ve siyasal etkiler karşısında koruma özelliğine sahip olduğunu ifade edebiliriz.²⁸² Kariyer ilkesinin temel özellikleri incelendiğinde bu ilkenin ehemmiyeti daha da anlaşılmaktadır. Memurun sosyal, parasal ve mesleki hakları söz konusu ilke ile güvence altına alınarak başka kaygılar taşımadan mesleğinin gereklerini yerine getirebilmesi amaçlanmıştır.

Kariyer ilkesi temelinde memurların görev içerisinde ilerleme ve unvan değişiklikleri, “*kademe ilerlemesi*” ve “*derece ilerlemesi*” şeklinde ikiye ayrılmaktadır.²⁸³ Kademe ilerlemesi DMK md. 64/1’te, “*derece içinde, görevin*

²⁸¹ Akgüner, *İdare Hukuku*, 504–505; Boz vd., *Kamu Personel Hukuku*, 72–73; İsmet Giritli vd., *İdare Hukuku* (İstanbul: Der Yayınları, 2017); Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler* (Cilt 1), 271–272; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 278–279.

²⁸² Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*, 18.

²⁸³ 13 Şubat 2011 tarihli ve 6111 sayılı *Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* kapsamında 657 sayılı DMK md. 64’te yapılan değişiklikle sicil sistemi kaldırılarak memurun verimliliği ile ekonomikliğini ölçme

önemi veya sorumluluğu artmadan, memurun aylığındaki ilerleme...” şeklinde tanımlanmıştır. Bu doğrultuda kademe ilerlemesi, görev yahut rütbede değişiklik olmaksızın ücret bakımından ilerlemedir.²⁸⁴ İlgili maddenin ikinci fıkrasında ise memurun kademe içerisinde ilerleyebilmesi için hâlihazırda içinde bulunduğu kademe 1 yıl çalışmış olması ve görevini sürdürdüğü derece içerisinde ilerleyebileceği kademelerin olması koşulları aranır.²⁸⁵ Bu iki şart haricinde memurun derece içerisindeki kademe ilerlemesi için başka herhangi bir koşul aranmamaktadır.²⁸⁶

“Dikey ilerleme” olarak da adlandırılan derece ilerlemesi ise yalnızca memurun maaşında ilerlemesi değil, görev ya da rütbesinde de ilerleyerek bulunduğu hiyerarşide yükselmesi anlamına gelmektedir.²⁸⁷ DMK md. 68/A’da derece yükselmesinin koşulları, “a) Üst derecelerden boş bir kadronun bulunması, b) Derecesi içinde en az 3 yıl ve bu derecenin 3 üncü kademesinde 1 yıl bulunmuş, c) Kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş...” olmak şeklinde sayılmıştır.²⁸⁸ 13 Şubat 2011 tarihli ve 6111 s. Kanun ile DMK md. 68’de derece yükselmesi ile ilgili onay merciinin atamaya yetkili olduğu belirtilmiştir.²⁸⁹ 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KKH) ile DMK md. 68/B’de “Cumhurbaşkanı onayıyla yapılan atamalarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülen hizmet süresi” şartlarının aranacağı hükmü eklenerek bahsedilen eğitim şartları için ilgili CBK’ya²⁹⁰ yollamada bulunulmuştur.²⁹¹ DMK’nın ilgili hükümlerinde yer alan kademe ve derece yükselmesi düzenlemeleri ile kariyer ilkesinin gereği olan görevde ilerleme ve unvan değişikliğinin sağlanması hususları temin edilmiştir.

amacını taşıyan *performans değerlendirme sistemi* kurma çalışmaları başlatılmıştır. Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 726; Detaylı bilgi için bkz. İpek Özkal Sayan – Aytül Güneşer Demirci, “Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi”, *AÜSBFD* 73/2 (2018), 681 vd.

²⁸⁴ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 726.

²⁸⁵ DMK md. 64/2.

²⁸⁶ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 727.

²⁸⁷ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 727; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 881.

²⁸⁸ DMK md. 68/A.

²⁸⁹ DMK md. 68/C; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 627.

²⁹⁰ 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 sayılı CBK), Resmi Gazete (7 Ekim 2018).

²⁹¹ DMK md. 68/B/4.

1.3.3. Liyakat

Liyakat ilkesi, mevzuatımızda çeşitli hükümlerde doğrudan yahut dolaylı olarak ifade edilmiştir. 1982 Anayasası'nın 70. maddesinde “*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” şeklinde liyakat ilkesine dolaylı yoldan değinilmiştir. 657 s. DMK md. 3/C’te ise liyakat ilkesi, “*Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak...*” şeklinde doğrudan tanımlanmıştır.

Liyakat ilkesinin dayandığı ilkeler şu şekilde sıralanabilir²⁹²:

Eşitlik İlkesi: Ay. md. 70/1 hükmünde düzenleme altına alındığı üzere, kamu görevlisi olarak hizmet etme, bir vatandaşlık hakkıdır.²⁹³ Ay. md. 10’da herkesin kanun önünde “*...dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin ...*”²⁹⁴ eşit olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Ay. md. 70/2’de, hizmete kabulde “*...görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım...*”²⁹⁵ gözetilmeyeceği hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla idare, kamu hizmetine alımda yansız, önyargısız ve eşit davranmakla mükelleftir.²⁹⁶ Bu noktada AYM, kanunlarımızda yer alan istisnai bir konumda olan öncelikli sosyal gruplar lehine getirilen düzenlemeleri eşitlik ilkesine aykırı görmemekte ve farklı statüdeki kişilere içinde bulundukları duruma göre muamele yapılması gerekliliğini kabul etmektedir.²⁹⁷

Yarışma İlkesi: Kamu hizmetine alımda ve görev içerisinde yükselmelerde hakça eşit katılım koşullarının sağlandığı açık yarışma sınavlarının düzenlemesi

²⁹² Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, 95 vd.; Diler, *Kamu Personel Hukukunda Liyakat*, 136–175; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 274–275; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 180–182.

²⁹³ Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 180.

²⁹⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Ay.), Resmi Gazete 17683 (18 Kasım 1982), Kanun No. 2709, md. 10/1.

²⁹⁵ Ay. Md. 70/2.

²⁹⁶ Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 84; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 699; Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 132.

²⁹⁷ Akgüner, *İdare Hukuku*, 85; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2021), 186–189.

gerekmektedir.²⁹⁸ Yapılacak bu sınavlarda fırsat eşitliğinin sağlanması amacıyla bütün adaylara sınavın ilanı ve başvuru işlemleri için yeterli sürenin tanınması gereklidir.²⁹⁹ Objektif ve gerçekçi ölçütlere dayanılarak hazırlanan sınavlarda adaylar başarıları ve yeteneklerine göre sıralanmalıdır.³⁰⁰ Sınav sonuçları makul süreler içerisinde ilan edilmeli ve adaylara sonuçlara itiraz etme hakkı tanınmalıdır.³⁰¹

Kariyer İlkesi: Çalışmamızın bir önceki bölümünde açıkladığımız üzere kariyer ilkesi, modern anlamda liyakat ilkesinin mütemmim cüzünü teşkil etmektedir.³⁰² Kariyer ilkesinin maksadı, yetenekli kişilerin kamu hizmetinde çalışmasını sağlamaktır.³⁰³ Bu amacı gerçekleştirmek için kamu görevinde çalışanların hizmet içerisinde ilerleyebilmesinin temini gereklidir. O halde modern anlamda liyakat ilkesine göre yalnızca yetenekli kişilerin istihdam edilmesi yeterli olmamaktadır. Aynı zamanda bu kişilere meslek içerisinde yükselme imkânı da kariyer ilkesi ile temin edilmelidir.³⁰⁴ GÜRAN, liyakat ilkesinin kariyer ilkesini de içermesinin zorunlu olduğunu belirtmiş ve birlikte uygulanması gerekliliği üzerinde durmuştur.³⁰⁵ GÜRAN, bu sebeple liyakat yahut kariyer ilkelerinin sadece birini esas alan personel rejimlerinin adı ne olursa olsun, kayırma sisteminin uygulamasını oluşturacağını belirtmiştir.³⁰⁶

Liyakat ilkesinin dayandığı ilkeleri incelediğimizde de bunların bir önceki başlıkta yer alan kariyer ilkesinin dayandığı ilkeler ile benzerlik taşıdığı

²⁹⁸ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 222–225; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 180.

²⁹⁹ Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, 95–96; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 180; Şen, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, 84.

³⁰⁰ Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, 95–96; Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 132; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 180.

³⁰¹ Aykaç, “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”, 95–96; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 180.

³⁰² Bu çalışmanın “1.1. Liyakat Sistemi” başlığı altında detaylı açıklamalara yer verilmiştir; Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 130; Stahl, *Public Personnel Administration*, 41–42.

³⁰³ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 130; ABD Yüksek Mahkemesi Hâkimi Felix Frankfurter şu ifadeleri sarf etmiştir: “Son derece iyi eğitilmiş, cesur bir şekilde tarafsız, yenilikçi, sürekli ve uzman devlet memurluğu olmaksızın, toplumumuz demokratik hedeflerine ulaşamaz.”, Orrin B. Conaway, “The Teaching of Public Administration”, *Public Administration in Developing Countries*, ed. Martin Kriesberg (Washington, DC: The Brookings Institution, 1965), 161.

³⁰⁴ Tutum, *Personel Yönetimi*, 90; Abdullah Uz, “Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi”, *İÜHFD* 2/1 (2011), 81–82.

³⁰⁵ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 130.

³⁰⁶ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 130.

görülmektedir. Buna göre liyakat ilkesi ile memurun göreve girerken ve görevini icra ederken parasal, sosyal ve mali diğer hususları kaygı etmesinin önüne geçilmesi amaçlandığından, kariyer ile liyakat ilkeleri birbirini destekler niteliktedir. Zira işini gereği gibi yapan ve yapmayan personelin yükselmede eşit tutulmayacağını anlaşılmaması, görevi layığıyla yerine getiren personelde zihinsel ve psikolojik açıdan güven ile rahatlama duygusunu sağlamlaştıracaktır. Bu belirlemeler doğrultusunda liyakat ve kariyer ilkelerini birlikte düşünmek, bir zorunluluktur.

Güvence İlkesi: Hükümetlerin barışçı usullerle el değiştirdiği ülkelerde, kamu görevlilerinin “güven” ve “istikrar” içerisinde olmaları, etkin ve verimli bir yönetimin ön koşulu olarak kabul edilmektedir.³⁰⁷ Bu amaçla kabul edilen güvence ilkesi de memurluğun meslek olmasının ve kariyer ilkesinin bir gereğini teşkil etmektedir.³⁰⁸ Ancak memurun güvenliğini sağlamak için getirilen bu ilke ile amaçlanan, memurun şahsına tanınan bir ayrıcalık değildir.³⁰⁹ Kamu hizmetinin aksamadan devam etmesi için hizmetin korunmasını öngören bu ilkenin dolaylı bir sonucu da hizmeti yerine getiren kamu görevlilerinin güvencesinin sağlanmasıdır.³¹⁰ O halde güvence ilkesinin amacı, hizmetin verimli bir şekilde devamı için kamu görevlilerini siyasal yahut kişisel baskı ve kayırmalara karşı korumaktır.³¹¹

Adil ve Yeterli Ücret İlkesi: Kamu personelinin etkinliğini arttırmak, görevini kötüye kullanarak yasa dışı yollardan para kazanmaya teşebbüsünün önüne geçmek, iş ortamındaki barışı sağlamak ve liyakatli personelin özel sektöre geçişini önlemek amacıyla kamu görevlilerine verilen ücrette adaletin ve yeterliliğin sağlanması çok önemlidir.³¹² Adil ve yeterli ücret ilkesi temel alınarak nitelikli ve tecrübeli kamu görevlilerinin geçim sıkıntısının önüne geçilebilir ve bunların kamu kurumlarından özel sektöre geçişinin de önüne geçilebilir.³¹³ Aynı zamanda bu

³⁰⁷ Cahit Tutum, *Türkiye’de Memur Güvenliği* (Ankara: TODAİY, 1972), 3.

³⁰⁸ Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 181; Türkan, *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, 43.

³⁰⁹ Tutum, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, 7.

³¹⁰ Tutum, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, 7; Türkan, *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, 43.

³¹¹ Tutum, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, 8–10; Türkan, *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, 43.

³¹² Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 44–45; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 180; Feride Yılmaz – Ayşehan Çakıcı, “Kamu Çalışanlarının Liyakat Sistemi Algısı”, *MSAD* 10/1 (2021).

³¹³ Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 180; Yılmaz - Çakıcı, “Kamu Çalışanlarının Liyakat Sistemi Algısı”, 377.

ilkenin bir gereği olarak verimliliği arttırmak maksadıyla üstün performans gösteren kişilere ödül verilmesi de gayet mühimdir.³¹⁴

Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi: Kamuda çalışanlar başarılarına ve yeteneklerine göre etkili bir şekilde görevlendirilmeli, hizmet sürecinde personelin eğitim ve öğrenimine önem gösterilmelidir.³¹⁵ Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için kamu görevlilerinin geçmişteki icraatlarının ve bunların sonuçlarının iyi bir biçimde analiz edilmesi gerekmektedir. Bu noktada hizmet içi değerlendirme, değişen yönetim anlayışı çerçevesinde incelenmelidir.

Geleneksel yönetim anlayışında sonuçlardan ziyade, süreç içerisindeki usullere uyuma odaklanılmaktadır.³¹⁶ Kamu görevlileri, geleneksel anlayışa göre verilen emirlere ve mevzuata uymakla yükümlülüklerini yerine getirmekte ve sonuçtan sorumlu tutulmamaktadır.³¹⁷ Sonuç odaklı yeni kamu yönetim yaklaşımında ise personel, yalnızca emir ve mevzuata uymakla görevini yerine getirmiş sayılmamakta aynı zamanda doğan sonuçtan da sorumlu tutulmaktadır.³¹⁸ Kamu yönetim anlayışının değişmesi ile çalışanların hizmet içinde üretilen çıktı/sonuçlara göre değerlendirilmesi zorunludur.³¹⁹

Kamu Yararı Düşüncesinin Hâkim Kılınması İlkesi: Kamu hizmetini yürüten tüm görevliler nezdinde kamu yararının sağlanması düşüncesi temel gaye olmalıdır.³²⁰

Zikredilen ilkelerin personel yönetiminin temeline alınması ve bu ilkeler doğrultusunda hareket edilmesi durumunda, kamu kurumlarındaki liyakatli ve nitelikli personelin etkili bir şekilde çalışabilmesi sağlanabilecektir. Bu sebeple liyakat sisteminin ayrılmaz bir parçası olan bu ilkelerin, kamu personel yönetiminde

³¹⁴ Yılmaz - Çakıcı, “Kamu Çalışanlarının Liyakat Sistemi Algısı”, 377.

³¹⁵ Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 45; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 744; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 181.

³¹⁶ Christopher Hood, “Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains”, *IPMJ* 3/1 (2000), 7.

³¹⁷ Hamza Al, *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi* (Ankara: Bilimadamı Yayınları, 2002), 243.

³¹⁸ Eryılmaz Bilal, *Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar* (İstanbul: Umutepe Yayınları, 2021), 27, Sayfaya BAK.

³¹⁹ Al, *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, 245; Bilal, *Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar*, 27; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 181.

³²⁰ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 136; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 182.

görevlinin mesleğe kabulünün öncesinden emekliliğine kadar büyük bir hassasiyetle uygulanması gereklidir.

Liyakat ilkesinin bir önemi de bürokraside kendini göstermektedir. Bu konuda yapılan bir ankette liyakat ilkesinin kurum içerisinde tesisi ile bürokrasinin daha iyi işleyip işlemeyeceği sorusu bürokrasinin taraflarına sorulmuştur. Çoğunluk bu konuda olumlu yönde görüş beyan etmiştir.³²¹ İyi işleyen bir bürokrasi sonucunda devlet, ekonomi ve zamandan tasarruf etmektedir. Bu şekilde kamu yararı da sağlanmış olmaktadır. Liyakat ilkesi de bürokrasinin iyi işlemesinin sacayaklarından birini teşkil etmektedir.

2. İSTİSNAİ MEMURİYET UYGULAMASI

Arapça kökenli bir kelime olan *istisna* kelimesinin sözlük anlamı, “Bir kimse veya bir şeyi benzerlerinden ayrı tutma; kural dışılık; ayrı tutulan kimse veya şey”³²² şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu tanımdan hareketle istisnai memur statüsündeki görevlilerin, kamu personel rejiminin bazı kurallarına tabi olmadığı sonucuna varılmaktadır.

Devletin bazı hizmetlerini yürütmek amacıyla sürdürülen görevler, kişisel ve siyasal güven unsurunu -diğer görevlere nazaran- daha çok gerektirdikleri için bu görevlere yapılan atamalar kadronun niteliği dolayısıyla özel usul izlenerek yapılmalıdır.³²³ Türk hukuk düzeninde bu türdeki görevler için mevcut olan sistem, istisnai memuriyet sistemidir.

İstisnai memuriyet kadroları, 657 s. DMK md. 59/1’de zikredilmiştir. DMK md.61/1’de ise bu kadrolara mezkûr Kanun’un “*atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi*”³²⁴ dışında kalan bütün hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir. İstisnai memurlukların bahsi geçen maddedeki hususlardan hariç tutularak düzenlenmesi, kurumun aykırı statüsünü açıklamaktadır.

³²¹ Anket hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Nureddin Aydın, “Weberyen Bürokraside Liyakat Ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: ‘Siyasetin Bürokrasi İronisi’”, *SD* 85 (2012).

³²² *TDK Sözlüğü*, “istisna”.

³²³ Akgüner, *İdare Hukuku*, 110; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 182.

³²⁴ DMK, md. 61/1.

2.1. İstisnai Memuriyet Uygulamasının Nedenleri ve Tarihi³²⁵ Gelişimi

Devlet, ülkesinde yaşayan vatandaşlara hizmet teminini, kamu görevlileri eliyle sağlamaktadır. Burada bahsi geçen kamu görevlilerinin kimler olduğu çalışmanın önceki kısımlarında açıklanmıştı.³²⁶ Açıklanan kamu görevlilerinden olan memurlar, devletin ajanı olmaları ve devleti temsil etmeleri sebebiyle özel bir konumdadırlar. Bu özel konum dolayısıyla hukuki statülerinin kanun yoluyla düzenlenmesi önem arz etmektedir. Tarihi açıdan memuriyet kurumu incelendiğinde ise genel nitelikte olan memur kadrolarına atamalarda öngörülen kurallar açısından istisnai düzenlemeler daima bulunmuştur.³²⁷ Bu istisnai düzenlemelerin özel nitelik gerektiren yahut kişisel güven unsurunun ön plana çıktığı görevlere ilişkin olduğu görülmektedir. Bahsi geçen görevlere, valilik, büyükelçilik, devlet sanatçılığı yahut istihbarat personeli örnek olarak gösterilebilir.

Günümüze gelindiğinde, devletin artan temel vazifelerini yerine getirmesinin yanında gelişmişliğinin göstergesi olarak iki unsur bulunmaktadır: Sosyal devlet olma yolunda kat ettiği mesafeler ve hukukun egemenliğinin sağlanmasıdır.³²⁸ Hukukun egemen olduğu bir devlet rejiminde doğal olarak istisnaların mevcudiyetinden söz etmek de mümkündür.³²⁹ Aksi takdirde hukuksuzluk ve nizamın olmadığı sistemlerde, ayrık hükümlerden bahsetme gerekliliği de doğmayacaktır.³³⁰ Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Anayasa'nın başlangıç hükümlerinde düzenlendiği üzere hukukun egemen olduğu bir ülkedir. Bu minvalde ülkemizde erkler ayrılığı ilkesi doğrultusunda hükümete, idare yetkisi bırakılmıştır.

Ülkemizde memuriyet rejimi, Anayasa'da yer alan hüküm ve ilkelerin çizdiği sınırlar içerisinde düzenlenen mevzuatla şekillenmektedir.³³¹ Siyasi hedefleri ve bu hedefler doğrultusunda vaatleri olan yürütme erki, bu istikamette kamu hizmetlerini, memurlar ve diğer kamu görevlileri vasıtasıyla yerine getirebilecektir.³³² Bu sebeple

³²⁵ Bu başlık altında istisnai memuriyetin tarihçesine, birinci bölümde Türk hukukunda liyakat ilkesinin tarihinde kamu görevlilerinin atanma örnekleri ile paralellik gösterdiği için kısaca değinilecektir.

³²⁶ Bkz. "İkinci Bölüm: 1. Türk Kamu Personel Hukukuna İlişkin Temel Kavram ve İlkeler"

³²⁷ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 68.

³²⁸ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 68.

³²⁹ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 68.

³³⁰ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 68.

³³¹ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 69.

³³² Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 69.

yürütmeye, görevlerini yerine getirirken siyasi hedeflerinin temini açısından önemli mevkilere atamalar hususunda normal memur rejimine oranla daha geniş takdir yetkisi verilerek istisnai bir rejim gerekliliği zuhur etmiştir.³³³

30.06.1929 tarihli ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun md. 7’de “(A) serisindeki memuriyetlerden Umumî müfettişlik, valilik ve elçiliklerle Riyaseli Cumhuriyet dairesi memurini, hukuk müşavirleri, Kalem mahsus müdürleri, mütercimler bu kayıtlardan müstesna oldukları gibi fevkalâde mahiyette siyasî sebeplere veya idarî zaruretlere ve yahut meslekî ihtisaslara mebni (B ve C) serilerindeki her dereceye de İcra Vekilleri Heyeti karar ile bidayeten memur alınabilir.” şeklinde hükme yer verilmiştir. 1452 sayılı Kanun yerine yürürlüğe konulan 3556 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun md. 3’te düzenlenen “Devlet memurluğuna ilk defa alınacak olanlardan Umumî Müfettişlik, Riyaseti Cumhuriyet Dairesi Memurlukları, hususî kalem müdürlükleri, mütercimlikler, elçilikler, valilikler ve hukuk müşavirliklerine bu kanunun 3 üncü maddesinde yazılı kayıtlara tâbi tutulmaksızın kadrodaki derece maaşı ile memur tayini caizdir.” şeklindeki ifadeler ile istisnai memuriyet kavramı doğrudan zikredilmese de bu kadrolara yapılan atamalarda Kanun’un belli hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilerek idareye geniş takdir yetkisi verilmiştir.

Kamu personel rejiminde reformların gerçekleştiği 1949-1959 seneleri arasındaki dönemde, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanun Tasarı adıyla personel sistemine dair ilk kanun tasarısı, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesinin 24.4.1956 tarih ve 71-290/1219 sayılı yazısı ile TBMM’ye sunulmuştur.³³⁴ Reformlar ile şekillenen kamu personel sisteminin kapsamlı bir şekilde düzenlendiği 657 s. DMK, 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda istisnai memuriyet, 5 ayrı maddede özel hükümlerle düzenlenmiştir.³³⁵ 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı DMK’nın gerekçesinde, istisnai memur uygulamasının tasarıda kabul edildiği belirtilmiş ancak bu kadroların daraltılması gerekliliği

³³³ Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 86; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 69.

³³⁴ Detaylı bilgi için bkz., Selçuk Kantarcıoğlu, *Devlet Personel Rejimi - Nasıldı? Nasıl Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?* (Ankara: Başbakanlık Personel Dairesi, 1977), 148 vd.; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 176.

³³⁵ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 176.

savunulmuş ve zorlama yollar ile ayrıcalıklı kadrolara normal meslek sınıflarının sokulmaması için hassasiyet gösterildiği belirtilmiştir.³³⁶ Gerekçede belirtilen bu husus dikkate alındığında Kanun maddesinin çıkarılmasından günümüze değin kurumun özüne aykırı olarak kadro kapsamının genişletilmesi ve bundan dolayı istisnai memuriyet kavramının muğlak hale gelmesi tartışılmalı bir konu olmuştur.³³⁷

DMK md. 50/1 metnindeki “Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet memuru olarak atanacakların açılacak Devlet memurluğu sınavlarına girmeleri ve sınavı kazanmaları şarttır.” hükmünden hareketle kamuda görev almak isteyenlerin hizmete giriş şartlarından birisi sınavda başarılı olmak şeklinde karşımıza çıkmaktadır. DMK md. 61/1 hükmünde, “60 ıncı madde gereğince istisnai memurluklara atananlar hakkında bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır.” şeklindeki belirleme ile istisnai memurların DMK’da memurlar için getirilen hükümlerden hangilerine tabi olacağı belirtilmiştir. Bu hükümden hareketle istisnai memurlara DMK hükümlerinden atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışındaki düzenlemeler uygulanacaktır.

2.2. İstisnai Memuriyet Uygulamasının Kapsamı

DMK kabul edildiği tarihte, “Cumhurbaşkanlığı Dairesi memurluklarına, Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi, Başbakanlık, Bakanlıklar özel kalem

³³⁶ “İstisnai Devlet memurlukları bu tasarı ile de muhafaza edilmiştir. Ancak tasarıda bu kadro çok daraltılmış ve bir taraftan zaruretlar kabul edilirken öte yandan zaruretların zorlanması yolivle normal bir meslek sınıfının imtiyazlı statüye sokulmaması için dikkat gösterilmiştir. Bu memurluklara atama yapılırken tasarıdaki atanma, sınavlar, kademe ilerleme ve derece yükselmeleri gibi hükümlerle bağı kalınmıyacak, buna karşılık bu memurlar arasında kendi sınıflarından yükselerek gelmiyenlerin, memurluktan ayrılışlarında almakta oldukları aylıklar veya bulundukları derece ve kademeler, kazanılmış hak sayılmıyacaktır; yalnızca bu görevlerde geçirdikleri süre emeklilik sürelerine eklenecektir. Bu hükümle kabul edilen statü genel görünüşü ile, atanmada kolaylık sağlamasına karşılık, garantisiz bir statüdür; çünkü, istisnai memurluk usulü, tasarının sistemi içinde teşvik edilecek bir usul olarak görülmemiştir.” bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi, “129. Birleşim”, MMTD 42 (1965), 19. Atanan istisnai memurlar, DMK hükümlerine göre memur statüsünde sayıldıkları için bu kanunun memurlar için getirdiği güvencelerden de yararlanmaktadırlar. “İkinci Bölüm: 2.7. Danıştay Kararlarında İstisnai Memuriyete Atanmada Takdir Yetkisinin Kapsamı” başlığında detaylı bir şekilde incelenen yargı kararları ışığında, bahsi geçen kanundaki güvencelerden yararlanan istisnai memurlukların, mecliste belirtilen bu görüş aksine garantisiz bir usul olmadığı düşüncesindeyiz.

³³⁷ Avcı, Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş, 155; Ahmet Özer, “Bürokrat - Politikacı İlişkileri İle Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler”, TİD 423 (1999), 9; Tokgöz, İstisnai Memuriyet, 44.

müdürlüklerine, valiliklere, büyükelçiliklere, elçiliklere, daimî temsilciliklere, Diyanet İşleri Müşavere Heyeti üyeliklerine, Millî İstihbarat Teşkilâtına”³³⁸ yapılacak atamaların istisnai memuriyet kadroları için öngörülen düzenlemeler doğrultusunda yapılacağı tanzim edilmiştir. Madde metninde kabul edildiği tarihten günümüze çeşitli değişiklikler yapılarak istisnai memur kadroları nicelik itibariyle genişletilerek güncellenmiştir.³³⁹ Kanun’un ilgili metninde yapılan değişikliklere örnek olarak şu şekilde sıralanabilir:³⁴⁰

- 7.7.2010 tarih ve 6004 sayılı Kanunun md. 23 ile “*Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanlığına*” ile 30.3.2011 tarih ve 6216 sayılı Kanunun md. 75 ile “*Anayasa Mahkemesi Basın Müşavirliğine*” ibareleri DMK md. 59/1 metnine işlenmiştir.
- 1.7.2010 tarihli ve 6002 sayılı Kanun’un md. 21 hükmü ile DMK md. 59 metnine, “*Diyanet İşleri Başkanlığı Başkanlık Müşaviri (4 adet), Diyanet İşleri Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri,*” ifadesi eklenmiştir.
- 3.6.2011 tarih ve 643 sayılı KHK md. 8 ile DMK md. 59 ilk fıkrada yer alan “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurluklarına*” ifadesinin akabinde “*Bakan Yardımcılıklarına*” ibaresi eklenmiş ve aynı fıkra da yer alan 24.6.2009 tarih ve 5916 sayılı Kanunun 17. maddesiyle düzenlenen “*Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Müşavirliklerine ve*” ibaresi yürürlükten kaldırılarak eski metindeki “*Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Başkanlıklarına (İdari Hizmetler Başkanlığı hariç)*” ibaresi “*Avrupa Birliği Bakanlığı Başkanlıklarına (İdari Hizmetler Başkanlığı hariç)*” şeklinde değiştirilmiştir.
- 8.8.2011 tarih ve 649 sayılı KHK md. 42 hükmü ile mezkûr maddede yer alan “*Savunma Sanayii Müsteşarlığı ile*” ibaresi “*Savunma Sanayii Müsteşarlığına ait Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, I.Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Müşavir Avukat kadrolarına*” şeklinde değiştirilerek madde metnine işlenmiştir.
- 4.7.2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun md. 9 hükmü ile DMK md. 59 metnine, “*Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığında Basın ve*

³³⁸ DMK (İlk Hali), md. 59/1, “Mevzuat Bilgi Sistemi” (Erişim 1 Ekim 2021).

³³⁹ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 208.

³⁴⁰ DMK, md. 59/1, ilgili dipnotlar.

Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Başkanlık Müşavirliğine” ifadesi eklenmiştir.

- 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK md. 182 hükmü ile DMK md. 59’un ilk fıkrasında yer alan “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği*” ibaresi “*Cumhurbaşkanlığı*” şeklinde değiştirilmiştir.
- 2.7.2018 tarihli ve 702 sayılı KHK md. 9 ile “*Nükleer Düzenleme Kurumunun Başkan Yardımcılıkları ve Daire Başkanlıklarına*” ifadesi eklenmiş ve 5.3.2022 tarih ve 7381 sayılı Kanunun 27. maddesiyle bu ibare “*Nükleer Düzenleme Kurumunun Başkan Yardımcılıklarına ve Daire Başkanlıklarına*” şeklinde değiştirilmiştir.
- Ayrıca 6.12.2019 tarih ve 7196 sayılı Kanunun md. 15 hükmü ile “ve *Sahil Güvenlik Komutanlığı*” ifadesi eklenmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde *Başbakanlık* kurumu kaldırıldığı için 703 sayılı KHK ile gereği “*Başbakan Başmüşaviri*”, “*Başbakan Müşavirliklerine*”, “*Başbakanlık ve*”, “*Başbakanlık Basın Müşavirliğine*” ve “*Bakanlar Kurulu Sekreterliğine*” ifadeleri madde metninden çıkarılmıştır.

Günümüzde, DMK’da düzenlenen normal memur rejiminden ayırık hükümlere sahip istisnai memurlar aynı Kanun md. 59’da, “*Cumhurbaşkanlığı ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurluklarına, Bakan Yardımcılıklarına, Savunma Sanayii Müsteşarlığına ait Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Müşavir Avukat kadrolarına, Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (Uzman) Özelleştirme İdaresi Başkanlığında Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine Bakanlık Müşavirlikleriyle Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliklerine, Türkiye İstatistik Kurumu Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Avrupa Birliği Bakanlığı Başkanlıklarına (İdari Hizmetler Başkanlığı hariç), Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Basın Müşaviri ve Hukuk Müşaviri, Gelir İdaresi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri ve Sahil Güvenlik*

Komutanlığı kadrolarında veya kadro açıklamalar bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerlerine, Özel Kalem Müdürlüklerine, Valiliklere, Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklere, Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanlığına, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıklarına, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeliklerine, Diyanet İşleri Başkanlığı Başkanlık Müşaviri (4 adet), Diyanet İşleri Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri, Milli İstihbarat Teşkilatı memurluklarına, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Müşavirliklerine, Hukuk Müşavirliğine ve Genel Sekreter Sekreterliğine, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Başkanlık Müşavirliğine, Anayasa Mahkemesi Basın Müşavirliğine, Nükleer Düzenleme Kurumunun Başkan Yardımcılıklarına ve Daire Başkanlıklarına... Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirlikleri ile Devlet Konservatuvarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçılarının, olimpiyat şampiyonluğu veya olimpik spor dallarından birinde büyükler kategorisinde birden fazla Dünya şampiyonluğu kazananlar arasından atanacak spor müşavirlerinin...’’³⁴¹ şeklinde düzenlenmiştir.

DMK md. 59 hükmü yanında diğer bir kısım mevzuatta yer alan çeşitli düzenlemelerle bazı kadrolara da istisnai memuriyet statüsü verilmiştir. Örneğin, 1992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun md. 16/A-4 hükmünde, gerekli kriterleri sağlamaları koşuluyla Bakanlık Yüksek Müşavirliklerinden beş tanesine yapılacak atamaların DMK md. 59/1’e göre yapılabileceği düzenlenmiştir.³⁴² Benzer bir diğer uygulama ise Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumunun Yönetim Kurulunca tespit edilecek sayıdaki yabancı dil yayınları mütercim spikerlerine DMK md. 59 vd. maddelerindeki istisnai memuriyetlere ilişkin hükümlerin uygulanacağı tanzim edilmiştir.³⁴³

³⁴¹ DMK, md. 59.

³⁴² “Bakanlık Yüksek Müşavirliklerinden beş'ine ise, hakim sınıfından olmayan üniversite öğretim üyeleri ile Yükseköğrenimini tamamlamış ve mesleğinde ün yapmış üstün yeteneklere sahip kişiler arasından, üniversite mensupları 2547 sayılı Kanunun 38 inci maddesine, diğerleri ise 657 sayılı Kanunun 59 uncu maddesi hükümlerine göre atanır.”, Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Resmi Gazete 18365 (29 Mart 1984), Kanun No. 2992, md. 16/A-4.

³⁴³ “Kurum Yönetim Kurulunca tespit edilecek sayıdaki yabancı dil yayınları mütercim spikerlerine 657 sayılı Kanunun 59 uncu ve müteakip maddelerindeki istisnai memuriyetlere ilişkin hükümler

Botaş Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. Genel Müdürlüğü Kapsam Dışı Personel Yönetmeliği md. 64/2 hükmüne göre ilgili kurumda genel müdür ve genel müdür yardımcılıklarına atanacaklar hakkında mezkûr hükümde düzenlenen gerekli koşulları sağlamak kaydıyla DMK'nın 59. maddesindeki hükümlerin uygulanacağı tanzim edilmiştir.³⁴⁴ Ancak Yönetmelik'te yer alan bu maddenin devamında bahsi geçen görevlere 2477 sayılı “23.4.1981 Tarih ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun” md. 2 hükmüne göre atama yapılacağı düzenlense de bu kanun 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK md. 131 hükmü ile ilga edilmiştir. Botaş Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. Genel Müdürleri ise 2017 Anayasa değişikliği sonrasında kabul edilen 3 sayılı CBK md. 2 ve 3 gereği II sayılı cetvelde sayılan üst düzey kamu yöneticisi oldukları için Cumhurbaşkanı onayı ile atanacaklardır.³⁴⁵

Bu belirlenmeler ışığında istisnai memuriyet kadrolarını şu şekilde sıralayabiliriz:

- Cumhurbaşkanlığı memurlukları,
- Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurlukları (6253 Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu'nun m. 29/6'da sayılanlar dışında memuriyete ilk defa İdari Teşkilat kadrolarında başlayacak olanlar, Yasama uzmanları mesleğe özel yarışma sınavıyla Yasama Uzman Yardımcıları ve Stenograflar hariç)³⁴⁶
- Bakan Yardımcılıklarına,
- Savunma Sanayii Müsteşarlığına ait Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Müşavir Avukat kadroları,
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (Uzman)

uygulanır.”, Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu, Resmi Gazete 18221 (14 Kasım 1983), Kanun No. 2954, md. 52/c.

³⁴⁴ “Genel müdür ve genel müdür yardımcılıklarına atanacaklar hakkında yüksek öğrenimi bitirmeleri ve görevlerini yerine getirebilecek bilgi ve tecrübeye sahip olmaları kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun istisnai memuriyete dair hükümleri uygulanır.”, Botaş Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. Genel Müdürlüğü Kapsam Dışı Personel Yönetmeliği, Resmi Gazete 24425 (7 Haziran 2001), md. 64/2.

³⁴⁵ 3 sayılı CBK II sayılı cetvelde yer alan yöneticilerin, üst düzey kamu yöneticisi niteliğinde olduğuna dair detaylı bilgi için bkz. “İkinci Bölüm: 2.3.1.4. Üst Düzey Kamu Yöneticileri”.

³⁴⁶ Detaylı bilgi için bkz. 471 ila 473. dipnotlar.

