

# Kamu'da Sosyal Politika

Yıl : 18 | Sayı: 50 | Aralık 2025 | ISSN: 1306-8334

## TÜRKİYE YÜZYILINDA NASIL BİR KAMU PERSONEL SİSTEMİ





Kamu'da  
**Sosyal Politika**



Memur-Sen'in  
Bilimsel, Akademik ve Sosyal Hayata Katkısıdır.

**Memur-Sen Adına Sahibi**  
Ali YALÇIN

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü**  
Ramazan ÇAKIRCI

**Yayın Kurulu**  
Mahmut Faruk DOĞAN  
Levent USLU  
Hüseyin ÖZTÜRK  
Hacı Bayram TONBUL  
Soner Can TUFANOĞLU  
Ali YILDIZ  
Hamza ÖKSÜZ

**Danışma Kurulu**  
Prof. Dr. Erdinç YAZICI  
Prof. Dr. Mete GÜNDOĞAN  
Prof. Dr. Zakir AVŞAR  
Dr. Öğr. Üyesi Kürşat Tutar  
Nurullah GÜLEÇ  
Dr. Mehmet Fatih ÖZTEK

**Tüm Soru ve Yazışmalarınız İçin;**  
Gökhan BALKIR  
kamudasosyalpolitika@gmail.com

**Grafik Tasarım**  
Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

**Yayın Türü**  
Yaygın - Süreli  
Haziran 2025

**Baskı**  
EPA-MAT Basın Yayın LTD.ŞTİ  
(0312) 394 48 63

**Yönetim Merkezi**  
Memur-Sen  
Zübeyde Hanım Mah.  
Sebze Bahçeleri Cad. No:86, 06400  
Altındağ/Ankara  
Tel: (0312) 230 09 72-73  
Faks: (0312) 230 39 89  
www.memursen.org.tr

## İçindekiler

Mevzuat ve Uygulama Bakımından Kamuda Ehliyet ve Liyakat

**Prof. Dr. Azim Öztürk** | İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Başkanı ..... 9

Kamu Personel İstihdamında Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması

**Prof. Dr. Mustafa Avcı** | Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi ..... 16

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Disiplin Hukukuna İlişkin Kararları

**Doç. Dr. Celâl Işıklar** | AYİM Onursal Başsavcısı, KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ABD Öğretim Üyesi ..... 25

Ek Ders Karşılığı Geçici Çalıştırılan Personelin Türk Personel Rejimi İçindeki Yeri

**Doç. Dr. Süha Oğuz Albayrak** | Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi ..... 44

Kamuda İş Sağlığı ve Güvenliği

**Doç. Dr. Canan Erdoğan** | Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi ..... 48

Sonuçları İtibarıyla Devlet Personel Başkanlığı'nın İlga Edilmesi

**Doç. Dr. Melike Özge Çebi Buğdaycı** | Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Hukuk Bilimleri Bölümü, İdare Hukuku Anabilim Dalı ..... 62

Memurların Yargılanmasında Uygulama Sorunları

**Doç. Dr. Selim Çapar**  
**Mehmet Koca** | Planlama Uzmanı/AREM ..... 70

## Kamu Personel İstihdamında Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi

**Prof. Dr. Mustafa Avcı** | Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi ..... 79

## Anayasa Mahkemesi'nin Teşkilatlanma ve Personel Konularındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Yaklaşımı

**Enes Polat** | ÇSGB Müşaviri, Son Devlet Personel Başkanı ..... 86

## Kamu Görevlilerinin Özlük, Mali ve Sosyal Haklarının 657 Sayılı Kanun Çerçevesinde Tanımı ve Kapsamı

**Dr. Ahmet Selim Kadioğlu** | Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi ..... 95

## Kamuda Emeklilik Sistemi

**İsmail Yılmaz** | SGK Eski Başkanı ..... 104

## Memur Disiplin Hukuku-Kamu Personel Rejiminde Disiplin Soruşturma ve Kovuşturmaları

**Dr. Nilüfer Canat Sürekli** | İçişleri Bakanlığı Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı ..... 108

## Kamu Personel Sistemine Genel Bakış

**Enes Polat** | ÇSGB Müşaviri, Son Devlet Personel Başkanı ..... 119

## Kamu Görevlilerine Siyaset Yasağı

**Dr. Sümeyye Karabekiroğlu** | Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi ..... 129

## Statü Hukuku Bakımından Kadrolu ve Sözleşmeli Personel

**Nihat Kayar** | Mersin Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Görevlisi ..... 141

## Kamu Personel Rejiminde Mevcut Maaş Sistemi

**Serdar Uğurlu** | Çalışma Uzmanı/Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ..... 162

## Kamuda Engelli Olmak: Görünmeyen Engeller, Geciken Çözümler

**Ahmet Dönmez** | Memur-Sen Engelliler Komisyonu Başkanı ..... 175

Uygulama, Mevzuat, Mekanizmalar, Uluslararası Sözleşmeler Bağlamında İşyerinde Mobbing ve Yıldırma

**Av. Ahmet Güneç** | *Memur-Sen Hukuk Müşaviri* ..... 180

Kamu Görevlilerinin Özel Hayatı ve İfade Özgürlüğü

**Av. Harun Kale** | *Eğitimciler Birliği Sendikası Hukuk Müşaviri* ..... 200

Statü Hukuku, Kamu Hizmeti ve Kamu Görevlisi Kavramları

**Av. Özlem Titrek Yıldırım** | *Sağlık-Sen Hukuk Müşaviri* ..... 221

Kamu Personel Sisteminde Sosyal Diyalog Mekanizmaları ve Sosyal Paydaşların Önemi, Mevzuat ve İdari Düzenleme Yapım Süreçlerinde Sosyal Diyalogun Değeri

**Av. Arb. Hacı Muharrem Mankır** | *Diyanet-Sen / Ulaştırma Memur-Sen Hukuk Müşaviri* ..... 234

Günümüz Çalışma Hayatı İçin Bir Gereklilik: İş ve Aile Hayatı Uyumu İle 4688 Sayılı Yasanın Sağla(yama)dıkları

**Hacer Yılmaz** | *Memur Sendikaları Konfederasyonu Avukatı* ..... 247

Dijitalleşmenin Kamu Personel Sistemine Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme "Dijitalleşme Sürecini Adil ve Emek Odaklı Yönetmek"

**Av. Sare Eyüpustaoğlu Ay** | *Memur Sendikaları Konfederasyonu Avukatı* ..... 255

Kamu Personel Sistemi Tarihine Kısa Bir Bakış

**Raşit Eğin** | *Memur-Sen Konfederasyonu Toplu Sözleşme ve Mevzuat Koordinatörü* ..... 266

## ÖNSÖZ

2025 yılı ocak ayı itibariyle ülkemizde 3.475.895 kadrolu, 424.447 sözleşmeli kamu görevlisi görev yapmaktadır. Kamu hizmetinin öznesi olan bu büyük insan kaynağının istihdam biçimi, hak ve görev tanımları, çalışma koşulları, kariyer ve liyakat esasları; başta 657 sayılı Kanun olmak üzere çok sayıda kanun, KHK, CBK ve yönetmelikle belirlenmiştir. Bugüne kadar dünyada kamu hizmetine yaklaşımlarda çeşitli değişimler yaşanmış, kamu hizmetinin şekli ve içeriği zamanla farklılaşmış, Türkiye’de köklü bir değişimi ifade eden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş olmasına rağmen **kamu personel sisteminde gerekli bütüncül reformlar gerçekleştirilmemiştir.** Bunun yerine tekil ve palyatif düzenlemelerle mesele geçiştirilmiştir. 3 milyon 700 bini aşan kamu görevlisinin sorunları bu nedenle birikmektedir. Yapılan tekil düzenlemeler sorunları çözmekten öte yeni sorun alanları üretmiş, sistemi parçalı bir hale getirmiş, deyim yerindeyse yamalı bir bohçaya çevirmiştir. **Dinamik ve yaşayan bir yapı olan kanunların zamanla ihtiyaç duyduğu yapısal değişikliklerin yapılmaması, sorunların katılaşmasına, derinleşmesine ve kronikleşmesine yol açmakta; bu durum da sorunları birikmiş, iş barışı bozulmuş, huzuru ve motivasyonu azalmış bir kamu görevlisi kitlesi ortaya çıkarmaktadır.**

Memur-Sen olarak diğer birçok konuda olduğu gibi kamu personel sistemine ilişkin sorunları da yıllardır hem tek tek hem de bütüncül bir bakışla ortaya koyuyor, çözüm önerilerimizi kamu görevlileri ve yetkili mercilerle paylaşıyoruz. Bu bağlamda ortaya koyduğumuz raporlar, düzenlediğimiz çalıştaylar, sempozyumlar, yaptığımız açıklamalar, Toplu Sözleşme ve KPDK gibi sosyal diyalog mekanizmalarıyla sistemi sürekli gündemde tutmamıza rağmen beklediğimiz bütüncül adımların atılmaması ülkenin enerjisini soğurmaktadır. **Etkili, verimli, kaliteli kamu hizmetinin yolunun sağlıklı ve adil bir kamu personel sisteminden geçtiği herkesin malumudur.** Atılmakta gecikilen her adımın sosyal maliyeti yüksektir. **Kamu yönetiminde başarının şartı, kamu personelinin yetkinliği ve kamu insan kaynağının etkin ve verimli kullanılması olduğu gibi sorunsuz, büyük ve güçlü Türkiye’nin ön şartı da huzurlu ve mutlu kamu görevlisidir.**

Bu nedenle biriken sorunların bir an evvel, sosyal diyalog mekanizmaları etkin bir şekilde işletilerek, atılması düşünülen adımlar kamusal tartışmaya açılarak, bütüncül ve kapsayıcı bir bakışla çözümlenmelidir. Bu noktada **adil bir sınav sisteminden iş güvencesini**

merkeze alan ve statü hukukuna uygun kadrolu istihdama, sınıflandırmanın güncellenmesinden kariyer ve liyakat sistemine, adil ve sade ücretlendirmeden insanca yaşama olanak sağlayacak emeklilik sistemine, insan onuruna yaraşır çalışma koşullarından iş sağlığı ve güvenliğine, mobbing ve şiddetle etkin mücadeleden iş-aile hayatı uyumuna, engelli kamu görevlileri için fırsat eşitliği ve erişilebilirliği mümkün kılacak sistemden kadro derece ve ek göstergelere değin onlarca başlıkta çalışmaların yapılıp sonuçlandırılması gerekmektedir.

Biz Memur-Sen Konfederasyonu olarak yaptığımız çalışmalarla yapısal dönüşümün gerçekleşmesine katkı sunuyor, **Kamu Personel Sistemi'nin değişen koşullara göre güncellenmesi için mücadelemizi sürdürüyoruz.**

Bu bağlamda bugüne kadar yaptığımız çalışmalara bir yenisini daha ekleyerek **Kamu'da Sosyal Politika** dergimizin bu sayısını Kamu Personel Sistemi tartışmalarına ayırdık. Alanlarında uzman akademisyenlerin, hukukçu ve uzmanların makalelerinden oluşan sayımızı istifadenize sunuyoruz. Katkı sunan her bir hocamıza ayrı ayrı teşekkür ediyoruz. Bu sayımızın kamu çalışanlarının sorunlarının anlaşılması ve çözümüne vesile olmasını temenni ediyoruz. Bir sonraki sayıda görüşmek üzere...



## TAKDİM

Kamu personel sistemi, devletin kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde sunabilmesi için kritik bir yapı oluşturur. Etkinlik, verimlilik, kalitenin hedeflendiği kamu hizmetlerinin ana unsuru emektir ve bu unsurun öznesi kamu görevlileridir. Kamu personel sistemi, söz konusu bu öznenin göreve alımını, görevde yüklenmesini, ücretlerini, haklarını, sorumluluklarını, çalışma koşullarını, istihdam biçimini, statüsünü, emekliliğini ve benzeri hususları içermektedir. Ana omurgasını 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun oluşturduğu, çok sayıda kanun, kanun hükmünde kararname ve cumhurbaşkanı kararları gibi mevzuata dağılmış olan personel rejimimizin, çalışma hayatında ve kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimlere rağmen bütüncül değişikliklerle yenilenmesi sağlanamamıştır. Bu sorunu aşmak için idare tarafından yapılan reform çalışmaları sonuçlanmadığından parçacı bir anlayışla tekil düzenlemelere gidilmek durumunda kalınmıştır.

**Dolayısıyla mevcut kamu personel sistemi bütünlüklü olmayan müdahaleler ve bunun sonucunda ortaya çıkan tutarsızlıklar nedeniyle çok yönlü ve çok katmanlı sorunlarla maluldür.** Mevcut haliyle sistem, sorunları çözenin, iş barışını sağlamanın, yeni gelişmelere uyum sağlamanın uzağında kalmıştır.

Parçacı düzenlemeler, bütüncül anlayıştan kopuk ve sosyal diyalog mekanizmaları işletilmeden yapıldığından, çalışma hayatının gerçekliği ile de çatışmaktadır. Böylece emeğin ve kamu görevlisinin paranteze alındığı bu tabloda sistem/mevzuat organikliğini yitirmiştir. Bu tablodan ise en fazla kamu görevlileri ve kamu hizmeti olumsuz etkilenmektedir.

Memur-Sen Konfederasyonu olarak, değişen Türkiye ve dünya koşullarını dikkate alarak bu sorunları sürekli dile getirdik ve kamu personelinin **yeniden yapılandırılması için çok çeşitli çalışmalar yürüttük. Yetkin bir kamu personel sistemi için gerekli olan yapısal değişiklikleri çalıştaylar, raporlar, sempozyumlar, açıklamalar ve sosyal diyalog mekanizmalarında gündemleştirdiğimiz görüşlerle ortaya koyduk.**

Bu bağlamda çeşitli vesilelerle dile getirdiğimiz sistemin aksayan yönlerinden öne çıkan bazı başlıklara değinmekte fayda görüyorum.

İstisnai bir istihdam biçimi olarak kurgulanan **sözleşmeli personel istihdamı son yıllarda amacından saparak asli istihdam biçimine dönüşecek bir yaygınlık kazanmış ve statü hukuku açısından sorunlu bir alana dönüşmüştür.** Aile bütünlüğünü ve iş barışını bozan, sözleşmeliliğin yanında **Ücretli Öğretmenlik,**

**Kadrosuz Usta Öğreticilik, Fahri Kur'an Kursu Öğreticiliği** gibi belirsiz statüler de kamu personel sisteminin statüer yapısını bozmaktadır. Bu nedenle **kadrolu istihdam dışındaki diğer türler kaldırılmalı ve kadrolu istihdam esas alınmalıdır.**

Kariyer sistemindeki aksaklıklar giderilmeli, görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavları bir takvime bağlanarak idarenin takdirine bırakılmamalıdır. Memurluğun temel unsurlarından olan **kariyer** sisteminin özünü teşkil eden **ehliyet ve liyakat** sorunu düzeltilmeli, göreve alımdan **görevde yükselmeye ve istisnai memur atamalarına değin bütün süreçlerde liyakat ilkesi esas kabul edilmelidir.** Yanı sıra liyakat ilkesini örseleyen mevcut **mülakat** uygulaması sonlandırılmalıdır.

Kamu görevlilerinin işyerlerinde karşılaştıkları **mobbing ve şiddetle** etkili mücadele, **hem çalışma barışı hem de kamu hizmetinin kalitesi açısından büyük bir öneme sahiptir.** Tekil düzenlemeler sonucu oluşan, **iş huzurunu bozan ve verimliliği olumsuz etkileyen** ücret skalasındaki dengesizlikler bütüncül bir bakışla düzeltilmeli, **adil bir ücretlendirme sistemi** oluşturulmalıdır. Hizmet sınıfları yeniden değerlendirilmeli, **Yardımcı Hizmetler Sınıfı** kaldırılmalı, personel Genel İdari Hizmetler Sınıfına geçirilmelidir. Teknik Hizmetler Sınıfı çalışanlarının sorunlarını çözecek, beklentilerini karşılayacak bir **Mühendislik Meslek Kanunu** çıkarılmalıdır. Yaklaşık bir milyon kamu görevlisini örgütlü mücadeleden

mahrum bırakan örgütlenme yasağı kaldırılmalı, **örgütlenme özgürlüğü** tam ve eksiksiz sağlanmalıdır. Ayrıca demode olmuş **siyaset yasağı** kaldırılmalıdır.

Emeklilik sistemi giderek sürdürülebilirliğini kaybetmekte, aylık bağlanma oranlarındaki düşüş, emekli maaşlarında ciddi kayıplara yol açmakta, alım gücünü düşürmektedir. Bu durum kamu görevlilerinde gelecek kaygısı oluşturmaktadır. **İnsanca yaşama imkân verecek adil ve sürdürülebilir bir emeklilik sistemi için** sistemin bütün yönleriyle elden geçirilmesi gerekmektedir.

Öznesi kamu görevlisi olan kamu personel sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için **kapsamlı ve bütüncül bir revizyona** ihtiyaç olduğu herkesçe kabul edilmektedir. Sorunları çözülmüş, hakları güvence altına alınmış Türkiye'nin üreten gücü kamu görevlileri; kesintisiz ve etkili kamu hizmetinin temel güvencesidir. Memur-Sen olarak bu konuda yaptığımız çalışmaların yanında **"Kamu'da Sosyal Politika"** dergimizin bu sayısını Kamu Personel Sistemimize ayırdık. Sistemi farklı boyutlarıyla ele alan makalelerle sistemin tıkanan boyutlarını ve buna ilişkin çözümleri dergimizin bu sayısında bir araya getirdik. Başta kıymetli yazarlarımız olmak üzere derginin hazırlanmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, dergimizin sorunların çözümüne katkı sunmasını umuyor, hayırlara vesile olmasını diliyorum.

Niyet hayr, akıbet hayr.

# Mevzuat ve Uygulama Bakımından Kamuda Ehliyet ve Liyakat<sup>1</sup>

## Giriş

Toplumsal yaşama geçiş ile birlikte insanların ihtiyaçlarını yerine getirmek için geliştirilen kamu hizmetleri başat yönetim süreçlerini oluşturmuştur. Bu süreçte örgüt, insan kaynakları, hukuki statü, kamu politikaları, mali kaynak ve gerekli bilim araç gereç yönetim süreçlerini oluşturan farklı nitelikteki unsurlardır. İşte bu noktada kamu personelinin, günümüzdeki yaygın tabirle insan kaynaklarının önemi ortaya çıkar. Bunun nedeni yönetim süreçlerinin faal olmasında ve hizmetlerin yerine getirilmesinde insan kaynaklarının tartışmasız bir konumda olmasıdır. Diğer bir deyişle personel olmadan ne yönetimden ne de hizmetlerin gerçekleştirilmesinden söz edilebilir.

## Kamuda Personel Yönetiminin Tarihi ve Niteliği

Personel yönetimi süreçlerini biraz daha ayrıntılı inceleyecek olursak üç temel tarihsel uygarlık döneminin yaşandığını görürüz: Tarım, sanayi ve bilgi toplumu. Her üç dönemin ortaya çıkardığı

özellikler yönetim yapılarında, toplum-devlet ilişkilerinde ve personelin niteliklerinde farklılıklara neden olmuştur. Tarım toplumunda düzen ve işleyiş toprağın işlenmesi ve sahip olunması çerçevesinde gerçekleşmekteydi. Toprak sahipleri yönetim ve politika açısından güçlüydü. Yönetim süreçleri de aristokrasi sınıfının hakimiyetinde yürütülmekteydi. Ardından gelen endüstri devrimi ile sanayi toplumuna geçiş yaşanmış; böylece iktisadi, yönetsel ve kültürel büyük değişimler olmuştur. Toprağa dayalı toplumsal düzen yerini seri üretimlerin fabrikalarda yapıldığı, feodal yönetimden ulus devletlere geçildiği, kentleşmenin, işçi gibi sınıflara dayalı toplumsal düzenin ortaya çıktığı bir dönem yaşanmıştır. Devlet yönetimi açısından ise bu dönemin en önemli özelliği tüm gücün elit yöneticilerden geldiği bürokrasi modelinden ulus devlet temelinde yasal rasyonel bürokrasiye geçiş yapılmasıdır. Böylece bu dönem ile birlikte kamu yönetiminde bürokrasi ve kamu personeli devlet aygıtının en önemli unsurlarından biri haline gelmiştir. Günümüzü de kapsayan büyük değişimlerin yaşandığı bir diğer dönem de bilgi toplumu olarak adlandırılmaktadır. Teknolojinin, lojistiğin, iletişimin ve bilginin -kişisel ve

<sup>1</sup> Bu çalışma, Eryılmaz, B. (2019). Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar, Umuttepe Yayınları, 12. Baskı, s. 311-364, Kocaeli; Şimşek, Ü. (2020). Sistemle Düzen Arasında Türk Kamu Yönetiminde Liyakat: Mevcut Durum, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, (İçinde) Kamu Yönetiminde Güncel Sorunlar, Tartışmalar ve Çözüm Önerileri, (Ed. Emre Akçagündüz, Ömür Aydın), Nobel Yayınları, s. 427-458, Ankara adlı çalışmalardan yararlanılarak oluşturulmuştur.



toplumsal- günlük hayatı doğrudan etkileyen gelişimi bu dönemin öne çıkan en belirgin özelliğidir. Toplular arasında rekabetin de belirleyici olduğu bu dönemde özellikle personel yönetimi insan kaynakları olarak hem kavram hem de işleyiş açısından değişikliğe uğramıştır.

Özellikle küreselleşme, neoliberal politikalar bağlamında değişime uğrayan rekabet temelli uluslararası sistemin de etkisiyle personel yönetimi yaklaşımının içeriği yeniden yorumlanmıştır. Önce özel sektörde ardından da kamu yönetiminde uygulanmaya başlayan bu yeni düzende eğitilmiş ve bilgili bireyler yönetsel süreçlerin ana aktörü konumundadır. İnsan kaynaklarından kasıt ise kısaca birey merkezli bir yaklaşımla insanı geliştirerek ve yetiştirerek bilgiyi üreten bir sosyal sermaye düzenini öncelemektir. Bu sayede hem özel sektörde hem de kamu yönetiminde bilginin, eğitimin etkinliği ve gereksinimi artmıştır. Artık geleneksel kamu yönetimindeki personel yapısı, işleyişi nihai yönetsel düzende insan kaynakları yönetiminin alt çalışma alanına karşılık gelmektedir. Temel yö-

netim organizasyonları, motivasyon, performans, kurum kültürü, gelişim ve değişim bu yönetimin kapsamında bulunur. Dolayısıyla insan kaynakları yönetim süreçlerine ilişkin temel değerlerle, anlayışlarla, uygulamalarla şekillenir. Başka bir ifadeyle insan kaynakları personel yönetimini de kapsayan bir yapının özelliklerini bünyesinde taşımaktadır.

Dünya genelinde yaşanan bu değişim rüzgârı ülkemiz kamu yönetiminde de kendini göstermiştir. 2000 sonrası yıllarda ülkemizde gerçekleştirilen reform çalışmaları neticesinde geleneksel personel yönetiminden modern insan kaynakları yönetimine geçiş hızlanmıştır. Kalite yönetimi, personelin paydaş olarak kabul edilmesi, kamu kurumlarında hazırlanan stratejik planlar, hizmet içi eğitim süreçleri, performans programları, esnek çalışma modelleri, sözleşmeli personel uygulamaları bu değişim sürecinin çıktılarıdır. Bunlara ek, yönetim birimleri olarak personel dairelerinin/müdürlüklerinin de insan kaynakları dairelerine/müdürlüklerine dönüşümü örnek olarak

gösterilebilecek diğer görünüm-ler olarak ifade edilebilir.

## Türkiye'deki Personel Yönetiminin İlkeleri ve Süreçleri

Tarihsel süreç içerisinde devlet modellerinde ve kamu hizmetlerinin sürdürülme biçimlerinde değişiklikler olmuştur. Günümüzde geleneksel kamu yönetimi yerini yeni kamu yönetimi paradigmasına bırakmıştır. Bu gerçeklik, devletlerin yapısal görünüm-lerini değiştirmiş ve görev çeşitliliğini arttırmıştır. Bu yeni devlet anlayışı sorumluluk, hesap verebilirlik, şeffaflık, vatandaş odaklı katılımcı esaslı yönetim, verimlilik, performans gibi ilkelerin benimsenmesi sonucunu doğurmuştur. Devletler artık sadece hizmet sunan değil; aynı zamanda hakemlik yapan ve düzenleyici rollerine sahip bir yapı olarak kurgulanmıştır. İşte bu noktada çeşitli fonksiyonları aynı anda birlikte taşıyan bütünlük ve karmaşık bir kamu yönetiminde personeller, insan kaynakları yönetim pratiklerinin temel aktörleri konumunda yer almaktadır.

Ülkemizdeki personel sisteminin uygulama ve yasal düzenleme

kapsamına geçmeden önce kamu personelinin tanımına yer vermek ve kimler için bu kavramın kullanıldığı ifade etmek yerinde olacaktır. Hem vatandaşlar arasında hem literatürde devlet kurumlarında çalışanlar için kamu personeli ibaresi kullanılsa da, 1982 Anayasası'nda bu kesim hizmet kavramıyla ilişkilendirilerek kamu hizmeti görevlileri olarak kabul edilmiştir. İlk akla gelen ve en yalın haliyle bir şahsın kamu personeli olabilmesi için bir kamu kurumunda istihdam edilmesi gerekir. Eğer kişi mesleği itibarıyla kamu hizmeti yapıyor olsa bile (örneğin doktor), herhangi bir kamu kurumunda çalışmıyorsa bu kapsama dahil edilmemektedir. Bu bağlamda kamu hizmeti görevlisinin dar anlamda tanımı "devletin, kamu iktisadi teşebbüslerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personel" iken, "kamu kesiminde görev yapan ve farklı hukuki statülere sahip tüm personel" ise kavramın geniş anlamda tanımını oluşturur<sup>2</sup>.

Ülkemizde kamuda çalışanlara ilişkin temel yasal düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur

2 Kamu hizmeti görevlilerine ilişkin yer verilen bu genel tanımlamalara ek olarak, kamu kurumlarında mevzuatımıza göre memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere toplam üç farklı istihdam biçimi bulunmaktadır. Kamu hizmetleri söz konusu bu istihdam biçimleriyle görev alan personeller aracılığı ile yürütülür.

— 66 —  
Hem vatandaşlar arasında hem literatürde devlet kurumlarında çalışanlar için kamu personeli ibaresi kullanılsa da, 1982 Anayasası'nda bu kesim hizmet kavramıyla ilişkilendirilerek kamu hizmeti görevlileri olarak kabul edilmiştir.



(DMK). Bu bağlamda kamu personeline ilişkin yukarıda yer verilen tanımların yanında memur kavramının Anayasamızda ve diğer kanunlarda nasıl düzenlendiğine de bakalım:

- *Anayasa'ya Göre:* “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” (Md. 128).
- *DMK'ya Göre:* “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 uygulamasında memur sayılırlar. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.” (Md. 4/A).
- *5237 Sayılı Ceza Kanunu'na Göre:* “Kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi.” (Md. 6/c).

Her bir tanım ve düzenleme benzer hususların çerçevesinde bütünleşmektedir. Ayrıca kamu personeli, kamu görevlisi, memur, kamu hizmeti görevlileri gibi çeşitli kavramlaştırmalar olsa da kamu kesiminde çalışanlar için odak nokta kamu hizmetleri ve bu faaliyetlere katılımıdır. Bu doğrultuda kamu yönetiminin insan kaynakları sürecinde belirli özelliklerin etkin ve ön planda olduğu söylenmelidir. Ülkemizde de personel rejimi söz konusu nitelikler çerçevesinde yürütülür.

## Türkiye’de Kamu Hizmeti Görevlilerine İlişkin Temel Özellikler

Ülkemizdeki kamu görevlileri sistemi klasik imparatorluk çağından günümüze kadar değişerek gelmiştir. Batılılaşma süreci ile birlikte yeniden şekillenen bürokratik yapı merkeziyetçi ve kuralcı özelliklerle sürdürülmüştür. Cumhuriyet dönemine geçiş aynı zamanda ulusal devlet modeli ekseninde kendini göstermiş ve çok partili hayatla devam etmiştir. Günümüzde ise geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına evrilerek personel rejimi ve bürokrasi yapısı nihai düzenine kavuşmuştur. Yasalar, politikalar ve uygulamalar açısından kamu görevliliğine ilişkin güncel nitelikler maddeler halinde kısaca şu şekilde sıralanabilir:

Devlet memurluğu genel akış içerisinde emeklilik dönemine kadar devam eden görevdir. Kapalı kariyer olarak da adlandırılan bu yapıda yıllar içerisinde görev yapılan hizmet alanına bağlı olarak kademe ve derece ilerlemesi olmaktadır.

1. Memurluk görevinin başlaması için genel öğrenim esas alınmaktadır. Bu kapsamda genel kültür ve eğitim bilgisine dayalı sınavlar yapılmaktadır.
2. Personel alımı için her bakanlık ya da ilgili kamu kurumu sayı ve niteliği önceden belirlemektedir. Ardından genel olarak kamu hizmetine giriş sürecinde merkezi sınav uygulanmaktadır.
3. Memurluk sürecinde yükselme ve öğrenim düzeyi arasında bir ilinti kurulmaktadır. Buna göre hizmet süresi içerisinde kıdem, giriş derecesi ve nihai yükselme sahip olunan diploma ile bağlantılıdır.

4. Memurların elde ettikleri maaş edimleri çalışan sınıf ve derecesine göre belirlenir.
5. Memurluktan çıkarılmayı gerektirecek bir suç işlenmediği sürece memurluk yapısı ve niteliği gereği güvenceli bir özelliğe sahiptir. Diğer bir ifadeyle görevin sonlandırılmasını gerektirecek bir yasadışı eylem olmadığında emekliliğe kadar memurluk devam edebilmektedir.
6. Ülkemizin personel yönetim süreç ve ilkeleri yasalarla düzenleme altına alınmıştır. Atamalar, görevler, yetkiler, yükümlülükler, maaş ve diğer mali ödenekler gibi özlük haklarına dair her bir husus kanunla düzenlenmiştir.
7. Kamu görevlilerinin yargılama süreçlerinde yargı denetimi özel kurallarla belirlenmiştir. İdari yargı kurallarına göre bir memurun görevinden kaynaklı bir yargılama idarenin iznini gerektirmektedir.

Yukarıda yer verilen nitelikler aynı zamanda Türkiye'deki kamu görevlileri sisteminin işleyişini de şekillendirmektedir. Mevzuat çerçevesinde kamu personel uygulamaları söz konusu özellikler de göz önüne alınarak gerçekleştirilir. Bu bağlamda Devlet Memurları Kanunu, kamu personeli olmak isteyenler için gereken genel şartları belirtmiştir (Md. 48/A). Bu şartlara da kısaca şu şekilde yer vermek mümkün:

- **Vatandaşlık:** Devlet memurluğuna girişte Türk vatandaşı olma şartı bulunmaktadır.
- **Yaş:** Genel olarak 18 yaşını dolduranlar kamu görevlisi olabilir. Bu kuralın yanında meslek/sanat okulu bitirenler 15 yaşını dolduranlar da bu haktan yararlanabilir.

- **Öğrenme Durumu:** Türk vatandaşları asgari olarak ilköğretim mezunu olmaları durumunda memur olabilir. Ancak kamu hizmetinin niteliği ve kadronun özellikleri bağlamında belirli bir fakülteyi/okulu/bölümü bitirme gerekliliği de bulunmaktadır.
- **Sağlık:** Memur olmak isteyen Türk vatandaşları için temel sağlık koşulu zihnen bir özre sahip olunmamasıdır. Kişinin sorumluluklarını sürekli olarak yapmasına mâni olacak akıl hastalığı memuriyete girişte engel teşkil etmektedir.
- **Kısıtlılık:** Kamu görevine girmek isteyen birinin adli sicilinin temiz olması şartı bulunmaktadır. Bu kapsamda atanma öncesinde güvenlik ve/veya arşiv soruşturması yapılmaktadır.
- **Askerlik Durumu:** Hizmetlerin aksamaması gayesiyle memurluğa giriş aşamasında erkek adaylardan askerlik hizmetini yerine getirmesi, ertelemesi ya da yedek sınıfa alınması koşulunu sağlaması beklenir.

Genel şartların yanında yine DMK'da kurumların özel kanun veya diğer mevzuatlarında özel şartların aranabileceği de belirtilmiştir. Buradaki özel şartlar belirli bir kamu görevinin kapsamına ilişkindir. Avukatlık için meslek ruhsatına sahip olma şartı bunun bir örneğini teşkil etmektedir.

Her şeyden önce Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan bir bireyin kamu hizmetlerine girme isteği Anayasamıza göre bir hak olarak kabul edilmektedir. Nitekim 1982 Anayasası'nın 70. maddesinde bu durum "her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım

gözetilemez.” şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddenin içeriğine bakıldığında ise bir vatandaşın kamu görevlisi olma hakkı “serbestlik (kişinin hür iradesi)”, “eşitlik” ve görevin getirdiği nitelikler olarak da istihdam edilen alana uygunluk anlamında kullanılan “liyakat” ilkesine vurgu yapılmaktadır. Kamu hizmetine girme sürecinde aranan şartların ise bu ilkeler ile çelişmediği; aksine kamudaki görev ile bu görevi ifa edecek kişinin yetkinliğini tespit etmesi yönüyle destekleyici statüde olduğu kabul edilir.

İfade edilmeye çalışılan tüm hususlar kamu personel sisteminin yapısal kurgusunu ve gelişimini desteklemiştir. Bununla birlikte konunun kapsamı hem başlık hem içerik olarak burada yer verilenlerden daha geniştir. Devlet Memurları Kanunu, kamudaki insan kaynakları yönetimini sınıflandırma, kariyer ve liyakat şeklinde üç ilke çerçevesinde düzenlemiştir. Bu yazıdaysa söz konusu ilkelerden liyakat başlığına değinilecektir.

## Kamu Personel Sisteminde Liyakat

Günlük hayatımızda sıklıkla kullandığımız ve olumlu bir değer verdiğimiz liyakat kavramı, en yalın haliyle bir görevi ve sorumluluğu layıkıyla yapabilme becerisi olarak tanımlanır. Liyakat, sadece gerçekleştirme kudreti olarak değil; aynı zamanda bireyin eylemleri, yetenekleri ve davranışları ile bir hak kazanmasıdır. Kavramın uygulanması açısından içeriğinin bir yönü de kamu görevine yeteneği en fazla olan kişinin seçilmesidir. Burada yetenek kelimesinin altı çizilebilir ve bunun kapsamı da bilgi, görgü, kültür ve fiziksel yeterliliğe karşılık gelmektedir. Kamu personeli

olma sürecinde söz konusu kabiliyeti keşfetmek ve seçmek için merkezi sınav yöntemi tercih edilmektedir.

Gerek kamu yönetiminde gerekse de özel sektörde liyakat esaslı bir insan kaynakları süreci etkinliğe, verimliliğe ve rasyonelliğe dayalı uygulamalara imkân tanımaktadır. Kamu görevlerine girişte ve yükselişte bu ilkenin dikkate alınması işe uygunluğun mevcudiyetini, performans kriterinin işlerliğini, hizmette etkinliği ve sürekliliği desteklemektedir. Dolayısıyla bu ilke kamu görevine hem girişte hem de görev süresinin diğer tüm süreçlerinde personel ve kurumsal yapı açısından oldukça kıymetlidir. Nitekim DMK’da sahip olduğu “devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.” şeklindeki düzenleme ile bu ilkenin önemini vurgulamıştır (Md. 3/C).

Liyakati yukarıda ifade edilen kapsamının yanında bir sistem olarak da düşünmek gerekir. Buna göre liyakatin hem ilke hem uygulama usulleri açısından toplumsal, politik ve yönetime dair tüm süreçlerde düzen üzerindeki etkisi vurgulanmalıdır. Bu ilkeyi salt bireysel nitelikler çerçevesinde düşünmek yerine, gereken kişisel yetkinliklerin kazanılması için bir sistem tarafından desteklenen toplumsal ve yapısal bir değer olarak irdelemek ilkenin önemini kavramak açısından daha makuldür. Bu doğrultuda liyakat, sistem içerisinde aynı zamanda bir değerler yaklaşımıdır:

1. Liyakat, anlam ve uygulama pratiği bağlamında ayrımcılık ve kayırmacılık yapmamayı gerektirir.





2. Toplum ve yönetim düzeninde akla ve mantığa uygun yargılara varma yeteneğidir.
3. Görev ve sorumlulukların kişisel yeteneklerin desteği ile uygun, yaratıcı bir şekilde yerine getirilmesidir.
4. İşe girilmesi, işin yapılması, sürdürülmesi ve uygun bir şekilde sonuçlandırılması çerçevesinde bütüncül bir süreçtir.
5. Sahip olunan imkanlarla kurumsal ve işlevsel açıdan faydalı ve gerekli çıktılar elde edilme kapasitesidir.

Bu değerler yaklaşımının kamu yönetimine ilke ve sistem olarak uyarlanmasıyla ihtiyaç duyulan en yetkin çalışanların seçiminin yanında, etkin ve verimli kamu personel sisteminin kurulması da mümkün hale gelebilmektedir. Merkezi sınav sistemleri, mevzuatın izin verdiği ölçüde kurumların kendi aday belirleme ve seçme yöntemleri gibi liyakat esaslı uygulamalarda esas amaç en iyi kişileri seçmektir. Bunun yanında liyakat ilkesini bir sistem olarak kurgulayan yönetim sistemlerinde iktisadi gelişmişlik, hizmetlerde ve personelde yüksek performans, hesap verebilir şeffaf yönetsel süreçler ve vatandaşlar nezdinde meşruiyet çıktılarına da ulaşılabilir.

## Sonuç

Liyakat ilkesinin ülkelerde daha etkin olabilmesi için mevzuat ve uygulamalar bu ilkenin kapsamıyla uyumlu hale getirilmelidir. **Bunun için sistemin ve bu sistemi besleyen liyakatin tesisi önemlidir. Mevzuat ve uygulama alanlarının yanında bu ilke toplumsal düzeyde de içselleştirilmelidir. Sadece yönetim pratiklerinde değil; aynı zamanda toplumun da bu kavramı bir değer olarak hayatına tatbik etmesi gerekir.** İlkenin önemi algı düzeyinde kalmamalı, uygulamalar bağlamında da işlevsel hale gelmelidir. Kamu yönetiminin yapısal nitelikleri göz önüne alınarak, yeni kamu yönetimi paradigması çerçevesinde özel sektörde uygulanan insan kaynakları sisteminin uyarlanması ve aktarılması liyakat ilkesini destekleyici usullerde gerçekleştirilmelidir. Böylece hem kamu görevlilerinde hem de kamu yönetiminde olumlu anlamda katkılar ortaya çıkabilecektir. Mevzuat ve uygulama bakımından liyakati sağlamak için yapılan merkezi sınavların ve kurumların yazılı sınavlarının devam etmesi kıymetlidir. Ayrıca ABD'deki liyakat ilkesini koruma kurulları gibi organizasyonların, ülkemizde de usulüne uygun şekilde benzer kurumsal yapılar şeklinde işlevsel hale getirilmesi bu konu kapsamında tartışılabilir.

# Kamu Personel İstihdamında Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması\*

## Öz ve Giriş

Türk kamu personel rejiminin genel kanunu niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun memurluğa giriş koşullarını düzenleyen ilgili maddesinde güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması kamu görevliliğine giriş koşulları arasında belirtilmemiştir. Ancak bu makalenin de konusunu oluşturduğu üzere idare, kamu personeli istihdam ederken güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapabilmektedir<sup>1</sup>.

657 sayılı kanunda (mad.48) belirtilen koşullara sahip olan ve ilgili sınavları kazanan kişiler, devlet memurluğuna ve kamu görevliliğine girme hakkını elde ederler. Ancak idare, devlet memurları adaylarını güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması adı altında bir soruşturmaya tabi tutarak bu araştırma sonucunda alınan bilgi ve raporlara göre kişiyi atama veya atamama yoluna gidebilmektedir<sup>2</sup>.

Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması, 4045 sayılı kanun<sup>3</sup> ve bunun uygulamasını göstermek üzere çıkarılan Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliğine dayanılarak yapılmaktadır. Bu gibi düzenlemelerin yapılaş amacı, kamu hizmetlerini yapacak olan devlet memurlarını güvenlik bakımından değerlendirmektir. Devletin işe alacağı personeli güvenlik soruşturmasına tabi tutması, bazı kamu idare, kurum ve kuruluşları için gerekli olabilir ancak bu uygulamanın Anayasa tarafından güvence altına alınmış olan kişi hak ve özgürlüklerini sınırlayacak bir niteliğe ulaşmaması için güvenlik soruşturmasının yapılacağı devlet memurlarının ayrıntılı araştırmalar sonucunda belirlenmesi gerekmektedir<sup>4</sup>.

## 1- Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırmasının Tanımı

Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması

\* Bu metin, yazarın "DMK Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş" (Yetkin Yayınevi Ankara-2009) eserinden derlenmiş ve alınmıştır.

1 657 sayılı Kanunun 48.maddesine 7070 sayılı Kanunun 60.maddesi ile memurluğa giriş koşulu olarak; "yapılacak güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasında memurluğa girişine engel bir durumu olmamak" düzenlemesi 1/2/2018 tarihinde getirilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, 24/07/2019 tarihli ve E.2018/73; K.2019/65 sayılı kararı ile bu düzenlemeyi Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

2 AYMAKOĞLU, Nursel, "Kişinin Kamu Hizmetine Girme ve Kamu Hizmetinde Kalma Hakkı." İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum, Açık oturum, Bildiriler ve Tartışmalar. TODAİE. İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi. Ankara. 1992. s.196.

3 4045 Sayılı Güvenlik Soruşturması, Bazı Nedenlerle Görevlerine Son Verilen Kamu Personeli ile Kamu Görevine Alınmayanların Haklarının Geri Verilmesine ve 1402 Numaralı Sıkıyönetim Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun. Resmî Gazete. Tarih ve Sayısı:3.11.1994/22100.

4 KAMAN KARAN, Nur, Devlet Memurluğunun Sona Ermesi. Seçkin Yayınevi. Ankara. 2003. s.24. "Güvenlik soruşturması, Devletin kamu hizmeti yaptıracağı veya kendisi adına çalıştıracığı kişiyi güvenilirlik testine tabi tutmasıdır. Güvenilirlik ölçümünden kastedilen kişinin Devlete sadakatidir. 657 sayılı Kanunun 6.maddesi, memura, Devlete sadakat ödevi yüklemiştir". Bakınız. Emin MEMİŞ. "Mevzuatımızda ve Uygulamada Kamu Hizmetine Girme/Çekilme Hakları, Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Analizleri". Kamu Personeli Sorunları, İdare Hukuku Sempozyumu. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi. Eskişehir. 2003. s.240.



Yönetmeliği'nde (mad.4) güvenlik soruşturması<sup>5</sup> ve arşiv araştırmasının tanımı ve nasıl yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre arşiv araştırması, mevcut kayıtlardan güvenlik soruşturması ise, mevcut kayıtlardan ve yerinden araştırılmak suretiyle yapılacaktır. Ancak güvenlik soruşturmasının tanımında geçen 'yerinden araştırmak' ifadesinin içeriği belirli değildir. Ayrıca yönetmelikte yer alan, "Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının nasıl ve ne şekilde yapılacağı, soruşturma ve araştırma yapmaya yetkili makamların görev talimatları ile belirlenir" (mad.12/e) düzenlemesi de bu belirsizliği devam ettirmektedir. Bu durum güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının objektif bir sonuca ulaşamaması tehlikesi yaratmaktadır.

## 2. Güvenlik Soruşturması Yapılacak Personel

4045 sayılı kanunda (mad.1) ve buna dayanılarak

çıkarılan Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'nde (mad.8), hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılacak personel sayılmıştır. Bu nedenle idare, her devlet memuru adayı hakkında güvenlik soruşturması yapamaz. Ayrıca Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'nde (mad.7) güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapacak olan makamlar da belirtilmiştir. Buna göre, Emniyet Genel Müdürlüğü, Mahalli Mülkü İdare Amirlikleri (valilik ve kaymakamlık) ve Millî İstihbarat Teşkilâtı güvenlik soruşturması yapar. Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'ne göre (mad.8), Emniyet Genel Müdürlüğü ve Mahalli Mülki İdare Amirlikleri, güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasını;

1. Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının gizlilik dereceli birim ve kısımları, (Bu kısımların nereler olduğu ilgili idare tarafından çıkarılacak yönergelerle belirlenir)

<sup>5</sup> "Güvenlik soruşturması, bir kişi hakkında, bir kurum veya makamın talebi üzerine, güvenlik ya da haber alma kuruluşunca, belli bir amaçla kullanılmak için rapor düzenlenip ilgili makama iletilmesidir". Bkz. KARAHANOGULLARI, Onur, "Güvenlik Soruşturması". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. C.53. No:1-4. Ankara. 1998. s.165.

2. Yurtdışı teşkilâtında çalışan personel,
3. Askeri, emniyet, istihbarat teşkilâtlarında çalışacak personel,
4. Ceza infaz kurumu ve tutukevlerinde çalıştırılacak personel hakkında yapar. Millî İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı ise güvenlik soruşturmasını;
1. Milli İstihbarat Teşkilâtında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kadro ve kuruluşlarında çalışacak personel,
2. Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarının gizlilik dereceli birim ve kısımlarının hiyerarşik olarak bağlı bulunduğu üst kademe yöneticilerinden müsteşar, genel müdür, vali, büyükelçi ve müstakil birim amirleri ile bunların yardımcıları,
3. Yurtdışı teşkilâtında sürekli görevlendirilecek bütün personel hakkında yapar. Arşiv Araştırmasını ise;
1. Gizlilik dereceli birim ve kısımlarda görev alacaklar,
2. Güvenlik soruşturması yapılacaklar kısmında sayılanlar dışında kalan yöneticiler,
3. Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde çalışa-

cak personel hakkında yapar.

Buna göre, güvenlik soruşturmasının gizlilik gerektiren ya da devlet güvenliği açısından hassas kabul edilen görevlere alınacak devlet memurları ile sınırlı olarak yapılması gerekir<sup>6</sup>. Ancak uygulamada belirtilen ölçütlerin dışındaki birçok devlet memuru için güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapıldığı görülmektedir<sup>7</sup>. Çünkü yönetmelikte (mad.6) gizlilik dereceli birim, kısım veya görev nitelemesinin ilgili idare tarafından çıkarılacak bir yönerge ile tespit edileceği belirtilmiştir. Yönerge ve benzeri genel düzenleyici işlemlerin özel bir şekil koşuluna bağlı olmaksızın serbest şekilde yapılabilmesi ve değiştirilebilmesi de güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılacak personelin kapsamını belirsizleştirmektedir<sup>8</sup>. Bu nedenle kamu kurum ve kuruluşlarının gizlilik dereceli birim, kısım veya görevlerinin kanunla veya çıkarılacak olan genel bir yönetmelikle sayılmak suretiyle tespit edilmesi gerekir ki bu durum, güvenlik soruşturması yapılacak personelin kapsamını belirginleştirecektir.

Ayrıca Danıştay 1. Dairesi, güvenlik soruşturmasının, güvenlik soruşturması yapılacak personelin yakınları ve birinci dereceden akrabalarını kapsayıp kapsamadığı konusunda vermiş olduğu bir kararda şunu belirtmiştir: “4045 sayılı kanun

6 AKER, Önder, “ILO Ayırıcılık Sözleşmesi Açısından Kamu Hizmetine Girme ve Hizmette Kalma Hakkı”. İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri. Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez. TODAİE Yayınları. No:243. Ankara. 1992. s.207.

7 “Dava dosyasının incelenmesinden; Adıyaman ilinde sınıf öğretmeni olarak görev yapan davacının, davalı idare tarafından açılan tütün eksperliği yazılı ve sözlü sınavını kazandığı, ...tarihinde çekilen kura sonucu görev yerinin belirlendiği ve Diyarbakır Yaprak Tütün İşletmesinde göreve başladığı, değerlendirme komisyonunun ...günlü, ...sayılı kararıyla, davacı hakkında yapılan Arşiv Araştırması sonucunda Adıyaman Valiliğinin ...günlü, ...sayılı yazısında, adı geçeninin ...tarihinde İstanbul Emniyet Müdürlüğüne izinsiz gösteri yürüyüşü yapmak ve yasadışı pankart asmak fiilinden yakalandığı ve fiş kaydının mevcut olduğu; ...tarihinde İstanbul Üniversitesi Çapa Tıp Fakültesinde güneydoğuda terör örgütüne yapılan operasyonları protesto etmek amacıyla yasak bildiri dağıtırken yakalandığı hâlde, Personel Güvenlik Soruşturma ve Arşiv Araştırma Formunda bu durumu belirtmediğinden yalan beyanda bulunduğu ve yasadışı örgüt sempatanı olduğundan bahisle kurum bünyesinde çalıştırılmasının uygun görülmemesi üzerine davanın açıldığı anlaşılmaktadır”. Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:03.11.1999. Esas:1999/3652. Karar:1999/3292. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.12.11.2007. Görüldüğü üzere idare tarafından tütün eksperliği görevi için güvenlik soruşturması yapılmıştır.

8 Yönerge ve benzeri genel düzenleyici işlemlerde şekil koşulu, yazılı olması ve ilân edilmesidir. Bakınız. GÖZÜBÜYÜK, Şeref- TAN, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar. Cilt:1. Turhan Kitapevi. Ankara. 2006. s.410. Sadece yazılı olarak ilân edilen yönergelerden, genellikle ilgililer bilgi sahibi olamamaktadır.

uyarınca çıkarılan Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği hükümlerine göre yapılacak güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması, yönetmelikte belirtilen idarelerde çalıştırılacak personelin yakınları ve birinci derece akrabalarını da kapsamaktadır ve dolayısıyla ilgili kişi hakkındaki her türlü istihbarî bilginin talep makamlarına bildirilmesi gerekmektedir<sup>9</sup>. İdarenin yapacağı değerlendirmelerde çok titiz hareket etmesi, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından büyük önem teşkil etmektedir. Danıştay 5. Dairesi, “güvenlik soruşturma-

si sonucuna bağlı olarak idarenin yapmış olduğu işlemlerin yargısal denetiminde, güvenlik soruşturmasında belirtilen nedenlerin uygunluğunu” incelemektedir<sup>10</sup>.

### 3. Güvenlik Soruşturmasında Araştırılacak Konular

Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği’nde (mad.11) güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılacak konular düzenlenmiştir. Bu düzenle-



**İdarenin yapacağı değerlendirmelerde çok titiz hareket etmesi, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından büyük önem teşkil etmektedir.**



9 Danıştay 1.Dairesinin kararı şu şekildedir: “Güvenlik soruşturmasının, güvenlik soruşturması yapılacak personelin yakınları ve birinci dereceden akrabalarını da kapsayıp kapsamadığı konusundaki duraksamanın giderilebilmesi için öncelikle ilgili yönetmeliğin 11.maddesinde yer alan ‘kişinin içinde bulunduğu ortam’ ibaresinden ne anlaşılması gerektiğinin açıklığa kavuşturulması gerektiğini belirtmiştir: Türk Dil Kurumunun 1998 yılında basımı yapılan Türkçe sözlüğünde ortam; canlı bir varlığın içinde bulunduğu doğal veya maddi koşulların bütünü, bir kimsenin veya insan topluluğunun yaşayışını etkileyen ruhsal, toplumsal ve kültürel etkilerin bütünü, nesnel ve toplumsal yönlerle bazen kişinin iç dünyasını da kapsayan yakın çevresi olarak tanımlanmıştır. Bu tanımın içine kişinin ailesi, akrabaları ve sosyal çevresinin de girdiği açıktır. Esasen bir kişi hakkında, bulunduğu ortamdan, yakın çevresinden ve ilişkilerinden soyutlanarak bilgi edinilmesi mümkün olmadığı gibi sadece kişiye özel bilgilerle yetinilmesi değerlendirmeyi yetersiz hâle düşürecektir. Kanun ve yönetmeliğin amacı ise kişinin, kanunda belirtilen kurumlarda çalışabilmesi için onun her yönden güvenilirliğini tespit etmeye yöneliktir. Yani, toplumun ve Devletin ileride uğrayabileceği zararı veya tehlikeyi önceden engelleme isteğidir. Son derece önemli görevlerde çalıştırılacak kişiler hakkındaki her türlü bilginin onun içinde bulunduğu ortam da dâhil olmak üzere bilinmesinin toplumun ve Devletin güvenliği açısından yaşamsal öneme sahip olduğu tartışmasızdır. Öte yandan yönetmeliğin eki olan güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması formunda kişinin babasının, annesinin, eşinin ve kardeşlerinin doğum yeri ve tarihi, uyrukluğu ile adresleri gibi aileye dair bilgilere de yer verilmiş olmasından dolayı güvenlik soruşturması yapılacak kişi hakkında yeterli ve sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesi için kişinin içinde bulunduğu ortam ile yakınlarını ve birinci derece akrabalarını da kapsayacak şekilde yapılmasının öngörüldüğü sonucuna ulaşılmaktadır. Ayrıca, Anayasanın 38.maddesinin 7.fıkrasında yer alan, ‘ceza sorumluluğu şahsidir’ hükmü, suç işleyen kişinin dışındakilerin bu suç nedeniyle cezalandırılmayacağını öngören ceza hukukuna ilişkin evrensel bir ilkedir. Kişinin yakınları ve birinci derece akrabalarının güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasına tabi tutulmasının onlar bakımından bir cezalandırma olarak değerlendirilmesi mümkün değildir, aksine güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasına ilişkin esas ve usûller idarenin işleyişyle ilgilidir”. Danıştay. 1.Daire. Karar Tarihi:25.03.2003. Esas:2003/15. Karar:2003/40. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası. E.T.13.10.2007>.

10 Danıştay 5.Dairesi, “Davacının güvenlik görevlisi olarak görev yapmasına engel olarak gösterilen hususların, yapacağı görevin niteliği de göz önüne alındığında görevine son vermeyi gerektirecek ve hukuken geçerli kabul edilebilecek nitelikte olmadığına” karar verilmiştir. Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:19.03.1987. Esas:1987/193. Karar:1987/933. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası. E.T.13.10.2007>.

melere bakıldığında araştırılacak bazı hususların içeriğinin muğlak ve sübjektif değerlendirmelere açık olduğu görülmektedir. Maddede geçen sır saklama yeteneği, paraya ve aşırı şekilde menfaatine düşkün olma, ahlâk ve adaba aykırı davranış ifadelerinin belirsizliği ve nasıl tespit edileceği, sorun oluşturabilecek niteliktedir<sup>11</sup>. Bu kıstaslardan hareketle güvenlik soruşturmasının sonuçlandırılması, kişi hak ve özgürlüklerine aykırı olduğu gibi kişilerin memurluğa giriş haklarını hukuka aykırı olarak sınırlayabilir<sup>12</sup>.

## 4. Mahkûmiyetin Adli Sicil Kaydından Çıkarılmasının Memurluğa Girişe Etkisi

657 sayılı Kanunun 48/A-5 maddesinde belirtilen hapis cezalarına ve suçlara mahkûm olan kişilerin memurluğa girebilmeleri için söz konusu olan bir başka durum, mahkûmiyete ilişkin adli sicil kaydının çıkarılmasıdır<sup>13</sup>.