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığında Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- Bakanlık Müşavirlikleriyle Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirlikleri,
- Türkiye İstatistik Kurumu Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Avrupa Birliği Bakanlığı Başkanlıklarına (İdari Hizmetler Başkanlığı hariç), Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Basın Müşaviri ve Hukuk Müşaviri, Gelir İdaresi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri ve Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında veya kadro açıklamalar bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerleri,
- Özel Kalem Müdürlükleri,
- Valilikler,
- Büyükelçilikler,
- Elçilikler,
- Daimi Temsilcilikler,
- Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanlığı,
- Dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıkları,
- Din İşleri Yüksek Kurulu Üyelikleri,
- Diyanet İşleri Başkanlığı Başkanlık Müşaviri (4 adet), Diyanet İşleri Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri,
- Milli İstihbarat Teşkilatı memurluklarına,
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Müşavirlikleri, Hukuk Müşavirliği ve Genel Sekreter Sekreterliği,
- Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Başkanlık Müşavirliği,
- Anayasa Mahkemesi Basın Müşavirliği,
- Nükleer Düzenleme Kurumunun Başkan Yardımcılıkları ve Daire Başkanlıkları,
- Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirlikleri,

- Devlet Konservatuvarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçıları,
- Olimpiyat şampiyonluğu veya olimpiik spor dallarından birinde büyükler kategorisinde birden fazla Dünya şampiyonluğu kazananlar arasından atanacak spor müşavirleri,
- 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değıştirilerek Kabulü Hakkında Kanun md. 16/A-4 hükmüne göre atanacak Adalet Bakanlığı Yüksek Müşavirlikleri (beş adet),
- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumunun Yönetim Kurulunca tespit edilecek sayıdaki yabancı dil yayınları mütercim spikerleri
- Botaş Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. Genel Müdürlüğü Kapsam Dışı Personel Yönetmeliğı md. 64/2 hükmüne göre ilgili kurumda genel müdür ve genel müdür yardımcılıkları.

2.2.1. İstisnai Memuriyet Kadrolarının Hukuki Statüsü

İstisnai memurlar, kamu hizmetlerinin görölmesi bakımından kamu görevlileridir. İstisnai memurların hukuki olarak memur statüsünde mi yoksa diğerk kamu görevlilerinin statüsünde mi olduklarının tespiti, uygulanacak hükümlerin belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Memur ve diğerk kamu görevlisi kavramları, çalışmamızın önceki başlıklarında açıklanmıştır.³⁴⁷ Bu başlık altında ise açıklamaya konu kavramlarla istisnai memurluk arasında niteliksel anlamda karşılaştırma yapılarak hangi statüye dâhil olduğı tespit edilecektir. Ancak öncelikle eski düzenlemelerde yer alan ifadeler üzerinden istisnai memuriyetin hukuki statüsünü izah etmeye başlamakta yarar görmekteyiz.

18.5.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadölüne Dair Kanun md. 7’de düzenlenen“(A) serisindeki memuriyetlerden Umumî müfettişlik, valilik ve elçiliklerle Riyaselicümhur dairesi memurini, hukuk müşavirleri, Kalemi mahsus müdürleri, mütercimler bu kayıtlardan müstesna oldukları gibi fevkalâde mahiyette siyasî sebeplere veya idarî zaruretlere ve yahut meslekî ihtisaslara mebni (B ve C) serilerindeki her dereceye de İcra Vekilleri Heyeti

³⁴⁷ Bkz. “İkinci Bölüm: 1.2. Memur ve Diğerk Kamu Görevlisi Kavramları”.

kararile bidayeten memur alınabilir.”³⁴⁸ Şeklindeki hükümden istisnai nitelikte olan³⁴⁹ bu memur kadrolarının da statüsel olarak memur kabul edildiği anlaşılmaktadır.

1452 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak yerine getirilen 3656 sayılı Devlet Memurları Ayıklklarının Tevhid ve Teadölüne Dair Kanun md. 6’da “Devlet memurluğuna ilk defa alınacak olanlardan Umumî Müfettişlik, Riyaseti Cümhur Dairesi Memurlukları, hususî kalem müdürlükleri, mütercimlikler, elçilikler, valilikler ve hukuk müşavirliklerine bu kanunun 3 üncü maddesinde yazılı kayıtlara tâbi tutulmaksızın kadrodaki derece maaşı ile memur tayini caizdir.”³⁵⁰ ibaresi düzenlenerek metinde geçen ve istisnai nitelikte olan kadrolar memur olarak kabul edilmiştir.

DMK’nın ilk halinde de md. 59’da düzenlenen kadrolara “...bu kanunun atanma, sınavları, kademe ilerlemeleri ve derece yükselmelerine dair hükümleriyle bağılı olmaksızın, adı geçen memurluklara tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir.”³⁵¹ hükmü ile istisnai nitelikteki bu mevkiler, statü olarak memur mahiyetinde kabul edilmiştir. Millet Meclisi’nin 977 sayılı Komisyon Raporu’nda, “İstisnai Devlet memurlukları bu tasarı ile de muhafaza edilmiştir. Ancak tasarıda bu kadro çok daraltılmış ve bir taraftan zaruretlar kabul edilirken öte yandan zaruretların zorlanması yolivle normal bir meslek sınıfının imtiyazlı statüye sokulmaması için dikkat gösterilmiştir.”³⁵² ifadesi ile istisnai memuriyet sınıfının normal meslek sınıfı olarak kabul edildiği ve kapsamının fazla genişletilmesi durumunda amacından sapılacağı belirtilmiştir.³⁵³ İstisnai memur kadroları ile ilgili

³⁴⁸ Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadölüne Dair Kanun, Resmi Gazete 1229 (30 Haziran 1929), Kanun No. 1452, md. 7 (Metnindeki ilgili ibarelerin altı, öneme binaen tarafımızca çizilmiştir.).

³⁴⁹ Zikredilen hükmün devamında yer alan “Ancak bu suretle alınan memurların dahil oldukları dereceler bu memuriyetler haricindeki diğar memuriyetler için bir hakkı müktesep teşkil etmez.” ifadesi ile bu memur kadrolarının istisnai nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

³⁵⁰ Devlet Memurları Ayıklklarının Tevhid ve Teadölüne Dair Kanun, Resmi Gazete 4253 (8 Temmuz 1939), Kanun No. 3656, md. 6 (Metnindeki ilgili ibarelerin altı, öneme binaen tarafımızca çizilmiştir.).

³⁵¹ DMC (İlk Hali), md. 59/1, “Mevzuat Bilgi Sistemi” (Erişim 1 Ekim 2021).

³⁵² Millet Meclisi (1. Dönem, 4. Toplantı), 977 No.’lu Komisyon Raporu, 19 (Metnindeki ilgili ibarelerin altı, öneme binaen tarafımızca çizilmiştir.), https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c042/mm__01042129ss0977.pdf (Erişim 11 Eylül 2023)

³⁵³ Tokgöz, İstisnai Memuriyet, 47.

geçmiş düzenlemeler incelendiğinde, bunların memur oldukları aşikâr bir şekilde ifade edilmiştir.³⁵⁴

1961 Anayasası md. 117’de yer alan “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür.”³⁵⁵ hükmüne istinaden 657 sayılı DMK çıkarılmıştır. 1982 Anayasası md. 128’de ise “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”³⁵⁶ şeklinde benzer bir düzenleme yer almaktadır. Görüldüğü üzere 1982 Anayasası md. 128/1’de memurlar ibaresinin ardına, diğer kamu görevlileri ifadesi eklenmiştir. DMK’nın kabul edildiği 1965 yılında diğer kamu görevlileri ifadesi bulunmadığı ve Kanun’un kabulünden günümüze kadar istisnai nitelikte kabul edilen unvanların kapsamı genişlediği için bu unvanların içinde bulunduğu kadroların hukuki statüsünün tayini hususu ehemmiyet kazanmıştır.³⁵⁷ Millet Meclisi’nin 977 sayılı Komisyon Raporu’nda yer alan DMK’nın gerekçesi incelendiğinde, istisnai kadroların normal memur kadrolarından ayrık tutulduğu görülmektedir.³⁵⁸ Ayrıca istisnai memurluklar farklı bir maddede düzenlenmişlerdir. Bu çıkarımlardan hareketle istisnai memur kadroları, diğer kamu görevlisi statüsündedirler.³⁵⁹

Üst düzey yönetici niteliğinde ve mülki idare hizmetleri sınıfında olan vali ve TBMM memurlukları, DMK md. 59 kapsamında sayılan ve 657 sayılı Kanun öncesinde 788 sayılı Memurin Kanunu’nda “müstahdem” olarak kabul edilen ancak DMK’da yardımcı hizmetler sınıfına dâhil memur niteliğindeki “oda hizmetlisi”, aynı madde içerisinde düzenlenmiştir.³⁶⁰ Bu noktada, ilgili Kanun md. 59’un

³⁵⁴ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 47.

³⁵⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1961 tarihli Ay.), *Resmi Gazete* 10859 (20 Temmuz 1961), Kanun No. 334, md.117/1.

³⁵⁶ Ay., md. 128/1.

³⁵⁷ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 47.

³⁵⁸ Millet Meclisi (1. Dönem, 4. Toplantı), 977 No. ’lu Komisyon Raporu, 19 (Metnindeki ilgili ibarelerin altı, öneme binaen tarafımızca çizilmiştir.), https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c042/mm__01042129ss0977.pdf (Erişim 11 Eylül 2023); Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 49.

³⁵⁹ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 49.

³⁶⁰ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 47; Bakan yardımcılarının istisnai memur olsalar da memur statüsünde kabul edildiği yönünde görüş için bkz. Kemal Gözler – Gürsel Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?”, *TBB* 98 (2012), 13.

metninde zikredilen istisnai memur kadrolarının hepsinin hukuki statüsünün aynı kategoride değerlendirilmesinin mümkün olup olmadığı sorusu gündeme gelmektedir.³⁶¹

Ay. md. 128/1’de kamu hizmetlerinin idari esaslara uygun bir usulde memur ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği düzenlenmiştir. Ancak DMK md. 36’da düzenlenen yardımcı hizmetler sınıfı tarafından “...yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi...”³⁶² imkanı tanınmıştır.³⁶³ Bu durum Anayasa’ya aykırı kabul edilmese de sistem bakımından ayrı bir durum oluşturmaktadır.³⁶⁴ Bu şekilde izah edilen sorunlara açıklık getirmek maksadıyla, diğer kamu görevlisi kategorisinde kabul ettiğimiz istisnai memurlukların hukuki statüsü, kamu personel rejiminde mevcut olan sözleşmeli personel, geçici personel ve üst düzey kamu yöneticileri kategorileri ile mukayese edilecektir.

2.2.1.1. Sözleşmeli Personel Açısından Değerlendirme

Kamuda bir istihdam usulü olarak “sözleşmeli personel” statüsü ilk kez DMK ile tanımlanmıştır.³⁶⁵ Mezkur Kanun md. 4’te sözleşmeli personel, “*Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan*”³⁶⁶ kamu hizmeti görevlileri olarak ifade edilmiştir. Bu düzenlemeden hareketle bahsi geçen statü, DMK’da hâlihazırda mevcut personel eliyle yerine getirilmesi mümkün olmayan hizmetlerin yerine getirilebilmesi

³⁶¹ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 47.

³⁶² DMK, md. 36/ X-Yardımcı Hizmetler Sınıfı.

³⁶³ Mesut Gülmez, “Sözleşmeli Personel Anayasa ve Uluslararası Kurallar”, *AİD* 21/4 (1988), 27.

³⁶⁴ Özlem Taner Köroğlu, “Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü”, *Türk İdare Dergisi* 82/469 (2010), 154; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 48.

³⁶⁵ Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 56.

³⁶⁶ DMK, md. 4/B

amacıyla öngörülen istisnai bir istihdam usulüdür.³⁶⁷ Memurlar ile idare arasında statüer bir bağ varken, sözleşmeli personel ile idare arasında akdi bir bağ vardır.³⁶⁸

Kamu personel rejimi bakımından genel hüküm niteliğindeki DMK'nın yanında Türk hukukunda sözleşmeli personel için çeşitli düzenlemeler yer almaktadır³⁶⁹:

“a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine göre istihdam edilen sözleşmeliler,

b) 399 sayılı KHK hükümlerine göre kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilen sözleşmeliler,

c) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Ek Geçici 16'ncı maddesine göre sanatçı olarak istihdam edilen sözleşmeliler,

d) Görev yaptıkları kamu kurumlarının teşkilat kanunlarına göre istihdam edilen sözleşmeliler,

e) 10.7.2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanuna göre eleman temininde güçlük çekilen yerlerde sağlık personeli olarak istihdam edilen sözleşmeliler,

f) Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu hükümlerine göre yerel yönetimlerde istihdam edilen sözleşmeliler.

g) 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çeşitli maddelerine Göre istihdam edilen sözleşmeli personel”

Sözleşmeli personele ilişkin özel nitelikteki düzenlemeler yalnızca bunlarla sınırlı değildir.³⁷⁰ Ancak konumuzun kapsamını sözleşmeli personel oluşturmadığı için detaylı inceleme yoluna başvurmayaacağız.

İstisnai nitelikte olan bu sözleşmeli personel statüsünün yanında Türk kamu personel rejiminde “kadro karşılığı sözleşmeli personel” uygulaması da mevcuttur.³⁷¹ Bu uygulamanın tanımı ise doğrudan mevzuatta düzenlenmemiştir.³⁷² Her ne kadar mevzuatta doğrudan tanımı bulunmasa da kadro karşılığı sözleşmeli personel, DMK

³⁶⁷ İpek Özkal Sayan, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe:4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı.”, *AİD* 44/3 (2011), 142.

³⁶⁸ Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 670.

³⁶⁹ Özkal Sayan, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe:4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı.”, 142-143 (3 numaralı dipnot); Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 62; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 671-674.

³⁷⁰ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 62.

³⁷¹ Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 60.

³⁷² DMK, md. 79 ve Ek geçici md. 16'da yalnızca ifade olarak yer almakta ve hak ve yükümlülüklerine dair düzenleme yapılmaktadır.; Süha Oğuz Albayrak – İpek Özkal Sayan, “Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel”, *MD* 35/272 (2011), 195.

ve mülga 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK ile çerçevesi çizilmiş bir hukuki statüdür.³⁷³ Kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personel için istihdam edildiği kadro dondurulmakta ve bu sebeple o kadroda memur çalıştırılması önlenmiş olmaktadır.³⁷⁴ Kadro karşılığı sözleşmeli personeller bahsedilen bu durumdan dolayı, sözleşmeli personelin aksine diğer kamu görevlisi değil, güvenceli memur konumundadırlar.³⁷⁵ Bu statüde genel itibarıyla üst kademe kamu yöneticisi kadrolarını, kariyer meslek mensuplarını ve bilgi işlem personelini kapsamaktadır.³⁷⁶

İstisnai nitelikte bir uygulama olması sebebiyle istisnai memuriyet ile sözleşmeli personel statülerinin ayrımının yapılmasının ehemmiyet teşkil ettiği düşüncesindeyiz. Genel olarak sözleşmeli personel, kadroda değil idare ile akdedilen sözleşmede belirtilen pozisyonda çalışırken istisnai memurlar, kanunda belirtilen kadro ve pozisyonda istihdam edilirler.³⁷⁷ Ancak günümüzde sözleşmeli personel istihdamı, Türk kamu personel rejiminde istisnai niteliğini kaybederek genel bir uygulamaya dönüşmüştür.³⁷⁸ TOKGÖZ'e göre sözleşmeli personel rejimi de istisnailikten çıkarak genel bir uygulamaya dönüştüğü izlenimi vermesi yönünden istisnai memuriyete benzer bir süreç geçirmiştir.³⁷⁹

3 sayılı CBK md. 5'te ekli I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere, atandıkları "*kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın*" sözleşmeli şekilde istihdam edileceği düzenlenmiştir.³⁸⁰ Sözleşmeli personel hükümlerine bağlı olmadan ve kararnamede yer alan bir kadroda çalıştırıldığı için bu personelin statüsü, kadro karşılığı sözleşmeli personel niteliğindedir. Zikredilen CBK'nın I sayılı cetvelinde düzenlenen kadrolar, üst düzey kamu yöneticisidir. DMK md. 59'da sayılan istisnai memurların bir kısmı da bu ekli I sayılı cetvelde yer almaktadır. Statü olarak örneğin valiler, üst derece kamu yönetici mi, istisnai memur mu yoksa kadro karşılığı sözleşmeli personel

³⁷³ Albayrak - Özkal Sayan, "Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel", 198; Tarık Mavili, "Kamu Personel Sözleşmeleri", GTD 5/15 (2019), 17.

³⁷⁴ Mavili, "Kamu Personel Sözleşmeleri", 17.

³⁷⁵ Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, 60; Mavili, "Kamu Personel Sözleşmeleri", 17.

³⁷⁶ Albayrak - Özkal Sayan, "Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel", 198.

³⁷⁷ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 62.

³⁷⁸ Özkal Sayan, "İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe:4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı.", 143.

³⁷⁹ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 64.

³⁸⁰ 3 sayılı CBK, md. 5/1.

hükümlerine dâhil olmalıdır sorusu gündeme gelmektedir. Bu noktada TOKGÖZ, kadro karşılığı sözleşmeli personelin istisnai niteliğini aşması nedeniyle toplum nezdinde tartışmalı bir mesele olan istisnai memurlar yönünden bu ayırık durumun giderilmesi gerektiğini savunmaktadır.³⁸¹ İstisnai memurlar ve üst düzey kamu yöneticileri arasındaki ilişki daha sonra incelenecektir.³⁸²

2.2.1.2. Geçici Personel Açısından Değerlendirme

DMK mülga md. 4/C’de “*Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılanlar da bu fıkra kapsamında*” istihdam edilecekler geçici personel statüsündeydi. Kamu personel rejimi açısından işçi sayılmayan bu statü vasıfsız işlerin üstlenilmesi için öngörülmüş olduğundan, farklı konumda olsa da istisnai memuriyetten ayrılmaktaydı.³⁸³ Ancak 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK md. 17 hükmü ile bu madde yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla bu statünün Türk kamu personel rejimindeki varlığı söz konusu değildir.

2.2.1.3. Üst Düzey Kamu Yöneticileri Açısından Değerlendirme

Ay. md. 104/9 hükmünde Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atayarak görevlerine son verebileceği düzenlenmiştir. Bu görevlilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle tanzim edileceği aynı hükmün devamında düzenlenmiştir. Buna karşılık üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamı hakkında Anayasa’da kesin bir hükme yer verilmemiştir.³⁸⁴ Bu durumda Ay. dışındaki mevzuatla üst düzey kamu yöneticilerinin kapsamının belirlenmiş

³⁸¹ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 64.

³⁸² Bkz. “İkinci Bölüm: 2.2.1.3. Üst Düzey Kamu Yöneticileri Açısından Değerlendirme”.

³⁸³ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 65.

³⁸⁴ Halil İbrahim İriş, *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi* (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2021), 50; Meltem Koç, *Cumhurbaşkanı'nın Düzenleme Yetkisi Açısından Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanma Usul ve Esasları* (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2023), 104.

olması bir gerekliliktir.³⁸⁵ Bu kapsam CBK'lar ile belirlenebilir mi belirlenemez mi sorusu akıllara gelmektedir. Zira üst düzey kamu yöneticilerinin kapsamına dair herhangi bir düzenleme, 3 sayılı CBK öncesinde mevcut değildir.³⁸⁶ KARSLI'ya göre üst düzey kamu yöneticilerinin kapsamı hakkında kesin bir tespit bulunmadığı için Cumhurbaşkanına bu hususta geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır.³⁸⁷ ŞAHİN ise bahse konu kadroların düzenlenmesinin Ay. md. 128/3 hükmü gereği kanunla yapılması gerektiğini savunmuş ve Cumhurbaşkanının bu hususta yetkisi olmadığını ileri sürmüştür.³⁸⁸ Bahsedilen belirlemeler ışığında üst düzey kamu yöneticilerinin düzenlenmesi yetkisinin hem TBMM'ye hem de Cumhurbaşkanına verilmesinin yerinde olacağı görüşündeyiz.³⁸⁹ Zira kanunda boşluk olduğu durumlarda, kanuna aykırı olmayacak şekilde idarenin işleyişi gereği CBK ile düzenleme yapılması bu kararnamelerin doğalarının gereğidir. Bu noktada İRİŞ'in, Ay. md. 128/2 hükmü çerçevesinde üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve kapsamı dışındaki “*vazifenin nitelikleri, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri*” ile ilgili hususların kanunla düzenlenmesi gerekliliği yönündeki görüşüne katılmaktayız.³⁹⁰

3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.7.2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı tarafından Ay. md. 104/9 hükmünün verdiği yetkiye dayanılarak yayımlanmıştır. Kararnamede üst düzey kamu yöneticilerinin kapsamı, I ve II sayılı cetvelde tahdidi olarak Cumhurbaşkanlığı tarafından düzenlenmiştir. Bahsedilen Kararname'nin I ve II sayılı cetvelinde yer alan kadrolar, yönetici pozisyonundadır. Bu noktada sayılan cetvellerin her ikisindeki pozisyonların da üst düzey kamu yöneticisi olup olmadığı tartışmalıdır. Doktrinde I sayılı cetvelde sayılan unvanların üst düzey yönetici niteliğinde olduğu yönünde görüş birliği bulunmaktadır. Ancak 3

³⁸⁵ İriş, *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi*, 50; Koç, *Cumhurbaşkanı'nın Düzenleme Yetkisi Açısından Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanma Usul ve Esasları*, 104.

³⁸⁶ İriş, *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi*, 50.

³⁸⁷ Mehmet Rauf Karşı, “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, *SÜHFD* 28/1 (2020), 203.

³⁸⁸ Erdal Şahin, *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2021), 139.

³⁸⁹ Benzer yönde görüş için bkz. Koç, *Cumhurbaşkanı'nın Düzenleme Yetkisi Açısından Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanma Usul ve Esasları*, 106.

³⁹⁰ İriş, *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi*, 50–51.

sayılı CBK'nın II sayılı cetvelinde bulunan ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanan kadro ve pozisyonların üst kademe kamu yöneticisi olmadığı yönünde bir görüş de mevcuttur.³⁹¹ 3 sayılı CBK'nın I sayılı cetvelindeki üst düzey kamu yöneticileri doğrudan Cumhurbaşkanı kararı ile atanırken II sayılı cetvelde sayılanlar Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır. GÖZLER'e göre bu durumda iki farklı sonuç ortaya çıkabilir.³⁹² İlk olarak üst kademe kamu yöneticisi atama yetkisi Ay. md. 104 ile münhasıran Cumhurbaşkanına verildiği için 3 sayılı CBK II sayılı cetvelde yer alan bahsi geçen kadrolara Cumhurbaşkanı onayına tabi tutularak atama yapılması Anayasa'ya aykırıdır.³⁹³ Bir diğer sonuç ise 3 sayılı CBK II sayılı cetvelde zikredilen kadrodakiler üst kademe kamu yöneticisi değildir.³⁹⁴

375 sayılı KHK geçici md. 35/5'te düzenlenen “*Bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının taşra teşkilatının il ve bölge müdürü kadro veya pozisyonları hariç, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine Cumhurbaşkanı onayı ile atananlar hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan şartlar dışında üçüncü fıkra hükümleri uygulanmaz.*”³⁹⁵ hükmünde yer alan Cumhurbaşkanı onayı ile atananların üst düzey yönetici sayılması yönündeki ifadelerden hareketle bizim de katıldığımız diğer bir görüşe göre, bu cetvelde sayılan kadro ve pozisyonlar üst kademe kamu yöneticisi niteliğindedir.³⁹⁶ Bu belirlemeler ışığında bazı istisnalar dışında cetvelde sayılan kadro ve pozisyonlar, yönetici niteliğini haizdirler.³⁹⁷

³⁹¹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2020), 337; Ozan Zengin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, *EAD* 10/15 (2019), 9; Tan - Bayazıt, *İdare Hukuku*, 521.

³⁹² Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt I* (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2019), 337; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 821.

³⁹³ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 337; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 821.

³⁹⁴ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 337; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 821.

³⁹⁵ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı İle Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete 20211 (30 Haziran 1989), Kanun Hükmünde Kararname No. 375, md. Geçici Madde 35/5.

³⁹⁶ Detaylı bilgi için bkz. İriş, *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi*, 50–64; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 446–450; Karşı, “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, 203–206; Yasin Söyler, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, *ASBÜHFD* 2/1 (2020), 72.

³⁹⁷ Söz konusu istisnalar şunlardır: “*Sayıştay savcıları, bakanlık müfettişleri (adalet, mülkiye, vergi ve iş müfettişleri dâhil), hazine kontrolörleri, Cumhurbaşkanlığı ile bakanlık ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlarının yönetici niteliği taşımayan yurtdışı sürekli görevlerine atanacaklar, spor müşavirleri, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar gereği kurulan üniversitelerin*

Çalışmamızın temel inceleme konusunu oluşturan ve DMK md. 59’da sayılan bazı istisnai memurluklar da 3 sayılı CBK’nın I ve II sayılı cetvellerinde üst düzey kamu yöneticisi niteliğinde düzenlenmişlerdir. Bu noktada vazifenin önemine binaen valiler, büyükelçiler, daimî temsilciler, vali yardımcılar, büyükelçi yardımcılar ve Cumhurbaşkanlığı ile bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişki kuruluşlarının yurtdışı sürekli görevlerine atanacak istisnai memurluklar zikredilmiştir.³⁹⁸ Her ne kadar üst düzey kamu yöneticileri de istisnai şekilde atanıyor olsalar da kanunilik ilkesi nedeniyle bu kadroya atananların hepsi istisnai memur statüsüne dâhil edilmemektedir. Zira istisnai memurlar DMK md. 59’da tahdidi olarak belirlenmiştir. Aksinin kabulü halinde CBK’lara, kanunlar üstü bir yetki tanınmış olur ki bu, Anayasa md. 104/17’ye aykırıdır. Belirtilen nedenler dikkate alındığında yalnızca 3 sayılı CBK ve DMK md. 59’da düzenlen kadro ve pozisyonlar istisnai memur niteliğinde kabul edilmektedir.

2.2.2. Anayasa Mahkemesi Kararlarında İstisnai Memuriyetin Kapsamı

İstisnai nitelikteki memuriyetlerin kapsamının belirlenmesi ve uygulanacak hükümlerin tespiti için AYM kararları incelenmelidir. AYM’nin istisnai memurlar ile ilgili doğrudan kararı çok fazla olmasa da üst düzey yönetici niteliğindeki istisnai memuriyetler ile ilgili kararları bulunmaktadır. Aynı zamanda AYM, TBMM personelinin istisnai niteliği hakkında da içtihat geliştirmiştir. Aşağıda yer alan kararlarda, liyakat ve siyasi güven unsuru ile istisnai memuriyet kavramı arasındaki ilişki tahlil edilecektir.

2.2.2.1. Üst Düzey Kamu Yöneticileri Hakkında AYM’nin İçtihadı

İdare hem teşkilat olarak hem de faaliyet olarak kanuna dayanmak zorundadır.³⁹⁹ İdarenin kanuniliği ilkesi, temel bir ilkedir ve Ay. md. 123 hükmüne dayanmaktadır. Kamu görevlilerinin nitelikleri ve kamu görevine atanmalara ilişkin kurallar, Ay. md. 128/2 hükmü gereği kanunla düzenlenmelidir. Ay. md. 104/17

denetim kurulu üyeleri, Mushafları İnceleme ve Kiraat Kurulu üyeleri, Adli Tıp Kurumu ihtisas kurulları üyeleri, bakanlıklardaki denetim ya da danışma kurullarının üyeleri...”Söyler, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, 100–102. İriş, Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi, 78. Akgüner, İdare Hukuku, 76–79; Akyılmaz vd., Türk İdare Hukuku, 147; Atay, İdare Hukuku, 144–145; Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, 120; Gözler, İdare Hukuku Cilt I, 152–153.

hükmüne göre Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamaz. Ay. md. 104/9 hükmünde ise üst düzey kamu yöneticileri hakkında istisnai bir kural getirilmiştir. İlgili hükme göre, üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevlerine son verilmelerine ilişkin usul ve esaslar CBK ile düzenlenir.

3 s. CBK I ve II sayılı cetvelde yer alan kadroların üst düzey kamu yöneticisi sayılacağından yukarıda bahsetmiştik. Bu noktada üst düzey kamu yöneticilerinin her biri DMK’da düzenlenmese de istisnai memurluklara benzer yönlerinin olduğunu kabul etmekteyiz. Zira bunların atanmalarında mesleki tecrübe, görevin gerektirdiği nitelikler ve siyasi güven unsurları etkilidir. AYM tarafından 14.2.2013 tarihinde verilen K. 2013/29, E. 2011/89 sayılı kararda, 3.6.2011 tarihli ve 643 Sayılı "3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" çerçeve md. 8/b hükmü ile DMK md. 59’da ihdas edilen “*Bakan Yardımcılığı*” kurumunun gerekliliği tartışılmıştır. Bakan Yardımcılıkları, yukarıda yapılan açıklamalardan hareketle, üst düzey kamu yöneticisi niteliğindedir.

643 sayılı KHK md. 8/b ile DMK’nın “*istisnai memurluklar*” başlıklı md. 59’un birinci fıkrasına “*Bakan Yardımcılıklarına*” ibaresi eklenmiştir. Mezkûr düzenleme ile her bakanlığa atanan bakan yardımcılarının, istisnai memur statüsünde görev yapacakları öngörülmüştür. Dava dilekçesinin gerekçe kısmında, Bakan Yardımcıları hakkında “... bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumlu oldukları; Bakan Yardımcılarının Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapacakları; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevinin de sona ereceği; Bakan Yardımcılarının gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabileceği ile Bakan Yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüzellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödeneceği...”⁴⁰⁰ şeklindeki düzenlemelere yer verilmiştir.

Dava dilekçesinin devamında ise bakan yardımcılığının gerekliliği tartışılmıştır. Bakanlığa verilen yönetsel görevlerin sorumlusunun 3046 ve 5018 s. Kanunlarda bakanlık teşkilatının üst yöneticisinin müsteşar olduğunun tanzim

⁴⁰⁰ AYM, K. 2013/29 (14 Şubat 2013), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

edildiği belirtilmiştir. Bakanlık hizmetlerini, bakanlığın amaç ve politikaları doğrultusunda düzenleme ve yönetme görevi müsteşara verilmişken bakan yardımcısına bakanlık hizmetleri ile ilgili görev kalmadığı ifade edilmiştir. Aynı zamanda bakan yardımcılarının, 5018 s. Kanun kapsamında sorumluluğu bulunmadığı için bu kuruma ilişkin düzenlemelerin, Ay. md. 2, 6, 11, 99, 112, 123 ve 128'e aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

AYM ilgili kararında, bakana bağlı olarak ve bakana yardımcı olmak üzere atanan bakan yardımcılarının, beraber çalıştığı bakana karşı sorumlu olduklarını zikretmiştir. Belirtilen bu yönleriyle bakanlık hiyerarşisinde bakanın emri altında görev yapan bakan yardımcılarının Ay. md. 123 hükmü uyarınca idarenin bütünlüğü içinde yer aldığı ve bunun idarenin kanuniliği ilkesine bağlı olduğu, tahlile konu kararda AYM tarafından ifade edilmiştir. Bahsi geçen ilkedен hareketle AYM, bakan yardımcılığına dair temel hususların kanun koyucunun takdir yetkisi içerisinde olduğunu belirterek, *“Bu itibarla, bakanlıklar bünyesinde değişen şartları ve ihtiyaçları göz önünde bulundurarak bakan yardımcılığı kurumunu ihdas edip etmeme hususu kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olmakla birlikte anılan kurumun yeni kurulması nedeniyle bunun doğal sonucu olarak dava konusu kurallarla bakan yardımcılığı kurumunun görevlerinin belirlenmesi, kadroların bakanlıkların merkez teşkilatına ait bölümüne birer adet eklenmiş olması, statü olarak istisnai memuriyet şeklinin belirlenmesi ve mali halklarının öngörülmesi de Anayasa'nın 123. ve 128. maddelerinin bir gereği olup anılan maddelere de bir aykırılık oluşturmamaktadır.”*⁴⁰¹ gerekçesi ile talebin oybirliğiyle reddine karar vermiştir.

Bahsi geçen iptal davasında, Bakan Yardımcılarının istisnai memur statüsüne getirilmesinin, müsteşarlık kurumunun varlığı gözetilerek Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği ileri sürülmüştür. Anayasa hükümlerinde, bakanın emrinde çalışacak kamu görevlilerinin kimler olacağının belirtilmediğini ifade eden AYM, *“Anayasa'da bir konuda emredici ya da yasaklayıcı bir kural konulmamışsa, bu konunun düzenlenmesi yasamanın genelliği ilkesi çerçevesinde kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Dolayısıyla, kanun koyucunun siyasi ve idari gerekleri dikkate alarak, bakanlık teşkilatının niteliğini, yapısını ve bakanın emri altında yer alan kamu*

⁴⁰¹ AYM, K. 2013/29.

görevlilerini belirlemesi takdir yetkisi kapsamında kalmaktadır.” şeklindeki değerlendirmesi ile mezkûr hükmün anayasaya aykırı olmadığına oy çokluğu ile karar vermiştir.

AYM üyesi Osman Alifeyyaz PAKSÜT tarafından yazılan karşı oy yazısında, müsteşar pozisyonuna denk belirsiz bir ara statü teşkil eden Bakan yardımcılıklarının istisnai memur statüsünde kabul edildiğini belirtse de “*Anayasanın kamu görevlilerinin statüsünü düzenleyen 128. maddesindeki ilkelere uygun olarak nitelikleri, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gereği gözetilerek açık bir düzenleme de yapılmadığı*”⁴⁰² gerekçesiyle ilgili kanuni düzenlemelerin Ay. md. 2 ve 128 hükümlerine aykırı olduğu yönünde görüş belirtmiştir. Karşı oy yazısında da üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki bakan yardımcılığı, istisnai memurluk olarak kabul edilmiştir. Ancak getirilen düzenlemede kadronun niteliklerine, hak ve yükümlülüklerine ilişkin belirlemelerin net bir şekilde yapılmadığı hususuna da yer verilmiştir.

Bakan yardımcılığının hukuki statüsü, kararda da belirtildiği üzere, istisnai memuriyet niteliğindedir.⁴⁰³ Zira beraber çalıştığı bakana vazifenin icabından dolayı birinci derecede yakın olan bakan yardımcıları, görevlerinin bir gereği olarak bahsedilen yakınlık nedeniyle siyasi güven unsurunu bulundurmalıdır. Müsteşarlık ise memur güvencesine sahip yüksek devlet memuru olup siyasetin bir parçasını oluşturmamaktadır.⁴⁰⁴ Bu sebeple Bakan Yardımcılıklarına ve müsteşarlara uygulanacak DMK hükümlerinin farklılık göstermesi bir zarurettir.⁴⁰⁵ Ayrıca siyaseten yakınlığın arandığı bakan yardımcılığı müessesinin tesisi, yukarıda incelenen AYM kararında belirtildiği üzere, siyasi ve idari bir gereklilik tartışması olarak karşımıza çıkmaktadır. Müsteşarlık normal memur kadrolarını teşkil ederken, güven unsurunun ön planda olduğu bakan yardımcılığının düzenlenmesi, idarenin takdir yetkisi çerçevesinde değerlendirilmelidir. Belirtilen bu gerekçelerden hareketle

⁴⁰² AYM, K. 2013/29.

⁴⁰³ AYM, K. 2013/29; Halit Uyanık, “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, *İHİD* 15/2 (2013), 105; Mustafa Oğuzhan Bölükbaşı, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması”, *İÜHFD* 12/1 (2021), 291.

⁴⁰⁴ Bölükbaşı, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması”, 290.

⁴⁰⁵ Bölükbaşı, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması”, 292.

istisnai memuriyet niteliğindeki bakan yardımcılığı düzenlemesinin Ay. hükümlerine aykırı olmadığı yönündeki AYM içtihadına⁴⁰⁶ katılıyoruz.

2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir.⁴⁰⁷ Değişiklik sonrası, KHK rejimi kaldırılmış ve bu kurumun yerini CBK rejimi almıştır. Ay. değişik md.104/9 hükmünde üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevlerine son vermelerine ilişkin usul ve esasların, CBK ile düzenleme altına alınacağı belirtilmiştir. Ay. md. 104/9 hükmüne göre, üst düzey kamu yöneticileri doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından veya Cumhurbaşkanının onayı ile atanabileceklerdir. Çalışmamızda yer verdiğimiz kararda zikredilen “*Bakan Yardımcılığı*” müessesesi 3 s. CBK I sayılı cetvelde düzenleme altına alındığı için Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanabilir. Aynı zamanda 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK md. 41 hükmü ile müsteşarlık kurumu lağvedilmiştir. Bu sebeple AYM tarafından 14.2.2013 tarih ve K. 2013/29, E. 2011/89 sayılı kararda yer alan müsteşarlık kurumunun varlığının “*Bakan Yardımcılığı*” müessesesini gereksiz kılıp kılmadığı hususundaki tartışmalar da güncelliğini kaybetmiştir. Kanaatimizce 3 sayılı CBK'da düzenlenen istisnai memur niteliğindeki üst düzey kamu yöneticilerinden I sayılı cetvelde yer alanların doğrudan Cumhurbaşkanı kararı, II sayılı cetvelde yer alanların Cumhurbaşkanının onayı ile atanması, siyasi güven unsurunun vazgeçilmez bir parçasını teşkil etmektedir.