3682 sayılı eski Adli Sicil Kanunu'nda (mad.8), cezanın çekildiği veya ortadan kalktığı veya düştüğü tarihten itibaren, kabahatten mahkûmiyet hâlinde diğer bir cürüm veya kabahatten dolayı *bir yıl* içinde beş yıl veya daha az ağır hapis veya hapis veya ağır para cezasına mahkûmiyet hâlinde diğer bir cürümden dolayı *beş yıl* içinde önceden verilen ceza cinsinden bir cezaya veya daha ağır bir cezaya mahkûm olunmadığı takdirde mahkemece adli sicildeki kaydın çıkarılmasına karar verileceği düzenlenmişti<sup>14</sup>. Bu düzenlemeye göre, adli sicil kayıtlarının silinmesi hâlinde, devlet memurluğuna engel mahkûmiyet hâli kayıtlarla kanıtlanamayacağından kişi, devlet memuru olma ehliyetini yeniden kazanmaktaydı<sup>15</sup>. Danıştay 12. Dairesi, eski Adli Sicil Kanunu zamanında vermiş olduğu bir kararda, “Devlet memurluğuna atanmadan önce, adli sicilden kaydı çıkarılan mahkûmiyetin, devlet memurluğuna engel teşkil etmeyeceğini belirtmiştir<sup>16</sup>”.

5352 sayılı yeni Adli Sicil Kanunu<sup>17</sup>, yukarıda belirtilen eski Adli Sicil Kanunu'ndaki bekleme sürelerini

11 Hâlbuki Danıştay 5.Dairesi, “Güvenlik soruşturması raporlarındaki bilgilerin ‘istihbarî’ nitelik taşıdıkları için hukuken geçerli bilgi ve belgelerle doğrulanmadıkça tek başlarına hukuki delil sayılamayacağını ve bu nedenle idarenin kişilerin hak ve menfaatlerini etkileyen konularda şüpheye dayanarak işlem tesis etmesinin uygun olmadığını ve dolayısıyla memurluğa atanmada böyle bir kıstasın kabulünün Anayasanın 70.maddesinin 2.fıkrası ve 657 sayılı Yasanın 48.maddeleriyle bağdaşmayacağını” belirtmiştir. Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:10.03.1988. Esas:1987/406. Karar:1988/704. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay\\_Bilgi\\_Bankasi](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.13.10.2007.

12 Danıştay 8.Dairesi, kamu görevliliğine giriş sınavını kazanan davacının, hakkında yapılan güvenlik soruşturması sonucunda emniyette bulunan bilgi notu nedeniyle atanmamasını hukuka uygun bulmamıştır: “İdarenin atama konusundaki takdir yetkisini hukuken geçerli sebeplere dayandırması gerekir. Olayda, davacının atanmamasına ilişkin dava konusu idari işlemin nedeni, davacı hakkında yapılan güvenlik soruşturması oluşturmakla birlikte, davacı hakkında idari işleme dayanak alınan emniyet bilgi notunda yer alan eyleme ilişkin olarak, davacı hakkında takipsizlik kararı verilmesi ve davacının adli sicil kaydının da bulunmaması nedenleriyle atamama işlemi hukuka uyar bulunmamaktadır”. Danıştay. 8.Daire. Karar Tarihi:16.12.2002. Esas:2002/2489. Karar:2002/5874. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay\\_Bilgi\\_Bankasi](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.13.10.2007.

13 Danıştay 1.Daire. Karar Tarihi:13.03.2006. Esas:2005/1290. Karar:2006/298. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay\\_Bilgi\\_Bankasi](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.21.02.2007.

14 Ancak, 3682 sayılı Adli Sicil Kanunu'na (mad.8) göre, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlara ilişkin mahkûmiyet kayıtları kural olarak adli sicilden çıkarılmamaktaydı. Adli sicilden çıkarılabilecek ve çıkarılmayacak mahkûmiyet kayıtları konusunda Kanunun hangi ölçütü kullandığı da belli değildi. Daha sonra, bu belirtilen suçlar ile beş yıldan fazla hapis cezasına ilişkin mahkûmiyetler için on yıllık bekleme süresi getirilmişti. Yeni Adli Sicil Kanunu'nda, adli sicilden çıkarılmayacak bir mahkûmiyet kaydı öngörülmemiştir. Bu nedenle yeni Kanun düzenlemesi, kişilerin toplulma bütünleşmesi açısından olumlu olmuştur.

15 Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:10.06.1987. Esas:1987/22. Karar:1987/927. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay\\_Bilgi\\_Bankasi](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.22.02.2007.

16 Danıştay. 12.Daire. Karar Tarihi:28.05.1998. Esas:1996/3534. Karar:1998/1579. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay\\_Bilgi\\_Bankasi](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.22.02.2007.

17 5352 sayılı Adli Sicil Kanunu. Resmî Gazete. Tarih ve Sayısı: 01.06.2005/25832. Yeni Kanuna göre Adli Sicil Yönetmeliği de çıkarılmıştır. Resmî Gazete. Tarih ve Sayısı: 08.09.2005/25929.



ortadan kaldırmaktadır<sup>18</sup>. Bir kişinin aldığı ceza süresi tamamlandığı gün, sabıka kaydı otomatik olarak silinerek saklanmak üzere arşive kaldırılacaktır<sup>19</sup>. Yeni Adli Sicil Kanunu, adli sicil arşiv kayıtlarının arşiv amaçlı saklanmasını düzenlemektedir; yani, kişinin mahkûmiyet bilgileri adli sicil arşiv kayıtlarına aktarıldığında sabıkalı olarak kabul edilmemektedir. Ancak, daha önce de belirttiği gibi, 5352 sayılı Adli Sicil Kanunu, memurluğa alınacakların objektif esaslar çerçevesinde değerlendirilebilmesi için idarenin adli sicil arşiv kaydına bakmasına imkân tanımıştır. Adli Sicil Kanunu'na göre (mad.10), adli sicil arşiv bilgileri, kullanılış amacı belirtilmek suretiyle; özel kanunlarda gösterilen hâllerde ilgili

kamu idare, kurum ve kuruluşu tarafından istenebilir. Kişilerin mahkûmiyete ilişkin adli sicil arşiv kayıtlarını değerlendirmek suretiyle memurluğa veya kamu görevliliğine atanması konusunda idareye takdir yetkisinin verildiği görülmektedir<sup>20</sup>.

Adli Sicil Kanunu'na göre, Türk vatandaşları hakkında Türk mahkemeleri veya yabancı ülke mahkemeleri tarafından verilen kesinleşmiş ve Türk hukukuna göre tanınan mahkûmiyet kararları<sup>21</sup>, adli sicilde kayıt altına alınacak olan mahkûmiyet kararlarındandır<sup>22</sup>.

Adli Sicil Kanunu'na göre, bu kanunda gösterilen mahkûmiyet kararları önce adli sicile kaydedilir;

18 Yeni Adli Sicil Kanunu ile ilgili TBMM Genel Kurul Tutanağı. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr>. E.T.22.02.2007.

19 Adli Sicil Kanunu'nun 9.maddesine göre, a) Cezanın veya güvenlik tedbirinin infazının tamamlanması hâlinde, b) Ceza mahkûmiyetini bütün sonuçlarıyla ortadan kaldıran şikâyetten vazgeçme veya etkin pişmanlık hâlinde, c) Ceza zamanasının dolması hâlinde ve d) Genel af hâlinde, adli sicildeki kayıtlar çıkarılarak arşiv kaydına alınır. Adli sicil kaydının çıkarılarak arşive alınması için talepte bulunulması zorunlu değildir. Adli sicil kayıtları, Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğüne re'sen arşiv kaydına alınır. Dolayısıyla mahkûmiyet kararlarının, cezanın infazı tamamlanmaya kadar adli sicil kaydında, infaz tamamlandıktan sonra arşivde saklanacağı düzenlendiği görülmektedir. Bakınız. ÇİÇEK, İbrahim, Açıklamalı Adli Sicil Kanunu, Kazancı Hukuk Yayınevi, İstanbul, 2007. s.33vd.

20 Yeni Adli Sicil Kanunu ile ilgili TBMM Genel Kurul Tutanağı. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr>. E.T.22.02.2007.

21 Türk mahkemeleri tarafından vatandaş veya yabancı hakkında verilmiş ve kesinleşmiş mahkûmiyet hükümleri adli sicile kaydedilir. Bu bağlamda adli sicile kaydedilecek karar çeşitleri için bakınız. 5352 sayılı Adli Sicil Kanunu. Madde 4.

22 Türk Mahkemeleri tarafından verilmiş olsa bile şu hükümler adli sicile kaydedilmez: 1) Disiplin suçlarına ve sırf askeri suçlara ilişkin mahkûmiyet hükümleri, 2) Disiplin veya tazyik hapsine ilişkin kararlar, 3) İdari para cezasına ilişkin kararlar. Bakınız. CENTEL, Nur- ZAFER, Hamide- ÇAKMUT, Özlem, Türk Ceza Hukukuna Giriş, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2006. s.717'deki dipnottan.

koşulları gerçekleştiğinde arşive aktarılır. Adli Sicil Kanunu'na göre, adli sicilden arşive alınan bilgiler; ilgilinin ölmesi, (mad.12/1-a) Anayasa'nın 76. maddesi ile Türk Ceza Kanunu dışındaki kanunlarda bir hak yoksunluğuna neden olan mahkûmiyetler bakımından kaydın arşive alınma koşullarının olduğu tarihten itibaren; 1. Yasaklanmış hakların geri verilmesi kararı alınması koşuluyla onbeş yıl geçmesiyle, 2. Yasaklanmış hakların geri verilmesi kararı alınması koşulu aranmaksızın otuz yıl geçmesiyle, c) Diğer mahkûmiyetler bakımından kaydın arşive alınma koşullarının olduğu tarihten itibaren beş yıl geçmesiyle, (mad.12/1-b) tamamen silinir ve eylemin kanunla suç olmaktan çıkartılması (mad.12/2) durumlarında talep aranmaksızın tamamen silinir. Ayrıca kanun yararına bozma veya yargılamanın yenilenmesi sonucunda verilen beraat veya ceza verilmesine yer olmadığı kararının kesinleşmesi hâlinde, önceki mahkûmiyet kararına ilişkin adli sicil ve arşiv kaydı tamamen silinir (mad.12/3). Akıl hastalığı nedeniyle hükmedilen güvenlik tedbirlerine ilişkin kayıtlar, infazının tamamlanmasıyla tamamen silinir. (mad.12/4).

Yukarıda belirtildiği gibi yeni Adli Sicil Kanunu ile adli sicil kayıtlarının 'otomatik' olarak silinmesi ve arşive aktarılması sistemi benimsenmiştir. İdarenin de memur alımında adli sicil arşiv kayıtlarına bakacağı göz önüne alındığında, atama konusundaki takdir yetkisini adli sicil arşiv kaydı olan kişilerden ziyade hiç suç işlememiş kişiler lehine kullanabileceği görülmektedir. Ayrıca belirtmek

gerekir ki, eski Adli Sicil Kanunu'nda bekleme süreleri olmakla birlikte, bu sürelerin geçmesiyle kural olarak adli sicil kayıtları mahkeme kararıyla silinmekte ve arşivde saklanmaktaydı. Yeni Adli Sicil Kanunu ise, her ne kadar bekleme sürelerini ortadan kaldırarak, kişilerin toplumla bütünleşmesini kolaylaştıracak nitelikte olan 'otomatik silme sistemi'ni getirmiş ve adli sicilden çıkarılamayacak bir mahkûmiyet kaydı öngörmemiş olsa da, adli sicil kayıtlarının arşive alınmasına ve idarenin de memur alımında adli sicil arşiv kayıtlarını değerlendirmek suretiyle takdir yetkisini kullanmasına olanak vermesi bakımından bir yenilik getirmemiştir. İdarenin, memur alımındaki takdir yetkisini 'görevin gerektirdiği nitelikler' bakımından değerlendirme yapmak ve somut gerekçeler ortaya koymak suretiyle kullanması, bunun dışında başka bir nedene dayanarak işlem tesis etmemesi gerekir.

## 5. Güvenlik Soruşturmasının Değerlendirilmesi; Sonuç ve Öneriler

Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'ne göre (mad.15), kurulacak değerlendirme komisyonu, elde edilen bilgi ve belgelere göre kişinin memurluğa alınması ya da alınmaması hakkında sorumlu amirin takdirine sunulmak üzere rapor düzenlemektedir<sup>23</sup>. Sorumlu amirin olumsuz karar alması durumunda, kişi kamu görevliliğine girme hakkını kullanamayacaktır. Olumsuz

23 Konu ile ilgili olarak Danıştay 1.Dairesi şu kararı vermiştir: "İlgili Yönetmelikte istihbarat; 'çeşitli kaynak ve araçlardan elde edilen haberlerin sınıflandırılması, kaydı, kıymetlendirilmesi ve yorumlanmasından çıkarılan sonuç' olarak tanımlanmıştır. Bir haberin hukuki değerinin olup olmadığının tespiti ve değerlendirilmesi, istihbarat faaliyetlerini yürüten makama değil, yönetmeliğin 15.maddesi uyarınca, talep makamınca oluşturulan değerlendirme komisyonuna aittir. Bu nedenle, yönetmeliğin 11.maddesinde belirtilen hususlarla ilgili olarak elde edilen kişi hakkında karar vermeye yeterli her türlü bilginin hukuki değeri olup olmadığı üzerinde durulmaksızın, bu bilgileri değerlendirecek olan talep makamlarına aktarılması gerekir". Danıştay. 1.Daire. Karar Tarihi:25.03.2003. Esas:2003/15. Karar:2003/40. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankasi. E.T.13.10.2007>.



soruşturma sonucuna kişinin itiraz hakkının olması gerekir<sup>24</sup>. Bu konuda kişinin itiraz hakkı, ancak idari başvuru veya idari yargıda dava açma şeklinde olabilmektedir ki, güvenlik soruşturması raporlarının tek başına idari dava konusu edilip edilemeyeceği konusunda Danıştay 5. Dairesi ile 10. Dairesi'nin farklı kararlar verdiği görülmektedir. Danıştay 10. Dairesi, "Güvenlik soruşturmasının olumsuz olduğuna ilişkin verilen kararın, kamu gücüne dayalı olarak tek taraflı tesis edilmiş, icrai nitelikte bir işlem olduğu için tek başına dava konusu edilebileceğine karar vermiştir"<sup>25</sup>. Danıştay 5. Dairesi ise, değişik tarihlerde verdiği kararlarında; "Güvenlik soruşturması raporlarının ön işlem niteliğinde olduğu, kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlem niteliği taşımamaları nedeniyle tek başına idari davaya konu edilebilmelerine hukuki olanak bulunmadığına hükmetmiştir."<sup>26</sup> Olumsuz olması hâlinde güvenlik soruşturması raporları, kişinin memurluğa girme hakkına engel oluşturabilir. Bu nedenle güvenlik soruşturması raporlarının tek başına idari dava konusu edilebilmesi gerekir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, güvenlik soruşturması sonucunda haksızlığa uğramış olduğu tespit edilen kişinin idareden uygun tazminat isteme hakkı da söz konusu olabilir<sup>27</sup>.

Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması uygulaması, sübjektif değerlendirmelere son derece açık olmasından dolayı tartışılmaktadır. Kişilerin kamu

görevliliğine alınması söz konusu olduğunda 'adli sicil ve arşiv kaydı' gibi objektif bir kurum varken, ilgili her kişi bakımından başka düzeyde görevliler tarafından hazırlanan, eşit ve objektif ölçütlerden yoksun güvenlik soruşturması raporları ile kişilerin 'olumlu' ya da 'olumsuz' olarak değerlendirilmesi çoğu zaman hukuka ve hizmetin gereklerine ters düşebilmektedir<sup>28</sup>.

## Kaynakça

AKER, Önder, "ILO Ayırıcılık Sözleşmesi Açısından Kamu Hizmetine Girme ve Hizmette Kalma Hakkı". İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri. Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez. TODAİE Yayınları. No:243. Ankara. 1992.

AKSOY, Muammer, "GÜVENLİK SORUŞTURMASI Denilen Hukuksal Sapıklığın, MİT Raporlarındaki Korkunç Yanlış ve Yalanlar Işığında Değerlendirilmesi". Bahri Savcı'ya Armağan. Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları:7. Ankara. 1988.

AVCI, Mustafa, Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2009.

AYMAKOĞLU, Nursel, "Kişinin Kamu Hizmetine Girme ve Kamu Hizmetinde Kalma Hakkı." İnsan

24 "Türkiye'nin de üye olduğu Uluslararası Çalışma Örgütü bu konuda bazı temel ilkeler belirlemiştir. Buna göre, soruşturmanın gizlilik gerektiren ya da Devlet güvenliği açısından hassas kabul edilen görevlerle sınırlı olması, olumsuz soruşturma sonucuna kişinin itiraz hakkının olması, soruşturma sonucunda değişik sebeplerden dolayı haksızlığa uğramış kişinin uygun tazminat talep edebilme hakkının kurumlaştırılması ilkeleri benimsenmiştir". Bkz. AKER. agm. s.207.

25 Danıştay. 10.Dairesi. Karar Tarihi:16.11.1987. Esas:1987/1317. Karar:1987/1838. Danıştay Dergisi. (Yıl:18. Sayı:70-71. Ankara. 1988). s.575.

26 Danıştay. 5.Dairesi. Karar Tarihi:25.10.1989. Esas:1989/1170. Karar:1989/1788; Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:25.11.1986. Esas:1985/1341. Karar:1986/1303; Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi: 20.04.1992. Esas:1992/888. Karar:1992/1129. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/DanistayBilgiBankasi>. E.T.13.10.2007.

27 Bkz. KARAN. age, s.30. 1982 Anayasasının 125.maddesine göre: 'idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır'.

28 AKSOY, Muammer, "GÜVENLİK SORUŞTURMASI Denilen Hukuksal Sapıklığın, MİT Raporlarındaki Korkunç Yanlış ve Yalanlar Işığında Değerlendirilmesi". Bahri Savcı'ya Armağan. Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları:7. Ankara. 1988. s.70.

Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum, Açık oturum, Bildiriler ve Tartışmalar. TODAİE. İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi. Ankara. 1992.

CENTEL, Nur- ZAFER, Hamide- ÇAKMUT, Özlem, Türk Ceza Hukukuna Giriş, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2006.

ÇİÇEK, İbrahim, Açıklamalı Adli Sicil Kanunu, Kazancı Hukuk Yayınevi. İstanbul. 2007.

Danıştay. 1.Daire. Karar Tarihi:25.03.2003. Esas:2003/15. Karar:2003/40. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danıştay_Bilgi_Bankası). E.T.13.10.2007.

Danıştay. 1.Daire. Karar Tarihi:25.03.2003. Esas:2003/15. Karar:2003/40. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danıştay_Bilgi_Bankası). E.T.13.10.2007.

Danıştay. 10.Dairesi. Karar Tarihi:16.11.1987. Esas:1987/1317. Karar:1987/1838. Danıştay Dergisi. Yıl:18. Sayı:70-71. Ankara. 1988.

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi: 20.04.1992. Esas:1992/888. Karar:1992/1129. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danıştay_Bilgi_Bankası). E.T.13.10.2007.

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:03.11.1999. Esas:1999/3652. Karar:1999/3292. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danıştay_Bilgi_Bankası). E.T.12.11.2007.

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:10.03.1988. Esas:1987/406. Karar:1988/704. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danıştay_Bilgi_Bankası). E.T.13.10.2007.

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:19.03.1987. Esas:1987/193. Karar:1987/933. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danıştay_Bilgi_Bankası). E.T.13.10.2007.

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:25.11.1986. Esas:1985/1341. Karar:1986/1303. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danıştay_Bilgi_Bankası). E.T.13.10.2007.

Danıştay. 5.Dairesi. Karar Tarihi:25.10.1989. Esas:1989/1170. Karar:1989/1788. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danıştay_Bilgi_Bankası). E.T.13.10.2007.

Danıştay. 8.Daire. Karar Tarihi:16.12.2002. Esas:2002/2489. Karar:2002/5874. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danıştay_Bilgi_Bankası). E.T.13.10.2007.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref,- TAN, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar. Cilt:1. Turhan Kitapevi. Ankara. 2006.

KAMAN KARAN, Nur, Devlet Memurluğunun Sona Ermesi. Seçkin Yayınevi. Ankara. 2003.

KAMAN KARAN, Nur, Personel Hukuku Ders Notları. İstanbul. 2007.

KARAHANOĞULLARI, Onur, "Güvenlik Soruşturması". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. C.53. No:1-4. Ankara. 1998.

MEMİŞ, Emin, "Mevzuatımızda ve Uygulamada Kamu Hizmetlerine Girme/Çekilme Hakları, Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Analizleri". Kamu Personeli Sorunları. İdare Hukuku Sempozyumu. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi. Eskişehir. 2003.

# Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Disiplin Hukukuna İlişkin Kararları

## Giriş

Bilindiği üzere, AİHS'yi insan hak ve hürriyetleri katalogunun tamamını değil, esas itibarıyla kişi hakları ile bir kısım siyasal hakları listelemekte, sosyal hakları içermemektedir.<sup>1</sup> Bu sebeple sözleşmede öngörülen hak ve özgürlüklerin, kamu görevlilerinin statüsüyle ilişkilendirilemeyeceği, bu çerçevede disiplin hukuku alanının sözleşmenin kapsamı dışında kaldığı ileri sürülebilir. Haliyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi organları önünde uyuşmazlık konusu edilemeyecekleri de düşünülebilir.

Ne var ki, gerek sözleşmenin amaç ve kapsamı, gerekse AİHM'nin kendisini iç hukuka bağlı görmediği dikkate alındığında başta disiplin cezaları olmak üzere disiplin hukuku eylem ve işlemlerinin mahkeme kararlarına bir şekilde konu edildiği muhakkaktır.

Disiplin hukukunun sözleşmenin uygulama alanı içinde bulunduğu ve mahkeme kararlarına konu olabildiği kabul edildiğinde bu kez hangi hak ve özgürlüklerle çatışabileceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, ileri

sürüldüğü gibi disiplin hukuku uygulamalarının AİHS'yi ihlal durumu sadece 5 ve 6'ncı maddelerle mi sınırlıdır<sup>2</sup>; yoksa diğerlerinin de ihlali mümkün müdür?

Bu soruların cevaplarını araştırma ve incelemede teorik bir genelleme yerine, mahkemenin seçtiği yöntem benimsenerek sözleşmede kayıtlanan hak ve özgürlükler dolayımında tek tek ve somut içtihatlarla müracaatla disiplin hukukunun uygulanması sorunu ortaya konulamaya çalışılmıştır. Bu surette örnekleme metoduyla mahkemenin disiplin eylem ve işlemlerine ilişkin ilke ve esaslarının tayin ve tespiti mümkün olacaktır.

## I. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Mahkemesi Hakkında Genel Bilgi

Bilindiği gibi Avrupa Konseyi, 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyanname-si'nde kayıtlanan bazı temel hak ve özgürlükleri gerçekleştirmek ve güvence altına almak düşüncesiyle AİHS'yi 4 Kasım 1950'de imzaya açmıştır. 1953 Eylülünde yürürlüğe giren Sözleşmeyi

\* celal.isiklar@karatay.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7239-6142.

1 Ömer Asım LİVANELİOĞLU, Memur Disiplin Hukuku, 2.B, Ankara 2003, s.107.

2 Durmuş TEZCAN/Mustafa Ruhan ERDEM/Oğuz SANCAKDAR, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, Ankara 2002, s.49. Sözleşmede eğitim hakkının sosyal hak yönüyle norm haline konması ve seçim hakkının düzenlenme şekli için bkz. Yasemin ÖZDEK, Avrupa İnsan Hakları hukuku ve Türkiye, Ankara 2004, s. 306 vd., 311 vd.



Türkiye 1954'te onaylamıştır. Sözleşme yıllar içinde geliştirilmiş olup bugüne kadar 16 protokol eklenmiştir. Hazırlanan 14'ncü protokol henüz yürürlüğe girmemiştir. Bu protokollerden 1, 4, 6, 7, 12 ve 13'ncü protokoller sözleşmenin güvence altına aldığı hakların çerçevesini genişletmiştir. 2 no'lu protokolle mahkemeye görüş bildirme yetkisi tanınmıştır. 3, 5, 8, 9, 10 ve 11'nci protokoller usul konuları ile ilgilidir.<sup>3</sup> Önceki protokollerle değiştirilen veya eklenen tüm hükümlerin yerini itibaren 11 no'lu protokol almıştır. 14 ve 15'nci protokollerle sözleşmede değişiklik yapılmıştır. 16 protokol mahkemenin yargı yetkisinin danışma görüşü vermek üzere genişletilmiştir. Bugün itibariyle 9 no'lu protocol yürürlükten kalkmış, 10 no'lu protokol de konusuz kalmıştır.<sup>4</sup> Sözleşmenin eki olan bu protokoller onun birer parçasıdır, ancak ayrı sözleşme olduklarından onaylamayan devletler için bağlayıcı değildirler.

AİHS'nin 1'nci bölümünde (m. 2-18) güvence altına alınan hak ve özgürlüklere yer verilmiştir. 2'nci bölümde AİHM'nin yapısı ve görevleri ile yargılama usûlü, 3'ncü bölümde ise muhtelif hükümler yer almaktadır.

11'nci protokol ile değiştirilmeden önce AİHS, iki denetim organı (komisyon ve mahkeme) kurmuştu. Ayrıca Avrupa Konseyi'nin organı olan Bakanlar Komitesi de yargı benzeri yetkilere sahipti. 01 Kasım 1998'de yürürlüğe giren 11'nci protokol ile tek mahkeme sistemine geçilmiş, Bakanlar Komitesi'nin yetkilerine son verilmiştir. Buna göre mahkeme, komiteler, daireler ve büyük daire şeklinde teşkil edilmiştir.

Sözleşmenin denetim sistemi, AİHM'ye yapılan iki tür başvuru yolu ile işletilmektedir. Biri devletlerarası başvurular, diğeri bireysel başvuru yoludur.<sup>5</sup>

3 Protokoller için bkz. Semih GEMALMAZ, İnsan Hakları hukukunun Genel Teorisine Giriş, 4.B, İstanbul 2003, s.421 vd.

4 Sözleşme ve Protokollerin son haliinin Türkçe çevirisi için bkz. [https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/25032022152620Convention\\_TUR.pdf](https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/25032022152620Convention_TUR.pdf), ET: 10.3.2024.

5 Sözleşme ve Mahkeme hakkında geniş bilgi için bkz. GEMALMAZ, s.20 vd.; Şeref GÖZÜBÜYÜK/Feyyaz GÖLCÜKLÜ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Uygulaması, 4.B, Ankara 2003, s.260; TEZCAN/ERDEM/SANCAKDAR, s.49 vd.; ÖZDEK, s.27 vd. Mahkemenin bu konudaki idari yargıya ilişkin kararları için bkz. Hüseyin BİLGİN, İdari Yargı için İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulama Rehberi, Adalet Yayınevi, Ankara 2017, s.78 vd.

## II. Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği Hakkı (AİHS m.5) ihlalleri

### A. Genel Olarak Hakkın Mahiyeti

Özgürlük ve Güvenlik Hakkı başlığını taşıyan AİHS'nin 5'nci maddesinin 1'nci fıkrasında herkesin kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra 6 bent halinde sınırlanabileceği istisnai haller düzenlenmiştir. Maddede düzenlenen özgürlük hakkı felsefi olmaktan ziyade fiziki özgürlükle ilgili olup mutlak bir hak değildir.<sup>6</sup> Anayasanın 19'ncü maddesinde garanti altına alınan bu hak, kişilerin keyfi olarak yakalanamaması ve tutuklanamamasını ifade etmektedir.

Maddede sınırlı sayıda açıklanan istisnai hallerin bütünlüklü sistem oluşturmadığı ve bir çok hususla birlikte askeri disiplin ve hapisane disiplini ile ilgili rejim konusunda sorun yaşandığı ifade edilmektedir.<sup>7</sup>

### B. Disiplin Hukukuna İlişkin Kararlar

Bu madde çerçevesinde askeri disiplin cezaları ile ilgili olarak verilen *Engels/Hollanda ve diğerleri* kararında<sup>8</sup> disiplin amirlerince verilen göz ve oda hapsi cezalarının kapsama girmediği, ancak ağır oda hapsi cezasının özürlüğü kısıtladığına ve maddeyi ihlal ettiğine, zirâ bunun "silahlı kuvvetlerin bünyesindeki yaşamın normal sınırlarını aşan kısıtlamalar"dan olduğuna karar verilmiştir.

AİHM, Türkiye'nin taraf olduğu yeni kararında bir

astsubaya disiplin amiri yarbay tarafından emre itaatsizlikten dolayı 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nun 171'inci maddesine göre verilen 21 gün oda hapsi cezasının maddenin 1/a bendini ihlal ettiğine karar vermiş ve Türkiye'yi 1500 Euro tazminat ödemeye mahkum etmiştir.<sup>9</sup>

Somut olayda davacının cezanın iptali için yaptığı başvuru, geçmişte AYİM tarafından mülga 1602 sayılı AYİM Kanununun 21'inci maddesine göre yargı denetimi yapılamayacağından 26.04.1995 tarihli kararla, kararın düzeltilmesi talebi de 04.10.1995 tarihinde reddedilmiştir. Davacının cezası, Disiplin Cezaevi'nde infaz edilmiştir.

Bu kararda Engels vd. kararına da gönderme yapılarak kişi özgürlüğünü kısıtlayan kararların bağımsız ve teminatlı mahkemelerce verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Mahkeme; bir sivil verildiğinde özgürlüğün kısıtlanması olarak değerlendirilebilecek olan bir disiplin cezasının veya tedbirin bir subaya verildiğinde aynı niteliğe sahip olmayacağını, ancak silahlı kuvvetler bünyesindeki yaşamın normal şartları dışındaki bir kısıtlamanın hariç tutulduğunu, ayrıca maddenin devletin iç hukukunca ceza veya disiplinle ilişkili olarak nitelendirilen özgürlük kısıtlayıcı her tür mahkumiyet kararı için uygulanacağını vurguladıktan sonra cezayı veren komutanın bağımsız olarak hareket edemeyeceği, üst makamlardan kaynaklanan askeri hiyerarşi çerçevesinde yetkisini kullanması ve bu prosedüre 5/1/a maddesinde öngörülen şekilde yargılama güvencesi sağlanmaması sebepleriyle "kısıtlamanın yetkili bir mahkemece verilen mahkumiyet kararına uygun bir

6 ÖZDEK, s.179.

7 ÖZDEK, s. 181.

8 8.01.2001 tarih ve BN.5100-2/71,5354/72 sayılı karar

9 Astsb. Ö. Ç/Türkiye kararı, 01.12.2005.

tutuklama niteliğini haiz olmadığı” şeklinde gerekçe açıklamıştır.

Farklı olarak Engels vd. kararına esas uyumsuzlukta hapis cezalarının mahkemeye başvuru sonucu yargı denetiminin yapıldığını ve bu merci tarafından cezanın hukuka uygun bulunduğunu belirtmek gerekir.

Mahkeme astsubay hakkında işe geç gelmekten verilen oda hapsi cezasının kişi hürriyetini kısıtlayıcı nitelikte olduğunu belirterek idari makam tarafından verilmesi sebebiyle Sözleşme m.5/1 fıkrasını ihlal ettiğine karar vermiştir.<sup>10</sup>

### III. Adil Yargılama Hakkı İhlalleri (AİHS m. 6)

#### A. Genel Olarak Hakkın Mahiyeti

Adil yargılama, hukuk devleti anlayışının temel ilkelerindendir. AİHS'nin 6'ncı maddesinde kapsamlı bir şekilde düzenlenen bu hakkın, hukukun ve sözleşmenin en temel kuralı olduğu, mahkeme kararlarında da vurgulanmaktadır.<sup>11</sup> Mahkeme, maddeyi geniş yorumlamakta ve kapsamını içtihatlarıyla sürekli genişletmektedir.<sup>12</sup> Anayasamızda adil yargılama hakkına ilişkin birçok hüküm mevcuttur (m. 138, 139, 140,

141, 142 gibi). 2001 yılında yapılan değişiklikte adil yargılanma hakkı somut hüküm olarak Anayasa'ya dahil edilmiştir (m.38).

AİHS m.6'da adil yargılama hakkının medeni hak ve yükümlülükler ile suç isnadına ilişkin konularda tanındığı görülmektedir. Bu bağlamda genelde idari, özelde disiplin hukukuna ilişkin uyumsuzlukların kapsam dışında kaldığı, maddenin sadece özel hukuk ve ceza hukuku uyumsuzluklarını kapsadığı düşünülebilir.<sup>13</sup> Ancak her iki uyumsuzluk türüne verilen anlam iç hukuklarda ve bu arada Türk hukukunda yapılan ayırmadan farklı olup AİHM, somut uyumsuzluklarda sözleşmenin 6'ncı maddesinin kapsamını bazı hallerde idari uyumsuzlukları da içine alacak şekilde değerlendirmektedir.<sup>14</sup> Buna göre, a) mülkiyet hakkı ve kamulaştırmayla ilgili, b) Bir meslek sanat veya ekonomik faaliyetin icrası, c) Sosyal sigorta ve güvenlik ve çalışma hayatıyla ilgili, d) Taşınmaz satım ve devrine ilişkin, e) İdarenin kusurundan doğan zararların tazminine ilişkin idari işlemler medeni hak ve yükümlülük kavramı içinde mütalaa edilmektedir.<sup>15</sup>

Kamu hukuku alanına giren idari nitelikteki uyumsuzluklar, esas itibarıyla suç isnadı kavramı kapsamında kabul edilmemektedir.<sup>16</sup> Bununla

10 Yavuz Selim güler/Türkiye, B.No: 76476/12. Kararın ayrıntısı için bakınız DEMİRKOL s. 97 vd.

11 26.04.1979 tarihli Sunday Times kararı

12 TEZCAN/ERDEM/SANCAKDAR, s.222 ; GÖLCÜKLÜ/GÖZÜBÜYÜK, no.492 AİHM'nin 17.01.1970 tarihli Delcourt kararı.

13 Tekin AKILLIOĞLU, “Yönetim hukukunda İnsan Hakları,” Yeni Türkiye Dergisi, s.22, C.I. İnsan Hakları Özel Sayısı, s.1282.

14 TERCAN/ERDEM/SANCAKDAR, s. 228-229; Durmuş TERCAN, “Adil (Dürüst) Yargılanma Hakkının Uygulama Alanı Açısından İdari Uyumsuzlukların Konumu,” Yıldızhan YAYLA'ya Armağan, s.469 – 470; Şeref ÜNAL, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Ankara 2001, s.166. Selami DEMİRKOL, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin İdari Davalarla İlgili Yargılama Ayrıntıları, Beta Yayınevi, İstanbul 2020, s. 18vd., 31-32.

15 AİHM'nin suç isnadı kavramına dahil ettiği idari uyumsuzluklara; Kum ve çakıl ocağı işletme izninin iptali (Fredin,18.12.1991-12033/86), avukatın baroya kaydedilmemesi (De Moor, 23.06.1994, 16997/90), alkollü içki satış ruhsatının yenilenmemesi (The Traktor, 07.07.1989, 10873/84), tabip muayenesi işletme izninin iptali (Konip, 28.06.1978, 6232/73), Gaz istasyonu işletme ön izninin iptali (Ringetsen, 16.07.1971) 2614/65), Gaz istasyonu işletme ön izninin iptali (Bentham, 23.10.1985, 8847/80) Taksi çalışma güzergahının değiştirilmesi (Pudas, 27.10.1987, 10426/83) inşaat yapma hakkını sürekli yasaklama (Jacobson/İsveç, 25.10.189 ve Skarby/İsveç, 28.06.1990) gibi işlemlere ilişkin kararlar örnek verilebilir.

Bu konudaki idari yargıya ilişkin AİHM'nin kararları için bkz. BİLGİN, s.89 vd.

16 ÖZDEK, s. 198, TERCAN, s.469; GÖZÜBÜYÜK/GÖLCÜKLÜ, s. 269, 270 vd.

birlikte, idari ceza anlamında idari yaptırımlar, belli bir statüye sahip kamu kurum ve kuruluşu veya meslek mensubu kişileri muhatap alan disiplin yaptırımlarından farklı olarak suç isnadı kavramına dahil edilebilecek surette cezai boyutu ön plana çıktığından maddenin sağladığı korumanın konusunu oluşturabilmektedirler.<sup>17</sup>

## **B. Disiplin Hukuku İle İlgili Kararlar**

Buna karşılık, genel olarak diyebiliriz ki AİHM, uzun süre askerlik ve polislik gibi mesleklerle ilişkin disiplin cezalarını barolar, meslek odası veya birlikleri gibi kurumların üyelerine uyguladığı disiplin yaptırımlarını 6'ncı madde kapsamı dışında tutma eğiliminde olmuştur.<sup>18</sup> Bu husustaki kriter Pellegrin kararı ile ortaya konmuştur. Sözleşmesi, sağlığının deniz aşırı ülkelerde görev yapmasına elverişsiz olması sebebiyle yenilenmeyen davacının idari mahkemedeki davasının uzun sürdüğü iddiasıyla yaptığı başvuruya ilişkin

bu kararda (polis, ordu veya yargı mensupları ile yüksek bürokratlar gibi) devletin egemenlik alanıyla ilgili bir görevde bulunanlara, görevleri bağlamında uygulanan idari işlemlerin kamu hukukunu ilgilendirdiğinden hareketle “medeni hak” kapsamında bulunmadığına, dolayısıyla m.6'nın korumasından yararlanamayacağına karar verilmiştir.<sup>19</sup>

Ancak İNCEOĞLU ve ÖZDEK'in de belirttiği üzere, her somut olayı kendi özel şartları içinde değerlendirerek sonuca varan AİHM, değişik ve çelişkili içtihatlarla durumu karmaşık hale getirmektedir.<sup>20</sup> Meselâ Engels ve diğerleri kararında disiplinsizlikten dolayı verilen ağır hapis cezasını, “fiilin niteliği”, “öngörülen cezanın niteliği” ve “ağırlığı” kriterleri çerçevesinde “suç isnadı” saymış ve cezanın ağırlığı sebebiyle 6'ncı maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir.<sup>21</sup>

Buna karşılık AİHM, bir kısım kararlarında Pellegrin kararında geliştirdiği kriteri uygularken bazı



Her somut olayı kendi özel şartları içinde değerlendirerek sonuca varan AİHM, değişik ve çelişkili içtihatlarla durumu karmaşık hale getirmektedir.



17 TERCAN, s. 475; ÜNAL, S.167; GÖZÜBÜYÜK- GÖLCÜKLÜ, s. 273. M meselâ vergi uyumsuzlukları idari mahiyette olduğundan m.6 kapsamında kabul olunmazken (Ferrazzini, 12.07.2001, 44759/98), vergi cezaları parasal da olsa cezai nitelikte sayılıp madde 6 çerçevesinde denetlenmektedir (Bkz. ÖZTÜRK, 21.02.1984, 8544/79). Buna karşılık ülkeye giriş-çıkış ve sınırdışı etme gibi işlemler 6 ncı madde kapsamında kabul edilmemektedir

18 Grabanwater, Christoph: Yargılama güvenceleri-Adil Yargılama Hakkı, Adil Yargılanma Hakkı ve Ceza Hukuku içinde, Ankara 2004, s.188-192 Bununla birlikte bu tip işlemlere idari yargının temel ilkelerine uygun işlemediği veya geç işlediği yolunda itiraz yapılabilmesi ve bu surette kararlara konu olabileceği hakkında bkz. AKILLIOĞLU, s.1282.

19 Pellegrin / Fransa, 08.12.1999, 28541/95. Aski yönde, Frylender/ Fransa, 27.08.2000, 30979/96.

20 Sibel İNCEOĞLU, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, İstanbul 2002, s.23-24; ÖZDEK, s. 199.

21 Bkz. TERCAN, s. 478 vd.; Grabenwarter, s.193-194

davalarda disiplin hukuku işlemlerini incelemekte ve esastan karar vermektedir. Mesela Yüksek Askeri Şura'nın ordudan ihraç kararlarından dolayı Türkiye'ye karşı yapılan başvurulara ilişkin 16 davada kabul edilemezlik kararı verilmiştir.<sup>22</sup> Keza sendika üyesi memura verilen aylıktan kesme cezasına (ZENGİN TÜRKİYE, 03.04.1995, 23/43/93), politik görüşlerini açıklayan savcının Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) kararı ile meslekten çıkarılmasına (ALTIN/TÜRKİYE, 06.04.2000, 39822/98) ilişkin disiplin işlemleri adil yargılanma hakkı kapsamında kabul edilmemiştir. AİHM'nin kabul ettiği uyuşmazlıklar ise daha çok meslekten çıkarma sonucunu doğuran disiplin cezalarına ilişkindir. Buna örnek olarak daha önce temas edilen Engels vd./Hollanda kararı verilebilir.<sup>23</sup>

Doktrinde YAŞ'ın resen ayırma kararlarının organik bakımdan idari bir karar gibi gözükmekle beraber mücerret disiplinsizlik olgusuna dayanarak öngörülen yaptırımın niteliği ve ağırlık derecesi açısından cezai nitelikte sayılmaları gerektiği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla yargı yolunun kapalı olması hak arama özgürlüğü ihlali sayılmaktadır.<sup>24</sup>

Disiplin süreci işlem ve kararlarında görevlilerin suç imasında bulunmaması gerekir. Aksi halde masumiyet karinesi çiğnendiğinden m.6'daki hakkın ihlal edildiğine kara verilebilir. Örneğin Mahkeme Ezeh ve Connors/ Birleşik Krallık başvurusunda, başvuruculara verilen 47 günlük hücre cezasına

sebebiyet veren eylemi, cezasının şiddet seviyesi ve ağırlığını dikkate alarak suç isnadı olarak değerlendirmiş ve bu eylem açısından masumiyet karinesinin uygulanması gerektiğine hükmetmiştir.<sup>25</sup>

Bunun gibi Urat/Türkiye başvurusunda iki başvurucunun bir terör örgütünün hücre evinde elde edilen belgeler arasında özgeçmiş profilleri bulunmuştur. Bu sebeple haklarında ceza davasının yanı sıra disiplin işlemi yapılmış ve meslekten çıkarma cezası uygulanmıştır. Açtıkları idari davaların reddi üzerine AİHM'ye başvurmuşlardır. Mahkeme başvurulardan birine ilişkin, Mardin İdare Mahkemesi'nin kararında ceza dava dosyasında bulunan belgelerle başvurucunun örgüte üye olduğu belirtilmek suretiyle suç imasında bulunduğu gerekçesiyle masumiyet karinesinin ihlal edildiğine karar vermiştir. Bun karşılık diğer başvurucu hakkında ise idare mahkemesi kararında "başvurucunun örgüte özgeçmiş profilini vermesi, derslerine ve toplantılarına katılması sebebiyle suçlu bulunması" şeklinde bir ifade kullanmış ise de özgeçmişin örgüte verilmesinin ve örgütün derslerine ve toplantılarına gidilmesinin disiplin cezası verilmesi için yeterli olduğunu, dolayısıyla kullanılan dilin m.6/2'de düzenlenen masumiyet karinesine aykırı olmadığını hükmetmiştir.<sup>26</sup>

Disiplin cezalarına karşı mahkemeye erişim hakkının engellenmesi de m.6 kapsamında ihlal teşkil eder. Cumhuriyet Savcısı ve YARSAV Başkanı

22 20.04.07.2000 tarihli bu kararlar: BATUR (38604/97), ERBEK (838923/97), DURAN ve DİĞERLERİ (38925/97) TORAMAN (39830/98), ÖZDEN (40276/98), GÖKDEN VE KARACAOL (40535/98), KAPLAN VE DİĞERLERİ (40536/98), GÜMÜŞALAN (40688/98), DOĞAN (40689/98), DURGUN (40751/98) EREZ (40752/98), DENDEN VE DİĞERLERİ (40754/98), YILDIRIM (40800/98), GÜLGÖNÜL (40806/98), ABUL (40807/98), DERE (43916/98).

23 Ayrıca meslekten çıkarmaya ilişkin 23.06.1981 tarihli Le Compte, Van Leuwen ve De Meyer kararı, 10.02.1983 tarihli Albert ve Le Compte kararı.

24 Mehmet Akif EROL, "Adil Yargılanma Hakkı Ekseninde Yüksek Askeri Şura Kararları," **Yeni Türkiye Dergisi**, s.22, C.I, s.948.

25 Ezeh ve Connors/Birleşik Krallık, B. NO: 39665/98 ve 40086/98, 09.10.2003. Bunun gibi, Enea/İtalya, B.No: 74912/01, 17.9.2009, Gökhan ÇAYAN, "İdari Yargıda Masumiyet Karinesi: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi İçtihatları Açısından Bir Değerlendirme," **TAAD**, Y.12, S.45, 2021, s.1999 vd.

26 Urat/Türkiye, B. No: 53561/09, 13952/11, 27.11.2018. Karar için bkz. Gökhan ÇAYAN, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İkinci Bölümünün Urat v. Türkiye Kararı," **Yargıtay Dergisi**, C.46, S.3, s. 975- 1002.



olan başvurucunun, Ergenekon soruşturmasını eleştiren açıklamaları ve bazı zanlılarla görüşmesi sebebiyle HSBYK tarafından verilen yer değiştirme cezasının iptali için açtığı dava yargı denetimine kapalı orduğu gerekçesiyle reddedilmiştir. İlgili sözleşmenin çeşitli maddelerinin ihlal edildiğini ileri sürerek AİHM'ye başvurmuştur. Mahkeme, diğer ihlallerin yanı sıra yargı denetimi yasağı yüzünden sözleşmenin 6/1. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.<sup>27</sup>

AİHM'nin daha yakın dönemlerde disiplin yaptırımlarını medeni hak ve yükümlülük kapsamında kabul etmeye başladığı söylenebilir. Mahkeme yeni kararlarında disiplin cezası konusunu kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerine ilişkin devlet ile kamu görevlileri arasındaki yargılamalara yönelik olarak belirlediği Vilho Eskelinen kararı<sup>28</sup> kriterleri çerçevesinde değerlendirdiği ifade edilmektedir.<sup>29</sup> Bu bağlamda cinsel ilişkilerinden ve bazı kişilere konumu itibarıyla sağladığı mali avantajlardan ötürü hakimlikten ihraç edilen bir Yargıtay başkanının başvurusunda mahkeme uyuşmazlığı medeni hak ve yükümlülüklerle ilişkin görmüş ve 6. madde kapsamında incelemiştir.<sup>30</sup> Başka bir kararda ise mahkeme, kusurlu fiillerinden dolayı disipliner anlamda görevinden elçektirilen kişinin uyuşmazlığının altıncı madde kapsamında olduğuna hükmetmiştir.<sup>31</sup> Son yaşanan bir uyuşmazlık kapsamında bir Yargıtay üyesi, hakkın-

daki isnatlara dayanılarak disiplin soruşturması açılarak görevden uzaklaştırılmıştır. Daha sonra mevzuat değişikliğinden dolayı disiplin soruşturması geri çekilmiş ise de ilgili AİHM'ye başvurarak hem görevden alma işlemine karşı açtığı davalar ve hem de esas disiplin yargılaması ile ilgili olarak mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür. Mahkeme bu olayda da Vilho Eskelinen kararları kriterleri çerçevesinde sözleşmenin 6. maddesinin her iki mesele açısından da uygulanabileceğini kararlaştırmıştır.<sup>32</sup>

### III. Suç ve Cezada Kanunilik İlkesi İhlalleri (AİHS. m. 7)

AİHM, AİHS'nin 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasındaki ceza kavramını milli hukuklardan özerk bir kavram olarak kabul etmekte ve suç olarak tanımlanan eylem ve ihmalleri değerlendirirken önlemin niteliği ve amacı, niteleme şekli, uygulanan usul ve yaptırımın ağırlığı kriterlerine başvurmaktadır.<sup>33</sup>

AİHM'nin yaklaşımı 7'nci maddenin geniş yorumlanmasına müsait ise de özellikle disiplin hukukuna ilişkin uyuşmazlıklarda kısıtlı uygulama alanı bulmaktadır. Zira AİHM, personelin YAŞ kararıyla ordudan ihraç edilmesi,<sup>34</sup> Kara Harp Okulu öğrencisinin disiplin yoluyla okuldan uzaklaştırılması,<sup>35</sup> HSYK tarafından meslekten

27 Eminağaoğlu/Türkiye, B.N o: 76521/12, 9.3.2021, pr.92-108, <https://hudoc.echr.coe.>, ET: 10.3.2025.

28 Vilho Eskelinen ve diğerleri/Finlandiya, 14.4.2007, B. No:63235/00, Erişim: <https://hudoc.echr.coe.>, ET: 1.3.2025

29 Eren CENAN, İdari Yargıda Hakkaniyete Uygun Yargılanma İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2019, s. 30, 64

30 Oluvic/Hırvatistan, 5.2. 2.009, B. No: 22330/05

31 Bayer/Almanya, 16.7.2009, B. No: 8453/04.

32 Paluda/Slovakya, 23.5.2017, B. No:33392/12. Bunun gibi Baka/Macaristan, B. No: 20261/12, 23.6.2016; Harabin/Slovakya, B. No: 58688/11, 20.11.2012.

33 GÖZÜBÜYÜK/GÖLCÜKLÜ, s. 327; ÖZDEK, s. 218.

34 Özcan/TÜRKİYE, 15.05.2001, 44199/98; BALCI/TÜRKİYE, 48718/99, 5.12.2000 ve diğer davalar.

35 Yanaşık/TÜRKİYE, 06.01.1993, 14524/89.



çıkarılma<sup>36</sup> gibi disiplin işlemlerini ceza hukuku yaptırımı olarak kabul etmemektedir. Bununla birlikte disiplin suç ve cezasının ceza hukuku anlamında belli ölçüde belirlilik ve açıklık ilkesine uygun olması gerekmektedir.

#### IV. Özel Hayata ve Aile Hayatına Saygı Hakkı İhlalleri (AİHS m.8)

Bu hakkın, disiplin hukuku ile doğrudan bir ilgisi bulunmamakla beraber bu kapsamda açılan davalar mevcuttur. Mesela YAŞ kararları ile ordu- dan çıkarılan askeri personel başvurularında bu kararların başvuru- cuların ailelerinin yaşam tarzına dayanması (eşlerin başörtülü olması) sebebi- yle özel hayat ve aile hayatına saygıyı ihlal ettiği ileri sürülmüş; kabul edilebilirlik kararlarında bu hak bakımından şikayetlerin incelenmesine karar verilmiştir.<sup>37</sup>

Bir kadın hakimin giyim ve yaşama **şekli** sebebi- yle meslekten ihraç işleminin iptali için açtığı da- vanın idari yargı mercileri tarafından reddi **üzerine** AİHM'ye başvurulmuştur. Mahkeme, hakimlerin mesleki görevlerinin, hakimin davranışının imaji- na veya mesleğin saygınlığına zarar verme ihtimali olması halinde özel hayatının sınırlanan bileceğini belirtmekle birlikte, bu konumda yer alan insan- ların diğer bireylerden farklı olamayacaklarını ve bu sıfatla sözleşmenin 8 inci maddesindeki ko- rumadan yararlanacakların altını çizdikten sonra, her olayın kendi rahatsız özellikleri göz önünde bulundurularak bireyin temel haklarından biri olan özel yaşama saygı gösterilmesi hakkı ile de- mokratik bir devletin sunduğu kamu hizmetinin sekizinci maddesinin ikinci paragrafına uygun yü- rümesini gözetmek konusundaki meşru menfaati arasındaki adil dengenin kurulması gerektiğine işaret etmiş ve 8. maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir.<sup>38</sup>

36 Altın/TÜRKİYE, 06.04.2000.

37 Pektaş/TÜRKİYE, 7.11.2000, 39682/98; Soysever/TÜRKİYE, 7.11.2000, 39826/98; Özcan/TÜRKİYE, 15.01.2001, 44199/98 vd.

38 Özpınar/Türkiye, B. No:20999/04, 19.10.2010. Kararın ayrıntıları için bkz. DEMİRKOL, s. 137 vd.

Cumhuriyet Savcısı ve YARSAV başkanı olan bir başvurucunun, Ergenekon soruşturmalarını eleştiren açıklamaları ile bazılarıyla görüşmesi sebebiyle HSYK tarafından verilen yer değiştirme cezasının iptali için açtığı dava yargı denetimine kapalı olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir. İlgili sözleşmenin çeşitli maddelerinin ihlal edildiğini ileri sürerek AİHM'ye başvurmuştur. Mahkeme, diğer ihlallerin yanı sıra, ceza yargılamaları sırasında telefon görüşmelerinin dinlenmesi yoluyla elde edilen materyallerin disiplin soruşturması kapsamında kullanılmış olduğunu ve bunun öngörülmesi olmadığını belirterek başvuranın telefon görüşmesi kayıtlarının bir disiplin soruşturması kapsamında kullanılmasına ilişkin olarak sözleşmenin 8. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.<sup>39</sup>

Askeri personelin haberleşme hürriyetinin kısıtlanmasına, üzerinin ve eşyasının aranmasına yönelik disiplin hukuku uygulamalarının m.8 ihlali olarak kabulü pekala mümkündür.

## V. Düşünce, Din ve Vicdan Özgürlüğü İhlalleri (AİHM m. 9)

### A. Genel Olarak Mahiyeti

AİHS m. 9/1'e göre, genel olarak herkes düşünce, vicdan ve din özgürlüğüne sahiptir. AİHM düşünce, vicdan ve din özgürlüğü hakkına müdahale olup olmadığını ve müdahale edilmişse bu müdahalenin kanun tarafından öngörülmediğini,

meşru amaç güdüp gütmeyeceğini ve demokratik toplumda gerekli olup olmadığını sözleşmenin 9/2'nci maddesi bakımından incelemesini yapmaktadır.<sup>40</sup> Demokratik toplum amacını gerçekleştirme aracı olarak değerlendirilen bu hak mutlaktır. Hakkın sınırlanması veya bireylerin açıklamaya zorlanması mümkün değildir.<sup>41</sup> Maddenin 2'nci fıkrasında sınırlanma şekli belirtilmiştir. Bu madde çerçevesinde sınırlanan sadece din ve inancın dışı vurumu, yani açıklama özgürlüğüdür.<sup>42</sup> Açıklama özgürlüğü, genel sağlık ve ahlak, kamu düzeni ve güvenliği ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle kısıtlanabilir. Zirâ vicdan özgürlüğü mutlak ise de dinsel özgürlüklerin dışı bakan yüzü mutlak bir özgürlük alanı değildir.<sup>43</sup>

### B. Disiplin Hukukuna İlişkin Kararlar

AİHM'nin 9'ncü maddesinin uygulanmasında belli bir statüye tabi kişilerin ibadet, tören gibi açıklama özgürlüklerinin sınırlanabileceği yönünde kararları bulunmaktadır. Bu meyanda İngiltere'de okul idaresinin Müslüman öğretmene iş saatinde Cuma namazına gitmesi için izin vermemesi üzerine yapılan başvuru, ilgilinin altı yıl talepte bulunmadığı gibi stajında bu arzusunu iletmediği, çatışma halinde görevden ayrılabilmesi gerekçesiyle reddedilmiştir.<sup>44</sup>

AİHM'nin özellikle silahlı kuvvetler mensupları ve askeri kurum personelinin düşünce, din ve vicdan özgürlüğü çerçevesindeki faaliyetleri konusunda sınırlama getirilebileceğini, içtihat etmektedir.