AYM, üst düzey kamu yöneticisi kavramı hakkında Anayasa'da herhangi bir genel yahut soyut bir tanıma yer verilmediğini belirterek 5.4.2023 tarih ve K. 2023/63, E. 2019/111 sayılı kararında ilk kez bu ibareye çerçeve çizmeye çalışmıştır. İlgili kararda bu anayasal kavramın kendi bağlamı içerisinde özerk bir şekilde yorumlanması gerektiğini belirterek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmeden önce verdiği 18.6.1985 tarih ve K.1985/8, E.1985/3 sayılı kararına, “...*Anayasa Mahkemesi 10/1/1985 tarihli ve 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun'un, üst kademe kamu yöneticilerini daire başkanını da içine alacak şekilde sayma yoluyla belirleyen kapsam maddesini de (2. madde)*

⁴⁰⁶ AYM, K. 2013/29.

⁴⁰⁷ Detaylı bilgi için bkz. Adnan Küçük, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, *LDD* 85 (2017); Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 143 vd.; Detaylı bilgi için bkz. Oğuz Kaan, “2017 Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi”, *KÜİBFD* 8/1 (2019), 20 vd.

denetlediği kararında üst kademe kamu yöneticileri kavramının belirlenmesinde esas alınacak her durumda geçerli, değişmez ve mutlak ölçütler bulmanın zorluğuna dikkat çekmiştir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi anılan kararında kamu politikasının tayinine katılma, seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma ve kuruluşunun en üst düzeyinde bulunma gibi bazı ölçütlerin önerilmesine rağmen üst kademe yöneticilerinin kimler olduğunun doktrinde ve kanunlarda açıklığa kavuşturulmadığını, esasen bunun çok zor olduğunu ve bu zorluğu dikkate alan kanun koyucunun da bunları bir bir saymak yolunu tercih ettiğini belirtmiştir.”⁴⁰⁸ şeklinde atıfta bulunmuştur. Bu belirlemelerden sonra AYM, “Anayasa’da yer verilen üst kademe kamu yöneticileri kavramının belirli bir kamu hizmetini yürüten kamu kuruluşunun hiyerarşik bakımdan üst düzeylerinde görev alan ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olan kişileri ifade ettiği...”⁴⁰⁹ yönünde genel anlamda tanımlamıştır. Kararın devamında “Bu itibarla kurum içinde klasik anlamda belirli bir sevk ve idare, başka bir deyişle yönetim yetkisine sahip olmakla birlikte kurumun görev ve yetkileri çerçevesindeki politikaların belirlenmesi sürecine katılmayan, yönetim yetkisi bu politikaları uygulamakla sınırlı olan yöneticilerin ya da kurumun hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının tayininde sadece istişari nitelikte rol üstlenen kişilerin üst kademe kamu yöneticisi olarak...” kabul edilmemesi gerektiği yönünde içtihat geliştirmiştir. Zikredilen karardan hareketle üst düzey kamu yönetici sayılmak için şu özelliklerin gerekli olduğunu ifade edebiliriz:

- a) Kamu hizmetini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarının üst düzey yönetiminde görevli olmak.
- b) Hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olmak.

AYM’nin bu içtihadı ile üst düzey kamu yöneticileri sayma yoluyla değil, belirtilen kriterlerle tespit edilebilecektir. Unvan ve pozisyonların üst düzey yöneticisi niteliğinde sayılabilmesi için mevzuatta yer alan ve üst düzey kamu

⁴⁰⁸ AYM, K. 2023/63 (5 Nisan 2023), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023); AYM, K. K.1985/8 (18 Haziran 1985), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

⁴⁰⁹ AYM, K. 2023/63.

yöneticilerini açıklayan düzenlemelerin yanında sayılan kıstasların kanaatimizce kümülatif olarak da bulunması gereklidir.

2.2.2.2. CBK ile İhdas Edilen Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Kapsamı Hakkında Anayasa Mahkemesi’nin İçtihatları

AYM tarafından 16.12.2021 tarih ve K. 2021/89, K. 2020/59 sayılı kararda 2.4.2021 tarihli ve 72 s. Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında CBK’da Değişiklik Yapılmasına Dair CBK md. 3’te düzenleme altına alınan “*Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvelin Meteoroloji Genel Müdürlüğü bölümüne eklenmiştir.*”⁴¹⁰ hükmü hakkında, “...kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden yöneticilere ilişkin olduğu, bunların kadrolarına ve bu kadroların ihdasına ilişkin hükümlerin kanunla düzenlenmesi gerektiği, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda CBK çıkarıldığı, CBK çıkarma yetkisinin anayasal çerçeve dışında kullanıldığı, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisinin tanındığı, bu durumun yasama yetkisinin devredilemezliği, Anayasa’nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ile kuvvetler ayrılığı ilkeleriyle bağdaşmadığı...”⁴¹¹ gerekçesi ile ekli listede yer alan ilgili kadroyu ihdas ederek I sayılı cetvele ekleyen CBK hükümlerinin Ay. md. 2, 6, 7, 8, 11, 104 ve 128’e aykırılığı ileri sürülerek iptal talebinde bulunulmuştur.

Aym’nin yerleşik içtihadı⁴¹² doğrultusunda kararda, “...kadro ihdas ve iptalinin kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapısına ilişkin olduğu ve kuralla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı Meteoroloji Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatına ilişkin kadroların ihdasının hükme bağlandığı gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu” anlaşıldığı

⁴¹⁰ AYM, K. 2021/89 (16 Aralık 2021), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

⁴¹¹ AYM, K. 2021/89.

⁴¹² “Bir kurumun kuruluşu deyince her şeyden önce o kurumu yürütecek personele ait kadrolar hatıra gelir. Zira kurumun temelinden çatısına kadar bütün örgütünün bu kadrolar teşkil eder. Personel kadroları mevcut olmayan bir kurum, henüz kuruluş haline geçmemiş demektir. Şu halde bir kurumu çalışır hale getirecek olan Personel kadrolarının, en küçüğünden en büyüğüne kadar, bütününi kuruluştan ayrı düşünmeğe imkân yoktur.”, AYM, K.1966/3, (4 Şubat 1966), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023); AYM, K. 2020/25 (11 Haziran 2020), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

belirtilerek ilgili kuralın Ay. md. 104/17’de yer alan CBK ile düzenlenmesi yasaklanan alana⁴¹³ girmedığı gerekçesiyle AYM tarafından mezkûr normun iptal talebinin reddine hükmedilmiştir.⁴¹⁴

AYM’nin 30.12.2021 tarih ve K. 2021/106, E. 2021/91 sayılı bir başka kararında ise yukarıda incelen kararda yer alan benzer gerekçelerle 4.8.2021 tarihli ve 81 s. Çevre ve Şehircilik Bakanlığına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin CBK md.1’de düzenlenen “*Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) sayılı Cetvelin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bölümüne eklenmiştir.*”⁴¹⁵ hükmünün iptali talep edilmiştir.

AYM, K. 2021/106 numaralı kararında da “*Kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdası veya iptali, başka bir deyişle kadro usulüne ilişkin düzenlemeler idarenin teşkilat yapısı ile ilgili olup idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinin bir parçasını oluşturmaktadır.*”⁴¹⁶ içtihadına yer verip Bakanlığın yurt dışı teşkilatına ilişkin kadroların ihdasının teşkilat yapısına ilişkin olduğu, ilgili Kanun hükmü de gözetildiğinde, kuralın yürütme yetkisine dair hususlardan olduğunun anlaşıldığını ifade etmiş ve “*Kural, Anayasa’nın CBK ile düzenlenmesi yasaklanan İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü’nde yer alan siyasi haklar ve ödevler ile ilgili herhangi bir düzenleme de...*”⁴¹⁷ içermediği gerekçesi ile Ay. md.106/11 hükmüne göre ilgili kadroların CBK ile düzenleme altına alınabileceği belirtilerek iptal talebinin reddine karar vermiştir.

Bu noktada tartışılması gereken husus, bahsi geçen kadroların CBK ile ihdasının tesis edilip edilemeyeceğinden ziyade, istisnai memuriyet kadrolarının bu denli genişletilmemesi gerekliliği yönünde olmalıdır. İstisnai memuriyet kadroları, kurulduğu tarihten günümüze kurumun mahiyetine zıt bir şekilde hızla genişletilmiştir.⁴¹⁸ 3 sayılı CBK I ve II sayılı cetvelde düzenlenen üst düzey yönetici kadrolarının her biri DMK md. 59’un metninde doğrudan yer almasalar da istisnai

⁴¹³ Ay., md. 104/17; “*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.*”

⁴¹⁴ AYM, K. 2021/89.

⁴¹⁵ AYM, K. 2021/101 (30 Aralık 2021), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

⁴¹⁶ AYM, K.1966/3; AYM, K. 2020/25; AYM, K. 2021/101.

⁴¹⁷ AYM, K. 2021/101.

⁴¹⁸ Özer, “Bürokrat - Politikacı İlişkileri İle Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler”, 9; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 44.

memurluklara benzer özellikler taşımaktadırlar. Kararda belirtilen 2 s. CBK I sayılı cetveldeki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bölümüne ilgili kadroların eklenmesi ise istisnai memuriyetlerin kapsamını hayli genişletecektir. Her ne kadar üst düzey kamu yönetici kadrolarının CBK ile ihdas edilmesinin hukuka aykırılık teşkil etmeyeceği yönündeki AYM'nin içtihadına katılsak da kapsamın bu denli genişletilmemesi gerektiği düşüncesindeyiz.

2.2.2.3. DMK'da Düzenlenen İstisnai Memuriyetler Hakkında AYM'nin İçtihadı

Ay. md. 104/17'nin 3. cümlesinde Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve Kanunda düzenlenen konularda CBK çıkarılamayacağı açıkça düzenlenmiştir. Ay. md. 128/2'de ise kamu görevinin gerektirdiği nitelikler ve atama koşullarının kanun ile düzenleneceği öngörülmektedir. İstisnai memuriyetler DMK md.59'da düzenleme altına alınan kamu görevlilerindendir. DMK'da yer alan istisnai memurların niteliklerinin ve atama koşullarının kanunla belirlenmesi gerekliliği açıktır. AY. md. 104/9'da istisnai memur niteliğinde olan üst düzey kamu yöneticilerinin CBK ile atanması usulü m. 128/2'nin istisnası olarak düzenleme altına alınmıştır.

6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu md. 29/2 (meri) ve md. 29/4 (mülga) hükümlerinde istisnai memur niteliğindeki personelin atama koşullarında yer alan “*kamu ve/veya özel*” çalışma zorunluluğu ibaresinin anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptali talep edilmiştir. AYM'nin 8.6.2013 tarih ve K. 2013/80, E. 2012/18 sayılı kararında ilgili talebe binaen 6253 sayılı Kanun md. 29/11 hükmünden hareketle iptali istenen kurallarda bahsi geçen personelin istisnai memuriyet dâhilinde olduğu belirtilmiştir. AYM söz konusu kararında, istisnai memuriyet kadrolarına, hâlihazırda yahut önceden Devlet memurluğunda bulunanların atanabileceği gibi ilgili kadrolara ilk kez atanarak Devlet memurluğuna başlayabilmenin de mümkün olduğunu ifade etmiştir. Kararda ilgili maddenin gerekçesindeki “*yerine getirilen görevin gereği veya belli alanlarda birikim sahibi olanların değerlendirilebilmesini teminen üst düzey yöneticiler ve bazı yöneticilerin atanmasında istisnai memuriyetin esas alındığı, kurum içinde yetiştirilme imkânı kısıtlı olan veya mümkün olmayan belli unvanlar açısından da*

açıktan veya naklen atamaya imkân tanındığı”⁴¹⁹ ibarelerine de yer verilmiştir. TBMM’nin devlet içerisindeki özgün konumu hasebiyle genel kamu personel rejimi içerisinde kalmasına rağmen bazı yönlerden farklılaştırılmış bir personel statüsü çizilmesi durumundan bahsedilmiş ve bu durum ile kamu yararı doğrultusunda yetkin bir insan kaynağı oluşturulmasını amaçladığı ileri sürülmüştür.⁴²⁰

Tahlile konu olan AYM kararında bu belirlemeler akabinde “TBMM idari teşkilatının görevleri ile yaptığı hizmetler göz önüne alındığında konusunda uzman ve özel sektörde başarısını kanıtlamış kişilerin istisnai memuriyet hükümleri kapsamında idari teşkilata atanmasında kamu yararı olmadığı söylenemez. Öte yandan, söz konusu kişilerin anılan görevlere 'Devlet memuru' statüsüne geçirilmek suretiyle atanacakları, Anayasa’da kamu görevlilerinin atanma usulü konusunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanındığı ve kanun koyucunun bu takdir yetkisini kullanırken istisnai kadrolara atanacak personelin, öncesinde kamuda veya özel sektörde çalışmış olması arasında bir fark görmemesinin Anayasa’ya aykırı bir durum oluşturmadığı da açıktır.”⁴²¹ gerekçesi ile iptal isteminin reddine karar vermiştir.

Mezkûr kararda belirtildiği üzere TBMM Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcısı, istisnai memur niteliğindedir. Atama koşullarının kanun ile düzenleme altına alınacağı Ay. md. 128/2’de düzenleme altına alınmıştır. Bu hükümden hareketle ilgili kadrolar hakkında 6253 s. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanununu ile düzenleme yapılması Anayasa’ya uygundur. İlgili kadroların özel sektörden yahut kamudan seçilmesi ise görevin mahiyeti gereği kamu yararını tesis edeceğinden Anayasa’ya herhangi bir aykırılık teşkil etmemektedir.

Kanaatimizce, istisnai memurluklar AYM kararlarında, CBK ile düzenlenen üst düzey kamu yöneticileri ve kanunlarda düzenlenen istisnai memurluklar olarak iki başlık altında incelenmelidir. Ay. md. 104/9 hükmünden hareketle üst düzey kamu yöneticilerinin atama koşulları CBK ile düzenleme altına alınabilirken kanunlarda yer alan istisnai memurluklar hakkında kanuni bir düzenleme yapılması esastır.

⁴¹⁹ AYM, K. 2013/80 (18 Haziran 2013), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

⁴²⁰ AYM, K. 2013/80.

⁴²¹ AYM, K. 2013/80.

2.3. İstisnai Memuriyete Atanmada Aranacak Şartlar

DMK md. 60/1 hükmünde istisnai memuriyete yapılacak atamalarda, aynı Kanun'un 48. maddesinde yer alan genel şartların aranacağı belirtilmiştir. DMK md.60/2'de ise kuruluş kanunlarındaki veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki özel hükümlerin saklı olduğu belirtilmiştir. Aynı maddenin 3. fıkrasında, Devlet Sanatçıları ve Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğine atanacaklar için ek olarak birtakım şartlar düzenlenmiştir.

2.3.1. Genel Şartlar

DMK'nın 48. maddesinin 1. fıkrasının (A) bendinde memuriyete kabulde genel şartlar şöyle sıralanmıştır:

- Türk vatandaşı olmak,
- DMK md. 40'taki yaş şartlarını taşımak,
- DMK md. 41'deki öğrenim şartlarını taşımak,
- Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
- Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.
- Askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş bulunmak, askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,
- DMK md. 53 hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.

48. maddede belirlenen bu şartlar yalnızca istisnai memuriyetler için değil tüm memuriyetler için aranmıştır. Bu şartlar, kamu hizmeti ve kamu yararının bir gereği olduğu düşüncesiyle getirilmiştir.⁴²²

⁴²² Akgüner, *İdare Hukuku*, 550.

İstisnai memur atamalarında, kanun koyucu yukarıda zikredilen genel şartlar dışında özel kanunlara ve CBK'lara yollama yapmıştır. Lâkin yollama yapılan özel kanunlar ile CBK'larda genellikle ek şartlar öngörülmeyle idareye geniş takdir yetkisi tanınmıştır.⁴²³ İdareye tanınan bu geniş takdir yetkisine doktrindeki ve yargı kararlarındaki görüşler ışığında aşağıda değinilecektir.

2.3.2. Özel Şartlar

DMK md. 48'in 1. fıkrasının (B) bendinde ise memuriyete atmada özel şartlar:

- “1. Hizmet göreceği sınıf için 36 ve 41 nci maddelerde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak,*
- 2. Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımak.”*

şeklinde sayılmıştır.

İstisnai memurluklar için mezkûr Kanun md.60'ın 3. fıkrasında iki özel düzenlemeye yer verilmiştir. İlk olarak madde metninde, Devlet Sanatçısı olabilmek için aranan nitelikler için yönetmelik çıkarılacağı belirtilmektedir. Bu kanun hükmü doğrultusunda hazırlanan düzenleme ise 18.02.2000 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan *Devlet Sanatçısı Olacak ve Bu Haktan Yararlanacaklar ile Bunların Nitelikleri ve Seçimleri Hakkında Yönetmelik*'tir.⁴²⁴ Bir diğer düzenleme ise Dışişleri Başkanlığı Hukuk Müşavirliğine yapılacak atamalarda görevin gerekliliğinden dolayı DMC md. 48 hükmüne ek olarak, çok iyi derecede yabancı dil bilmek koşulunun aranmasıdır.

DMC md. 59'da sayılan istisnai memurluklardan bazıları için ek özel şartlar 3 s. CBK'nın I sayılı (Örneğin; Vali, Savunma Sanayi Başkanı, Büyükelçiler) ve II sayılı cetvelinde (Örneğin; Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan Yardımcısı) düzenlenmiştir. 3 s. CBK md. 3/1'de I sayılı cetvelde yer alan kadrolar için DMC md. 48'de düzenlenen genel şartlara ek olarak şu özel şartlar zikredilmiştir: *“b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak. c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya*

⁴²³ Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 156; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 184–185; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 143.

⁴²⁴ Akgüner, *İdare Hukuku*, 110.

serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.”⁴²⁵. Aynı maddenin ikinci fıkrasında II sayılı cetvelde yer alan kadrolar için ise DMK md. 48’de yer alan genel şartlara ek olarak şu özel şartlar sayılmıştır: “b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak. c) Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak. ç) İl ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak”⁴²⁶.

Mezkûr Kararname’nin başlığından da anlaşıldığı üzere, Kararname’de üst kademe kamu yöneticilerine dair düzenlemeler yer almaktadır. Yukarıda değindiğimiz üzere, 3 sayılı CBK, DMK md. 59’da yer verilenlerden istisnai memuriyet kadrolarından bazılarını da kapsamaktadır. DMK md. 49 vd. hükümlerde düzenlenen sınav şartının ise istisnai memuriyetler açısından aranmayacağını yukarıda açıklamıştık. Her ne kadar sınav şartı aranmasa da atanacak görevlilerin mevzuatta düzenlenen diğer koşulları taşımaları gereklidir. 48. maddenin (B) bendindeki normal memur kadrolarına atama için belirlenen özel şartlardan 1. fıkra düzenlenmiş ve atıf ile DMK md. 36’da yer alan eğitim şartının -Devlet Personel Başkanlığı’nın aksi yönde eski tarihli görüşü⁴²⁷ olsa da- üst derece istisnai memuriyet kadrosuna atamada aranması gerektiği kanaatindeyiz.⁴²⁸ Zira DMK md. 60/2’de, istisnai devlet memurluk atamalarında kuruluş kanunlarındaki veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki özel hükümlerin saklı tutulduğu düzenlenmiştir. DMK md. 60/2 hükmü gereği, söz konusu kadrolara 3 s. CBK’nın ilgili olan hükümlerinin uygulanacağı açıktır. İlgili Kararnamede ise zikredilen kadrolar için gerekli eğitim ve diğer koşullar tahdidi olarak sayılmıştır.

İstisnai memuriyete atanacak kişilerde eğitim şartının aranmasına ilişkin Danıştay’ın 15.9.1971 tarih ve K. 1971/509, E. 1971/498 sayılı kararı bulunmaktadır.

⁴²⁵ 3 sayılı CBK.

⁴²⁶ 3 sayılı CBK.

⁴²⁷ “Bilindiği üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 61 inci maddesinin birinci fıkrasında “60 ıncı madde gereğince istisnai memurluklara atananlar hakkında bu kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır” hükmü yer almaktadır.” Devlet Personel Başkanlığı, “Özel Kalem Müdürlüğü kadrosunda görev yapmakta iken istifa eden bir personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 97 inci maddesinde belirtilen 6 aylık süreyi doldurmadan Devlet memuriyetine dönemeyeceği hk. (29/09/1993-8.Bülten)” (Erişim 6 Haziran 2023).

⁴²⁸ Ahmet Ünlü, “İstisnai Memuriyet Kadrosuyla İlgili İnce Detaylar”, *Yeni Şafak* (2 Ekim 2013); Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 128.

Kararda yer alan somut olayda dava, DMK'nın değişik md. 68-c/4'te "...sınıfların 1,2,3 ve 4.derecelerindeki kadrolara, derece yükselmelerindeki süre kaydı aranmaksızın tayinindeki usule göre daha aşağı dereceden memur tayinine cevaz verilmekle beraber beşinci fıkrasında bu şekildeki bir atamanın yapılabilmesi için, memurun en az on yıl 13.12.1960 tarihli ve 160 sayılı Kanunun 4.maddesine tabi kurumlarda çalışmış, yasama organı üyeliğinde bulunmuş olmasından başka tayin olunacağı görev için gerekli nitelikleri kazanmış bulunması..."⁴²⁹ şartının DMK'da yapılan değişiklik nedeniyle ilk dört derece görevler arasında yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı görevine atanacaklarda aranmasına gerek olmadığı iddiası ile açılmıştır. Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri hakkındaki 22.6.1965 tarihli ve 633 sayılı Kanun md. 26'da, Din İşleri Yüksek Kurulu başkan ve üyeliklerine atanacaklar hakkında 3656 sayılı Kanun'un istisnai memuriyetlere ilişkin md. 6 hükmünün uygulanacağı belirtilmiştir. DMK md. 59'da ise "atanma, sınavlar, kademe ilerlemeleri ve derece yükselmelerine dair hükümleri ile bağlı olmaksızın, tahsis edilmiş derece aylığı ile istisnai memurluklara atama yapılabileceği"⁴³⁰ düzenlenmiştir. Bu sebeple DMK'nın değişik md. 68-c/4'te yer alan eğitim şartının ilk dört derece görevler arasında yer alan Diyanet İşleri Başkanlığına atanacak kimselerde aranmaması gerekliliği iddiasını Danıştay, "657 sayılı Kanunun 237.maddesinin, 1327 sayılı Kanunla değiştirilen (b) fıkrasında, ... 23 Temmuz 1965 tarihinden evvel ve sonra yürürlüğe giren Teşkilat Kanunları ile diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri ve Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını, ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenleyen hükümlerin Genel Kadro Kanununun yürürlüğe girdiği ayın son gününden itibaren yürürlükten kalkacağı belirtilmiş ise de bu hüküm, Teşkilat Kanunlarında atanmaları özel şartlara bağlanmış ve istisnai görevler arasında yer alan personel dışındaki diğer memurları..."⁴³¹ kapsadığı gerekçesi ile reddetmiştir. Kararda yüksek mahkeme "bu dereceye yüксеlebilmek için 36.madde de öngörülen yüksek tahsil şartından başka görev için gerekli niteliklerin de aranması..."⁴³² yönünde içtihat

⁴²⁹ Danıştay 3. Daire, K. 1971/509 (15 Ağustos 1971), "Kazancı İçtihat Bilgi Bankası" (Erişim 01 Eylül 2023) .

⁴³⁰ Danıştay 3. Daire, K. 1971/509.

⁴³¹ Danıştay 3. Daire, K. 1971/509.

⁴³² Danıştay 3. Daire, K. 1971/509.

geliştirmiştir. İlgili karara göre istisnai memurluklara atanmada, atama yapılacak görevin gerekliliklerinin yanında özel kanunlarda düzenlenen eğitim şartı, DMK md. 59 hükmündeki ayrı tutulan düzenlemeler arasında sayılmamıştır.

İstisnai memur atamalarına ilişkin özel şart niteliğindeki düzenlenme ise Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu veya Özel Kurum, Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanunun Uygulanması Hakkındaki Yönetmelik'te yer almaktadır. Mezkur Yönetmelik'in 1. maddesine göre, Türk soylu ve yabancı olan kişilerin Türk Silahlı Kuvvetleri ve güvenlik teşkilatı kadrolarında görev almaları mümkün değildir.⁴³³

Millî Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetlerindeki İstisnai Memur Kadrolarına Yapılacak Atamalar Hakkında Yönetmelik md. 1/2'de "31/7/1970 tarihli ve 1325 sayılı Millî Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanunun 1 inci maddesinde gösterilen Bakanlık Müşaviri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri ile Özel Kalem Müdürü kadrolarına yapılacak atamalar bu Yönetmelik hükümlerine tabi değildir." denilmiş ve bu kadrolara yapılacak atamalar için aynı yönetmeliğin "İstisnai memurluğa atanmada aranacak şartlar" başlıklı 7. maddesinde⁴³⁴ DMK

⁴³³ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 126.

⁴³⁴ "(1) İstisnai memurluğa atanmak için teklif edilecek kişide, 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı genel şartlara ek olarak aşağıdaki şartlar aranır:

a) Kadro ve kadro açıklamaları bölümünde gösterilen nitelikleri taşıması.

b) Gerekli mesleki bilgi, yetenek ve tecrübeye sahip olması.

c) Yabancı dil gerektiren kadrolarda Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından (YDS) 70 ve daha yukarısında puan almış olması veya YDS sınavına eş değer sayılan sınavlardan da aynı düzeyde puan almış olması.

ç) İlk defa memuriyete alınacaklarda ve naklen atamalarda yaptırılacak güvenlik soruşturmasının olumlu olması.

d) İlk defa memuriyete alınacaklarda ve naklen atamalarda Türk Silahlı Kuvvetleri sağlık mevzuatında öngörülen nitelikleri taşıması.

e) Açıkta, kurum içinden veya naklen atamalarda Değerlendirme Kurulu tarafından uygun bulunması.

f) Naklen atanacak personel için görevli bulunduğu kurumun olurunun alınmış olması.

(2) Naklen yapılacak atamalarda, Millî Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri personeli olanlar için birinci fıkranın (ç) ve (d) bentlerindeki şartlar aranmaz.", Millî Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetlerindeki İstisnai Memur Kadrolarına Yapılacak Atamalar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete 29387 (15 Haziran 2015), md. 7, "Mevzuat Bilgi Sistemi" (Erişim 29 Eylül 2023). İlgili Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kararı için bkz.; "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesine göre istisnai memurluk kadro görev yerlerinin "özel nitelikli" görev yerleri olduğunun belirlendiği, aynı Kanunun 60'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında yer alan "İstisnai devlet memurluklarına 48'inci maddede yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanmalar yapılabilir." şeklindeki düzenlemeye de bu konuda idareye takdir yetkisi tanınmış olduğu anlaşılmaktadır. Keza, kuruluş kanunlarında özel hükümler mevcut ise bu hükümler de saklı tutulmuştur. Bu itibarla; istisnai memuriyet konusunda kanun koyucunun, istisnai memurlukları teker teker sayma yoluna gitmediği, ilgili bakanlık ve birimleri saydıktan sonra bu kurumlara kendi kadrolarında düzenleme yapma takdir yetkisinin tanındığı, dolayısıyla

md. 48’de sayılan özel şartlar yanında bahsedilen kadrolar için aranacak ek niteliğinde özel şartlar sayılmıştır.⁴³⁵

2.4. İstisnai Memuriyet Kadrosunun İhdası ve İlanı

657 sayılı DMK’nın 33. maddesine göre, kadrosuz memur çalıştırılmaz. 33. maddedeki kadrosuz memur çalıştırılmayacağı hükmü gereği memurların atanması için öncelikle bahsettiğimiz kadro ve sınıfların oluşturulması gereklidir. İstisnai memuriyetlerin istisnai olması, görevin gerektirdiği özel sebeplerden kaynaklanmaktadır. İstisnai memuriyetler her ne kadar sınav ile atama gibi bazı şartlardan muaf olsalar da bunların dışında genel hükümlere tabidirler. İstisnai memurlar, diğer kamu görevlisi statüsünde olsalar da DMK’da düzenlenmeleri hasebiyle aynı Kanun md. 33 gereği ilgili görevlere atama yapılabilmesi için öncelikle kadro ihdasına gerek duyulmaktadır. Bu başlık altında istisnai memuriyetler açısından kadro ihdasına ve bu kadroların ilanına değinilecektir.

657 sayılı DMK md. 46’da kadro ihdası bildirimleri için “*Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı hariç), personel atamasına lüzum gördükleri boş kadroların sayılarını, sınıf ve derecelerini belirterek Devlet Personel Başkanlığına bildirirler.*” hükmü yer almaktadır. Ancak günümüzde Devlet Personel Başkanlığı’nın (DPB)⁴³⁶ varlığına son verilmiş ve görevi Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipler Müdürlüğüne tevdi edilmiştir.⁴³⁷ DPB’nin tasfiyesi sonrasında kadro ihdası için Cumhurbaşkanlığı İnsan

kurum ve kuruluşların ilgilerde belli şartları arayabileceği ve bu konuda düzenlemeler yapılabileceği öngörülmüş bulunmaktadır.”, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) 2. Daire, K. 2011/752, “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

⁴³⁵ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 134.

⁴³⁶ 1960 yılında devletin personel yönetimini tek elden idare edecek bir kuruma duyulan gereklilik neticesinde Devlet Personel Dairesi kurulmuş ve ardından bu daire 1987 yılında 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile DPB’ye çevrilmiştir; bkz. Osman Kürşat Acar, “Devlet Personel Başkanlığın’dan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi’ne: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim”, *ESBD* 20/78 (2021), 1029.

⁴³⁷ 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin geçici 3. maddesi gereği DPB tasfiye edilmiş; kurumun personel, taşınır ve taşınmaz ve diğer ilgili hususlar bakımından görevleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilene kadar Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü uhdesinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı altında konumlandırılmıştır. 703 sayılı KHK’nın geçici madde 3 hükmü gereği DPB’nin görevleri 2019 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir. 2018 yılında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesiyle Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve

Kaynakları Ofisi, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı⁴³⁸ ve Çalışma Genel Müdürlüğü de Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü ile koordineli bir şekilde çalışmaktadır.⁴³⁹

2018 öncesinde kadroların belirlenmesi ve ihdası için kabul edilen 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname⁴⁴⁰, 703 sayılı KHK'nın geçici 9. maddesi⁴⁴¹ ile yürürlükten kaldırılmıştır. 703 sayılı KHK'nın geçici 9. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesinden sonra kadro ihdası için 10.07.2018 tarih ve 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir. Bu durum DMK md. 33 hükmünde “Kadrolar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenlenir.” şeklinde yer bulmuştur. 2 sayılı CBK md. 5'e göre,

Yatırım Ofisi kurulmuştur. ACAR tarafından, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin DPB yerine kurulduğu iddia edilse de Çalışma Genel Müdürlüğü ve Cumhurbaşkanlığı Personel Prensipier Genel Müdürlüğü de bu alanda birtakım görevleri üstlenmiştir. 703 sayılı KHK'nın geçici madde 3 hükmü gereği DPB'nin görevleri 2019 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir. 2018 yılında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesiyle Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur. ACAR tarafından, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin DPB yerine kurulduğu iddia edilse de Çalışma Genel Müdürlüğü ve Cumhurbaşkanlığı Personel Prensipier Genel Müdürlüğü de bu alanda birtakım görevleri üstlenmiştir. Yapılan belirlemelerden hareketle günümüzde 657 sayılı DMK md. 46 hükmünde yer alan kadro ihtiyaçlarının DPB'ye bildirilmesi usulü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında yayımlanan kararnameler ile kaldırılmıştır. Bu sebeple kadro ihdası için uygulanacak hükümler de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile değişiklik göstermiştir.; detaylı bilgi için bkz. Acar, “Devlet Personel Başkanlığın'dan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'ne: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim”, 1029 vd.; Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (703 sayılı KHK), Bakanlar Kurulu (7 Şubat 2018).; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 723.

⁴³⁸ 2 sayılı CBK md. 12 hükmünde “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile 5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerde yer alan diğer kamu idareleri kadro ve pozisyonlarının doluboy durumları ile bunlarda meydana gelen değişikliklere ilişkin bilgileri mart, haziran, eylül ve aralık aylarının son günleri itibarıyla düzenleyerek, anılan ayları izleyen ayın yirmisine kadar kamu personeli bilgi sistemine” işleyecekleri düzenleme altına alınmıştır. Kamu personel bilgi sistemi uygulamasının yönetimi ve kontrolü 13 sayılı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md. 8 hükmü gereği Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının görevidir. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “<https://kamueuygulama.sbb.gov.tr/>” (Erişim 7 Temmuz 2023).

⁴³⁹ İriş, *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi*, 97; Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 512–516.

⁴⁴⁰ Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu (13 Aralık 1983).

⁴⁴¹ “190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerde yer alan kadrolar, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde yeniden düzenlenerek genel kadro ve usulüne ilişkin ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesine eklenir.” Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu (7 Şubat 2018).

md. 4'te de belirtilen kapsama giren kurum ve kuruluş kadrolarının CBK ile ihdas edileceği düzenleme altına alınmıştır.

Kadro ihdası ile ilgili düzenlemenin yer aldığı 2 s. CBK md. 5/1 hükmünün iptali talebiyle 142 milletvekili tarafından iptal davası açılmıştır. Uyuşmazlık konusu dava, CBK ile ihdas edilebilecek kadroların kapsamı ile ilgilidir. Milletvekilleri “devlet idare organının kadrolarının da yine kanunla belirlenmesinin anayasal bir zorunluluk” olduğunu zikrederek yargılama yetkisi kullanan kamu görevlisi kadrolarının CBK ile kurulamayacağını ileri sürmüşlerdir.⁴⁴² AYM bu noktada, “Yargı yetkisi kullanan kamu görevlilerinin kadrolarının ihdası ve iptali hususu yargı yetkisinin kullanılmasını doğrudan etkileyebildiğinden”⁴⁴³ yalnızca yürütme yetkisine ilişkin bir konu olduğu söylenemeyeceğinden mevzubahis konunun CBK ile düzenlenmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir. Ancak yine AYM tarafından, 11.6.2020 tarih ve K. 2020/25, E. 2018/119 sayılı kararın devamında, “Dava konusu kural dikkate alındığında kuralın yürütme yetkisine ilişkin konular dışında kalan hususlarda örneğin Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay gibi kurumların yargı yetkisini kullanan kamu görevlileriyle ilgili bir düzenleme niteliği taşımadığı, kuralla genel olarak kadro ihdasının CBK’yla düzenlenebileceğinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın sadece Anayasa gereği CBK ile düzenlenebilecek kurum ve kuruluşların kadrolarının CBK’yla ihdas edilmesini içerdiği anlaşılmaktadır.”⁴⁴⁴ içtihadına yer verilmiştir. Bu bağlamda CBK md. 2’de söz konusu “... CBK’nın 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı Cetvel’de yer alan ve yukarıda anılan kurumların da yer aldığı genel bütçeli kamu idarelerine de uygulanacağı belirtilmiş ve yine 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde hâkimlik ve savcılık mesleklerinde bulunanlara ve bu mesleklerden sayılan görevlere ait kadroların (II) sayılı cetvelde gösterileceği öngörülmüş ise de söz konusu hükümler dava konusu olmayıp bu hükümlerin bakılmakta olan davada...”⁴⁴⁵ incelenmesinin mümkün olmadığına karar verilmiştir. Kararda incelenen kuralın

⁴⁴² “... kadro ihdasına ilişkin bu yetkinin yasama organınca herhangi bir temel ilke ve kurala bağlanmadan, çerçevesi belirlenmeden yürütme organı tarafından kullanılmasının hem devlet faaliyetlerinin öngörülebilirliğini ortadan kaldırdığı hem de takdir yetkisinin keyfî olarak kullanılmasına yol açtığı, diğer yandan kadro ve pozisyonların yürütme organınca keyfî olarak belirlenebilecek olmasının bireylerin hukuka olan güvenlerini de zedeleyeceği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2. ve 123. Maddelerine...” AYM, K. 2020/25 (11 Haziran 2020).

⁴⁴³ AYM, K. 2020/25.

⁴⁴⁴ AYM, K. 2020/25.

⁴⁴⁵ AYM, K. 2020/25.

*“Buna göre yargı yetkisini kullanan kamu görevlilerinin kadrolarının ihdası gibi konuları içermediği anlaşılan kuralın...”*⁴⁴⁶ gerekçesi ile Ay. md. 104/17 hükmünü ihlal etmediğine karar verilmiştir. Mezkûr karar incelendiğinde, kadro usulüne ilişkin düzenlemelerin idari teşkilatı yakından ilgilendirdiği için Ay. md. 104/17’de zikredilen konulara ilişkin olmamak koşuluyla CBK ile kadro ihdas edilmesi hususunda AYM’nin içtihadına katılıyoruz.

3 sayılı CBK’da yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin bir kısmı ile 2 sayılı CBK’da belirtilen kurum ve kuruluşlardaki bazı kadrolar, istisnai memur kadrolarının bir bölümünü de kapsamaktadır. Ancak 2 sayılı CBK’nın “İstisnalar” başlıklı 3. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı idari teşkilat personelinin kadro ve pozisyonları ile milli güvenlik sebebiyle gizli kalması gereken kadro ve pozisyonlar hakkında anılan Kararnamenin uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Bu hükümden hareketle 657 s. DMK md. 59 metninde yer alan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Teşkilatı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi memurlukları ile Milli İstihbarat Teşkilatı memurlukları hakkında 2 sayılı CBK’daki düzenlemeler uygulama alanı bulmayacaktır.

1.11.1983 tarihli ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu md. 9 hükmüne göre, Milli İstihbarat Teşkilatının fiili kadrosu, her yıl kurumun kendisi tarafından tespit olunmakta ve bu tespit, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaktadır. Görevin gerektirdiği gizlilik sebebiyle böyle bir usul izlenerek kadro ihdası öngörülmüştür. Öte yandan 1 sayılı CBK md. 11’de yer alan düzenleme gereğince “*Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının kadrolar*”, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenir.

DMK md. 59’da, TBMM bünyesindeki memurluklar da istisnai memuriyet kadroları olarak zikredilmiştir. 18.12.2011 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu md. 29/11’de yer alan “*İdari Teşkilat kadrolarında bulunan personel hakkında bu Kanunda belirtilen özel hükümler dışında 657 sayılı Kanunun istisnai memuriyet hakkındaki*

⁴⁴⁶ AYM, K. 2020/25.

*hükümleri uygulanır.”*⁴⁴⁷ hükmü ile TBMM personeline bu Kanun dışında DMK’da yer alan istisnai memuriyete ilişkin kuralların da uygulanacağı düzenleme altına alınmıştır. Yine 6253 sayılı Kanun md. 33’e göre “*İdari Teşkilatta norm kadro ilke ve standartları uygulanır*”⁴⁴⁸. Madde metninde düzenlen norm kadrolar, verimliliğin arttırılması amacıyla personelin niteliklerinin ve görevin gereklerinin önceden belirlenmesi usulleri ile normal kadrolardan ayrılmaktadır. Her ne kadar norm kadrolar, normal kadrolardan farklı şekilde tanımlansalar da norm kadrolara uygulanacak hükümler diğerlerine göre farklılık arz etmemektedir.⁴⁴⁹

Belirlemelerimizden anlaşıldığı üzere her ne kadar istisnai memuriyet kadrolarına DMK’da yer alan belli şartlar uygulanmasa da kadro ve pozisyonların görev öncesinde belirlenmesi usulü uygulanmaktadır.

Kadroların ihdası akabinde bu kadroların ilanı hususu gündeme gelmektedir. Kadro ilanlarının geniş bir kitleye duyurulması, liyakat ilkesinin kamu personel hukukundaki gerekliliklerinden birini teşkil etmektedir.⁴⁵⁰ “Duyurma” başlıklı DMK md. 47 hükmünde, “*Devlet Personel Başkanlığı atama yapılacak boş kadroların sınıf ve derecelerini, kadroların bulundukları kurum ve yerlerini, kadrolara alınacak*

⁴⁴⁷ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu, RG (18 Aralık 2011), Kanun No. 6253.

⁴⁴⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu.

⁴⁴⁹ Norm kadro, bir diğer adıyla iş sınıflandırması hakkında çeşitli tanımlamalara gidilmiştir. Bir tanıma göre norm kadro, bir kuruluş ya da birimin hedeflenen amaca erişebilmek için iş yüküne oranla gerekli personel sayısının nitelikleri ile saptanmasıdır. Bir başka tanıma göre norm kadro, bir teşkilatta benzer özellikteki ödevlerden oluşan görevlerin yürütülmesine imkân tanıyan itibari yapıdır. Bu açıklamalardan hareketle norm kadro mefhumu, kamuda görülecek işlerin tanımlanıp bu vazifelerin iş yükleri oranlanarak iş için gerekli personel sayısının görevin gerektirdiği nitelikler de belirtilmek suretiyle tespit edilmesi olarak tanımlanabilir. 6253 sayılı Kanun’un 33. maddesinin devamında belirtildiği üzere personel sayısı ihtiyacına göre norm kadro ihdası yetkisi Başkanlık Divanına tevdi edilmiştir. Detaylı bilgi için bkz. Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 89–90; Hikmet Timur, “Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Yöntemi”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 22/2 (2004), 203; Kutluhan Özdemir, *Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması Çerçevesinde Norm Kadro Uygulamasının Analizi* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010), 40 vd.; Mehmet Tikici, *Hizmet İçi Eğitimin Norm Kadro ile İlişkilendirilmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Örnek Uygulama* (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1989), 1–2; Müzeyyen Bilge Çıragöz, *Bir İnsan Kaynağı Planlaması Olarak Norm Kadronun Uygulanabilirliği: Üniversitelerde İdari Kadrolar Üzerine Bir Araştırma* (Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 29 Temmuz 2021), 51–53; Rıza Demir – Murat Demir, “Kamu Üniversitelerinde Çalışan Akademisyenlerin Norm Kadro Uygulamasına Yönelik Görüşlerinin Belirlenmesine İlişkin Bir Araştırma”, *İAD* 11/4 (2019), 2494–2495.

⁴⁵⁰ Cemal Mıhçıoğlu, “Türkiye’de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi”, *AÜSBFD* 13/1 (1958), 113; Şen, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, 78; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 155.

personel sayılarını, alınacak personelin genel ve özel şartlarını, en son başvurma tarihini, başvurulacak mercileri, sınav yerlerini ve zamanlarını ve gerek görülen diğer bilgileri başvurma süresinin bitiminden en az 15 gün önce Resmi Gazete, radyo, televizyon ve ülke çapında tirajı yüksek gazetelerden asgari biri ve uygun görülecek diğer araçlar ile duyurur.”⁴⁵¹ şeklinde ilanın hangi usul ile yapılacağı düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince boş kadrolarla ilgili duyurma işleminin DPB tarafından yapılacağı düzenlenmektedir ancak yukarıda kısaca bahsettiğimiz üzere DBP kapatılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesinin ardından normal memur kadro tespit ve ilanında 2 sayılı CBK hükümleri işlerlik kazanmıştır. Bu sebeple 2 sayılı CBK’da yer alan kadro ve pozisyon işlemlerinin elektronik ortamda yürütülmesine ilişkin usul ve esasların 2 sayılı CBK md. 13 gereğince Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği düzenlenmiştir.⁴⁵²

DMK md. 59 hükmü gereği DMK’nın atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derecelere istisnai memur sayılanlar atanabilir.⁴⁵³ Kadronun ilanı, atanma sürecindeki şartlardan biri olduğu için bu noktada idareye takdir yetkisi tanınmıştır.⁴⁵⁴ İstisnai memur atamalarında açılacak kadroların ilanı da idarenin takdir yetkisi sınırları içerisindedir. Danıştay, 10.2.2009 tarih ve K. 2009/502 E. 2007/2093 sayılı kararında yer alan “...boş bulunan bir kadroya kamu yararı ve hizmet gereklerini gözeterek en uygun kişiyi atama konusunda, gerekli nitelikleri taşıyanlar arasında tercihte bulunma hak ve yetkisine sahip olan davalı idarenin, ...bu kadroların boşalması halinde atama yapmadan önce boş kadroları duyurmaya zorlanmasına olanak bulunmadığı açıktır.” şeklindeki ifadelerinden de ilan usulünün, idarenin takdiri yetkisi sınırları içerisinde kaldığı ve kadronun ilanının zorunlu olmadığı anlaşılmaktadır.⁴⁵⁵ Ancak başvuracakların bilgilere kolay ulaşabilmesi ve liyakat ilkesinin işletilebilmesi için normal memur kadrolarına, açıktan atamalar ile kurum içi atamalarda ilan usulüne başvurulması daha isabetli olacaktır. İstisnai memur atamalarında ise müessesenin

⁴⁵¹ DMK, md. 47.

⁴⁵² “Kadrolar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenlenir.”,

⁴⁵³ Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 187; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*.

⁴⁵⁴ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 156

⁴⁵⁵ Danıştay 5. Dairesi, K. 2009/502 (10 Şubat 2009), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 8 Temmuz 2023).

gerekleri dolayısıyla kadroların ilanı hususunda idareye geniş hareket marjı tanınması gerektiği kanaatindeyiz.

İstisnai memur kadrolarına yapılacak atamalarda ilan usulüne örnek olarak Millî Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetlerindeki İstisnai Memur Kadrolarına Yapılacak Atamalar Hakkında Yönetmelik md. 6 hükmünde yer alan “*Atamaya yetkili amirin uygun göreceği zamanlarda, kurum içinden atama yapılması planlanan istisnai memur kadroları ve bu kadroların gerektirdiği nitelikler önceden yayımlanarak personele duyurulur.*” şeklindeki düzenleme gereğince kurum içi atamalarda yapılacak duyuru gösterilebilir.

2.5. İstisnai Memuriyet Kadrolarına Atama Usulü

Anayasa md. 70’te memurluğa girme hakkı düzenlenirken memurluğa asaleten atanma usulü DMK md. 58’de düzenlenmiştir. Ay. md. 70 metninde yer alan “*kamu hizmetine girme*” ifadesi ile DMK md. 58’de düzenlenen kişinin kamu görevine ilk kez atanması (asaleten atama) usulü kastedilmiştir.⁴⁵⁶ DMK’da ayrıca memurların kurum içinde yahut başka kurumlara naklen atanmaları (md. 76), memurluktan çekilenlerin yeniden atanmaları (md. 92) ve emeklilerin yeniden hizmete alınması da (md. 93) düzenlenmiştir.⁴⁵⁷ Konumuz gereği bu atama usullerinin detayına girmeyip sadece istisnai memuriyet ile alakalı düzenlemelere değineceğiz.

İstisnai memuriyetlere atama konusunda DMK md. 48’de sayılan genel şartlar dışında özel kanunlarda hususi şartlar belirlenmeyerek idareye geniş bir takdir yetkisi tanındığını belirtmiştik.⁴⁵⁸ İstisnai memuriyete atama, görev ve yer değişikliği işlemlerinde idareye tanınan geniş takdir yetkisi ile normal memurlardan farklı usuller benimsenmesi, öğretide tartışılmıştır. Doktrindeki bir görüşe göre normal memurun atanma, görev ve yer değişikliği işlemi ile yüksek mevkide kadrosu bulunan bir memura uygulanacak işlem arasında bir ayrım gözetilmemelidir.⁴⁵⁹ Aksi görüşe göre ise kamudaki personeli bir piramide benzettiğimiz takdirde, piramidinin

⁴⁵⁶ Diler, *Kamu Personel Hukukunda Liyakat*, 121.

⁴⁵⁷ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 680; Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 189.

⁴⁵⁸ Diler, *Kamu Personel Hukukunda Liyakat*, 63; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 185.

⁴⁵⁹ Tutum, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, 112–113.

alt ve orta seviyelerinde görülen işler görece mekanik ve teknik nitelikli olup yukarı seviyelere çıktıkça yapılan işlerin özelliği değişip teknik niteliği azalır, politik niteliği artar ve sonuçta en tepe noktada idare ile politikanın birbirine karışması hasebiyle bu mevkilerde görevlendirileceklerin farklı niteliklere sahip olmaları gereklidir.⁴⁶⁰

Kadroların ilanı ve yapılan atamalarda adayları sınava tabi tutma yahut seçme, liyakat ilkesinin uygulanmasındaki araçlardan en önemlilerini teşkil etmektedir.⁴⁶¹ İlan ve sınavın önemi had safhada olsa da yetenekli personelin istihdamında zincirin son halkasını teşkil etmektedir.⁴⁶² Belli alanda yeteneği olan, kamu tarafından değerlendirilmesi gereken nitelikli personelin istidamı için katı kariyer ve liyakat sistemini aşmak amacıyla DMK md. 59 yer alan istisnai memurluk düzenlemesi ve aynı Kanun'un 68. maddesinde birtakım istisnalar getirilmiştir.⁴⁶³

Kamu personel yönetiminde istihdam açısından temel mevzuat olan DMK'da sınav ile atama esas, sınavsız atama ise istisnadır.⁴⁶⁴ İstisnai memuriyet kadrolarına sınavsız atanma usulü, liyakat ilkesine aykırı bir durum değildir. Bu usul, memurluğa girişte farklı bir formül olup özel ve farklı nitelik aranan görevlere uyan kişileri getirme ve yetenekli kişileri değerlendirme amacıyla oluşturulmuş idareye esneklik kazandıran bir yöntemdir.⁴⁶⁵ Zira kabiliyet ve siyasi güvenin ön planda olduğu kamu görevlerinde, idarenin kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için geniş bir takdir marjına ihtiyacı vardır. Bu şekilde, göreve uygun olan ve idarenin güvendiği ajanlar istihdam edilerek kamu yararı sağlanabilecektir. İstisnai memuriyetler incelendiğinde ise bu kadrolara yapılacak atamalarda sınav koşulu aranmaksızın liyakat ilkesine özen gösterilmesi halinde hukuka aykırılık bulunmadığı düşüncesindeyiz. Hukuk devletlerinde halin icabından dolayı istisnaların düzenlenebileceğinden yukarıda bahsetmiştik. Bu usul de kadroların niteliği ve personel yönetiminin gereğindendir. İstisnai memuriyet atamalarında liyakat koşulunun sağlanabilmesi ve gerekli itinanın gösterilebilmesi için görevin

⁴⁶⁰ Tutum, *Türkiye'de Memur Güvenliği*, 113.

⁴⁶¹ Mustafa Yuluğ, "Kamu Kesiminde İstihdam Sorunu ve Yeni Personel Rejimi", *AİD* 4/2 (1971), 50.

⁴⁶² Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 156.

⁴⁶³ Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 86; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 157.

⁴⁶⁴ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 158.

⁴⁶⁵ Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 144.

gerektirdiği nitelikler ve atanma koşullarının önceden kanunla düzenlenmesi usulü izlenebilir. Kadronun kriterlerinin önceden belirlenmesi ile istisnai bu görevlere sınavsız atamada liyakat koşulunun sağlanarak gerekli özenin gösterilebileceği kanaatindeyiz.

3 sayılı CBK md. 2 hükmü gereğince I sayılı cetvelde yer alan kadro ve pozisyonlara “Cumhurbaşkanı kararıyla”, II sayılı cetvelde yer alan kadro ve pozisyonlara “Cumhurbaşkanı onayı” ile atama yapılmaktadır.⁴⁶⁶ 3 sayılı CBK md. 3 metninde yer alan üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasındaki şartlar arasında sınav koşulunun aranmadığını göz önünde bulundurursak üst düzey kamu yöneticileri için bir istisnanın öngörüldüğü sonucuna ulaşabiliriz.⁴⁶⁷ Bu belirlemelerden hareketle, II sayılı cetvelde yer alan kadro ve pozisyonların üst kademe kamu yöneticisi olup olmadıkları tartışılrsa⁴⁶⁸ da DMK md. 59’da sayılan ve incelemeye konu olan cetvelde yer alan benzer kadro ile pozisyonların ilgili kanun maddesinde değişiklik yapılarak aynı zamanda istisnai memurluk sayılması gerektiği düşüncesindeyiz.

2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu’nun “Personele ilişkin özel hüküm” başlıklı 12. maddesinde, “MİT personelinin... atama ve hizmet süreleri, ...gibi hususlar yönetmelikle düzenlenir.”⁴⁶⁹ hükmü ile MİT personelinin atama ile ilgili hususların yönetmelik ile düzenleneceği öngörülmüştür. Aynı Kanun’un 32. maddesinde ise “Bu Kanunun muhtelif maddelerinde çıkarılması öngörülen yönetmelikler, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmak suretiyle yürürlüğe konulur. Bu yönetmelikler Resmi Gazete’de yayımlanmaz.”⁴⁷⁰ hükmü ile Kanun’da anılan yönetmeliklere gizlilik kaydı getirilmiştir. İcra edilen görevin gereğinden kaynaklanan bu gizlilik kaydı sebebiyle atama koşullarının nasıl olacağı hakkında malumatımız bulunmamaktadır.

⁴⁶⁶ Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter, Savunma Sanayii Başkanı (DMK md. 59’da hâlihazırda Başkan yerine müsteşar ifadesi yer almaktadır.) , Valiler, Büyükelçiler ve Daimi Temsilcilikler, anılan kararnamenin I sayılı cetvelinde yer aldıkları için yapılan atamalar Cumhurbaşkanlığı kararı ile yapılmaktadır. Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları, 3 s. CBK’nın II sayılı cetvelinde yer aldığı için Cumhurbaşkanlığı onayı ile atanmaktadırlar.

⁴⁶⁷ İriş, *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi*, 96.

⁴⁶⁸ Yukarıda kimlerin üst düzey yönetici sayılacağını incelemiştik. Detaylı bilgi için bkz. “2.3.1.4. Üst Düzey Kamu Yöneticileri”

⁴⁶⁹ Devlet İstihbarat Hizmetleri Ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu, TBMM, RG (11 Mart 1983), Kanun No. 2937.

⁴⁷⁰ Devlet İstihbarat Hizmetleri Ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu.

Bir önceki başlıkta TBMM memurluklarının istisnai memuriyetlerden sayıldığını belirtmiştik. 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu’nun 29. Maddesinde atama esasları düzenlenmiştir. Bu kapsamda TBMM memurluklarına atama hususunda bazı kadrolara sınavla atama⁴⁷¹, bazı kadrolara kanunda sayılan koşulları sağlamak kaydıyla sınavsız atama⁴⁷², bazılarına ise hiçbir şart aranmaksızın doğrudan atama⁴⁷³ usulünün benimsediği görülmektedir.⁴⁷⁴

Son olarak 2017 Anayasa değişikliği öncesinde kimi istisnai memurluklara atanma usullerinde özel düzenlemeler öngörülmüştür. Bu özel düzenlemelerin içerikleri 2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile değişmiştir. Örneğin, valiler 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre İçişleri Bakanlığının önerisi Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırken 2017 Anayasa değişikliği sonrası 3 sayılı CBK ile doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.⁴⁷⁵

⁴⁷¹ 6253 s. Kanun md. 29/7: “Altıncı fıkrafta sayılanlar hariç olmak üzere memuriyete ilk defa İdari Teşkilat kadrolarında başlayacak olanlar, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan sınavda başarılı olanlar arasından sınavla seçilir.”; md. 31: “Yasama uzmanları mesleğe özel yarışma sınavıyla Yasama Uzman Yardımcısı olarak alınırlar.”; md. 32: “Stenograflar mesleğe özel yarışma sınavı ile Stenograf Yardımcısı olarak alınırlar. Stenograf Yardımcısı olarak atanabilmek için TBMM Başkanlığı tarafından verilecek stenografi kursunda başarılı olmak şarttır”.

⁴⁷² 6253 s. Kanun md. 24/3: “TBMM Başkan Başmüsaviri, TBMM Başkan Müsaviri ve Müsavir kadrolarına atanabilmek için üniversitelerin dört yıllık eğitim veren fakültelerinden ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak şarttır.”; md. 29/2: “Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcısı olarak atanabilmek için üniversitelerin dört yıllık eğitim veren fakültelerinden ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve en az on iki yıl kamu ve/veya özel sektörde çalışmış olmak zorunludur.”.

⁴⁷³ 6253 s. Kanun md. 29/7’de aynı maddenin 6. fıkrasında sayılanların sınav koşuluna tabi olmadan atanacağı yazmaktadır. 29/6’da yer alan kadrolar “a) Genel Sekreter, b) İdari, Mali ve Teknik Hizmetlerden, Bilgi ve Bilişim Hizmetlerinden, c) Milletvekili Hizmetleri Başkanlığı hariç, İdari, Mali ve Teknik Hizmetlerden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısına bağlı başkanlıkların başkanları, ç) Araştırma Hizmetleri Başkanlığı hariç, Bilgi ve Bilişim Hizmetlerinden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısına bağlı başkanlıkların başkanları, d), e) Özel Kalem Müdürü ve Müdür yardımcıları, f) Hukuk Hizmetleri Başkanlığının Başkanı, g) Dış İlişkiler ve Protokol Başkanlığının Başkanı, ğ) Strateji Geliştirme Başkanlığının Başkan ve Başkan yardımcıları, h) Hukuk müşavirleri, ı) Mali hizmetler uzmanları, i) İç denetçiler” şeklinde sayılmıştır.

6253 s. Kanun md. 29/1’de Genel Sekreter, Genel Sekreter yardımcıları, TBMM Başkan başmüsavirleri, TBMM Başkan müşavirleri ve Özel Kalem Müdürünün doğrudan, diğer personelin ise Genel Sekreterin teklifi üzerine TBMM Başkanı tarafından atanacağı düzenlenme altına alınmıştır.

⁴⁷⁴ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 133.

⁴⁷⁵ Emin Koç, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları”, *SDÜHFD* 11/1 (2021), 50–51.

Rektör atamaları bu konuya bir başka örnek olarak verilebilir. 2016 yılında yürürlüğe giren 767 sayılı Olağanüstü Hâl KHK'sı öncesinde 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu md. 13'ün 1.7.1992 tarih ve 3826 sayılı Kanunla değişik ilk fıkrasına göre, öncelikle üniversite öğretim üyeleri tarafından seçim yapılarak altı rektör adayı belirlenmekteydi. Ardından bu altı adaydan üçü Yükseköğretim Kurulu (YÖK) tarafından seçilerek Cumhurbaşkanına sunulmaktaydı. Son olarak ise Cumhurbaşkanı, kendisine sunulan bu üç adaydan birini seçerek rektör olarak atamaktaydı.⁴⁷⁶ 3.10.2016 tarihinde yürürlüğe giren 767 sayılı Olağanüstü Hâl KHK'sı ile bunlardan ilk basamak kaldırılmıştır. Buna göre YÖK üç aday önerecek ve Cumhurbaşkanı bu üç aday arasından seçim yaparak rektörü atayacaktı. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu md.13'te 2.7.2018 tarihinde yürürlüğe giren 703 sayılı KHK ile değişiklik yapılmış ve rektörlerin doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanması usûlü getirilmiştir.⁴⁷⁷

2.6. Danıştay Kararları Işığında İstisnai Memuriyete Atanmada Takdir Yetkisinin Kapsamı

İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince idare, kanunda belirtilen yetki koşullarını sağlamak kaydıyla bir idari işlemi tesis edebilir.⁴⁷⁸ İdareye verilen yetkileri düzenleyen kanunlarda belli durumlarda icra edilecek faaliyet bütün ayrıntılarıyla düzenlenirken belli durumlarda yalnızca ana hatlar belirtilmiş ve ayrıntılar idarenin düzenlemesine bırakılmıştır.⁴⁷⁹ İdarenin belirli durumlarda mevzuatta sarıh bir biçimde idarenin nasıl aksiyon alacağı düzenlenmeyerek usulün yalnızca ana hatlarla belirlenmesi yahut mevzuatta açıkça idareye bu yönde bir yetki verilmesi hâlinde, idare tarafından kamu yararının en uygun şekilde gözetilmesi kaydıyla farklı ihtimaller arasında seçim yapması için idareye tanınan hareket serbestisine, takdir

⁴⁷⁶ Kemal Gözler, “Ek-8, Türkiye’de 1992’den Günümüze Rektör Atama Sistemi (“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri” Başlıklı Makalenin Ekidir)” (E-Posta 2019) (Erişim 5 Mayıs 2023), 1.

⁴⁷⁷ Gözler, “Ek-8, Türkiye’de 1992’den Günümüze Rektör Atama Sistemi (“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri” Başlıklı Makalenin Ekidir)”, 2.

⁴⁷⁸ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 404–405.

⁴⁷⁹ Şükrü Karatepe, “İdarenin Takdir Yetkisi”, *TİD* 63/392 (1991), 68; Sinan Seçkin – Gül Üstün, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi”, *MÜHFHAD Mehmet Akif Aydın’a Armağan* 21/2 (2015), 510.

yetkisi denmektedir.⁴⁸⁰ Hukuki niteliği hususunda doktrinde takdir yetkisi, “*nesnelci (objektivist) teori*” benimsenerek tanımlanmaktadır.⁴⁸¹ Bu görüşe göre, bir somut olayda takdir yetkisinin varlığına, söz konusu işlerin dayanağını oluşturan hukuk kurallarının, ilgili işlemin unsurlarını ne ölçüde düzenlediğine bakılarak belirlenmektedir.⁴⁸²

Yasama organının her ayrıntıyı kanun ile düzenlemesi pratik olarak mümkün değildir.⁴⁸³ Halkın iradesinin yansıması olan meclis, kanun ile genel düzenlemeleri yaparken hayatın olağan akışında karşılaşılabilecek konuların yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler ile düzenlenme yetkisini idareye bırakmıştır. Gereklik arz eden takdir yetkisi, idareye bırakılan bu serbest alan içerisinde yer almaktadır.⁴⁸⁴ Hukuk devletinde, idareye belli şartlarda tanınan takdir yetkisi mutlak nitelikte değildir ve yargı erki vasıtasıyla denetim altına alınmıştır.⁴⁸⁵

Anayasa md. 125’in ilk fıkrasında “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” denilmek suretiyle takdir yetkisinin denetime açık olduğu hukuki olarak belirlenmiştir. İYUK md. 2/1-a hükmünde de “*İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı...*” idari yargı yerlerinde iptalleri için dava açılabilceği düzenlenmiştir. Anayasa md. 125 devamında “*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde*

⁴⁸⁰ Ali Ülkü Azrak, “İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdari Takdir Yetkisi”, *İHİD* 6/1-3 (1985), 20; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 433; Ramazan Çağlayan, “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, *AÜEHFD* 7/3-4 (2003), 180; “Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 19 Nisan 1974, K. 1974/456”, *DD* 5/16-17 (1975), 130; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*; Karatepe, “İdarenin Takdir Yetkisi”; Cemil Kaya, *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2014), 26; Seçkin - Üstün, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi”, 510; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 140.

⁴⁸¹ Akgüner, *İdare Hukuku*, 108–114; Çağlayan, “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, 175; Yıldızhan Yayla, “İdarenin Takdir Yetkisi”, *İHFM* 30/1-2 (1964), 203; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, “Mahkeme Kararları Kroniği”, “Maksat Unsuru, Takdir Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi”, *İHFM* 30/3-4 (1964), 1039 vd.

⁴⁸² Çağlayan, “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, 175–176.

⁴⁸³ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 433; Kaya, *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*, 26; Recep Başpınar, “İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetime Tabi Tutulması”, *DD* 1/3 (1971), 64; Mustafa Avcı, *Devlet Memurlarının Nalden Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi* (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2002), 5.

⁴⁸⁴ Takdir yetkisinin hukuk devletinde önemi ve gerekliliği için bkz. Halil Kalabalık, “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı Ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, *GÜHFD* 1/2 (1997), 209–210.

⁴⁸⁵ İsmet Giritli, “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre İdarenin Yetkisini Saptırması”, *İHFM* 21/1-4 (1957), 90; Nuri Alan, “İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü”, *TBB* 2 (1998), 524–525; Yayla, “İdarenin Takdir Yetkisi”, 201.

kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.” hükmü ile takdir yetkisi denetiminin sınırları çizilmiştir. İYUK md. 2/2’de “İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.” şeklinde benzer yönde bir hükme yer verilmiştir.

Mevzuatımızda yer alan düzenlemeler incelendiğinde idarenin eylem ve işlemlerinin denetimi öngörülürken yerindelik denetimi engellenip idarenin takdir yetkisinin muhafazası sağlanarak kuvvetler ayrılığı güvence altına alınmaya çalışılmıştır.⁴⁸⁶ Şunu önemle belirtmek gerekir ki buradaki denetim idarenin takdir yetkisinin yerindeliliğinin denetimi değil, hukukiliğinin denetimidir.⁴⁸⁷ Yargı mercilerince yerindelik denetiminin yapılması idarenin hareket sahasını kısıtlayacak ve hatta fonksiyon gaspına sebep olacaktır.

İdarenin tüm eylem ve işlemlerinin yegâne maksadı “kamu yararı” olmalıdır.⁴⁸⁸ İdare hukukunda tek amaç olan kamu yararı dışında bir maksatla işlem tesisi hâlinde yetki saptırması olarak adlandırılan amaç unsuruna aykırılık ortaya çıkmaktadır.⁴⁸⁹ İdareye tanınan takdir yetkisi kamu yararı dışında başka bir gaye uğruna kullanılmışsa bu durum hukuka aykırılık teşkil edecektir ve hukuka aykırı tesis edilen bu işlemin iptali gerekecektir. Bu noktada idareye tanınan takdir yetkisinde maksat açısından denetim yapılırken maksat unsurunun objektifliğine

⁴⁸⁶ Deniz Daştan, “Takdir Yetkisi, Yargısal Denetim ve Yerindelik”, *İBD* 77/2 (2003), 321.

⁴⁸⁷ Nuri Alan, *Takdir Yetkisi, Yargısal Denetim ve Yerindelik*, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu (Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları), 49.

⁴⁸⁸ Akgüner, *İdare Hukuku*, 463–464; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*; Atay, *İdare Hukuku*, 516; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 418; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*; İlhan Özay, *Günışığında Yönetim* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017); Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-2)*, 84; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 421; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 510.

⁴⁸⁹ Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 465; Bahtiyar Kayışoğlu, *İdari İşlemin Amaç Unsurunda Hukuka Aykırılık (Yetki Saptırması)* (Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014), 65; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 417; Giritli, “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre İdarenin Yetkisini Saptırması”, 124; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*.

dikkat edilip edilmediği sorusu akıllara gelmektedir.⁴⁹⁰ YAYLA'ya göre “*Yargı denetimi açısından önemli olan failin niyeti değil, tasarrufun hukuk âleminde doğurduğu neticenin âmme menfaatine uygunluğudur*”.⁴⁹¹ Bu doğrultuda hukukun hedeflediği kamu yararının gerçekleşmesi halinde işlemin sıhhatli olduğunun kabul edilmesi görüşüne katılıyoruz ve idarenin sübjektif niyetinin ehemmiyetini kaybettiği kanısındayız.⁴⁹²

İstisnai memuriyet kadrolarına atama ve bu kadrodaki görevlerden alma hususunda da idareye geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır.⁴⁹³ Ancak idari nitelikteki bu işlemlerde idareye tanınan takdir yetkisi mutlak değildir, ayrıca denetime tabidir. Aşağıda yargı yerleri tarafından istisnai memuriyet için tesis edilen bu işlemlerdeki takdir yetkisinin kapsamı hakkında, yapılan denetimler neticesindeki içtihatlarla yer verilecektir.

Danıştay kararlarında, istisnai memur atamalarında takdir yetkisinin varlığı hususunda içtihat birliği bulunmaktadır.⁴⁹⁴ Buna karşılık Danıştay, istisnai memuriyete atanan kişilerin görevden alınarak başka kadrolara naklinin gerçekleşmesi durumunda idareye mutlak bir takdir yetkisi tanınmadığı yönünde görüş benimsemektedir.⁴⁹⁵ Danıştay bir kararında bu durumu, “*İstisnai memuriyet olarak sayılan görevlere atama konusunda idareye takdir yetkisi tanınmış ise de, bu memuriyetlerde çalışan kişilerin görevden alınmaları konusunda idarenin mutlak bir takdir yetkisinin bulunmadığı, bu konuda tesis edilecek işlemlerin de, diğer idari işlemler gibi yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden yargı denetimine tabi*

⁴⁹⁰ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 144.

⁴⁹¹ Yayla, “Maksat Unsuru, Takdir Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi”, *İdare Hukuku*, 1040.

⁴⁹² Detaylı bilgi için bkz. Yayla, “Maksat Unsuru, Takdir Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi”, *İdare Hukuku*, 1039–1040.

⁴⁹³ Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 184–185; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 146.

⁴⁹⁴ Danıştay 2. Daire, K. 2021/868 (25 Mart 2021), “Kazancı İctihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023); Danıştay 2. Daire, K. 2020/3477 (25 Kasım 2022), “Kazancı İctihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023); Danıştay 2. Daire, K. 2019/4299 (18 Eylül 2021), “Kazancı İctihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023); Danıştay İDDK, K. 2017/3426 (18 Eylül 2021), “Kazancı İctihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023); Danıştay 5. Daire, K. 2014/2469 (26 Mart 2021), “Kazancı İctihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023); Aynı yönde Bölge İdare Mahkemesi kararı için bkz.; “*Anılan Kanun hükümleri uyarınca kamu görevlilerinin görevlerini ve görev yerlerini değiştirme konusunda İdareye takdir yetkisi tanınmakta ise de, bu takdir yetkisinin mutlak ve sınırsız bir yetki olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğu ve bu yönüyle de yargı denetimine tabi bulunduğu tartışmasızdır.*”, Konya Bölge İdare Mahkemesi (BİM) 2. Daire, K. 2023/127 (18 Ocak 2023), “Kazancı İctihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

⁴⁹⁵ Danıştay 2. Daire, K. 2019/4299; Danıştay İDDK, K. 2017/3426; Danıştay 5. Daire, K. 2014/2469.

*olacağı kuşkusuzdur.*⁴⁹⁶ şeklinde ifade etmiştir. Bu doğrultuda Danıştay, personelin istisnai memurluk görevinden alınarak başka kadrolara atanmasını tesis eden işlemlerde, “...idarece görevden alınmalarına gerekçe olarak gösterilen sebeplerin yanı sıra; nitelikleri, geçmiş hizmetleri, bu görevlerdeki başarıları gibi hususların...”⁴⁹⁷ da dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir.

Başka bir somut olayda Bakan müşaviri olarak atanan personel, müşterek kararname ile ... Genel Müdürlüğü emrine uzman olarak atanmasına ilişkin Bakanlık işleminin iptali ve yoksun kaldığı parasal haklarının yasal faiziyle birlikte ödenmesi istemiyle idare mahkemesinde dava açmıştır. İlk derece mahkemesi, müşavirliği DMK’da düzenlen istisnai memurluklar arasında düzenlendiği belirterek “*Bakanın danıştığı grubu oluşturan müşavirlerini seçme ve hizmetine ihtiyaç duymadıklarını değiştirme yetkisinin bulunduğu, müşavirliğin istisnai memuriyet sayılmasının da bu anlayış çerçevesinde gerçekleştiği, bu halde, 657 Sayılı Kanun’un 76. maddesi kapsamında idareye tanınan takdir yetkisi uyarınca, ... günlü, ... sayılı müşterek kararname ile davacının Bakanlık müşaviri kadrosundan alınarak, Maden İşleri Genel Müdürlüğüne duruma uygun uzman kadrosuna atanmasına ilişkin dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığı*”⁴⁹⁸ gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Davacı, Bakanlık tarafından hakkında tesis edilen işlemin “*kamu yararı ve hizmet gereklerine ters düştüğü ileri sürülerek, mahkeme kararının bozulması*”⁴⁹⁹ talebiyle temyiz yoluna başvurmuştur. Davacının talebi üzerine Danıştay kararında, DMK md. 76’da personel atamada idareye tanınan takdir yetkisinin olup “*ancak, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, sözü edilen bu durumun dava konusu idari işlemin neden ve amaç yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle...*” iptalinin gerekeceğinin yargı içtihatlarıyla kabul edilmiş olduğunu belirtmiştir.⁵⁰⁰ Kararın devamında Danıştay, “...davacının geçmiş hizmetlerinin değerlendirilmesinden, kariyer ve liyakat ilkelerine uygun olarak

⁴⁹⁶ Danıştay 2. Daire, K. 2019/4299; Danıştay İDDK, K. 2017/3426; Danıştay 5. Daire, K. 2014/2469.

⁴⁹⁷ Danıştay 2. Daire, K. 2019/4299; Danıştay İDDK, K. 2017/3426; Danıştay 5. Daire, K. 2014/2469.