39 Eminağaoğlu/Türkiye, B. No: 76521/12, 9.3.2021, pr.92-108, <https://hudoc.echr.coe.int>, ET: 10.3.2025.

40 BİLGİN, s.294 vd.

41 TEZCAN/ERDEM/SANCAKDAR, s. 297.

42 ÖZDEK, s.230,

43 Bülent TANÖR, "İnanç ve Din Özgürlüğü, İnsan Hakları, Ankara 2000, s.98 vd.

44 TEZCAN/ERDEM/SANCAKDAR, s. 304.

AIHM'ye göre, bunlar askeri yaşamın hiyerarşi yapısı ve üstlerinin emretme yetkisi sebebiyle düzenin korunması ve hizmetin yürütülmesi amacına yöneliktir.<sup>45</sup> Bu cümleden olmak üzere, Yanaşık/Türkiye kararınca, köktenci İslami yayınları okuduğu ve ideolojik nitelikli toplantılara katıldığı için üst üste disiplin cezaları verilip nihayetinde harp okulundan uzaklaştırılan öğrencinin başvurusunda 9'ncü madde ihlali bulunmadığına içtihat edilmiştir.<sup>46</sup>

AIHM'nin askeri disiplin gerekçesiyle din ve vicdan özgürlüğünün kısıtlanabileceğine ilişkin kararları YAŞ kararı ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nden ihraç başvurularında yoğunlaşmaktadır. Başta Kalaç/Türkiye davası olmak üzere, AIHM bugüne kadar bir dizi başvuruyu reddederken çıkarma işleminin başvuruçunun dini inanç veya görüşlerine, eşin başörtüsüne yahut dini vecibelerini yerine getirmesinden değil, askeri disiplin ve laiklik ilkesini ihlal eden tutum ve davranışlarından dolayı tesis edildiğini söylemektedir.<sup>47</sup>

Bunun gibi Aksoy/Türkiye kararında da istihbarat raporları ile Devrimci İslami Görüş adlı bir gruba mensup olduğu ve antisosyal karakteri bulunduğu belirlenen başvuruçunun ordudan uzaklaştırılmasının, askeri disiplin ve düzeninin idamesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği, dolayısıyla 9'uncü madde ihlalinin bulunmadığı şeklinde gerekçe belirtilmiştir.

Bu kararlarda özetle askerlik gibi belli ve sıkı kuralların hakim olduğu kurumlara gönüllü olarak

giren veya tercih eden kişilerin, öngörülen sınırlamaları peşinen kabul etmesi sebebiyle din ve vicdan özgürlüğüne getirilen kısıtlamalara katlanmakla yükümlü olduğu temel görüşü hakimdir.<sup>48</sup>

Aynı şekilde Türkiye'ye ilişkin bir takım kararlarda üniversite yönetimlerinin başörtü takmalarından dolayı bazı öğrencilere diploma vermemesine ilişkin başvuruları kabul edilemez bulmuş,<sup>49</sup> aynı sebeplerle derslere alınmaması ve okuldan uzaklaştırılmaları işlemleriyle ilgili davaları ise reddetmiştir.<sup>50</sup>

AIHM başka bir kararında İskoçya'daki bir okuldan disiplin cezası olarak uygulanan kayış dayağından muaf tutulmasına ilişkin talebin dayanağını oluşturan düşüncenin felsefi bir kanaat niteliğine sahip olduğunu, dolayısıyla dini ve felsefi inançlara saygı ilkesinin ihlal edildiğini kararlaştırılmıştır.<sup>51</sup>

## VI. İfade Özgürlüğü İhlalleri (AIHM m.10)

### A. Genel Olarak Hakkın Mahiyeti

AIHS'nın 10'uncü maddesinde düzenlenen ifade özgürlüğü, sadece düşüncüyü açıklama özgürlüğü değil, bilgi alma ve başkalarına bilgi sunmayı da içermektedir.<sup>52</sup> 10'uncü maddenin düzenlenmesinde, sözleşmenin diğer maddelerinden farklı olarak sadece ikinci paragraflarında değil, hakkın tanımlandığı ve tanındığı ilk fıkrada da sınırlama durumuna yer verilmiştir. Öte yandan

45 Zühtü ARSLAN, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Din Özgürlüğü, Ankara 1005, s.46 vd.

46 Yanaşık/Türkiye kararı, 6.1.1993,14524/89.

47 Bkz. Kalaç/Türkiye kararı, 27.2.1996, 20704/92.

48 Bu kararların eleştirisi için Bkz. ARSLAN, s. 51.

49 Kara duman/Türkiye, 3.5.1993,16278/90; Bulut/Türkiye 3.5.1993,18783/91.

50 Şahin/Türkiye, 24.6.2004, 44774/98. Kararla ilgili değerlendirme için Bkz. ARSLAN, s. 81-92.

51 Campbell ve Cosans/Birleşik Krallık, 25.3.1982, 13590/88. Bkz. GÖZÜBÜYÜK- GÖLCÜKLÜ, s.328 vd.

52 Bkz. Adnan KÜÇÜK, İfade Hürriyetinin Unsurları, Ankara 2003, s.14 vd.

bu özgürlüğün kullanılması bazı görev ve sorumluluklarla sınırlanmıştır. Bireyler ve kuruluşlar üzerinde çeşitli denetim araçları yoluyla kısıtlama imkanı tanınmak suretiyle sözleşmeye taraf olan devletlere geniş bir takdir alanı bırakılmıştır.<sup>53</sup>

AlHM kararlarında düşünceyi açıklama özgürlüğünün sınırlarının tespitinde ideal anlamda *demokratik bir toplum için zorunlu olma, kanunla belirlenme ve meşru bir amaç gütmeye* ölçütlerinin esas alındığı,<sup>54</sup> ve genel olarak hakkın geniş yorumlandığı görülmektedir.<sup>55</sup> Öte yandan madde ile sadece sorunsuz bazı düşünceler değil, devleti veya halkın bir kısmını muhatap olarak şoke eden ve inciten ifadeler de koruma altına alınmıştır.<sup>56</sup> Keza sadece sözlü açıklamalar değil, sanat eseri, filmler gibi düşünce ürünleri, sembol, üniforma, ilan, pankart gibi araç gereçler de kapsama dahildir.<sup>57</sup>

Düşünceyi açıklama özgürlüğünün kapsamına herkes, yani özel ve tüzel bütün kişiler girmektedir. Ancak kamu görevlileri bakımından maddenin ikinci fıkrasına göre sınırlama mümkündür.<sup>58</sup> Şüphesiz bu sınırlamanın sınırı görevin niteliğine göre değişebilmektedir.<sup>59</sup>

Sözleşmenin 10'uncu maddesinde kayıtlanan hakkın en çok tartışılan yönü siyasi ifade hürri-

yetine ilişkin uyuşmazlıklardır. Bu husus kendisini özellikle kamu görevlilerine siyasi eğilim ve görüşlerini görevlerine yansıtma yasağının ihlalinde göstermektedir.

## B. Disiplin Hukuku ile İlgili Kararlar

AlHM, *Glasenapp* ve *Kossiek* davaları gibi birçok uyuşmazlıkta ilgililerin siyasi görüşleri sebebiyle devlet memurluğuna alınmamasının veya memurluktan çıkarılmalarının ihlal olarak kabul etmemiştir. Almanya'ya karşı açılan bu davalarda *Glasenapp*, Nazi partisi üyesi; *Kossiek* ise Komünist parti üyesi olup sözleşmede memuriyete giriş hakkı konusunda güvence bulunmadığı, ülke anayasasıyla yasaklanan faaliyetlerin memuriyet engeli sayılmasının düşünceyi açıklama özgürlüğü ihlali olarak değerlendirilemeyeceği gerekçesiyle davacıların öğretmenlik mesleğine alınmalarına ilişkin başvuruda işin esasına girilmemiştir.<sup>60</sup> Buna karşılık *Vogt* kararında, Alman Komünist Partisi'nin aktif üyesi olan İngilizce öğretmeni memurun, komünist manifestosu ve fikri faaliyet sebebiyle memuriyetten ihracını oy çokluğuyla 10'uncu maddenin ihlali olarak kabul etmiştir.<sup>61</sup>

Başka bir başvuruda Ermenistan'da 2008 yılında gerçekleştirilen seçimlerle ilgili olarak bazı kamu görevlileri; seçimin medeni, adil ve serbestçe

53 Ali BİLEN, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları Çerçevesinde Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü," DD, s. 106, 2003, s.101-102; Emre AKBULUT, "İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin İfade Özgürlüğü ve Danıştayın Konuya Yaklaşımı", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Y.9, S.18, 2021, s.1 vd.

54 Nahit BIÇAK, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında İfade Özgürlüğü" Teorik ve Pratik Boyutlarıyla İfade Hürriyeti İçinde, Ed. B. Berat ÖZİPEK, Ankara 2003, s. 271 vd.

55 ÖZDEK, s. 240 vd.

56 Örnek olarak Bkz. *Handside/İngiltere* kararı, 7.12.1976, 72/5493; *Sunday Times/İngiltere* kararı, 26.4.1979

57 KÜÇÜK, s. 70 vd; BIÇAK, s. 271 ifade hürriyetinin diğer bir takım hürriyetle ilgi ve etkileşimi için bkz. KÜÇÜK, s. 74

58 Kamu görevlisinin ifade özgürlüğünün çerçevesi ve yasal sınırları için Bkz. Tekin AKILLIOĞLU, "Düşünce ve Anlatım Özgürlüğü ve Kamu Görevlileri," *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinde*, Ankara 1992, s.27 vd.

59 Bkz. *Hadjianastassiou/Yunanistan* kararı, 18.12.1992.

60 Bkz. 28.6.1986 tarihli *Kossiek* (82/9704) ve *Glasenapp/Federal Almanya* (80/9228) sayılı kararlar

61 *Vogt/Almanya* kararı, 26.5.1995, B. No: 91/17851. Aynı şekilde İngiltere'ye karşı yapılan bir başvuruda, komisyon, mezhepsiz öğrencilerin öğrenim gördüğü bir okulda, üzerinde belli bir dini inanç ve ahlaki anlayışı yansıtan işaretler taşıyan öğretmenin görevden alınmasının Sözleşmeye uygun olduğu belirlenmiştir (77/8010).

— 66 —

**Kamu görevlilerinin askere alınma konusunda ordu yönetimini eleştiren bir yayına izin verilmemesi olayında yayının ordu disiplinine zarar vermemesi sebebiyle demokratik bir toplumun ordusunda da bu tip yayınlara hoşgörü gösterilmesi gerektiğinden ihlal bulunmadığına hükmedilmiştir.**

— 67 —

yapılmadığını ilişkin topluca yazılı beyanlarda bulunmuşlardır. Bu sebeple meslekten ihraç edilmişlerdir. İlgililer idareye ve yargı mercilerine yaptıkları başvurudan sonuç alamayınca mahkemeye müracaat etmişlerdir. Mahkeme yaptığı incelemede kamu görevlilerinin ihraçlarının ağır bir işlem olmakla birlikte davanın özel şartları ve iç hukukta mevcut diğer seçenekler göz önünde bulundurulduğunda orantısız bir tedbir olmadığını ve meşru amaç taşıdığını belirterek sözleşmenin 10. maddesinin ihlal edilmediği sonucuna varmıştır.<sup>62</sup>

Mahkeme, ifade hürriyetinin sınırlandırılmasında askerlerin ve silahlı kuvvetlerin durumunu önemle vurgulamakta; yukarıda değinilen *Engels/Hollanda* kararında bu hususu “ordunun özel işlevi nedeniyle çalışanların askeri disiplini yok etmelerine engel olarak yasal kurallar konulması normaldir. Bu yönüyle Hollanda’nın bu konudaki yasası sözleşme gereklerine uygundur” şeklinde açıklanmaktadır. Karara göre, silahlı kuvvetlerdeki düzensizliğin genel olarak kamu ve toplum düzeninin bozulmasına yol açabilmesi ihtimaline binaen 10. maddenin 2’nci fıkrasındaki

takdir alanı üye devletlerin lehine yorumlanmalıdır. Söz konusu Engels kararında 10. madde açısından yapılan değerlendirmede bazı askerlerin üstlerini eleştirmek için bastırıp dağıttıkları bir cezadan dolayı ihlal bulunmadığı açıklanmıştır.

Başka bir olayda komisyonun izinsiz olarak televizyon programına katılarak görevine ilişkin konularda röportaj veren memura ceza verilmesini 10. maddeye aykırı bulmadığı aktarılmaktadır.<sup>63</sup>

Buna karşılık Grigoriades adlı bir askerın komutanına yazdığı bir mektupta orduyu eleştirmesi üzerine verilen disiplin cezasının, mektup yayımlanmadığından ve hakaret içermediğinden fikir hürriyetini ihlal ettiğine karar verilmiştir.<sup>64</sup> Bunun gibi kamu görevlilerinin askere alınma konusunda ordu yönetimini eleştiren bir yayına izin verilmemesi olayında yayının ordu disiplinine zarar vermemesi sebebiyle demokratik bir toplumun ordusunda da bu tip yayınlara hoşgörü gösterilmesi gerektiğinden ihlal bulunmadığına hükmedilmiştir.<sup>65</sup>

Avukatlık, hâkimlik gibi diğer bazı

62 Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan, B. No: 59001/08. Bkz. Demirkol s.154-157 ve AKBULUT, s.13 vd.

63 TEZCAN/ERDEM/SANCAKDAR, s. 329

64 Grigoriades/Yunanistan kararı, 25.11.1997, 94/24348. Kararda, eski içtihat da değinilmiş ve 10 ncu maddenin “ordu kapısında bitmeyeceği” vurgulanmıştır. Bkz. BİLEN, s. 122.

65 Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs ve Gubi/Avusturya, 19.12.1994,89/15153

kamu hizmetini yürütenlerin tabi oldukları disiplin rejimi sebebiyle kimi düşünce açıklamalarının, görev ve meslekleriyle bağdaşmayacağı, dolayısıyla disiplin cezalarının ihlal kapsamında değerlendirilemeyeceği vakıadır. Bu cümleden olmak üzere, Komisyon bir yargıcın bazı kamu davalarıyla ilgili siyasi mülahazalarını ihtiva eden el ilanları dağıtması (83/10279), keza bir avukatın küçültücü ve taraflı beyanlarda bulunması (83/10414) ifade hürriyeti olarak değerlendirilmemiş ve disiplin cezalarına ilişkin başvuruları reddetmiştir.

Başka bir başvuru sahibi kamu görevlisi bir memur sendikası üyesidir. Maaşları protesto etmek amacıyla sendika tarafından iş yavaşlatma eylemi yapılmıştır. Başvurucu da bu çerçevede eyleme katılınca hakkında uyarma cezası verilmiştir. İlgilinin idari yargı yerlerine yaptığı başvurular söz konusu cezanın yargı denetimi dışında olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir İlgili bunun üzerine AİHM'ye başvurmuştur. Mahkeme yaptığı denetim sonunda idarenin, cezanın düşük olduğunu iddiasını dikkate almamış ve kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak amacıyla sendika üyelerinin grev ve eylemlere yasal olarak katılmasına yönelik caydırıcı bir niteliği olduğuna dikkat çekmiştir. Mahkeme, verilen cezanın demokratik toplumun gereklerine uygun olmadığına, dolayısıyla da 11. maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir.<sup>66</sup>

Bir uyuşmazlıkta başvuru hakkında mensubu olduğu Almanya Komünist Partisi bünyesindeki faaliyetlerinden dolayı soruşturma yapılmış ve meslekten çıkarılmıştır. Mahkeme meslekten çıkarılmasının demokratik bir toplumda gerekli ka-

bul edilip edilemeyeceğini değerlendirirken önce müdahalenin ağırlığı, sonra kamu görevinin niteliği ve başvurunun kusur durumu, son olarak da üye olduğu siyasi partinin yasal düzen içindeki konumunu dikkate almıştır. Mahkeme, somut olayda yerel makamların başvurunun ifade özgürlüğüne yönelik müdahaleyi haklı kılmak üzere ileri sürdükleri gerekçelerin yetersiz olduğuna hükmetmiş ve oy çokluğuyla Sözleşme'nin 10. maddesini ihlal edildiğine karar vermiştir.<sup>67</sup>

Cumhuriyet Savcısı ve YARSAV Başkanı olan bir başvurunun, Ergenekon soruşturmasını eleştiren açıklamaları ile bazılarıyla görüşmesi sebebiyle HSYK tarafından verilen yer değiştirme cezasının iptali için açtığı dava yargı denetimine kapalı olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir. İlgili sözleşmenin çeşitli maddelerinin ihlal edildiğini ileri sürerek AİHM'ye başvurmuştur. Mahkeme, diğer ihlallerin yanı sıra bazıları hakimlik sıfatıyla uyumsuz ise de özellikle somut davada izlenen karar alma sürecinin son derece kusurlu olduğu, bir yargı görevlisi ve aynı zamanda Yargıçlar ve Savcılar Birliği Başkanı olan başvurunun statüsü için vazgeçilmez olan güvenceleri sağlamadığı gerekçesiyle mahkeme, başvurunun Sözleşme'nin 10. maddesi kapsamındaki ifade özgürlüğü hakkına getirilen söz konusu kısıtlamanın yanında kötüye kullanmaya ilişkin etkili ve yeterli güvenceler sağlanmadığı kanaatine varmış ve sözleşmenin 10. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.<sup>68</sup>

Bir diğer başvuruda belediyede alt kademede yöneticisi olan bir görevli, kurum içindeki bir toplantıda söz alarak bağlı bulunduğu belediye başkan yardımcısını hukuka aykırı yıkım kararı vermek

66 Karaçay/Türkiye, B.No: 6615/03, DEMİRKOL s. 161 164. Aynı doğrultuda Vogt/Almanya, B. No: 17851/91, DEMİRKOL s. 165-168.

67 Büyük Daire, Vogt/Almanya B. No:17851/91, 26.09.1995. Bz. AKBULUT, s.9 vd.

68 Eminağaoğlu/Türkiye, B. No: 76521/12, 9.3.2021, pr.92-108, <https://hudoc.echr.coe.int>, ET: 10.3.2025.

suretiyle adaleti saptırmakla suçlamıştır. Bunun üzerine kendisinden yazılı olarak iddialarını temellendirmesi istenmiştir. İlgili verdiği cevapta ithamını genişletmiştir. Bunun üzerine ilgili hakkında göreve son verme işlemi uygulanmıştır. İlgili iddialarını bir gazetede de tekrarlamıştır. Mahkeme yaptığı incelemede ilgilinin açıklamalarının eleştiri olmaktan çıkıp asılsız bir suç isnadına dönüştüğünü, kendisine ispat imkânı tanındığını, toplantıda başkalarının da bulunduğunu, dolayısıyla başvurusunun ifade özgürlüğü ile işveren kamu idaresinin menfaatleri arasındaki dengenin başvuru aleyhine kurulmasının haklı gerekçelerinin bulunduğunu belirterek ihlal iddiasını reddetmiştir.<sup>69</sup>

Diğer kararlardan örnek vermek gerekirse; bir veterinerin basına verdiği demeçten dolayı birlik tarafından uyarılması (Borthold/Almanya, 25.3.1985), eğitim sendikası başkanı öğretmenin öğretmenlerin durumu ile ilgili basına açıklama yapması üzerine disiplin cezası verilmesi (Akkoç/Türkiye, 10.10.2000)<sup>70</sup> olaylarında ihlal bulunduğu; buna karşılık ilan ve mektuplaşma yoluyla reklam yasağını çiğneyen avukat hakkında baro tarafından disiplin işlemi yapılması (Casede Coca/İspanya, 24.2.1994), basın toplantısında yargıyı eleştiren avukata disiplin cezası verilmesi (Schöpfer/İsviçre kararı, 20.5.1998), rütbeli emniyet mensuplarına siyaset yasağı konması (Recvenyi/Macaristan, 20.5.1999) fillerinde 10. maddenin ihlal edilmediğine karar verilmiştir.<sup>71</sup>

## VII. Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü İhlalleri (AİHM m. 11)

### A. Genel Olarak Hakkın Mahiyeti

11. maddenin 2. fıkrasında düzenlenen toplanma ve örgütlenme özgürlüğü bireylerin sendika kurma ve sendikalara girme hakkını da kapsamaktadır. Maddenin 2. fıkrasında sınırlama sebepleri sayılmıştır: Milli güvenlik, kamu güvenliği yararı, suçun ve düzen ihlalinin önlenmesi, genel sağlık ve ahlakın korunması, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması gibi. Ancak bunların da sınırı vardır: *Demokratik toplumda gereklilik ve hukuk tarafından* öngörülme. Ayrıca 2. fıkra, silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri mensupları ile üst düzey yöneticilerine sınırlama getirilmesine imkan tanımaktadır.<sup>72</sup>

AİHM 11. maddenin üye devletlere pozitif ödevler yüklediğine, yani özgürlüğün sağlanması ve korunması için aktif olarak tedbir alınması gerektiğine işaret etmektedir.<sup>73</sup> Keza bu maddeyi din ve vicdan özgürlüğü (m.9) ve ifade hürriyeti ile (m.10) birlikte yorumlamaktadır.

Madde açıkça belirtilmese de dernek kurma hakkı siyasi partilerde örgütlenme özgürlüğünün uzantısı olarak maddeyle koruma altına alınmaktadır.

69 Langner/Almanya, B.no: 14464/11, 17.12.2015. Bkz. AKBULUT, s.18 vd.

70 Kararla ilgili geniş bilgi için bkz. T. Ayhan BEYDOĞAN, Türk Hukukunda Siyasi ifade Hürriyeti, Ankara 2003, s. 305-308

71 Bkz. BIÇAK, s. 278, 279, 303, 305.

72 Mesut GÜLMEZ, "Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri," İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri içinde, Ankara 1992, s. 72; Feyyaz GÖLCÜKLÜ, "Dernek, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakları ve Kamu Görevlileri," İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri içinde, Ankara 1992, s. 43, 49.

73 ÖZDEK, s. 260; GÖLCÜKLÜ, s. 44.



## B. Disiplin Hukukuna Konu Kararlar

Sendika özgürlüğü söz konusu olduğunda kamu görevlileri yönünden getirilecek sınırlama demokratik toplum gereklerine ters düşmemelidir. Ancak asker, polis ve üst düzey yönetici için bu şart geçerli değildir. Bu meyanda komisyon, kanunen görevin yasaklandığı bir ülkede memurları greve çağıran sendika yöneticisi kamu görevlisine verilen disiplin cezasının sendika özgürlüğünü ihlal etmediğine karar vermiştir.<sup>74</sup>

Türkiye ile ilgili olarak; komisyon memur sendikası başkanının sendikacılık faaliyetinden dolayı disiplin cezasına çaptırılmasının sendikal özgürlüğü ihlal ettiği iddiasını süresinde başvurulmadığından<sup>75</sup> aynı sendikanın bir üyesinin basın açıklaması sebebiyle verilen disiplin cezası ise iç hukuk yolları tüketilmediğinden reddedilmiştir.<sup>76</sup>

Başka bir olayda memur sendikasının bir günlük iş bırakma eylemine katılan sözleşmeli personel statüsündeki mühendise verilen uyarı cezasının m. 11'i ihlal ettiği iddia edilmiş ve başvuru kabul edilebilir bulunmuş ise de AİHM, bundan sonra Türkiye'de 1995 Anayasa değişiklikleriyle kamu görevlilerine sendika hakkı tanınması, 1999'da disiplin cezalarının affedilmesi gibi sebeplerle uyuşmazlık çözümlendiğinden davanın kayıttan silinmesine karar vermemiştir.<sup>77</sup>

## VIII. Etkili Başvuru Hakkı İhlalleri (AİHS m. 13)<sup>78</sup>

AİHS m. 13'te sözleşmedeki hak ve özgürlüklerin ihlali halinde ulusal makamlara başvuru hakkı güvence altına alınmıştır. Buna göre öncelikle iç hukuk yolları tüketilmelidir. AİHM'ye göre, m. 13'teki başvuru yolu a) yargısal bir yol olmak zoruunda değildir, b) mutlaka etkili olmalıdır.

AİHM, maddedeki hakkın bağımsız olup olmadığı konusunda başlangıçta mutlaka sözleşmedeki başka bir hakkın ihlal halini şart koşmakta iken sonraki bazı kararlarında bunların ihlali olmaksızın uygulanabileceğini içtihat etmiş, ancak zaman zaman ilk kararlarına dönmüştür<sup>79</sup> Bu çerçevede disiplin hukuku alanında askeri personelin YAŞ kararları ile ordudan ihracına karşı m. 9 ve 13'ün ihlal edildiği iddiaları hakkında mahkeme 9. maddeyle ilgili kabul edilemezlik kararları verirken 13. maddeyle ilgili başvuruyu ihlal olmadığından "savunulabilir" bulmamıştır.<sup>80</sup>

Anayasa'nın 159. maddesi gereği Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun, meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır. Disiplin yaptırımlarına karşı ancak yeniden inceleme ve itiraz yolu mümkündür. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Özpınar/Türkiye kararında disiplin cezalarına karşı gidilen itiraz mekanizmasının etkili bir başvuru yolu olmadığı değerlendirilmiştir.<sup>81</sup> Aynı şekilde bir disiplin

74 5.7.1984, 83/10365 sayılı kararı

75 N.A/Türkiye kararı, 28.2.1998, 93/22947

76 Zengin /Türkiye kararı, 8.9.1997, 93/23143

77 Balıkçı/Türkiye kararı 22.5.2002,95/26481 tarihli kabul edilebilirlik kararı ve 6.1.2004 tarihli kayıttan silme kararı.

78 Geniş bilgi için bkz. Emine Burcu GÜLERSOY, Türk İdare Hukukunda Etkili Başvuru Hakkı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024, s.25 vd.

79 ÖZDEK, s. 283.

80 Duman/Türkiye, 3.10.2002 ve Özdaş/Türkiye, 3.10.2002, 99/45555; Dağlı/Türkiye, 3.10.2002, 99/45373; Akbulut/Türkiye 6.2.2003, 99/45624 sayılı kabul edilebilirlik kararları. YAŞ kararlarının m. 13'ü de ihlal ettiği iddiası için bkz. EROL, s. 948.

81 Özpınar/Türkiye, B. No: 20999/04, 9.10.2010.

yaptırımı uygulamasına ilişkin olarak Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu'nda yer alan bazı üyelerin tarafsız olamayacağı gerekçesiyle başvuruyu 13. maddenin ihlali olarak görmüştür.<sup>82</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda uyarma ve kınama cezalarına karşı itiraz yolunun açık, fakat yargı yolunun kapalı tutulduğu dönemde verilen bir kararda bu durum 13. maddenin ihlali olarak değerlendirilmiştir.<sup>83</sup> Bir kamu görevlisine sendikal faaliyetler sebebiyle verilen uyarma cezasına ilişkin başvuruda da sözleşmenin 13. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır.<sup>84</sup>

## IX. Ayrımcılık Yasağının İhlali (AİHS m. 14)

Sözleşmenin 14. maddesi, ayrımcılık yapılmasını yasaklamaktadır. Ancak bu madde bir ayrımcılık yasağı koymamakta, yalnız “sözleşmedeki hak ve özgürlüklerin kullanılması bakımından” ayrımcılık yasağını güvenceye almaktadır. Yani bağımsız bir ilke olmayıp yasak, sözleşmenin ve ek protokollerin diğer hükümleriyle birlikte yorumlanmalıdır.<sup>85</sup> Bununla birlikte AİHM maddenin özekliğini kabul etmektedir.<sup>86</sup>

AİHM, 14. maddede istisnası belirtilmediği halde bu yasağı mutlak hak olarak kabul etmektedir. Her farklı uygulama değil, eşit durumda olanlara eşit muamele yapılması ihlal kapsamına girer. Eşitlik halinde ise amaç-sonuç arasındaki ilişki ile araç-amaç arasındaki orantıya bakılmalıdır.

Mahkeme kararlarında disiplin hukukuyla ilgili ayrımcılık yasağını ihlal eden bir örneğe rastlamadık. Bununla birlikte aynı fiili işleyen kamu görevlilerine kökenlerinden dolayı farklı ceza verilmesi örneğinde olduğu gibi disiplin hukuku işlemlerinin ayrımcılık yasağı ihlali kapsamında değerlendirilmesi mümkündür.

## IV. Eğitim Hakkı İhlalleri (EK 1 NO'LU PROTOKOL m. 2)

### A. Genel Olarak Hakkın Kapsamı

AİHS'ye ek 1 no'lu protokol, birbirinden farklı üç ayrı hakkı güvence altına almaktadır. A) Mülkiyet hakkı (m.1), b) Eğitim Hakkı (m.2), c) Seçme Hakkı (m.3).

Mülkiyet ve seçim hakkı ihlalleri, genel ve herkese şamil olup kamu görevlisi olmak bakımından farklılık göstermediğinden bunların hukuku bakımından ayrıca değerlendirilmelerine imkan ve gerek yoktur. Buna karşılık eğitim hakkı söz konusu olduğunda bunun disiplin hukuku alanında bir ihlale yol açabileceği açıktır. Buna, öğrenci ve öğretmenlerin tabi olduğu okul disiplin yönetmeliklerini örnek verebiliriz.

Ek 1 no'lu protokol m. 2'nin birinci cümlesinde eğitim hakkı garanti altına alınmakta, ikinci cümlesinde ise bu hakla bağlantılı ailenin çocuğu yetiştirme hakkı gibi bazı önemli temel haklara yer verilmektedir.<sup>87</sup>

82 Kayasu/Türkiye, B.No: 641119/00 ve 76292/01,13.11.2008.

83 Karaçay/Türkiye, B. No: 6615/03, 27.3.2007.

84 Doğan Altın/Türkiye, B. No: 7152/08, 26.05.2015.

85 ÖZDEK, s. 289; TEZCAN/ERDEM/SANCAKDAR, s. 393.

86 ÖZDEK, s. 289.

87 Türkiye, 1 no.lu protokolün imzalanması sırasında 2 nci maddeye, 10 Mart 1954 tarih ve 6366 sayılı Kanunun 3 ncü maddesiyle “İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Koruma Sözleşmesine Ek Protokolün İkinci maddesi, 3 Mart 1924 tarih ve 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanununun hükümlerini ihlal etmez” şeklinde çekince koymuştur.



## B. Disiplin Hukukuna Konu Kararlar

Uygulamaya gelince üçüncü kez kopya çeken üniversite öğrencisi okuldan çıkarılmasına ve başka Yüksek Öğretim Kurulu'na kabul edilmemesine ilişkin disiplin yaptırımının eğitim hakkını ihlal ettiğine dair başvurusu komisyon tarafından reddedilmiştir. Komisyona göre, m. 2'deki eğitim hakkı esasen ilk öğrenimle ilgili olup ilke olarak disiplin önlemleri 2. maddeyi ihlal etmez.<sup>88</sup> Komisyon, aynı gerekçeyi, yukarıda bazı ihlaller yönünden değinilen Yanaşık kararında da tekrarlanmış ve başvuruyu eğitim hakkı ihlali açısından temelsiz bulunmuştur.<sup>89</sup>

Mahkemenin ihlal gördüğü bir olay şöyledir: 7 öğrenci rektörlüğe verdikleri dilekçeyle Seçmeli Kürtçe dersi açılmasını talep etmişlerdir. Bunun üzerine öğrencilere üniversiteden bir veya iki yarı yıl uzaklaştırma cezası verilmiştir. Bazıları da üniversiteden çıkarılmıştır. Öğrencilerin işlemin iptali ve manevi tazminat ödenmesi talepleriyle açtıkları davalarda idari yargı yerleri tarafından

cezalar iptal edilmiş ise de manevi tazminat talepleri reddedilmiştir. Başvurdukları AİHM ise bölge idare mahkemesinden farklı olarak verdikleri dilekçe nedeniyle disiplin suçuyla itham olunan başvuranların, bu suçun üzerinde ne gibi olumsuz etkiler bırakmış olabileceğinin gözü önünde bulundurmadığını dikkate almıştır. Mahkeme, başvuran öğrencilerin disiplin cezaları sonucunda diğer öğrencilere kıyasla açıkça dezavantajlı konuma düştüklerini, üniversitenin imkanlarını kullanamadıklarını ve derslere devam etmekten mahrum kaldıklarını, bütünleme sınavlarına katılma imkânı tanınmasının da mağduriyete neden olduğunu, maddi ve manevi zararlarının karşılanmadığı sonucuna varmış ve bu gerekçelerle ihlal kararı vermiştir.<sup>90</sup>

## Sonuç

Görüldüğü üzere, konu disiplin hukuku işlemleri olduğunda AİHS'de tanınan haklar ya bizzat ilgili maddesinde öznesi kişiler (asker, polis gibi kamu

88 Sulak/Türkiye, 17.1. 1996, 94/24515

89 Ek protokol m. 2'deki eğitim hakkını ilk öğretimle, sınırlanması görüşünün eleştirisi için bkz. ÖZDEK, s.310, dp. 594.

90 Çölgeçen ve diğerleri/Türkiye, B. No: 50124/07, 53082 / 07, 53865/07, 399/08, 776/08, 2213/08 ve 2953/08, DEMİRKOL s.210-212.

görevlileri) veya konusu (kamu düzeni ve güvenliği gibi) yönünden sınırlanmış; ya da mahkeme yoluyla hakkın doğası ve işin niteliği dikkate alınarak istisna getirilmek suretiyle kısıtlanmıştır. Bununla birlikte AİHM'nin zamanla ve giderek genelde idare hukuku, özeldir disiplin hukuku alanlarını kapsayacak şekilde içtihatlarını genişlettiği söylenebilir.

AİHM'nin bu yönelimine eşlik eden ilkeleri şu şekilde tespit edebiliriz. Birincisi, mahkemenin bir uyuşmazlığın özünü tayinde kendisini iç hukukla bağlı görmemesinden dolayı sözleşmeyi disiplin hukuku alanına tatbikte serbest hareket etmesi. İkincisi, sözleşmenin değişik maddelerinde devletlere tanınan takdir yetkisini disiplin hukuku alanında geniş tutması. Üçüncü olarak, sözleşmenin bir diğer hükmüne tabi 13 ve 14. Maddelerindeki gibi bazı hakların bağımlılığının disiplin hukuku işlemlerinde sıkı sıkıya benimsenip teyit edildiği, buna karşılık diğer uyuşmazlıklarda özerk ele alınma eğilimi gösterdiği gözlemlenmektedir.

AİHM'nin disiplin hukukuna ilişkin tutumu özellikle Türkiye Memur rejimi bakımından önem arz etmektedir. Zira her şeyden önce, kamu görevlilerine verilen bazı cezalara karşı yargı yolu Anayasa (askerlerin disiplin cezaları için Anayasa m. 129) veya kanunla (memurlar hakkında 657 sayılı Kanun m. 125) kapalı tutulduğundan sözleşmede öngörülen hak arama hürriyeti (m.6) ve etkili makamlara başvurma hakkı (m.13) sorunludur.

Bundan başka “Uygulamada Memur Muhakematı Kanunu hükümleri ve katı disiplin kuralları, çoğunlukla alt düzeydeki kamu görevlileri

üzerinde adeta demoklesin kılıcı gibi bir işlev görmektedir.”<sup>91</sup> Amirler disiplin kurallarını ve bu meyanda disiplin cezalarını keyfi uygulayabilmede, bir öğretim üyesi ile sade memur aynı disiplin rejimine tabi tutulabilmektedir. Bu sebeple Türkiye açısından sözleşmenin yorumu ayrı ve özel bir önemi haiz, “uzun ince bir yol” gibi işlenmek durumundadır.

Her şeyden önce AİHS ve ek protokollerinde kayıtlanan hak ve özgürlüklerden büyük bölümünün bir şekilde disiplin hukuku alanıyla ilişkili olduğu ortaya çıkmaktadır: Kişi Hürriyeti ve Güvenliği Özgürlüğü (m.5), Adi yargılanma (m.6), Suç ve Cezaların Kanuniliği (m.7), Özel yaşantıya ve Aile yaşamına, Konut ve Haberleşme Özgürlüğüne Saygı (m.8), Düşünce, Vicdan ve Din özgürlüğü (m.9), İfade Hürriyeti (m.10), Toplantı ve Örgütlenme Özgürlüğü (m.11), Hak Arama Özgürlüğü (m.13), Ayrımcılık Yasağı (m.14), Eğitim ve Öğrenim (Ek 2 no'lu protokol m.2) hakları gibi.

Buna karşılık, sözleşme ve ek protokollerde mevcut Yaşama Hakkı (m.2), İşkence, İnsanlık ve Onur Kırıcı Muamele yasağı (m.3), Kölelik ve Zorla Çalıştırma Yasağı (m.4), Mülkiyet Hakkı (Ek 2 no'lu protokol m.1), Seçim Hakkı (Ek protokol m.3), Borç Nedeniyle Hapis Yasağı, Seyahat Özgürlüğü, Sınırdışı Etme Yasağı (Ek 4 no'lu protokol) gibi hak ve özgürlüklerle disiplinler faaliyetler arasında doğrudan bir ilgi kuran kararlara rastlanmamıştır.

## KAYNAKÇA

AKBULUT, Emre: “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin İfade Özgürlüğü

91 Yavuz ATAR, “Türkiye'nin Hukuk Devleti Sorunu: Hukukun Evrensel Üstünlüğüne Karşı Devletin Anayasal Üstünlüğü,” Teorik ve Pratik Boyutlarıyla İfade Hürriyeti, Ed. B. Berat ÖZİPEK, LDT Yayınları, 2003, s.359-360.

ve Danıştayın Konuya Yaklaşımı”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi”, Y.9, S.18, 2021, s.1-47.

AKILLIOĞLU, Tekin: Düşünce ve Anlatım Özgürlüğü ve Kamu Görevlileri, İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri içinde, Ankara 1992, s.27 vd.

ARSLAN, Zühtü: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Din Özgürlüğü, Ankara 2005.

ATAR, Yavuz: Türkiye’nin Hukuk Devleti Sorunu: Hukukun Evrensel Üstünlüğüne Karşı Devletin Anayasal Üstünlüğü, Teorik ve Pratik Boyutlarıyla İfade Hürriyeti (Ed. B. Berat ÖZİPEK), s.359-360.

BEYDOĞAN, T. Ayhan: Türk Hukukunda Siyasi İfade Hürriyeti, Ankara 2003, s.305-308.

BIÇAK, Nahit: “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında İfade Özgürlüğü,” Teorik ve Pratik Boyutlarıyla İfade Hürriyeti içinde, Ed. B. Berat ÖZİPEK, LDT Yayınları, Ankara 2003.

BİLEN, Ali: “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları Çerçevesinde Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü,” DD, s. 106, 2003, s.101-102

BİLGİN, Hüseyin: İdari Yargı İçin İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulama Rehberi, Adalet Yayınevi, Ankara 2017.

CENAN, Eren: İdari Yargıda Hakkaniyete Uygun Yargılanma İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2019.

ÇAYAN, Gökhan: “İdari Yargıda Masumiyet Karinesi: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi İçtihatları Açısından Bir Değerlendirme,” TAAD, Y.12, S.45, 2021, s.199, s.191-225.

ÇAYAN, Gökhan: “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İkinci Bölümünün Urat v. Türkiye Kararı,” Yargıtay Dergisi, C.46, S.3, s. 975- 1002.

DEMİRKOL, Selami: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin İdari Davalarla İlgili Yargılama Ayrıntıları, Beta Yayınevi, İstanbul 2020.

EROL, Mehmet Akif: “Adil Yargılanma Hakkı Ekseninde

Yüksek Askeri Şura Kararları,” Yeni Türkiye Dergisi, s.22, C.I: İnsan Hakları Özel Sayısı, Temmuz Ağustos 1998, s.940-945.

GEMALMAZ, Semih: “İnsan Hakları hukukunun Genel Teorisine Giriş,” 4.B, İstanbul 2003.

GÖLCÜKLÜ, Feyyaz: “Dernek, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakları ve Kamu Görevlileri,” İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinde, Ankara 1992, s. 43 vd.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref/GÖLCÜKLÜ, Feyyaz: İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Uygulaması, 4.B, Ankara 2003.

GÜLERSOY, Emine Burcu: Türk İdare Hukukunda Etkili Başvuru Hakkı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2024.

GÜLMEZ, Mesut: “Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri,” İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri içinde, Ankara 1992, s. 72.

GRABANWATER, Christoph: Yargılama Güvenceleri- Adil Yargılama Hakkı, Adil Yargılanma Hakkı ve Ceza Hukuku içinde, Ankara 2004.

LİVANELİOĞLU, Ömer Asım: Memur Disiplin Hukuku, 2.B, Ankara 2003.

İNCEOĞLU, Sibel: İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, İstanbul 2002.

KÜÇÜK, Adnan: İfade Hürriyetinin Unsurları, Ankara 200.

ÖZDEK, Yasemin: “Avrupa İnsan Hakları hukuku ve Türkiye,” Ankara 2004.

TEZCAN, Durmuş / ERDEM, Mustafa Ruhan / SANCAKDAR, Oğuz: Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu, Ankara 2002.

TERCAN, Durmuş: Adil (Dürüst) Yargılanma Hakkının Uygulama Alanı Açısından İdari Uyuşmazlıkların Konumu, Yıldızhan YAYLA’ya Armağan, s.469 – 470.

TANÖR, Bülent: “İnanç ve Din Özgürlüğü,” İnsan Hakları, Ankara 2000.

ÜNAL, Şeref: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi; Ankara 2001.

## **Ek Ders Karşılığı Geçici Çalıştırılan Personelin Türk Personel Rejimi İçindeki Yeri**

Kadro, her şeyden önce teşkilatın yapı taşıdır. Kamu kurumunun teşkilatlanması kadro ile tamamlanır. Ayrıca kadro, personeli teşkilata bağlar. Kadro sayesinde personelin statüsü, özlük hakları, görevi, aylığı, ödeneği, sendikal hakları belirlenir. Kadro olmazsa personelin teşkilatla bağı kurulamaz ya da eğreti ve esnek bir biçimde kurulur. Kadro aynı zamanda iş güvencesine de işaret eder. Güvencesiz istihdam edilen personelin belirli dönemde “sözleşmeli personele kadro”, “taşeron işçisine kadro” gibi taleplerde bulunmasının sebebi de “kadro olarak” iş güvencesine kavuşmaktır.

Kamu mali yönetimi açısından da kadro çok önemli bir işlev görür. Bu yönüyle kadro “bütçe disiplininin” bir parçasıdır. Mali otorite, mali yük hesabı yaparken kadro/pozisyon sayılarını kullanır. Dolayısıyla belirli dönemlerde kamu mali disiplini sağlamak ya da korumak amacıyla kadro kullanımına kısıtlama getirilip kamu kurumları “kadrosuz” personel çalıştırmaya zorlanabilir. Son dönemde Türk kamu personel sisteminde görülen kadrodan uzaklaşma, personel rejiminde esnekleşme eğilimi bir yönüyle söz konusu mali disiplin çabalarıyla da açıklanabilir.

Söz konusu kadrosuz istihdamın örneklerinden birisi de ek ders ücreti karşılığı geçici çalıştırılan

personeldir. Bu kapsamda, ek ders ücreti karşılığında geçici statüde en fazla personel çalıştıran kurumların Milli Eğitim Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı olduğu söylenebilir. Bu kurumlardaki istihdamın hangi mevzuata dayanarak gerçekleştirildiği incelendiğinde istihdamın niteliği de daha iyi anlaşılabilir.

Milli Eğitim Bakanlığı’nda çalışan ve “ücretli öğretmen” olarak bilinen personelin istihdam koşulları “2006/11350 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Kararı”nın “Ders ücreti karşılığında görevlendirme” başlıklı 9’uncu maddesinde düzenlenmiştir. Mezkûr maddede,

“Öğretmen sayısının yetersiz olması hâlinde;

a) Yüksek öğrenimli olmak koşuluyla;

1) Bu Karar kapsamındaki yönetici ve öğretmenler dışındaki resmi görevliler ile sınıf öğretmenlerine ve Özel Eğitim Hizmetleri Yönetmeliği kapsamında okul öncesi öğrencilerine destek eğitim odasında verilecek eğitimle sınırlı olmak üzere okul öncesi öğretmenlerine, okul öncesi eğitim, ilköğretim, orta öğretim ve yaygın eğitim kurumlarında haftada 8 saate,



2) Resmî görevi bulunmayanlar ile emeklilere okul öncesi, ilköğretim, orta öğretim, özel eğitim ve yaygın eğitim kurumları ile yabancı uyrukluların eğitim gördüğü geçici eğitim merkezlerinde haftada 30 saate kadar ek ders görevi verilebilir.

b) İlgili mevzuatında belirtilen esaslara göre uzman ve usta öğretici olarak nitelendirilenlerden;

1) Resmî görevi bulunanlara haftada 10 saate,

2) Resmî görevi bulunmayanlara haftada 40 saate kadar okul öncesi, meslekî ve teknik orta öğretim, özel eğitim ve yaygın eğitim kurumlarında ek ders görevi verilebilir.

(2) Bu madde kapsamında ders görevi verilenlerden resmi görevi bulunmayanlara, fiilen okuttukları her 2 saat ders için 1 saat daha eğitim öğretime destek görevi karşılığında ayrıca ek ders ücreti ödenir.” hükmüne yer verilmiştir. Maddenin başlangıcında aslında geçici istihdamın gerekçesi “Öğretmen sayısının yetersiz olması halinde” ifadesiyle belirtilmiştir. Buna göre, eğitim kurumlarında aslında bir öğretmen ihtiyacı vardır fakat bu ihtiyacın karşı-

lanmasında öğretmen sayısı yetersiz kalmaktadır. Kadrolu öğretmen temin edilemediğinde geçici olarak ve sadece girdiği dersin ücretini almak koşuluyla söz konusu kadrolu öğretmen yerine personel çalıştırılmaktadır.

Ek ders karşılığı görev yapan personel hem ücret hem de sosyal güvenlik prim gün sayısı yönünden önemli sorunlar yaşamaktadır. Bu çerçevede Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde ek ders göreviyle haftalık 15 saatin üzerinde çalıştığını belirten personelin, sosyal sigorta prim gün sayısının tam zamanlı çalışma üzerinden (aylık 30 gün) hesaplanması talebiyle Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvurusu kabul edilmiş ve “Başvurana ücret karşılığı ders görevi verilen dönemde ay içindeki prim ödeme gün sayısının tam süreli çalışmaya göre hesaplanarak bildirilmesi ve bu bildirim üzerine gerekli işlemlerin yapılması hususunda” tavsiye kararı alınmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 27.04.2020 tarihli ve 2020/6602-S.20.10484 sayılı kararı).

Ders ücreti karşılığı geçici statüde personel çalıştıran bir başka kamu kurumu Diyanet İşleri

— 66 —

**Kur'an Kurslarında öğretici sayısının yetersiz olması". Kadrolu istihdamda gerek duyulduğu halde kadrolu öğreticilerin sayısının yetersiz olması gerekçesiyle "geçici bir çözüm olarak" ders ücreti karşılığı öğretici çalıştırılmaktadır.**



Başkanlığı'dır. 2009/15215 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Diyanet İşleri Başkanlığınca Düzenlenen Eğitim Faaliyetlerinde Uygulanacak Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar"la "Fahri Kur'an Kursu Öğreticileri" olarak bilinen personelin ek ders ücreti ödenme koşulları düzenlenmiştir. Anılan kararın "Kur'an kursu ve diğer kurslarda ek ders görevi" başlıklı 7. maddesinin 2.fıkrasında,

"Öğretici sayısının yetersiz olması halinde Kur'an kurslarında;

a) Başkanlık personeli ile diğer kurumlarda çalışan personele haftada 8 saate,

b) Üzerinde resmî görev bulunmayıp ek ders ücreti karşılığında görevlendirilenlere haftada 30 saate kadar ek ders görevi verilebilir." hükmüne yer verilmiştir. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın "fahri öğretici" istihdam etmesinde de Milli Eğitim Bakanlığı'na benzer bir gerekçe söz konusudur: Kur'an Kurslarında öğretici sayısının yetersiz olması". Kadrolu istihdamda gerek duyulduğu halde kadrolu öğreticilerin sayısının yetersiz olması gerekçesiyle "geçici bir çözüm olarak" ders ücreti karşılığı öğretici çalıştırılmaktadır.

Ek ders ücreti karşılığında geçici statüde personel çalıştırılan bir diğer kurum da Aile ve Sosyal Hiz-

metler Bakanlığı'dır. 2015/7446 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Esaslar"la anılan ek ders ücreti karşılığında çalıştırılan personelin ücret koşulları düzenlenmiştir. Mezkûr kararın "Ücretle okutulacak ders saati sayısı ve ek ders ücreti" başlıklı 7. maddesinde,

"(1) Hizmet içi eğitim, kurs ve seminer faaliyetleri ile hizmet alanlara yönelik psiko-sosyal destek programı, beden eğitimi ve spor çalışmaları ile müsabaka, kamp, izcilik, müzik, halk oyunları ve güzel sanatlarla ilgili dallarda ücretli ders görevi alacak olan eğitim görevlilerinden;

a) Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı personeline günlük çalışma süresi dışında haftada (10) saate ve 5 inci madde kapsamında yer alan personele ise haftada (5) saate,

b) Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından muvafakat alınmak suretiyle görevlendirilecek personele haftada (10) saate,

c) Üniversite öğretim elemanlarına, 11/10/1983 tarihli ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda belirtilen zorunlu ve isteğe bağlı ek ders saatine,

ç) Eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfına dahil personele, fiilen çalışmakta oldukları kurumun ek ders



*görevi ile ilgili mevzuatında belirtilen zorunlu ve isteğe bağlı ek ders saatine,*

*d) Resmi görev bulunmayanlara haftada (36) saate kadar ek ders görevi verilebilir.*

*(2) Bu şekilde ek ders görevi verilenlere, 657 sayılı Kanununun 176'ncı maddesi uyarınca ek ders ücreti ödenir.*

*(3) Birinci fıkranın (d) bendi kapsamında ders görevi verilenlere fiilen çalıştıkları her 4 saat ders için 1 saat daha hizmetlere destek görevi karşılığında ayrıca ek ders ücreti ödenir.” hükmüne yer verilmiştir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nda ek ders ücreti karşılığı çalıştırılacak personel için Milli Eğitim Bakanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı'ndan farklı olarak “kadrolu personel sayısının yetersiz olması” gibi bir önkoşul getirilmemiştir. Aslında bu yönüyle bakıldığında “geçici” değil sürekli bir çalıştırma biçimi olarak düzenlendiği değerlendirilebilir.*

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nda ek ders ücreti karşılığı çalıştırılan personel “Ek dersli personel” olarak tanımlanmaktadır. 08 Mart 2024 tarihinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen Ek Ders Çalıştay'ında bakanlıkta ek ders karşılığı görev yapan personelin durumu ele alınmış ve söz konusu personelin çalışma koşullarına ilişkin tespit ve önerilerin bir rapora bağlanacağı belirtilmiştir. (<https://www.aile.gov.tr/pgm/haberler/ek-ders-calistayi/>)

## Sonuç

Türk kamu personel rejiminde statüer, kurallı ve iş güvencesine dayalı kamusal istihdam yapısından uzaklaşma eğilimi gözlenmektedir. Bu eğilimin iki

önemli sebebi olduğu söylenebilir. Birincisi, dünyada da etkisini gösteren yeni kamu işletmeciliği akımı doğrultusunda; devleti küçültme, kamu hizmetlerini piyasaya devretme, kamu kurumlarını özelleştirme ve doğrudan memurlar eliyle kamu hizmeti sunmak yerine piyasadan temin etme yönündeki girişimlerin doğal sonucu. İkincisi, kamu mali politikasında sürdürülebilir denge temini ve bütçe disiplini sağlamak amacıyla “kadrolu istihdamı kısıtlamak” yönündeki önemlerin etkisi.

Türkiye’de özellikle son beş yılda kamusal istihdamın mümkün olduğu kadar daraltılmaya çalışıldığı açık biçimde gözlenmektedir. Bütçe disiplininin bir parçası olarak her yıl bütçe kanunuyla kamu kurumlarına tahsis edilen atama kontenjanları azaltılmaktadır. Kadrolu istihdam dönük atama kontenjanlarının azaltılmasıyla kamu kurumları kadro gerektirmeyen, geçici süreli istihdam yöntemiyle personel ihtiyaçlarını karşılama yolunu seçmektedir. İşte bu “kadrosuz”, “güvencesiz” ve “geçici” personel çalıştırma yöntemlerinden birisi de “Ek ders karşılığı geçici çalıştırılan personel”dir.

Ek ders karşılığı geçici çalıştırma bir istihdam biçimi değildir. Dolayısıyla bu yöntemle çalıştırılanlar sürekli bir istihdam olanağına kavuşmamaktadır. Çalışanın işyeri ile ilişkisi sadece devam ettiği ek ders üzerinden kurulmaktadır. Bu derse ihtiyaç olmadığı anda ya da bu dersi verecek kadrolu çalışan geldiği an personelin kurumuyla ilişkisi kesilmektedir. Bu “eğreti bağ” durumu hem çalışanın motivasyonunu düşürür hem de kamu hizmetinin görülmesinde verimliliği azaltır.

Türk kamu personel rejiminde esnekleşme eğiliminin yerine yeniden iş güvencesine dayalı kadrolu istihdam politikalarına dönüş geçici çalıştırma sorununun çözümünden çok büyük öneme sahiptir.

# Kamuda İş Sağlığı ve Güvenliği

## Giriş

İş sağlığı ve güvenliği (İSG), çalışanların bedensel, ruhsal ve sosyal bütünlüklerini koruyarak güvenli bir çalışma ortamı sağlamak amacıyla geliştirilen yasal ve teknik düzenlemeleri içeren disiplinler arası bir alandır. Günümüzde iş sağlığı ve güvenliği yalnızca özel sektör işyerleri için değil, kamu sektöründe faaliyet gösteren işyerleri açısından da büyük önem taşımaktadır. Çalışma koşullarının sürekli değişmesi, iş kazaları ve meslek hastalıklarının artışı, kamu sektöründe iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarının yeterince gelişmediğini ortaya koymaktadır. Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliği alanında en önemli yasal düzenleme, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’dur. 30 Haziran 2012 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan ve 30 Aralık 2012 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren bu kanun, kamu ve özel sektör ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanları kapsam altına almış ve kamu kurumlarına yeni yükümlülükler getirmiştir. Kanun ve ilgili yönetmelikler, kamu sektöründeki tüm işyerleri, işverenler, işveren vekilleri ve çalışanlar için geçerlidir. Kanunun 38. maddesine göre, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerine ilişkin 6. madde ile hizmetlerin desteklenmesine ilişkin 7. madde, kamu kurumları için 31 Aralık 2024 tari-

hinde yürürlüğe girmiştir. Diğer tüm maddeler ise zaten öncesinde de yürürlükteydi.

İSG mevzuatının etkin bir şekilde uygulanamaması nedeniyle Türkiye’de iş kazaları ve meslek hastalıkları ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir<sup>1</sup>. Türkiye’de iş kazaları ve ölümlü iş kazaları oranı her geçen gün artmaktadır ve meslek hastalıkları teşhisi konusunda ciddi eksiklikler bulunmaktadır. Özellikle kamu sektöründe risk değerlendirme süreçlerinin yeterince işletilmemesi, acil durum planlarının eksikliği, çalışanlara İSG eğitimi verilmemesi ve sağlık gözetiminin düzenli yapılmaması gibi yapısal sorunlar dikkat çekmektedir. Kamu işyerlerinde iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi görevlendirme zorunluluğunun 31 Aralık 2024 tarihine kadar ertelenmesi, kamu işverenleri tarafından yasanın uygulanması gereken diğer yükümlülüklerin de ertelendiği algısına neden olmuş ve birçok kamu kurumunda yasal gerekliliklerin yerine getirilmesini engellemiştir.

İş sağlığı ve güvenliği uygulamalarının kamu sektöründe geliştirilmesi ve kurumsallaşması, yalnızca çalışanların haklarının korunması açısından değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin güvenli ve sürdürülebilir bir şekilde sunulabilmesi açısından da kritik bir öneme sahiptir. Kamu

\* ORCID: 0000-0002-5656-5655, e-posta: cananerdogan@aybu.edu.tr.

1 Türkiye’de ölümlü iş kazalarında hayatını kaybeden işçi sayısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İSG Meclisi raporuna göre; 2008, 2009, 2010, 2011, 2102, 2013 ve 2014 yıllarında sırasıyla 865, 1171, 1444, 1700, 744, 1235, 1886 olduğu yönünde bkz. Demir, Bülent/ Demir, Nalan, Kamu Sektöründe 6631 Sayılı İş Sağlığı Güvenliği Yasasının Uygulanması ve Mevcut Yükümlülükler, İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi 29, 2016, s.170.



kurumlarında iş sağlığı ve güvenliği süreçlerinin geliştirilmemesi, yalnızca çalışanları değil, kamu hizmetlerinden yararlanan milyonlarca vatandaş da doğrudan etkilemektedir. Bu bağlamda devletin, kamu kurumlarında iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarını güçlendirmesi, ilgili mevzuatın etkin bir şekilde uygulanmasını sağlaması ve kamu işverenlerini bu alanda daha fazla sorumluluk almaya teşvik etmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada öncelikle iş sağlığı ve güvenliğinin Türkiye'deki gelişimine değinilmekte, ardından 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun kişi ve yer bakımından uygulanması anlatılmaktadır. Sonrasında ise kamu işverenlerinin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yükümlülükler ve bunlara aykırı davranılması halinde karşılaşılabilecek yaptırımların neler olduğu konusu ele alınmaktadır.

## I. Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliğinin Gelişimi

İş sağlığı ve güvenliği (İSG), çalışanların sağlık ve

güvenliklerini korumaya yönelik alınan önlemleri içeren çok boyutlu bir alandır. Türkiye'de İSG'ye ilişkin mevzuatın gelişimi, sanayileşme süreciyle birlikte hız kazanmış ve günümüzde kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturulmuştur. Özellikle 2012 yılında yürürlüğe giren **6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu**, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği standartlarının belirlenmesi ve uygulanmasına yönelik önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu kanun, tüm işyerlerini kapsam altına alarak, işverenlerin çalışanların sağlık ve güvenliklerini korumak için gerekli önlemleri almalarını zorunlu hale getirmiştir.

Kanun kapsamında İSG uygulamalarının etkinliğini artırmak amacıyla, işverenlere ve çalışanlara çeşitli yükümlülükler getirilmiştir. İşverenler, risk değerlendirmesi yaparak işyerindeki tehlikeleri belirlemeli, çalışanların mesleki sağlık taramalarını düzenli olarak yaptırmalı ve çalışanlara gerekli eğitimleri sağlamalıdır. Çalışanlar ise kendilerine sunulan güvenlik önlemlerine uymak ve iş kazaları ile meslek hastalıklarını önleme konusunda işverenle iş birliği yapmakla yükümlüdür.

Türkiye’de İSG uygulamalarının tarihsel gelişimi incelendiğinde, sanayileşmenin yaygınlaşmasıyla birlikte iş kazalarının ve meslek hastalıklarının arttığı görülmektedir. Osmanlı döneminde madencilik ve sanayi iş kollarında çalışanların koşullarını düzenleyen ilk hukuki metinlerden biri, **Dilaver Paşa Nizamnamesi** (1865) olmuştur<sup>2</sup>. Daha sonra 19. ve 20. yüzyıllarda işçi sağlığını korumaya yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmış, ancak kurumsal anlamda iş güvenliği denetimlerinin etkin bir şekilde uygulanması Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir<sup>3</sup>. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte, iş sağlığı ve güvenliği politikaları daha kurumsal bir yapıya kavuşmuş ve 1930 yılında çıkarılan **1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu** ile işyerlerindeki hijyen koşullarına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. 1946 yılında Çalışma Bakanlığı’nın kurulmasıyla birlikte işçi sağlığına dair düzenlemeler artmış ve 1971’de yürürlüğe giren **1475 sayılı İş Kanunu** ile işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği önlemlerine yönelik sorumlulukları daha belirgin hale gelmiştir.

Günümüzde yürürlükte olan **4857 sayılı İş Kanunu** ve **6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu**, iş sağlığı ve güvenliği konusundaki temel yasal düzenlemeleri içermektedir. Bu mevzuat kapsamında işverenler için iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi bulundurma zorunluluğu getirilmiş, çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimine katılmaları teşvik edilmiştir. Ayrıca, meslek hastalıklarının erken teşhis edilmesi için periyodik sağlık kontrolleri yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

Türkiye’de İSG alanında atılan adımlar, uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmeye çalışılmaktadır. Özellikle **Uluslararası Çalışma Örgütü**

(ILO) ve Avrupa Birliği’nin iş sağlığı ve güvenliği standartları, Türkiye’deki düzenlemelere yön vermektedir. Ancak yasal düzenlemelere rağmen uygulamada karşılaşılan bazı sorunlar devam etmektedir. Özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerde iş güvenliği kültürünün tam anlamıyla yerleşmemesi, denetimlerin yetersizliği ve iş kazalarına karşı bilinç düzeyinin artırılması gerekliliği, üzerinde durulması gereken başlıca sorunlar arasındadır.

Sonuç itibarıyla, Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliği konusunda önemli yasal düzenlemeler yapılmış ve kurumsal bir yapı oluşturulmuştur. Ancak mevzuatın etkin bir şekilde uygulanabilmesi için işverenlerin ve çalışanların bilinçlendirilmesi, denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi ve iş güvenliği kültürünün yaygınlaştırılması gerekmektedir. İş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi için hem kamu hem de özel sektörde iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarının daha sistemli hale getirilmesi büyük önem taşımaktadır.

## II. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun Uygulama Alanı

### A. Kişi Bakımından Uygulama Alanı

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, iş sağlığı ve güvenliği alanında kapsamlı bir düzenleme getirmiş olup, çalışanların korunmasını esas alan bir çerçeve sunmaktadır. Kanunun kişi bakımından kapsamı, çalışanlar, işverenler, işveren vekilleri ve bazı özel statüdeki kişiler açısından değerlendirilmelidir<sup>4</sup>. Kanun, kamu ve özel sektörde faaliyet

2 Ayrıntılı açıklama için bkz. Akaner, s.22; Altıntop, s.14.

3 Bkz. Akaner, s.27; Altıntop, s.18.

4 Bkz. Ekmekçi, Ömer/Köme Akpulat, Ayşe/ Ledün Akdeniz, Ayşe, İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku, 2. Baskı, 4 vd.

gösteren işyerlerini kapsamakta olup kamu kurumlarında çalışanlar için de belirli yükümlülükler getirmiştir.

## 1. Çalışanlar Kavramı

6331 sayılı kanun, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin, istihdam türüne bakılmaksızın tüm çalışanlar için uygulanmasını öngörmektedir. Kanun çalışanı, “kendi özel kanunlarına tabi olup olmadığına bakılmaksızın kamu veya özel işyerlerinde istihdam edilen gerçek kişi” olarak tanımlanmıştır (m.3/1-b). Görüldüğü gibi çalışan kavramı, geniş yorumlanmaktadır. Bu tanım, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin yalnızca işçiler için değil, aynı zamanda memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve diğer statüde çalışanları da kapsadığını göstermektedir<sup>5</sup>.

Çalışan kavramına öncelikle işçiler girmektedir. Kanun kapsama giren işyerlerinin tümüne uygulanacağından dolayı 5953 sayılı Basın İş Kanunu, 854 sayılı Deniz İş Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu kapsamında olan tüm işçiler, kanun kapsamındadır. Bununla birlikte 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre çalışan memurlar ve diğer kamu görevlileri de 6331 sayılı kanun kapsamındadır.

Kamu sektöründe çalışanların iş sağlığı ve güvenliği açısından özel bir statüye sahip olmaması, kamu kurumlarının da özel sektörle eşdeğer yükümlülüklerle tabi olduğunu ortaya koymaktadır. Kamu personelinin, özel sektörde çalışan işçilerle benzer iş kazası ve meslek hastalığı risklerine maruz kaldığı düşünüldüğünde, bu kapsayıcı yaklaşımın kamu işyerlerinde de İSG standartlarının uygulanmasını zorunlu hale getirdiği söylenmelidir.

## 2. İşveren ve İşveren Vekili

İşverenler de 6331 sayılı kanun kapsamındadır ve kanunun gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirmek zorundadır. Kanun kapsamında işveren, “çalışan istihdam eden gerçek veya tüzel kişi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar» olarak tanımlanmıştır (m.3/1-ğ). İşveren sıfatına sahip olabilmek için çalışan istihdam etmek yeterli ve gereklidir<sup>6</sup>.

Kamu görevlileri bakımından işverenin kim olduğu sorusunun cevaplanabilmesi için 657 sayılı Kanun m.1’e bakılması gerekmektedir. İlgili maddeye göre, “Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır.” Bu kapsamda kamu idareleri, belediyeler, üniversiteler ve diğer kamu tüzel kişileri işveren olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte tüzel kişiliği olmayan, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, YSK, Emniyet Genel Müdürlüğü de kamu işverenidir<sup>7</sup>.

İşverenin yerine getirmesi gereken temel yükümlülükler şunlardır:

- Risk değerlendirmesi yapmak ve önleyici tedbirleri almak,
- Çalışanlara iş sağlığı ve güvenliği eğitimi vermek,

5 Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Ledün Akdeniz, s.4; Akaner, s.42; Altıntop, s.33. Çırak ve stajyerlerin iş sağlığı ve güvenliği hükümleri kapsamında olduğu ancak iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve diğer sağlık personeli görevlendirme yükümlülüğü bakımından işyerinde çalışan sayısının hesabında dikkate alınmayacağı yönünde bkz. aynı yazarlar, s.11.

6 Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Ledün Akdeniz, s.12; Akaner, s.49.

7 Bkz. Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Ledün Akdeniz, s.12; Akaner, s.50.

- İş sağlığı ve güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve diğer sağlık personelinin görevlendirmek,
- Acil durum planları hazırlamak ve tatbikatları düzenlemek.

Kanunun kişi bakımından uygulama alanına giren diğer bir grup da işveren vekilidir. 6331 sayılı kanun uyarınca işveren vekili, işveren adına hareket eden, işin ve işyerinin yönetiminde görev alan kişileri ifade eder (m.3/2). Özellikle kamu sektöründe işveren vekili konumundaki yöneticiler, işverenin yükümlülüklerini yerine getirme konusunda sorumlu tutulmaktadır. Kamu işyerlerinde müdürler, daire başkanları ve üst düzey yöneticiler, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. Bu bağlamda, işveren vekilleri de işverenin iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini eksiksiz olarak yerine getirilmesini sağlamaktan doğrudan sorumludur.

## B. Yer Bakımından Uygulama Alanı

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yer bakımından

kapsamı oldukça geniş tutulmuş olup kamu ve özel sektör ayrımı yapılmaksızın tüm işyerlerini içine almaktadır (m.2). Kanunun yürü-tüldüğü yerler açısından işyerleri, eklentiler, müştemilatlar ve geçici çalışma alanları dikkate alınmaktadır. Kanun kapsamında işyeri, mal veya hizmet üretmek amacıyla maddi olan ve olmayan unsurlar ile çalışanın birlikte örgütlendiği, işverenin işyerinde ürettiği mal veya hizmet ile nitelik yönünden bağlılığı bulunan ve aynı yönetim altında örgütlenen işyerine bağlı yerler ile dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden ve mesleki eğitim yerleri ve avlu gibi diğer eklentiler ve araçları da içeren organizasyonunu ifade etmektedir (m.3/1-h)<sup>8</sup>. Bununla birlikte 6331 sayılı kanunun uygulanmasında işyerinin tespiti kadar işyerinin girdiği tehlike sınıfı da önemlidir<sup>9</sup>. Zira kanunda işveren için getirdiği yükümlülüklerin birçoğu işyerinin girdiği tehlike sınıfına göre belirlenmiştir.

Özellikle kamu işyerleri açısından kapsam şu şekilde belirtilebilir: Kamu çalışanlarının çalıştığı tüm

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yer bakımından kapsamı oldukça geniş tutulmuş olup kamu ve özel sektör ayrımı yapılmaksızın tüm işyerlerini içine almaktadır.

8 Madde düzenlemesi hakkında eleştiri ve değerlendirme için bkz. Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Ledün Akdeniz, s.26-28.

9 Kanun "Tehlike Sınıfının Belirlenmesi" başlıklı m.9'a göre, "(1) İşyeri tehlike sınıfları; 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 83 üncü maddesine göre belirlenen kısa vadeli sigorta kolları prim tarifesi de dikkate alınarak, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün Başkanlığında ilgili taraflarca oluşturulan komisyonun görüşleri doğrultusunda, Bakanlıkça çıkarılacak tebliğ ile tespit edilir. (2) İşyeri tehlike sınıflarının tespitinde, o işyerinde yapılan asıl iş dikkate alınır."

resmî kurumlar, üniversiteler ve akademik kurumlar, hastaneler ve sağlık kurumları, Silahlı Kuvvetler ve Emniyet Genel Müdürlüğü gibi kurumlar belirli istisnalara tabi olsa da özellikle idari ve destek personeli açısından İSG hükümleri uygulanmaktadır. Kanunun uygulanmadığı istisnai durumlar ise Türk Silahlı Kuvvetleri, Genel Kolluk Kuvvetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı faaliyetleriyle sınırlıdır<sup>10</sup>. Ancak, bu kurumların idari birimleri ve sivil personeli açısından iş sağlığı ve güvenliği hükümleri geçerliliğini korumaktadır.

### III. Kamu İşveren ve İşveren Vekilinin Hak ve Yükümlülükleri

#### A. Genel Olarak

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, kamu ve özel sektörde faaliyet gösteren işverenlere iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini alma yükümlülüğü getirmiştir (m.4)<sup>11</sup>. İşverenler, çalışanların sağlık ve güvenliklerini koruyarak iş kazaları ve meslek hastalıklarını önlemek için gerekli organizasyonları yapmak, eğitimleri sağlamak ve işyerinde güvenli bir ortam oluşturmakla sorumludur. Kamu işverenleri açısından bu yükümlülük, merkezi idareler, yerel yönetimler ve diğer kamu kurumlarında çalışan tüm personeli kapsayacak şekilde genişletilmiştir<sup>12</sup>.

Kanun, iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarının etkinliğini artırmak için **risk değerlendirmesi yapma, koruyucu önlemleri uygulama ve acil durum**

**yönetimi** gibi hususları işverenin asli sorumluluğu olarak belirlemiştir. Belirtmek gerekir ki kamu işverenleri, özel sektörle aynı sorumlulukları taşısa da, bütçe ve idari yapıları gereği iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini yerine getirirken ek düzenlemelere ve kamu kaynaklarına dayalı prosedürlere tabi olabilmektedir.

#### B. İş Güvenliği Uzmanları ve İşyeri Hekimleri Görevlendirme Zorunluluğu

İşverenler, çalışanların sağlık ve güvenliğini sağlamak için **iş güvenliği uzmanları, işyeri hekimleri ve diğer sağlık personeli**ni görevlendirmekle yükümlüdür. İSGK m.3/1-h'ye göre iş güvenliği uzmanı, usul ve esasları yönetmelikle belirlenen, iş sağlığı ve güvenliği alanında görev yapmak üzere bakanlıkça yetkilendirilmiş, iş güvenliği uzmanlığı belgesine sahip, bakanlık ve ilgili kuruluşlarda çalışma hayatını denetleyen müfettişler ile mühendislik veya mimarlık eğitimi veren fakültelerin mezunları ile teknik elemanını ifade etmektedir. Ayrıca iş güvenliği uzmanının tanımında belirlenen niteliklere sahip olmakla birlikte iş güvenliği uzmanlığı belgesine de sahip olması gerekir (*İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik*<sup>13</sup> m.7/1). İş güvenliği uzmanlarının sahip olduğu belgelere göre belirli tehlike sınıfında yer alan işyerlerinde çalışabilirler. Buna göre, iş güvenliği uzmanlarından; (C) sınıfı belgeye sahip olanlar az tehlikeli sınıfta, (B) sınıfı belgeye sahip olanlar az tehlikeli ve tehlikeli sınıflarda, (A) sınıfı belgeye sahip olanlar ise bütün tehlike sınıflarında yer alan işyerlerinde

10 İstisnalar hakkında ayrıntılı açıklama ve bilgi için bkz. Akaner, s.57 vd.

11 Ayrıntılı açıklama ve bilgi için bkz. Akın, Levent, İş Sağlığı Güvenliği ve Alt İşverenlik, 2. B., Ankara, 2013.

12 Kamu işverenin iş sağlığı ve güvenliğine yönelik yükümlülükleri hakkında ayrıntılı bilgi ve açıklama için bkz. İncirlioğlu, s.66 vd. Ayrıca bkz. Kamuda İş Sağlığı ve Güvenliği (6331 Sayılı İSG Kanununun Kamuda Uygulanması), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara, Temmuz 2019, <https://www.csgb.gov.tr/Media/pu1lo5bh/kamudaisgrehberi-11-03.pdf>, e.t.10.03.2025.

13 29.12.2012 tarihli ve 28512 sayılı RG.

çalışabilirler (Yönetmelik m.7/2). İşyerinin tehlike sınıfına göre belirlenen bu yükümlülük, kamu işverenlerini de kapsamaktadır. Zira Kamu kurumlarında bu yükümlülük, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü** tarafından belirlenen kriterler çerçevesinde uygulanmaktadır.

İş güvenliği uzmanlarının görev ve yükümlülükleri kanun<sup>14</sup> ve yönetmelik (m.9-11) ile düzenlenmiştir (m.8). İş güvenliği uzmanının görevini yerine getirmesi önem arz etmektedir. aksi halde cezai sorumluluğu gündeme gelebilecektir. Ancak iş güvenliği uzmanının cezai sorumluluğundan bahsedebilmek için kusurunun açık ve net bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir. Yargıtay tarafından verilmiş bir kararda, “Ölenin boya ustası olarak çalıştığı fabrikada yapımı bitmiş çelik konstrüksiyonu boyamak için konstrüksiyonu vinçle taşıyarak eşek tabir edilen iskelelerin üzerine indirdiği, iskele üzerine otururken iskelelerden birinin hizasının bozuk olduğunu görerek .... isimli yine boya işi yapan işçinin iskelenin bir ucundan ittiği, ölenin de diğer ucundan çektiği, bu şekilde iskeleyi hizalamaya çalıştıkları, iskelenin dengesini bozulduğu, ölenin geri kaçmaya çalışırken ayağı takılıp sırt üstü yere düştüğü, dengesi bozulan iskelenin de ölenin göğsüne düştüğü olayda, iş yerinin iş güvenliği hizmeti aldığı.... Ltd. Şti. tarafından görevlendirilen iş güvenliği uzmanı olan sanık ...'nin müdafisi tarafından dosyaya sunulan ıslak imzalı belgelere göre, sanığın gerekli risk analizi ve değerlendirmesini yaptığı, hazırladığı risk analizi belgesinde çok açık bir biçimde 20.sırada hareketli

tavan vinciyle yük transferi konusunda operatöre gerekli eğitimi aldırarak, 39.sırada boya yapım sahasında, eşekler üzerindeki malzemelerin el ile hareket ettirilmesi tehlikesinde ciddi yaralanma ve can kaybı olabileceği, vinç yardımıyla çalışılması gerektiği, 40.sırada yine boya yapım sahasında, payandası olmayan eşek kullanımında ise yine ciddi yaralanma ve can kaybı olabileceği, eşeklerin malzemeleri taşıyabilecek seviyede olması, devrilmeye karşı tedbirlerin alınması gerektiğinin yazılı olduğu, olayın meydana gelmesinde kusuru bulunmayan sanık ...'nin atılı suçtan beraatine karar verilmesi gerekirken...” şeklinde karar verilmiştir<sup>15</sup>.

6331 sayılı Kanunda işyeri hekimi kavramı, iş sağlığı ve güvenliği alanında görev yapmak üzere bakanlıkça yetkilendirilmiş, işyeri hekimliği belgesine sahip hekimi, şeklinde tanımlanmıştır (m.3/1-ı). Kanun m.6'da çalışan sayısına bakılmaksızın tüm işverenlerin işyeri hekimi çalıştırmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki, işyeri hekiminin dışarıdan istihdam edilmesi zorunlu değildir. Çalışanları arasından belirlenen niteliklere<sup>16</sup> ve gerekli belgeye sahip olması hâlinde, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı dikkate alınarak, bu hizmetin yerine getirilmesini kendisi üstlenebilir. Ayrıca belirlenen niteliklere ve gerekli belgeye sahip olmayan ancak 50'den az çalışanı bulunan ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyeri işverenleri veya işveren vekili tarafından bakanlıkça ilan edilen eğitimleri tamamlamak şartıyla işe giriş ve periyodik muayeneler ve tetkikler hariç iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini yürütebilirler (m.6/1-a).

14 “İşverene iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konularda rehberlik ve danışmanlık yapmak üzere görevlendirilen işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı, görev aldığı işyerinde göreviyle ilgili mevzuat ve teknik gelişmeleri göz önünde bulundurarak iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili eksiklik ve aksaklıkları, tedbir ve tavsiyeleri belirler ve işverene yazılı olarak bildirir.”

15 Bkz. Yarg. 12. CD. 02.10.2018, E.2017/392 K.2018/9085, www.karararama.yargitay.gov.tr.

16 İşyeri hekiminin nitelikleri için bkz. İşyeri Hekimi ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik m.7. Buna göre, işverence işyeri hekimi olarak görevlendirilecekler, bu Yönetmeliğe göre geçerli işyeri hekimliği belgesine sahip olmak zorundadır. Ayrıca Yönetmelik için bkz. 20.07.2013 tarihli ve 28713 sayılı RG.





Özellikle **belediyeler, üniversiteler, hastaneler ve diğer kamu kuruluşlarında** iş güvenliği uzmanlarının ve işyeri hekimlerinin görevlendirilmesi zorunludur. Ancak kamu sektöründe, özel sektörde olduğu gibi piyasa koşullarına göre hizmet alımı yapılması yerine, **kamu sağlık personeli ve ilgili teknik uzmanlardan yararlanılma eğilimi bulunmaktadır**<sup>17</sup>. Bu durum, kamu işverenlerinin iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarını iç kaynaklarla yürütmesini gerektirmekte, ancak uzman açığı gibi sorunlar da oluşturabilmektedir.

### **C. Risk Değerlendirmesi Yapma Yükümlülüğü**

6331 sayılı kanun, işverenlerin en önemli yükümlülüklerinden biri olarak işyerindeki riskleri belirleyerek gerekli önlemleri almasını şart koşmaktadır. AB'nin 89/391 EEC Direktifi ve ILO'nun 161 Sayılı Sözleşmesi doğrultusunda, işyerlerine özgü

iş sağlığı ve güvenliği koşullarını değerlendiren ve gerekli önlemleri belirleyen risk değerlendirmesi zorunlu hale getirilmiştir<sup>18</sup>. Risk değerlendirmesi, işyerinde çalışanların maruz kalabileceği fiziksel, kimyasal, biyolojik ve psikososyal riskleri analiz ederek bunlara karşı koruyucu önlemler alınmasını sağlamaktadır. Kanun m.4'te, "*İşveren, çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlü olup bu çerçevede;.. c) Risk değerlendirmesi yapar veya yaptırır.*" ifadelerine yer verilmiştir. Benzer düzenlemeye İş Sağlığı ve Güvenliği Risk Değerlendirmesi Yönetmeliği<sup>19</sup> m.5'te, "*İşveren; çalışma ortamının ve çalışanların sağlık ve güvenliğini sağlama, sürdürme ve geliştirme amacı ile iş sağlığı ve güvenliği yönünden risk değerlendirmesi yapar veya yaptırır.*" şeklinde yer verilmiştir. İlgili Yönetmelik'te risk değerlendirmesinin usul ve esasları düzenlenmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki risk değerlendirmesinin yapılmış olması işve-

17 Kamuda çalışan ve kendi asıl işi yanında kısmi zamanlı olarak üst yöneticinin onayı ile görevlendirme yapılacak iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimlerinin görevlendirme prosedürü hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Demir/Demir, s.176 vd.

18 Bkz. Demir/Demir, s.176.

19 29.12.2012 tarihli ve 28512 sayılı RG.

renin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tedbir alma yükümlülüğünü bertaraf etmez<sup>20</sup>. Bununla birlikte iş kazası veya meslek hastalığının ortaya çıkması halinde açılan tazminat davasında kusurun tespiti önemlidir<sup>21</sup>.

Kamu işverenleri açısından risk değerlendirmesi, hastaneler, eğitim kurumları, belediye hizmet binaları ve kamu idareleri gibi çok çeşitli işyerlerini kapsayan bir süreçtir. Özellikle kamu sektöründe, yangın, deprem, doğal afetler gibi olağanüstü durumlara karşı risk değerlendirmesi yapılması kritik öneme sahiptir. Kamu binalarının kullanım yoğunluğu, çalışan ve hizmet alan kişi sayısının fazlalığı gibi faktörler, kamu işverenlerini risk yönetimi konusunda daha kapsamlı önlemler almaya zorlamaktadır.

#### **D. Çalışanlara İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimi Verme Yükümlülüğü**

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu m.16'da çalışan ve çalışan temsilcilerinin bilgilendirilmesi gerektiği düzenlenmiştir<sup>22</sup>. İş sağlığı ve güvenliği (İSG) alanında çalışanlara yönelik eğitimler, iş kazalarını ve meslek hastalıklarını önlemek amacıyla hayati bir rol oynamaktadır. **6331 sayılı İş**

**Sağlığı ve Güvenliği Kanunu m.17'de de** işverenlere çalışanlara İSG eğitimi verme yükümlülüğünü açıkça düzenlemektedir. Bu kapsamda işverenler, çalışanlarına **işe başlamadan önce ve çalışma süresi boyunca düzenli aralıklarla iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri vermek zorundadır**. Eğitim kapsamında çalışanlara işin tehlike boyutu ve riskleri hakkında bilgi ve eğitim vermek zorundadır<sup>23</sup>. Eğitimin kapsamında yönelik olarak Yargıtay 10. Hukuk Dairesi tarafından verilen bir kararda da ifade edildiği gibi, *"İşçi sağlığı, iş güvenliği ve yapılmakta olan iş nedeniyle işçinin eğitimi, bir kısım mevzuat hükümlerini içerir belgelerin kendilerine verilmemesini değil, eylemli olarak, bu bilgilerin aktarımı ve öneminin kavratılması ile sağlanabilir"*<sup>24</sup>.

Kamu sektöründe çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimine tabi tutulması, **657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer özel düzenlemelerle desteklenmektedir**. Kamu işyerlerinde **devlet memurları, sözleşmeli personel, geçici işçiler ve diğer kamu çalışanları iş sağlığı ve güvenliği eğitimine katılmakla yükümlüdür**. İSG eğitimleri, çalışanların çalışma koşullarından kaynaklanabilecek tehlike ve riskleri tanımalarını, bu risklere karşı nasıl korunacaklarını öğrenmelerini ve güvenli

20 Bkz. Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Ledün Akdeniz, s.88; Akaner, s.116.

21 Yargıtay tarafından verilmiş bir kararda, "...Somut olayımıza geldiğimizde; inşaat Mühendisi iş güvenlik uzmanı bilirkişi tarafından düzenlenen 13.05.2015 tarihli kusur raporunda yargılama konusu olayın 6331 sayılı yasa kapsamında ele alınmış olunması doğru olmakla birlikte taraf kusurlarının aidiyeti ve oranı noktasında hata yapıldığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki hükme esas alınan kusur raporunda doğru olarak işverenlerin 6331 sayılı yasanın 4,5,10 ve 16. maddeleri kapsamında işçilerinin çalışacağı alanda risk değerlendirmesi yapmak ve yine çalışanlarını riskler ve buna karşı alınması gereken tedbirler hususunda bilgilendirmekle yükümlü olduğu hususları belirtilmiş, devamlı somut olay irdelenerek kazalı işçiye davalı şirket tarafından iş güvenlik eğitimi verildiğine dair bir delil bulunmadığı belirtilmiş, üzere beton dökülecek inşaatta davalı işverenlikçe öncesinde risk değerlendirmesi yapıldığına dair bir irdelemeye ise hiç bilirkişi tarafından hiç yer verilmemiştir. Halbuki belirtilen bu hususlardan tek başına kazalı işçiye iş güvenlik eğitimi verilmemesi dahi meydana gelen neticeye etkili olup yine risk değerlendirmesi konusundaki davalı işveren eksikliğinin önemi izahtan varestedir bir durumdur. O halde mevcut hali ile 13.05.2015 tarihli kusur raporun hükme esas alınabilecek içerikte olmadığı ortadadır..." ifadelerine yer verilmiştir. Bkz. Yarg. 21. HD. 21.03.2016, E.2015/17839 K.2016/4837, www.karararama.yargitay.gov.tr.

22 Asıl işveren-alt işveren ilişkisi kapsamında çalışanlara bilgi verme yükümlülüğü hakkında bkz. Canıklıoğlu, Nurşen, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda Öngörülen İşveren Yükümlülükleri, Çalışma Mevzuatı Semineri, Antalya, Toprak İşveren Sendikası, 2012, s.65.

23 Özdemir, s.276; Yılmaz, Fatih, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda Önleyici Yaklaşım ve İşverenlerin Yükümlülükleri, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 24, S.6, Y.2013, s.57; Sümer, Haluk Hadi, İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku, 5. B., Ankara, 2021, s.174-75.

24 Bkz. Yarg. 10. HD. 18.12.2017, E.2015/24674 K.2017/8971, www.karararama.yargitay.gov.tr.

çalışma bilincini geliştirmelerini amaçlamaktadır. İşyerinin tehlike sınıfına bağlı olarak eğitimin süresi (*Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*<sup>25</sup> m.11/1) ve tekrarlanmaları (Yönetmelik m.6/4) değişiklik göstermektedir.

Kanun kapsamında belirlenen süreler şunlardır:

- Az tehlikeli işyerlerinde çalışanlar için en az 3 yılda bir ve en az sekiz saat,
- Tehlikeli işyerlerinde çalışanlar için en az 2 yılda bir ve en az on iki saat,
- Çok tehlikeli işyerlerinde çalışanlar için en az yılda bir ve en az on altı saat eğitim verilmesi gerekmektedir

Eğitimlerin içeriği genel iş sağlığı ve güvenliği kuralları, işyerine özgü tehlike ve riskler, kaza önleme yöntemleri, kişisel koruyucu donanım kullanımı, acil durum ve tahliye prosedürleri ve çalışanların yasal hakları ve sorumlulukları, şeklinde temel başlıklardan oluşmaktadır<sup>26</sup>. Kamu işyerlerinde çalışanların görev yaptığı sektöre bağlı olarak eğitimlerin kapsamı değişebilir. Örneğin, belediyelerde saha çalışanlarına yol bakım-onarım ve atık yönetimi riskleri anlatılırken, hastane çalışanlarına biyolojik riskler ve kimyasal maddelerle çalışma yöntemleri öğretilmektedir.

Kamu sektöründe, iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri yalnızca çalışanların korunması için değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması açısından da büyük önem taşımaktadır. Örneğin, hastanelerde çalışan sağlık personeli, biyolojik risklere karşı eğitim almalı ve bulaşıcı hastalıklara karşı korunma yollarını öğrenmelidir. Be-

lediye personeli, yol, su, elektrik ve çevre hizmetleri gibi alanlarda güvenlik protokollerini bilerek çalışmalıdır. Öğretmenler ve akademik personel, okul ve üniversite ortamlarında öğrencilere yönelik güvenlik tedbirlerini uygulayabilmelidir.

Kamu kurumlarında çalışanların İSG eğitimlerine düzenli olarak katılmalarının sağlanması, hizmet sunumunda güvenlik açıklarını önleyerek kamuya sunulan hizmetin güvenli hale gelmesine katkı sağlamaktadır. İşverenler, çalışanlara yönelik İSG eğitimlerini planlamak, organize etmek ve düzenli olarak güncellemek zorundadır.

İşverenin eğitim programlarına ilişkin sorumlulukları şunlardır:

- Çalışanlara işe girişlerinde temel İSG eğitimi sağlamak,
- Tehlike sınıfına göre periyodik eğitimler düzenlemek,
- Eğitimleri belgelemek ve kayıt altına almak,
- Acil durumlara karşı tatbikatlar yapmak,
- Çalışanların eğitime katılımını teşvik etmek ve zorunlu hale getirmek.

Kamu kurumları için İSG eğitimleri, genellikle hizmet içi eğitim programlarına entegre edilmektedir. Çalışanların bu eğitimlere katılımı, işyeri denetimlerinde dikkate alınmakta ve uygulamayan kamu işverenlerine idari yaptırımlar getirilmektedir. İSG eğitimleri, çalışanların işyerinde karşılaşılabilecekleri risklere karşı güncel bilgiye sahip olmalarını sağlamak amacıyla düzenli olarak tekrarlanmalıdır.

Kamu işyerlerinde, özellikle teknolojik gelişmelere, mevzuat değişikliklerine ve yeni risk

25 15.05.2013 tarihli ve 28648 sayılı RG.

26 Ayrıntılı bilgi ve açıklama için bkz. Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Ledün Akdeniz, s.118-126.

faktörlerine bağlı olarak eğitimlerin sürekli güncellenmesi gerekmektedir.

## E. İş Kazası ve Meslek Hastalıklarını Bildirme Yükümlülüğü

İşverenler, işyerinde meydana gelen iş kazalarını ve meslek hastalıklarını kayıt altına almak ve ilgili mercilere bildirmek zorundadır (m.14/1-a). Ayrıca Kanuna göre, “İşveren, aşağıdaki hallerde belirtilen sürede Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirimde bulunur: İş kazalarını kazadan sonraki üç iş günü içinde. b) Sağlık hizmeti sunucuları veya işyeri hekimi tarafından kendisine bildirilen meslek hastalıklarını, öğrendiği tarihten itibaren üç iş günü içinde.” (m.14/2). Kamu işverenleri de bu yükümlülüğe tabidir ve çalışanlarının karşılaştığı iş kazaları veya meslek hastalıklarını Sosyal Güvenlik Kurumu’na (SGK) bildirmelidir.

Özellikle hastanelerde, belediyelerde ve saha çalışmalarının yoğun olduğu kamu işyerlerinde iş kazalarının doğru bir şekilde kayıt altına alınması gerekmektedir. Kamu sektöründe bazen iş kazalarının eksik bildirildiği veya raporlanmadığı görülmektedir, bu durum yasal sorumlulukları ihlal etmektedir. Kamu işverenleri, iş kazalarının önlenmesi için düzenli denetimler yapmalı ve çalışanlarını iş sağlığı ve güvenliği kültürü konusunda bilinçlendirmelidir.

## IV. İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatına Aykırılığın Yaptırımı

İş sağlığı ve güvenliği (İSG) mevzuatına uyum,

işyerinde çalışanların sağlık ve güvenliğini sağlamanın yanı sıra, işverenlerin hukuki ve idari sorumluluklarını yerine getirmesi açısından kritik bir öneme sahiptir<sup>27</sup>. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenler için çeşitli müeyyideler öngörmektedir. Bu müeyyideler, idari para cezalarından işin durdurulmasına kadar geniş bir yelpazede düzenlenmiştir. Kamu işverenleri açısından, özel sektör işverenleriyle benzer sorumluluklar söz konusu olmakla birlikte, kamu kurumlarının idari yapıları ve mevzuata uyum mekanizmaları bazı farklılıklar içermektedir.

### A. İdari Para Cezaları ve Uygulanması

İSG mevzuatına aykırı davranışların en yaygın yaptırımı, idari para cezalarıdır. 6331 sayılı Kanun’un 26. maddesi, işverenlerin yükümlülüklerini ihlal etmeleri durumunda uygulanacak idari para cezalarını ayrıntılı şekilde düzenlemektedir.

Kamu işverenleri açısından idari para cezalarının uygulanması, özel sektör işyerlerinden farklı bir yapıya sahiptir. Kamu kurumlarında işveren sıfatını taşıyan idareler, iş sağlığı ve güvenliği yükümlülüklerini yerine getirmediğinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı İş Teftiş Kurulu tarafından denetlenerek idari yaptırımlara tabi tutulabilir. Ancak, kamu kurumlarının bütçe yapıları gereği, bu tür cezalar genellikle ilgili kamu kurumlarının bütçesinden karşılanmakta, bu durum ise kamu kaynaklarının etkin kullanımına ilişkin sorunlar doğurmaktadır.

İdari para cezalarının kamu işverenleri üzerinde

<sup>27</sup> İşverenin hukuki ve cezai sorumluluğu hakkında ayrıntılı açıklama için bkz. Terzioğlu, Ahmet/ Aksungur, Ali Burak, İş Sağlığı ve Güvenliğinde İşverenin Hukuki ve Cezai Sorumluluğu, Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi, C.3, S.6, 2019, s.12-54.

caydırıcı bir etkisi bulunmakla birlikte, kamu kurumlarının bütçesi içinde bu cezaların karşılanması mali planlama ve denetim süreçlerini olumsuz etkileyebilir. Bu nedenle, kamu kurumlarının idari para cezası ile karşı karşıya kalmamak için önleyici ve proaktif iş sağlığı ve güvenliği tedbirleri alması gerekmektedir.

## B. İşin Durdurulması

İSG mevzuatına uyulmaması halinde uygulanabilecek en ağır müeyyidelerden biri, **işin durdurulmasıdır**<sup>28</sup>. 6331 sayılı kanunun 25. maddesine göre, çalışanlar için ciddi tehlike oluşturan işyerlerinde, işin bir kısmı veya tamamı durdurulabilir. Belirtmek gerekir ki, *işveren, işin durdurulması sebebiyle işsiz kalan çalışanlara ücretlerini ödemekle veya ücretlerinde bir düşüklük olmamak üzere meslek veya durumlarına göre başka bir iş vermekle yükümlüdür* (f.6).

Kamu işverenleri açısından işin durdurulması yaptırımı, **belediye hizmetleri, sağlık sektörü, eğitim kurumları ve diğer kamu hizmetlerinin devamlılığı açısından önemli sonuçlar doğurabilir**. Örneğin bir kamu hastanesinde iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin eksikliği nedeniyle ameliyathane veya yoğun bakım birimi gibi kritik alanlarda işin durdurulması, halk sağlığı açısından büyük bir risk oluşturabilir. Benzer şekilde belediye hizmetlerinde veya kamu binalarında işin durdurulması, **kamu hizmetlerinin aksamasına yol açabilir**. Bu tür durumların önüne geçmek için kamu kurumları **iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini zamanında almalı, düzenli denetimler yapmalı ve mevzuat**

**ta tam uyum sağlamalıdır**. Kamu işverenlerinin, işin durdurulmasını önlemek adına **proaktif risk yönetimi** uygulamaları geliştirmesi ve iş güvenliği önlemlerini sürekli olarak iyileştirmesi gerekmektedir.

## C. Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Önlemlerine Uymamasına Karşı Yaptırımlar

İş sağlığı ve güvenliği sadece işverenin yükümlülüğünde değildir; çalışanlar da belirlenen kurallara uymakla sorumludur<sup>29</sup>. Öncelikle belirtmek gerekir ki, çalışanların kuralları ihlal etmesi neticesinde bir zararın doğması halinde Türk Borçlar Kanunu kapsamında hukuki sorumluluğu doğabilir. Bununla birlikte somut olay kapsamında cezai sorumluluğun doğması da söz konusudur. Son olarak disiplin cezası gündeme gelebilir. İşçiler açısından iş sağlığı ve güvenliği hükümlerine uyulmaması halinde uygulanacak disiplin yaptırımları ile ilgili doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi ya da işyeri iç düzenlemelerine buna yönelik hükümlerin konulması mümkündür<sup>30</sup>. Devlet memurları için iş sağlığı ve güvenliği kurallarına uymama durumunda, **657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında disiplin soruşturması açılması mümkündür**. Örneğin, iş güvenliği kurallarına aykırı hareket eden bir kamu personeline **uyarı, kınama veya görevden uzaklaştırma gibi disiplin cezaları** uygulanabilir. Buna göre, kamu kurumlarında çalışanların iş sağlığı ve güvenliği önlemlerine uymaması durumunda **disiplin cezaları uygulanabilmektedir**.

28 Bkz. Urhanoğlu Cengiz, İstar, İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Yükümlülüklerine Aykırı Davranışının Yaptırımı Olarak İşin Durdurulması veya Kapatılması. Sarper Süzek'e Armağan içinde C. 2, İstanbul 2011, s.1956 vd.

29 Bkz. Baysal, Ulaş, Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Yükümlülükleri, İstanbul, 2019; Demir, Kübra, Çalışanların 6331 Sayılı Kanundan Doğan Yükümlülükleri ve Yükümlülükleri İhlalinin Sonuçları, Sosyal Güvenlik Dergisi 10, S.2, Y.2020, s.403 vd.

30 Bkz. Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Ledün Akdeniz, s.456.



## SONUÇ

İş sağlığı ve güvenliği, yalnızca çalışanların korunmasına yönelik bir tedbirler bütünü olmanın ötesinde, toplumsal refah ve sürdürülebilir kamu hizmetlerinin sağlanması açısından kritik bir konudur. Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliği uygulamaları, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile kamu ve özel sektör ayrımı gözetilmeksizin geniş bir çerçevede ele alınmıştır. Kamu sektörüne yönelik iş sağlığı ve güvenliği yükümlülükleri, kanunun yürürlüğe girmesiyle önemli bir dönüşüm yaşamış olmakla birlikte, uygulamada karşılaşılan altyapı eksiklikleri, yetersiz denetimler ve bilinç düzeyinin düşük olması gibi sorunlar devam etmektedir.

Kamu kurumlarında iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin tam anlamıyla uygulanabilmesi için işverenlerin ve yöneticilerin sorumluluklarını yerine getirmesi, çalışanların bilinçlendirilmesi ve risk değerlendirme süreçlerinin etkin bir şekilde işletilmesi gerekmektedir. İşyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı görevlendirme yükümlülüğünün erte-

lenmesi, kamu sektöründe iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin tam anlamıyla hayata geçirilmesini geciktirmiştir. Bununla birlikte, iş sağlığı ve güvenliği yükümlülükleri yalnızca yasal düzenlemelerle sınırlı kalmamalı, kurum içi kültürün oluşturulması, periyodik eğitimlerin düzenlenmesi ve etkin denetim mekanizmalarının işletilmesi sağlanmalıdır.

Kamu sektöründe iş sağlığı ve güvenliği politikalarının geliştirilmesi, yalnızca çalışanların haklarını güvence altına almakla kalmayacak, aynı zamanda hizmet alan vatandaşların güvenliğini sağlamak ve kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını temin etmek açısından da büyük bir önem taşıyacaktır. Bu nedenle devlet politikalarının ve yasal düzenlemelerin etkin şekilde uygulanması, işverenlerin sorumluluklarını yerine getirmesi ve çalışanların iş sağlığı ve güvenliği konusunda bilinçlendirilmesi iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi açısından kritik tedbirlerdir.

Sonuç olarak kamu işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği süreçlerinin etkin bir şekilde işletilmesi, yalnızca hukuki bir zorunluluk değil, aynı

zamanda insani ve etik bir sorumluluktur. İş sağlığı ve güvenliği kültürünün yaygınlaştırılması, iş kazalarının ve meslek hastalıklarının azaltılması için en temel unsurlardan biridir. İlgili kurumlar tarafından iş sağlığı ve güvenliği politikalarının desteklenmesi, mevzuata uyumun artırılması ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi, kamu sektöründe iş sağlığı ve güvenliği konusunda sürdürülebilir bir iyileşme sağlanması açısından kaçınılmaz bir gerekliliktir.

## KAYNAKÇA

Akaner, Özge, Kamuda İş Sağlığı ve Güvenliği Uygulamaları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanlığı Tezi, Ankara 2015.

Akın, Levent, İş Sağlığı Güvenliği ve Alt İşverenlik, 2. B., Ankara, 2013.

Altıntop, Erdem, İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku Bakımından Kamu Kurumlarında İşveren Kavramı, Yüksek Lisans Tezi, Denizli 2018.

Canıklıoğlu, Nurşen, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda Öngörülen İşveren Yükümlülükleri, Çalışma Mevzuatı Semineri, Antalya, Toprak İşveren Sendikası, 2012, s. 26-85.

Demir, Bülent/ Demir, Nalan, Kamu Sektöründe 6331 Sayılı İş Sağlığı Güvenliği Yasasının Uygulanması ve Mevcut Yükümlülükler, İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi 29, 2016, s.167-194.

Demir, Kübra, Çalışanların 6331 Sayılı Kanundan Doğan Yükümlülükleri ve Yükümlülükleri İhlalinin Sonuçları, Sosyal Güvenlik Dergisi 10, S.2, Y.2020, s.393- 412.

Ekmekçi, Ömer/Köme Akpulat, Ayşe/ Ledün Akde-

niz, Ayşe, İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku, 2. Baskı, İstanbul 2022.

İncirlioğlu, Lütfi, Kamu İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Bakımından Sorumluluğu, Yüksek Lisans Tezi, Konya 2015.

Kamuda İş Sağlığı ve Güvenliği (6331 Sayılı İSG Kanununun Kamuda Uygulanması), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara, Temmuz 2019, <https://www.csgb.gov.tr/Media/pu1lo5bh/kamudaisgrehberi-11-03.pdf>.

Özdemir, Erdem, İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku Dersleri, İstanbul, 2020.

Pehlivan, Metin, Kamu Asıl İşvereni ile Alt İşverene Yüklenen İş Sağlığı ve Güvenliği Yükümlülükleri ve Sorumluluk, Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.10, S.2, s.531-562.

Sümer, Haluk Hadi, İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku, 5. B., Ankara, 2021.

Terzioğlu, Ahmet/ Aksungur, Ali Burak, İş Sağlığı ve Güvenliğinde İşverenin Hukuki ve Cezai Sorumluluğu, Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi, C.3, S.6, 2019, s.12-54.

Ulaş, Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Yükümlülükleri, İstanbul, 2019.

Urhanoglu Cengiz, İştar, İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Yükümlülüklerine Aykırı Davranışının Yaptırımı Olarak İşin Durdurulması veya Kapatılması. Sarper Sözek'e Armağan içinde C. 2, İstanbul 2011, s. 1956-1982.

Yılmaz, Fatih, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda Önleyici Yaklaşım ve İşverenlerin Yükümlülükleri, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 24, S.6, Y.2013, s. 43-70.

# Sonuçları İtibarıyla Devlet Personel Başkanlığı'nın İlgâ Edilmesi

## Giriş

Devlet Personel Başkanlığı, Türk kamu personel hukukunun en karmaşık meseleleri konusunda uzun yıllar Türk idaresine yol göstermiş, görüşleri ile kamu personel sisteminin işlemlerine önemli katkılar sunmuştur. Bununla birlikte farklı gerekçelerle 2018 yılında kapatılması öngörülmüş ve 2019 yılında fiilen kapatılmıştır.

Kamu personel sistemine ilişkin vermiş olduğu görüşlerle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve pek çok hukuki düzenlemenin anlaşılmasına ve uygulamada birliğin sağlanmasına son derece önemli katkılar sunan, belli bir birikime sahip köklü bir kurumun kapatılması, şüphesiz pek çok önemli hukuki sorunu da beraberinde getirmiştir.

Bu çalışma kapsamında öncelikle Devlet Personel Başkanlığı'nın kısa tarihçesine değinilerek kapatılma süreci ele alınacak, ardından kapatılan Devlet Personel Başkanlığı'nın görevlerinin kime devredildiği meselesi irdelenecek ve kapatılmanın akabinde ortaya çıkan hukuki problemlerden öne çıkanların kısa bir analizi yapılmaya çalışılacaktır.

## I. Kısaca Devlet Personel Başkanlığı

Türkiye'nin kalkınma amaçlarını gerçekleştirmek ve iyi bir kamu yönetim düzeni kurulabilmesi amacıyla 1950'li yıllarda yoğun çalışmalar yürütülmüş ve personel sisteminin Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi merkezileştirilerek, merkezi bir personel sisteminin kurulması için hazırlık çalışmalarına başlanmıştır<sup>1</sup>. 1960 yılında Maliye Bakanlığı tarafından bir tasarı hazırlanmış, "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı", Milli Birlik Komitesi tarafından 1960 yılında onaylanarak, Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur<sup>2</sup>. DPD, memurlar ile ilgili alınacak kararlarda idareye istişari görüşler sunarak<sup>3</sup>, devlet personel rejimi hakkında yol gösterici önerilerde bulunmuştur<sup>4</sup>. Uzunca bir süre aynı sistemle çalışmalarını sürdüren DPD, 8 Haziran 1984 ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı (DPB) adı altında yeni bir yapıya bürünmüştür.

\* melikeozgecebi@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7011-5319.

- 1 KARADAĞ, Metin, "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı", Amme İdaresi Dergisi, C. 33, S. 1, Mart 2020, 133-152, s. 136.
- 2 RG. 17.12.1960-10683.
- 3 KARADAĞ, s. 137.
- 4 AKGÜNER, Tayfun, Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul, 2016, s. 21.





217 sayılı KHK kapsamında kamu hizmetlerini dikkatli, süratli ve etkin bir biçimde yürütmek, devlet personel rejiminin temel ilke ve politikalarını tespit etmek, devletin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkililerinin görevlerini etkin bir şekilde yürütmelerini sağlamak amacıyla, kadrolar, kamu personelinin mali hakları, kamu personelinin eğitimi ve diğer konularda görevli kılınmıştır.

Kurulduğu günden itibaren özellikle kamu personelinin mali hakları ve idari işleyiş açısından vermiş olduğu görüşlerle idari işleyişe yön veren bir yapı olarak DPB, özellikle personelin izin hakları, mali hakları, vekâlet gibi pek çok konuda mevzuatın anlaşılır kılınması ve tereddütlü hallerde bu tereddüdün giderilmesine vesile olmuştur. Bununla birlikte DPB hakkında yayımlanan bazı raporlarda, kendisinden istenilen sonucun elde edilemediği, öngörüldüğü kadar etkin olamadığı, işlevsiz kaldığı gibi hususlara vurgu yapıldığı dikkat çekmek-

tedir. Örneğin, Devlet Denetleme Kurulu'nun 1996 tarihli bir raporunda; "...son yıllarda DPB, personel rejimi ile ilgili düzenlemelerde ağırlığını yitirmiş, Maliye Bakanlığı merkezi personel birimi haline gelmiştir. Başkanlığın kurumlara danışsal nitelikte hizmet sunmak ve öneri üretmekten öte olamadığı görülmektedir." ifadelerine yer verilmiştir<sup>5</sup>.

Yapılan eleştirilerden kaynaklı olsa gerek, 2011 yılında çıkarılan 662 sayılı KHK ile DPB'ye kamu sendikacılığı gibi alanlarda yeni görevler eklenmiştir. Buna karşın kendisinden beklenen performansın gerçekleşmediği yönünde tartışmalar devam etmiştir<sup>6</sup>. Uzun yıllar birtakım tenkitlerin odağı olsa da, özellikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun karmaşık ve sistematikten uzak yapısının yorumlanmasında, kamu personel sistemindeki belirsizliklerin giderilmesinde görüşleri yol gösterici olmuştur. Bununla birlikte 2017 Anayasa değişiklikleri ile birlikte yeni hükümet sistemine geçilerek kamu personel sisteminde de değişikliklere

5 Devlet Denetleme Kurulu, Türk Kamu Yönetiminde Personelin Verimliliği ve Niteliğinin Geliştirilmesi, DDK Rapor No: 1996/7, Ankara, 1996, s. 140, Aktaran, KARADAĞ, s. 139.

6 ACAR, Osman Kürşat, "Devlet Personel Başkanlığından Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisine: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C. 20, S. 78, 2021, 1026-1046, s. 1029.

gidilmiştir. Bu kapsamda 217 sayılı KHK'nın, 2 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nın<sup>7</sup> 123. maddesiyle yürürlükten kaldırılması öngörülmüştür<sup>8</sup>. 703 sayılı KHK'nın Geçici 3. maddesi uyarınca da, 703 sayılı KHK'nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl sonra DPB'nin kapanacağı öngörülmüş olup, bu düzenleme neticesinde 9 Temmuz 2019 tarihinde DPB kapatılmıştır<sup>9</sup>. DPB'nin taşınır ve taşınmaz malları ile personeli de Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı'na devredilmiştir<sup>10</sup>.

## II. Kapatılan Devlet Personel Başkanlığı'nın Görevlerini Kim Yerine Getiriyor?

2017 yılında değişen hükümet sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanlığı teşkilatında da önemli değişik-

liklere gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile İnsan Kaynakları Ofisi kurulmuştur<sup>11</sup>. DPB kapandıktan sonra, görevlerinin İnsan Kaynakları Ofisi tarafından yürütülebileceği düşünülebilir. Buna karşın görevleri itibariyle İnsan Kaynakları Ofisi'nin tam olarak DPB yerine kurulduğunu söylemek güçtür<sup>12</sup>. 1 numaralı CBK'nın İnsan Kaynakları Ofisi'nin görevlerini düzenleyen hükmü incelendiğinde, belirtilen görevlerin genellikle Türkiye'nin insan kaynağının geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, kariyer ve performans yönetimi gibi konularda yoğunlaştığı görülmektedir<sup>13</sup>. Bunun yanında İnsan Kaynakları Ofisi, hem kamu hem özel sektördeki insan kaynakları bakımından çalışmalar yapmakla görevlendirilmiştir<sup>14</sup>. Bu kapsamda İnsan Kaynakları Ofisi'nin kamu personeline özgü temel ilkelerden ziyade özel sektörde görev yapan kişileri de kapsayacak biçimde

7 RG. 09.07.2018-30473.

8 703 sayılı KHK, Madde 123: " 8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kurulu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır."