⁴⁹⁸ Danıştay 5. Daire, K. 2022/3168 (1 Haziran 2022), “Kazancı İctihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

⁴⁹⁹ Danıştay 5. Daire, K. 2022/3168.

⁵⁰⁰ Danıştay 5. Daire, K. 2022/3168.

*bakanlık müşavirliği görevine atandığı, yaklaşık on üç yıl bu görevi kesintisiz ifa ettiği, Müşavir olarak görev yaptığı süre zarfında, söz konusu göreviyle ilgili olarak hakkında hiçbir adli ve idari soruşturma açılmadığı gibi, disiplin cezası da almadığı ve görevinde başarısız veya yetersiz olduğu yönünde nesnel ve hukuken kabul edilebilir bilgi ve belgenin dosyada bulunmadığı...*⁵⁰¹ tespiti yer vermiştir. Belirtilen bu gerekçeler ışığında, davacının Bakanlık Müşavirliği görevinden alınarak uzman olarak atanmasına ilişkin dava konusu işlemleri hukuka aykırı bulup davanın reddi yolunda hüküm veren İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmetmiştir.⁵⁰²

Her ne kadar Danıştay, istisnai memurların görevden alınmalarında idareye tanınan takdir yetkisini mutlak görmese⁵⁰³ de bazı kararlarında bu yetkiyi daha geniş yorumlamıştır.⁵⁰⁴ Örneğin 26.9.2012 tarihli ve K. 2012/1271 E. 2007/36 sayılı kararında Danıştay, valilerin *“merkez valiliğine atanmalarına ilişkin işlemlerin de yargı denetimine tabi...”*⁵⁰⁵ olduğunu belirtmiştir. Ancak aynı kararda, *“yapılacak yargısal denetimin, valilik statüsü için yukarıda yapılan açıklamalar ile bağdaşır nitelikte olması zorunludur. Bu çerçevede, valilerin atanmaları veya merkeze alınmalarına ilişkin işlemlerin yargısal denetimi yapılırken, idarenin sahip olduğu geniş takdir yetkisi dikkate alınarak...”*⁵⁰⁶ denetim yapılması gerekliliğine vurgu yapmıştır. Bu gerekçe Danıştay İDDK, *“Uyuşmazlık konusu olayda da, açık bir*

⁵⁰¹ Danıştay 5. Daire, K. 2022/3168.

⁵⁰² Danıştay 5. Daire, K. 2022/3168.

⁵⁰³ Danıştay 2. Daire, K. 2020/3477; Danıştay 2. Daire, K. 2019/4299; Danıştay İDDK, K. 2017/3426; Danıştay 5. Daire, K. 2014/2469; ; *“Belirtilen duruma göre, ...'nın alındığı Genel Müdür Yardımcılığı görevine eşdeğer bir göreve atanması sonucunu doğuran Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun anılan yürütmenin durdurulması kararı gereklerini yerine getirebilmesi için Bakanlık Müşavirliği kadrosuna gereksinim duyan davalı idare tarafından, boş kadro bulunmaması halinde mevcut kadroları işgal etmekte olan Bakanlık Müşavirlerinin yukarıda belirtildiği gibi öğrenim düzeyleri, kamuda geçen hizmetleri ve bulundukları görevler yönünden yapılacak değerlendirme sonucuna göre işlem yapması gerektiği ve bu konuda takdir yetkisine sahip olan idarenin "hangi kadronun başlatılması gerektiği" konusunda kural olarak yargı kararı ile zorlanamayacağı açıktır. Hukuki durum böyle olmakla birlikte halen görev yapmakta olan Bakanlık Müşavirlerinin ara kararı ile getirtilen hizmet belgeleri üzerinde Dairemizce yapılan inceleme sonucunda, yukarıda belirtilen ögeler itibarıyla davacıya kıyasla bu görev için yetersiz olanların müşavirlikte tutulduklarının belirlenmesi karşısında, yargı kararı gereklerinin yerine getirilmesi amacıyla davacının Bakanlık Müşavirliğinden alınmasında idarenin açık takdir hatasına düştüğü saptanmış olup, dava konusu işlemlerde...”* belirtilen nedenlerle sebep ve maksat yönlerinden hukuka uyarlık görülmediği hakkındaki karar için bkz. Danıştay 5. Dairesi, K. 1996/3949 (19 Aralık 1996), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

⁵⁰⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (İDDK), K. 2021/349 (24 Şubat 2022), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023); Danıştay 2. Daire, K. 2020/3477; Danıştay İDDK, K. 2012/1271 (26 Eylül 2012), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

⁵⁰⁵ Danıştay İDDK, K. 2012/1271.

⁵⁰⁶ Danıştay İDDK, K. 2012/1271.

*hukuka aykırılık veya değerlendirme hatasının bulunmadığı anlaşıldığından, idareye yasalarla tanınan takdir yetkisi kullanılarak...*⁵⁰⁷ tesis edilen merkeze atanma işleminde hukuka aykırılık görmemiştir. 1976 tarihli eski bir kararında ise “...idareye tanınan takdir yetkisi mutlak ve hudutsuz olmayıp, kamu hizmetinin yararına en etkin ve en verimli bir şekilde yürütülmesi maksadına yönelik bulunmaktadır. İdare kendisine tanınan bu takdir yetkisini kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla ve kullanırken bile kanunların kişilere hak tanıyan ve memurlara teminat getiren hükümlerine aykırı işlem uygulayamayacağı gibi, bu yetkiyi Anayasa ilkelerine aykırı bir şekilde de kullanamaz.”⁵⁰⁸ şeklindeki içtihadı uyarak valinin merkeze nakli konulu idari işlemi hukuka aykırı bulmuştur. İki karar incelendiğinde, Danıştay’ın valilerin merkeze atanması hususunda idareye tanınan takdir yetkisini farklı yorumladığı sonucuna ulaşılmaktadır.

24.2.2022 tarihli ve K. 2021/349 E. 2020/1220 sayılı bir başka kararında Danıştay İDDK, istisnai memurluklarda görevden alma hususunda takdir yetkisini yukarıdaki karar ile benzer şekilde geniş yorumlamıştır. Bahsi geçen kararda ilk derece mahkemesi, davalı idarenin “... Büyükşehir Belediye Başkanlığında Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanı olarak görev yapan davacının, Genel Sekreter Yardımcılığına bağlı olarak idari konularda danışmanlık yapmak üzere kurum içi görevlendirme adı altında uzman kadrosuna atanmasına ilişkin...”⁵⁰⁹ işleminin “Davalı idare bünyesinde uzun yıllar daire başkanlığı görevinde bulunmuş, daire başkanlığından daha önce alınmasına dair işlem yargı kararı ile iptal edilmiş bulunan ve bu görevde başarısızlığına dair herhangi bir tespit bulunmayan davacının müktesabatına uygun bir başka daire başkanlığı görevine atanması gerekirken, uzman olarak atanmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı...”⁵¹⁰ gerekçesi ile iptal edip yoksun kaldığı parasal hakların davacıya iade edilmesine hükmetmiştir. Danıştay İkinci Dairesi ise 19.3.2019 tarih ve K.2019/1343, E. 2016/7161 sayılı kararıyla İDDK tarafında verilen 8.12.2014 tarih ve K. 2014/4778, E. 2012/2648 sayılı bozma kararına uyarak davanın reddine karar

⁵⁰⁷ Danıştay İDDK, K. 2012/1271.

⁵⁰⁸ Danıştay Dava Daireleri Kurulu, “K. 1976/170 (4 Haziran 1976)”, DD 7/24-25 (1977).

⁵⁰⁹ Danıştay İDDK, K. 2021/349.

⁵¹⁰ Danıştay İDDK, K. 2021/349.

vermiştir.⁵¹¹ İlk derece mahkemesi “... dava konusu işlem incelendiğinde, yukarıda belirtildiği üzere, memurların naklen atanmaları konusunda idarelerin haiz olduğu takdir yetkisinin, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek kullanılması gerekirken, davalı idarece davacının görevinde başarısızlığına ya da disiplinsizliğine ilişkin herhangi bir bilgi ve belgenin dosyaya sunulmadığı, davacının uzman kadrosuna atanmasını gerektirecek hukuken kabul edilebilir bir sebebin de gösterilmediği, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilmeden tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı...”⁵¹² gerekçesi ile ilk kararında ısrar etmiştir. İDDK ise tarafına intikal eden dava konusu olayda istisnai memurların naklen atanmalarında, idareye takdir yetkisi tanındığının açık olduğunu belirterek “Somut olayda, idarenin sahip olduğu takdir yetkisini, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı kullandığına dair herhangi bir bilgi belge bulunmadığı dikkate alındığında; Daire Başkanı olarak görev yapan davacının, Genel Sekreter Yardımcılığına bağlı olarak idari konularda danışmanlık yapmak üzere kurum içi görevlendirme adı altında uzman kadrosuna atanmasına ilişkin...”⁵¹³ dava konusu işlemde hukuka aykırılık görmediği gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin ısrar kararında hukuki isabet bulmamıştır.⁵¹⁴

Danıştay 2. Dairesi, 25.11.2020 tarih ve K. 2020/3477, E. 2018/316 sayılı kararında da ilk derece mahkemesince “... Bakanlık ... Başkanlığı görevinden Bakanlık Müşavirliği görevine atanarak yerine başkasının atanmasına ilişkin

⁵¹¹ Danıştay İDDK, K. 2021/349.

⁵¹² Danıştay İDDK, K. 2021/349.

⁵¹³ Danıştay İDDK, K. 2021/349.

⁵¹⁴ Benzer yönde içtihat için; Danıştay’ın ilk derece mahkemesinin “... İdare Mahkemesince verilen ... günlü, E:..., K:... sayılı kararla; davacının 15/04/2013 tarihinde Yakutiye Belediyesi 1. derece özel kalem müdürlüğü kadrosuna 657 Sayılı Devlet Memurları Kanun hükümleri kapsamında açıktan atanarak göreve başladığı, 03/05/2013 tarihinde Kepez Belediyesine, 25/04/2014 tarihinde ise Antalya Büyükşehir Belediyesine memur olarak atandığı, 21/07/2014 tarihinde unvan değişikliği ile Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı görevine getirildiği, dava konusu işlemin tesis tarihine kadar ... Dairesi Başkanı ve Daire Başkanı olarak görev yaptığı, dava konusu işlemle uzman kadrosuna atandığı; davacının istisnai memuriyet olarak sayılan özel kalem müdürlüğüne idarenin takdir yetkisi kapsamında atandığı, davacının kariyer basamakları ile sınav, mülakat veya görevde yükselme sonucu bu istisnai kadroya ve daire başkanlığı kadrosuna atanmadığı, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamakla yükümlü olan idarelere, bu amaca yönelik olarak memurların naklen atanmalarında takdir yetkisi tanınması, bu yetkinin hukuka ve sınırlamalara aykırı olarak kullanıldığına dair hukuken geçerli bilgi ve belgenin de ortaya konulamaması karşısında, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek tesis edildiği sonucuna varılan dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı...” gerekçesiyle davanın reddine hükmünü onadığı karar için bkz. Danıştay 2. Dairesi, K. 2022/945 (3 Şubat 2022), “Kazancı İçtihat Bilgi Bankası” (Erişim 01 Eylül 2023).

işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine...⁵¹⁵ hükmettiği kararı, hukuka aykırılık görmediği gerekçesiyle onaylamıştır. İlgili kararda yer alan, “Memurların görev ve görev yerinin değiştirilmesi hususunda İdarenin takdir yetkisi bulunduğu açık ise de, Danıştayın yerleşik içtihatlarında da belirtildiği üzere, bu yetki mutlak ve sınırsız olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır. Takdir yetkisine istinaden tesis edilen idari işlemlerin de, muhakkak surette gerçek ve hukuken geçerli sebeplere dayanması gerekmektedir. Takdir yetkisine dayalı idari işlemlerin dava konusu edilmesi durumunda, İdarece işlemin tesisi için somut bir sebep gösterilmemesi, sebep olarak gösterilen olay ve nedenlerin gerçeği yansıtmaması veya işlemin tesisi için yeterli bulunmaması veyahut takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığıнын tespit edilmesi halinde, dava konusu idari işlemin sebep unsuru yönünden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalinin gerekeceği, yerleşik yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır.”⁵¹⁶ şeklindeki karşı oy yazısında ise istisnai memurluklarda görevden alma kriterleri ve bu hususta izlenmesi gereken usul belirtilerek somut olayda davacının görevden alınmasını gerektirecek haklı sebebin var olmadığı yönünde görüş beyan edilmiştir.

İstisnai memurlar, siyasi ve kişisel güven unsurundan kaynaklanan görevin gerekliliklerinden dolayı idareye tanınan geniş takdir yetkisi ile atanmaktadırlar. Ancak idare istisnai memur kadrolarına atama yaparken de “yönetmelik gereksinimleri” ve “kamu yararını” gözetmek zorundadır.⁵¹⁷ Doktrin ve yargı kararları incelendiğinde de bu atamalarda idareye takdir yetkisi tanınması gerektiği ancak bu yetkiye kamu yararı ile hizmet gereklerinin gözetilerek sınırlamalar getirilebileceği ve takdir yetkisinin mutlak olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu yetkinin denetimi de diğer idari işlemlerde olduğu gibi kamu yararı bağlamında gerçekleştirilecektir. Bu noktada YAYLA’nın, amme menfaatinin tesisi sağlandıktan sonra idarenin subjektif niyetine bakılmaması gerektiği yönündeki görüşünü hatırlatmak isteriz. Zira idare tarafından görevin gereklerine uygun yakınların atanması, amme menfaatini gerçekleştirirse de liyakat ilkesinin sağlanması noktasında tereddüt oluşturmaktadır.

⁵¹⁵ Danıştay 2. Daire, K. 2020/3477.

⁵¹⁶ Danıştay 2. Daire, K. 2020/3477.

⁵¹⁷ Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 185.

Çalışmamızın ilk bölümünde bahsettiğimiz ve Osmanlı Devleti'nin son döneminde hazırlanan “*Memurîn-i Mülkiyenin Terakkî ve Teakudü Hakkında Ba-irade-yi Seniyye Neşrolunan Kararname*” ile bakanların ve valilerin bizzat kendileri ya da altındaki memurlar aracılığıyla yakın hısımlarını görevli oldukları bakanlığa yahut kazaya tayin etmeleri yasaklanmıştır.⁵¹⁸ O halde idarede görevli ve yönetici pozisyonundaki kişiler ile yakın hısımlıkları bulunanlar, vazifenin gereklerine uygun olsa da mezkûr Kararname’de bahsedilen bölgelere atanmalarının mümkün olmadığı sonucuna ulaşabiliriz. Günümüzde memur atamaları ile ilgili bu şekilde doğrudan bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak istisnai memurluklar için bu çeşit bir düzenlemenin hazırlanması gerektiği kanaatindeyiz. Zira istisnai memur atamaları suiistimale açık bir konudur ve denetimi bu sebeple hayli ehemmiyetlidir. Bunun için yapılacak denetim ve kanuni düzenleme açısından ikili bir ayrıma gidilmelidir. İdari faaliyet ve görevin gerektirdiği niteliklerin ağır bastığı vazifelere yapılacak atamalarda benzer bir düzenleme getirilebilir. Bu kadrolara yapılacak atamalar, getirilecek bu düzenleme, kamu yararı ve liyakat ile kariyer ilkeleri çerçevesinde denetlenebilir. Siyasi güven unsurunun önemli olduğu diğer vazifeler için yapılacak atamalarda ise bu düzenleme dikkate alınmamalı ve YAYLA’nın ifade ettiği üzere objektif olarak kamunun yararının sağlanması koşulu göz önünde bulundurularak denetim yapılmalıdır. Siyasi güvenin unsurunun diğer koşullara göre daha mühim olduğu atamalarda kamu yararının objektif açıdan denetlemesi usulünün benimsenmesi, yürütme erkinin hareket marjını kısıtlamamak amacıyla önerilmiştir.⁵¹⁹

İstisnai memurların görevden alınmalarındaki denetimde ise farklı hususlar incelenerek denetim yapılmalıdır. Her ne kadar istisnai memur kadroları DMK içerisinde ayrı bir konumda düzenlense de atama sonrasında kadronun adından da anlaşılacağı üzere memur güvencelerinden faydalanabilecektir. Bu çerçevede yapılacak denetimlerde kamu yararı yanında liyakat ve kariyer ilkeleri de göz önünde bulundurulacaktır. Kararlarda belirtildiği üzere istisnai memurlar görevden alınırken geçmiş hizmetleri ve vazife içerisindeki sicili incelenerek her olay için ayrı değerlendirmeler yapılmalıdır. Bu şekilde kamu yararı, liyakat ilkesi ve adalet, tam anlamıyla sağlanabilecektir.

⁵¹⁸ İbrahim Hakkı, *Hukuk-ı İdare Birinci Cilt*, 210.

⁵¹⁹ Zira politik gerekçelerle yapılan atamaların da demokrasinin bir unsuru olduğu unutulmamalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSTİSNAİ MEMURİYET VE LİYAKAT İLKESİ

Çalışmamızda en önemli nokta, normal memur atamalarından farklı şekilde ele alınan liyakat koşuludur. İstisnai memuriyet atamalarında sınav şartının olmaması, liyakat ilkesinin hayata geçirilmesinde güçlük oluşturmaktadır. Hatta kişilerin istisnai memuriyet kadrolarında sınavsız mesleğe kabulünün ardından sınav ile girilebilecek kadrolara atanması usulüne, Sayıştay raporlarında rastlanmaktadır. Bu bölümde bu husus detaylı şekilde incelenecektir.⁵²⁰ Liyakat ilkesini, bu derece önemli görevlere atamalarda mevzuatta düzenlemek yeterli değildir. Zira diğer kamu görevlisi niteliğindeki istisnai memurlar için liyakat ilkesi daha hassas değerlendirilmelidir.

Ehil olmayan kimselerin görev alması, tarihi ve dini metinlerde de görüldüğü üzere, toplumsal kargaşa ve düzenin bozulmasına hatta devlet kurumunun iflasına yol açmaktadır. Söz konusu durumların önüne geçebilmek ve kamu düzenini tesis edebilmek açısından mahiyeti tartışılmaz olan istisnai memuriyetlere, kayırmacı atamaların yapılmaması şarttır. Hukukumuzda mevzuat hükümlerinde kesin bir şekilde yasak olan bu durumun hayata geçirilmesi zaruridir.

1. İstisnai Memuriyette Liyakat Koşulunun Kamu Yönetimine Etkisi

İstisnai memurluk Anayasa md. 128’de yer alan memur ve diğer kamu görevlileri sistemi içerisinde yer almaktadır.⁵²¹ Memuriyetler için var olan liyakat unsuru, bu bağlamda istisnai memuriyet için de geçerli olmalıdır. Ancak istisnai memuriyetler, adından da anlaşılacağı üzere istisnai bir statünün tanınması neticesinde düzenlenmiştir. Bu sebeple DMK md. 61’de düzenlendiği üzere atamalarda sınav koşulu aranmamaktadır. DMK md. 59 hükmünde tahdidi şekilde sayılan söz konusu kadrolara atamada sınav koşulunun aranmamasının gayesi, görevin gereklerinin ve siyasi güven unsurunun teminidir. Buna rağmen istisnai

⁵²⁰ Bkz. “Üçüncü Bölüm: 4. Sayıştay Karar Ve Raporlarında İstisnai Memuriyet ve Liyakat İlkesi”.
⁵²¹ Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 89.

memur görevlendirmeleri -3 sayılı CBK I sayılı cetvelde sayılanlar hariç- iktidarın el değiştirmesi halinde kendiliğinden sona ermediğinden, siyasi nitelikte değillerdir.⁵²²

AY. md. 70'te görevin gerektirdiği nitelikler dışında memuriyete kabulde koşul aranmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ay. md. 10'da ise kanun önünde eşitlik ilkesi düzenlenmiştir. Bu iki hüküm bir arada değerlendirildiğinde, memuriyete kabulün koşulları herkes için aynı olmalı ve önceden belirlenmelidir. Lakin DMK md. 59 hükmü ile düzenlen istisnai memuriyet müessesesi bu duruma aykırılık teşkil etmektedir. İstisnai memuriyet atamaları değerlendirilirken Anayasa md. 70 metninde yer alan “görevin gerektirdiği nitelikler” ibaresinden “mesleki nitelikler” ve “yönetmelik lüzum” anlaşılmalıdır.⁵²³ Görevlerde gerekli nitelikler dışında başka bir şartın aranmayacağı ifadesinden çıkarımla elde ettiğimiz liyakat unsurunun istisnai memuriyette, normal memuriyetler ile farklılık arz etmesi, işin doğası gereğidir. Belirtilen farklılık nedeniyle istisnai memurluk kurumunun, eşitlik ve kariyer ilkelerini benimseyen Türk Kamu Personel yönetimi açısından olumsuz nitelikte bir gelişme olduğuna dair kabule katılmıyoruz.⁵²⁴ Aksine istisnai memurluk, Türk kamu yönetimine esneklik kazandıran, farklı yetenek gerektiren vazifelere uyan memurları kazandıran ve siyasi hedeflerin temini açısından yürütmeye geniş takdir marjı veren bir usuldür.⁵²⁵ Şunu da belirtmek gerekir ki istisnai memuriyetler içerisinde, üst düzey yöneticilere ait pozisyonlar ve gizlilik yahut yetenek gerektiren görevlerin kadroları yer almaktadır. Üst düzey yöneticilikte atanma koşulları sağlandığı takdirde, ilgili kadrolara istihdam edilenlerin politika belirleyici olmaları nedeniyle siyasi güven konusu gündeme gelmektedir. Yetenek yahut gizlilik arz eden görevlerde ise sınav koşulundan daha öte, mesleki yeterlilik ve itimat söz konusu olmaktadır. Bu belirlemeler ışığında memurluğa “dışarıdan tayin yolunu açan” istisnai memuriyet müessesesi genel anlamda, liyakat sistemine de Anayasa'ya da aykırılık teşkil etmemektedir.⁵²⁶

⁵²² 3 sayılı CBK md. 4; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 53.

⁵²³ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 244.

⁵²⁴ Mutlu Yıldırım, “Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm Ve Meritokrasi”, *MCBÜSBD* 11/2 (2013), 376.

⁵²⁵ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 207; Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 189; Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 86; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 69.

⁵²⁶ Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 207.

Mezkûr müessesenin suiistimal edilerek istisnai memurluk kadrolarının genişletilmesi bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵²⁷ Örneğin mecliste çalışan bahçıvan ve büro memuru gibi görevlerinin özel bir mahiyeti olmasa da istisnai memuriyet kapsamına dâhil edilmesinin Anayasa’ya aykırılık teşkil ettiği, kanısındayız.⁵²⁸ Bu hususu olumsuz bir gelişme olarak değil, insanların çıkarları doğrultusundaki hareketlerinin bir neticesi olarak kabul etmekteyiz.

2. İstisnai Memuriyette Liyakat Koşulunun Adalet Etkisi

Her şeyden önce adalet olgusunun devletin temel yapı taşı olduğu belirtilmelidir. Bu noktada Hz. Ömer’in (radiyallahu anh) “*Adalet, mülkün temelidir.*”⁵²⁹ sözünün fazlasıyla önemli olduğu anlaşılmaktadır. Adalet olgusunun bozulması ile toplum kargaşaya sürüklenecek ve halk devletine olan güveni kaybedecektir.⁵³⁰ Zira devlet uhdesindeki bireylerin birlikte yaşamaları sağlan yapı taşlarından olan adalet zedelenmiştir. Çalışmamızın ilk bölümünde liyakat ilkesini detaylı bir şekilde incelerken adalet ile liyakat arasındaki bağlantıya değinmiştik.⁵³¹ Bize göre liyakat yani görevi ehline emanet etme, adaletin mütemmim cüzünü teşkil etmektedir.

Devletin, ülkesinde yaşayan insanlara sunacağı hizmetler, kamu personeli eliyle gerçekleştirilmektedir. Bu hizmetlerin temininde, kamu personeli çeşitli vazifeler üstlenmektedir. Devlet, bahsedilen hizmetlerin etkin bir şekilde sağlanması ile mükelleftir. Kamu personeli, yerine getirilecek göreve ehil ve donanımlı olmazsa kamu hizmetleri aksayacaktır. Hizmetlerin aksaması neticesinde devlete duyulan güven de azalacaktır. En nihayetinde kamu düzeninin artarak bozulması kargaşaya yol açacaktır.

Kamu personelinin emanet olarak üstlendiği vazifeye seçilmesi esnasında liyakatten uzak ve taraflı bir usul benimsenirse, bu halde bireylerdeki adalet duygusu

⁵²⁷ Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 188–189; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 175–178.

⁵²⁸ Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 91.

⁵²⁹ Abdullah Bağdemir, ““Adalet Mülkün Temelidir” Özdeyişi Üzerine”, *International Turkish Studies/Türkoloji Araştırmaları - Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic* 4/3 (2009).

⁵³⁰ İbn Haldun, *Mukaddime*; Nizamü’l-Mülk, *Siyasetname*, xx.

⁵³¹ Bkz. “Birinci Bölüm: 1.3. Liyakat İlkesinin Adalet ile İlişkisi”

da zedeleneyecektir. Aynı zamanda adil olmayan tutumlar neticesinde kamu görevlerine layık olmayan kişiler atanabilecektir. Bu durum sonucunda millet, adalete ve devlete olan inancını kaybedebilecektir. En nihayetinde kamu düzeni bozulacak ve devlet teşkilatı işlevselliğini yitirecektir.

Devletin temelini teşkil eden adaletin sağlanabilmesi için emanet olarak kabul edilen kamu görevlerine atama yapılırken liyakatli ve ehil kişilerin seçilmesi zaruridir. O halde adaletin bozulmasını engellemek ve vatandaşların devlete olan güvenini kaybetmelerinin önüne geçmek maksadıyla liyakat ilkesini kamu personel seçiminde esas almalıyız.

Hukuk devletlerinde, halin icabından kaynaklanan istisnalar sonucu ayırık hükümler getirilebileceğinden bahsetmiştik. Görevin gerekleri ve siyasi güven unsuru sebebiyle geçmişten günümüze kamu görevlerine ayırık hükümler çerçevesinde atanan kadrolar olmuştur. Bir önceki başlıkta bahsettiğimiz üzere bu husus yönetsel bir gerekliliktir. İstisnai memuriyet atamalarında, liyakat ilkesinin önemli bir unsurunu teşkil eden sınav koşulu aranmamaktadır. Bu noktada istisnai memur atamaları, liyakat ilkesine aykırı mıdır sorusu gündeme gelmektedir. İstisnai memur müessesinin suiistimal amacıyla getirilmediği açıktır. Ancak kanuna karşı hile yapılarak istisnai memur kadrolarına atanan personelin kısa sürede normal memur kadrolarına geçişinin sağlandığı uygulamalar da görülmektedir.⁵³²

Liyakat ilkesinin adalet olgusunun ayrılmaz bir parçası olduğunu belirtmiştik. Liyakat ilkesi ve kamu görevine kabul hususu birlikte düşünüldüğünde, mutlak eşitliğin adaleti sağlamayacağı gerçeği de unutulmamalıdır. Bu noktada üstlenilecek görevin gerekleri, personelin nitelikleri ve idare içerisindeki verim hususları göz önünde bulundurulmalıdır.⁵³³ Ancak istisnai memur atamalarının liyakat ilkesi ve sınav koşulunu etkisiz hale getirmek amacıyla kullanılmasının adaleti zedeleyeceği aşîkârdır. Bunu neticesi olarak emanet niteliğindeki kamu vazifeleri ehline verilmemesi ve adaletin zedelenmesi kamu düzenini bozacaktır. O halde liyakat koşulu ayırık bir statüde olan istisnai memuriyetlerde farklı şekillerde sağlanmalıdır. Aynı zamanda bu koşulunun denetimleri daha itinalı bir şekilde yapılmalıdır. Çalışmamızın bu son bölümünde buna ilişkin önerilere yer verilecektir.

⁵³² Bkz. “Üçüncü Bölüm: 4. Sayıştay Karar ve Raporlarında İstisnai Memuriyet ve Liyakat İlkesi”

⁵³³ Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 181 vd.

3. İstisnai Memuriyette Liyakat Koşulunun İyi İdare İlkesine Etkisi

İdare mefhumu TDK Sözlüğü'nde, “Yönetme, çekip çevirme; güdüm, yönetim; Ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin bütünü; Bir kurum veya kuruluşun yönetildiği yer veya makam”⁵³⁴ şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı sözlükte yönetim mefhumu ise “Yönetmek işi; idare”⁵³⁵ olarak ifade edilmektedir. İdare ve yönetim eş anlamlı olarak kullanılabilir.⁵³⁶ Kamu hukuku doktrininde kimi zaman, “idare” ifadesi yerine “yönetim” ifadesi kullanılmıştır.⁵³⁷ Literatürde idare ve yönetim kavramları yerine “yönetişim” ifadesinin de kullanıldığı gözlemlenmektedir.⁵³⁸ Yönetim kavramına işteşlik ekinin eklenmesi ile oluşan “yönetişim” mefhumu ise, bir yönetim anlayışının sahip olması gereken özellikleri ve yönetenle birlikte mevcut diğer aktörlerin de yönetme fiiline dâhil olmalarını ifade etmektedir.⁵³⁹ Yönetişim ibaresi iyi sıfatı ile birlikte kullanılmaktadır ve geleneksel kamu yönetiminin eksikliklerini gidermek amacıyla geliştirilmiş bir yönetim anlayışıdır.⁵⁴⁰ Yönetim ve yönetişim mefhumları tanım ve içerik açısından farklılık gösterse de kapsam itibarıyla temelde benzerlik arz etmektedir.⁵⁴¹ Hukuk alanında yapılan çalışmalarda “idare (yönetim)” kavramı kullanılırken diğer alanlarda yapılan çalışmalarda ise “yönetişim” mefhumunun kullanıldığı ifade edilebilir.⁵⁴² Bu çalışma hukuk alanında olduğu için yönetim ve yönetişim ibareleri yerine “idare” ifadesinin kullanılması tercih edilecektir.

Genel anlamda idare, belirli bir amacı gerçekleştirmek için kurulan teşkilatı yahut bu amaca ulaşmak için gerçekleştirilen insan faaliyetini ifade ettiği gibi belli

⁵³⁴ TDK Sözlüğü, "idare".

⁵³⁵ TDK Sözlüğü, "yönetim".

⁵³⁶ Yönetim kavramının tanımları için bkz. Arzu Yalçın, *İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları* (Sakarya: Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 7 Temmuz 2010), 4–5; Selman Sacit Boz vd., “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, *SÜHFD* 27/3 (2019); İsmail Yeşil, *Avrupa Birliğinde İyi Yönetişim ve İyi İdare Hakkı* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2023), 17 vd.

⁵³⁷ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016); Özay, *Günüşiğinde Yönetim*.

⁵³⁸ Boz vd., “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, 499.

⁵³⁹ Boz vd., *Kamu Personel Hukuku*, 501–502; Yalçın, *İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, 7–8; Yeşil, *Avrupa Birliğinde İyi Yönetişim ve İyi İdare Hakkı*, 26.

⁵⁴⁰ Boz vd., “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, 502; Yalçın, *İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, 8; Yeşil, *Avrupa Birliğinde İyi Yönetişim ve İyi İdare Hakkı*, 20–25.

⁵⁴¹ Boz vd., “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, 501–504; Yeşil, *Avrupa Birliğinde İyi Yönetişim ve İyi İdare Hakkı*, 17–26.

⁵⁴² Boz vd., “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, 504.

bir makam anlamına da gelmektedir.⁵⁴³ Genel anlamda idare ise kamu idaresi ve özel idare şeklinde ikiye ayrılmaktadır.⁵⁴⁴ Çalışmamızı ilgilendiren kamu idaresi -kısaca idare- kavramı organik ve fonksiyonel olmak üzere iki şekilde kullanılmaktadır.⁵⁴⁵ Organik anlamda idare, yasama ve yargı organları dışında kalan ve yürütme organının doğal uzantısı statüsündeki teşkilatı, kuruluşu ve personeli ifade etmektedir.⁵⁴⁶ Fonksiyonel anlamda idare ise yasama ve yargı işlevleri haricinde idarenin eylem ve işlemlerine karşılık gelmektedir.⁵⁴⁷

Geçmişten günümüze değişen ve gelişen her şey gibi, idare kavramının da tanımı ve kavramsal çerçevesi zaman içerisinde farklılık göstermiştir.⁵⁴⁸ Bu noktada karşımıza iyi idare ibaresi çıkmaktadır. İyi idare kavramı, bireye insan onuruna uygun bir muamelenin uygulayan, bireyin makul ve haklı her türlü beklentisinin gerçekleştiren, her zaman yanında olan ve kendisine güven duyulan şeffaf bir yönetim olarak tanımlanmaktadır.⁵⁴⁹ İyi idare anlayışı, geleneksel anlamda idare kavramını rafa kaldırmayıp birey ile idare arasındaki ilişkileri nitelikli hale getirmek amacıyla geliştirilen bir ilkedir.⁵⁵⁰

Fransa'nın Biarritz kentinde 13-14 Ekim tarihlerinde gerçekleşen Avrupa Birliği zirvesinde, 7 devlet ve hükümet başkanlarının bilgisine sunulan ve kabul gören Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (ABTHŞ), 7-8 Aralık'taki Nice Zirvesi'nde onaylanarak resmiyet kazanmıştır.⁵⁵¹ Bu düzenleme doğrultusunda idare, temel

⁵⁴³ Akgüner, *İdare Hukuku*, 3; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 32; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 63; Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 32; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 47-48; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 27.

⁵⁴⁴ Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 32; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 27.

⁵⁴⁵ Akgüner, *İdare Hukuku*, 6-7; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 32; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 66; Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 33; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 17; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 47 vd.; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 28.

⁵⁴⁶ Akgüner, *İdare Hukuku*, 6 vd.; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 32; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 66; Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 32; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 17-18; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 48-50; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 27.

⁵⁴⁷ Akgüner, *İdare Hukuku*, 11 vd.; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 32; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 67 vd.; Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 32; Gözübüyük - Tan, *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*, 18 vd.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1)*, 50 vd.; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*, 27.

⁵⁴⁸ Boz vd., "İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare", 499.

⁵⁴⁹ Bahtiyar Akyılmaz, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", *AHBVÜHFD* 7/2 (2003), 144.

⁵⁵⁰ Annamaria Bonomo, "İyi İdare İlkesi ve İdarenin Sükûtu: Sorunlu Bir İlişki", çev. Nuray Sümer, *DEÜHFD* 21/2 (2019), 955.

⁵⁵¹ "(1) Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir. (2) Bu hak, herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin

anlamda her bir bireyin meselesini adil, tarafsız ve makul sürede ele aldığında “iyi” niteliğini kazanmaktadır.⁵⁵² 2001 yılında Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen “İyi Yönetim Beyaz Kitabı”nda⁵⁵³, iyi idare anlayışı açıklanmaktadır.⁵⁵⁴ Hukuki bağlayıcılığı olmayan bu metin incelendiğinde iyi idare ilkesinin temelinde şeffaflık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, etkinlik, tutarlılık şeklinde beş unsurun yer aldığı sonucuna ulaşılmaktadır.⁵⁵⁵

14.6.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile “...kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak...”⁵⁵⁶ amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) kurulmuştur. Ülkemizde iyi idare ilkesinin çerçevesinin çizilmesi için KDK tarafından 2019 yılında “İyi Yönetim İlkeleri Rehberi”⁵⁵⁷ yayımlanmıştır. 28.3.2013 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik md. 6 esas alınarak KDK tarafından yayımlanan bu rehberde, iyi idare ilkeleri, “kanunlara uygunluk, eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verebilirlik, kazanılmış hakların

dinlenmesini isteme hakkını; herkesin, kendi dosyasına erişme hakkını ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesini; idarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğünü içerir. (3) Herkes, Birliğin kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, Üye Devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Birliğe tazmin ettirme hakkına sahiptir. (4) Herkes, Birliğin kuruluşlarına, Antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur.” ; Charter of Fundamental Rights of the European Union (ABTHŞ), 2000/C 364/01, md. 41, “https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf” (Erişim 15 Ekim 2023); Akyılmaz, “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, 145; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 577; Hakan Taşdemir – Hasan Demir, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, *AAÇD* 2/3 (2002), 94; Detaylı bilgi için bkz. Yüksel Metin, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, *AÜSBFD* 57/4 (2002), 35 vd.

⁵⁵² Bonomo, “İyi İdare İlkesi ve İdarenin Sükûtu: Sorunlu Bir İlişki”, 956.

⁵⁵³ “Beyaz Kitap, yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm önerilerini içeren Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında yayınlanan “Yönetişim Üzerine Beyaz Kitap” başlığını taşıyan ve COM (2001) 428 numaralı belgedir.” bkz. Fatih Demir, “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci”, *AİD* 42/4 (2009), 81 (1 numaralı dipnot).

⁵⁵⁴ Boz vd., “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, 505.

⁵⁵⁵ Boz vd., “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, 505; Demir, “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci”, 81–88; Yalçın, *İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, 19–20.

⁵⁵⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, *Resmi Gazete* 28338 (29 Haziran 2012), Kanun No. 6328, md. 1.

⁵⁵⁷ *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi* (Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), 2019).

korunması ve haklı beklentiye uygunluk, dinlenilme ve savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması” şeklinde açıklanmıştır. İlgili rehberde, hesap verilebilirlik ilkesi doğrultusunda idarenin “İdare kendilerine verilen görev, amaç ve hedefleri doğrultusunda insan kaynakları planlaması yapmalı ve işe alım ile yükselmede liyakat ve ehliyeteye dayalı istihdama...”⁵⁵⁸ önem vermesi gerekliliği belirtilmiştir. KDK bu ilke doğrultusunda, 15.5.2020 tarih ve 2020/7420-S.20.11706 sayılı kararında “...mevzuatta tanımlanan bir görev olmamakla birlikte birim sorumluluğu pozisyonuna yapılacak görevlendirmelerin, atanacak kişinin kadro ve eğitim durumu da dikkate alınarak, çalışma barışını bozmayacak şekilde yapılması yönünde...”⁵⁵⁹ idareye tavsiyede bulunulması gerekliliği sonuç ve kanaatine varmıştır. Liyakat ilkesinin uygulanmadığına dair kendisine yapılan başvurularda KDK, iyi idare ilkelerini de göz önünde bulundurarak “tavsiye kararı, ret kararı, kısmen tavsiye kararı, kısmen ret kararı ile kısmen tavsiye kısmen ret kararı” vermektedir.⁵⁶⁰

Bahsedilen iyi idare ilkesinin gerçekleştirilerek, bireylere etkin ve tarafsız bir hizmetin sunulması için liyakat ilkesi temele alınarak personel seçimine gidilmelidir. KDK kararlarında da atanacak personelin eğitim ve kadro durumunun dikkate alınması gerekliliği tavsiye edilmiştir. İstisnai memurların üstlendikleri vazifelerde de idarenin etkin ve iyi idare ilkesi doğrultusunda işleyebilmesi için personelin göreve layık kişiler olması önem arz etmektedir. İstisnai memur kadroları vazifenin gerekleri ve siyasi güven unsuru gözetilerek vazifeye atanmaktadırlar. Örneğin, politika belirleyici konumdaki istisnai memurlar, siyasi bir güven gözetilerek atanmışlardır. Üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki istisnai memurların görevli olduğu kurumda şeffaflık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve tutarlılık unsurları doğrultusunda politika belirlemesi, iyi idarenin tesis edilmesini

⁵⁵⁸ İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, 87.

⁵⁵⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), K. 2020/7420-S.20.11706 (15 Mayıs 2020), 10-11, “Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Arama Bilgi Bankası” (Erişim 12 Ekim 2023).

⁵⁶⁰ Bkz. KDK, K. 2022/4686-S.22.7120 (6 Nisan 2022), 4, “Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Arama Bilgi Bankası” (Erişim 12 Ekim 2023); KDK, K. 2022/7910-S.22.12126 (20 Haziran 2022), 3, “Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Arama Bilgi Bankası” (Erişim 12 Ekim 2023); KDK, K. 2022/12702-S.22.19400(30 Eylül 2022), 1 vd., “Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Arama Bilgi Bankası” (Erişim 12 Ekim 2023); Lütfullah Ün, “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesinin Uygulanmasını Denetleyici Kurumların Rolü”, AMAÜSBD 10/1 (2022), 467.

sağlayacaktır. Bu sebeple işi bilen, donanımlı ve vazifenin gereklerini sağlayan kişilerin bu görevlere getirilmeleri önem arz etmektedir.

4. Sayıştay Karar ve Raporlarında İstisnai Memuriyet ve Liyakat İlkesi

Kamu kaynaklarının etkin kullanımı, kamu yararı, adalet ve iyi yönetim ilkeleri amacıyla istisnai memuriyet atamalarının Sayıştay tarafından denetlenmesi oldukça önemlidir. Yapılan denetimler sonunda hazırlanan raporlarda, normal memur kadrolarına yapılacak atamalarda liyakat ilkesi ve bu ilkenin unsuru olan sınav uygulamasını etkisiz kılacak ölçüde istisnai memurluk kurumunun kullanıldığına dair durumların varlığı söz konusudur.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Merkez Saymanlığı 2002 yılı hesabının incelenmesi esnasında, denetçi tarafından hesaplarda yapılan değerlendirme sonrasında “Bazı kişilerin, 657 sayılı Kanunun 59'uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memuriyet kadrolarına atandıktan bir müddet sonra, Devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara girmeden ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu”⁵⁶¹ tespit edilmiş ve durum Sayıştay 1. Başkanlığına iletilmiş ardından Başkanlık tarafından görüşülmesi üzere Sayıştay Genel Kuruluna (SaGK) havale edilmiştir. SaGK, istisnai memur uygulamasının kamu personel rejiminin lüzumu olduğunu ve yalnızca hizmetin gereği için kullanılması icap eden bir usul olduğunu ifade etmiştir.⁵⁶² Ancak SaGK, istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanmaları hususunda DMK’da açık bir düzenlemeye yer verilmediğini belirtmiştir. SaGK mezkûr kararında, DMK md 46 ila 57’de düzenlen

⁵⁶¹ SaGK, K. 5119/1.

⁵⁶² “...sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, Devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması , ...657 sayılı Kanunun anılan 59'uncu maddesinin gerekçesinde, istisnai memurlukların bu tasarı ile de muhafaza edildiği, ancak tasarıda bu kadronun çok daraltılmış olduğundan ve bir taraftan zaruretlar kabul edilirken, öte yandan zaruretların zorlanması yoluyla normal bir meslek sınıfının imtiyazlı statüye sokulmaması için dikkat gösterildiği, bu memurluklara atama yapılırken tasarıdaki atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi gibi hükümlerle bağli kalınmayacağı...”, SaGK, K. 5119/1.

normal memur atanması usulünü izah ederek⁵⁶³ asli devlet memurluğuna atanabilmek için sınavda başarılı olma şartının öncelikli olduğunu zikretmiştir.

Genel Kurul tarafından yapılan inceleme ve belirlemeler sonrasında: *“Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Merkez Saymanlığı 2002 yılı hesabının merkezde incelenmesi sırasında, bazı kişilerin anılan 657 sayılı Kanunun 59'uncu maddesi hükmüne istinaden Devlet memurluğuna atanmalarından kısa bir süre sonra, Devlet memurluklarına atanacak olanlar için yapılmış bulunan sınavlara katılmadıkları ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadıkları halde, diğer memurluklara naklen atandıkları anlaşılmaktadır. Ancak, açıktan istisnaî memurluklara atanmaların diğer memur kadrolarına naklen atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış olan sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atanmayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnaî memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, Devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atanmayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yaratmaktadır. Ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnaî memurluk kadrolarının sınavsız Devlet memuru teminine yönelik bir uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da gelmektedir. Bu da, Anayasanın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici... Öte yandan, 657 sayılı Kanunun temel ilkelerinden birisi de, liyakat ilkesidir. Anılan Kanun, Devlet kamu hizmetlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmış ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında, Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmıştır. Açıktan istisnaî memurluk kadrolarına atanmaların daha sonra diğer memurluk kadrolarına, Devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınava girmeden veya başarmadan*

⁵⁶³ “Buna karşılık, Devlet memurluğuna alınma hususu, 657 sayılı Kanunun 46-57'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, 46'ncı maddede kurumların atama yapılacak boş kadrolarını Devlet Personel Başkanlığına bildirecekleri, 47'nci maddede bu kadrolar için yapılacak sınav dahil olmak üzere kadrolarla ilgili bilgilerin duyurulacağı, 48'inci maddede Devlet memurluğuna alınacaklarda bulunması gereken genel ve özel şartların neler olduğu, 49'uncu maddede sınavlara katılma hususu, 50'nci maddede Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet memuru olarak atanacakların açılacak Devlet memurluğu sınavlarına girmeleri ve sınavı kazanmalarının şart olduğu, 51'inci maddede sınav sonuçlarının ilan edileceği, 52'nci maddede kurumların memur ihtiyaçlarının yayımlanan sınav sonuçlarında belirlenen başarı sırasına göre ilgili kurumlarca atama yapılmak suretiyle karşılanacağı, müteakip maddelerde ise, sakatların Devlet memurluğuna alınması ile yukarıda bahsedilen prosedürlere uygun biçimde Devlet memurluğuna alınanların adaylıkları düzenlenmiştir.”, SaGK, K. 5119/1.

naklen atanmaları durumu, naklen atandıkları görevlerin gerektirdiği niteliklere sahip olmamaları durumuna neden olabileceğinden, yukarıda ifade edilen liyakat ilkesinin ihlali anlamına da gelmektedir. Bu durumda, Devlet memurluğuna giriş için açılmış olan sınavlara girmemiş ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmamış kişilerin aslî memurluk kadrolarının gerektirdiği niteliklere sahip olmadan naklen atanmış olmaları, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmaması sonucunu yol açabilecektir. Dolayısıyla bu şekildeki atamaların Hazine menfaatlerini zarara uğratici niteliği⁵⁶⁴ tespit edilerek ihlalin olduğu yönündeki kararın TBMM’ye sunulmasına hükmedilmiştir. SaGK tarafından 2005 tarihinde verilen 5119/1 numaralı kararı bu konuda ilke karar olarak kabul edilmektedir. İncelemeye konu olan bu kararda, istisnai memuriyetin ayrık bir statüde olduğuna değinilip sınavsız olarak bahsedilen kadrolara atanan personelin ardından normal memur kadrolarına naklen atanması usulünün liyakat ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal ettiği yönünde SaGK tarafından içtihat oluşturulmuştur.

Sayıştay tarafından Ekim 2017 tarihinde yayımlanan “*Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu*”nda, yapılan denetimler neticesinde kamu idaresince tesis edilmiş istisnai memuriyete ilişkin atamalarda hukuka aykırılıklar tespit edilmiştir. İstisnai memuriyet kadrosu niteliğindeki özel kalem müdürlüğü kadrosuna ataması yapılan kişilerin, belli bir zaman zarfı sonrasında sınavsız olarak “sınavla girilebilecek memur kadrolarına naklen atanmaları”, yapılan denetim sonucunda bahsi geçen raporda tespit edilmiştir.⁵⁶⁵ Sayıştay Başkanlığınca yapılan denetimde, atamalar ve diğer kadrolara atama süreleri incelendiğinde Tablo 1’deki istatistik ortaya çıkmıştır:

Tablo 1: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna Yapılan Atamalar⁵⁶⁶

İstisnai Kadroya Atandığı Tarih	Diğer Kadroya Atandığı Tarih	Görev Süresi	Sonraki Görevi
07.05.2014	23.05.2014	16 gün	Zabıta Memuru
15.12.2014	22.01.2015	1 ay 6 gün	Uzman
01.04.2016	15.05.2016	1 ay 13 gün	Memur
15.07.2016	12.08.2016	28 gün	Memur

⁵⁶⁴ SaGK, K. 5119/1.

⁵⁶⁵ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu* (Ankara, 2017), 30–32.

⁵⁶⁶ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu*, 32.

İlgili raporda da belirtildiği üzere 657 sayılı DMK'da yer alan hükümlerde, istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atama talep edenlerin durumuna ilişkin, sarıh bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir.⁵⁶⁷ Yukarıda tahlile konu olan SaGK tarafından verilen 04.04.2005 tarih ve 5119/1 sayılı kararda belirtildiği üzere, DMK md. 59 uhdesinde yer alan kadrolar madde metninin ilk halinde sınırlı sayıda tutulmuşken ilerleyen yıllarda yapılan eklemeler ile mevcut sayı arttırılmıştır.⁵⁶⁸ SaGK'nın 5119/1 sayılı ilke kararında, sayısı artan istisnai memur niteliğindeki kadrolardan sınava girmediği halde sınavla girilebilecek kadrolara yapılan naklen atamalar mümkün olsa dâhi bu halde, söz konusu memurluk görevi için duyurulan sınavda başarılı olmuş kişiler aleyhine bir durum doğurduğu hükmüne varılmıştır.⁵⁶⁹ Bahsi geçen bu durum, kanaatimizce, Anayasa'da yer alan kamu hizmetine girmede eşitlik ve DMK'da yer alan liyakat ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Denetim raporunda öne sürülen iddialara Erzurum Büyükşehir Belediyesince, merkezi idarelerin ve mahalli idarelerin genel uygulamalarına aykırı hareket edilmediği ve bahsi geçen uygulamanın genel nitelikte olduğu Danıştay 1. Dairesi tarafından verilen 20.12.1996 tarih ve K. 1996/243 numaralı kararı da örnek gösterilerek itiraz niteliğinde bir cevap verilmiştir.⁵⁷⁰ Başbakanlık tarafından "657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 59 uncu maddesi uyarınca açıktan istisnai memurluklara atananların daha sonra diğer memurluk kadrolarına nakledilmesi halinde, atama işlemlerinin idarece iptal edilip edilemeyeceği hususunda düşülen duraksamanın giderilmesi"⁵⁷¹ maksadıyla istişari görüş bildirmesi talebi ile Danıştay'a başvuruda bulunulmuştur. Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Personel Genel Müdürlüğü tarafından kararda yer alan yazısında ise boş bulunan veya herhangi bir nedenle boşalacak kadroların, açıktan atama amacıyla kullanılmasının

⁵⁶⁷ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu*, 31.

⁵⁶⁸ "... Esasen, Kanunun ilk yürürlüğe girişinde bu maddede belirtilen kadrolar çok sınırlı tutulmuşken, sonradan yapılan ilâvelerle, sözü edilen 59'uncu maddenin kapsamına yeni unvanlar eklenerek bu şekilde atanabilecek kadroların sayısı artırılmıştır."; SaGK, K. 5119/1.

⁵⁶⁹ SaGK, K. 5119/1; T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu*, 31.

⁵⁷⁰ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu*, 32 vd.

⁵⁷¹ Danıştay 1. Dairesi, K. 1996/243 (20 Aralık 1996), "Lexpera" (Erişim 10 Ağustos 2021).

Maliye Bakanlığının iznine tabi olduğu ancak 657 s. DMK'nın 59. maddesi uyarınca istisnai memuriyetlere atanacak olanlar için izin aranmayacağı ifade edilmiştir. İlgili yazının devamında; Bakanlık tarafından 1993/4, 1993/50 ve 1994/4 sayılı genelgelerde de yıllık Bütçe yasalarına paralel olarak istisnai memuriyetlere yapılacak atamalarda izne gerek olmadığı açıklanmıştır.

Danıştay 1. Dairesi'nce ilgili görüş yazısında, “...Esasen Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü doğrultusunda, 657 sayılı Kanunun 50. maddesi gereğince, Devlet Memuru olabilmek için yapılacak memuriyet sınavını kazanmış olmak asıl olup, memur istihdamının bu yolla sağlanması gerekmektedir. İstisnai memuriyet görevleri ise, hizmetinden yararlanılmak istenenlerin, Devlet Memurları Kanunu'nun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümlerine tabi olmadan hizmet alınabilmelerini sağlayarak, memuriyet statüsünde istihdama ilişkin prosedürün bir kısmını hizmet gereği olarak ortadan kaldıran bir uygulama olduğundan, bu imkanın Devlet Memuru teminine yönelik bir uygulamaya dönüştürülmesinin, düzenlemenin maksadına uygun olmadığı...”⁵⁷² ifade edilmiştir. Ancak Danıştay tarafından, her somut olayın öznel değerlendirilmesi gerekliliğine vurgu yapılarak⁵⁷³ incelemeye konu olayda “...istisnai memurluk kadrolarına atandıktan sonra diğer memurluk kadrolarına nakledilenlerin atama işlemlerinin, idarece iptal edilip edilemeyeceği hususundaki öznel konulara ilişkin istem hakkında görüş bildirilmesine yer olmadığına ve dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına” oybirliğiyle karar verilmiştir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi, ilgili Danıştay kararında izlenen bu usulün ülke genelinde uygulandığını öne sürse de Sayıştay raporunda belirtildiği üzere⁵⁷⁴ bu durumun kanun koyucunun iradesi ve isteğiyle örtüşmediği açıktır. Belirtilen açıklamalar neticesinde Sayıştay tarafından, “Yukarıda ve bulgu metninde yer verilen tespit ve açıklamalar sonucunda sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken özel kalem müdürlüğüne ilişkin istisnai memurluk kadrosunun, Devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına

⁵⁷² Danıştay 1. Dairesi, K. 1996/243.

⁵⁷³ “İdare yazısında söz konusu olan durumlarda, her atama ve nakil işleminde, hem atamaya yetkili merciin, hem söz konusu memurun, işlemin oluşumu ve varsa sakatlığına ilişkin katkıları ve sakatlığın derecesinin öznel olarak ele alınıp değerlendirilmesi gerekeceği kuşkusuzdur.”; Danıştay 1. Dairesi, K. 1996/243.

⁵⁷⁴ T.C. Sayıştay Başkanlığı, Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu, 36.

naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ve kamu görevi hizmetine girmede eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali olarak değerlendirilmiş, Bakanlığına iletilmesi” uygun görülmüştür. Erzurum Büyükşehir Belediyesi tarafından ekte sunulan Danıştay kararında yer alan genel mahiyet kazanmış usulün hukuka aykırı olduğu gerçeğini öne süren Sayıştay raporuna katılmaktayız. Genel uygulamalar, hukukun belirlediği temel ilkeler üstünde değildir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu’nda, -2016 yılı denetiminde de yer alan- “*İstisnai kadro olan Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna açıktan atanan personelin 16 gün sonra 26.05.2014 tarihinde 11’inci dereceli Zabıta Memurluğu kadrosuna atandığı...*” tespit edilmiştir.⁵⁷⁵ Erzurum Büyükşehir Belediyesince, Sayıştayın bu bulgusu doğrultusunda 2016 yılında verilen cevap yinelenmiştir.⁵⁷⁶ Bu sebeple Sayıştay, belirtilen konuda herhangi bir değişikliğin yapılmadığını raporunda açıklamıştır.⁵⁷⁷

İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu’nda da “*özel kalem müdürü olarak açıktan atanan kişilerden bazıları diğer memuriyet kadrolarına sınavsız atanmış ve bu şekilde özel kalem müdürlüğü kadrosu memuriyete sınavsız girişin bir yolu olarak...*” kullanıldığı tespitinde bulunulmuştur.⁵⁷⁸ İncelemeye konu olan raporda DMK md. 59 kapsamında idareye tanınan istisnai memuriyete atama hususundaki takdir yetkisinin sınırsız olmadığı belirtilerek istisnai memur niteliğindeki özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak atamalarda, ehliyet ve liyakat sahibi kişilerin tercih edilmesinin esas olduğu ifade

⁵⁷⁵ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu* (Ankara, 2018), 23–24.

⁵⁷⁶ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*, 24.

⁵⁷⁷ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*, 24.

⁵⁷⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu’nda* (Ankara, 2020), "BULGU 43: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması", 95; T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Ankara Mamak Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu* (Ankara, 2022), "BULGU 26: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması", 50–52.

edilmiştir.⁵⁷⁹ Raporda aynı zamanda yukarıda incelediğimiz SaGK'nın 4.4.2005 tarih ve 5119/1 sayılı kararındaki gerekçelere de yer verilmiştir.⁵⁸⁰

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne çıkarılan 03.06.2009 tarih ve B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı Genelge'de, "özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların, öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, memurlar arasından yapılacak atamalarda, Bakanlık izninin alınmayacağı, özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan atamaların ise Bakanlık izni ile yapılacağı..."⁵⁸¹ düzenlenmiştir. Ancak bahsedilen düzenleme sonrasında yayımlanan 11.9.2018 tarih ve 2018/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde, DMK 59 ve 61/A maddelerine göre yapılacak açıktan atama işlemleri için Cumhurbaşkanlığından izin alınması usulünün benimsendiği ifade edilmiştir. 2018/7 sayılı Genelge'nin yayımlanması sonrasında da "belediyelerin özel kalem müdürlüğüne açıktan yapılacak atamalar için Cumhurbaşkanlığından izin alınması" gerekliliğine değinilmiştir.⁵⁸²

İstanbul Beşiktaş Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğüne açıktan atama yoluyla atanan ve memuriyete geçirilen personele ilişkin bilgiler⁵⁸³ İstanbul Beşiktaş

⁵⁷⁹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*'nda, 95–96.

⁵⁸⁰ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*'nda, "BULGU 43: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş", 95.

⁵⁸¹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*'nda, 95.

⁵⁸² T.C. Sayıştay Başkanlığı, *İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*'nda, 97.

⁵⁸³ "- 05.05.2014 açıktan atanma yoluyla özel kalem müdürü olarak atanan bir kişi, 04.09.2014 tarihinde memur kadrosuna sınavsız bir şekilde atanmıştır.
- 04.09.2014 tarihinde açıktan atama yoluyla özel kalem müdürü olarak atanan bir kişi, 23.01.2015 tarihinde memur kadrosuna sınavsız bir şekilde atanmıştır.
- 23.01.2015 tarihinde açıktan atama yoluyla özel kalem müdürü olarak atanan bir kişi, 05.05.2015 tarihinde memur kadrosuna sınavsız bir şekilde atanmıştır.; - 05.05.2015 tarihinde açıktan atanma yoluyla özel kalem müdürü olarak atanan bir kişi, 01.06.2017 tarihinde Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerine tabi olmaksızın şef kadrosuna sınavsız bir şekilde atanmıştır.
- 02.06.2017 tarihinde açıktan atanma yoluyla özel kalem müdürü olarak atanan bir kişi, 15.08.2017 tarihinde Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerine tabi olmaksızın mühendis kadrosuna sınavsız bir şekilde atanmıştır.
- 07.06.2018 tarihinde açıktan atama yoluyla özel kalem müdürü olarak atanan bir kişi, 19.04.2019 tarihinde memur kadrosuna sınavsız bir şekilde atanmıştır.
Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, Kamu idaresi cevabında, Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna yapılan atamaların; 11.09.2018 tarih ve 2018/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'ndeki usul ve esaslar çerçevesinde yapıldığı, 2019 yılında yapılan

Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda paylaşılarak istisnai memur niteliğindeki bu kadronun “*memuriyete sınavsız atama yolu haline getirilmemesi, görevde yükselme ve unvan değişikliği esaslarına tabi olan memur kadrolarına atanmanın bir yolu olarak görülmemesi*”⁵⁸⁴ gerekliliği vurgulanmıştır. Bunun aksi yönde usulün benimsenmesi halinde “*kanun önünde eşitlik ve kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı*” durumun oluşacağı belirtilmiştir.⁵⁸⁵

2021 yılında yayımlanan İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda ise bahsedilen 2019 yılı raporunda düzenlenen istisnai memurluklarla ilgili önerilerin kısmen yerine getirildiği belirtilmiş ve “*Söz konusu hususa ilişkin olarak; 2020 denetimlerinde herhangi bir hususa rastlanmamış olup, 2020 yılında özel kaleme yeni bir atama yapılmamıştır.*”⁵⁸⁶ açıklamaları ile hukuka aykırılığın düzeltildiği ifade edilmiştir.

Görevin gereklilikleri gözetilerek tesis edilen istisnai memur kadrolarının kamu hizmetine girişte eşitlik ve liyakat koşulu olarak belirlenen sınav şartını etkisiz kılmak amacıyla kullanılması, Anayasa ve DMK'da yer alan kamu hizmetine giriş için belirlenmiş temel ilkelere açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Raporlarda yer alan uygulamanın genelliği savının benimsenmesi, liyakatsizliğin yaygınlaşmasına yol açacaktır. Liyakatsizliğin yaygınlaşması ise adaletten ve hukukun genel ilkelerinden uzaklaşmaya yol açacaktır. Bu şekilde kamu düzeni bozulacak ve idare vazifelerini düzgün bir biçimde yerine getiremeyecektir.

5. İstisnai Memuriyette Liyakat İlkesinin Korunması İçin Öneriler

İstisnai memurlukların ayırık statüsü ve gerekliliği önceki bölümlerde açıklanmıştır. Bu statünün liyakat koşulunu ilga etmek amacıyla düzenlenmediğine değinilmiş ve istisnai memur kadrolarının önemi sebebiyle görevin gerektirdiği

atamanın18.10.2019 tarih ve 246169 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı onayı ile yapıldığı ifade edilmiştir.” T.C. Sayıştay Başkanlığı, İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda, 97–98.

⁵⁸⁴ T.C. Sayıştay Başkanlığı, İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda, 98.

⁵⁸⁵ T.C. Sayıştay Başkanlığı, İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda, 98.

⁵⁸⁶ T.C. Sayıştay Başkanlığı, İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu (Ankara, 2021), 101.

niteliklerin somut bir şekilde tespitinin lüzumundan bahsedilmiştir. Aynı zamanda liyakat ilkesinin istisnai memurluklar açısından farklı olarak ele alınması gerekliliği ifade edilmiştir. Bu başlık altında izaha konu olan hususlar doğrultusunda, DMK md. 59'da sayılan istisnai memur kadro, pozisyon ve unvanlarına yapılacak atamalarda liyakat koşulunun etkinliğini gerçekleştirmek amacıyla birtakım öneriler sunulmuştur.

5.1. İstisnai Memuriyetlere Atanma Şartlarının Yeniden Düzenlenmesi

İstisnai memuriyete atama şartları çalışmamızın ikinci bölümünde incelenmiştir.⁵⁸⁷ Yine mezkûr Kanun'un atanmada aranacak şartlar başlıklı 60/2 maddesinde “*Kuruluş kanunlarındaki veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki*” özel hükümlerin saklı olduğunu ifade edilmiştir. Ancak kuruluş kanunlarında düzenlenen istisnai memur kadrolarına atanma şartları değerlendirildiğinde, bu şartların yetersiz kaldığı görülmektedir.⁵⁸⁸

Bakan yardımcıları, valiler, büyükelçiler, daimi temsilciler, Savunma Sanayi Başkanı, Toplu Konut İdaresi Başkanı, Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter Yardımcıları, Savunma Sanayii Başkan Yardımcıları, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri, Özelleştirme İdaresi Başkan ve Başkan Yardımcıları, Yurtdışı Türkler Ve Akraba Topluluklar Başkan ve Başkan Yardımcıları ve Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanı, 3 sayılı CBK I sayılı cetvelde sayılan üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki istisnai memurlardır. 3 sayılı CBK md. 3/1'de ise I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aşağıdaki şartlar aranmaktadır:

“a) 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.”⁵⁸⁹

⁵⁸⁷ Bkz. “İkinci Bölüm: 2.3. İstisnai Memuriyete Atanmada Aranacak Şartlar”

⁵⁸⁸ Sezer, “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, 189; Tokgöz, *İstisnai Memuriyet*, 179 vd.; Tutum, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, 124.

⁵⁸⁹ 3 sayılı CBK md. 3/1.

Savunma Sanayi Başkanlığı 1. hukuk müşaviri, Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları ile 1. hukuk müşaviri ve Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı 1. hukuk müşaviri ise 3 sayılı CBK II sayılı cetvelde düzenlenen üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki istisnai memurlardır. 3 sayılı CBK md. 3/2’de ise II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aşağıdaki şartlar aranmaktadır:

“a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

c) Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak.

ç) İl ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak.”⁵⁹⁰

Mezkûr maddenin 4. fıkrasında “657 sayılı Kanunun 59 uncu maddesine göre yapılacak atamalarda birinci ve ikinci fıkraların (a) bentleri hariç...”⁵⁹¹ ilgili CBK md. 3 hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Politika belirleyici niteliğe sahip olan üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki bu kadrolar için atama şartı olarak, yalnızca DMK md. 48 hükmünde sayılan şartların sağlanmasının yeterli olacağı belirtilmiştir. Yukarıda sayılan, üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki unvanlar incelendiğinde sadece memuriyete atanmadaki genel şartların aranması, unvanların sahip olduğu yetkilerle bağdaşmamaktadır.⁵⁹² Kaldı ki 3 sayılı CBK I ve II sayılı cetvelde sayılan istisnai memur kadrolarına yapılacak atamalarda, tüm koşullar geçerli olsa dahi, ilgili hükmün c bendindeki 5 yıllık çalışma şartı da bizce atanılacak konumun mahiyeti itibarıyla yetersizdir. Zira bu mühlet boyunca özel sektörde yahut serbest olarak çalışmış olmak yeterli görülmüştür. Bu derece önemli istisnai memur kadrolarına atama yapılırken en azından kamu kurumlarında da belli sürelerde görev yapma koşulu yerinde olacaktır düşüncesindeyiz.

⁵⁹⁰ 3 sayılı CBK md. 3/2.

⁵⁹¹ 3 sayılı CBK md. 3/4.

⁵⁹² Benzer yönde görüş için bkz. Namık Kemal Öztürk, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 33/4 (2019), 1289.

Bahsedilen açıklamalar ışığında üst düzey kamu yöneticileri için dahi yetersiz olan bu koşulların bir kısmının DMK md. 59'da sayılan istisnai memurluklar açısından aranmaması önemli bir sorundur. Zira istisnai memur kadrolarına atamada aranacak birtakım ilave koşullar öngörülmesi gerekirken, 3 sayılı CBK'da sayılan mevcut koşullardan da ayırık tutulması yerinde bir uygulama değildir. Bu nedenle ilgili CBK'da düzenlemeye gidilmesi zaruridir.

Üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki istisnai memur atamaları için öngörülecek atama şartlarında temayüz etmiş olmak şartı düzenlenebilir. Temayüz kavramı TDK Sözlüğü'nde, "*Başkalarına göre üstün duruma gelme, sıvrılma, seçkinleşme.*"⁵⁹³ şeklinde tanımlanmıştır. Örnek olarak 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun md. 16/A-4 hükmünde, istisnai memur kadrolarından olan Bakanlık Yüksek Müşavirliklerinden beş tanesine yapılacak atamalarda, "*mesleğinde ün yapmış üstün yeteneklere sahip kişiler arasından,*"⁵⁹⁴ seçim yapılacağı belirtilmiştir. 3 sayılı CBK md. 3/2'de ise II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda "...*temayüz etmiş olmak.*"⁵⁹⁵ şartının da aranacağı belirtilmiştir.⁵⁹⁶ 3 sayılı CBK I ve II sayılı cetvelde düzenlenen üst düzey yönetici niteliğindeki istisnai memur kadroları için de "*alanında ün yapmış ve adını duyurmuş olma*" şartının aranmasının liyakat ilkesinin tesisine katkı sağlayacağı düşüncesindeyiz.

3 sayılı CBK I sayılı ve II cetvelde yer alan üst düzey yönetici niteliğindeki istisnai memur kadrolarına atanacaklarda temayüz şartının yanı sıra "*Kamuda 5 yıllık hizmetleri bulunmak*" şartının aranmasının da vazifenin mahiyeti itibariyle gerekli olduğu kanaatindeyiz. Zira kamuda üst düzey yöneticilik görevini sürdürecekt istisnai memurların kamudaki işleyişe yabancı olmaları halinde bu durumun ilgili teşkilata ve hizmetlerin sunulmasına olumsuz nitelikte etkileri olacağı görüşündeyiz.

⁵⁹³ TDK Sözlüğü, "Temayüz".

⁵⁹⁴ Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Resmi Gazete 18365 (29 Mart 1984), Kanun No. 2992, md. 16/A-4.

⁵⁹⁵ 3 sayılı CBK md. 3/2.

⁵⁹⁶ İlgili temayüz şartının I sayılı cetvelde yer almaması çalışmamızın kapsamı dışında olduğu için incelenmemiştir.

Bir diğ er şart olarak üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki istisnai memurlar için ileride bahsedeceğimiz⁵⁹⁷ ilgili yüksekokullardan mezun olma unsurunun aranmasının isabetli olacağı kanaatindeyiz. Sonuç olarak üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki istisnai memurluklara atanabilmek için ş u üç koşul ö ngörülebilir:

- *Alanında temayüz etmiş olmak.*
- *Kamuda 5 yıllık hizmetleri bulunmak.*
- *Mesleğ i ile ilgili yüksekokuldan mezun olmak.*

5.2. Liyakat İlkesini Koruma Kurulu

Türk kamu yönetiminde memur hukukunda, göreve başlamada ve meslek içerisinde ilerlemede liyakat ilkesi temel olarak benimsenmiştir. İlke, pozitif hukuk metinlerinde güvence altına almış olsa da ilkenin pratik hayata yansımaları farklılık gösterebilmektedir. Kimi otoriteler tarafından, eş-dost ilişkisi, siyasi yakınlık yahut akrabalık vasıtasıyla mevzuatta düzenlenen liyakat ilkesine aykırı şekilde kamu görevlerine kayırmacı atamalar yapılabilmektedir. Bu tarz suistimallerin önüne geçebilmek amacıyla yapılan çalışmalara ve hazırlanan raporlara rastlamak mümkündür.⁵⁹⁸

Türk kamu yönetim sisteminde, liyakatin atama ile görevde yükselmelerde esas alınmasını denetlemek ve ayrımcı politikaların önüne geçmek amacıyla “*Liyakat İlkesi Koruma Kurulu*” adında bir kurul önerilmiştir.⁵⁹⁹ Bu fikir, ABD’de 1978 yılında kurulan “Merit System Protection Board (MSPB)” isimli kurum, esas alınarak ileri sürülen bir öneridir.⁶⁰⁰ MSPB’nin temeli, 1883 yılında kabul edilen Pendleton Act’te yer alan liyakat ilkesinin benimsenmesi ve yine bu ilkenin

⁵⁹⁷ Bkz. “Üçüncü Bölüm: 5.3. Üst Düzey Kamu Yöneticilerini Eğitimi”

⁵⁹⁸ Banazlı - Ateş, “Yerel Yönetimlerde Personel Alımları ve Hemşehrilik Olgusu: İstanbul İlçe Belediyelerinde Alan Araştırması”, 2091 vd.; Detaylı bilgi için bkz. Darryl Hirsch, *Merit Systems in Western Democracies: Current Problems and Selected Best Practices* (Kanada: Research Directorate, Public Service Commission of Canada, 1999); Tortop, *Personel Yönetimi*, 62–90.

⁵⁹⁹ Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*, 81 vd.; Namık Kemal Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, *TİD* 435 (2002), 136 vd.

⁶⁰⁰ Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 96.

koşullarının belirlenerek hayata geçirilmesi amacıyla kurulan Civil Service Commission'a değin uzanmaktadır.⁶⁰¹

MSPB'nin misyonu, Liyakat Sistemi İlkelerini (Merit System Principles) korumak ve Yasaklı Personel Uygulamaları'ndan (Prohibited Personnel Practices) arınmış etkin bir federal işgücü oluşumunu teşvik etmektedir.⁶⁰² MSBP'nin vizyonu ise, Amerikan halkına kusursuz hizmet veren, adil ve etkili bir şekilde yönetilen yüksek nitelikli, çeşitliliğe sahip bir Federal işgücünün temin edilmesidir.⁶⁰³ MSPB'nin örgütsel değerlerini ise mükemmellik, adalet, zamanlık ve şeffaflık olarak sayabiliriz.⁶⁰⁴

MSPB, bağımsız bir Kurul olup üyeleri 7 yılına seçilir ve görevini tamamlayan üyeler kurula tekrardan seçilemez.⁶⁰⁵ Kurul, liyakat ilkesine aykırı bir uygulamanın tespiti hâlinde görevden alma, maaş yahut statünün düşürülmesi veya 30 günde fazla geçici işten çıkarma gibi kararlar alabilmektedir.⁶⁰⁶ Alınan karara itiraz için ABD Kongresi uhdesinde yer alan Equal Employment Opportunity Commission'a (Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu) başvurulabilmektedir.⁶⁰⁷ Bu başvurunun ardından sonuç çıkmaz ise dosya nihai karar için Speacial Panel'e gönderilir.⁶⁰⁸ Bu noktada siyasi atamalara ilişkin konuların ve istihbarat çalışanlarının bazı eylemlerinin, Kurul'un denetimi dışında tutulduğu belirtmekte fayda vardır.⁶⁰⁹

Mezkûr Kurulun kararlarından memnun olmayan kişiler, bölge mahkemelerinin görev alanına giren konularda coğrafi yönden yetkili bölge mahkemelerine temyiz başvurusunda bulunabilirler.⁶¹⁰ Bölge idare mahkemesinin

⁶⁰¹ Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*; Michael Bogdanov – Hon. Thomas Lanphear, “History of the Merit Systems Protection Board”, *J. Fed. Cir. Hist. Soc'y* 4 (2010), 109; mspb.gov, “About MSPB” (Erişim 3 Nisan 2023); National Archives, “Pendleton Act” (Erişim 3 Nisan 2023).