9 703 sayılı KHK, Geçici Madde 3: "(1) 8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve diğer mevzuatla Devlet Personel Başkanlığına verilen görevler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl süreyle anılan Başkanlık tarafından yürütülmeye devam olunur. Bu sürenin bitiminde Başkanlık kapanmış sayılır."

10 703 sayılı KHK, Geçici Madde 3: "Başkanlık birimlerinin personel, taşınır ve taşınmazlar ve diğer ilgili hususlar bakımından Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına devri, bu Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 1 inci maddesinde belirtilen hükümler çerçevesinde Cumhurbaşkanınca belirlenen makam tarafından yürütülür."

11 1 numaralı CBK, Madde 525: "(1) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu kısmında; verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur."

"İnsan Kaynakları Ofisi Devlet Personel Başkanlığı gibi değil, kamu tüzel kişiliği olmasının yanında daha fazla uzman çalıştıran, iş analizi, iş değerlendirme, kariyer yönetimi, performans değerlendirme, hizmet içi eğitim gibi çok daha üst düzey kararları alabilen ve kurumlara bu konuda yardımcı olabilen bir yapıda örgütlenmelidir." ACAR, Osman Kürşat/AKMAN, Elvettin, "Türkiye'de Kamu Personel Politikalarının Süreç Modeli Çerçevesinde Analizi", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 11, S. 27, Mart 2019, 203-217, s. 214.

12 ACAR, s. 1031.

13 1 numaralı CBK, Madde 527/D: "(1) İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri şunlardır:

- Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkarmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek.
- Türkiye'nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek.
- Özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek.
- Politika kurullarının öncelendiği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak.
- Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek.
- Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli projeleri üretmek ve çalışmalar yapmak.
- Verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak.
- Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak." Ofislerin asıl fonksiyonlarının "proje geliştirme, raporlama, izleme ve analiz" olarak belirlendiği yönünde bkz. ULUSOY, Ali, Türk İdare Hukuku, Yetkin, Ankara 2023, s. 185.

14 ÇETİN, Abdullah, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi: Cumhurbaşkanlığı Ofisleri Üzerinden Bir Değerlendirme, Adalet, Ankara 2023, s. 52.

çalıştığı, ayrı bir uzmanlık gerektiren kamu personel hukukuna yön verebilmek üzere oluşturulmuş bir birim olmadığı anlaşılmaktadır.

Yine hükümet sistemi değişikliği akabinde çıkarılan 1 numaralı CBK ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı oluşturulmuş, başkanlığın altında da Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü kurulmuştur<sup>15</sup>. 1 numaralı CBK'nın 8. maddesinde Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün görevleri belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı'na vekâlet, seçimlerin yenilenmesi gibi işlemlerin yanında;

*“- Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef ve amaçlar çerçevesinde; memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerinin temel ilke ve esaslarının belirlenmesine, hukuki ve mali statülerinin ve uygulama esaslarının tespit edilmesine, düzenlenmesine, geliştirilmesine, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanmasına ilişkin iş ve işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek,*

*-Memur ve diğer kamu görevlilerine ilişkin mevzuat hükümlerinin uygulanmasını izlemek, uygulamaya birliğini sağlayıcı tedbirleri almak, uygulamayı yönlendirmek ve ortaya çıkacak tereddütleri gidermek,*

*-Kamu personel istihdam planlaması ile personel alım ve yerleştirilmesinde uygulanacak usul ve esasların belirlenmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,*

*- 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaş-*

*başkanlığı Kararnamesinde kamu kurum ve kuruluşlarının kadro, pozisyon, atama izni ve açıktan alım izinlerine ilişkin olarak öngörülen iş ve işlemleri yapmak, uygulamaları izlemek ve yönlendirmek”* gibi görevleri kapatılan DPB'nin görevlerinin bir kısmının Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü üzerine bırakıldığını göstermektedir<sup>16</sup>.

Bunun yanında mevzuatta önceden Devlet Personel Başkanlığı'na yapılan atıfların bir kısmının, DPB kapatıldıktan sonra “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” olarak güncellendiği görülmektedir. Örneğin 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin<sup>17</sup> 8. maddesinde yer alan “Devlet Personel Başkanlığı” ibaresi, “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” olarak değiştirilmiştir<sup>18</sup>. Bu kapsamda kamu personel sisteminde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın, DPB'ye ait bazı görevleri yürüttüğü anlaşılmaktadır.

Vurgulamak gerekir ki, görevleri karşılaştırıldığı İnan Kaynakları Ofisi, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı arasında bazı durumlarda yetki ve sorumluluk problemlerinin yaşanması muhtemel gözükmemektedir. Kamu personel sisteminde birliğin sağlanabilmesi amacıyla, kapatılan DPB'nin görevlerinin aktif olarak idari teşkilat içinde hangi birim tarafından yürütüleceğinin netliğe kavuşturulması, en azından mevcut yapılara ilişkin görev tanımlarının belirginleştirilmesi ihtiyacına dikkat çekmek gerekmektedir<sup>19</sup>.

15 8.12.2024 tarih ve 32766 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan 174 sayılı CBK'nın 3. maddesiyle İdari İşler Başkanlığı, Genel Sekreterliğe dönüştürülmüş olup, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü hâlihazırda Genel Sekreterliğin bir birimi olarak çalışmalarına devam etmektedir.

16 AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin, Ankara 2024, s. 714, dipnot 70.

17 RG. 10.07.2018-30474.

18 01.04.2021 tarih ve 31461 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan 73 sayılı CBK'nın 43. maddesiyle değişik.

19 Benzer yönde ayrıca bkz. ACAR, s. 1043-1044.

### III. DPB Kapanınca Ortaya Çıkan Problemler

#### A. Personel Hukukunun Uygulanmasına Görüş İsteme Sorunu

Kimi zaman eleştirilerle karşılaşmış olsa da DPB, 1960 yılında kurulmasından tamamen kapatılmasına kadar neredeyse altmış yıllık “başarılı bir geçmişe sahiptir.”<sup>20</sup> Zira kamu personel hukuku alanında pek çok belirsiz noktayı görüşleri ile açıklığa kavuşturmuş, karmaşık ve girift denebilecek bir alanda kamu yönetimine son derece önemli katkılar sunmuştur. Öyle ki DPB, verdiği binlerce görüşle Türk kamu personel hukukunu şekillendirmeyi başarmıştır. Mevzuatın yetersizliği, karmaşıklığı veya muğlaklığı nedeniyle ortaya çıkabilecek farklı uygulamaları bertaraf ederek uygulama birliği sağlayan görüşleri, idareciler için başucu bilgi kaynağı haline almıştır. Nitekim kapatılmış olmasına karşın, uygulamada halen DPB’nin eski görüşlerine bakılmakta, artık sitesinden ulaşılamıyor olsa bile<sup>21</sup>, farklı web sitelerinde yer verilmiş olan eski görüşleri kıymetinden bir şey kaybetmiş gözükmemektedir. Zira personel hukukunun bel kemiği olan ve fakat pek çok açıdan yetersiz ve karmaşık bir yapı arz eden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu DPB kapatıldığında güncellenmediğinden, personel

hukukunda benzer konularda sorunlar yaşanmaya devam etmektedir. Bu nedendir ki Gözler’in deyimiyile “DPB hayaleti” aramızda dolaşmaya devam etmekte<sup>22</sup> ve devlete hizmeti sürdürmektedir.

Personel hukukunda mevzuattan kaynaklı belirsizliklerin çözümlenmesinde görüş alınabilecek bir teşkilat biriminin kalmamasının uygulamadaki somut bir örneği olarak, 657 sayılı kanunun Ek 43. maddesi verilebilir. 2016 yılında 657 sayılı kanuna eklenen ilgili madde uyarınca, memura doğum sonrası yarım zamanlı çalışma hakkı getirilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında, “Yarım zamanlı çalışma hakkının kullanımına ilişkin usul ve esaslar ile bu haktan yararlanamayacak memurları; hizmet sınıfı, kadro unvanı, kurum veya teşkilat bazında birlikte veya ayrı ayrı belirlemeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.” hükmü yer almakta olup, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bu yana idare tarafından düzenleyici bir işlem yapılmamıştır. Bu nedenle uygulamada idareler, yarım zamanlı çalışma talebinde bulunan memurların taleplerini karşılamaktan çekinmiştir. Bu durum hem yargı organına hem de Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına pek çok kez yansımıştır. Uygulamada genellikle, 657 sayılı kanunda yer alan yarım zamanlı çalışma talebinin uygulanmasına ilişkin idare tarafından bir düzenleyici işlem yapılmadığı gerekçesiyle taleplerin reddedildiği görülmektedir<sup>23</sup>.

20 GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço”, www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm, Yayın Tarihi: 27.12.2019, (E.T. 25.02.2025).

21 9 Temmuz 2019 tarihinde kapatılmış olmasına rağmen, DPB’nin resmi web sitesine erişim uzun bir süre daha devam etmiştir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZLER, Kemal, “Devlet Personel Başkanlığı Web Sitesi Neden Hâlâ Yayında?”, www.anayasa.gen.tr/dpb.htm, Yayın Tarihi: 09.01.2020, (E.T. 25.02.2025).

22 GÖZLER, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri”, https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm. (E.T. 25.02.2025).

23 “...Ek 43 üncü Maddenin yarı zamanlı çalışma ile ilgili olarak, “Yarım zamanlı çalışma hakkının kullanımına ilişkin usul ve esaslar ile bu haktan yararlanamayacak memurları; hizmet sınıfı, kadro unvanı, kurum veya teşkilat bazında birlikte veya ayrı ayrı belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.” düzenlemesinin getirildiği, başvuranın bu haktan faydalanmak üzere başvuruda bulunduğu, ancak bu konuda Bakanlar Kurulu Kararı çıkmadığı için talebinin karşılanamadığının bildirildiği...”; “...yarım zamanlı çalışma hakkının kullanılmasının konuya ilişkin mevzuatın yürürlüğe girmesinden sonra mümkün olabileceğinin belirtildiği, bu aşamada Başkanlıklarınca bir mevzuat çalışmasının bulunmadığının bildirildiği...”; “...yarım zamanlı çalışma hakkının kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkili Bakanlar Kurulu ibaresinin Anayasal değişiklikler sonrasında Cumhurbaşkanlığının yetkili olması karşısında henüz bir düzenleme yapılmadığı için Bakanlıklarınca bir çalışma yapılmadığının belirtildiği...” görülmektedir. Aktaran, Kamu Denetçiliği Kurumu, Tavsiye Kararı, Başvuru No. 2023/19473, T. 25.01.2024.



Buna karşın bazen de kanundaki açık düzenleme nedeniyle yarım zamanlı çalışma imkânından kamu personelinin yararlandırıldığı, bu nedenle uygulamada bir birliğin bulunmadığını söylemek mümkündür. Oysa DPB, aktif olarak hukuki varlığını sürdürebilseydi, uygulamadaki bu sorun daha rahat çözümlenebilirdi.

Yalnızca mevzuatın yorumlanması noktasında değil, kamu hizmetine giriş, görevde yükselme, kurumlar arası nakil, toplu sözleşme gibi pek çok farklı alanda son derece önemli bir açığı kapatan<sup>24</sup> DPB'nin kaldırılmasıyla, “devlet personeline özgü bir kurum”<sup>25</sup> Türkiye’de kalmamıştır. DPB'nin şu an ulaşılması da mümkün olmayan eski görüşlerine dayanarak en fazla birkaç yıl daha kamu personel hukukunun muğlak alanlarını aydınlatmak mümkün olabilirse de, bu durum hızlı değişen mevzuat yapısı karşısında uzun vadede yeterli olmayacaktır.

## B. Yetki Karmaşası Sorunu

Yukarıda ifade edildiği üzere, her ne kadar açıkça düzenlenmese de DPB'nin görev ve sorumluluklarının Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü üzerine bırakılmış olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte İnsan Kaynakları Ofisi'nin de personel konularında bazı görev ve sorumlulukları bulunduğundan, bazı hallerde hem ofisin hem de genel müdürlüğün görüşlerinin birbiri ile uyumsuzluğu gibi sorunların yaşanması mümkündür. Kaldı ki bir de devreye Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı girdiğinde, yetki karmaşası daha da içinden çıkılmaz bir hal alması muhtemeldir. Kamu personel hukukuna ilişkin mevzuatın dağınık olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, kamu personeli hakkında alınacak kararlarda yeknesaklığı sağlayabilmek güçleşmektedir. Bu kapsamda personel hukuku gibi doğrudan kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda, yetki ve görev paylaşımının da

24 ALBAYRAK, Süha Oğuz, “Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 75, S. 4, 2020, 1517-1549, s. 1526-1527.

25 ALBAYRAK, s. 1536.

mevzuat kapsamında daha net bir şekilde belirlenmesi elzemdir.

### C. Uzman Personel Kaybı Sorunu

Önemli sorunlardan bir diğeri kapatılan DPB personeli bakımındandır. DPB personeli, yıllarca personel hukuku alanında görev yapıp uzmanlaşmış, belli bir tecrübe edinmiş donanımlı uzmanlardı. DPB kapatılınca bu uzmanlar Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı'na devredilmiştir. DPB personelinin en azından İnsan Kaynakları Ofisi'ne<sup>26</sup> veya Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'ne devri gerçekleştirilebilirdi. Fakat bu gerçekleşmediği için personel hukuku alanında uzman, yetişmiş personele kariyer ve liyakat ilkelerine pek de uygun olmayacak biçimde uzmanlıkları dışında görevler verildiği görülmüştür. Bu durum da personel hukuku alanında yetişmiş personelin süreç içinde kaybolmasına neden olmuştur.

### D. DPB'ye Yapılan Atıflar Sorunu

703 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığı'nın bir yıl sonra kapanmış sayılacağı belirtilmiş olmasına rağmen daha sonra çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde DPB'ye farklı görevler verildiği görülmüştü<sup>27</sup> ve pek çok mevzuatta mevcut görevlerde bir değişikliğe gidilmemiştir. DPB kapatıldıktan çok sonra yapılan mevzuat değişiklikleri kapsamında bu atıfların bir kısmının değiştirildiğini söylemek mümkündür. Bununla birlikte kamu personeli açısından genel kanun niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun pek

çok maddesinde DPB'ye yapılan atıflar geçerliğini korumaktadır. Örneğin kanunun, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personel atamasına lüzum gördükleri boş kadroların sayılarını, sınıf ve derecelerini Devlet Personel Başkanlığı'na bildireceklerine dair 46. maddesi, devlet memurluğu sınavlarının yapılmasına dair usul ve esasların Devlet Personel Başkanlığı'nca hazırlanacak bir yönetmelikle düzenleneceğine dair 50. maddesi gibi pek çok hükümde henüz bir değişiklik yapılmadığı görülmektedir.

Aradan yıllar geçmiş olmasına karşın memur ve diğer kamu görevlilerinin temel düzenlemesi olan 657 sayılı kanun ve diğer mevzuatta DPB'ye verilen bu görev ve sorumluluklarının neden hala değiştirilmediği konusu ise merak uyandırmaktadır.

## Sonuç ve Değerlendirme

Türk kamu personel hukukunun sacayaklarından biri olarak kabul edilen Devlet Personel Başkanlığı, kendisine yöneltilen eleştirilere rağmen personel rejiminin problemleri ve yorumlanmaya muhtaç mevzuatının uygulamaya aktarılmasında yıllarca idarenin en önemli destekçisi olmuştur. Bununla birlikte hükümet sistemindeki değişikliklerle birlikte, Devlet Personel Başkanlığı kapatılarak görev ve sorumluluklarının dağıtılması yoluna gidilmiştir. Bununla birlikte yıllarca kamu personel hukukunu yönlendirmeyi başarmış bir kurumu bir anda kapatmakla farklı sorunlar baş göstermiştir.

Bu sorunların başlıcaları; kamu personel hukukunda karmaşık mevzuatın anlaşılabilmesi için

26 GÖZLER, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri", <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilancio.htm>. (E.T. 27.02.2025).

27 Kapatılması öngörülen devlet personel başkanlığına 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde neden çok sayıda atıf yapıldığı sorusu haklı olarak yöneltilmiştir. Bu durumun mevzuat hazırlama tekniği ile örtüşmediği yönünde bkz. GÖZLER, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri", <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilancio.htm>. (E.T. 28.02.2025).

idarenin başvurup görüş isteyebileceği bir birimin kalmaması, Devlet Personel Başkanlığı'nın görev ve sorumluluklarının farklı idarelere dağıtılması ile ortaya çıkabilecek yetki karmaşası problemleri, kamu personeli konusunda alanında uzmanlaşmış personelin dağıtılmasıyla bu konudaki bilgi birikiminin zaman içinde yok olma tehlikesi ve mevzuatta kapatılan Devlet Personel Başkanlığı'na yapılan atıfların geçerliğini koruması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devlet Personel Başkanlığı kapatıldıktan sonra ortaya çıkan bu sorunların bir günde aşılama-ya-çağı açık olmakla birlikte, hukuken bazı adımlar atılması gerekmektedir. Zira hukuken en çetrefilli meselelerden olan kamu personeline dair meselelerde idarenin hareket alanını netleştirmesinde yardımcı olacak bir kurumun bulunmayışı, uzun vadede devlet işleyişini olumsuz etkileyebilir. Belki de hiç kapatılmaması gereken Devlet Personel Başkanlığı'nın<sup>28</sup>, merkezi idare içinde yeni bir örgütlenme şeklinde yeniden yapılandırılması<sup>29</sup> acilen gündeme getirilmelidir. Ancak bu şekilde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan memurluğun temel ilkeleri olan kariyer ve liyakat ilkelerine en uygun personel rejiminin yapılandırılması ve sürdürülmesi mümkün olabilir.

## KAYNAKÇA

ACAR, Osman Kürşat, "Devlet Personel Başkanlığı'ndan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisine: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C. 20, S. 78, 2021, 1026-1046.

ACAR, Osman Kürşat/AKMAN, Elvettin, "Türkiye'de Kamu Personel Politikalarının Süreç Modeli Çerçevesinde Analizi", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 11, S. 27, Mart 2019, 203-217.

AKGÜNER, Tayfun, Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul, 2016.

AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin, Ankara 2024.

ALBAYRAK, Süha Oğuz, "Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 75, S. 4, 2020, 1517-1549.

ÇETİN, Abdullah, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi: Cumhurbaşkanlığı Ofisleri Üzerinden Bir Değerlendirme, Adalet, Ankara 2023.

GÖZLER, Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço", [www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm](http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm), Yayın Tarihi: 27 Aralık 2019.

GÖZLER, Kemal, "Devlet Personel Başkanlığı Web Sitesi Neden Hâlâ Yayında?", [www.anayasa.gen.tr/dpb.htm](http://www.anayasa.gen.tr/dpb.htm), Yayın Tarihi: 9 Ocak 2020.

KARADAĞ, Metin, "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı", Amme İdaresi Dergisi, C. 33, S. 1, Mart 2020, 133-152.

ULUSOY, Ali, Türk İdare Hukuku, Yetkin, Ankara 2023.

28 Gözler, DPB'nin kapatılmak yerine olduğu gibi muhafaza edilerek Cumhurbaşkanlığına bağlanmasının daha iyi bir çözüm olacağını değerlendirmiştir. GÖZLER, "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Uygulamadaki Değeri", <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>. (E.T. 28.02.2025).

29 ALBAYRAK, s. 1545.

**Doç. Dr. Selim Çapar**

İçişleri Bakanlığı/AREM Başkanı

**Mehmet Koca**

İl Planlama Uzmanı/AREM

# Memurların Yargılanmasında Uygulama Sorunları

## Giriş

Kamu görevlileri içerisinde önemli bir yeri bulunan memurlar; kamusal görevleri ifa eden, devletin temel hizmetlerinin yerine getirilmesinde hayati görevler üstlenen ve toplumsal düzenin sağlanması bağlamında kritik önemi olan bir gruptur. Bununla birlikte memurların; görevlerini ifa ederken devletin ve vatandaşın haklarını korumak adına sorumlulukları da bulunmaktadır (Özdemir, 2022).

Kamusal görevleri yerine getiren memurlar, bazen görevleri sırasında yasaların çizmiş olduğu sınırların dışına çıkabilmekte ve konusu suç teşkil eden eylemlerde bulunabilmektedir. Böyle durumlarda memurların yargılanması ve cezalandırılması gündeme gelmektedir.

Bu minvalde memurların yargılanması hususu, kamu hukukunun önemli bir kısmını oluşturmaktadır ve bu süreç hem adaletin sağlanması noktasında hem de vatandaşlarca ülkenin hukuk sistemine güveninin devam ettirilmesinde kritik bir işlev görmektedir (Özdemir, 2022).

Türkiye’de memurların yargılanması, Anayasa’ya ve ilgili kanunlarla ilişkili olarak belirli bir sistema-

tik doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Türk hukukunda memurların yargılanması hususu daima önemli bir yer edinmiş ve “Memurin Muhakemat-ı Hakkında Kanun-u Muvakkatın” 1913 senesinde kabul edilmesine değin, memurlar hakkında gerek ceza soruşturması gerekse de yargılanması idari aşamalarda gerçekleştirilmiştir. Müteakiben soruşturma aşaması idari niteliğini korurken yargılama aşaması adli süreçlere bırakılmıştır. Aralık 1999 tarihinde kabul edilen 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” ile soruşturma kısmı da adli makamlara bırakılmış, bununla birlikte soruşturmaya izin verip vermeme hususundaki karar ise idari makamlar tarafından kullanılmıştır (Akyıldız, 2001: 1).

Bununla birlikte memurların yargılanmasında zaman zaman çeşitli uygulama sorunları ile karşılaşıldığı da görülmektedir. Bu sorunlar bir taraftan yargı organlarının karar verirken karşılaştıkları zorlukları içerirken diğer taraftan da kamu görevlilerinin haklarının korunmasında karşılaşılan sorunları içermektedir. Memurların yargılanmasının gerçekleştirilmesi esnasında karşılaşılan bazı uygulama sorunlarının gerçekliğinden hareketle idari ve ceza hukuku arasındaki sınırların belir-





sizliğinden doğan yargı yetkisi ve usulüne ilişkin sorunlar ile yargılama süreçlerinin uzunluğu gibi bazı unsurlar memurların yargılamasına ilişkin uygulama sorunlarına örnek teşkil edebilmektedir.

Çalışmanın konusunu Türkiye’de memurların yargılanması oluşturmaktadır. Bu çalışmada memurların yargılanmasında yaşanan uygulama sorunlarına kısaca değinilmesi amaçlanmış olup çalışmada literatür taramasına dayalı nitel bir araştırma yöntemi takip edilecektir.

Çalışmada öncelikle konuya yönelik kavramsal bir çerçeve çizilecek, müteakiben de memurların yargılanması sürecindeki uygulama sorunlarına değinilecek ve çalışma sonuç bölümü ile nihayete erdirilecektir.

## 1. Kavramsal Çerçeve

Bu çalışmanın da başlığını oluşturan memurların yargılanmasında yaşanan uygulama sorunlarına geçmeden önce konuya ilişkin kavramsal çerçe-

venin sunulmasının okuyucunun konuyu daha iyi bir şekilde kavramasını sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu minvalde kamu hizmeti, kamu görevlisi, memur kavramları ile idari ve adli yargı sistemlerine yönelik açıklamaların yararlı olacağı düşünülmektedir.

İdare hukukunun en temel ve kurucu kavramı olmakla birlikte en tartışmalı kavramlarından da bir tanesi olan kamu hizmeti (Çal, 2007: 601) kavramı, 1800’lü yılların sonlarına doğru ortaya çıkmış, dünyadaki gelişimine ve önemine paralel bir şekilde Türk hukuk sistemi içerisinde de kendine yer edinmiştir. Kamu hizmeti kavramının Türk idare hukuku açısından önemi hemen hemen her dönemde devletle alakalı normlarda düzenleme konusu yapılmış ve kaynaklanmıştır (Yılmaz, 2008: 1216).

Kamu hizmeti kavramı TDK’da (2025a) “Devlet ve öteki kamu tüzel kişileri tarafından halkın genel ve ortak gereksinimlerinin karşılanması maksadıyla yapılan hizmetlerin tümü; amme hizmeti” şeklinde tanımlanmıştır.

Onar (1966:13) tarafından kamu hizmeti “*devlet veya diğer kamu tüzel kişilerince veya bunların ya-  
kın kontrolleri altında özel teşebbüs eliyle kamuya  
arz edilmiş olan, genel ve kolektif ihtiyaçları karşı-  
lamak ve kamu yararını sağlamak için uygulanan  
devamlı ve düzenli faaliyetler*” olarak belirtilmiştir.

Diğer bir tanımda ise kamu hizmeti “*toplum için  
önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın  
tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya  
onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir  
faaliyetler*” olarak tanımlanırken, bir başka tanım-  
da ise kavram “*kamu tüzel kişisi tarafından sağla-  
nan veya üstlenilen kamu yararı amacına yönelik  
bir faaliyet*” olarak tanımlanmıştır (Çal, 2007: 606-  
607).

Kamu görevlisi kavramının her koşul altında genel  
geçer olabilecek şekilde tam ve kesin bir tanımını  
ortaya koymak oldukça zor olmaktadır. Bunun en  
büyük sebeplerinden bir tanesi ise farklı ülkelerin,  
kendi toplumsal, politik ve teknik mülahazalardan  
dolayı kamu görevlisini farklı tanımlamasından  
kaynaklanmakta olup aynı ülkenin farklı kanunları  
bakımından dahi farklı tanımlar ile karşılaşılabil-  
mektedir (Yüksel, 2019: 3).

Kamu görevlisi kavramı esasında memur kavramı-  
nın bir üst kavramı niteliğine sahip olup memur  
kavramından daha geniş bir duruma karşılık gel-  
mektedir. Kavram TDK’da (2025b) geniş bir şekilde  
“*Devlet hizmetinde çalışan kişi; kamu personeli*”  
olarak tanımlanmıştır.

Bununla birlikte Türk hukuk sistemi içerisinde  
kamu görevlisi olgusu ile alakalı tanım olarak kul-  
lanılabilecek iki düzenleme bulunmaktadır. Bun-  
lardan ilki 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları  
Kanunu, ikincisi ise 5237 sayılı Türk Ceza Kanu-  
nu’nda geçmektedir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri

Sendikaları Kanununun 3. maddesine göre kamu gö-  
revlisi, “*Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü  
dışındaki bir kadro veya sözleşmeli personel pozis-  
yonunda çalışan, adaylık veya deneme süresini ta-  
mamlamış kamu görevlileri*” olarak ifade edilmiş-  
tir. Bu tanımdan da görüleceği üzere bir kimsenin  
kamu görevlisi olabilmesi için bir kamu kurum  
ve kuruluşunda çalışması, işçi statüsü dışında  
kadrolu ya da sözleşmeli personel statüsünde  
bulunması ile adaylık ve deneme süresini tamam-  
lamış olması şartları bulunmaktadır. Bahsi geçen  
bu tanımda, kişinin yaptığı iş ya da görev değil,  
çalıştığı yer ya da çalışma statüsü esas alınmıştır.  
5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6. maddesinde  
ise kamu görevlisi “*kamusal faaliyetin yürütülme-  
sine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir  
surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*”  
olarak tanımlanmış ve 4688 sayılı kanundaki tanı-  
mın aksine, kişinin kamu görevlisi sayılması için  
yaptığı iş esas alınmıştır (Aydın, 2010: 112).

Kamu görevlisinde olduğu gibi memur kavramın-  
da da hem ulusal hem de evrensel hukuk bağla-  
mında genel geçerliliği olan standart bir “memur”  
tanımı bulunmamaktadır. Memur kavramının tanı-  
mı ülkeden ülkeye değişebilmekte ve her ülkenin  
toplumsal, politik, iktisadi ve ekinsel yapılarının  
gereklerine göre düzenlenmektedir (Bucaktepe,  
2014: 462).

Memur kavramının kamu görevlisi tanımına göre  
daha dar bir muhteviyatı bulunmaktadır. 657 sa-  
yıylı Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesinde  
memur “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın,  
Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel ida-  
re esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu  
hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun  
uygulanmasında memur sayılır*” şeklinde tanımlan-  
mıştır (Mevzuat, 2025a).

Anayasa'nın 128. maddesinde ise memur kavramının "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" ifadesiyle genel bir çerçevesi çizilmiştir (Mevzuat, 2025b).

İdari yargı "yürütme ve idarenin hukuka aykırı işlemlerini iptal etmek; idari işlem ve eylemlerden zarar görenlerin zararlarının tazminini sağlamakla görevli yargı düzenini ifade ederken, idari yargı düzeninde son mercii Danıştay'dır. Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme yeridir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. Danıştay dışındaki idari yargı düzenine dâhil mahkemeler ise idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri ve bölge idare mahkemelerinden oluşmaktadır".

Adli yargıda ise "ceza davaları ile kişiler arasında çıkan hukuki uyuşmazlıklar çözümlenmektedir. Adli yargı düzeninin yüksek mahkemesi Anayasa'nın 154. maddesi gereğince Yargıtay'dır. Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme yeridir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmaktadır. Adli yargı düzeni içindeki mahkemeler hukuk ve ceza mahkemeleri olarak ikiye ayrılmakta olup hukuk mahkemeleri, sulh hukuk ve asliye hukuk mahkemeleri ile özel kanunlarla kurulan asliye ticaret mahkemeleri, iş mahkemeleri, kadaströ mahkemeleri gibi diğer mahkemelerden oluşmaktadır. Ceza mahkemeleri ise asliye ceza ve ağır ceza mahkemeleri ile özel kanunlarla kurulan diğer ceza mahkemeleridir. 5235 sayılı kanunla adli yargı düzeninde Yargıtay'ın iş yükünü hafifletmek üzere böl-

ge adliye mahkemeleri de kurulmuştur. Bölge adliye mahkemelerinin esas görevi, adli yargı ilk derece mahkemelerince verilen ve kesin olmayan hüküm ve kararlara karşı yapılacak başvuruları inceleyip karara bağlamaktır. Bölge adliye mahkemeleri de hukuk ve ceza dairelerinden oluşmakta ve her bölge adliye mahkemesinde en az üç hukuk ve en az iki ceza dairesi bulunmaktadır" (Yıldırım, 2019: 36).

## 2. Memurların Yargılanmasında Karşılaşılan Sorunlar

Memurların yargılanmasında karşılaşılan uygulama sorunlarına geçmeden önce memurların yargılanmasına ilişkin hükümlere ve memur suçlarına yönelik kısaca bazı açıklamaların yapılmasının da faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

1982 Anayasasının 129. maddesinin son fıkrasında "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır" hükmü getirilmiştir. Yine Devlet Memurları Kanunu'nun 24. maddesinde de "Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir" hükmüne yer verilmiştir (Çağlayan, 2003: 105).

Bu bağlamda Türk hukuk sistemi dahilinde adli suçlardan ötürü memurlar hakkında soruşturma açılması ve kovuşturma yapılması özel bir sisteme tabi tutulmuş, bu hususta 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (MMH-KM), memurun görevi başında ya da göreviyle ilgili bir suç işlemesi halinde, memur hakkında



**Ayrıca yine iş bu kanunun 16. maddesinde de “Kanunlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın uygulanacağı belirtilen hallerde bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı ve Kanunlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın uygulanmayacağı belirtilen hallerde genel hükümlerin uygulanacağı” ifade edilmiştir**



ceza kovuşturmasının başlatılmasını ve yürütülmesini özel bir usule bağlayan ilk kanun olmuştur. Uzun yıllar yürürlükte kalan bu kanun, 04 Aralık 1999 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 02 Aralık 1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un 18’inci maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır (Katı ve Alpaslan, ty: 1).

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un 1. maddesinde kanunun amacının, “memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemek” olarak belirtilmiş, 2. maddesinde ise bu kanunun “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanacağı, görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlara ilişkin kanun hükümleri ile suçun niteliği yönünden kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usullerine ilişkin hükümlerin saklı olduğu, ağır cezayı gerektiren suçüstü halinin genel hükümlere

tabi olduğu, disiplin hükümlerinin saklı olduğu, 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 243 ve 245. maddeleri ile 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 154. maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında açılacak soruşturma ve kovuşturmalarda bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı” hüküm altına alınmıştır. Ayrıca yine iş bu kanunun 16. maddesinde de “Kanunlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın uygulanacağı belirtilen hallerde bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı ve Kanunlarda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın uygulanmayacağı belirtilen hallerde genel hükümlerin uygulanacağı” ifade edilmiştir (Mevzuat, 2025c).

İş bu Kanunun 1 ve 2. maddelerinden de görüleceği üzere bu kanunun memurların sadece “görevleri sebebiyle” işledikleri suçlar için uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Yürürlükten kaldırılan “Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat” ise memurların hem “görevden doğan” hem de “görevleri sırasında” işledikleri suçlar için uygulanmaktayken bu kanunla memurların “görevlerini yaptıkları sırada” işledikleri suçlar kapsam dışı bırakılmış ve sadece “görevleri sebebiyle” işledikleri suçlar kapsam dahiline alınmıştır (Katı ve Alpaslan, ty: 2-3).

Memur suçlarına bakacak olursak Kalebaşı, Türk Ceza Kanunu'nun ilgili maddeleri gereğince memur suçlarını gerçek ve görünüşte memur suçları olmak üzere ikiye ayırmıştır. Kalebaşı'na göre Türk Ceza Kanunu'nun ilgili maddeleri gereğince gerçek memur suçları; işkence (m.94), haksız arama (m.120), dilekçe hakkının kullanılmasının engellenmesi (m.121), görev sırasında din hizmetlerini kötüye kullanma (m.219), zimmet (m.247), irtikap (m. 250), denetim görevinin ihmali (m.251), rüşvet (m.252), zor kullanma yetkisine ilişkin sınırın aşılması (m.256), görevi kötüye kullanma (m.257), göreve ilişkin sırrın açıklanması (m. 258), kamu görevlisinin ticareti (m.259), kamu görevinin terki veya yapılmaması (m.260), kişilerin malları üzerinde usulsüz tasarruf (m.261), kamu görevlisinin suçu bildirmemesi (m.279), muhafızın görevini kötüye kullanması (m.295), askerî komutanlıkların gasbı (m.317), seferberlikle ilgili görevin ihmali (m.324) olarak sıralanmıştır.

Türk Ceza Kanunu'na göre görünüşte memur suçları ise kasten yaralama (m.86), cinsel saldırı (m.102), çocukların cinsel istismarı (m.103), cinsel taciz (m.105), kişiyi hürriyetinden yoksun kılma (m.109), eğitim ve öğretim hakkının engellenmesi (m.112), kamu hizmetlerinden yararlanma hakkının engellenmesi (m.113), siyasi hakların kullanılmasının engellenmesi (m.114), inanç, düşünce ve kanaat hürriyetinin kullanılmasını engelleme (m.115), konut dokunulmazlığının ihlali (m.116), iş ve çalışma hürriyetinin ihlali (m.117), haberleşmenin gizliliğini ihlal (m.132), kişiler arasındaki konuşmaların dinlenmesi ve kayda alınması (m.133), özel hayatın gizliliğini ihlal (m.134), kişisel verilerin kaydedilmesi (m.135), verileri hukuka aykırı olarak verme veya ele geçirme (m.136), resmi belgede sahtecilik (m.204), resmî belgeyi bozmak, yok et-

mek veya gizlemek (m.205), fuhuş (m.227), nüfuz ticareti (m.255), suç delillerini yok etme, gizleme veya değiştirme (m.281), suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama (m.282), suçluyu kayırma (m.283), tutuklu, hükümlü veya suç delillerini bildirmeme (m.284), gizliliğin ihlali (m.285), kaçmaya imkan sağlama (m.294), infaz kurumuna veya tutukevine yasak eşya sokmak (m.297) olarak sıralanmıştır (Kalebaşı, 2021: 129-293).

Memurların yargılanmasında karşılaşılan uygulama sorunlarına bakıldığında karşımıza ilk çıkanın genelde yargılama usul ve yetkisine yönelik idari ve adli yargı arasındaki sınırların belirsizliği olmuştur. Bu doğrultuda Akyıldız (2001: 2) memur kavramı gibi memur yargılamasının da hem ceza hem de idare hukukunun ortak konularından birisi olduğunu ve bu iki hukuk dalının kesiştiği çok sayıda alan bulunduğunu, bununla birlikte idare hukukundaki görece daha az sorunlu niteliğine rağmen konunun özünü oluşturan memur kavramının ceza hukuku dalında çok grifit bir görünümüne sahip olduğunu ifade etmiştir.

Bu kapsamda Yıldırım (2015) yargı yetkisine ilişkin görüşlerinde kamu görevlilerinin, görevleriyle ilgili olarak suç işledikleri hallerde, yargı organları önünde hesap verebilmeleri için idari mercilerin onayına ihtiyaç olduğunu ve bu durumun memur hakları açısından önemli bir sorun teşkil edebildiğini ifade etmiş ve idari makamların yargılamaya ilişkin izni verme süreçlerinin çoğu zaman uzun ve karmaşık olduğundan bunun zamanında ve doğru bir biçimde yargılamanın yapılmasını engelleyebileceğini belirtmiştir.

Aynı zamanda Yıldırım (2015) özellikle memurların yargılanması sürecinde idarenin kamu görevlilerine ilişkin savunma ve hukuki



yardımlarının yetersiz oluşunun bu sorunu daha da derinleştirdiğini ifade etmiştir.

Memurların yargılanmasında karşılaşılan uygulama sorunlarına yönelik yargılama usulüne ilişkin düşüncelerinde Kara (2017) memurların yargılanmasında gerçekleştirilen usullerin de tartışma konusu olabildiğini, genel manada memurların yargılanmasının adli yargı yerine idari yargı alanında gerçekleştirildiğini, bununla birlikte bazı davalarda adli yargının yetkili olup olmadığı konusundaki belirsizliklerden ötürü yargılamanın uzadığını ve memurların yargılanması noktasında karmaşıklığın artabildiğini ifade etmiştir.

Memurların yargılanması sürecinde karşılaşılan bir diğer önemli problem alanı da yargılama sürelerinin uzunluğu olmaktadır. Memurların yargılanması genelde uzun süreleri bulabilmekte ve bu durum, özellikle görevden uzaklaştırma, tutuklama ve diğer yaptırımlar açısından bazı hak mahrumiyetlerine neden olabilmektedir (Öztürk, 2020).

Dursun'a göre (1994:6) yargılamaların uzaması kanun önünde eşit adalet ilkesini de tahrip etmektedir. Yığılan davalar kanun önünde adaletin eşit dağıtımını zorlaştırmakta ya da imkânsız bir hale getirebilmektedir. Yine Dursun'a göre davaların yoğunluğunu gören hâkimler, belirli bir zaman içerisinde belli bir miktar davayı karara bağlamak zorunluluğunun etkisi altında bazı işleri hızlı ve etkin olmayan incelemelerle sonuçlandırma eğilimine girebilmektedir. Bunun neticesinde ise memurların yargılanması esnasında verilen kararlar arasında tutarsızlık ve farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Özellikle farklı yargı birimlerinin, aynı ya da benzer haller karşısında farklı kararlar alması, hukukun öngörülebilirliği ilkesini etkileyebilmektedir. Alınan kararlar arasında görülen bu tür farklılıklar memurların yargılanmasında ve bunun sonuçlarında mağduriyetlere neden olabilmektedir (Kara, 2017).

Bu kapsamda yargı süreçlerinin uzunluğu memurların çalışma hayatlarında ciddi problemlere

neden olabilmekte ve uzun süren yargılamalar ile bazı durumlarda alınan kararlar arasındaki farklılıklar yaşanan mağduriyetler üzerinden memurların yargılanmasında karşılaşılan sorunlara örnek teşkil edebilmektedir (Öztürk, 2020).

## Sonuç ve Öneriler

Kamu görevlileri içerisinde önemli bir yeri bulunan memurlar; kamusal görevleri ifa eden, devletin temel hizmetlerinin yerine getirilmesinde hayati görevler üstlenen ve toplumsal düzen ile işleyişin sağlanması noktasında kritik önemi olan bir gruptur.

Memurların yargılanmasında karşılaşılan uygulama sorunları, adaletin doğru bir şekilde sağlanmasını engelleyen önemli unsurlardandır. Bu sorunların halledilmesi ise bir taraftan memurların haklarının korunması diğer taraftan da kamu yönetiminin etkinlik ve verimliliği için hayati bir işleve sahiptir.

Türkiye’de memurların yargılanması konusu Anayasaya ve ilgili kanunlarla ilişkili olarak belirli bir sistematik doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Türk hukukunda memurların yargılanması hususu daima önemli bir yer edinmiş ve “Memurin Muhakemat-ı Hakkında Kanun-u Muvakkatın” 1913 senesinde kabul edilmesine değin, memurlar hakkında gerek ceza soruşturması gerekse de yargılaması idari aşamalarda gerçekleştirilmiştir. Müteakiben soruşturma aşaması idari niteliğini korurken yargılama aşaması ise adli makamlarca takip edilmiştir. 1999 senesinde kabul edilen 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” ile soruşturma kısmı da adli makamlara bırakılmış, bununla birlikte soruşturmaya izin

verip vermeme durumu ise idari makamların takdirine bırakılmıştır.

Memurların yargılanmasının gerçekleştirilmesi esnasında karşılaşılan bazı uygulama sorunlarının gerçekliğinden hareketle idari ve ceza hukuku arasındaki sınırların belirsizliğinden doğan yargı yetkisi ve usulüne ilişkin sorunlar ile yargılama süreçlerinin uzunluğu gibi bazı unsurlar ise memurların yargılanmasına ilişkin uygulama sorunlarına örnek teşkil etmiştir.

Bu doğrultuda memurların yargılanması hususu hem ceza hem de idare hukukunun ortak konularından birisi olması nedeniyle bu iki hukuk dalının ortak paydasında yer almıştır. Bu durumun idare hukukundaki görece daha az sorunlu niteliğine rağmen, aynı zamanda konunun özünü oluşturan memur kavramının ceza hukuku dalında çok karmaşık bir görünüme sahip olmasına neden olmuştur.

Memurların yargılanması hususunda bazı davalarda adli yargının yetkili olup olmadığı konusundaki belirsizliklerden ötürü yargılamalar uzayabilmekte ve memurların yargılanması noktasında karışıklık artabilmektedir. Ayrıca izin süreçleri ve bazı durumlardaki yargı yetkisi karışıklığından ötürü yargılama sürelerinin uzunluğu özellikle görevden uzaklaştırma, tutuklama ve diğer yaptırımlar açısından bazı hak mahrumiyetlerine de neden olabilmektedir.

Bu noktadan hareketle memurların yargılanmasına ilişkin uygulamada karşılaşılan sorunların çözümü hususunda genel olarak yargı yetkisi ve usul kurallarına ilişkin sınırların net bir şekilde çizilmesinin ve yargılama sürelerinin iyileştirilerek mağduriyetlerin önüne geçilmesinin önemli olduğu değerlendirilmektedir.

## Kaynakça

Akyıldız, A. (2001) Memur Yargılamasında İdari Süreç, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5.2.

Aydın, H. (2010) Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:68, Sayı: 2010/1, ss. 109-128.

Bucaktepe, A. (2014) Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVIII, Sa. 3-4, ss. 459-489.

Çal, S. (2007) Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI, Sa.1-2, ss. 599-655.

Çağlayan, R. (2003) Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin 4483 sayılı Kanunun Hakkında Bir Değerlendirme, AÜEHFD, C. VII, S. 1-2, ss. 105-128.

Dursun, H. (1994) Türk Yargısında Davaların Uzamasının Nedenleri ve Çözüm Önerileri, Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No: 2348, Ankara.

Kalebaşı, A. T. (2021) 4483 Sayılı Kanun Bağlamında Memur Suçlarının Tespiti Sorunu, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İstanbul.

Kara, H. (2017) Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Yargılanması ve Uygulama Sorunları, İstanbul: Hukuk Yayınları.

Katı, M. A. ve Alpaslan, S. (ty) 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’a Göre Soruşturma Usulü, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ankara.

Mevzuat (2025a) Devlet Memurları Kanunu, [https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?](https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?Mevzuat-)

No=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5, Erişim Tarihi: 18.02.2025.

Mevzuat (2025b) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi: 18.02.2025.

Mevzuat (2025c) Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?Mevzuat-No=4483&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 18.02.2025.”

Onar, S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt (1). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Özdemir, A. (2022) Memurların Yargılanması ve İdari Yargı, İstanbul: Beta Yayınları.

Öztürk, A. (2020) Memurların Yargılanmasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları, Hukuk Dergisi, 25(3), ss.45-62.

TDK (2025a) Kamu Hizmeti, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 17.02.2025.

TDK (2025b) Kamu Görevlisi, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 17.02.2025.

Yüksel, G. (2019) Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Yargılanma Usulü, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Yıldırım, T. (2019) Yargı Yetkisi ve Yargı Düzenleri, Ed. Ş. Y. Akgül, içinde İdari Yargı (ss. 25-45), Anadolu Üniversitesi Yayını No: 3645, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.

Yıldırım, C. (2015) İdari Yargı ve Kamu Görevlileri, Ankara: Adalet Yayınları.

Yılmaz, D. (2008) Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XII, Sa. 1-2, ss. 1215-1234.



# Kamu Personel İstihdamında Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi\*

## Öz

İdarenin yargı yoluyla denetlenmesinin esasları, sözlü sınavların denetlenmesi konusunda yol gösterici olmaktadır. Şüphesiz idari yargı yetkisi, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdare mahkemeleri, yerindelik denetimi yapamaz, idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak biçimde karar veremezler. Ancak sözlü sınavların denetlenmesi, yerindelik denetimi değil, ilgili mevzuat uyarınca usûlüne uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesi; yani hukuka uygunluk denetimidir. Sözlü sınavlar ile ilgili temel sorun, sözlü sınavın denetlenmesi ve eğer hukuka aykırılık söz konusu ise bunun kanıtlanıp kanıtlanamaması ile ilgilidir. Dolayısıyla sözlü sınavların yapılmasını öngören düzenlemelerin subjektif değerlendirmelere imkân vermeyecek şekilde ve ayrıntılı olarak belirtilmesi, sözlü sınavların ses ve görüntü kaydının alınması<sup>1</sup> ve bu kayıtların en azından dava açma süresi geçinceye kadar saklanmasına ilişkin kuralların mevzuat ile düzenlenmesi, sözlü sınav konusundaki ispat sorununu

ortadan kaldıracak ve yargı tarafından yapılacak olan hukuka uygunluk denetiminin sınırlarını belirleyecek, ayrıca hukuki istikrar ve güven ilkesinin gerçekleşmesini sağlayacaktır. Sözlü sınavın kayda alınmasının ve sınav evrakı gibi saklanmasının mevzuat ile düzenlenmesi, sözlü sınavın kayda alınmaması veya saklanmaması hâlinde, iptal edilmesine hukuki gerekçe oluşturacaktır. Sözlü sınavda başarısız sayılma işleminin yargısal denetimini kolaylaştıracak altyapının bütün unsurlarıyla oluşturulmasını sağlamak, hukuka bağlı idarenin görevidir<sup>2</sup>. Hukuk Devleti ilkesi de idari işlemlerin yargısal denetimini olanaksızlaştıracak ya da güçleştirecek düzenlemelere izin vermemektedir.

## GİRİŞ

Özellikle A grubu kadrolar gibi, özel mevzuat hükümleri uyarınca yazılı, yarışma ve yeterlik sınavları ile girileceği belirtilen kariyer mesleklerini oluşturan memurluklar için, öncelikle ÖSYM'nin yapacağı KPSS sonuçlarına göre aday çağırılması koşuluyla idarelerin kendi mevzuat hükümlerinin

\* Bu metin, yazarın “DMK Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş” (Yetkin Yayınevi Ankara-2009) eserinden derlenmiş ve alınmıştır.

1 “Sözlü sınavda verilen yanıtların, teknolojik olanaklardan yararlanılarak kayıt altına alınması suretiyle, objektif nitelikte incelenip denetiminin yapılmasına olanak tanınmasının, hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi açısından önemli ve yerinde bir uygulama olacağı düşünülmektedir”. Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:21.05.2008. Esas:2007/1771. Karar:2008/3008. Danıştay Dergisi. (Yıl:38. Sayı:119. Ankara. 2008). s.191-194; “Sözlü sınavla ilgili kriterlerin düzenlendiği yönetmelikte hüküm bulunmasa dahi; sözlü sınavın niteliği gereği, yargı denetimine olanak tanıyacak şekilde, ayrıntılı sınav tutanağı düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir”. Danıştay. 12.Daire. Karar Tarihi:09.06.2008. Esas:2008/535. Karar:2008/3422. Danıştay Dergisi. (Yıl:38. Sayı:119. Ankara. 2008). s.407-408.

2 Danıştay. 12.Daire. Karar Tarihi:09.06.2008. Esas:2008/535. Karar:2008/3422. Danıştay Dergisi. (Yıl:38. Sayı:119. Ankara. 2008). s.408.

uygulanmasına imkân tanınmıştır. Bu bağlamda kamu idare, kurum ve kuruluşları, kendi mevzuat hükümleri doğrultusunda ÖSYM Başkanlığı aracılığıyla veya kendileri yazılı sınav gerçekleştirebilirler ve bunun yanında sözlü sınav da yapabilirler. Ancak yapılacak olan yazılı ve/veya sözlü sınavların özelliklerinin objektif esaslar çerçevesinde önceden belirlenmiş olması da gerekir<sup>3</sup>.

Devlet memurlarının performansının ölçülmesinde sözlü sınavlar büyük önem taşımaktadır. Ancak sözlü sınavların subjektif değerlendirmelere açıklığı ve özellikle siyasi nedenler başta olmak üzere değişik nedenlerle adam kayırmaya (patronaj) zemin hazırladığı da gözden kaçmamalıdır<sup>4</sup>. Bu nedenle sözlü sınavın yargı yoluyla denetlenmesi önem teşkil eder. Her ne kadar Danıştay 1. ve 8.

Dairelerinin vermiş olduğu kararlarda değişik nedenlerle sözlü sınavların yargı yoluyla denetiminin yapılamayacağı<sup>5</sup> belirtilmişse de bu kararlarda belirtilen, sözlü sınavın denetiminin yapılamama nedenlerinin geçerliliğinin kalmadığı görülmektedir. Sözlü sınavlarda ayrıntılı tutanak tutulması<sup>6</sup>, ses ve görüntü kaydı alınması, günümüz teknolojik imkânları göz önüne alındığında zor değildir. Dolayısıyla sözlü sınavlarda adayın başarı durumunun kanıtlanması mümkündür. Danıştay'ın 'sözlü sınavın denetlenebileceğine' hükmettiği kararları da bulunmaktadır. Örneğin Danıştay 5. Dairesi, "sınav değerlendirme kurulu üyelerinin puanları arasında fahiş farklar bulunması hâlinde sözlü sınavın iptal edileceğine" dair vermiş olduğu kararla sözlü sınavın hukuka uygunluğunu

3 Yapılan sınavda başarı notunun 70 olduğunun sınav öncesi duyurulmadığı gerekçesi ile yapılan sınavın iptali istemiyle açılan davada Danıştay 5. Dairesi şu kararı vermiştir: "Sınavın yapıldığı sırada Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde müfettişlik yeterlik sınavında başarılı sayılabilmek için belli bir puan ve üzerinde not alınması gerektiği şeklinde objektif bir ölçütün getirilmediği, sınav komisyonu üyelerinin 'başarılıdır' veya 'başarısızdır' şeklindeki kanaatine göre sonucu varıldığı anlaşılmaktadır. Oysa ölçme ve değerlendirme yöntemleri içerisinde en objektif yöntem olduğu kabul edilen yazılı sınavında, başarılı sayılabilmek için alınması gereken en az puanın önceden belirlenmesi yerine sınav komisyonu üyelerinin kanaatinin dikkate alınmasının yazılı sınav mantığına uygun düşmediği açıktır. Ayrıca, sınav komisyonunca başarı notunun belirlenmesi hâlinde, bunun sınavdan makul bir süre önce adaylara duyurulması gerektiği kuşkusuzdur. Buna ilaveten, 19.10.2002 tarihli 24911 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak değiştirilen Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde müfettişlik yeterlik sınavında 100 puan üzerinden 70 puan alınmasının, başarılı olma koşulu olarak getirilmiş olması dikkate alındığında adayın durumunun, ölçütleri objektif olarak önceden belirlenen yeni bir sınav yapılmak suretiyle yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir". Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:21.01.2004. Esas:2003/4106. Karar:2004/83. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankası. E.T.12.03.2007>.

4 GÜRAN. Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri. s.85vd.

5 Danıştay, "Sözlü sınavlarda sorulan soru ve verilen cevaplarla ilgili bir tespit yapılamadığından ve sınavı giren kişiler tarafından sözlü sınavda başarılı oldukları yolunda kanıtlayıcı herhangi bir belge de ibraz edemediklerinden dolayı sözlü sınavların yargı yoluyla denetlenmesinin mümkün olmadığına" karar vermiştir. Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:06.12.1982. Esas:1978/2228. Karar:1982/11415. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankası. E.T.12.03.2007>. Danıştay 8.Dairesinin sözlü sınavın yargısal denetiminin yapılamayacağını belirttiği bir başka kararında ortaya koyduğu gerekçe şu şekildedir: "İdare Mahkemesince, yazılı sınavda jüri üyelerinin tümünün sınav kâğıdını 80 puan olarak değerlendirdiği hâlde, aynı jüri üyelerinin sözlü sınavda değişik notlar (40,40,75,55,75) vermek suretiyle objektif değerlendirme ölçütlerinden uzaklaştığı, sözlü sınav sonucu düzenlenen sözlü sonuç belgesinde takdir edilen ve birbirleriyle çelişen notların hangi objektif ölçüte göre değerlendirildiği idare tarafından ortaya konulmadığı gerekçesiyle dava konusu işlem iptal edilmiştir. Oysa sözlü sınavın doğası gereği, ilgilinin sınav sırasındaki performansının değerlendirilmesi söz konusudur. Ses, görüntü kaydı ya da detaylı tutanak tutulmadıktan sonra, ilgilinin sözlü sınav performansının sonradan değerlendirilmesinin yapılamayacağı, bilirkişi incelemesine de konu edilemeyeceği açık olduğundan dolayı yazılı ve sözlü sınav arasındaki değerlendirme farklılığının hukuka aykırı olduğu söylenemez". Danıştay. 8.Daire. Karar Tarihi:20.09.2004. Esas:2004/341. Karar:2004/3332. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankası. E.T.12.03.2007>. Danıştay 8.Dairesi, "Sözlü yapılan sınavlarla ilgili yazılı bir kanıt bulunmaması nedeniyle, ilgililerin bu sınavda başarılı olup olmadığının bilirkişi incelemesi yaptırılarak yargı yoluyla denetlenmesinin mümkün olmadığına" karar vermiştir. Danıştay. 8.Daire. Karar Tarihi:13.09.1989. Esas:1989/302. Karar:1989/671. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankası. E.T.12.03.2007>.

6 Danıştay 8.Dairesi bir kararında da, "Davacının, sözlü sınavda başarısız sayılmasına ilişkin idari işlemin iptali istemiyle açtığı davada, davacının hangi yönlerden başarısız olduğuna ilişkin somut iddia ve verilerin bulunmaması ve sadece bir tutanak ile başarısız olduğunun belirtilmesi karşısında tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığını" ifade etmek suretiyle sözlü sınav sonucunun gerekçelendirilmesi ve bu gerekçenin somut delillerle kanıtlanması gerektiğini belirterek yapılan sözlü sınavı denetlemiştir. Danıştay. 8.Daire. Karar Tarihi:19.10.2004. Esas:2004/1367. Karar:2004/3878. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankası. E.T.13.03.2007>.

denetlemiştir<sup>7</sup>. Aynı şekilde Danıştay 12. Dairesi de “sözlü sınava ilişkin soru ve cevapların somut bilgilere dayanmaması nedeniyle yargısal denetiminin yapılması olanağının bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddedilmesini hukuka aykırı” bularak sözlü sınavın yargısal denetiminin yapılabileceğini belirtmiştir<sup>8</sup>. Daha önce vermiş olduğu kararın aksine Danıştay 8. Dairesi bir başka kararında sözlü sınavın denetlenebileceğine hükmetmiştir. Danıştay 8. Dairesi, “yapılan sözlü sınavda, kişinin hangi yönlerden başarısız olduğu belirtilmek-sizin, sadece bir tutanak ile başarısız olduğunun belirtilmesinin hukuka uymadığına” karar vererek sözlü sınavın yargı yolu ile denetlenmesi olanağının bulunmadığı gerekçesinin hukuki olmadığına hükmetmiştir<sup>9</sup>.

## Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi

İdarenin yargı yoluyla denetlenmesinin esasları, sözlü sınavların denetlenmesi konusunda yol gösterici olmaktadır. Şüphesiz idari yargı yetkisi, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdare mahkemeleri, yerindelik denetimi yapamaz, idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak biçimde karar veremezler. Ancak, sözlü sınavların denetlenmesi, yerindelik denetimi değil, ilgili mevzuat uyarınca usûlüne uy-

gun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesi; yani hukuka uygunluk denetimidir. Sözlü sınavlar ile ilgili temel sorun, sözlü sınavın denetlenmesi ve eğer hukuka aykırılık söz konusu ise bunun kanıtlanıp kanıtlanamaması ile ilgilidir. Dolayısıyla sözlü sınavların yapılmasını öngören düzenlemelerin sübjektif değerlendirmelere imkân vermeyecek şekilde ve ayrıntılı olarak belirtilmesi, sözlü sınavların ses ve görüntü kaydının alınması<sup>10</sup> ve bu kayıtların en azından dava açma süresi geçinceye kadar saklanmasına ilişkin kuralların mevzuat ile düzenlenmesi, sözlü sınav konusundaki ispat sorununu ortadan kaldıracak ve yargı tarafından yapılacak olan hukuka uygunluk denetiminin sınırlarını belirleyecek, ayrıca hukuki istikrar ve güven ilkesinin gerçekleşmesini sağlayacaktır. Sözlü sınavın kayda alınmasının ve sınav evrakı gibi saklanmasının mevzuat ile düzenlenmesi, sözlü sınavın kayda alınmaması veya saklanmaması hâlinde, iptal edilmesine hukuki gerekçe olacaktır. Sözlü sınavda başarısız sayılma işleminin yargısal denetimini kolaylaştıracak altyapının bütün unsurlarıyla oluşturulmasını sağlamak, hukuka bağlı idarenin görevidir<sup>11</sup>. Hukuk Devleti ilkesi de, idari işlemlerin yargısal denetimini olanaksızlaştıracak ya da güçleştirecek düzenlemelere izin vermemektedir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, “Sözlü sınavlara ilişkin düzenlemeler içeren yönetmelik

7 Danıştay.5.Daire. Karar Tarihi:09.12.1986. Esas:1986/564. Karar:1986/1372. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay\\_Bilgi\\_Bankasi.E.T.13.03.2007](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi.E.T.13.03.2007).

8 Danıştay.12.Daire. Karar Tarihi:24.12.1997. Esas:1997/857. Karar:1997/4259. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay\\_Bilgi\\_Bankasi.E.T.13.03.2007](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi.E.T.13.03.2007).

9 Danıştay.8.Daire. Karar Tarihi:19.10.2004. Esas:2004/1367. Karar:2004/3878. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay\\_Bilgi\\_Bankasi.E.T.13.03.2007](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi.E.T.13.03.2007).

10 “Sözlü sınavda verilen yanıtların, teknolojik olanaklardan yararlanılarak kayıt altına alınması suretiyle, objektif nitelikte incelenip denetiminin yapılmasına olanak tanınmasının, hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi açısından önemli ve yerinde bir uygulama olacağı düşünülmektedir”. Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:21.05.2008. Esas:2007/1771. Karar:2008/3008. Danıştay Dergisi. (Yıl:38. Sayı:119. Ankara. 2008). s.191-194; “Sözlü sınavla ilgili kriterlerin düzenlendiği yönetmelikte hüküm bulunmasa dahi; sözlü sınavın niteliği gereği, yargı denetimine olanak tanıyacak şekilde, ayrıntılı sınav tutanağı düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir”. Danıştay. 12.Daire. Karar Tarihi:09.06.2008. Esas:2008/535. Karar:2008/3422. Danıştay Dergisi. (Yıl:38. Sayı:119. Ankara. 2008). s.407-408.

11 Danıştay. 12.Daire. Karar Tarihi:09.06.2008. Esas:2008/535. Karar:2008/3422. Danıştay Dergisi. (Yıl:38. Sayı:119. Ankara. 2008). s.408.

maddelerinin sübjektif değerlendirmelere yol açmayacak şekilde yapılması gerektiğini ve sözlü sınavların da yargı denetimine tabi olduğunu, aksi bir değerlendirmenin Anayasa'da belirtilen, 'idarının her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğu' kuralı ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağını, davacının sözlü sınavda başarısız sayılmasına ilişkin işlemde sınav öncesinde soruların ve yanıtlarının hazırlanmamış olması, sözlü sınavın sesli ve görüntülü kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmemesi, ayrıca komisyon üyelerince takdir edilen notun gerekçeleriyle ortaya konulmaması nedenleriyle hukuka uyarlık bulunmadığını" belirtmiştir<sup>12</sup>.

Sözlü sınav yapılması, memurluğa girecek olan kişilerin görevin gerektirdiği niteliklere sahip olup olmadığının tespitinde önemli rol oynamaktadır. Sözlü sınav yapılması, ayrıca Anayasa'ya da aykırı değildir. Nitekim hâkim ve savcı adaylığı sözlü sınavlarının Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülen davalarda Anayasa Mahkemesi, sözlü sınavların Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir<sup>13</sup>. Sözlü sınav yapılması Anayasa'ya aykırı olmamakla birlikte, sözlü sınavların yapılmasına ilişkin kuralların, yazılı

sınavların nesnel sonuçlarını ortadan kaldırmayacak şekilde düzenlenmesi de gerekmektedir. Sözlü sınavın, yazılı sınavı tamamlayıcı nitelikte ve bilgi ve liyakati ölçmek amacıyla yapılması gerekir. Ayrıca sözlü sınavları yapan kişi veya kurulların<sup>14</sup>, kamu yararı ve hizmetin gereklerini gözetmek suretiyle sözlü sınavları değerlendirmeleri beklenir. Son zamanlarda Danıştay, sözlü sınavların yapılmasına ilişkin düzenlemeleri; sözlü sınavın, yazılı sınavın nesnel sonuçlarını etkisiz kılan bir sınav olduğu ve idari yargı denetimini sınırlandırdığı gerekçeleriyle iptal etme yönünde bir yaklaşım göstermektedir<sup>15</sup>.

Türkiye'de olduğu gibi, dünya genelinde farklı ülkelerde de sözlü sınav uygulamasının kamu personel rejimlerinde son derece yaygın olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Liyakatli kamu personelinin istihdamında sözlü sınav yapılması adam kayırma (patronaj) sisteminin değil, aksine Türk kamu personel rejiminin bir Anayasal ilkesi olan liyakat ilkesinin bir gereğidir. Sözlü sınavlardaki temel sorun bir idari işlem olan sözlü sınavın gerektiği gibi idari yargı tarafından denetlenmesine ilişkindir. Bir idari işlem olan sözlü sınavın denetlenebilmesini sağlayacak mekanizma ve

12 Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 2007/234 sayılı yürütmenin durdurmasına ilişkin itiraz incelemesi neticesinde vermiş olduğu kararın gerekçesinden alınmıştır. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 13.11.2008 tarih ve 2008/774 sayılı yürütmenin durdurulmasına ilişkin itiraz incelemesi neticesinde de aynı gerekçelerle itirazın reddine karar vermiştir. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Guncel Kararlar/Erişim Tarihi:14.07.2009>.

13 Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:07.02.2007. Esas:2006/162. Karar:2007/15. Resmi Gazete. Tarih ve Sayısı:29.11.2007/26715; Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:07.02.2007. Esas:2005/47. Karar:2007/14. Resmi Gazete. Tarih ve Sayısı: 29.11.2007/26715.

14 Danıştay 5.Dairesi, "Kaymakamlık kursu sonunda yapılan sözlü sınavda, sözlü sınavı yapacak olan kurulun eksik üye ile teşekkül ettirilmiş olmasının sözlü sınav sonucunu etkileyeceğini belirterek, sözlü sınavın iptal edilmesine" karar vermiştir. Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:09.12.1986. Esas:1986/564. Karar:1986/1372. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası. E.T.22.02.2007>. Danıştay 5.Dairesi bir başka kararında da, "Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak oluşturulan sınav komisyonu tarafından yapılan sözlü sınavın ve buna dayanılarak yapılan atama işleminin iptal edilmesi gerektiğine" hükmetmiştir. Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:24.02.1984. Esas:1982/3050. Karar:1984/882. Bakınız. <http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası. E.T.22.02.2007>.

15 Danıştay 2.Dairesi, eğitim kurumu yöneticiliklerine yapılacak atamalarda sözlü sınav yapılmasını öngören Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Kurumları Yöneticilerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin sözlü sınava ilişkin hükümlerinin yürütmesinin durdurulmasına ilişkin olarak verdiği kararda şunu belirtmiştir: "Müdürlük görevine yapılacak atamalarda adayların eşit koşullarda yarışmalarını sağlayan nesnel bir yöntem olan yazılı sınavdan sonra, her türlü öznel değerlendirmeye açık bulunan sözlü sınav yapılması, yazılı sınavın nesnel sonuçlarını etkisiz kılacağından; ilgili yönetmeliğin sözlü sınav öngören düzenlemesi hukuka uygun değildir. Öte yandan, sınavın sözlü olma niteliği, idari yargı denetimini, işlemin yalnızca yetki ve şekil unsurları ile sınırlandırdığından, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu yolundaki Anayasa hükmüne de ters düşmektedir". Danıştay. 2.Dairesinin 2006/493 sayılı kararı. Bakınız. <http://www.memurlar.net/haber/52100htm>. E.T.05.01.2008.



yöntemleri sağlamak HUKUKA BAĞLI İDARENİN görevidir. Anayasal bir ilke olan liyakat ilkesinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin yerine getirilmesi bakımından son derece önemlidir. Liyakat ilkesinin sağlanmasının iki temel kriterinden birisi, hukuka uygun, eşitlikçi, merkezi ve denetlenebilir bir sınavın varlığıdır. Anayasa'nın 125. maddesinde düzenlendiği üzere idarenin her türlü işlem ve eylemi yargısal denetime tabidir. Sözlü sınavlar da bir idari işlem olarak yargısal denetime tabidir. Ancak buradaki sorun, bu yargısal denetimin gerektiği gibi yapılmadığı ile ilgilidir. Mevzuat ile yapılacak basit bir iki düzenleme ile bu sorun kolay bir şekilde çözümlenebilir.

Danıştay yeni tarihli bir kararında; "KPSS sınavında 88.08 alarak Türkiye sıralamasında 46. olan bir kimsenin, sözlü mülakatta 0 puan alması, hayatın olağan akışına aykırı olup, sözlü sınav neticesinde başarısız sayılması hukuka aykırıdır" şeklinde bir hüküm tesis ederek, her ne kadar kısmen sübjektif de olsa, sözlü sınav idari işleminin denet-

lenmesinde kullanılacak yeni ve kanaatimizce makul bir gerekçe ortaya koymuştur.

## Sonuç ve Öneri

Anayasa'nın 70. maddesinde yer alan "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir" düzenlemesiyle kamu görevliliğine alınmanın hak olduğu ifade edilmiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 21. maddesinin 2. fıkrasında kamu görevliliğine girme ile ilgili olarak, "Herkes ülkesinin kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir" hükmü yer almaktadır. Aynı şekilde Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 25. maddesinin 'c' bendinde kamu görevliliğine girme şu şekilde düzenlenmiştir: "Her vatandaş hiçbir ayırım ve makul olmayan kısıtlama yapılmaksızın genel eşitlik şartları içinde, ülkesinin kamu hizmetlerine girme hak ve imkânına sahiptir". İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme'de (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi) ise, kamu hizmetine girme hakkı düzenlenmemiştir. Ancak

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde düzenlenmiş olan bir başka temel hakkın<sup>16</sup> ihlâl edilmesi suretiyle kamu hizmetine girme hakkının engellenmesi söz konusu olduğunda, bu durum Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından incelenebilir. Örneğin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, kamu hizmetine girme hakkı ile ilgili olarak, 'siyasi ifade' nedeniyle memuriyet yasağı uygulanmasının, sözleşmenin 10. maddesinde düzenlenmiş olan 'ifade özgürlüğünü' ihlâl ettiğine karar vermiştir<sup>17</sup>. Kısaca belirtmek gerekirse; Anayasa ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmelerde yer alan kurallar, bütün düzenlemelerde olduğu gibi, kamu görevliliğine alınma usûlüne ilişkin düzenlemelerde de esas alınmalıdır.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 70. maddesinde yer alan 'kamu hizmetine girme' kavramından ne anlaşılması gerektiğini bir kararında, "idare hukuku esaslarına göre devlet memuriyetine girmek" olarak belirtmiştir. Ancak kamu hizmetine girme kavramını sadece devlet memurluğuna girme ile sınırlandırmak idare hukuku açısından doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Çünkü Anayasa'nın 128. maddesinde devlet memurlarının yanında 'diğer kamu görevlileri' de yer almaktadır. Dolayısıyla idare hukuku esaslarına göre istihdam edilen diğer kamu görevlileri de Anayasa'nın 70. maddesinde ifade edilen 'kamu hizmetine girme' kavramı içinde kabul etmek gerekir.

Özellikle kariyer meslekler olarak nitelendirilen A grubu kadrolara personel istihdamında sözlü sınav liyakat ilkesinin gerçekleştirilmesi bakımından son derece önemli ve gereklidir.

Sözlü sınav uygulamasının kaldırılması; liyakat ilkesinden ayrılma olarak nitelendirilebileceği gibi, gerekli de değildir. Bir uygulama hatasının varlığı o uygulamanın tümüyle kaldırılmasını gerektirmemektedir. Bir idari işlem olan sözlü sınavın uygulanmasındaki ve dolayısıyla denetlenmesindeki sorun ve hatalar basit bir mevzuat değişikliği ile giderilebilir niteliktedir.

Anayasa'nın 70. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen, "Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" kuralı, kamu görevliliğine girişteki liyakat ilkesini ifade eder. Kamu hizmetlerine en yetenekli kişilerin girmesini sağlamaya yönelik bir ilke olan liyakat ilkesi<sup>18</sup>, herkese açık olarak yapılan yarışma sınavı ile gerçekleşir. Bu noktada sözlü sınavlar sorunu karşımıza çıkmaktadır. Sözlü sınav sorularının önceden belirlenmesi ve adaylara kura çekme yöntemiyle sorulması gerekir. Sözlü sınavın kayda alınmasının ve sınav evrakı gibi saklanması mevzuat ile düzenlenmesi, sözlü sınavın kayda alınmaması veya saklanmaması hâlinde iptal edilmesine hukuki gerekçe oluşturacaktır. Sözlü sınavda başarısız sayılma işleminin yargısal denetimini kolaylaştıracak altyapının bütün unsurlarıyla oluşturulmasını sağlamak, hukuka bağlı idarenin görevidir.

## KAYNAKÇA

Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:07.02.2007. Esas:2006/162. Karar:2007/15. Resmî Gazete.

16 AYNI BAKINIZ. Örneğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 14.maddesinde düzenlenmiş olan ayrımcılık yasağı, 10.maddesinde düzenlenmiş olan ifade özgürlüğü gibi. Bakınız. <http://ihami.anadolu.edu.tr>. E.T.12.12.2008.

17 AYNI BAKINIZ. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 'Vogt' Kararı. Karar Tarihi:26.09.1995. Karar Sıra No:526. Başvuru No:17851/91. Bakınız. <http://ihami.anadolu.edu.tr>. E.T.12.12.2008.

18 AYNI BAKINIZ. Cemal MIHÇIOĞLU. "Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. C.XIII. S.1-2. Ankara. (Y.1958). s.110-116.

Tarih ve Sayısı:29.11.2007/26715; Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:07.02.2007. Esas:2005/47. Karar:2007/14. Resmî Gazete. Tarih ve Sayısı: 29.11.2007/26715.

AVCI, Mustafa, Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2009.

Danıştay. 12.Daire. Karar Tarihi:09.06.2008. Esas:2008/535. Karar:2008/3422. Danıştay Dergisi. (Yıl:38. Sayı:119. Ankara. 2008).

Danıştay. 12.Daire. Karar Tarihi:09.06.2008. Esas:2008/535. Karar:2008/3422. Danıştay Dergisi. (Yıl:38. Sayı:119. Ankara. 2008).

Danıştay. 2.Dairesinin 2006/493 sayılı kararı. Bakınız. <http://www.memurlar.net/haber/52100htm>. E.T.05.01.2008.

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:06.12.1982. Esas:1978/2228. Karar:1982/11415. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danistay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.12.03.2007.

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:09.12.1986. Esas:1986/564. Karar:1986/1372. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.22.02.2007.

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:21.01.2004. Esas:2003/4106. Karar:2004/83. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.12.03.2007.

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:21.05.2008. Esas:2007/1771. Karar:2008/3008. Danıştay Dergisi. (Yıl:38. Sayı:119. Ankara. 2008).

Danıştay. 5.Daire. Karar Tarihi:24.02.1984. Esas:1982/3050. Karar:1984/882. Bakınız. <http://>

[www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.22.02.2007.

Danıştay. 8.Daire. Karar Tarihi:13.09.1989. Esas:1989/302. Karar:1989/671. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.12.03.2007.

Danıştay. 8.Daire. Karar Tarihi:19.10.2004. Esas:2004/1367. Karar:2004/3878. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.13.03.2007.

Danıştay. 8.Daire. Karar Tarihi:19.10.2004. Esas:2004/1367. Karar:2004/3878. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.13.03.2007.

Danıştay. 8.Daire. Karar Tarihi:20.09.2004. Esas:2004/341. Karar:2004/3332. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.12.03.2007.

Danıştay.12.Daire. Karar Tarihi:24.12.1997. Esas:1997/857. Karar:1997/4259. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.13.03.2007.

Danıştay.5.Daire. Karar Tarihi:09.12.1986. Esas:1986/564. Karar:1986/1372. Bakınız. [http://www.danistay.gov.tr/Danıştay Bilgi Bankası](http://www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi). E.T.13.03.2007.

GÜRAN, Sait, Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İstanbul Üniversitesi Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

<http://ihami.anadolu.edu.tr>. E.T.12.12.2008.

MIHÇIOĞLU, Cemal, "Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. C.XIII. S.1-2. Ankara. 1958.

# Anayasa Mahkemesi'nin Teşkilatlanma ve Personel Konularındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Yaklaşımı

2018 yılında geçtiğimiz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde personel ve teşkilatlanma konularını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımı, kamu personel sistem ile ilgili olarak incelenmesi gereken konuların başında gelmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte teşkilatlanma ve personel konularına ilişkin pek çok usulde çok önemli değişiklikler yapılmıştır.

Kamu yönetiminin teşkilatlanmasında ve kamu personel sisteminde kullandığımız pek çok usul ve mevzuat, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte tarih olmuştur. Bu bağlamda 2018 yılında yaşadığımız tarihsel dönüşümün ana unsurlarını kısaca hatırlayalım:

- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasının ana gövdesinin ve esas unsurlarının kanunla, alt kademelerdeki teşkilatlanmanın ise Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılmasını öngören 3046 sayılı kanun ve 189 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kaldırılmıştır. Devlette teşkilatlanma işlemleri artık Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yapılmaktadır. Bunun için 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri başta olmak üzere

kamu kurumlarının teşkilatlanmalarına ilişkin birçok Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe konulmuştur. “Teşkilat Kanunu”, “Bakanlar Kurulu”, “Bakanlar Kurulu Kararı” kavramları geçmişte kalmıştır.

- Kadro işlemlerinin esas unsurlarının kanunla, değişikliklerinin ise Bakanlar Kurulu kararı ile yapılmasını öngören 78 ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni sistemde tüm kadro işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmasını öngören 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe konulmuştur. “Tutulu kadro”, “serbest kadro” kavramları artık yoktur.

- Kamu yönetiminde yönetici atamalarının usulünü gösteren 2451 ve 2477 sayılı Kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun yerine 3 sayılı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” yürürlüğe konulmuştur. “Bakanlar Kurulu Kararı ile Atama”, “Müşterek Kararla Atama” kavramları artık yoktur.

Bu aşamada dilerseniz önce 2018 yılında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yasal altyapısı



kurulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin öncesinde ve sonrasında teşkilatlanma ve personel konularına ilişkin **dört temel alanda** düzenleme usullerini karşılaştırmalı olarak bir Tabloda gö-

relim, akabinde de bu alanda yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri konusunda Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımını ortaya koymaya çalışalım.

<b>TABLO</b>		
<b>CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNCESİNDE VE SONRASINDA</b>		
<b>TEŞKİLATLANMA VE PERSONEL KONULARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER</b>		
<b>KONU</b>	<b>CUMHURBAŞKANLIĞI HS ÖNCESİ</b>	<b>CUMHURBAŞKANLIĞI HS SONRASI</b>
<b>TEŞKİLATLANMA</b>	ANA TEŞKİLATLANMA KANUNLA, ALT TEŞKİLATLANMA BAKANLAR KURULU KARARIYLA (3046 SAYILI KANUN- 189 SAYILI KHK)	CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE (ANAYASA MADDE 106)
<b>KADRO İŞLEMLERİ</b>	KADRO İHDASI KANUNLA, DEĞİŞİKLİKLER BAKANLAR KURULU KARARIYLA (78 SAYILI KHK- 190 SAYILI KHK)	KADRO İHDASI VE DEĞİŞİKLİĞİ CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE (2 SAYILI CBŞK KARARNAMESİ)
<b>YENİ İHDAS EDİLEN KADRONUN MALÎ HAKLARI</b>	KANUN (ANAYASA MADDE 128)	CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE (375 SAYILI KHK EK MADDE 30)
<b>ÜST DÜZEY YÖNETİCİ ATAMA USULÜ</b>	BAKANLAR KURULU KARARIYLA MÜŞTEREK KARARNAMEYLE (2451 VE 2477 SAYILI KANUNLAR)	CUMHURBAŞKANI KARARIYLA CUMHURBAŞKANI ONAYIYLA (375 SAYILI KHK EK MADDE 35, 3 SAYILI CBŞK KARARNAMESİ)

Şimdi sırasıyla Anayasa Mahkemesi'nin yukarıdaki dört temel alanda yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine yaklaşımını ortaya koymaya çalışalım:

## **1- Teşkilatlanmaya İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı**

Anayasa'nın 106. maddesinin son fıkrası "Bakan-

lıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir." hükmünü amirdir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde genel olarak kurum ve kuruluşların teşkilatlanma işlemleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmaktadır.

5 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nin bazı maddeleri



2 sayılı Cumhurbaşkanlığı  
Kararnamesi,  
kadroların ihdas, iptal  
ve değişikliklerine  
ilişkin işlemlerin  
Cumhurbaşkanlığı  
Kararnamesi  
ile yapılmasını  
öngörmektedir.



ve 34 sayılı “Türkiye Adalet Akademisinin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” örneklerinde olduğu gibi yargı alanında bulunduğu değerlendirilen veya kanunla düzenlenmesi gerektiği düşünülen alanlardaki teşkilatlanmalara ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri hakkında verilen iptal kararları bulunmakla birlikte Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 106. maddesinin yukarıda zikredilen hükmünden hareketle yürütme alanına ilişkin teşkilatlanmaların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesini Anayasa’ya uygun bulmaktadır.

## 2- Kadro İşlemlerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişte ilk yürürlüğe konulan düzenlemelerden biri olan 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4. maddesinde, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların;

- 657 sayılı kanuna tabi memur

kadrolarının ekli (I) sayılı cetvelde,

- Hâkimlik ve savcılık mesleklerinde bulunanlara ve bu mesleklerden sayılan görevlere ait kadrolarının (II) sayılı cetvelde,
- Öğretim elemanı kadrolarının (III) sayılı cetvelde,
- Sözleşmeli personel pozisyonlarının (IV) sayılı cetvelde,
- İşçi kadrolarının da (V) sayılı cetvelde,

düzenlenmesi öngörülmüştür.

Diğer taraftan 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, kadroların ihdas, iptal ve değişikliklerine ilişkin işlemlerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmasını öngörmektedir.

Başlıkta ve Tabloda “**kadro işlemleri**” ibaresi geçmesine rağmen, memur, diğer kamu görevlileri ve işçiler için “**kadro**”, sözleşmeli personel statüsü için “**pozisyon**” kavramını kullandığımız için bunu “**kadro ve pozisyon işlemleri**” olarak anlamak daha uygun olacaktır.

Burada, kadro işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmasının Anayasa’ya uygunluğu konusundaki Anayasa Mahkemesi’nin yaklaşımının, yürütme alanındaki teşkilatlanma işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmasını öngördüğü görülmektedir.

başkanlığı Kararnamesi ile yapılması konusundaki yaklaşımı kadar net olmadığını belirtmek gerekir.

Personel yönetiminde kadro (ya da pozisyon) kısaca **“belli hak, yetki ve sorumlulukla donatılmış görev yeri”** olarak tanımlanmaktadır. Bu noktada **“kadro”**nun esasen iki yönü bulunduğunu hatırlamak gerekir; bir açıdan bakıldığında kadro, bir teşkilatlanma işlemidir, çünkü teşkilatlanmanın yapı taşı kadrolardır. Diğer açıdan bakıldığında ise kadro, personel açısından görev, hak ve yükümlülüklerinin temel dayanak noktasıdır.

Teşkilat olmadan kadro olmayacağı gibi, kadro olmadan da teşkilat kurulamaz. Diğer taraftan kadro, tam da teşkilatlanmanın bittiği, personel hukukunun başladığı geçiş noktasında bulunmaktadır. Kadro, **“teşkilatlanma ve personel konularının kesişim kümesidir”** denilse konu belki de daha doğru ifade edilmiş olur. Nitekim **mülga** 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’da *“Bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların kurulma işlemleri, genel hükümlere göre kadro alınması ile tamamlanır.”* hükmüne yer verilmişken 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da *“Kadrosuz memur çalıştırılmaz”* hükmünü amirdir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde kadro işlemleri yasa ile yapıldığı için ortada bir mesele bulunmadığı söylenebilir. Ancak Anayasa’nın farklı hükümleri (106 ve 128. Maddeler) dikkate alındığında, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kadro işlemlerinin düzenlenmesi bağlamında önümüzde iki yönlü bir tartışma bulunmaktadır:

- Kadro **“bir teşkilatlanma işlemi”** kabul edilip, Anayasa’nın 106. maddesi uyarınca bu alana ilişkin işlemlerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mi yapılması öngörülebilecektir?

- Yoksa kadro “hak ve yükümlülük doğurucu bir personel hukuku işlemi” kabul edilip, Anayasa’nın 128. maddesinde yer alan “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” hükmü uyarınca bu alandaki işlemlerin **kanunla** mı yapılması öngörülebilecektir?

Bu tartışma bağlamında Anayasa Mahkemesi’nin kadro işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmasına ilişkin yaklaşımını üç başlık altında inceleyebiliriz:

#### • **Yürütme Alanında Kadro İşlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yapılmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı**

Anayasa Mahkemesi aşağıda zikredilen bazı kararlarında kadro ihdasının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılması konusunu **oy çokluğu ile Anayasaya uygun bulmuştur**. Kabul ve karşı oy sayıları konunun Anayasa Mahkemesi’nde de yoğun bir şekilde tartışıldığını göstermektedir.

(Bakınız;

- 26.07.2023 tarihli, E:2023/121 ve K:2023/129 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı 8 üyenin kabul oyuna karşılık 6 üyenin karşı oyuyla ve oy çokluğuyla
- 13.09.2023 tarihli E:2023/143 ve K:2023/147 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı 8 üyenin kabul oyuna karşılık 6 üyenin karşı oyuyla ve oy çokluğuyla
- 13.09.2023 tarihli E:2023/146 ve K:2023/148 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı ise 8 üyenin kabul oyuna karşılık 5 üyenin karşı oyuyla ve oy çokluğuyla

Anayasaya uygun bulunmuştur.

Her üç Anayasa Mahkemesi Kararında yer alan karşı oy gerekçelerinde de “Anayasanın 128. maddesine göre personel hukukuna ilişkin hususların kanunla yapılması”, “mülkiyet hakkı” ve “bütçe hakkı” ilkelerine dayanan eleştiriler bulunmaktadır.)

#### • **Yükseköğretim Personeli Kadro İşlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yapılmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı**

Anayasa Mahkemesi, 29.04.2021 tarihli ve E.2020/71, K.2021/33 sayılı Kararı ile; 65 sayılı Bazı Yükseköğretim Kurumlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ni “... *Dava konusu kuralda da öğretim üyesi kadroları düzenlendiğinden kuralın kadro düzenlemesiyle birlikte öğretim elemanlarının görev ve yetkileriyle özellikle özlük haklarını etkilediği, bu çerçevede Anayasa'nın 130. maddesi bağlamında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konuda düzenleme yaptığı açıktır. Anayasa'nın 130. maddesinde üniversitelerin kanunla kurulacağı vurgulanmış olup dava konusu kuraldaki üniversite öğretim elemanlarının kadrolarının düzenlenmesine ilişkin husus Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin de değildir...*” değerlendirmesi ile **oy birliği ile Anayasaya aykırı bulunmuştur.**

Bu kararda da görüleceği üzere Anayasa Mahkemesi, yükseköğretim personeli için kadro işlemlerini; “*Kadro ünvanı, personelin niteliğini ifade etmenin yanında, o personelin yerine getireceği görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını da ifade etmektedir. Kadro derecesi ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları bakımından sıkı*

*bir bağ bulunmaktadır.*” değerlendirmesi ile birlikte Anayasa'nın 130. maddesi hükmü uyarınca yasa ile düzenlenmesi gereken bir konu olarak değerlendirmiş, bu alandaki düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmasını Anayasa'ya aykırı bulunmuştur.

#### • **Yargı Alanına Giren Kadro İşlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yapılmasına İlişkin Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı**

Anayasa Mahkemesi 04.05.2023 tarihli ve E.2022/36 ve K.2023/84 sayılı Kararı ile; 91 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesiyle Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na İlişkin Kadroların İhdas Edilerek (2) Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Eki (II) Sayılı Cetvel'in İlgili Bölümüne Eklenmesi konusunu “*HSK'nın idari bir kurul olmasına rağmen hâkim ve savcılar mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapma, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki Adalet Bakanlığı'nın tekliflerini karara bağlama konularında görevli ve yetkili olmasının gözetilerek merkezî idare ile aralarında hiyerarşik bir ilişkinin öngörülmemesinin ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na Anayasa'nın “Yürütme” bölümünün “İdare” başlıklı kısmında değil; “Yargı” başlıklı bölümünde yer verilmiş olmasının da anayasa koyucunun bilinçli bir tercihi olduğu anlaşılmakta...*” olduğundan bahisle konu bakımından yetki yönünden **Anayasa'ya aykırı bulunmuş ve iptaline karar vermiştir.**

Yine 28.09.2023 tarihli ve E:2023/139 ve K:2023/158 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Anayasa Mahkemesi için

kadro (Raportör) ihdas edilmesinin Anayasaya aykırı olduğuna oybirliği ile karar verilmiştir.

08.11.2023 tarihli ve E.2020/65 ve K.2023/187 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı ile 63 sayılı Suç Mağdurlarının Desteklenmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 17. maddesiyle Adalet Bakanlığı merkez teşkilatında Adli Destek ve Mağdur Hizmetleri Dairesi Başkanı ile Tetkik Hâkimi kadrolarının ihdasına ilişkin hüküm iptal edilmiştir.

Benzer bir şekilde 28.02.2024 tarihli ve 32474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesi’nin 28.12.2023 tarihli ve E.2019/72 ve K.2023/229 sayılı kararı ile de kadro düzenlemelerini de içeren 34 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin tamamı iptal edilmiştir.

**(NOT: Bu iptal karardan sonra 13.2.2025 tarihli ve 7540 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Kanunu, 27.2.2025 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bahse konu kanun ekinde Türkiye Adalet Akademisi’nde meslek mensuplarına (hâkim ve savcılara) ilişkin kadro cetveli de bulunmaktadır. Aynı Resmi Gazete’de Türkiye Adalet Akademisi’nde memur kadrolarının ihdasını da içeren 179 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de yayımlanmıştır. Bu durum, aynı kuruma ait kadrolardan bir kısmının yasa ile bir kısmının da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesine ilişkin bir örnek olması açısından dikkat çekicidir.)**

Anayasa Mahkemesi’nin hâkim ve savcı kadroları ile öğretim elemanı kadrolarına ilişkin bu iptal kararlarından sonra 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin ekinde yer alması öngörülen 5 cetvelden sadece memur kadroları, sözleşmeli personel pozisyonları ve işçi kadrolarına ilişkin işlemlerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılabileceği değerlendirilmektedir.

### 3- Yeni İhdas Edilen Kadroların Mali ve Sosyal Haklarının Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Belirlenmesine İlişkin Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanması ve kadro ihdası kanunla yapıldığı için, bir teşkilatlanma sonucunda mevcut kadrolar arasında bulunmayan yeni bir kadro ünvanının ortaya çıkması halinde bu kadronun mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler de ilgili mevzuata bu kadro ünvanının eklenmesi suretiyle yapılmakta idi.

Teşkilatlanmanın ve kadro ihdasının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapıldığı yeni sistemde, mevcut kadrolar arasında bulunmayan yeni bir kadronun ortaya çıkması hâlinde bu kadronun mali ve sosyal hakları nasıl belirlenecektir?

Böyle durumda nasıl bir uygulama yapılacağı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişin yasal altyapısını oluşturan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye eklenen **“Unvan itibarıyla ilk kez ihdas edilen kadro ve pozisyonlara karşılık belirlenmesi”** başlıklı Ek 30. madde ile çözümlenmeye çalışılmıştır.

Ek 30. maddede **“Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle unvan itibarıyla ilk kez ihdas edilen kadro veya pozisyonların, mevzuatta yer alan kadro veya pozisyonlardan hangisine mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları**



***bakımından karşılık geldiği Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilir. İhdas edilen kadro veya pozisyonlarda bulunanlara, karşılık gösterilen kadro veya pozisyonda bulunan emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları kapsamında yapılan ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenir.***” hükmü getirilmiştir.

Bu hükme dayanılarak pek çok Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde ünvan itibarıyla yeni ihdas edilen kadroların mali ve sosyal haklar açısından hangi kadrolara denk olduğuna dair düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur.

Ancak Anayasa Mahkemesi’nce, bu şekilde kamu personelinin mali ve sosyal haklarını belirleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri hakkında; Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca bu tür düzenlemelerin ancak yasa ile yapılabileceği gerekçe gösterilerek iptal kararları verilmiştir. Birçok kurumda yeni ihdas edilen kadroların mali ve sosyal haklar açısından hangi kadro ünvanlarına denk olduğunu belirleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri hakkında verilen iptal kararlarına örnek olarak Anayasa Mahkemesi’nin 9/11/2022 tarihli ve E: 2018/123, K: 2022/138 Sayılı Kararına bakılabilir.

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bu kararların bir sonucu olarak, artık ünvan itibarıyla yeni ihdas edilen kadroların mali ve sosyal haklarının hangi kadroya denk olduğu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenmemektedir.

Örneğin;

- 16 Ekim 2023 tarihli ve 32341 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 153 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı olarak “Kentsel Dönüşüm Başkanlığı” kurulmuş,

- Ünvan itibarıyla ilk kez ihdas edilen “Kentsel Dönüşüm Başkanı”, “Kentsel Dönüşüm Başkan Yardımcıları” ve “Kentsel Dönüşüm Müdürü”nün ek göstergeleri ile mali ve sosyal hakları ise 9 Kasım 2023 tarihli ve 32364 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 07.11.2023 tarihli ve 7471 sayılı kanunun 1 ve 19. maddeleriyle düzenlenmiştir.

Diğer taraftan bahse konu Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda 27.12.2023 tarihli ve 7491 sayılı kanunun 76. maddesi, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin yukarıda zikredilen Ek 30. maddesinin başlığını “**Bazı kadrolara karşılık belirlenmesi**” olarak, metnini de aşağıdaki şekilde değiştirmiştir.

**“Ekli (VI) sayılı Cetvelde yer alan devlet memuru kadroları mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından karşılarında gösterilen kadrolara denktir. Bu kadrolarda bulunanlara, karşılık gösterilen kadroda bulunan emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları kapsamında yapılan ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenir...”** şeklinde değiştirmiştir.

Bu düzenlemeden sonra Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile ilk kez ihdas edilen kadroların mali ve sosyal haklar bakımından hangi kadroya denk olduğu hususu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile değil kanun düzenlemesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin eki VI sayılı Cetvele ilaveler yapılması suretiyle belirlenmektedir.

(**NOT:** 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli VI sayılı Cetvelde bugün itibarıyla 47 kadro unvanının bulunduğu görülmektedir. Erişim 4 Mart 2025)

## 4- Üst Düzey Yönetici Atama Usulüne İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçtiğimiz tarihte yürürlüğe konulan 3 sayılı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” üst kademe kamu yöneticilik kadro ve görevlerine atanma konusunda biri **“Cumhurbaşkanı Kararı ile atama”** diğeri de **“Cumhurbaşkanı Onayı ile atama”** olmak üzere iki atanma yöntemi öngörmekte idi.

Ancak Anayasa Mahkemesi 11/10/2023 tarihli ve E: 2018/120, K: 2023/171 sayılı kararıyla 3 sayılı Cum-

hurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesinin 2. fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “...(II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile...” ibaresinin ve II sayılı Cetvelin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.

Bu iptal kararını verirken Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirmesi şu şekildedir: *“Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilerek bu konuda Cumhurbaşkanı tek başına yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın üst kademe yöneticilerini atama yetkisi bir başka makamın onayına tabi tutulamayacağı gibi bir başka makamın teklifine de bağlı tutulamaz. Bu itibarla kuralla (II) Sayılı Cetvel'de yer alan kadro, pozisyon ve görevlerden üst kademe yöneticisi olanların atamasının Cumhurbaşkanı onayı ile yapılmasının öngörülmesi Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasına aykırılık teşkil etmektedir.”*

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından sonra 162 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yapılan düzenleme ile **“Cumhurbaşkanı Onayı”** ile atama prosedürü **“Cumhurbaşkanı Kararı”** ile atamaya dönüştürülmüştür.

Bu düzenleme ile birlikte atanmada aranan şartlar, görevden alınmada uygulanacak prosedürler açısından birbirinden farklılık arz etse de **“üst kademe kamu yöneticiliği”** kapsamına giren bütün kadro ve görevlere Cumhurbaşkanlığı Kararı ile atama yapılması usulü getirilmiş olmaktadır.

## Sonuç

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yönetim sistemimizde mevzuattan uygulamaya,

kavramlardan geleneklere kadar pek çok şeyin değişmesini gerektirmiştir. Teşkilatlanma ve personel konularına ilişkin bu makalede incelenmeye çalışılan dört temel konuda yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımı bizi şu sonuçlara ulaştırmıştır:

- Temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren ya da Anayasa uyarınca yasa ile düzenlenmesi öngörülen bir yapılanma olmadığı takdirde Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 106. maddesi uyarınca yürütme alanına dahil kurum ve kuruluşların teşkilatlanmasının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesini Anayasa'ya uygun bulmaktadır.
- Anayasa Mahkemesi'nin kamu personelinin kadro işlemlerine ilişkin yaklaşımı iki yönlüdür: biraz da yürütme alanı içerisinde bulunduğu için memur kadrolarını teşkilatlanmanın bir uzantısı olarak gören ve bu alanda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleme yapılmasını oy çokluğu ile de olsa Anayasa'ya uygun bulan Anayasa Mahkemesi; yargı ve yükseköğretim personeline ilişkin kadro işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesini ise "personel hukuku içerisinde yasa ile düzenlenmesi gereken bir konu" olarak değerlendirip Anayasa'ya aykırı bulmaktadır.
- Bu bağlamda "kadronun mali ve sosyal haklara dayanak teşkil etme" özelliği dikkate alındığında; memur kadroları ile yükseköğretim personeli ya da hâkim ve savcı kadroları arasında Anayasal anlamda bir fark bulunmadığı belirtilebilir. Dolayısıyla bugüne kadar Anayasa'ya uygunluk kararı verilmiş olmakla birlikte zaman içerisinde Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan "memurların hak ve yükümlülüklerinin yasa ile belirleneceği ilkesi"nden hareketle memur kadroları konusundaki Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri hakkın-

daki Anayasa Mahkemesi içtihadının, Anayasa'ya aykırılık yönünde tecelli edebileceği ihtimali göz önünde bulundurulmalıdır.

- Teşkilatlanmaya ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yeni bir kadronun ihdas edilmesi, ancak bu kadronun mali ve sosyal haklar açısından mevcut kadrolardan hangisine denk olduğuna ilişkin düzenlemenin yasa ile yapılacak olması, Anayasa Mahkemesi kararlarından sonra ortaya çıkan bir zorunluluktur.
- İhdas edilen, mali ve sosyal hakları belirlenmek durumunda olunan kadro ya da kadroların özellikle üst düzey yönetici kadroları olması halinde bu durum; Meclis çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı'nın farklı siyasal partilerde bulunması ya da Meclis'in tatilde olması gibi hallerde, gerekli yasal düzenlemenin yürürlüğe konulamaması, mali hakları belirlenemediği için ihdas edilen kadrolara atama yapılamaması dolayısıyla oluşturulan kurumun hayata geçirilememesi riskini bünyesinde barındırmaktadır.
- Anayasa Mahkemesi'nin 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin eki II sayılı Cetvelde yer alan yöneticilik görevlerine ilişkin "Cumhurbaşkanı Onayı ile atama" usulü hakkında verdiği iptal kararı sonrasında yapılan düzenleme, kararnamenin kapsamına giren tüm görevler için "Cumhurbaşkanı Kararı" ile atama usulünü getirmiştir. Kararname kapsamındaki tüm görevlere doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılacak olması dikkate alındığında, sürecin etkinliği ve Cumhurbaşkanı'nın yoğunluğu göz önüne alınarak üst kademe yöneticiliği kapsamına giren görevlerin kapsamının yeniden değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.



# Kamu Görevlilerinin Özlük, Mali ve Sosyal Haklarının 657 Sayılı Kanun Çerçevesinde Tanımı ve Kapsamı

Devlet dediğimiz yapının “insan” unsurunu oluşturan kamu görevlileri, birtakım görev ve sorumluluklar taşıdıkları gibi, nihayetinde teker teker birer insan olarak kamu görevliliği sıfatları itibariyle belli haklara da sahiptirler. Konumuz açısından bu hakların neler olduğu ise temel olarak 20 Temmuz 1965 tarih ve 12053 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 14 Temmuz 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda düzenlenmiştir. Nitekim bu kanunun 2’nci maddesinin ilk fıkrası şöyledir: “*Bu Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler.*”

Konunun kanunla düzenlemesi gerekliliği esasen Anayasa’nın 128’inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiştir: “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” Bu hüküm, kamu görevlilerinin haklarına dair özlük, mali ve sosyal haklar şeklinde yapılan üçlü ayrıma anayasal dayanak kabul edilmektedir. Madde metninde “özlük işleri” ibaresi geçse de fıkraya 07/05/2010 tarih ve 5982 sayılı kanunla

yapılan değişiklikle eklenen son cümleye ilişkin değişiklik teklif gerekçesinde “*memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelik, atanma, aylık, ödenek gibi özlük haklarının*” denilmek suretiyle de “özlük işleri” ibaresinin esasen “özlük hakları” anlamına geldiği ifade edilmektedir.

Asıl konuya geçmeden önce kamu görevlilerinin haklarının kanunla düzenlenmesi gerektiğine ilişkin Anayasa’nın yukarıda zikrettiğimiz hükmüyle beraber Anayasa’da bazı hakların yer aldığına da değinmeliyiz. Bu haklardan ilki, Anayasa’nın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlıklı üçüncü bölümünde yer alan “Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı başlıklı” 53’üncü maddesinde geçen toplu sözleşme yapma hakkıdır: “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.*”

Yine Anayasa’da “Disiplin kovuşturulmasında güvence” başlığı altında 129’uncu maddede birtakım güvenceler hüküm altına alınmıştır. Bu güvencelerin ilki, maddenin ikinci fıkrasında verilmektedir: “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.*” Hemen takip eden fıkrada diğeriyle ilişkili olarak, hak kapsamında



değerlendirebileceğimiz diğer bir hususa değinilmektedir: “Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.”

Yine aynı maddenin beşinci fıkrasında kamu görevlisi aleyhine tazminat davasına ilişkin güvenceden bahsedilmektedir: “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.” Maddenin son fıkrasında da hak olarak nitelendirilebilecek ceza davalarına ilişkin hüküm bulunmaktadır: “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.”

Anayasa’da yukarıdaki hükümlerden başka yükseköğretim personeli ve yargı mensupları gibi diğer kamu görevlilerine yönelik de birtakım haklar yer almaktadır. Ancak yazımızda konu 657 sayılı

kanun çerçevesinde ele alınacağı için bu haklara değinmiyoruz.

Burada yeri gelmişken kamu görevlisi kavramından ne anlaşılması gerektiği üzerinde de kısaca durmak faydalı olacaktır. 657 sayılı kanunda ve Anayasa’da kamu görevlisi tanımı doğrudan yapılmamakla birlikte farklı maddelerde kamu görevlisi ifadesi geçmektedir. Bu kapsamda Anayasa’nın “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, **memurlar ve diğer kamu görevlileri** eliyle görülür.” şeklindeki 128’inci maddenin ilk fıkrası, konuya dair net bir tanımlama vermediği gibi doktrinde tartışmalara neden olmaktadır. 657 sayılı kanunun 4’üncü maddesinin ilk fıkrasında ise “Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.” denilmektedir. Geçici personel statüsü 2017 yılındaki yasa değişikliği ile kaldırıldığı için 657 sayılı kanuna göre kamu hizmeti geriye kalan üç istihdam şekliyle gördü-

rülür. Gerek Anayasa'nın ve 657 sayılı kanunun bu hükümleri gerekse diğer ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda uygulamada ve literatürde genellikle “*diğer kamu görevlileri*” ibaresinin, kendi özel kanunları bulunan hakim ve savcılar, yükseköğretimdeki öğretim elemanlarını ve askeri personeli ifade ettiği kabul edilmektedir.

## Hakların Üçlü Ayrımı

Anayasa'nın yukarıda yer verilen 128'inci maddesinde mali ve sosyal haklar ibaresi ile birlikte yer almamakla birlikte, “özlük hakları” ibaresi Anayasa'da hiç geçmiyor değildir. Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerine dair 74'üncü maddede, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanlarına dair 130'uncu maddede, hakim ve savcılara dair 139'uncu maddede ve son olarak da Geçici Madde 2'de “özlük hakları” ibaresi geçmektedir. Dolayısıyla özlük hakları kavramı da mali ve sosyal haklarla birlikte kamu görevlilerine ilişkin anayasal bir hak ve kavram olarak Anayasa'da geçmektedir.

657 sayılı kanuna baktığımızda ise her üç hak türünün de zikredilmiş olduğunu görüyoruz. Fakat kanunun sistematığında bu haklar, tanımları ve içerikleri ile beraber birbirlerinden tam ve kesin olarak ayrılmış biçimde kategorize edilmiş değildir. Kanunda “Haklar” ifadesiyle konunun müstakil olarak ele alındığı iki bölüm vardır. Bunların ilki “Genel Hükümler” başlıklı Birinci Kısım'ın “Genel Haklar” başlıklı Üçüncü Bölüm olup, burada 17 ila 25'inci maddeler arasında olmak üzere 9 maddede birtakım haklar düzenlenmektedir. İkincisi ise, “Sosyal Haklar ve Yardımlar” başlıklı Altıncı Kısım'dır. Burada ise 187 ila 213 maddeler

arasında olmak üzere 37 madde bulunmaktadır. Ancak hakların hepsi bu iki yerde düzenlenmemiştir. Başka maddelerde düzenlenmiş olan pek çok hak bulunmaktadır. Nitekim özlük haklar veya mali haklar başlığıyla düzenlenmiş müstakil kısım veya bölüm bulunmamasına rağmen kanun, bu konuları düzenlemektedir.

## Özlük Hakları

657 sayılı kanunda “özlük hakları” ibaresi beş ayrı maddede (92, 105, 146, 164 ve Geçici 5'inci maddelerde) geçmektedir. Kanunun yukarıda verdiğimiz 2'nci maddesi ile 237'nci maddesinde ise “özlük işleri” ibaresi geçmektedir. Sözlükte “özlük” kelimesi *bir şeyin içerik durumu, mahiyet, kişi, zat anlamlarına*; “özlük işleri” ifadesi *“bir kuruluşta görevlilerin atanmaları, yükselmeleri ve emeklilikleri vb. kişisel işlemlerin bütünü”* anlamına; “özlük hakkı” ise *“genel memur statüsü içinde kişinin, kanunların öngördüğü biçim ve koşullarla kazandığı her türlü hakkı”* anlamına gelmektedir.<sup>1</sup>

Aslında yüksek yargı kararlarında da özlük haklarının, sözlük anlamındaki gibi geniş yorumlandığı, kamu görevlilerinin tüm haklarının genel anlamıyla özlük hakları olarak değerlendirildiği görülmektedir. Nitekim Danıştay 12. Dairesi'nin E. 2012/7878, K. 2013/7660 sayılı ve 04.11.2013 tarihli kararında şöyle denilmektedir: “*Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, anılan Kanunun Devlet memurlarının özlük haklarını düzenleyeceği belirtilmiş olup “özlük hakları” arasında aylık, ödenek, ilerleme ve yükselmeler de yer almış bulunmaktadır. Davacının idareye yapmış olduğu başvurusunda tüm özlük haklarının verilmesini talep ettiği, bu “tüm özlük hakları”*

1 Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi: 22.02.2025).

ifadesinden, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 2. maddesinde belirtildiği üzere aylık, ödenek, ilerleme ve yükselmelerin anlaşılması gerekeceği tartışmasıdır.” Danıştay 10. Dairesi'nin E. 1988/2878, K. 1990/1143 sayılı ve 23.05.1990 tarihli kararında da benzer görüş yer almaktadır.

Zaten kanunun mezkur 2'inci maddesinde de haklar, aylık, ödenek ile birlikte “**ve diğer özlük işleri**” ibaresi de tüm hakların esasen özlük haklarına dahil olduğunu ima etmektedir. Bu bağlamda kanunun “Genel Hükümler” başlıklı Birinci Kısımının “Genel Haklar” başlığı taşıyan ve 17'nci maddeden başlayıp 25'inci maddeye kadar devam eden Üçüncü Bölümü'nde yer alan hakları incelemek gerekmektedir. Bu bölümde kamu görevlilerinin haklarının belli başlıları ana hatlarıyla sayılmakta, hakların bir kısmı kanunun daha sonraki bölümlerinde diğer haklarla birlikte ayrıntılı biçimde düzenlenmektedir.

Bu haklardan ilki olarak “Uygulamayı İsteme Hakkı” (madde 17) sayılmaktadır. Bu hak, kamu görevlilerinin kanunlarda yer alan ve yürürlükte bulunan hükümlerin kendileri hakkında aynen uygulanmasını isteme hakkı olarak tanımlanmıştır. 09.07.2018 tarihli değişiklikten önce bu hakkın kapsamına “*bu kanun ve **bu kanuna dayanılarak yayınlanan tüzük ve yönetmeliklere** göre tayin ve tesbit olunup yürürlükte bulunan*” hükümler girmektedir; yapılan değişiklikle hakkın kapsamı genişletilerek “*bu kanun ve **diğer mevzuata** göre tayin ve tesbit olunup yürürlükte bulunan*” hükümler de dahil edilmiştir. Mahiyeti ve genellik vasfı itibarıyla bu hakkın özel anlamıyla özlük hakları kapsamına girdiği söylenebilir. Ancak kamu görevlisinin bu hak kapsamında olmak üzere kendisi hakkında uygulanmasını isteyeceği hakkın mali veya sosyal nitelikli olması halinde

bu tür hakların kapsamına gireceği izahtan varesidir.

İkinci olarak “Güvenlik” (madde 18) şeklinde ifade edilen hak; kanunlarda yazılı haller dışında kamu görevlisinin, kamu görevliliğinden çıkarılmayaacağına ve kamu görevliliğinden doğan mali ve diğer hiçbir hakkının elinden alınamayacağına dair haktır. Bu hak da uygulamayı isteme hakkı gibi mahiyeti ve genellik vasfı itibarıyla özel anlamıyla özlük hakları kapsamında değerlendirilebilir. Keza mali veya sosyal haklarla ilgili olduğu durumlarda bu haklar kapsamında değerlendirilebilir.

Üçüncü olarak zikredilen “Emeklilik” hakkı (madde 19), kanunun sonraki maddelerinde sosyal haklar başlığı altında tekrar düzenlenmiştir. Bu hakkın niteliği, hangi hak sınıfına dahil olduğu hususunda ise yukarıdaki açıklamaların burada da söz konusu olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla örneğin bir devlet memurunun emeklilik hakkını talep etmesi esasen özlük hakkına ilişkin bir talep olmakla birlikte, bu hak, bizzat kanundaki tasnif doğrultusunda mahiyeti bakımından sosyal bir haktır. Fakat aynı zamanda emeklilik aylığının ve ikramiyesinin tutarları ve bunların hesaplanmaları açılarından mali niteliği de bulunmaktadır.

Dördüncü hak, “Çekilme” hakkıdır (madde 20). Buna göre kamu görevlileri, kanunda belirtilen esaslara uymak koşuluyla özgür olarak kamu görevliliğinden çekilebilirler. Çekilme hakkının, kamu görevlilerinin haklarının üçlü tasnifinde esas olarak özlük hakları kapsamında olduğu söylenebilir.

Beşinci olarak “Müracaat, Şikayet ve Dava Açma” hakları (madde 21) anılmaktadır. Burada aslında üç ayrı hak sayılmaktadır. Müracaat hakkı; kamu görevlisinin, kurumuyla ilgili resmî ve şahsî

işlerinden dolayı başvuracağı hak-  
tır. Şikâyet ve dâva açma hakları;  
amirleri veya kurumları tarafından  
kendilerine uygulanan idarî eylem  
ve işlemlere karşı söz konusu olur.  
Bu haklar da çekilme hakkı gibi  
mali veya sosyal haklardan ziyade  
özlük hakları kapsamında değer-  
lendirilebilir.