⁶⁰² Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*, 81; mspb.gov, “About MSPB”.

⁶⁰³ Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*, 81; mspb.gov, “About MSPB”.

⁶⁰⁴ Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*, 81; mspb.gov, “About MSPB”.

⁶⁰⁵ William F. West – Robert F. Durant, “Merit, Management, and Neutral Competence: Lessons from the U.S. Merit Systems Protection Board, FY 1988–FY 1997”, *PAR* 60/2 (2000), 112.

⁶⁰⁶ Susannah Zak Figura, “Fair Game”, *Government Executive* (6 Ocak 1999).

⁶⁰⁷ Mspb.gov, “About MSPB”; Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*.

⁶⁰⁸ Mspb.gov/appeals/jurisdiction, “Jurisdiction” (Erişim 4 Mayıs 2023).

⁶⁰⁹ Mspb.gov/appeals/jurisdiction, “Jurisdiction”.

⁶¹⁰ Mspb.gov/appeals/jurisdiction, “Jurisdiction”.

görevli olmadığı konularda ise United States Court of Appeals for the Federal Circuit'a ilgili kararlar temyiz edilebilir.⁶¹¹

Ülkemizde ise 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la, "...*kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere...*"⁶¹² Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK) kurulmuştur. Hâlihazırda ülkemizde görevli KGEK ve yukarıda bahsedilen KDK'nın kuruluş kanunları incelediğinde, liyakat ilkesinin sağlanmasının, hedefleri içerisinde olduğunu söyleyebiliriz.⁶¹³

KGEK tarafından verilen 18.10.2022 tarih ve K. 2022/165 sayılı ilke kararında, yerel yönetimlerde görevli üst düzey kamu yöneticilerinin liyakat ilkesini nasıl yorumlamaları gerektikleri hakkında şu önerilere yer verilmiştir:

"(1) Kurumsal iş, işlem ve süreçlerdeki görevlendirmelerde ve personel alımında liyakat ilkesini ve kurum ihtiyacını esas alırlar. Fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunmaktan kaçınırlar.

(2) Memur ve işçi olarak istihdam edilen personelin asli kadrosunda ve yetkinliğine uygun olarak çalıştırılmasına özen gösterirler.

(3) Personelin alanında uzmanlaşması için gerekli olan hizmet içi eğitimleri almasını sağlarlar.

(4) Personelin düzenli olarak etik eğitimi almasını sağlarlar.

(5) Kurum içi görevde yükselmelerde nitelikli personelin seçilmesi için adil sınavların yapılmasını temin ederler.

*(6) İstisnai kadrolara yapılacak atamalarda ve sözleşmeli personel alımında, kendilerine tanınan takdir hakkını hizmetin gerekleri ve etik ilkeleri doğrultusunda kullanırlar."*⁶¹⁴

⁶¹¹ Sezer, *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, 97.

⁶¹² Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmi Gazete* 25486 (8 Haziran 2004), Kanun No. 5176, md. 1.

⁶¹³ Ün, "Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesinin Uygulanmasını Denetleyici Kurumların Rolü", 467.

⁶¹⁴ Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK), K. 2022/165, "<https://www.etik.gov.tr/kararlar/ilke-kararlari/>" (Erişim 12 Ekim 2023).

Yukarıda incelenen KDK'nın da KGEK'nın da liyakat ile ilgili belirlemeleri ve tavsiyeleri bulunmaktadır. Özellikle KGEK, ilke kararında yer alan liyakat başlığında, yerel yönetimlerde görevli üst düzey kamu yöneticilerinin istisnai memur atamalarında kendine tanınan takdir yetkisini “*hizmetin gerekleri ve etik ilkeleri doğrultusunda*” kullanacaklarını ifade etmiştir. Ancak KDK ve KGEK'nın aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur.⁶¹⁵ Bir başka ifade ile bu kararlar, tavsiye niteliğindedir. Bu sebeple her ne kadar verilen tavsiye niteliğindeki kararlar ile ilke kararları önemli hususları içerse de etkinlik yönünden zayıf oldukları düşüncesindeyiz. Bu nedenle izaha konu olan MSBP ve Kanada'da benzer görevleri üstlenen PSC adlı kurul temel alınarak ülkemizde de LİKK kurulması gerektiğini düşünüyoruz.⁶¹⁶

ÖZTÜRK'e göre, gelebilecek siyasi baskıları önlemek amacıyla kurulacak olan LİKK, bağımsız idari otorite statüsünde bir kurul olmalıdır.⁶¹⁷ Kurulun görev ve yetkileri, teşkilat yapısı, üyelerin seçimi ve görev süresi, kararların alınma usulü ve kararlara itiraz yöntemleri kanun ve yönetmelikle tespit edilecektir.⁶¹⁸ Kurumun kararları, idare açısından bağlayıcı olmalıdır.⁶¹⁹ Ay. md. 125 hükmü karşısında şeksiz kurumun kararlarına karşı yargı yolu açık olacaktır.⁶²⁰

Kurulda yer alan üyelere, yargıçlara tanınan benzer kanuni güvencelerin sağlanması, bağımsızlıklarının garantisi açısından elzemdir.⁶²¹ LİKK, yedi asıl dört yedek üyeden oluşabilir ve bunların dördü meclis tarafından, üçü de CB tarafından atanabilir.⁶²² Bu atama usulü kurumun yapısında denge oluşmasında fayda sağlayacaktır. Kurul üyeleri, üst düzey bürokrat, hâkim yahut üniversite öğretim

⁶¹⁵ Haydar Efe – Murat Demirci, “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *SD* 90 (2013), 55.

⁶¹⁶ Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*, 91; Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, 141.

⁶¹⁷ Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*, 92–93; Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, 136.

⁶¹⁸ Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 65.

⁶¹⁹ Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 65; Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, 139.

⁶²⁰ Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 65.

⁶²¹ Avcı, *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*, 65.

⁶²² Kurulun 9 kişiden oluşması hakkındaki öneri için bkz. Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*, 93; Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, 137.

üyeleri arasından seçilmelidirler.⁶²³ LİKK kurulduktan sonra asıl üyeler, yedek üyeleri belirleyebilirler.⁶²⁴ ÖZTÜRK, LİKK'nun taşra örgütlenmesinin il düzeyinde olabileceğini ve üç yahut beş kişiden oluşan bu kurulların başkanlarını kendi içlerinden seçebileceğini öneri olarak ileri sürmüştür.⁶²⁵ İlgili kurul, liyakat ile ilgili KGEK'nın çalışmamızda incelenen kararında yer alan ilkelere benzer ilkeler belirleyebilir.

Bu noktada çalışmamızın temel konusunu teşkil eden istisnai memur kadrolarına yapılacak olan atamalarda nasıl bir görev üstleneceğini açıklayacağız. İstisnai memur kadrolarının kapsamını açıkladığımız kısımda yer verdiğimiz üzere bu kadroların kimi aynı zamanda üst düzey kamu yöneticileri olarak nitelendirilmişlerdir. LİKK, üst düzey kamu yöneticisi statüsündeki kamu görevlilerinin atamalarını liyakat ilkesi çerçevesinde incelerken yalnızca bir önceki başlıkta açıklamış olduğumuz atama kriterlerinin sağlanıp sağlanmadığı hususunu denetleyecektir. Zira bu kadroların siyasi niteliği bulunmaktadır. Ancak atamaya konu olacak kadrolar için öngörülen gerekli kriterlerin sağlanmamasının da liyakat ilkesine aykırılık oluşturacağı açıktır.

Siyasi güven unsurunun daha az olduğu ve özel nitelik gerektiren kadrolarda ise LİKK'nin atama kriterleri yanında performans değerlendirmesi de yapması gerektiği düşüncesindeyiz. Böylelikle ayırık hükümler doğrultusunda atanan personelin görevde yeterli olup olmadığı değerlendirilebilecektir. Ancak MİT personeli ile ilgili inceleme yapma yetkisinin olmaması gerekliliğini savunuyoruz. Zira MİT'in statüsü üstlendiği görevler açısından farklıdır. Ayrıca gizlilik, ilgili teşkilatın en mühim gerekliliğidir.

5.3. Üst Düzey Kamu Yöneticilerini Eğitimi

Osmanlı Devleti'nde II. Murat devrinde kurulan ve dört asır boyunca faaliyet gösteren Enderun adlı mekteplerde, devşirmelerden üst düzey yöneticiler ve askerler yetiştirilmiştir. Osmanlı Devleti'nin duraklama devrine girmesiyle beraber Enderun mekteplerinde de yozlaşmalar başlamıştır. 19. Yüzyılda yapılan ıslahat çalışmaları ile

⁶²³ Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*, 94; Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, 137.

⁶²⁴ Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, 137.

⁶²⁵ Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, 137.

bu okulların düzeltilmeye çalışılmasının yanında sivil ve askerî üst düzey yöneticileri yetiştiren yeni okullar da açılmıştır.⁶²⁶ Tanzimat Fermanı'nın ilanı sonrasında ıslahat çalışmaları neticesinde üst düzey yöneticileri yetiştirmek amacıyla 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye adlı kurum ihdas edilmiştir.⁶²⁷

Cumhuriyet ilan edildikten sonra ise Mekteb-i Mülkiye fakülteye çevrilmiştir.⁶²⁸ Kamu yönetimi bilim ise ülkemizde, II. Dünya savaşı sonrasında gelişme göstermiştir.⁶²⁹ Kamu yönetimi personelinin eğitimi, bu personelin yetiştirilme programlarının hazırlanması, araştırmaların yapılması ve bu araştırmaların yayınlanması için Türkiye ile Birleşmiş Milletler Teknik Yardım İdaresi arasında imzalanan Teknik Yardım Ana Anlaşması kapsamındaki 8 Mayıs 1952 tarihli 1 Sayılı Teknik Yardım Ek Anlaşması ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur.⁶³⁰

Ülkemizde TODAİE, Fransa ve İtalya'da bulunan üst düzey kamu görevlilerinin atanma şartı olarak bitirmesi gereken okullara benzer özellikler taşımaktadır.⁶³¹ Ancak Fransa ve İtalya'daki emsallerinin aksine kamuda üst düzey yönetici olmak için 1952 senesinde ihdas edilen TODAİE'den mezun olmak bir koşul değildir.⁶³² Her ne kadar zorunluluk olmasa da kamu kurumlarındaki üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinde ve öğrenimlerinde TODAİE önemli bir konumda bulunuyordu. Ancak bu kurum, 2.7.2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK md. 125 hükmü ile kapatılmıştır. YÖK Genel Kurulunun 12.7.2018/455 sayılı kararıyla her türlü araç, gereç, taşınır, taşınmaz, yayın, yayın hakları, kurumsal belge ve arşiviyle birlikte Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesine devredilmiştir.

⁶²⁶ Samed Kurban, "Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi", *BŞEÜSBD* 1/1 (2016), 72; Sezai Öztıp, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitimi", *Türk Kamu Yönetimi*, ed. Hamza Ateş (Ankara: Savaş Yayınları, 2021), 63.

⁶²⁷ Kurban, "Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi", 75.

⁶²⁸ Arzu Yıldırım, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitimi Üzerine Bir Çözümleme", *BŞEÜSBD* 8/1 (2023), 4; Birgül Ayman Güler, "1950li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmişti?", *MSY* 3/7 (2008), 8 vd.; Detaylı bilgi için bkz. Öztıp, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitimi".

⁶²⁹ Yıldırım, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitimi Üzerine Bir Çözümleme", 4; Güler, "1950li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmişti?", 8 vd.; Detaylı bilgi için bkz. Öztıp, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitimi".

⁶³⁰ Güler, "1950li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmişti?", 9–10.

⁶³¹ Ar, "İtalya'da Kamu Görevlilerinin Yetiştirilmesi", 79; Kurban, "Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi", 77.

⁶³² Kurban, "Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi", 77.

Üst düzey kamu yöneticilerinin görevlerinde liyakat unsurunu geliştirmek, kurumsal hafızayı tesis etmek ve görev içerisinde de eğitimlerine devam etmelerini sağlamak amacıyla ülkemizde de Fransa'daki sisteme benzer şekilde yüksekokulların kurulması ve üst düzey kamu yöneticisi olunabilmesi için bu okullardan mezuniyet koşulu aranması gerektiği kanaatindeyiz. Yukarıda açıkladığımız üzere, Fransa'da çeşitli alanlar ile ilgili birden fazla yüksekokul bulunmaktadır. Örneğin ülkemizde de “*Politika Belirleyiciler Yüksekokulu*”, “*Kamu Kurumu Yöneticileri Yüksekokulu*”, “*Sağlık Alanı Yöneticileri Yüksekokulu*”, “*Mühendislik Yüksekokulu*”, “*Dış İlişkiler Yüksekokulu*” ve “*Şehircilik Yüksekokulu*” gibi yüksekokullar kurulabilir. İlgili yüksekokulların kapatılan TODAİE benzeri bir kurumun çatısı altında toplanmaları gerektiği düşüncesindeyiz. Bu şekilde birden çok kurum açılması yerine tek bir kurum altında yeknesak bir eğitim sürdürülebilecektir. Böylelikle üst düzey kamu yöneticileri için yükseköğretim görevini üstlenen üniversite niteliğinde ve bölümleri olan bir teşkilat oluşturulabilir. Bu noktada üst düzey kamu yöneticileri için öngörülen görevin gerektirdiği niteliklerden birinin de bu yüksekokullardan mezun olmak şeklinde tanzim edilmesinin liyakat ilkesi açısından önemli olduğu kanaatindeyiz. Çalışmamıza konu olan üst düzey kamu yöneticisi niteliğindeki istisnai memurlardan valilerin “*Şehircilik Yüksekokulu*” ve bakan yardımcılarının “*Politika Belirleyiciler Yüksekokulu*” mezunu olmaları örnek teşkil edebilir.

SONUÇ

Devletin vazifelerini yerine getirebilmesi açısından insan unsuru elzemdir. Vazifeyi icra edecek personeli oluşturan bireylerin seçimi ise hizmetin sürdürülebilir olması ve düzgün işlemesi açısından önemlidir. Söz konusu kamu görevleri olduğunda bu konu daha da ehemmiyet kazanmaktadır. Kamu personel seçiminde farklı usullerin benimsendiği görülmektedir. Bu noktada personel seçiminde liyakat sistemi ile kayırmacılık sistemi karşımıza çıkmaktadır.

Personel seçimi tarih boyunca üzerinde sorun yaşanan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmamızda yer verdiğimiz üzere farklı zamanlarda ve farklı milletlerde farklı usuller benimsenmiştir. Liyakat sistemi ise personel seçimi için en adilane usul olarak karşımıza çıkmaktadır. Adalet ilkesinin bir unsuru olarak kabul ettiğimiz liyakat ilkesi kamu personel seçinde vazgeçilmez olan liyakat sisteminin temelini oluşturmaktadır. Türk-İslam tarihinde incelendiğinde de kamu görevlerine atamada liyakat ilkesinin benimsendiği görülmektedir. Zira Türk-İslam geleneğinde bahse konu görevler, kişilere verilen emanet niteliğindedir. Emanetin ehline tevdi edilmesi de adaletin başka bir gerekliliği teşkil etmektedir. ABD ve İngiltere ülkelerinin kamu personel rejimleri tahlil edildiğinde ise bir dönem kayırmacılık sisteminin benimsendiği görülmektedir. Bu ülkelerin daha sonraları bu sistemden vazgeçerek kamu personel rejimlerinde liyakat ilkesini benimsemesi ise liyakat sisteminin hukuka ve adalete uygun olduğuna örnek olarak gösterilebilir.

Türk kamu personel sisteminde de liyakat, vazgeçilmez ve temel bir ilkedir. Ay. md. 70'te kamu hizmetine kabulde görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrıma yer verilmeyeceği düzenlenmiştir. DMK md.3'te ise liyakat ilkesi, temel ilkeler başlığı altında düzenlenmiştir. Liyakat ilkesini hayata geçirebilmek amacıyla birtakım araçlar öngörülmüştür. Seçme ve yarışma sınavları bunlardan biridir. Çalışmamızın temel konusunu teşkil eden istisnai memurların atama usulünde ise sınav kriteri öngörülmemiştir. Bu sebeple istisnai memuriyet müessesesi çalışmamızda detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

İstisnai memuriyet atamaları, kanuna karşı hile amacıyla öngörülmemiştir. Aksine kamu personel rejimin bir gerekliliği olarak ihdas edilmiştir. İstisnai memurluklar, devletin siyasal güven yahut özel nitelikler gerektiren vazifeleri için

öngörölmüş pozisyonları teşkil etmektedir. İstisnai memurlukların kapsamında, üst düzey kamu yöneticileri, kurumların politikalarına yön veren yöneticiler, hususi nitelik gerektiren görevleri üstlenenler ve istihbarat personeli bulunmaktadır. Bahsedilen görevlerde, liyakat ilkesinin ehemmiyeti de açıktır. Lakin bu görevlerde liyakat, vazifelerin mahiyetinden dolayı sınav koşulu ile ölçülememektedir. O halde istisnai memurluklarda sınavsız atama usulü, kurumun tabiatının gereğidir. Ancak sınav koşulunun bulunmaması, liyakat ilkesini geçersiz kılmak amacıyla değildir. Liyakat ilkesinin varlığı istisnai memurluklarda diğer memur pozisyonlarına nazaran daha da önemlidir. O halde akıllara liyakat ilkesinin istisnai memur atamalarında nasıl sağlanacağı sorusu akıllara gelmektedir.

İstisnai memuriyetler ile ilgili önemli diğer bir nokta ise ilk kez kanunla düzenlendiği tarihten günümüze değin kadro kapsamının genişletilmesidir. Bu şekilde istisnai nitelikte olan bu statüler kadro kapsamlarının genişletilmesi ile neredeyse istisnai olmaktan çıkarak kural haline gelecektir.

Çalışmamızda istisnai memur kadroları ile ilgili yargı Danıştay kararları tahlil edildiğinde, istisnai memur atamalarında idareye takdir yetkisinin tanındığını kabul etmiştir. Görevden alma kararları incelendiğinde ise bu yetkinin mutlak ve sınırsız olmadığı yönünde içtihadı kabul etmiştir. Danıştay tarafından istisnai memurlukları görevden almada liyakat unsurunu tespit etmek amacıyla geçmiş vazifeleri ve sicil kayıtlarını incelediği görölmektedir.

Çalışmamızda Sayıştay Raporları da analiz edilmiştir. Bu raporlar incelendiğinde istisnai memur müessesinin kanuna karşı hile amacıyla kullanıldığı ortaya çıkmaktadır. SaGK'nın 4.4.2005 tarih ve 5119/1 sayılı ilke kararında belirtildiği üzere bu kurum, liyakat ilkesi ile temin edilmek istenen kamu yararı, eşitlik ve adalete aykırı bir amaçla kullanılmaktadır. Raporlarda ve ilgili ilke kararında değinildiği üzere personelin istisnai memur pozisyonlarına atanmalarının ardından sınav ile girilebilecek kadrolara naklen atamalarının yapılması, hem hukuka hem de bu kurumun amacına aykırılık teşkil etmektedir.

Çalışmamızda belirtilen aykırılıkların önüne geçmek amacıyla birtakım öneriler sunulmuştur. Üst düzey kamu kurumu yöneticisi niteliğinde olan istisnai memurluklara atama şartları yeniden ele alınmalıdır. Zira 3 sayılı CBK md. 4'te getirilen şartlar görevlerin önemine göre hayli yetersiz niteliktedir. Aynı zamanda üst

düzeş kamu yöneticisi niteliğinde olan istisnai memurları atama koşulu ve hizmet içi eğitim şartı olarak üniversite sonrasında yüksekokullardan mezun olma kriteri öngörölmelidir. Bu kriter doğrultusunda görevlerle ilgili olmak üzere bir yahut birden fazla yüksekokul açılabilir. Son olarak tüm istisnai memurların -istihbarat personeli hariç olmak üzere- atama niteliklerini değerlendirmek ve kamu personel rejiminde liyakat ilkesinin hayat geçirilmesi amacıyla LİKK kurulmalıdır. İstisnai memurluklar açısından liyakat ilkesi hayli önemlidir. Çalışmamızda bu hususun temini için bahsedilen öneriler ileri sürölmüştür.



KAYNAKÇA

- Abdalla, H. F. vd. “Assessing The Perceptions of Human Resource Managers Toward Nepotism: A Cross-Cultural Study”. *IJM* 19/8 (1998), 554–570 (Erişim 3 Ekim 2023). <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/01437729810242235/full/pdf?title=assessing-the-perceptions-of-human-resource-managers-toward-nepotism-a-crosscultural-study>
- Acar, Mustafa – Demir, Ömer. *Sosyal Bilimler Sözlüğü*. İstanbul: Ağaç Yayıncılık, 1992.
- Acar, Osman Kürşat – Ertek, Muhammed Yusuf. *Türk Yönetim Tarihinde Liyakat*. Ankara: Astana Yayınları, 2019.
- Acar, Osman Kürşat. “Devlet Personel Başkanlığı’ndan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi’ne: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim”. *ESBD* 20/78 (2021), 1026–1046 (Erişim 17 Ekim 2022). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/699841>
- Advig, Jens.Chr.vd. *Corruption: A Review Contemporary Research, Report No. 2001:7*. Norway. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 2001. <https://www.cmi.no/publications/861-corruption-a-review-of-contemporary-research#author-details>
- Akgündüz, Ahmet. *Eski Anayasa Hukukumuz ve İslam Anayasası*. İstanbul: Timaş Yayınları, 1989.
- Akgüner, Tayfun. *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları, 7. Basım, 2016.
- Akgüner, Tayfun. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 9. Basım, 2021.
- Akyılmaz, Bahtiyar. “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”. *AHBVÜHFD* 7/2 (2003), 143–158 (Erişim 15 Ekim 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/789860>
- Akyılmaz, Bahtiyar vd. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Alan, Nuri. *Takdir Yetkisi, Yargısal Denetim ve Yerindelik*. Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları.
- Alan, Nuri. “İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü”. *TBBĐ* 2 (1998), 517–560 (Erişim 30 Ekim 2022). <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/ViewPDF-1998-888>

- Albayrak, Süha Oğuz – Özkal Sayan, İpek. “Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel”. *MD* 35/272 (2011), 195–216 (Erişim 10 Ekim 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55>
- Albayrak, Süha Oğuz. “Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü”. *AÜSBFD* 75/4 (2020), 1517–1549 (Erişim 15 Ekim 2023). <https://doi.org/10.33630/ausbf.814996>
- Al, Hamza. *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Ankara: Bilimadamı Yayınları, 2002.
- Ali b. Salih el Muheymid. “Karahanlılar ve İslam’ın Yayılmasındaki Katkıları”. çev. Ali Aksu. *CÜİFD* 5/1 (2001), 281–310 (Erişim 3 Eylül 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/223888>
- Alkuş, Oktay. “Almanya’da Kamu Yönetimi ve Personeli”. *TURAN-SAM* 11/41 (2019), 91–101 (Erişim 3 Mayıs 2023). https://turansam.com/wp-content/uploads/2020/08/TURAN-SAM_41.pdf
- Amanvermez, Yalçın. *İngiltere’de Kamu Personel Rejimi*. Ankara: S.B.F. Basın Yayın Yüksek Okulu Basımevi, 1981.
- Anayurt, Ömer. *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Basım, 2019.
- Ar, A. Fikret. “İtalya’da Kamu Görevlilerinin Yetiştirilmesi”. *AİD* 18/1 (1985), 71–80 (Erişim 7 Temmuz 2023). <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Ardanış, Bülent – Ergun, Turgay. “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”. *AİD* 13/2 (1980), 3–18 (Erişim 3 Nisan 2023). <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Arslan, İhsan. “İlk Türk-İslâm Devletleri’nin Abbâsî Hilâfetiyle Münasebetleri”. *USAD* 6/27 (2013), 93–106 (Erişim 3 Eylül 2023). <https://www.sosyalarastirmalar.com/articles/a-different-approach-to-hegira.pdf>
- Arslan, Mahmut. “Kutadgu Bilig’deki Ahlak ve Siyaset Felsefesi”. *IJSS* 21 (1986), 23–49 (Erişim 15 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/101115>
- Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 6. Basım, 2019.

- Auby, Jean-Marie – Ducos-Ader, Robert. *Grands Services Publics et Entreprises Nationales*. Paris: Presses Universitaires de France, 2. Basım, 1975. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3404814k/f12.item.texteImage>
- Avcı, Mustafa. *Devlet Memurlarının Nalden Atanmasında İdarenin Takdir Yetkisi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2002. <https://earsiv.anadolu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11421/9636/164399.pdf?sequence=1>
- Avcı, Mustafa. *Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş*. 1 Cilt. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2009.
- Avcı, Mustafa. *Türk Hukuk Tarihi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.
- Ayaz, Sertaç Eyup. “Türk’ün Bengü Değerleri: Bilge Kağan’ın Sözünde Liyakat ve Erdem”. *İTBAD* 9/2 (2020), 1726–1741 (Erişim 3 Mayıs 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1169518>
- Aydın, Hüseyin. “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”. *Ankara Barosu Dergisi* 68/1 (2010), 109–128 (Erişim 30 Kasım 2021). <https://dergipark.org.tr/tr/pub/abd/issue/33777/374076>
- Aydın, Nureddin. “Weberyen Bürokraside Liyakat Ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: ‘Siyasetin Bürokrasi İronisi’”. *SD* 85 (2012), 51–68 (Erişim 12 Şubat 2022). <https://dergi.sayistay.gov.tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der85m3.pdf>
- Aykaç, Burhan. “Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi”. *AİD* 23/4 (1990), 91–109 (Erişim 10 Ekim 2022). <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Azrak, Ali Ülkü. “İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdari Takdir Yetkisi”. *İHİD* 6/1-3 (1985), 17–28 (Erişim 20 Ekim 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/13732>
- Bağdemir, Abdullah. ““Adalet Mülkün Temelidir” Özdeyişi Üzerine”. *International Turkish Studies/Türkoloji Araştırmaları - Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic* 4/3 (2009), 283–296 (Erişim 2 Aralık 2023). <https://eds.s.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=cdea1a78-3b83-48e5-92db-8b0717780920%40redis>
- Banazlı, Abdurrahman Muhammet – Ateş, Hamza. “Yerel Yönetimlerde Personel Alımları ve Hemşehrilik Olgusu: İstanbul İlçe Belediyelerinde Alan

Araştırması”. *Kent Akademisi* 16/3 (2023), 2091–2115 (Erişim 20 Eylül 2023). <https://doi.org/10.35674/kent.1243298>

Barutçu, Mehmet – Tokça, Soner. “İslam Hukuku Bağlamında Liyakat İlkesi ve İlgili Kavramların Analizi”. *Prof. Dr. Hasan Tahsin Fendoğlu'na Armağan.* ed. Rauf Karasu vd. 1131–1148. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2023.

Başpınar, Recep. “İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetime Tabi Tutulması”. *DD* 1/3 (1971), 59–86 (Erişim 24 Ekim 2022). <https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/yayinlar/dergi/2021-02-24-11-08-6192176.pdf>

Bellow, Adam. *In Praise of Nepotism: A Natural History*. New York: Doubleday, 2003.

Benk, Serkan – Karakut, Birol. “Gelir İdareleri ve Yolsuzluk: Motivasyonlar, Fırsatlar ve Mücadele Yolları”. *İEAD* 1/4 (2010), 133–148 (Erişim 22 Şubat 2023). [https://www.berjournal.com/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/BERJ%201\(4\)2010%20article8%20pp.133-148.pdf](https://www.berjournal.com/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/BERJ%201(4)2010%20article8%20pp.133-148.pdf)

Berber, Emre. “Kabile Sistemi Ekseninde Medine Vesikası ve Yeni İslam Toplumunun Sosyo-Siyasal Niteliği”. *TAAD* 7/26 (2016), 461–492 (Erişim 3 Eylül 2023). <https://yayin.taa.gov.tr/yuklenenler/dosyalar/dergiler/taad/taad-26/taad-26.pdf#page=473>

Berber, Oktay. “Türklerin İslamlaşma Sürecine Dair Türk Tarih Yazımındaki Bazı İfadeler Üzerine”. *TTAD* 2/1 (2017), 1–24 (Erişim 3 Eylül 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/315963>

Bilal, Eryılmaz. *Değişim ve İşletme Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar*. İstanbul: Umuttepe Yayınları, 2021.

Bogdanov, Michael – Lanphear, Hon. Thomas. “History of the Merit Systems Protection Board”. *J. Fed. Cir. Hist. Soc'y* 4 (2010) (Erişim 5 Nisan 2023). <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jfedcihi4&div=13&id=&page=>

Bonomo, Annamaria. “İyi İdare İlkesi ve İdarenin Sükûtu: Sorunlu Bir İlişki”. çev. Nuray Sümer. *DEÜHFD* 21/2 (2019), 953–975 (Erişim 15 Ekim 2023). <https://doi.org/10.33717/deuhfd.644982>

Borgonovi, Elio – Ongaro, Edoardo. “The civil service in Italy”. *International Handbook on Civil Service Systems*. ed. Andrew Massey. 103–124. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

- Boz, Selman Sacit vd. “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”. *SÜHFD* 27/3 (2019), 497–532 (Erişim 15 Ekim 2023). <https://doi.org/10.15337/suhfd.657093>
- Boz, Selman Sacit vd. *Kamu Personel Hukuku*. 1 Cilt. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.
- Bölükbaşı, Mustafa Oğuzhan. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması”. *İÜHFD* 12/1 (2021), 287–303 (Erişim 28 Eylül 2023). <https://doi.org/10.21492/inuhfd.827731>
- Brinkerhoff, David W. – Goldsmith, Arthur A. *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Maryland. U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance, Aralık 2002.
- Bucaktepe, Adil. “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”. *GÜHFD* 18/3 (2014), 459–489 (Erişim 30 Kasım 2021). https://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/18_3-4_18.pdf
- Busbecq, Ogiler Ghislain. *Türkiyeyi Böyle Gördüm*. çev. Aysel Kurtoğlu. İstanbul: Kervan Kitapçılık.
- Cambridge University Press. “Cambridge Dictionary”. Erişim 10 Kasım 2022. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-turkish/merit>
- Cançelik, Ali. “Divan Şiiri Işığında Osmanlı Yönetiminde Sadakat-Liyakat İlişkisi”. *KOSBED* 32 (2016), 87–100 (Erişim 13 Aralık 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/645396>
- Canman, Doğan A. *Çağdaş Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE, 1995.
- Cevdet Paşa. *Tezâkir*. thk. Cavid Baysun. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1991.
- Chapman, Brian. “Politics and Administration”. *IRAS* 24/1 (1958), 17–20 (Erişim 22 Şubat 2023). <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002085235802400103>
- Chapman, Brian. *The Profession of Government: the Public Service in Europe*. London: George Allen & Unwin Ltd., 1963.
- Cin, Halil – Akgündüz, Ahmet. *Türk Hukuk Tarihi*. İstanbul: OSAV, 2018.

civilservant.org.uk/information. “Definitions”. Erişim 2 Ekim 2023.
<https://www.civilservant.org.uk/information-definitions.html>

Conaway, Orrin B. “The Teaching of Public Administration”. *Public Administration in Developing Countries*. ed. Martin Kriesberg. 149–161. Washington, DC: The Brookings Institution, 1965.

Çağlayan, Ramazan. “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”. *AÜEHFD* 7/3-4 (2003), 171–208 (Erişim 18 Ekim 2022).
https://hukukdergi.ebyu.edu.tr/wp-content/uploads/2015/10/2003_VII_2_8.pdf

Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 11. Basım, 2023.

Çapar, Selim. “Almanya'da Kamu Personel Sistemi”. *TİD* 466 (2010), 47–63 (Erişim 3 Mayıs 2023).
[http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar\(2\)/2001-2025/2010/Mart/466selimcapar.pdf](http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar(2)/2001-2025/2010/Mart/466selimcapar.pdf)

Çarıkçı, İlker Hüseyin vd. “Favoritism and Nepotism in The Ottoman Empire”. *1. International Symposium on Sustainable Development*. 498–503. International Burch University, Haziran 9-10, 2009.

Çevikbaş, Rıfat. “Kamu Yöneticilerinin Eğitim ve Yetiştirilmesi Sorunu”. *TİD* 63/392 (1991), 169–176 (Erişim 7 Temmuz 2023).
[http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar\(2\)/1976-2000/1991/Yil63_392_1991_.pdf](http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar(2)/1976-2000/1991/Yil63_392_1991_.pdf)

Çıragöz, Müzeyyen Bilge. *Bir İnsan Kaynağı Planlaması Olarak Norm Kadronun Uygulanabilirliği: Üniversitelerde İdari Kadrolar Üzerine Bir Araştırma*. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 29 Temmuz 2021.
https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=5XiSE4yCP_gmnukpMEp65f3l6GNkbSNnZsM94W4rdZQKjGaM5zOW84MB_1d-aMFT

Çöllü, İbrahim. *Devletin Kökeni ve Geçmişiyle İlgili Teoriler*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2019. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>

Danıştay Dava Daireleri Kurulu. “K. 1976/170 (4 Haziran 1976)”. *DD* 7/24-25 (1977) (Erişim 30 Ekim 2022).
<https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/yayinlar/dergi/2021-02-24-11-37-4482409.pdf>

“Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 19 Nisan 1974, K. 1974/456”. *DD* 5/16-17 (1975) (Erişim 20 Ekim 2022). <https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/yayinlar/dergi/2021-02-24-11-40-5186811.pdf>

Danişmend, İsmail Hamdi. *İzahlı Osmanlı Tarihi Kronolojisi*. 6 Cilt. İstanbul: Türkiye Yayınevi, 1972.

Daştan, Deniz. “Takdir Yetkisi, Yargısal Denetim ve Yerindelik”. *İBD* 77/2 (2003), 321–332.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa. *Devlet Adamlarına Öğütler (Nesayih'ul-Vüzera V'el-Ümerâ) Osmanlılarda Devlet Düzeni*. nşr. Hüseyin Ragıp Uğural. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1969.

Deligöz, Halil – Avaner, Tekin. “İdare Kültürü, Kriz ve Reform: Yunanistan Örneği”. *DBDD* 22/90 (2019), 291–315 (Erişim 5 Eylül 2023). https://www.researchgate.net/profile/Halil-Deligoz/publication/338920345_Idare_Kulturu_Kriz_ve_reform_Yunanistan_Ornegi/links/5e32d17b92851c7f7f0dae44/Idare-Kueltuerue-Kriz-ve-reform-Yunanistan-Oernegi.pdf

Demir, Fatih. “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci”. *AİD* 42/4 (2009), 79–100 (Erişim 15 Ekim 2023). <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>

Demir, Rıza – Demir, Murat. “Kamu Üniversitelerinde Çalışan Akademisyenlerin Norm Kadro Uygulamasına Yönelik Görüşlerinin Belirlenmesine İlişkin Bir Araştırma”. *İAD* 11/4 (2019), 2492–2511 (Erişim 16 Ekim 2022). <https://isarder.org/index.php/isarder/article/view/918/902>

Derbil, Süheyp. “Kamu Hizmeti Nedir?”. *AÜHFD* 7/3 (1950), 1–36 (Erişim 21 Mayıs 2021). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/638202>

Derdiman, Ramazan Cenzgiz. *İdare Hukuku*. 5 Cilt. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2015.

Devlet Personel Başkanlığı. “Özel Kalem Müdürlüğü kadrosunda görev yapmakta iken istifa eden bir personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 97 inci maddesinde belirtilen 6 aylık süreyi doldurmadan Devlet memuriyetine dönemeyeceği hk. (29/09/1993-8.Bülten)”. Erişim 6 Haziran 2023. <https://web.archive.org/web/20150608053751/www.dpb.gov.tr/tr-gorus/istisnai-memuriyet>

Dilaçar, Agop. *Kutadgu Bilig İncelemesi*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2. Basım, 1988.

Dilek, Serkan vd. “Kayırmacılık Kavramının İslam Ekonomisi Bağlamında İncelenmesi”. *İTBAD* 8/4 (2019), 3186–3210 (Erişim 23 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/914464>

Diler, Kübra İmran. *Kamu Personel Hukukunda Liyakat*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2018. <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/68768/502157.pdf?sequence=1>

Duran, Lütfi. “Sözleşmeli Kamu Personeli”. *Cumhuriyet Gazetesi* (12 Aralık 1988). <https://egazete.cumhuriyet.com.tr/yayinlar>

Durgun, Şenol. *Ulus İnşası ve Milliyetçilik*. Ankara: A Kitap Yayınevi, 2014.

Durmuş, İlhami. *Türk Kültürüne Giriş*. Ankara: Akçağ Yayınları, 2. Basım, 2016.

Düstur, Birinci Tertip, Cilt 6. Erişim 15 Aralık 2023. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/bitstream/handle/11543/67/199609257-c6.pdf?sequence=12&isAllowed=y>

Ebû Abdillâh Muhammed ibn İsmâîl el-Buhârî. *Sahîh-i Buhârî ve Tercemesi*. çev. Memed Sofuoğlu. İstanbul: Ötüken Neriyyat, 1989.

Ebu Zekerîyya Muhyiddin Bin Şeref En-Nevevi Ed-Dimeşki. *Riyâzü's-Sâlihîn Metin ve Çeviri*. çev. Emin Özafşar – Erul Bünyamin. 3 Cilt. Ankara: DİBY, 2021a.

Ebu Zekerîyya Muhyiddin Bin Şeref En-Nevevi Ed-Dimeşki. *Riyâzü's-Sâlihîn Metin ve Çeviri*. çev. Emin Özafşar – Erul Bünyamin. 3 Cilt. Ankara: DİBY, 2021b.

Efe, Haydar – Demirci, Murat. “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”. *SD* 90 (2013), 49–72 (Erişim 13 Ekim 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1713887#:~:text=Ombudsmanl%C4%B1k%20kurumunun%20ald%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20kararlar%C4%B1n%20ba%C4%9Flay%C4%B1c%C4%B1l%C4%B1%C4%9F%C4%B1,uymamas%C4%B1n%C4%B1n%20hi%C3%A7bir%20hukuki%20yapt%C4%B1r%C4%B1m%C4%B1%20yoktur>

Emecen, Feridun Mustafa. *Yavuz Sultan Selim*. İstanbul: Kapı Yayınları, 2016.

- Erdoğan, Coşkun. “Türk Devlet Telakkisinde Hükümdarın Meşruiyet Zemini ve Siyasî Hâkimiyeti Bakımından Kut Anlayışı”. *Tarihsel Akıl Çerçevesinde Türk Devlet Felsefesi*. ed. M. Hanifi Macit. 187–206. Ankara: TASAV, 2022.
- Eren, Hayrettin. “1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı” 2/1 (1998), 55–87 (Erişim 16 Mart 2021). https://hukukdergi.ebyu.edu.tr/wp-content/uploads/2015/10/1998_4.pdf
- Ergül, Ergin. *Ombudsman Akademik Dergisi*. “Mevlânâ Perspektifinden Kamu Yönetiminde Liyakat ve Ehliyet İlkesi” 6, 79–105 (Erişim 12 Aralık 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/500042>
- Ergül, Ergin. *Bir Hukuk ve Siyaset Bilgesi Olarak Mevlâna*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Featherstone, Kevin – Papadimitriou, Dimitris. *Prime Ministers in Greece: The Paradox of Power*. London: Oxford University Press, 2015.
- Figura, Susannah Zak. “Fair Game”. *Government Executive* (6 Ocak 1999). <https://www.govexec.com/magazine/1999/05/fair-game/6016/>
- Fox. “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”. *World Politics* 46/2 (1994), 151–184 (Erişim 1 Eylül 2023). <https://doi.org/10.2307/2950671>
- TRT Haber. “Fransa'da 75 yıllık gelenek "ENA" kapatılıyor” (9 Nisan 2021), 1. <https://www.trthaber.com/haber/dunya/fransada-75-yillik-gelenek-ena-kapatiliyor-571480.html>
- Giritli, İsmet. “Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre İdarenin Yetkisini Saptırması”. *İHFM* 21/1-4 (1957), 81–174 (Erişim 22 Ekim 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/97680>
- Giritli, İsmet vd. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 8. Basım, 2017.
- GOV.UK. “Civil Service Learning”. Erişim 3 Nisan 2023. <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-learning#full-publication-update-history>
- GOV.UK. “Government Skills and Curriculum Unit Business Plan 2021/22”. Erişim 3 Nisan 2023. <https://www.gov.uk/government/publications/government-skills-and-curriculum-unit-business-plan-202122>

GOV.UK. “National School of Government has closed”. Erişim 3 Nisan 2023. <https://www.gov.uk/government/organisations/national-school-of-government>

Göksu, Erkan. *Bilge Vezir Nizamülmülk*. İstanbul: Erdem Yayınları, 2018.

Gözler, Kemal. “Tabiî Hukuk ve Hukukî Pozitivizme Göre Adalet Kavramı”. *MDD* 4/15 (2008), 77–90 (Erişim 14 Aralık 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1184737>

Gözler, Kemal – Kaplan, Gürsel. “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?”. *TBBD* 98 (2012), 11–24 (Erişim 10 Ekim 2023). <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/m2012-98-1119>

Gözler, Kemal. “Ek-8, Türkiye’de 1992’den Günümüze Rektör Atama Sistemi (“Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Uygulamadaki Değeri” Başlıklı Makalenin Ekidir)”. Erişim 5 Mayıs 2023. <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-ek-8.pdf>

Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Cilt I*. 2 Cilt. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 3. Basım, 2019.

Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Cilt II*. 3 Cilt. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2019.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I*. 2 Cilt. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2020.

Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2021.

Gözübüyük, A. Şeref. *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.

Gözübüyük, A. Şeref – Tan, Turgut. *İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1)*. 13 Cilt. Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.

Greenwood, John vd. *New Public Administration in Britain*. London: Routledge, 3. Basım, 2002.

Gülan, Aydın. “Kamu Hizmeti Kavramı”. *İHİD* 9/1 (1988), 147–159 (Erişim 5 Aralık 2021). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/13705>

Güler, Birgül Ayman. “1950li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmiştir?”. *MSY* 3/7 (2008), 6–28 (Erişim 7 Temmuz 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2964628>

- Güler, Birgül Ayman vd. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* 4. ed. Koray Karasu. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 4. Basım, 2020.
- Gülmez, Mesut. “Sözleşmeli Personel Anayasa ve Uluslararası Kurallar”. *AİD* 21/4 (1988), 25–44. <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2013.
- Güran, Sait. *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980.
- Güriz, Adnan. “Adalet Kavramı Üzerine”. *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi* 9. ed. Hayrettin Ökçesiz. 19–33. İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 2004.
- Güriz, Adnan. *Hukuk Başlangıcı*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 15. Basım, 2013.
- H. Rosenbloom, David. *Federal Service and the Constitution: The Development of the Public Employment Relationship*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2. Basım, 2014.
- Hamidullah, Muhammed. *İlk İslam Devleti*. çev. İhsan Süreyya Sırma. İstanbul: Beyan Yayınları, 1992.
- Hirsch, Darryl. *Merit Systems in Western Democracies: Current Problems and Selected Best Practices*. Kanada. Research Directorate, Public Service Commission of Canada, 1999. http://www.psc-cfp.gc.ca/research/merit/merit_practices_e.htm
- Hobbes, Thomas. *Leviathan: the Matter, Forme, & Power of a Common-wealth Ecclesiasticall*. thk. Rod Hay. İngiltere: McMaster Üniversitesi, 1999.
- Hodgson, Marshall H. S. *The Venture of Islam: Conscience and History in a World Civilization: Volume Two: The Expansion of Islam in the Middle Periods*. 3 Cilt. Chicago: The University of Chicago Press, 1974.
- Hood, Christopher. “Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains”. *IPMJ* 3/1 (2000), 1–22 (Erişim 10 Eylül 2023). [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)00032-5](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)00032-5)
- Hornby, Albert Sydney vd. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Oxford: Oxford University Press, 5. Basım, 1995.
- İbn Haldun. *Mukaddime: Evrensel Tarihe ve Toplum Bilimlerine Giriş*. çev. Cemal Aydın. İstanbul: Timaş Yayınları, 2021.

İbrahim Hakkı. *Hukuk-ı İdare Birinci Cilt.* sad. Saykal, Murat Serdar; General, Hacer. İstanbul: Mutlu Basım Yayın, 2018.

İdare Hukuku Ders Notlar (Teksir). Erişim 30 Kasım 2021. <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/10342/idar-e%20hukuku%20dersleri.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

İlal, Ersan. “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”. *İHFM* 32/2-4 (1966), 749–781 (Erişim 23 Aralık 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/96351>

İriş, Halil İbrahim. *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi.* Ankara: Yetkin Yayınevi, 2021.

İyi Yönetim İlkeleri Rehberi. Erişim 12 Ekim 2023. <https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/iyi-yonrtim-ilkeleri-turkce/mobile/index.html#p=2>

İzci, Ferit – Yıldız, Mehmet Şerif. “Yönetimde Liyakat İlkesinin Siyasetnameler Çerçevesinden Analizi”. *DÜSBED* 30 (2022), 226–260 (Erişim 17 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2021357>

Juillet, Luc – Rasmussen, Ken. *Defending a Contested Ideal (Merit and the Public Service Commission, 1908–2008).* Ottawa: University of Ottawa Press, 2008.

Kaan, Oğuz. “2017 Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi”. *KÜİİBFD* 8/1 (2019), 14–28 (Erişim 3 Haziran 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/605191>

Kalabalık, Halil. *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-1).* 2 Cilt. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 5. Basım.

Kalabalık, Halil. “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı Ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”. *GÜHFD* 1/2 (1997), 205–232 (Erişim 22 Ekim 2022). https://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/1_2_13.pdf

Kalabalık, Halil. *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-2).* 2 Cilt. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 4. Basım, 2019.

Kantarcıoğlu, Selçuk. *Devlet Personel Rejimi - Nasıldı? Nasıl Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?* Ankara: Başbakanlık Personel Dairesi, 1977.

Karahanoğulları, Onur. “Fransa'da Kamu Yönetimi”. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri.* mlf. Birgül Ayman Güler vd. 45–156. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 4. Edition, 2020.

- Karaman, Hayrettin vd. *Kur'an Yolu: Türkçe Meâl ve Tefsir*. 5 Cilt. Ankara: DİBY, 2020.
- Karaman, Kasım. "Türkiye'de Şehirleşme Olgusu ve Gecekondu Sorunu". *FÜDAD* 2/1 (2003), 108–117. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/758826>
- Karasu, Koray. "İngiltere'de Kamu Yönetimi". *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. mlf. Birgül Ayman Güler vd. 175–348. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 4. Edition, 2020.
- Karatepe Selma – Kurnaz, Salim. "Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme". *EÜSBED* 33/46 (2019), 77–104. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/748760>
- Karatepe, Selma vd. "Almanya Federal Cumhuriyeti". *Yönetişel Yapı İncelemeleri*. ed. Burhan Aykaç – Hatice Altınok. 15–63. Ankara: Nobel Yayınevi, 2014.
- Karatepe, Şükrü. "İdarenin Takdir Yetkisi". *TİD* 63/392 (1991), 63–120 (Erişim 20 Ekim 2022). [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1163-392\(1991\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1163-392(1991).pdf)
- Karatepe, Şükrü. *İdare Hukuku*. 4 Cilt. İzmir: Üniversite Kitapları, 1995.
- Karslı, Mehmet Rauf. *İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı: Anayasa'nın 128. Maddesi Çerçevesinde Bir İnceleme*. 1 Cilt. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016.
- Karslı, Mehmet Rauf. "Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme". *SÜHFD* 28/1 (2020), 187–208 (Erişim 18 Nisan 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/pub/suhfd/issue/51759/649735>
- Kaya, Cemil. *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2. Basım, 2014.
- Kayar, Nihat. *Kamu Personel Yönetimi*. Güncellenmiş 11. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2021.
- Kayıoğlu, Bahtiyar. *İdari İşlemin Amaç Unsurunda Hukuka Aykırılık (Yetki Saptırması)*. Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=48XPj7KKQhKUgn tkUiKO3LVDMn9APzZLtSFCV4QdurpYzauugKim6mZ3jTNq7xnX>
- Keefer, Philip. "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies". *AJPS* 51/4 (2007), 804–821 (Erişim 2 Şubat 2023). <https://www.jstor.org/stable/4620101>

- Keleş, Bahattin. “Talas Savaşı’nın Türklerin İslamiyet’i Kabul Etmelerindeki Yeri ve Önemi”. *TDAD* 114/225 (2016), 83–96 (Erişim 17 Mart 2023). http://isamveri.org/pdfdrg/D00130/2016_225/2016_225_KELESB.pdf
- Kernaghan, Kenneth. “Getting Engaged: Public-Service Merit and Motivation Revisited”. *TIPAC* 54/1 (2011), 1–21 (Erişim 6 Haziran 2023). <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2011.00158.x>
- Kesik, Muharrem. “Büyük Selçuklu Devleti Veziri Ve Türk Tarihinin Önemli Devlet Adamlarından Nizâmü’l-Mülk (1018-1092)”. *USAD* 8 (2018), 53–81 (Erişim 31 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/550516>
- Khatri, Naresh – Tsang, Eric W. K. “Antecedents and Consequences of Cronysim in Organizations”. *JBE* 43/4 (2003), 289–303 (Erişim 16 Mart 2023). <https://www.jstor.org/stable/25075000?seq=2>
- Koca, Salim. “Türkler ve İslâmiyet”. *EİTBD* 8/22 (1996), 263–286 (Erişim 17 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/689115>
- Koç, Emin. “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları”. *SDÜHFD* 11/1 (2021), 35–68 (Erişim 15 Eylül 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1688201>
- Koçi Bey. *Koçi Bey Risalesi*. sad. Danışman, Zuhuri. Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1972.
- Koç, Meltem. *Cumhurbaşkanı'nın Düzenleme Yetkisi Açısından Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanma Usul ve Esasları*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2023.
- Köroğlu, Özlem Taner. “Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü”. *Türk İdare Dergisi* 82/469 (2010), 139–164 (Erişim 1 Ekim 2023). [http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar\(2\)/2001-2025/2010/aralik/Yil82_469_2010_.pdf#page=139](http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar(2)/2001-2025/2010/aralik/Yil82_469_2010_.pdf#page=139)
- Köse, Aynur. “Küreselleşme Çağında Bir Aidiyet Zemini ve Örgütlenme Şekli Olarak Hemşehrilik”. *Akademik İncelemeler Dergisi* 3/1 (2008), 221–232 (Erişim 5 Ocak 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/17846>
- Kurban, Samed. “Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi”. *BŞEÜSBD* 1/1 (2016), 71–81 (Erişim 8 Temmuz 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/271940>
- Küçük, Adnan. “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”. *LDD* 85 (2017), 157–190

(Erişim 3 Haziran 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/790150>

Küçük, Gülçin. *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi*. Samsun: Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019. <http://libra.omu.edu.tr/tezler/128734.pdf>

Küskü, Fırat. “II. Abdülhamid’in Madalya Siyaseti: Liyakat Madalyası Örneği”. *TKİD* 22/46 (2021) (Erişim 15 Aralık 2023). <https://tkidergisi.com/tki-dergisi/ii-abdulhamidin-madalya-siyaseti-liyakat-madalyasi-ornegi>

Law, Kenneth S. vd. “Effect of Supervisor–Subordinate Guanxi on Supervisory Decisions in China: An Empirical Investigation”. *TIJHRM* 11/4 (2000), 751–765 (Erişim 5 Ocak 2023). <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09585190050075105>

Lewanski, Rodolfo vd. “The Italian Civil Service System”. *Civil Service Systems in Western Europe*. ed. Van der Meer: Frits M. 217–242. the Netherlands: Edward Elgar, 2nd Printing, 2011.

Love, J. D. “The Merit Principle in the Provincial Governments of Atlantic Canada”. *TIPAC* 31/3 (1988), 335–351 (Erişim 6 Haziran 2023). <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.1988.tb01321.x>

Macit, M. Hanifi. “Türk Devlet Felsefesinin Teorik Arka Planı Üzerine”. *Tarihsel Akıl Çerçevesinde Türk Devlet Felsefesi*. ed. M. Hanifi Macit. 15–30. Ankara: TASAV, 2022.

Mahmutoğlu, Fatih Selami – Karadeniz, Serra. *Türk Ceza Kanunu Genel Hükümler Şerhi*. İstanbul: Beta Yayınevi, 2. Basım, 2021.

Mattei, Paola. “Italian Democracy Under Threat? The Spoils System in Historical Perspective”. *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*. ed. Page vd. 81–98. London: Palgrave Macmillan, 2007.

Mavili, Tarık. “Kamu Personel Sözleşmeleri”. *GTD* 5/15 (2019), 10–31 (Erişim 10 Ekim 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1059077>

Mccrudden, Christopher. “Merit Priniples”. *OJLS* 18/4 (1998), 543–579 (Erişim <https://www.jstor.org/stable/764692>).

Mele, Valentina – Ongaro, Edoardo. “Public Sector Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992–2007”. *IPMJ* 17/1 (2014), 111–142 (Erişim 7 Temmuz 2023). DOI: 10.1080/10967494.2013.849168

Memiş, Ekrem. *Türk Kültür Tarihi (Türk Kültüründen Bazı Kesitler)*. Bursa: Ekin Bassım Yayın Dağıtım, 2015.

Merçil, Erdoğan. *Fars Atabegleri Salgurlular*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1989.

Merikoski, Veli. “The Politicization of Public Administration”. *IRAS* 39/3 (1973), 2011–2224 (Erişim 1 Şubat 2023).
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002085237303900301>

Mescheriakoff, Alain-Serge. *Droit Des Services Publics*. Paris: Puf, 1997.

Metin, Yüksel. “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”. *AÜSBFD* 57/4 (2002), 35–63 (Erişim 15 Ekim 2023). https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001806

Mevlânâ Celâleddîn-i Rûmî. *Mesnevî*. çev. Tâhir-ül-Mevlevî. 14 Cilt. İstanbul: Şâmil Yayınevi, 2. Basım, 1971.

Mevlânâ Celâleddîn-i Rûmî. *Mesnevî*. çev. Tâhir-ül-Mevlevî. 14 Cilt. İstanbul: Şâmil Yayınevi, 1976.

Mihçioğlu, Cemal. *Amerika Birleşik Devletleri'nde Kadroların Sınıflandırılması*. Ankara: SBF Yayınları, 1958.

Mihçioğlu, Cemal. “Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi”. *AÜSBFD* 13/1 (1958), 109–116 (Erişim 17 Ekim 2022).
<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/37697>

mspb.gov. “About MSPB”. Erişim 3 Nisan 2023.
<https://www.mspb.gov/about/about.htm>

mspb.gov/appeals/jurisdiction. “Jurisdiction”. Erişim 4 Mayıs 2023.
<https://www.mspb.gov/appeals/jurisdiction.htm>

National Archives. “Pendleton Act”. Erişim 3 Nisan 2023.
<https://www.archives.gov/milestone-documents/pendleton-act>

Nigro, Lloyd G. vd. *Favorite Share The New Public Personnel Administration*. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 6. Basım, 2007.

Nizamü'l-Mülk. *Siyasetname*. çev. Mehmet Taha Ayar. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2020.

Odegard, Peter H. vd. *American Government: Theory, Politics and Constitutional Foundation*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961.

Okudan, Gülseri. “X. Yüzyılda Çinlilerin ve Arapların Türkistan’da Hâkimiyet Mücadelesi: Talas Meydan Muharebesi”. *ASEAD* 5/11 (2018), 28–51 (Erişim 17 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/601322>

Okudan, Gülseri. “Sarayı, Askeri ve İdari Yönleriyle Karahanlı Devleti’nin Teşkilat Tarihi”. ed. Ekrem Kalan. Ankara: İksad Yayınevi, 2019.

Ortaylı, İlber. *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: Timaş Yayınları, 2017.

Oytan, Muammer. “Fransa’da İdarenin Politize Olmasını Önleyen Bir Organ: Bakanlık Kabinesi”. *AİD* 17/1 (1984), 52–62 (Erişim 6 Haziran 2023). <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>

Özaydın, Abdülkerim. “Nizâmülmülk’ün Büyük Selçuklu İmparatorluğu’na Hizmetleri”. *USAD* 8 (2018), 1–31 (Erişim 31 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/en/pub/usad/issue/39609/468588>

Özay, İlhan. *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 3. Basım, 2017.

Özdemir, Kutluhan. *Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması Çerçevesinde Norm Kadro Uygulamasının Analizi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010. <http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/TEZ/46051.pdf>

Özen, Muharrem – Tozman, Önder. “Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı” 42/4 (2009), 25–57 (Erişim 16 Mart 2021). <https://docplayer.biz.tr/10381670-Turk-ceza-hukukunda-kamu-gorevlisi-kavrami.html>

Özensel, Ertan. “Çokkültürlülük Uygulaması Olarak Kanada Çokkültürlülüğü”. *Akademik İncelemeler Dergisi* 7/1 (2012), 55–69 (Erişim 6 Haziran 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/pub/akademikincelemeler/issue/1547/19000>

Özer, Ahmet. “Bürokrat - Politikacı İlişkileri İle Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler”. *TİD* 423 (1999), 1–26 (Erişim 10 Aralık 2022). [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1171-423\(1999\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1171-423(1999).pdf)

Özer, Attila. *Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim*. Ankara: Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, 2002.

Özgenç, İzzet. *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 18. Basım, 2022.

Özgül, Can Giray. “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. mlf. Birgül Ayman Güler vd. 437–484. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 4. Edition, 2020.

Özkal Sayan, İpek. “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe:4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”. *AİD* 44/3 (2011), 141–172 (Erişim 2 Ekim 2023). <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>

Özkal Sayan, İpek – Güneşer Demirci, Aytül. “Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi”. *AÜSBFD* 73/2 (2018), 667–700 (Erişim 9 Eylül 2023). https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002513

Özkanan, Arzu – Erdem, Ramazan. “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 2/2 (2015), 7–28 (Erişim 10 Mayıs 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/231888>

Özkan, Mustafa. *Medine Vesikası - Anayasası ve Birlikte Yaşama*. Ankara: Fecr Yayınlar, 2018.

Öztop, Sezai. “Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitimi”. *Türk Kamu Yönetimi*. ed. Hamza Ateş. 61–74. Ankara: Savaş Yayınları, 2021.

Öztürk, Ali. “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”. *SD* 42 (2001), 3–19 (Erişim 15 Ekim 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/3164393>

Öztürk, Namık Kemal. “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”. *TİD* 435 (2002), 129–143 (Erişim 12 Şubat 2022). [http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar\(2\)/2001-2025/2002/Haziran/Yil74_435_2002_.pdf](http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar(2)/2001-2025/2002/Haziran/Yil74_435_2002_.pdf)

Öztürk, Namık Kemal. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 33/4 (2019), 1279–1297 (Erişim 2 Aralık 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/art>

Pamuk Öztürk, Nuray. *Çin Kaynaklarına göre Talas Savaşı: Savaşın Çıkış Nedenleri ve Sonuçları*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2018. https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=vbVkJX1KChYWNElr1MuLZu-EiQpFRkKGvyImge1NEE8H9bhJEc6fj_Algk3Mk8ic

- Ragnemelm, Hans. *Administrative justice in Sweden*. Stockholm: Juristförlaget, 1991.
- Ridley, F. F. "The British Civil Service and Politics: Principles in Question and Traditions in Flux". *PA* 36/1 (1983), 28–48 (Erişim 3 şubat 2023). <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pa.a051891>
- Roberts, Alasdair. *So-called Experts: How American Consultants Remade the Canadian Civil Service, 1918-21 (Monographies sur l'administration publique canadienne Paperback)*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 18. Basım, 1996.
- Ruhil, Anirudh V. S. – Camões, Pedro J. "What Lies Beneath : The Roots of State Merit Systems". *JPART* 13/1 (2003), 27–42 (Erişim 10 Ekim 2022). https://www.researchgate.net/publication/277226194_What_lies_beneath_the_roots_of_state_merit_systems/citations
- Sa'di-yi şirâzî. *Hükümdarlara Öğütler (Nasihatü'l Mülük)*. çev. Turgay şafak. İstanbul: Büyüyenay Yayınları, 2016.
- Sakaoğlu, Necdet. *Bu Mülkün Sultanları*. İstanbul: Alfa Basım Yayım, 2015.
- Sarioğlu, Atanur. "Türklerin İslamiyete Geçiş Süreci ve Etkili Olan Faktörler". *DİBD* 1 (2023), 87–110 (Erişim 3 Eylül 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2667631>
- Sayarı, Sabri. "Clientelism and Patronage in Turkish Politics and Society". *The Post-Modern Abyss and the New Politics of Islam: Assabiyah Revisited*. ed. Faruk Birtek – Binnaz Toprak. 81–94. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.
- Seçkin, Sinan – Üstün, Gül. "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi". *MÜHFHAD Mehmet Akif Aydın'a Armağan* 21/2 (2015), 509–524 (Erişim 18 Ekim 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/273387>
- Sencer, Muzaffer. "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi". *AİD* 17/2 (1984) (Erişim 17 Mart 2030). <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- Sezer, Yasin. "Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar". *SÜHFD* 11/3-4 (2003), 173–193 (Erişim 10 Nisan 2021). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/262587>
- Sezer, Yasin. *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

- Söyler, Yasin. “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”. *ASBÜHFD* 2/1 (2020), 59–110 (Erişim 18 Ekim 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1177553>
- Stahl, O. Glenn. *Public Personnel Administration*. New York: Harper & Row, 7. Basım, 1976.
- Stančetić, Veran. “Spoils System Is Not Dead: The Development and Effectiveness of the Merit System in Western Balkans”. *HKJU-CCPA* 20/3 (2020), 415–438 (Erişim 3 Nisan 2023). <https://hrcak.srce.hr/file/357348>
- Sümer, Faruk. “Türkiye Kültür Tarihine Umumi Bir Bakış”. *TJFLHG* 20/3 (1962), 213–245 (Erişim 23 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2152726>
- Şahin, Erdal. *Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.
- Şehitoğlu, Yasin. “Türk Devlet Düşüncesinde Sınıf(sızlık), Yetki ve Liyakat”. *Tarihsel Akıl Çerçevesinde Türk Devlet Felsefesi*. ed. M. Hanifi Macit. 67–76. Ankara: TASAV, 2022.
- Şen, Mustafa Lütfi. “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”. *AİD* 28/1 (1995), 77–92 (Erişim 10 Mayıs 2022). <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara, 2017.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. *Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara, 2018.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. *İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu’nda*. Ankara, 2020.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. *İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara, 2021.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. *Ankara Mamak Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Ankara, 2022.
- Taneri, Aydın. *Türk Devlet Geleneği : Dün-Bugün*. İstanbul: Bilge Kültür, Sanat, 2015.

Tan, Turgut – Bayazıt, Bahar. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 10. Basım, 2021.

Taşagıl, Ahmet. “Talas Savaşı”. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopesi*. Erişim 17 Mart 2023. <https://islamansiklopedisi.org.tr/talas-savasi>

Taşdemir, Hakan – Demir, Hasan. “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”. *AAÇD* 2/3 (2002), 85–100 (Erişim 15 Ekim 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1341259>

Tataroğlu, Muhittin. “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”. *YED* 13/1 (2006), 97–119 (Erişim 15 Aralık 2022). <http://acikerisim.mu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12809/7227/tataro%c4%9flu.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Taylor, Alfred Edward. *Plato: The Man and His Work*. London: Methuen & Co. Ltd., 6. Basım, 1952.

TDK Atasözleri ve Deyimler Sözlüğü. Erişim 23 Eylül 2023. <https://sozluk.gov.tr/>

TDK Sözlüğü. Erişim 2 Ekim 2022. <https://sozluk.gov.tr/>

Tek Turan, Hande. “Fransa’da Kamu Sektörüne Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar”. *Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Günümüze Küresel ve Ulusal Perspektifler*. mlf. Bekir Parlak vd. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2015.

Tekin, Şafi. “Türklerde Devlet-Kimlik İlişkisi: Devlet Kimliği”. *MAD* 1/2 (2019), 78–102 (Erişim 23 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/844085>

Tekin, Talat. *Orhon Yazıtları*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1988.

TEPAV. *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Masta Basımevi, 2. Basım, 2006.

Tezkiretü’ş-Şu’arâ. Erişim 13 Aralık 2022. <https://ekitap.ktb.gov.tr/Eklenti/55834,kinalizade-hasan-celebipdf.pdf?0>

Thomsen, Vilhelm. *Orhon Yazıtları Araştırmaları*. çev. Vedat Köken. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2019.

Tikici, Mehmet. *Hizmet İçi Eğitimin Norm Kadro ile İlişkilendirilmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Örnek Uygulama*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi,

Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 1989.
<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=qVqOZFj2DwNmvd f1oGFYiFDHEoe0kCrn6DXs6r5qb6vhfl61eJHzGUyKM9W1TKkB>

Tikveş, Özkan. *İdare Hukuku*. İzmir: Ege Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayını, 1983.

Timur, Hikmet. “Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Yöntemi”. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 22/2 (2004), 201–221 (Erişim 16 Ekim 2022).
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/huniibf/issue/7879/103538>

Tokgöz, Hikmet. *İstisnai Memuriyet*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.

Toksarı, Ali. “Emanet”. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*. Erişim 6 Mayıs 2023. <https://islamansiklopedisi.org.tr/emanet#2-fikih>

Tortop, Nuri. *Personel Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınları, 5. Basım, 1994.

Deutsche Welle Türkçe. “Trump Kızı İvanka'yı Danışman Yaptı” (30 Mart 2017).
<https://www.dw.com/tr/trump-k%C4%B1z%C4%B1-i%C5%9Fman-yapt%C4%B1/a-38200989>

Turhan, Abdullah. *Cahiliye'de Yönetim*. İstanbul: Siyer Yayınları, 2020.

Tutum, Cahit. *Türkiye'de Memur Güvenliği*. Ankara: TODAİY, 1972.

Tutum, Cahit. *Personel Yönetimi*. 149 Cilt. Ankara: TODAİY, 1976.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü. Erişim 12 Ekim 2022. <https://sozluk.gov.tr/>

Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri. Erişim 20 Şubat 2023. <https://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/03/kemalozsemerci-TurkKamuYonetimindeYolsuzluklarnedenleri.pdf>

Türkan, Abdülkadir. *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*. Ankara, Başkanlık Uzmanlık Tezi (yayımlanmamış), 2000.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “129. Birleşim”. *MMTD* 42 (1965) (Erişim 10 Kasım 2022).

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c042/mm__01042129.pdf

Uğuz, Hülya Eşki. “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler”. *SD* 79 (2010), 129–148 (Erişim 2 Ekim 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1713777>

Ulusoy, Ali. “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”. *AÜHFD* 48/1 (1999), 165–176 (Erişim 25 Haziran 2021). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/629392>

Ulusoy, Ali. *Kamu Hizmeti İncelemeleri*. İstanbul: Ülke Kitapları, 2004.

Ulusoy, Ali. *Yeni Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2. Basım, 2019.

Uyanık, Halit. “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”. *İHİD* 15/2 (2013), 101–114 (Erişim 28 Eylül 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/13850>

UYGUN, Oktay. *Devlet Teorisi*. 8 Cilt. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 8. Basım, 2021.

Uz, Abdullah. “Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi”. *İÜHFD* 2/1 (2011), 59–94 (Erişim 12 Aralık 2022). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/208244>

Uz, Abdullah – Demircioğlu, Yaşar. *Sözlü - Mülakat Sınavları ve Yargısal Denetimi: İdari Usul ve İdari Yargılama Usulü Sorunu Olarak*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2012.

Ünlü, Ahmet. “İstisnai Memuriyet Kadrosuyla İlgili İnce Detaylar”. *Yeni Şafak* (2 Ekim 2013). <https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmet-unlu/istisnai-memuriyet-kadrosuyla-ilgili-ince-detaylar-36246>

Ün, Lütfullah. “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesinin Uygulanmasını Denetleyici Kurumların Rolü”. *AMAÜSBD* 10/1 (2022), 459–475 (Erişim 12 Ekim 2023). <http://dx.doi.org/10.18506/anemon.1056000>

West, William F. – Durant, Robert F. “Merit, Management, and Neutral Competence: Lessons from the U.S. Merit Systems Protection Board, FY 1988–FY 1997”. *PAR* 60/2 (2000) (Erişim 5 Nisan 2023). <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00070>

- Yadong, Luo. “Guanxi: Principles, Philosophies, and Implications”. *HSM* 16/1 (1997), 43–51 (Erişim 5 Ocak 2023). https://www.researchgate.net/profile/Yadong-Luo/publication/279561691_Guanxi_Principles_Philosophies_and_Implications/links/5720df1608aed056fa292a65/Guanxi-Principles-Philosophies-and-Implications.pdf
- Yalçın, Arzu. *İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*. Sakarya: Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 7 Temmuz 2010. <https://acikerisim.sakarya.edu.tr/bitstream/handle/20.500.12619/94408/T04960.pdf?sequence=1>
- Yarım, Umut Seren – Güneş, Muharrem. “Fransa’da Yüksek Yöneticilerin Eğitimine Pierre Bourdieu Perspektifiyle Eleştirel Bir Yaklaşım”. *EOĞÜİBFD* 17/3 (2022), 720–740 (Erişim 6 Haziran 2023). <https://doi.org/10.17153/oguiibf.1092196>
- Yavuzdoğan, Seçkin. “Almanya’da Kamu Görevlilerinin Hizmet Öncesi Eğitimi ve Atanmaları”. *TAAD* 7/26 (2016), 227–246 (Erişim 3 Mayıs 2023). <https://taad.taa.gov.tr/yuklenenler/dosyalar/dergiler/taad/taad-26/taad-26.pdf#page=239>
- Yayla, Yıldızhan. “İdarenin Takdir Yetkisi”. *İHFM* 30/1-2 (1964), 201–211 (Erişim 22 Ekim 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/96508>
- Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*. “Maksat Unsuru, Takdir Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi: Mahkeme Kararları Kroniğı”. *İHFM* 30/3-4 (1964) (Erişim 11 Ocak 2022). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/96495>
- Yeşil, İsmail. *Avrupa Birliğinde İyi Yönetişim ve İyi İdare Hakkı*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.
- Yıldırım, Arzu. “Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitimi Üzerine Bir Çözümleme”. *BŞEÜSBD* 8/1 (2023), 1–10 (Erişim 8 Temmuz 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2398138>
- Yıldırım, Mutlu. “Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm Ve Meritokrasi”. *MCBÜSBD* 11/2 (2013), 353–380 (Erişim 31 Mart 2023). <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/45816>
- Yıldırım, Ramazan – Çınarlı, Serkan. *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 1)*. 2 Cilt. Ankara: Adalet Yayınevi, 6. Basım, 2020.

Yıldırım, Ramazan – Çınarlı, Serkan. *Türk İdare Hukuku Dersler (Cilt 2)*. 2 Cilt. Ankara: Adalet Yayınevi, 4. Basım, 2021.

Yıldırım, Turan vd. *İdare Hukuku*. Güncelleştirilmiş 8. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.

Yıldız, Günay. *Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar*. Ankara: Gazi Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2015. https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=Br_XTptK8CZ70f0JGX9xEuTslzoPGFCaU_onTyCHUWO5yWR8Hry3yebGfsmwj3kw

Yılmaz, Ejder. *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 8. Basım, 2021.

Yılmaz, Feride – Çakıcı, Ayşehan. “Kamu Çalışanlarının Liyakat Sistemi Algısı”. *MSAD* 10/1 (2021), 375–386 (Erişim 14 Eylül 2023). <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1251283>

Yılmazöz, Mehmet. “Türkiyede Kamu Personel Yönetimi Sorunu”. *Maliye Dergisi* 157 (2009) (Erişim 12 Aralık 2022). <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/19.Mehmet.YILMAZOZ.pdf>

Yılmaz, Salih. “Türklerin Araplarla İlk Münasebetleri ve Orta Asya’nın İslamlaşma Süreci”. *Uluslararası Türk-Arap Müşterek Değerler ve Kültürel Etkileşim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. ed. Mehmet Sıddık Yıldırım – Bağdagül Musa. 438–451. Amman: Yunus Emre Enstitüsü Amman Türk Kültür Merkezi, 2014.

Yuluğ, Mustafa. “Kamu Kesiminde İstihdam Sorunu ve Yeni Personel Rejimi”. *AİD* 4/2 (1971), 46–51 (Erişim 11 Şubat 2022). file:///C:/Users/enisk/Downloads/5_yulug.pdf

Yûsuf Hâs Hâcip. *Kutadğu Bilig Metin*. thk. Mustafa Sinan Kaçalın. İstanbul: T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2019.

Zabunoğlu, Yahya Kâzım. *Kamu Hukukuna Giriş: Devlet (Tanım - Kaynak - Unsurlar)*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1973.

Zabunoğlu, Yahya Kâzım. *Devlet Kuramına Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2015.

Zengin, Ozan. “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”. *EAD* 10/15 (2019), 1–24 (Erişim 18 Ekim 2022). <http://www.emekarastirma.org/uploads/dergi/2957.pdf>

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Enis KUŞÇU
Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti

Eğitim Bilgileri

Eğitim Derecesi	Okul/Program	Mezuniyet
Lisans	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi	2018
Yüksek Lisans (Tezli):	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi/Kamu Hukuku	2023