Beşinci hak, “Sendika Kurma”  
hakkıdır (madde 22). Anayasa’nın  
51’inci maddesinde de aynı adla  
geçen bu hak, dar anlamıyla sade-  
ce sendika kurma hakkı değildir.  
Madde hükmünde de ifade edildiği  
üzere sendika kurma hakkı doğal  
olarak sendikaya üye olma ve sen-  
dikaların da üst kuruluşlar kurma  
ve bunlara üye olma haklarını içe-  
rir. Burada çok kısa olarak geçen  
bu hakkın ayrıntılı olarak kullanımı  
4688 sayılı Kamu Görevlileri Sen-  
dikaları ve Toplu Sözleşme Kanu-  
nu’nda düzenlenmiştir.

Altıncı hak, “İzin” hakkıdır (madde  
23). Burada oldukça kısa olarak,  
“Devlet memurları, bu kanunda  
gösterilen süre ve şartlarla izin hak-  
kına sahiptirler.” şeklinde düzen-  
lenmiş olan izin hakkı, kanunun  
daha sonra gelen “Hizmet Şartları  
ve Şekilleri” başlıklı Dördüncü Kı-  
sımı’nın “Çalışma Saatleri, İzinler”  
başlıklı Beşinci Bölümü’nde ay-  
rıntılı düzenlenmiştir. İlk üç hak  
gibi izin hakkı da genellik itiba-  
riyle, yani kamu görevlisinin mü-

cerret izin hakkına sahip olması  
bakımında özlük hakkı olarak de-  
ğerlendirilebilir. Bununla birlikte  
daha somutlaşmış niteliğiyle bir  
sosyal hak olduğu söylenmelidir.  
Nitekim Anayasa’ya baktığımızda  
izin hakkının “Sosyal ve Ekonomik  
Haklar ve Ödevler” başlıklı Üçüncü  
Bölüm’de yer aldığını görüyoruz.  
Buna göre, 50’nci maddedeki hü-  
küm şöyledir: “Dinlenmek, çalışan-  
ların hakkıdır. Ücretli hafta ve bay-  
ram tatili ile ücretli yıllık izin hakları  
ve şartları kanunla düzenlenir.”

Yedinci hak, “Kovuşturma ve Yargı-  
lama” (madde 24) konularına iliş-  
kindir. Buna göre kamu görevlile-  
rinin görevleri ile ilgili veya görev-  
leri sırasında işledikleri suçlardan  
dolayı soruşturma ve kovuşturma  
yapılması ya da haklarında dâva  
açılması özel hükümlere tabidir.  
Bu hak, özlük hakları kapsamında  
değerlendirilmelidir.

Genel Haklar Bölümü’nde sayılan  
son hak ise “İsnat ve İftiralara Kar-  
şı Koruma” hakkıdır. Buna göre  
kamu görevlileri hakkında sırf düş-  
manlık, hakaret ya da suç uydur-  
ma amacıyla ihbar veya şikayette  
bulunmuş ve yargı aşamasında  
bu durum ortaya çıkmış ise valiler  
veya en yüksek amirler tarafından  
bu kişiler hakkında kamu davası  
açılması istenir. Bu hak da bir ön-  
ceki hak gibi özlük hakları kapsa-  
mında değerlendirilmelidir.



**Anayasa’nın 51’inci  
maddesinde de aynı  
adla geçen bu hak, dar  
anlamıyla sadece sendika  
kurma hakkı değildir.**



## Sosyal Haklar

Kamu görevlilerinin sahip olduğu birtakım haklar 657 sayılı kanunda “Sosyal Haklar ve Yardımlar” başlıklı Altıncı Kısım altında sayılmıştır. Bu haklar şunlardır:

1. Emeklilik hakları (187. madde)
2. Hastalık ve analık sigortası (188. madde)
3. Yeniden işe alıştırma (189. madde): Malullük aylığı bağlanan devlet memurlarından çalışma gücünün artırılabileceği umulanlara ilişkin bir haktır.
4. Çocuk bakımevi ve sosyal tesisler kurulması (191. madde)
5. Konut kredisi (192. madde): Emekli Sandığı’na tabi hizmeti 10 yıl ve daha fazla olan memurlara, istekleri üzerine Toplu Konut Fonu’ndan özel şartlarla ve öncelikle konut kredisi verilebilir.
6. Kiralık konut ihtiyacının karşılanması (193. madde)
7. Memurların orta dereceli eğitim gören ve yurtdışı kalan çocuklarının pansiyon ücretlerinde %50 indirim (199. madde)
8. Aile yardımı ödeneği (202. madde)
9. Doğum yardımı ödeneği (207. madde)
10. Ölüm yardımı ödeneği (208. madde)
11. Devlet memurlarının ölümü halinde cenaze giderleri (210. madde)
12. Giyecek yardımı (211. madde)
13. Yiyecek yardımı (212. madde)

Bu sayılan haklara bakıldığında bunların büyük kısmının aslında mali nitelik taşıdığı da görüle-

cektir. Kanun, burada mali değeri de olan sosyal yardım niteliğinde birtakım hakları ayrı bir başlık altında değerlendirmektedir. Nitekim bu kısmın başlığının “Sosyal Haklar ve Yardımlar” şeklinde düzenlenmesi bu durumu göstermektedir. Bu itibarla bu kısım dışında sosyal hakkın bulunmadığı, kamu görevlilerinin sosyal haklarının bunlarla sınırlı olduğu söylenemez. Kaldı ki kanunun, günümüzde yargıda, literatürde ve uygulamada geçtiği biçimde özlük, mali ve sosyal hakları birbirinden kesin olarak ayrılmış bir tasnif yapma amacı olmadığı gibi, bunu gösterecek bir sistematığı de bulunmamaktadır.

Bu çerçevede kanunun “Hizmet Şartları ve Şekilleri” başlıklı Dördüncü Kısım’ının “Çalışma Saatleri, İzinler” başlıklı Beşinci Bölümü’nde sayılan izin türleri, yukarıda belirtildiği gibi mahiyeti ve Anayasa’daki düzenleniş biçimiyle sosyal haklar kapsamında değerlendirilmelidir. Buna göre kanunda sayılan izin türleri şunlardır:

1. Yıllık izin (madde 102): Hizmet süresi 1 yıldan on yıla kadar (on yıl dahil) olan kamu görevlilerinin 20 günlük, hizmeti on yıldan fazla olanların 30 günlük yıllık ücretli izin hakları bulunmaktadır. Ayrıca uygulamada yol izni denilen izin hakkının da kanunda, zorunlu hallerle sınırlı olmak kaydıyla gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün olmak üzere düzenlendiği görülmektedir.
2. Mazeret izni (madde 104): Madde başlığında “izni” kelimesi geçmiş olsa da bu hüküm içerisinde çok sayıda izin türü sayılmaktadır. Bu izinler oldukça ayrıntılı hükümler içermekte olup burada bunlara girmeye gerek görülmemiş, sadece saymakla yetinilmiştir:
  - a. Doğum nedeniyle verilen analık izni

- b. Evlat edinme nedeniyle verilen izin
  - c. Doğum nedeniyle verilen babalık izni
  - d. Evlenme nedeniyle verilen izin
  - e. Ölüm nedeniyle verilen izin
  - f. İhtiyaç nedeniyle verilen izin
  - g. Süt izni
  - h. Engelli çocuğun hastalığı nedeniyle verilen izin
  - i. Doğum sonrası tam ücretli yarım çalışma hakkı
  - j. Doğum sonrası yarım zamanlı çalışma hakkı
3. Hastalık ve refakat izni (madde 105).
  4. Aylıksız izin (madde 108): Bu maddede sayılan aylıksız izin türleri şunlardır:
    - a. Refakat nedeniyle verilen aylıksız izin
    - b. Doğum nedeniyle verilen aylıksız izin
    - c. Evlat edinme nedeniyle verilen aylıksız izin
    - d. Kamu kurumlarınca yurt dışına gönderilen memur veya öğrencilerin memur olan eşlerine verilen aylıksız izin
    - e. Beş hizmet yılını tamamlamış olan memurlara verilen aylıksız izin

Bu maddede sayılanların dışında, mecburi hizmet için atanan memurların eşlerine verilen aylıksız izin (madde 72) ile yabancı memleketlerin resmî kurumları veya uluslararası kuruluşlarda ya da Cumhurbaşkanınca belirlenen yurtdışındaki kuruluşlarda görev alanlara verilen aylıksız izin (madde 77) olmak üzere iki aylıksız izin türü daha 657 sayılı kanunda sayılmaktadır. İlgili mevzuatta

düzenlenmiş olan diğer aylıksız izin türlerinden yazımızda bahsedilmeyecektir.

## Mali Haklar

657 sayılı kanunda “mali haklar” ibaresi geçmekle beraber bir başlık ismi olarak yer almamaktadır. Buna mukabil 146’ncı maddeden 186’ncı maddeye kadar devam eden Beşinci Kısım “Mali Hükümler” başlığını taşımaktadır. Kısımın ilk maddesi olan “Kapsam” başlıklı 146’ncı maddede geçen “*aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme*” ifadesinin mali hakların somut içeriğini oluşturduğu söylenebilir. Bununla birlikte “hak” kavramının geniş anlamı doğrultusunda, mali hakları etkileyen özlük haklarının da nihayetinde çoğu kez mali hak görünümü aldığını belirtmek gerekir. Zira -özel anlamıyla- özlük haklarına kapsamındaki çoğu konu, aslında kamu görevlilerinin mali haklarını belirlediği veya etkilediği için mali hak da sayılmak durumundadır. Aynı durumun sosyal haklar ve mali haklar ilişkisinde de söz konusu olduğu, sosyal hakların çoğu zaman mali hak niteliğine de sahip olduğu yukarıda belirtilmişti.

## Sonuç

Kamu görevlilerinin haklarının özlük, mali ve sosyal haklarının üçlü biçimde tasnifi asıl olarak 4688 sayılı kanun kapsamında imzalanacak olan toplu sözleşmelerin kapsamına ilişkin tartışma konusu olmaktadır. Anayasa’nın 128’inci maddesinin ikinci fıkrasının sonuna, 2010 Anayasa değişiklikleri ile eklenen “*Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” cümlesinde mali ve haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin, kamu görevlilerinin haklarının kanunla düzenlenmesi hükmünün istisnası olduğunu belirtilmesi tartışmaların temel noktasını teşkil etmektedir.

Anayasa'nın bu maddesi aslında konumuz itibarıyla iki hususu dolaylı olarak ortaya koymaktadır. Bunlardan ilki, son cümle eklenmeden evvel mali ve sosyal haklar şeklinde kamu görevlilerine dair bir hak ayrımının net biçimde bulunmadığı, aksine kamu görevlilerinin tüm haklarının genel anlamıyla özlük hakkı kapsamında değerlendirildiğidir. İkincisi ise, çokça yanlış anlaşıldığı üzere bu cümleyle toplu sözleşmenin kapsamı mali ve sosyal haklar olarak belirlenmediği veya sınırlandırılmadığı, toplu sözleşmenin mali ve sosyal haklara ilişkin hükümlerinin bir önceki cümledeki hükme istisna teşkil ettiğidir. Bunun mefhum-i muhalifinden çıkan anlamı, toplu sözleşmenin mali ve sosyal haklardan başka hususları da içerebileceği, bunun mali ve sosyal haklara ilişkin olanlarının istisnaya konu olduğudur. Çünkü toplu sözleşme sadece mali ve sosyal hakları içeren bir metin hüviyetinde olsaydı, toplu sözleşme hükümleri demek yeterli olacak, madde metninde geçtiği gibi “*malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri*” denmeyecekti.

Kanun koyucunun bu son cümlenin maddeye eklenmesine ilişkin gerekçesi de, böylesine önemli bir hakkın yanlış anlaşılmalara konu olmasına engel oluşturacak ve daha mühimi bizim yaptığımız yorumu boşa çıkaracak niteliğe sahip olmamasıdır:

“*Anayasanın 53'üncü maddesinde yapılan değişiklikle, memur ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı verilmektedir. Anayasanın 128'inci maddesinde ise, memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelik, atanma, aylık, ödenek gibi özlük haklarının kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktadır. 53'üncü maddede yapılan değişikliğe paralel olarak, memur ve diğer kamu görevlilerinin malî ve sosyal haklarına ilişkin*

*toplular sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hükme bağlanmaktadır.*”

Keza Anayasa Komisyonu raporu da aynı niteliktedir: “*Teklifin çerçeve 13'üncü maddesi ile 53'üncü maddede değişiklik öngören çerçeve 6'ncı maddesine paralel olarak 128'inci maddesine “memur ve diğer kamu görevlilerinin malî ve sosyal haklarına ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” hükmü eklenmektedir. Madde Komisyonumuzca kabul edilmiştir.*”

Buna rağmen 2010 Anayasa değişikliklerine istinaden 4688 sayılı kanunda yapılan 2012 değişiklikleri, aslında Anayasa'nın ruhuna ve hatta lafzına aykırı olarak toplu sözleşmeyi sınırlandırma amacını ortaya koymaktadır. Nitekim kanunun 3'üncü maddesinde toplu sözleşme, “*Bu Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşme*” olarak tanımlanmaktadır.

Toplu sözleşmeyi etkisizleştirmeyi amaçlayan bürokratik zihniyetin bir tezahürü olarak Anayasa'ya esasen aykırı biçimde toplum sözleşmeyi mali ve sosyal haklarla sınırlamak isteyen anlayış, bunu adeta ilgililerin bilinçaltına yerleştirmek için kanuna 9 defa “mali ve sosyal haklar” ibaresi eklemiştir. Çok ilginçtir ki, bu değişikliklerin hepsi, kamu görevlilerinin, toplu sözleşme hakkına işçiler gibi sahip olacaklarına inandırıldıkları ve ikna edildikleri 2010 Anayasa referandumundan sonra, bu hakkı yasayla somutlaştırmak için 2012 yılında yapılan kanun değişikliği sonrasında yapılmıştır. Bu tarihten önce 4688 sayılı kanunda kamu görevlilerinin haklarının mali ve sosyal haklar şeklinde ayrımı yer almadığı gibi, kamu görevlilerinin haklarını





belirtmek için iki defa “özlük hakları” ibaresi geçmektedir.

Diğer yandan Anayasa’nın “Sendika kurma hakkı” başlıklı 51’inci maddesinde çalışanların haklarının ekonomik ve sosyal haklardan oluştuğu, sendikaların da bunları koruma amacını taşıdığı belirtilmektedir. Dolayısıyla tüm çalışanların hakları temelde mali veya sosyal nitelikte olup bunlara topluca özlük hakları da denilebilir.

Bu itibarla kamu görevlilerinin haklarının özlük, mali ve sosyal şeklinde üçlü ayrımı, özellikle 4688 sayılı kanunun 2012 yılındaki değişiklikleri sonrasında daha yaygınlaşan, ancak mevzuat bakımından ve hukuk sistematiği açısından sınır ve kapsamı belirlenmiş bir kategorizasyon değildir. Hatta böyle bir kategorizasyonun mümkün olmadığı söylenebilir. Zira hakların bazısında yukarıda da belirttiğimiz gibi bir niteliğin ağır basması söz konusu edilebilirse de, hemen tamamında iki veya üç niteliğin bir arada bulunduğu görülmekte-

dir. Bir diğer ifadeyle özlük, mali ve sosyal hakların her biri bir küme yapılırsa, hakların çok büyük kesiminin kesişim kümesi oluşturacak biçimde şekillendiği görülecektir. Örneğin özlük hakkı içerisinde değerlendirilen terfi, atama, nakil, disiplin gibi işlerin mali taraflarının olmadığı söylenmesi mümkün değildir.

Sonuç olarak, kamu görevlilerinin haklarının özlük hakları, mali haklar ve sosyal haklar şeklinde üçlü ayrımı net ve mutlak bir sınıflandırmayı ifade etmemektedir. Pratik koşullar gereği oluşturulduğu izlenimi veren bu ayrıma dayanılarak kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkını sınırlandırmak, Anayasa’nın ruhuna ve lafzına aykırı olduğu gibi, sistematik olarak da dayanıklı değildir. Çünkü bir hakkın nereye kadar özlük hakkı, nereden itibaren mali veya sosyal hak olarak nitelendirilebileceğinin kesin sınırlarla tespit edilmesi çoğu zaman zordur ve hatta imkansızdır. Bu nedenle 4688 sayılı kanunda bu yönde değişikliklerin yapılması önem arz etmektedir.

## Kamuda Emeklilik Sistemi

Sosyal koruma sisteminin üçlü saç ayağından olan sosyal güvenliğin en önemli unsurlarından biri emeklilik sistemidir. Çalışma hayatı ve kamu maliyesi üzerinde etkileri olan emeklilik sistemi sosyal refahın da en önemli belirleyicileri arasında yer almaktadır. Emeklilik sistemi, çok genel olarak çalışanların hangi şartlarda emekli olacaklarını ve emeklilerin sahip olduğu mali hakları içerir. Bu sistem neticeleri itibarıyla çalışabilir durumdaki nüfusun (aktif işgücünün) ne kadarının emekli olduğunu yani istihdam piyasasından ayrıldığını, emeklilerin toplam nüfus içindeki oranını ve bunların GSYİH'den aldığı payı belirler. Dolayısıyla emeklilik sistemi/sosyal koruma sistemi hem üretim ve istihdamı hem kamu maliyesini etkileyerek toplumsal refahı doğrudan belirleyen önemli bir unsurdur.

Türkiye'de emeklilik sistemi başlangıçta bir hukuki statü olarak tasarlanan ve kamusal güvenceye sahip memurlar/kamu görevlileri için düşünülmüş, daha sonra sosyal devlet ilkesi gereği işçiler ile kendi nam ve hesabına çalışanlar da sisteme dahil edilmiştir. Tarihsel olarak emeklilik sisteminin başlangıcında memurlar/kamu görevlileri esas alındığında emeklilik, sigortacılık mantığı gereği çalışılan dönem boyunca ödenen primin güncel değeri ve yeniden değerlendirilmesinden (kapitalizasyonu) ziyade devletin çalışanlarına hizmetleri karşılığında verdiği bir ikram ve bağış şeklinde algılanmıştır. Sistemin bir tarafında devlet diğer tarafında devlet çalışanları olarak kamu görev-

lilerinin bulunması sigorta, sandık, prime dayalı emekli aylığı gibi kavram ve kurumların yerleşmesine engel olmuş ve daha sonra gerek işçiler gerekse kendi nam ve hesabına çalışanlar için emeklilik devletin tek taraflı olarak tanıdığı bir hak, bir imkân hatta karşılıksız ve gereksiz bir kamusal ödeme olarak algılanmıştır.

Sigortacılık mantığı gereği emeklilik, çalışılan dönem boyunca ödenen primlerin bir şekilde değerlendirilmesi ve daha sonra çalışma hayatından ayrıldığında bu değerlendirilmiş primlerin ilgililere belirli şartlarda geri ödemesidir.

Sosyal sigortacılık da ise normal sigorta-aktüeryal gereklere ek olarak sosyal devlet gereği hem çalışılan dönemde devlet prim ödemelerinin bir kısmını gerçekleştirir hem de emekli aylık ödemelerinde dönem boyunca ödenen primlerin yeniden değerlendirilmesi ile yetinmeyip ek ödeme yapar. Kısacası sosyal sigortacılık da emekli aylıklarının bir kısmı çalışılan dönem boyunca ödenen primlerin yeniden değerlemesinden bir kısmı da devletin sosyal niteliği gereği üstlendiği ek ödemelerden oluşur. Bu yönüyle emekli aylıklarının bir kısmı çalışanların hakkı iken bir kısmı devletin üstlendiği sosyal yardımlardan oluşur.

Emekli aylıklarının ağırlıklı olarak dönem boyunca ödenen prim tutarının yeniden değerlendirilmiş kısmından oluşması ve kamunun sosyal yardım niteliğindeki kısmının kamu maliyesini bozmayacak



düzyde tutulabilmesi için birkaç önemli kriter geliştirilmiştir. Bunlardan en önemlisi sistem dışı kalmanın yani kayıt dışılığın mümkün olduğunca düşük tutulması ve dönem boyunca ödenen primlerin mümkün mertebe yüksek olmasıdır. Ayrıca sistemde belirli bir süre bulunma yani sigortalılık süresi ve belirli bir yaşa gelmiş olmak da her yerde zorunlu şartlar olarak öne çıkar. Böylece sistemin sürdürülebilir olma ve kamu maliyesini bozmadan sosyal refahı sağlama imkânı sağlar. Ülkemizde çokça tartışılan emeklilik yaşı, prim gün sayısı, sigortalılık süresi gibi kavramlar aslında emeklilik sisteminin prime dayalı sosyal sigortacılıktan çıkıp doğrudan bir sosyal yardım ve sosyal koruma sistemi olmasını önleme amaçlıdır.

Sosyal sigortacılıkta birbiriyle çelişkili olan emeklilikte geçen süre ile prim ödenen (aktif çalışma hayatında geçen) süre arasında denge kurmak gerekmektedir. Bu da çalışanları mümkün olduğu müddetçe çalışma hayatı ve dolayısıyla prim ödeme sistemi içinde tutmak, emeklilikte geçen sürenin demografik ve sağlık şartlarının elverdiği ölçüde çalışılan döneme oranla düşük tutmak

yani emeklilikte geçen süreyi mümkün oldukça sınırlı tutmak anlamına gelmektedir. Fakat bu dengeyin sosyal refahı olumsuz etkilememesi için bir yandan “mezarda emeklilik” gibi popülist de olsa geç yaşlarda emekliliği sınırlaması bir yandan da insanların en verimli olduğu dönemde çalışma hayatında ve dolayısıyla prim ödeme süreci dışında tutmaması gerekir. Aynı zamanda bu kritik dengeyin çalışılan sürede ödenen primler ile emeklilikte ödenen aylıklar arasında da kurulması ve ödenen prime bağlı olarak aylıkların artması beklenir.

Yukarıda kısaca anlatıldığı şekilde emeklilik sistemi, ciddi anlamda aktüeryal denge hesaplamaları, nüfus ve demografik değişim perspektifi ve sağlam ekonomik tahminlere dayalı ekonometrik modeller geliştirmeyi ve bu modellere dayalı olarak sistemin kurgulanmasını gerektirmektedir.

2020’lı yıllarda çokça tartışılan ve maalesef kamuoyunda yeterli şekilde anlatılmadığı için çokça taraftar bulan EYT tartışmasının temelinde 1992’de yapılan yanlıştan 1999’da geri dönülmesi

yatmaktadır. Sistemin başta emekliler olmak üzere toplumun tüm kesimlerine ciddi maliyetler yüklediği ve artık yönetilemez duruma geldiği anlaşıncaya 1999'da yapılan yasal düzenleme ile kademeli emeklilikle erkekler için 60, kadınlar için 58 yaş sınırı emeklilik için zorunlu hale getirilmiştir. Böylece erken yaşta emekliliğin önüne geçilerek sistemin sürdürülebilirliğini sağlama amaçlanmıştır. Daha sonra 2002 ve en son 2006 (5510 Sayılı Kanun) ve 2008'de (5754 Sayılı Kanun) yapılan sosyal güvenlik reformu ile Türk sosyal güvenlik sistemi uluslararası standartlara göre ciddi aktüeryal denge hesaplamaları ve tahminlerine dayanan ve gerçek manada sistem niteliği taşıyan bir yapıya dönüştürülmüştür. Sosyal güvenlik reformu ile hem mali açıdan sürdürülebilirlik hem de sosyal refah devleti ilkeleri arasında denge kurulmaya çalışılmış ve prime dayalı emeklilik sistemi için gerekli unsurlar sisteme dahil edilmiştir.

Tarihsel gelişimine bakıldığında, dar tanımıyla devlet memurlarının, geniş tanımıyla ise kamu görevlilerinin sosyal güvenlik sistemlerinin, ülkemizin sosyo-kültürel ve ekonomik yapısındaki değişime bağlı olarak diğer çalışanların sosyal güvenlik sistemlerinde olduğu gibi sürekli bir yeniden yapılandırma süreci içerisinde olduğu göze çarpmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında 31.03.1926 tarihli ve 788 sayılı Me'murin Kanunu hükümlerine göre istihdam edilen devlet memurlarının sosyal güvenlikleri, bugün için "mesleki emeklilik planları" olarak adlandırabileceğimiz her bir kamu kurum ve kuruluşunun kendi çalışanları bakımından oluşturduğu "tekaüt (emekli) sandıkları" aracılığıyla yürütülmekteydi. Bu karmaşık ve dağınık düzen 17.06.1949 tarihli ve 7235 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile Maliye

Bakanlığı'na bağlı Emekli Sandığı çatısı altında toplanmıştır.

Bir taraftan da 1960'lı ve 1970'li yıllarda yürürlüğe konulan ve bugün halen uygulanmaya devam edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu gibi personel kanunları ile memurların özlük, mali ve sosyal hakları yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede, personel kanunlarında, devlet memurlarının maaş veya özlük sisteminde yapılan değişiklikler, 5434 sayılı kanunda yapılan değişiklikler ile emeklilik sistemine de yansıtılmıştır.

Yıllar içerisinde işçi ve esnafın sosyal güvenlik sisteminden bağımsız olarak yürütülen devlet memurlarının sosyal güvenlik rejimi, 2006 yılında çalışmaları başlayan ve 2008 yılında tam anlamıyla hayata geçirilen reform ile tek çatı altında toplanmaya çalışılmıştır. Önce 20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 16.05.2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Daha sonra, 16.06.2006 tarihli ve 26200 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yürürlüğe konulmuş ve bu kanundan önce yürürlükte bulunan sosyal güvenlik kanunları, bazı maddeleri hariç olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu düzenlemeler ile işçi, esnaf ve memur şeklinde birbirinden ayrı kurumlar ve ayrı mevzuatlar şeklinde yürütülen sosyal güvenlik yapısı ve mevzuatının tek çatı altında birleştirilmesi öngörülmüştür. 5510 sayılı kanun ile devlet memurlarının aylık hesaplanma sisteminin de işçi ve esnaf sisteminde olduğu gibi prime esas kazanç sistemi üzerinden yürütülmesi planlanmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi, 30.12.2006 tarihli ve 26392 5. Mükerrer sa-

yılı Resmi Gazete’de yayımlanan 15.12.2006 tarihli ve E:2006/111, K:2006/112 sayılı kararı ile 5510 sayılı kanunun bir çok maddesi ile birlikte halen görevde olan devlet memurlarının da yeni kanuna tabi olmasını öngören maddelerini iptal etmiştir.

Bu iptal kararı sonrasında 08.05.2008 tarihli ve 26870 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 17.04.2008 tarihli ve 5754 sayılı kanun ile 5510 sayılı kanunun önemli bir bölümü değiştirilmiş ve 5510 sayılı kanunun yürürlük tarihi 2008 yılı Ekim ayı başı olarak değiştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal kararı gereğince yürürlüğe konulan bu düzenleme sonrasında devlet memurlarının emeklilik uygulamaları bakımından ikili bir durum oluşmuştur.

Buna göre, 2008 yılı Ekim ayı başından önce 5434 sayılı kanuna tabi çalışması bulunanların kendileri ile bunlardan vefat edenlerin hak sahipleri hakkında 5510 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılan hükümleri de dahil olmak üzere 5434 sayılı kanun hükümlerinin uygulanmasına devam edilmektedir. Buna karşılık, söz konusu tarihten sonra devlet memuru veya kamu görevlisi olarak çalışmaya başlayanlar ile bunların hak sahipleri hakkında ise tamamen 5510 sayılı kanun hükümleri uygulanmaktadır.

5434 sayılı kanun hükümlerinin uygulanmasına devam edildiği reform öncesi sistemde emekli, malullük, vazife malullüğü veya dul ve yetim aylığı gibi aylıklar, gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylık, kıdem aylığı ve tazminat aylığı şeklindeki beş unsurun toplamından oluşan Emekli Keseneğine Esas Aylık Tutarının, toplam hizmet süresine göre belirlenen Aylık Bağlama Oranı ile çarpımı şeklinde hesaplanmakta, hesaplanan bu tutara ilgililerin hak kazanmış oldukları yüksek hakimlik, makam, temsil veya görev tazminatı tutarları eklenmektedir.

Buna karşılık 5510 sayılı kanuna göre bağlanan aylıklar; Devlet memurlarının tüm çalışma hayat-

ları boyunca adlarına bildirilen her yıla ait Prime Esas Kazanç Tutarlarının, güncelleme katsayısı ile aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için güncellenmesi ile bulunacak kazançlar toplamının, toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi şeklinde hesaplanan Ortalama Günlük Kazanç Tutarının 30 katının, toplam prim ödeme gün sayısına göre belirlenen Aylık Bağlama Oranı ile çarpımı şeklinde hesaplanmaktadır.

Bu anlamda, 5510 sayılı kanuna tabi devlet memurlarının aylıkları işçi ve esnafın tabi olduğu sisteme göre hesaplanmaktadır. İkili sistemin doğal bir sonucu olarak, haklarında 5434 sayılı kanun hükümleri uygulanmaya devam edilen Devlet memurları ile haklarında 5510 sayılı kanun hükümleri uygulanan devlet memurlarının kendilerinin veya hak sahiplerinin;

- Aylığa hak kazanma, aylığın kesilmesi ve yeniden bağlanması, yeniden çalışmaya başlama halinde mevcut aylıklarının durumu ve sonraki çalışmalarının değerlendirilmesi,
- Cenaze ve evlenme ödeneği gibi diğer ödeme ve yardımların tutarı, bunlara hak kazanma koşulları,
- Emekli ikramiyesine hak kazanma koşulları,

gibi sosyal güvenlik hak ve yükümlülüklerinde önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Sonuç olarak, 2008 yılı Ekim ayı başından itibaren yürürlüğe giren sosyal güvenlik reformu, bu tarihten sonra çalışmaya başlayanlar bakımından emeklilik sistemini tek bir çatı kurum ve mevzuat altında toplamayı başarmış ancak, söz konusu tarihten önce çalışmaya başlayan kamu personelinin kazanılmış haklarının korunmasına yönelik düzenleme nedeniyle eski sistem uygulamalarının devam etmesini engelleyememiştir.

# Memur Disiplin Hukuku-Kamu Personel Rejiminde **Disiplin Soruşturma ve Kovuşturmaları**

## Giriş

Disiplin kavramının kökeni Fransızcadaki “discipline” kelimesine dayanır. “Kişilerin içinde yaşadıkları topluluğun genel düşünce ve davranışlarına uymalarını sağlamak amacıyla alınan önlemlerin bütünü” anlamında kullanılan disiplin kelimesi kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu personelinin uymak zorunda oldukları kurallardır.

Bu çalışmada, ilk olarak disiplin kavramına ilişkin bilgi verildikten sonra, disiplin suçu ve cezası kavramları açıklanacaktır. İkinci olarak disiplin cezalarına ilişkin esaslar anlatılacaktır. Son olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre disiplin suç ve cezaları, disiplin soruşturması safhası, disiplin cezasının tebliği, disiplin cezasına itiraz ve disiplin cezalarının özlük dosyasından silinmesi konuları detaylı olarak açıklanacaktır.

## A. Disiplin, Disiplin Suçu ve Disiplin Cezası Kavramları

Disiplin, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin etkili ve verimli çalışması için göstermesi gereken davranışların tümüdür (GENÇ, 1999:233). Disiplin uygulaması kamu personelinin mevzuata aykırı davranışta bulunması halinde

idarenin kendisine yaptırım uygulayacağını bilmesi bakımından önemlidir.

Anayasa’nın 129. maddesinde; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları belirtilmektedir.

Disiplin suçu; kamu görevlilerinin statülerine ilişkin hükümlere uymaması sebebiyle kurum düzeninin bozulmasına sebep olan fiillerdir.(AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, 2017:765) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda disiplin suçunu oluşturan fiiller ve bu fiilleri işleyenlere verilecek cezalar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Disiplin cezasına ilişkin farklı tanımlar mevcuttur. Onar’a göre disiplin cezası; “memurun mesleki hayat ve vazifelerinde görülen yolsuzluklara karşı kendisine tatbik edilen müeyyidelerdir.” (ONAR, 1966:1188). GÖZÜBÜYÜK ve TAN’a göre disiplin cezası; “memurların birlikte bulunmasının ve düzenli olarak çalışmasının sağlanabilmesi için uygulanan yaptırımlar”dır. (GÖZÜBÜYÜK, TAN, 2018:637). Pınar’a göre disiplin cezası; “kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamunun yararının devamlılığının sağlanması amacıyla kamu görevlileri için görev, yetki ve sorumlulukları bakımından yasal olarak getirilmiş bulunan yaptırımlar”dır. (PI-



NAR, 1998:1051). Disiplin cezalarının amacı kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamaktır. Memur disiplin hukuku, kamu hizmetlerinin eşitlik ve yansızlık içinde görülmesini sağlamayı amaçlamaktadır (AKGÜNER; 2016: 245).

657 sayılı kanuna göre; disiplin cezası verilmesinin 3 gerekçesi bulunmaktadır: (m. 124)

- Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmemek,
- Mevzuatın uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmamak,
- Mevzuatın yasakladığı işleri yapmak.

Diyebiliriz ki, disiplin cezaları, kamu personelinin görevlerinde daha dikkatli ve özenli davranmasını sağlar (ASLAN; ALTINDAĞ, 2024:36).

## **B. Disiplin Cezalarına İlişkin Esaslar**

### **1. Kanunilik İlkesi:**

Memur disiplin hukukundaki en önemli ilkelerden

birisi suç ve cezanın kanuniliği ilkesidir. Anayasanın 38. maddesinde detaylı olarak düzenlenen bu ilkeye göre; kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.

### **2. Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi:**

Disiplin suçunun ilgili memur tarafından işlendiğinin şüpheye mahal vermeyecek derecede ispatlanamaması durumunda ya da hukuken geçerli olarak kabul edilmeyecek deliller dışında bilgi ve belge bulunamaması halinde kamu görevlisine disiplin cezası verilemez. (ODYAKMAZ; KAYMAK; ERCAN, 2015:231)

### **3. Savunma Hakkı:**

Memurun işlediği disiplin suçundan dolayı hakkında disiplin cezası uygulanmasına ilişkin olarak savunma hakkına sahip olması öncelikle Anayasal bir ilkedir. Anayasa'nın 129. maddesine göre; memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunla-

rın üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Savunma hakkının dokunulmazlığı hususu 657 sayılı kanunda da düzenlenmiştir. Kanununun 130. maddesine göre; devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır. Disiplin suçu işleyen memura savunma hakkının kullanılması ile ilgili sürecin işleyişine ilişkin esaslar 657 sayılı kanuna dayanılarak çıkarılan Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

#### **4. Ölçülülük İlkesi:**

Ölçülülük ilkesi ile kastedilen memurun işlediği suç ile bu suça karşılık verilen disiplin cezası arasında bir dengenin bulunmasıdır (ASLAN, 2022:180). Bu denge, disiplin suçu ile uygulanan ceza arasında "adil bir oran" bulunması ile sağlanır. Anılan denge kurulurken, olayın oluş biçimi, ilgilinin suç kastının bulunup bulunmadığı, irade dışı etkenlerin eylemin oluşmasına etkisi gibi hususların göz önünde bulundurulması aranmaktadır (AKGÜNER, 2016:250). Bu ilkeye

göre; hafif bir disiplin suçu nedeniyle idare doğrudan ağır bir disiplin cezasını seçmemelidir (GÖZLER; KAPLAN, 2024: 597).

#### **5. Lehe Olan Hükmün Uygulanması İlkesi:**

Disiplin suçunun işlendiği tarihten daha sonraki tarihte yürürlüğe konan kanun suçu işleyen kişi lehine hükümler getirmiş ise lehe olan hükümlerin uygulanması gereklidir. Ceza hukukunda uygulanan bu ilkenin disiplin cezasının idari ve yargısal olarak kesinleşmesine kadar uygulanması mümkündür (ASLAN; ALTINDAĞ, 2024:44).

#### **6. Soruşturmanın Gizliliği İlkesi:**

Soruşturulan kişinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla disiplin soruşturması gizlilik esasına göre yürütülmelidir (YILDIRIM; ÇINARLI, 2018: 263). Gizlilik, üçüncü kişiler açısından uygulanmakta olup soruşturulan kamu görevlisi açısından geçerli değildir. Savunma hakkı çerçevesinde soruşturulan kamu görevlisi belge ve bilgilere erişebilir ve bunlardan açıkça yararlanabilir (IŞIKLAR, 2019: 258-259).

Soruşturmanın gizliliği konusu 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda düzenlenmiştir. Şöyle ki;

— 66 —  
**Kanununun 130. maddesine göre; devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez.**



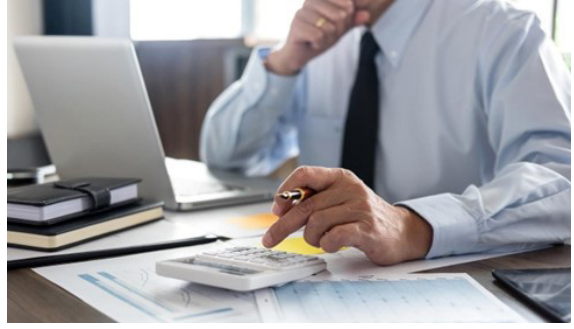


kanunun 4. maddesinde herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra İdari Soruşturmaya İlişkin Bilgi ve Belgeler başlıklı 19. maddesinde; “Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde; a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak, b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak, c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek, d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek, bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.” denilmek suretiyle disiplin soruşturmasının gizli yürütüleceği hususu hükme bağlanmıştır.

## 7. Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi:

İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olmasına ilişkin Anayasa hükmü gereği disiplin cezasının da bir idari işlem olduğu gerçeğinden hareketle bu işleme karşı disiplin cezası verilen kişi tarafından idari yargı yoluna başvurulması mümkündür.

Yargı yoluna başvurma dışında idarenin, ilgilinin almış olduğu disiplin cezasına karşı idari başvuru yollarını da göstermesi gereklidir. Bu ilke dayanağını Anayasa’dan alır. Anayasa’nın 40/2. maddesine göre, “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” Anayasa’da temel hak ve hürriyetlerin korunması başlığı altında yer alan bu madde, idarenin denetlenmesi açısından önemlidir (ATAY, 2011: 315).



## C. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na Göre Disiplin Suç ve Cezaları

**1. Uyarma Cezası:** Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

### Uyarma Cezasını Gerektiren Disiplin Suçları:

- Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,
- Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek,
- Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek,
- Usulsüz müracaat veya şikâyette bulunmak,
- Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak,
- Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak,
- Belirlenen kıyafet ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak,

h. Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak.

**2. Kınama Cezası:** Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

**Kınama Cezasını Gerektiren Disiplin Suçları:**

a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak,

b) Eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek,

c) Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak,

d) Hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak,

e) Devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak,

f) Devlete ait resmî belge, araç, gereç ve benzeri eşyayı kaybetmek,

g) İş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak,

h) İş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak,

ı) Görev mahallinde genel ahlak ve edep dışı davranışlarda bulunmak ve bu tür yazı yazmak, işaret, resim ve benzeri şekiller çizmek ve yapmak,

i) Verilen emirlere itiraz etmek,

j) Borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak,

k) Kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak.

l) Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek.

**3. Aylıktan Kesme cezası:** Memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.

**Aylıktan Kesme Cezasını Gerektiren Disiplin Suçları:**

a. Kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmemek, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak,

b. Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek,

c. Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak,

d. Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak,

e. Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek,

f. Görev yeri sınırları içerisinde herhangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak,

g. Hizmet içinde devlet memurunun itibar ve

güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak.

**4. Kademe İlerlemesinin Durdurulması Cezası:** Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır.

**Kademe İlerlemesinin Durdurulması Cezasını Gerektiren Disiplin Suçları:**

- a) Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek,
- b) Özürsüz ve kesintisiz 3-9 gün göreve gelmemek,
- c) Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak,
- d) Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak,
- e) Görev yeri sınırları içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak,
- f) Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek,
- g) Ticaret yapmak veya devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak,
- ı) Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak,
- ı) Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak,
- ı) Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak,

j) Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek,

k) Diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak ve borçlarını ödemedeki tutum ve davranışlarıyla devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemediği yurda dönmek,

l) Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak,

m) Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak.

Ancak; öğrenim durumları nedeniyle yükselilecekleri kadroların son kademelerinde bulunan devlet memurlarının, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesini gerektiren hallerde, brüt aylıklarının ¼'ü – ½'si kesilir ve tekerrüründe görevlerine son verilir.

**5. Devlet Memurluğundan Çıkarma Cezası:** Memuru, bir daha devlet memurluğuna atanmak üzere memurluktan çıkarmaktır.

**Devlet Memurluğundan Çıkarılma Cezasını Gerektiren Disiplin Suçları:**

- a) İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak,
- b) Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve



benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek,

c) Siyasi partiye girmek,

d) Özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün görev gelmemek,

e) Savaş, olağanüstü hâl veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak,

f) Amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak,

g) Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak,

h) Yetki almadan gizli bilgileri açıklamak,

i) Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek,

j) Yurt dışında devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak,

j) 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemek.

k) Terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak, bu örgütlere yardım etmek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmak ya da kullandırmak, bu örgütlerin propagandasını yapmak.

#### **D. Disiplin Suçlarında Tekerrür Hali:**

Tekerrür, ceza hukukunda; herhangi bir suçu işleyen bir kimsenin mahkûm olduktan sonra belirli bir süre içinde tekrar suç işlemesidir (İÇEL; ÜNVER; HAKERİ, 2018: 192-193). Disiplin hukukunda ise; disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekerrüründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren

fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir.

### **E. Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Amir ve Kurullar:**

Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler; il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir. Cumhurbaşkanı, tüm kamu idarelerinde; bakanlar, bakanlık teşkilatında; üst yöneticiler, başında buldukları kamu idarelerinde veya kendilerine bağlı birimler; bölge müdürleri, taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında; valiler, taşra teşkilatı il ve ilçe kuruluşlarında; kaymakamlar, taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında; belediye başkanları, belediye ve bağlı kuruluşlarında; misyon şefleri yurt dışı teşkilatında, görevli bütün memurlar hakkında disiplin amiridir. Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarının merkezinin bulunduğu ilin valisi, bölge müdürünün disiplin amiridir. Disiplin amirliği yetkisi devredilemez ve disiplin amirleri sahip olduğu yetkileri hakkaniyet ve eşitlik esaslarına göre kullanmakla yükümlüdür.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesinde karar veren disiplin kurulları ise; kamu idarelerinin merkez teşkilatlarında disiplin kurulu, taşra teşkilatları için illerde müşterek bir il disiplin kurulu, il milli eğitim müdürlüklerinde il milli eğitim disiplin kurulu, taşra teşkilatı bölge kuruluşlarının bölge merkezinde bölge disiplin kurulu, il özel idarelerinde il özel idare disiplin kurulu, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerde belediye disiplin kurulu, mahallî

idare birliklerinde birlik disiplin kurulu şeklinde teşekkül ettirilir. Ayrıca, kefalet sandıkları, kamu idarelerindeki döner sermayeli kuruluşlarda ve kanunlarla kurulan fonlarda görevli memurların disiplin işlerinde, bu kuruluşların bağlı, ilgili veya ilişkili oldukları kamu idarelerindeki disiplin kurulları yetkilidir.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir. Kamu idarelerinin merkez teşkilatlarında yüksek disiplin kurulu kurulur. Kefalet sandıkları, kamu idarelerindeki döner sermayeli kuruluşlarda ve kanunlarla kurulan fonlarda görevli memurların yüksek disiplin kurulu kararı gerektiren disiplin işlerinde, bu kuruluşların bağlı, ilgili veya ilişkili oldukları kamu idarelerindeki yüksek disiplin kurulu yetkilidir.

Sendikalar tarafından disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulu toplantılarına, hangi temsilcinin katılacağı toplantı tarihinden önce ilgili kamu idaresine bildirilmelidir.

### **F. Disiplin Soruşturması:**

Disiplin cezası verilebilmesi için memur hakkında soruşturma açılması zorunludur. Soruşturma yapılmadan disiplin cezası verilemez ve disiplin soruşturması, memurlar arasından görevlendirilen muhakkik ya da teftiş, denetim ve soruşturma yapmakla görevli memurlar eliyle yapılmalıdır. Soruşturma yapmak üzere görevlendirilen kişi her türlü evrakı incelemeye, hakkında inceleme yapılan memurun ifadesini almaya, memur tarafından gösterilen veya bilgisi olabileceğini değerlendirdiği kişilerden bilgi istemeye ve/veya bunları dinlemeye yetkilidir. Muhakkik,

soruşturma sonunda rapor düzenleyerek kendisini görevlendiren amire sunar. Soruşturmanın belli usul ve şekillere göre yapılması ve bu usul ve ilkelerin önceden bilinmesi, soruşturma yapılan memura hukuki güvence sağlar. (ARICA, 2000:55)

Disiplin hukukunun esaslarından biri olan savunma hakkı Anayasal bir ilkedir. Memur hakkında disiplin cezası verilmeden önce soruşturma sürecinin son aşamasında disiplin amiri tarafından savunması istenir. Disiplin amirinin ve disiplin kurulunun savunma yapmak üzere memura verdiği süre 7 günden az olamaz. Memur bu süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapar. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına ilişkin soruşturma süreci sonunda disiplin amiri savunmayı aldıktan sonra soruşturma dosyasını disiplin kuruluna gönderir. Devlet memurluğundan çıkarılma cezasına ilişkin olarak ise, soruşturma süreci sonunda disiplin amiri savunmayı aldıktan sonra ceza verilmesi gerektiği kanaatine varırsa soruşturma dosyasını, kanaatini içeren yazı ile birlikte yüksek disiplin kuruluna gönderir. Yüksek disiplin kurulunca, memurun sözlü veya yazılı olarak son savunması ayrıca talep edilir.

### **G. Disiplin Cezasının Verilmesinde Karar Süresi, Tebliği ve Uygulanması:**

Disiplin amirleri; uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren on beş gün içinde vermek zorundadır. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hâllerde soruşturma dosyası, kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna on beş gün içinde tevdi edilir. Disiplin kurulu, dosyayı aldığı tarihten itibaren otuz gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildirir. Devlet memurluğundan çıkarılma cezası için soruşturmaya ait dos-

ya, memurun bağlı bulunduğu kamu idaresinin yüksek disiplin kuruluna gelmesinden itibaren en çok altı ay içinde bu kurulca karara bağlanır.

Disiplin amirleri, atamaya yetkili amirler veya valilerce verilen disiplin cezaları, kararların verildiği tarihi izleyen on beş gün içinde ilgisine tebliğ edilir. Devlet memurluğundan çıkarılma cezası, kararın verildiği tarihi izleyen yedi gün içinde ilgisine tebliğ edilir.

Disiplin cezaları, memurun özlük dosyasına işlenir, verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır. Aylıktan kesme cezası, verildiği tarihi takip eden ay başında uygulanır.

### **H. Disiplin Cezasını Vermede Zamanaşımı:**

Disiplin cezası gerektiren fiilin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren; uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına, devlet memurluğundan çıkarılma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. Disiplin cezasını gerektiren fiil veya hâllerin işlendiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

### **İ. Disiplin Cezasına İtiraz:**

Hakkında disiplin cezası verilen memur tarafından, uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir. Buradan anlaşılacağı üzere, devlet memurluğundan çıkarılma kararına karşı itiraz yolu açık değildir. İdari yargı yoluna

başvurulabilir. Kaldı ki, disiplin cezası verilen memur tüm disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurabilir.

İtirazda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren yedi gündür. Bu süre içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir.

### **J. Disiplin Cezasının Memurun Özlük Dosyasından Silinmesi:**

Disiplin cezası verildikten sonra, özlük dosyasına uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezaları işlenen devlet memurları, cezanın uygulanma tarihinden itibaren; uyarma ve kınama cezalarında beş yıl, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında on yıl geçtikten sonra atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan cezaların özlük dosyasından silinmesini talep edebilir. Atamaya yetkili amir; disiplin cezası alan memurun bu süredeki davranışlarını, disiplin cezasının özlük dosyasından silinmesi talebini haklı kılacak nitelikte görmesi halinde, talebin kabulüne karar verilebilir. Bu karar özlük dosyasına işlenir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının özlük dosyasından çıkarılması talebine ilişkin olarak ayrıca ilgili disiplin kurulunun mütalâası alındıktan

sonra atama yetkili amir tarafından işlem yapılır.

## **Sonuç**

Memurların çalıştıkları kamu kurum ve kuruluşunda uymak zorunda oldukları kuralları düzenleyen disiplin hukuku dayanağını öncelikle Anayasa'dan daha sonra ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer düzenleyici işlemlerden almaktadır.

Anayasa'da ifadesini bulan 'kanunsuz suç ve ceza olmaz' ilkesi gereği devlet memurlarına kanun ile suç sayılmayan bir fiil ve işlemden ötürü disiplin cezası verilemez. Verilecek disiplin cezasının daha hafifini uygulamak mevzuata göre mümkün ise memurun lehine olan cezayı uygulamak esastır. Diğer taraftan memurun disiplin kurallarına aykırı fiilinden dolayı ceza verilebilmesi için savunması alınmalıdır. Ayrıca verilecek cezanın memurun işlediği fiil ile ölçülü olması gereklidir. Disiplin suçu işleyen memur hakkında soruşturma yapılmadan ceza verilemeyeceği gibi soruşturmanın gizliliği de sağlanmalıdır. Hakkında ceza verilen memurun bu cezaya karşı gidebileceği idari başvuru veya yargı yollarının da gösterilmesi, memurun hak kaybına uğramasını engelleyecek hususlardandır.



**Anayasa'da ifadesini bulan 'kanunsuz suç ve ceza olmaz' ilkesi gereği devlet memurlarına kanun ile suç sayılmayan bir fiil ve işlemden ötürü disiplin cezası verilemez.**



657 sayılı kanununun 125. maddesinde sayılan uyarma, kınama, aylıktan kesme cezaları kanunda belirlenmiş yetkili disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası yetkili disiplin kurulunun kararı üzerine disiplin amiri tarafından ve devlet memurluğundan çıkarma cezası ise memurun çalıştığı kurumdaki yüksek disiplin kurulu kararı tarafından disiplin soruşturması tamamlandıktan sonra zamanaşımı sürelerine dikkat edilerek verilir.

Disiplin cezası memura usulüne uygun olarak tebliğ edildikten sonra memurun itiraz süresi içinde yetkili mercie ve idari yargıya başvurma hakkı mevcuttur.

Disiplin cezası memurun özlük dosyasına işlendikten sonra, uyarma ve kınama cezalarında beş yıl, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında on yıl geçtikten sonra memurun başvurusu üzerine yetkili amir tarafından uygun görülmesi halinde özlük dosyasından silinmesine karar verilebilir.

## **KAYNAKÇA**

AKGÜNER, Tayfun. (2016). Kamu Personel Yönetimi, İstanbul: Der Yayınevi.

AKYILMAZ, Bahtiyar; SEZGİNER, Murat; KAYA, Cemil. (2017). Türk İdare Hukuku, Ankara: Seçkin Yayınları, 8. Baskı.

ARICA, Mehmet Nadir. (2000). Memur Suçları ve Soruşturma. Ankara: İksan Matbaası.

ASLAN, Zehreddin; ALTINDAĞ, Halil. (2024). Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ASLAN, Onur Ender. (2022). Kamu Personel Hukuku. Ankara: Yetkin Yayıncılık.

ATAY, Yeliz ŞANLI. (2011). "İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü". Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 96, 293-318.

GÖZLER, Kemal; KAPLAN, Gürsel. (2024). İdare Hukuku Dersleri. Bursa: Ekin Yayınevi, 24. Baskı.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; TAN, Turgut (2018). İdare Hukuku, C.1, Genel Esaslar, Ankara: Turhan Kitabevi, 12. Baskı.

İŞIKLAR, Celal. (2019). Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları. Ankara: Adalet Yayınevi.

İÇEL, Kayıhan; ÜNVER, Yener; HAKERİ, Hakan. (2018). Karşılaştırmalı Ceza Hukuku Yasaları. İstanbul: Beta Yayınları, 12. Baskı.

ODYAKMAZ, Zehra; KAYMAK, Ümit; ERCAN, İsmail. (2015). İdare Hukuku, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

PINAR, İbrahim. (1998) Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat. Ankara: Seçkin Yayınevi, 6. Baskı.

YILDIRIM, Ramazan; ÇINARLI, Serkan. (2018). Türk İdare Hukuku Dersleri (Cilt I). Ankara: Astana Yayınları.



## Kamu Personel Sistemine Genel Bakış

Ülkemizde kamu personel sistemi üzerine yapılan değerlendirmelerde “memur”, “diğer kamu görevlisi”, “kamu görevlisi”, “kamu personeli”, “kamu çalışanı” gibi çok farklı kavramlara rastlamaktayız. 2024 yılına ilişkin son Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine bakıldığında “diğer kamu tüzel kişileri” olarak mahalli idarelerde çalışmakta olanları da kapsama aldığımızda ülkemizde **“hizmeti karşılığında doğrudan kamudan maaş alan kişiler”** olarak tanımlayabileceğimiz kamu çalışanlarının sayısı 5 milyon 265 bine ulaşmış bulunmaktadır.

Bu kadar kalabalık bir personel grubu kabaca

- Memurlar,
- Diğerk kamu görevlileri (Askerler, hâkim ve savcılar, yükseköğretim personeli),
- Sözleşmeli personel (Bu kategoride çok sayıda personel statüsü bulunduğunu belirtmek gerekir.)
- İşçiler (Sürekli ve geçici işçiler)

gibi dört başlık altında ele alınabilir.

Kamu personel mevzuatı dediğimiz karmaşık disiplin, anayasadan başlamak üzere kanunlara, kanun hükmünde kararnamelere, yönetmeliklere, Bakanlar Kurulu kararlarına, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine, toplu sözleşme ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarına kadar onlarca düzenlemeye konu olmuştur. Bunlara temel dü-

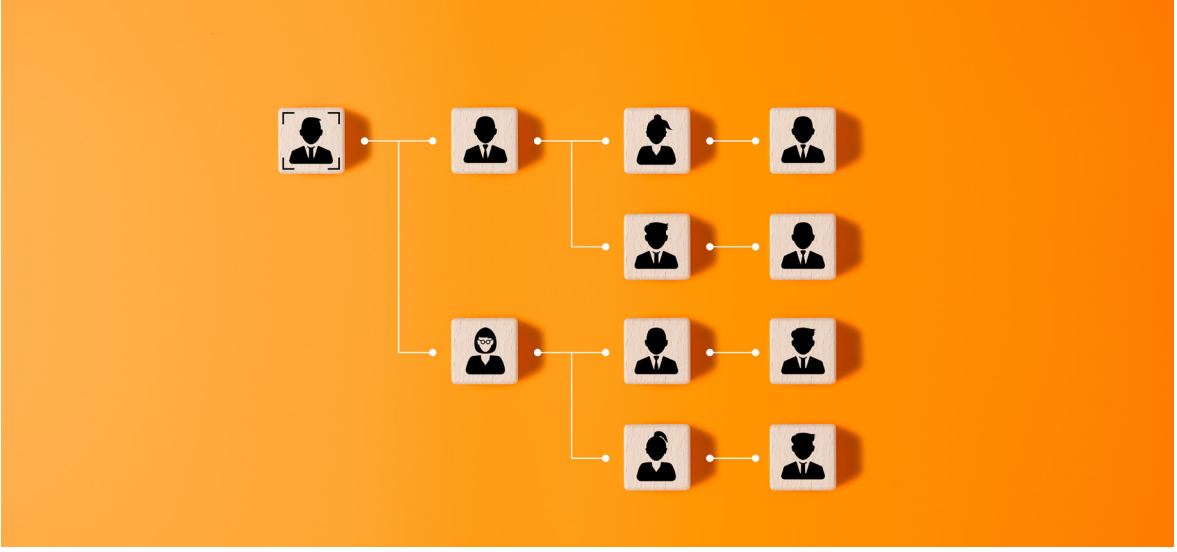
zenlemelere ilişkin yargı kararlarını da eklemek gerekir. (*“Türkiye’de Kamu Personel Sistemi” adlı kapsamlı çalışmamızın ikinci baskısında, bu alana ilişkin olarak incelediğimiz metinlerin sayısı 200’ü aşmıştır.*)

Şüphesiz kamu personel sistemi gibi milyonlarca kişiyi, onlarca statüye ve artık bir külliyat oluşturan yüzlerce mevzuatı ilgilendiren kapsamlı bir konuyu bir makale çalışmasında bütün boyutlarıyla göz önüne sermek zor, hatta belki de imkânsız bir iş.

Bu zorluğun bilincinde olduğumuz için konu anlatımına girmiyoruz. Bu yazımızda kamu personel sistemini; son yıllarda sistem üzerinde yapılan düzenleme ve değişiklikler ile kamu personel sisteminin geçmek durumunda kaldığı süreç (*sendikacılık, toplu sözleşme, yeni hükümet sistemi vb.*) bağlamında **“Acaba sistemin işleyişinden bazı dikkat çekici fotoğrafları alabilir miyiz?”** düşüncesiyle incelemeye çalışacağız.

Baştan şunu belirtelim ki, milyonlarca kişiyi doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren ve bu kadar kapsamlı düzenlemeleri içeren kamu personel mevzuatında farklı personel kategorileri arasında ki dengeyi koruyabilmek ve sistem kurgusunu sürdürebilmek, bugün yirmi yıl öncesine göre daha da güç hâle gelmiştir.

**Zamanla mevzuatın değişmesi normal, önemli olan “sistem kurgusu”nu korumak...**



Türkiye’de hantal gibi görünmek ve algılanmakla birlikte, devlet yönetiminde esas itibarıyla “*zaman içerisinde en çok değişikliğe uğrayan hukuksal metinler, personel hukukuna ilişkin metinlerdir*” denilse yanlış bir şey söylenmiş olmaz.

Bazen katıldığım eğitim programlarında katılımcılara “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hakkında ne düşünüyorsunuz? İyi bir kanun mu yoksa kötü bir kanun mu?” diye sorarım. Cevap genellikle “olumsuz” olur. Benim kanaatimi sorduklarında da cevabımı tarihten veririm: “*Hani Keçecizade Fuat Paşa’ya bir Avrupa seyahati esnasında “En güçlü devlet hangisidir?” diye sorarlar. Fuat Paşa, “Şüphesiz ki Devlet-i Aliye-i Osmaniye’dir. Çünkü yıllardır siz dışarıdan, biz içeriden yıkmaya çalışıyoruz ama bir türlü yıkılmıyor” cevabını verir. 657 sayılı kanun da böyledir. Gerçekten de üzerinde bu kadar değişiklik yapıldığı halde bir kanun hâlâ uygulanıyorsa mantıksal kurgusunun çok sağlam olduğuna delildir. Bana göre 657 sayılı kanun çok iyi bir kanundur*” derim.

Bir düzenleme yürürlüğe konulduktan sonra zaman içerisinde ortaya çıkan gelişmelere uyum

sağlanması anlamında birtakım değişikliklerin yapılması doğaldır. Ancak düzenleme ortaya konulurken var olan “**sistem kurgusu**”nu koruyabilmek için yapılacak bu değişikliklerin sistemin ruhuna ve bütünlüğüne uygun olması gerekir. Eğer yapılmak zorunda kalınan değişiklik, bir bütün olarak sistemin amaç ve ilkelerinin de değiştirilmesini gerektiriyorsa o zaman değişiklik “**usul değişikliği**”nden çıkar, “**sistem değişikliği**” anlamına gelir. Bu sebeple “**sistem kurgusu**”nun korunabilmesi için, yapılması öngörülen her bir değişiklikte, başlangıçta öngörülen hedeften sapılıp sapılmadığı ya da yapılan değişikliğin mevzuatın sistem bütünlüğünü bozup bozmadığı sürekli sorgulanmalıdır.

Bugün kademe ilerlemesi ya da derece yükselmesi yapan bir memur, düzenlemenin yürürlüğe konulduğu 1970’li yıllardaki kadar kendisini mesleğinde kıdem almış, ilerleme yapmış gibi görmüyor ve mutlu hissetmiyorsa, ilerleme ve yükselmeye sistem kurgusu bozulmuş demektir. Asli aylık unsurları ile kıyaslandığında zam ve tazminatların ya da döner sermaye ödemelerinin maaş içerisindeki

— 66 —

**Kamu personel sistemine bakıldığında son yıllara ilişkin olarak yapılabilecek en önemli tespit, 2002 yılından itibaren “toplular görüşme süreçleri”, 2012 yılından itibaren de “toplular sözleşme süreçleri” yoluyla kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının kamu personel sistem ve mevzuatının en önemli paydaşı haline gelmiş olmasıdır.**



oransal ağırlığının artması da mali haklarda sistem kurgusunun bozulduğunu gösterir.

Örneğin; içinde bulunduğumuz dönem (2025/1) itibarıyla hesaplamalarda dikkate alınan en yüksek devlet memuru aylığının (9.500 X Aylık Katsayı) 9.620 TL olmasına karşılık, en yüksek devlet memuruna ödenen maaşın bunun 14 katı olmasını nasıl açıklayabiliriz ki? Ya da tazminat ödemelerinde esas alınan “en yüksek devlet memuru aylığının % 345’ine” varan oranları nasıl izah edebiliriz?

### ***Kamu personel sisteminin artık yeni paydaşları var...***

Kamu personel sistemine bakıldığında son yıllara ilişkin olarak yapılabilecek en önemli tespit, 2002 yılından itibaren “toplular görüşme süreçleri”, 2012 yılından itibaren de “toplular sözleşme süreçleri” yoluyla kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının kamu personel sistem ve mevzuatının en önemli paydaşı haline gelmiş olmasıdır. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ve toplular sözleşme sistemini uygulamaya koyan 2012 tarihli 6289 sayılı kanun, daha önce ancak yasa ile düzenlenebilen kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının toplular sözleşme ile de düzenlenebilmesinin yolunu açmak suretiyle çok önemli bir değişikliğe kapı aralamıştır.

Kamu görevlileri sendika ve konfederasyonları bugün, 2 milyon 250 bini aşan üye sayıları, % 75’i aşan sendikalaşma oranları, müzakere ve diyalog süreçleriyle kamu personel yönetiminin en önemli paydaşlarıdır.

Diğer taraftan her iki yılda bir, 20 gün ila 1 ay gibi kısa sürelerde ve yoğun bir gündemle gerçekleştirilen toplular sözleşme müzakerelerinde; yüzlerce talep üzerinde değerlendirmeler yapıp, bu değerlendirmeler sonucunda alınan kararların “toplular sözleşme” adıyla Resmi Gazete’de yayımlanarak doğrudan yürürlüğe girdiği bir sistemde, personel kategorileri arasında dengeyi koruyacak “sistem kurgusu”nu sürdürebilmek, çok dikkat ve gayret gerektiren bir hâl almaya başlamıştır.

### ***Kamu personel sistemine ilişkin konular artık seçim meydanlarında...***

Anayasal anlamda 2017 yılında yürürlüğe giren ve parlamenter sistemde “seçimlerden sonra hükümet programlarının hazırlanmasına veya koalisyona hükümetlerinin kurulmasına” kapıyı kapatıp, icra kuvvetini “%50’den fazla oy almak zorunda olan tek bir seçilmiş kişide” toplayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde her beş yılda bir yapılmakta olan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri, aileleri ile birlikte on

milyonlarca kişiden oluşan kamu personelinin taleplerini de doğal olarak siyasetin gündemine taşımıştır.

Bu durum, daha düne kadar bakanlıkların toplantı salonlarında ve Meclis'in komisyon toplantılarında değerlendirilen kamu personel sistemine ilişkin taleplerin, seçim meydanlarında konuşulmasının ve adaylar tarafından seçim vaadine dönüştürülmesinin yolunu açmıştır.

2018 yılından beri gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde *“Polislere, öğretmenlere, din görevlilerine ve hemşirelere 3600 ek gösterge verilmesi”*, *“emeklilikte yaşa takılanlara (EYT) emeklilik yolunun açılması”*, *“sözleşmelilere kadro verilmesi”*, *“kamuya personel alımlarında mülakat sınavlarının kaldırılması”*, *“taşeron işçilerin maaşlarının altında kalan memur maaşlarının 22.000 TL'nin üzerine çıkarılması”* gibi kapsamı ve maliyeti büyük seçim vaatleri gündeme getirilmiştir.

**Kamu personel kategorilerinde “modüler sistem” mi, “bileşik kaplar prensibi” mi geçerlidir?**

Kamu personel kategorilerini incelediğimizde, bunların birbirinden bağımsız olarak kullanılabilme özelliği olan **“bir modüler sistem”**in unsurları olmaktan uzak olduğunu görürüz. Kamu çalışanları, birbirinden bağımsızmış gibi görünen farklı kategoriler oluştursalar da bu kategorilerin, kimyanın meşhur **“bileşik kaplar”** prensibinde olduğu gibi bir bütünün sürekli olarak *“birbirini etkileyen ve birbirinden etkilenen”* parçaları olduğunu hatırdan çıkarmamak gerekir.

Aşağıdaki örnek, doğrudan kamu personel sistemi kapsamında değerlendirilmeyen **“alt işveren işçiliği”** alanında yapılan bir düzenlemenin bile

zamanla nasıl sistemin bütününe etkiler hâle gelebildiğini bariz bir şekilde ortaya koymaktadır.

Şimdi yakın geçmişte yaşadığımız **“kamu hizmetlerinde personel çalıştırılmasına dayalı alt işveren işçiliği”** konusundaki gelişme aşamalarına ve kamu personel sistemi açısından ortaya çıkardığı sonuçlara bir bakalım:

- Kamu kurumlarında temizlik, güvenlik başta olmak üzere bazı yardımcı hizmetlerde hizmet alım sözleşmeleri kapsamında personel çalıştırılmasının yaygınlaşması,
- Bu alana ilişkin bazı işçi-işveren uyuşmazlıklarında yargı yerlerinde bu işçilerin işverenin kamu idaresi olduğuna ilişkin birtakım kararlar verilmesi,
- Bu kapsamdaki alt işveren işçilerinin, kendilerini birlikte çalıştıkları kamu görevlileriyle kıyaslayarak birtakım hak taleplerini gündeme getirmesi,
- Bu taleplerin bir sonucu olarak 2017 yılı sonunda bu kapsamda çalışmakta olan alt işveren işçilerinin hâlen çalıştıkları kurumların işçi kadrolarına atanmasının öngörülmesi (696 sayılı KHK),
- Bu kapsamda kadroya geçen işçilerin bir süre sonra, kadroya geçişten önce tabi oldukları “alt işveren işçilerini kapsayan Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesi”nin kapsamından çıkıp kurumun kapsamına girdiği iş kolundaki genel toplu sözleşme sistemine tabi olması (375 sayılı KHK Geçici Madde 23/6),
- Genel toplu sözleşme sistemine geçen işçilerin ücretlerinin, memurların hatta emrinde görev

yaptıkları idarecilerin maaşlarının üzerine çıkması (2023 Haziran),

- Bunun önüne geçmek için 2023 Yılı Temmuz ayında memurlar başta olmak üzere tüm kamu görevlilerinin maaşlarının 22.000 TL'nin üzerine çıkarılması için düzenleme yapılması (375 sayılı KHK, Ek Madde 40),
- Kamu çalışanlarının maaşlarında yapılan bu "ilave ödeme" zammının kamu görevlileri emeklileri tarafından da talep edilmesi,
- Memurların maaşlarında yapılan "ilave ödeme" artışının çalışan memur aylığı ile emekli memur aylığı arasındaki farkı artırması (Katsayıya bağlı olarak artmakta olan bu fark, 2025/1 döneminde 16.000 TL'yi aşmıştır.),
- Çalışan ve emekli aylıkları arasındaki farkın artmasının kamu görevlileri arasında emekli olma eğilimini düşürmesi,
- Emeklilik eğiliminin azalmasının kurumlarda personel yaşlanması sorununu ortaya çıkarması.

Aynı etkileşimi **"bazı personelin ek göstergelerinin 3.600'e çıkarılması"** konusunda da görebiliriz:

- 2018 seçimleri öncesinde "öğretmen", "hemşire", "polis memuru" ve "din görevlileri"nin ek göstergelerinin 3.600'e çıkarılacağı taahhüdünün gündeme getirilmesi, (NOT: Bu dört ünvanda çalışmakta olan kamu görevlilerinin, sayıca kamudaki en kalabalık personel grupları olduğunu belirtmek gerekir.)
- 2023 seçim sürecine girildiğinde "3600 ek gösterge" üzerindeki tartışmaların artması, taleplerin yükselmesi,

- Bu talep gerçekleştirilirken işin doğası gereği sadece bu dört gruptaki memurların değil, askerler, hâkim ve savcılar ve yükseköğretim personeli dahil tüm kamu görevlilerinin ek göstergelerinin yeniden düzenlenmek zorunda kalınması (Bakınız, 7417 sayılı kanun),
- Tüm kamu çalışanlarının ek göstergelerinin yükseltilmesinin sosyal güvenlik sistemine getireceği yükün sınırlandırılması için, kamu görevlilerinin emeklilik aylık ve ikramiyelerinin belirlenmesinde esas alınan tazminat yansıtma oranlarını düzenleyen 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun mülga Ek 70. maddesinin de yeniden düzenlenmesi,
- Ek gösterge düzenlemesinin 5434 sayılı kanuna tabi olanlarla 5510 sayılı kanuna tabi olanlar arasındaki emekli aylığı farkını artırması,
- Tüm kamu çalışanlarının ek göstergelerinin 3.600'ün üzerine çıkarılması taleplerinin gündeme gelmesi.

***Kamu hizmetlerini yürütürken kullandığımız personel statüleri, yasanın öngördüğü gerçek bir ihtiyaçtan mı kaynaklanıyor? Yoksa başka ihtiyaçlarımızı karşılamak için bu statülerin bazı fonksiyonlarından mı yararlanıyoruz?***

Anayasanın 128. maddesi ile kamu personel sisteminin temel yasası olan 657 sayılı kanunun 4. maddesine baktığımızda kamudaki istihdam şekillerinin başta da belirttiğimiz gibi dört başlık altında toplanabildiğini görürüz.

Bunlar;

- Genel idare esaslarına göre yürütülmek zorunda olunan asli ve sürekli hizmetlerde **"MEMURLAR"**



- Niteliği ve tarihsel geçmişi itibarıyla memurlarca yürütülen hizmetlerden farklılık arz eden ve yargılama, savunma ve yükseköğretim gibi yine genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli hizmetlerde **“DİĞER KAMU GÖREVLİLERİ”**,

- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında ihtiyaç duyulan “aslî – süreksiz (asli hizmet olmakla birlikte süreklilik arz etmeyen)” veya “tâlî – sürekli (sürekli olmakla birlikte tâlî nitelik taşıyan)” hizmetlerde ya da “bir projeye dayalı olarak” istihdam edilmesi öngörülen ve işçi sayılmayan **“SÖZLEŞMELİ PERSONEL”**,

- İş Kanununa tabi olarak istihdam edilmesi öngörülen **“İŞÇİLER”**

olarak sıralanabilir.

Bu temel kategorilerden özellikle sözleşmeli personel alanındaki uygulamalara baktığımızda sistemin öngördüğü **“geçici, talî ve bir projeye dayalı olma”** sebepleri dışında başka amaçlar için

de bu statünün tercih edilebildiği görülmektedir.

Bu konuya ilişkin örneklerimizi sıralayalım;

- 375 sayılı KHK'nın Ek 6. maddesine göre sözleşmeli personel istihdamının tercih edilme sebebi, özel sektörle rekabet alanında olduğu için eleman temin etmede ve tutmada güçlük çekilen **“büyük ölçekli bilgi işlem merkezlerinde çalıştırılan nitelikli personele yüksek ücret verebilmek”**tir. (**NOT: 2025/1 döneminde bu kapsamda çalıştırılanlara yaklaşık 200.000 TL'ye kadar brüt ücret ödenebilmektedir.**)

- Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları ile Diyanet İşleri Başkanlığı'nda var olan ve kamuoyunda **“3+1 sözleşmeli personel sistemi”** olarak bilinen sözleşmeli personel istihdamının tercih edilme sebebi daha farklıdır. Burada yürütülen hizmetin, esasen memur istihdamını gerektiren **“genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli hizmet”** olduğu şüphesizdir. Ancak bu kapsamda sözleşmeli personel istihdamıyla amaçlanan, hizmet sunumunda kesinti oluşma-

ması ve personel plânlaması yapılabilmesi için **“çakılı sözleşmeli personel statüsü”**nü kullanarak, **“ilk atamada en az 4 yıl süreyle personelin yer değişikliği yapamamasını temin etmek”**tir.

- Mahalli idarelerde sözleşmeli personel istihdamının tercih sebebi, mahalli idarenin norm kadrosunu aşmamak kaydıyla **“mahallinden ve sınavsız olarak eleman temin edebilmek ve seçilmiş mahalli idare yöneticisinin teknik, hukuk vb. alanlarda kendi ekibini kurabilmesine imkân sağlamak”**tir.

Ancak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen mahalli idarelerde sözleşmeli personel istihdamının dayandığı bu gerekçe bir süre sonra unutulmuş, hem 2013 yılında 6495 sayılı kanunla, hem de 2023 yılında 7433 sayılı kanunla bu kapsamdaki sözleşmeli personel memur kadrolarına geçirildikten sonra bu statüye personel alımlarının sınavsız yapılması uygulamasına son verilmiştir. Böylece 2005 yılında getirilen ve mahalli idarelerde sözleşmeli personel istihdamının mahalli idare yöneticisine tanıdığı esneklik ortadan kaldırılmış olmaktadır.

### **Personel sisteminde moda: Statü treninde sürekli vagon değiştirmek...**

Anayasal anlamda memurlardan farklılık arz eden diğer kamu görevlilerini (*hâkim ve savcılar, askeri personeli ve yükseköğretim personelini*) bir kenarda tutup bunun dışında kalan kamu personel statülerini **“Tren Metaforu”** ile anlatmak istersek, konunun daha iyi anlaşılabilmesini sağlayabiliriz sanırım.

Önce bu **“Tren Metaforu”**nu biraz resmetmeye çalışalım:

- Kamu personel yönetimi alanında faaliyet gösteren bu trenlerin;

- ◊ Devlet tarafından işletilen (**Devlet Treni**),

- ◊ Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından işletilen (**KİT Treni**) ve

- ◊ Mahalli idareler tarafından işletilen (**Belediye Treni**)

üç farklı versiyonu olduğunu,

- Bu trenlerde sırasıyla **“memur”, “sözleşmeli personel”** ve **“işçi”** gibi üç temel personel vagonu bulunduğunu,

- Bu vagonların arkasında da **“alt işveren işçileri”** gibi büyük vagonlar yanında, **“fahri görevliler”, “açıktan vekil olarak atananlar”, “ek dersliler”** gibi küçük ek vagonların bulunabildiğini,

- Vagonların içerisinde ilerlediğimizde;

- ◊ Memur vagonunda “hizmet sınıfları”, “hizmet kolları”, “dereceler”, “meslekler”, “kariyer meslekler”, “yöneticiler”,

- ◊ Sözleşmeli personel vagonunda “657 s. K. 4/B”, “399 s. KHK”, “375 s. KHK Ek Madde 6” “375 s. KHK Ek Madde 26”, “375 s. KHK Ek Madde 27”, “5393 s. Kanun”, “4924 s. Kanun”, “3+1 Sözleşmeli Personel”,

- ◊ İşçi vagonunda da “Sürekli İşçi”, “Geçici İşçi”, “Kapsam İçi - Kapsam Dışı İşçi”

gibi farklı kompartmanlar bulunduğunu görmekteyiz.

Şunu özellikle belirtmeliyiz ki bu vagon ve kompartmanların her biri, kamu hizmetinin

yürütülmesinde duyulan bir ihtiyaca dayalı olarak hayata geçirilmişlerdir. Personelin bu statü vagonlarına ve kompartmanlarına yaklaşımının ise yasanın ortaya koyduğu gerekçelerden çok farklı olduğunu belirtmek gerekir.

Yıllardır yapılan uygulamalara ve yürürlüğe konulan düzenlemelere bakıldığında; kişiler açısından kamu yönetimi ile doğrudan veya dolaylı bir istihdam ilişkisi kurulduktan sonra genellikle arkadaki vagonlardan (*taşeron işçiler, açıktan vekiller, fahri görevliler*), öndeki vagonlara (*işçi ve sözleşmeli personel*), öndeki vagonlardan da mümkün ise en ön vagona (*memur*) doğru kuvvetli bir geçiş talebi olduğunu gözlemek mümkündür.

Her biri gerçek hayattan alınmış aşağıdaki statü değişikliği örnekleri, bu teorik anlatımı daha anlaşılabilir hale getirecektir sanırım.

- 2000 yılında bir kamu kurumunda geçici işçi olan birisi,
  - ◊ 2007 yılında yürürlüğe konulan düzenlemeyle 4/B'li sözleşmeli personel pozisyonuna (**Bakınız 5620 sayılı Kanun**),
  - ◊ 2011 yılında yapılan düzenlemeyle de memur kadrosuna (**Bakınız 632 sayılı KHK**)

geçebilmiştir.

(Yani bu kamu personelinin **Devlet Treninin 3. Vagonunun** Geçici İşçi Kompartmanında başlayan yolculuğu, **Devlet Treninin 2. Vagonunda** sözleşmeli personel olarak devam etmiş, **Devlet Treninin 1. Vagonunda** memur olarak son bulmuştur.)

- 1995 yılında bir KİT'te işçi olarak çalışan bir personelin,

◊ 1999 yılında çalıştığı KİT'in özelleştirilmesi sebebiyle nakil hakkı bulunmadığı için iş akdi feshedilmiş,

◊ 2004 yılında yeni bir hak tanınarak bir başka kamu kurumunda 4/C'li Geçici Personel pozisyonuna (**Bakınız 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu kararı**),

◊ 2018 yılında yapılan düzenlemeyle 4/B sözleşmeli personel pozisyonuna (**Bakınız 696 sayılı KHK**),

◊ 2023 yılında yapılan düzenlemeyle de memurluğa (**Bakınız 7433 sayılı Kanun**)

ataması yapılmıştır.

(Burada **KİT Treninin 3. Vagonunda** işçi olarak başlayan kamu personelinin yolculuğu, önce çalıştığı KİT'in özelleştirilmesi ve işçilerin nakil hakkı bulunmaması sebebiyle **sona ermiş**, akabinde tanınan hakla **Devlet Treninin 3. Vagonunda** geçici personel olarak yeniden başlayan yolculuk, daha sonra **Devlet Treninin 2. Vagonunda** sözleşmeli personel olarak devam etmiş, **Devlet Treninin 1. Vagonunda** memur olarak son bulmuştur.)

- 2009 yılında bir Belediyede sözleşmeli personel olarak işe başlayan birisi,

◊ 2013 yılında yürürlüğe konulan bir düzenlemeyle belediyede memur kadrosuna (**Bakınız, 6495 sayılı Kanun**),

◊ Bu belediyenin kapatılması sonrasında da bir başka kamu kurumunda memur kadrosuna (**Bakınız 6360 sayılı Kanun**)

atanabilmiştir.



Personel statülerinin varlığının ve başlangıçta dikkate alınan oluşturulma gerekçelerinin zaman içerisinde anlamını yitirebilmesine yol açmaktadır.

(Burada ise **Belediye Treninin 2. Vagonu**nda sözleşmeli personel olarak başlanan yolculuk, daha sonra **Belediye Treninin 1. Vagonu**nda memur olarak devam etmiş, bahse konu belediyenin kapanması sonrasında **Devlet Treninin 1. Vagonu**nda memurluğa atanma ile sona ermiştir.)

- Bir KİT'te sözleşmeli personel olarak çalışmakta olan birisi, özelleştirme işlemleri sonrasında başka bir kamu kurumunda memur kadrosuna atanabilmektedir. (**Bakınız 4046 sayılı Kanun**)

(Buradaki kamu personelinin yolculuğu ise **KİT Treninin 2. Vagonu**nda sözleşmeli personel olarak başlamış, **Devlet Treninin 1. Vagonu**nda memurluğa atanma ile sona ermiştir.)

- 2015 yılında bir kamu kurumunda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında alt işverene bağlı olarak çalışmakta olan bir işçi, 2018 yılında kamu kurumunun işçi kadrosuna atanabilmiştir. (**Bakınız 696 sayılı KHK**)

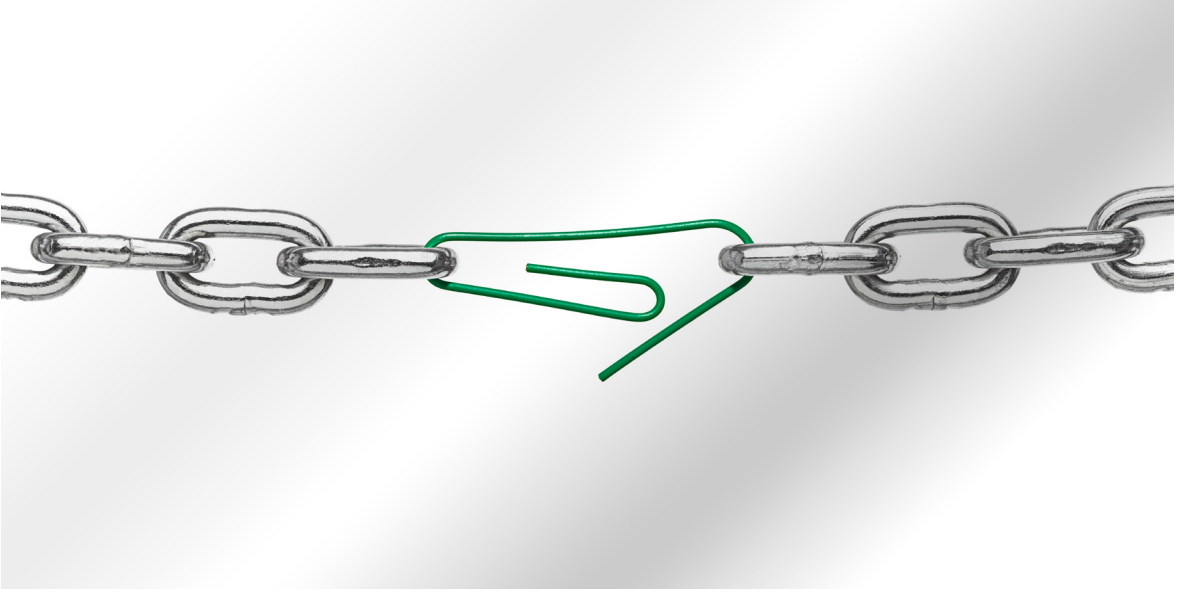
(Bu örnekteki kişi, kamu hizmetinde görev almakla birlikte yolun başında **kamu personeli bile değildir**. Devletten ihale almış bir şirketin işçisidir. **Devlet Treninin Ek Vagonu**nda alt işveren işçisi olarak başlayan bu yolculuk, **Devlet Treninin 3. Vagonu**nda kamu işçisi olarak nihayete ermiştir.)

Yukarıda anlatılan statü değişikliği örnekleri, kamu personelinden gelen güçlü statü değişikliği taleplerinin, belli periyotlarla yürürlüğe konulan mevzuat düzenlemeleriyle gerçekleştirildiğini ortaya koymaktadır. Bu durum ise personel statülerinin varlığının ve başlangıçta dikkate alınan oluşturulma gerekçelerinin zaman içerisinde anlamını yitirebilmesine yol açmaktadır.

Hele ayrıntıları yukarıda anlatılan Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları ile Diyanet İşleri Başkanlığı'nda uygulanma imkânı bulan **“3+1 Sözleşmeli Personel Sistemi”** ile birlikte sözleşmeli personel statüsü, **“geçici, talî veya bir projeye dayalı hizmetler”**de başvurulan istihdam biçimi olmaktan çıkmış, en kalabalık kamu personelinin görev yaptığı eğitim, sağlık ve din hizmetleri alanında **“memuriyete girişin bekleme salonu”** hâline gelmiş bulunmaktadır.

### **Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Personel Sistemi'ne İlişkin Düzenlemelere Yaklaşımı**

Böylesi bir makalede değinebileceğimiz bir diğer konu, 2018 yılında geçtiğimiz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde personel konularını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımıdır.



Esasen Anayasa Mahkemesi'nin personel konularına ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine yaklaşımını burada özetlemeye çalışıyor idim. Ancak yazdıkça bölüm çok uzadı, bu makalenin içerisinde bir bölüm olma boyutunu aşip makale boyutuna ulaştı. Ben de bu konuyu ayrı bir makale yapmaya karar verdim. Bu sebeple bu konuya ilişkin tespitlerimi ayrı bir makalede bulacaksınız.

## Sonuç

Bu makalede son yıllarda kamu personel sisteminde meydana gelen gelişmeler bağlamında, birkaç fotoğraf çekmeye çalıştık. Çektiğimiz bu fotoğrafların, belki süreci yaşarken farkına varmadığımız bazı konuları dikkatimize sunacağını düşünüyorum.

Çekilen bu fotoğraflar da göstermektedir ki bu kadar çok değişkenin bir arada bulunduğu bir alanda bir sistem kurmak, kurulan bir sistemi sürdürebilmek son derece zordur.

Yazının sonunda kendi hesabıma bu fotoğraf-

lardan kamu personel sistemine ilişkin düzenlemeler konusunda aldığım dersleri şu cümlelerle özetleyebilirim:

- Milyonlarca kişiyi ilgilendiren böyle bir alanda **“anlık fotoğraf duygusallığı”**na yer olmadığını bilmeliyiz, bizi yanılgıya düşürür.
- Bu alanda düzenleme yaparken **“bu kubbenin altında söylenmemiş hiçbir sözün bulunmadığı”**nı hatırımızdan çıkarmamalı, tarihsel birikimden faydalanmalıyız.
- Onlarca statünün bulunduğu böyle bir alanda, **“bir kesim için yapacağımız düzenlemenin er ya da geç önümüze çıkacağını”** bilmeli, sisteme **“bütüncül yaklaşmalı”**yız.
- Düzenleme yaparken **“uzun soluklu vizyoner bakış açısı”**nı benimsemeli, **“geniş bir mutabakat”**a dayanmalıyız.
- Sistem kurgusunun bozulmaması için her bir düzenlemenin neden yapıldığını unutmamalı, **“emsalin yol olacağı”** bilinciyle **“katı kural yaklaşımı”**nı benimsemeliyiz.

# Kamu Görevlilerine Siyaset Yasağı

## Giriş

Bireylerin, devlet yönetimine ve karar alma süreçlerine katılmaları, siyasi haklar ile mümkündür. Siyasi katılım hakkı geniş kapsamlıdır. Bu hak ile ilişkili diğer haklar da bir bütün halinde düşünüldüğünde siyasi katılım hakkının hem bireysel hem de birçok kişiyi içine alan bütüncül bir yönünün olduğu açıktır. Nitekim siyasi katılım hakkı, sandık başında oy vermekle sınırlı olmayıp partiye üyelik, parti faaliyetlerine katılma ve aday olmayı da içeren geniş bir kavramdır. Bu hak sayesinde vatandaşlar, kamu politikalarının şekillenmesinde doğrudan ya da dolaylı olarak söz sahibi olmaktadır. Dolayısıyla siyasi katılım hakkı, kamusal politikaların şekillenmesini de içermektedir.

Ülkemizde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin doğrudan siyasi faaliyetlerde bulunma haklarına mevzuatla birtakım yasak ve sınırlamalar getirildiği görülmektedir. Burada amaç, kamu hizmetlerinin tarafsızlığını, eşitliğini ve kamu yönetimine duyulan güveni koruma olarak ifade edilmektedir. Öngörülen bu yasaklamanın kesin ve katı bir biçimde uygulanması, bir vatandaş olarak memurlar ve diğer kamu görevlilerinin siyasal süreçlere katılma hakkını önemli ölçüde kısıtlayacaktır. Bununla birlikte mevcut halde bu yasaklama, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kamusal politikaların oluşumuna tamamen kayıtsız ve etkisiz kalmaları

sonucunu da doğurmamaktadır. Zira kamu görevlilerinin, kamu politikalarının oluşturulmasında söz sahibi olabilmesi, yalnızca doğrudan siyasi faaliyetler yoluyla değil, aynı zamanda sendikal örgütlenme hakkı ve ifade özgürlüğü aracılığıyla da mümkündür. Siyasi katılım hakkı ile ilişkili haklardan biri olan sendika hakkı sayesinde onlar da çalışma yaşamına ve kamu politikalarına ilişkin taleplerini kolektif biçimde ifade edebilmektedir. Aynı zamanda toplu görüşme ve toplu sözleşme mekanizmaları vasıtasıyla karar alma süreçlerine dolaylı yoldan katılım sağlayabilmektedir. Bu yönüyle yürütülen mücadele yalnızca ekonomik ve mesleki hakların korunmasının daha da ötesine geçerek çalışma hayatına yönelik yasal ve idari düzenlemelerinin belirlenmesi sürecinde etkin bir rol oynamalarını mümkün kılmaktadır. Burada memurlar ve diğer kamu görevlilerinin etkili bir toplumsal ve siyasal aktör olarak pozisyon aldıkları görülmektedir. Fakat yine de mevzuatta kamu personelinin siyasi faaliyette bulunma ve siyasi partiye üye olmasının yasaklanması, demokratik katılımı kısıtlamaktadır.

Kamu görevlilerinin siyasi katılım yasağı konusunda yapılan araştırmalara bakıldığında yasağın kaldırılması ve bu hakkın kamu görevlilerine tanınması için sendikaların talepleri bulunuyor. **Kamu görevlilerine siyaset yasağının kaldırılmasını savunan sendikalardan biri de**

1 ORCID ID: 0000-0001-9528-1543, sumeyyesimsek53@outlook.com



**Memur-Sen'dir. Memur-Sen, kamu görevlilerinin adaylıkları kesinleşmeden evvel istifaya zorlanmalarını, bir başka ifade ile mevzuat gereği kamu görevlilerinin istifa etme zorunluluklarının bulunmasını, onların seçim sürecine katılmalarını kısıtlayan bir durum olarak değerlendirmektedir.**

Kamu görevlileri siyasetin dışında kaldığında hem genel hem de yerel düzeyde halk, kamu görevlilerinin bilgi, birikim ve becerilerinden faydalanamamış olmaktadır. Nitekim bakıldığı zaman kamu görevlileri hem halkın hem de genel olarak tüm ülkenin problemlerini yakından bilen bir kesimdir. Bunlar siyasetin dışında bırakılırsa toplum meseleleri ile bu kadar haşır neşir olan ve mevcut durumu yakinen takip eden bilgi ve tecrübe sahibi insanlar, tecrübelerini aktaramamış olmaktadır.<sup>2</sup> Siyasetin, başta da ifade edildiği üzere, devlet yönetimine ve karar alma süreçlerine katılımı sağlayan bir araç olduğu düşünüldüğünde bu katılım imkânı, kamu görevlileri için

kısıtlanmış ve yasaklanmış olmaktadır. Bir başka deyişle bu yasak, demokratik katılım açısından bir sınırlama getirmekte ve kamu görevlilerinin seçim süreçlerine etkin katılımını sekteye uğratmaktadır. Aynı zamanda halkın doğrudan kamu deneyimine sahip adayları seçme fırsatını da kısıtlamaktadır.

Sendikaların kamu görevlilerinin siyasete katılımının doğru olacağını savunması kadar, kamu görevlileri de kendilerine siyaset yapma hakkı verilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Zira yapılan bir çalışmada kamu görevlilerine, kendilerine siyaset yapma hakkı verilmesi ile ilgili soru sorulmuş ve katılımcıların % 75'i kesinlikle verilmeli, % 14'ü verilmeli, % 3'ü olabilir, % 3'ü verilmemeli, % 4'ü ise kesinlikle verilmemeli şeklinde yanıt vermiştir. Bu veriler ışığında kamu görevlilerinin siyaset yapmaya istekli olduğu anlaşılmaktadır.<sup>3</sup> Memur-Sen tarafından yapılan araştırmada ise kamu görevlilerinin %60'ı, kendilerinin siyasi partilere üye

2 Bkz. Memur-Sen, Yeni Anayasa Raporu II, Ankara, 2011, s. 54-55. Gülcihan Aşula, "Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev ve Siyaset Yasağı" Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2019, s. 230.

3 Feyzi Yar, "Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Toplu Pazarlık Sistemindeki Etkinliği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 238.

olmalarının demokratik bir hak olduğu, bu hakkın kullanımının ise hem demokratik katılımı genişleteceği hem de siyaset kurumunu güçlendireceğini ifade etmektedir.<sup>4</sup>

Uluslararası sözleşmelerde siyasi katılım hakkını ilgilendiren düzenlemelere bakıldığında ILO sözleşmeleri gibi uluslararası insan hakları belgelerinde siyasi katılım hakkının ve bununla ilişkili olan örgütlenme özgürlüğü ve toplumsal katılım hakkı, ifade özgürlüğü gibi hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı görülmektedir. Uluslararası metinlerde bu haklar kapsayıcı bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Yeni anayasa çalışmalarında bu metinler de göz önünde bulundurulmalı ve kapsayıcı bir yaklaşımla kamu görevlilerinin siyasi katılım hakkı yeniden gözden geçirilmelidir.

Siyasi katılım hakkını tek başına düşünmekten ziyade ilişkili olduğu haklarla bir bütün halinde incelemek gerekmektedir. Nitekim bu hak, ilişkili olduğu haklar vasıtasıyla da kullanılabilir. Bu cihetle çalışmada öncelikle siyasi katılım hakkı ve ilişkili olduğu diğer haklar ele alınmış daha sonra siyasi katılım hakkı konusunda memurlar ve diğer kamu görevlileri için mevzuatla getirilen sınırlama

ve yasaklar incelenmiştir. Bütüncül bir yapı oluşturmak adına çalışmanın son kısmında bu hakların uluslararası metinlerde görünümüne yer verilmiştir. Burada amaçlanan, bu hakların uluslararası metinlerde ne şekilde korunduğunu göstermektir. Yeni yapılacak düzenlemelerde hem anayasal ilkeler hem de uluslararası metinlerdeki bu maddeler göz önünde bulundurulmalı ve bir denge kurulmalıdır.

## 1. Siyasi Katılma Hakkı ve İlişkili Haklar

Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin "Siyasal Haklar" başlıklı 25. maddesinde siyasal hakların kamu hizmetlerine katılma hakkı, seçme ve seçilme hakkı ve kamu hizmetlerine girme hakkı şeklinde olduğu ifade edilmiştir. Esasen siyasi katılma hakkı çok yönlü ve kapsamlı bir haktır. Yalnızca oy verme işlemi ile sınırlı değildir. Bunun yanı sıra ilişkili olduğu diğer haklar da bulunmaktadır. Bu cihetle bu başlık altında öncelikle kısaca siyasi katılma hakkı ve bu hakkın içerisinde değerlendirilen seçimlerde aday olma ve seçilme hakkı ele alınacak daha sonra ise siyasi katılım hakkı ile ilişkili haklardan biri olan sendika hakkı ile ilgili



**Siyasi katılım hakkını tek başına düşünmekten ziyade ilişkili olduğu haklarla bir bütün halinde incelemek gerekmektedir.**



4 Memur-Sen, Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasa'dan Beklentileri Araştırması, Araştırma Raporu, Eylül 2021, s. 22-23.

açıklamalarda bulunulacaktır. Fakat bu noktada ifade etmek gerekir ki siyasi katılım hakkı ile ilişkili haklar bunlarla sınırlı değildir. Örneğin düşünce ve ifade hürriyeti de siyasi katılım hakkı ile ilgilidir. Nitekim bireyler ifade hürriyeti sayesinde, oy kullanırken serbestçe düşüncelerini ifade etmiş ve siyasi katılım haklarını kullanmış olmaktadır.

## A. Siyasi Katılma Hakkı

Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin "Siyasal Haklar" başlıklı 25. maddesinde her vatandaşın "a) Doğrudan veya seçilmiş temsilciler aracılığıyla kamu hizmetlerine katılma; b) Seçmenlerin iradelerini serbestçe ifade etmeleri güvence altına alan, gizli olarak oy verildiği, genel ve eşit oya dayanan ve belirli aralıklarla yapılan dürüst seçimlerde oy kullanma ve seçilme; c) Genel eşitlik ilkesine uygun olarak ülkesinde kamu hizmetlerine girme" hakkının bulunduğu düzenleme altına alınmıştır. Buradan da anlaşılacağı üzere her vatandaş siyasi katılma hakkı olarak kamu hizmetlerine katılma hakkı, seçme ve seçilme hakkı ve kamu hizmetlerine girme hakkına<sup>5</sup> sahiptir. Dolayısıyla bu üç hak, siyasi haklar içerisinde değerlendirilmektedir. Görüldüğü üzere siyasi hakkın dar bir kapsamı yoktur. Aksine kamu politikalarının oluşturulması sürecine ve kamu hizmetlerinin görülmesine katılımı içeren çok yönlü bir yapısı bulunmaktadır.

1982 Anayasası'nın 67. maddesinin ilk fıkrasında, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının seçme ve seçilme hakkının bulunduğu, bağımsız olarak ya da bir siyasi parti içerisinde yer almak suretiyle siyasi faaliyette bulunma ve halkoymasına katılma hakkına sahip oldukları hüküm altına alınmıştır. Buradan da anlaşıldığı üzere vatandaş olan herkes bu haklara sahiptir. Memurlar ve diğer kamu

görevlileri de esasen vatandaş olmaları yönüyle bu haklara sahiptir. Kaldı ki devlet memuru olmanın genel şartlarından biri -hatta ilk şartı- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 48. maddesinin ilk fıkrası gereği Türk Vatandaşı olmaktır. Fakat devlet memurlarının yalnızca vatandaş yönü bulunmamaktadır. Bir başka ifade ile memurların, vatandaşlık sıfatının yanı sıra memurluk sıfatı da bulunduğu mütevellit, çeşitli amaçlarla mevzuat kaynaklı olarak siyasi katılım hakları ile ilgili birtakım sınırlama ve yasaklarla karşı karşıya kalması söz konusudur.

## B. Seçimlerde Aday Olma ve Seçilme

Seçimlerde oy kullanma kadar aday olma ve seçilme de siyasi haklar arasındadır. Nitekim Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin "Siyasal Haklar" başlıklı 25. maddesinde her vatandaşın "Seçmenlerin iradelerini serbestçe ifade etmeleri güvence altına alan, gizli olarak oy verildiği, genel ve eşit oya dayanan ve belirli aralıklarla yapılan dürüst seçimlerde oy kullanma ve seçilme" hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir.

1982 Anayasası'nın "Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları" başlıklı 67. maddesine göre "Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoymasına katılma hakkına sahiptir... Onsekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halkoymasına katılma haklarına sahiptir. Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir." Mezkûr madde ile vatandaşların siyasal karar alma süreçlerine aktif katılımını garanti eden bir çerçeve sunulmaktadır. Siyasal katılım hakkı, madde metninden de anlaşılacağı üzere, oy kullanmakla sınırlı olmayıp

5 Burada kamu hizmetlerine girme hakkı ile kast edilen, memur veya diğer kamu görevlisi olarak vatandaşların kamu hizmetine girmesidir.

partiye üyelik, parti faaliyetlerine katılma ve aday olmayı da içeren geniş bir kavramdır. Hal böyle olmakla birlikte memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yalnızca vatandaş olmak dışında kamu görevi gereği mesleki nitelikleri de söz konusu olduğundan mevzuatla siyasi katılım hakkına birtakım yasak ve sınırlar getirilebilmektedir.

## C. Sendika Hakkı

Siyasi katılma hakkı ile ilişkili haklardan birisi kamu görevlilerinin sendika hakkıdır. Ülkemizde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı bulunmaktadır. Kamu görevlilerine tanınan bu hak, kamu çalışanlarının ortak ekonomik, sosyal ve mesleki çıkarlarını, hak ve menfaatlerini koruma ve geliştirme amacını taşımaktadır. Kamu görevlileri, kendileri için öngörülen yasal çerçeve doğrultusunda belirlenen hizmet kolları temelinde örgütlenmektedir. İşte bu örgütlenme vasıtasıyla da toplu görüşme ve toplu sözleşme mekanizmalarını kullanarak çalışma koşullarını ve özlük haklarını iyileştirmeye yönelik düzenlemeleri ilgililerden talep edebilmektedir. Bu süreçte sendikalar devreye girmekte ve kamu görevlilerinin ekonomik, mesleki ve sosyal statülerini güçlendirmeye yönelik kolektif görüşmeler ve toplu sözleşme süreçlerinin asli aktörü olarak önemli bir rol üstlenmektedir.<sup>6</sup>

Esasen tarihsel süreç içerisinde bakıldığında sendikalar, emeğin korunması ve güçlendirilmesi temel amacı etrafında kolektif olarak örgütlenmişlerdir. Bu cihetle çalışanların çalışma koşullarının iyileştirilmesi, ücret seviyelerinin yükseltilerek sosyal yaşam kalitelerinin artırılması, dinlenme ve ser-

best zaman imkanlarının çoğaltılması yönünde çalışmalar yürütmektir. Sendikalar sayesinde çalışanların ekonomik ve sosyal hakları geliştirilmekte ve çalışanlar işverene karşı savunulmaktadır. Fakat sendikaların misyonu bununla sınırlı değildir. Demokratik süreçlerin bir unsuru olarak sendikalar, siyasal karar alma mekanizmalarını etkileme potansiyeline sahip bir baskı grubu niteliğini de haizdir. Nitekim sendikalar, farklı sektörlerden geniş kitleleri kolektif bir zemin etrafında bir araya getirmektedir. Bu yönüyle siyasi süreçte, kamu politikalarının oluşturulmasında dikkate alınan bir baskı grubu olarak kabul edilmektedir. Bunların siyasi partilerle etkileşimleri söz konusudur.<sup>7</sup>

Çalışma hayatını düzenleyen yasal ve idari düzenlemelerin şekillenmesinde sendikalar etkin rol oynamaktadır. Dolayısıyla kamu görevlileri de sendikalar vasıtasıyla siyasi katılım hakkını kullanmış olmakta, kamusal politikaların oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. Kamu görevlilerinin doğrudan siyasi faaliyette bulunmalarının yasal sınırlamalara tabi olduğu bir ortamda sendikalar aracılığıyla dolaylı da olsa siyasi katılım hakkını kullanma imkânını elde ettikleri sonucuna rahatlıkla varılabilir. Fakat bu durum, doğrudan siyasi faaliyette bulunmakla eşdeğer değildir. Nitekim çalışmanın giriş kısmında da ifade edildiği üzere hem sendikalar hem de kamu görevlileri siyaset yapma hakkının tanınmasını talep etmektedir.

## 2. Türkiye’de Siyasi Katılım Hakkına İlişkin Sınırlamalar

Öncelikle normlar hiyerarşisinde en üstte yer alan Anayasamızda, memurlar ve diğer kamu

6 M. Refik Korkusuz, “Ülkemizde Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı ve İçeriği”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:10-11, Sayı: 12-15 (2006): 109 vd. Ayrıca Bkz. Aydın, Muhammed Ali. “Kamu Görevlilerinin Siyasi Katılma Hakkı ve Sınırları.” Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 82, Sayı: 1 (Ocak 2024): 223-287.

7 Aydın, “Kamu Görevlilerinin”, s. 237.

görevlilerinin siyasi katılma hakkı ile ilgili yasaklama öngörülmüştür. Buna göre 1982 Anayasası'nın 68. maddesinin 5. fıkrası gereği "*Hakimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar.*" Madde de çeşitli meslek grupları açıkça sayılmak suretiyle bir yasaklamaya gidilmiştir. Burada amacın hukukun bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruma, kamu maliyesinin ve denetim süreçlerinin bağımsızlığını sağlama, idari işleyişte tarafsızlığı koruma, eğitim süreçlerinde siyasi baskılardan uzak olma vb. olduğu söylenebilir. Fakat siyasi hayata katılımın kısıtlanmasının, demokratik temsil açısından sakıncalar doğurabileceği konusunda eleştirilerde bulunmak mümkündür.

Anayasa'nın 76. maddesinin 3. fıkrasında ise "*Hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.*" hükmü yer almaktadır. Hükümde kamu yönetiminde tarafsızlığın sağlanması adına bazı kamu görevlilerinin aynı anda hem görevlerini yaparken hem de milletvekili adayı olamayacakları ifade edilmektedir. 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un" ek 7. maddesi uyarınca, mezkûr 76. maddenin 3. fıkrasında sayılanlardan yalnızca bazıları seçilememe durumunda görevine dönebilmektedir. Başka bir ifade

ile seçimlerde aday olmak maksadıyla görevinden çekilen kamu görevlilerinden bazıları, seçimi kaybetme durumunda görevlerine tekrar dönemez. Görevine tekrar dönemeyecek olanlar 298 sayılı Kanun'un ek 7. maddesinde sayılmış olup bunlar; yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar ile subay ve astsubaylardır. Elbette burada bazı meslek mensuplarına geri dönme hakkı verilirken bazılarının verilmemesi, Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesine aykırı olarak görülebilir ve bu durum tartışılabilir. Fakat mezkûr 10. maddenin mutlak bir eşitliği değil aynı durumda olanlar arasında bir eşitliği gerekli kıldığı, hakim-savcılar, subaylar gibi meslek gruplarının ise bağımsızlık ve tarafsızlık açısından daha kritik konumda olduğu, dolayısıyla bu meslek gruplarına mensup olanların diğerlerine nazaran tarafsızlığını korumasının daha elzem olduğu ifade edilebilir. Fakat diğer yandan o mesleği yapabilmek için büyük emekler sarf etmiş kişilerin siyasi haklarını kullanabilmek adına mesleğini bırakmak durumunda kalmaları elbette eleştirilmektedir. Zira her meslek mensubu, bulunduğu yere gelebilmek için büyük bir özveri gösterdiği halde mevzuat gereği bazılarının böyle bir ikileme kalması ve mesleğe geri dönememe durumu ile karşı karşıya kalması demokratik katılımı sekteye uğratabilecektir.

Mezkûr 76. maddenin 3. fıkrasında geçen "görevinden çekilme" ifadesi "istifa etme" anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kamu görevlisi bu amaçla görevinden çekildiğinde, mevcut kadrosu boşalmakta ve bu süre içerisinde maaş alamamaktadır. Geri dönmek istediğinde yeniden atama prosedürünün uygulanması gerekmektedir. Bu konuda idarenin takdir yetkisinin bulunduğu düşünüldüğünde kamu görevlisinin güvencesiz duruma



düştüğü görülmektedir.<sup>8</sup> Başka bir deyişle siyasi katılım hakkını kullanmak isteyen kamu görevlisi, mevzuat gereği görevinden istifa etmek durumunda kalmakta, bu süreçte maaş hakkından yararlanamamakta, seçilemediği için kamu görevine geri dönmek istediğinde ise dönememe riski ile karşı karşıya kalmaktadır. İster istemez bu durum, kamu görevlisinin siyasi katılım hakkını kullanmaktan imtina etmesine yol açabilmektedir.

657 sayılı DMK'nın 7. maddesinin ilk fıkrasında, memurların siyasi partiye üye olamayacakları hüküm altına alınmıştır. Aynı fıkrada memurların, herhangi bir siyasi parti, kişi ya da zümrenin yarar veya zararını amaçlayan bir davranışta bulunamayacağı; görevlerini ifa ettikleri esnada dil, cinsiyet, ırk, felsefi inanç, siyasi fikir, din ve mezhep gibi konularda ayırım yapamayacakları; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyan ve eylemde bulunamayacak ve bu eylemlere katılmayacakları düzenlenmiştir. Bu fıkra ile amaçlanan, devlet memurlarının tarafsızlığının sağlanmasıdır.<sup>9</sup> İdari işleyişte aksaklıkların yaşanmaması, herkesin eşit bir biçimde hizmetten yararlanabilmesinin sağlanması adına memurların tarafsızlığı elzemdir. Aksi halde kamu hizmetinden yararlanmada eşitliğin sağlanamaması tehlikesi tezahür edecektir. İdari işleyişin en önemli aktörünün memurlar ve diğer kamu görevlileri olduğu göz önüne alındığında konunun ehemmiyeti daha net anlaşılacaktır. Fakat memurlar ve diğer kamu görevlileri hak-

kında siyasi faaliyette bulunma yasağının mutlak şekilde uygulanmasından ziyade ifade özgürlüğü ve sendikal haklar da göz önüne alınarak bir denge içerisinde değerlendirilmesi elzemdir. Ancak mevzuatımıza bakıldığında bu konuda geniş sınırlamaların olduğu ve yaptırımların düzenlendiği görülmektedir.

657 sayılı kanunun memurlara uygulanacak disiplin cezalarının çeşitleri ve bu cezanın uygulanacağı fiil ve hallerin düzenleme altına alındığı 125. maddesinin kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını düzenleyen D fıkrasının "o" bendinde yer alan "*Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak*" fiili, kademe ilerlemesinin durdurulması yaptırımı ile karşılık bulmaktadır. Bir başka deyişle idare, memurun herhangi bir siyasi parti yararına ya da zararına olacak şekilde fiilen faaliyette bulunduğunu tespit ederse o memur hakkında kademe ilerlemesinin durdurulması kararı verecektir. Elbette memurun bu işlem hakkında yargı yoluna başvuru imkânı bulunmaktadır. Memur veya diğer kamu görevlisinin gerçekleştirdiği fiilin siyasi parti yararı veya zararına bir fiil olup olmadığı mahkemece değerlendirilmektedir. Nitekim Danıştay 12. Dairesi, bir siyasi parti temsilcisinin organize ettiği toplantıya davet edilen ve sendika şube başkanı olan bir kamu görevlisinin, şube kararıyla görevlendirilmesi sonucu bu toplantıya katılımını "*salt siyasi parti toplantısına katılma eylemi*" olduğundan dolayı 657 sayılı

8 Cemil Kaya, "Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 2 (2004): 323-324.

9 Benzer şekilde 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"un 63. maddesi gereği madde metninde sayılan memur ve hizmetliler seçimlerde de tarafsızlıklarını muhafaza etmek zorundadır. Bunların seçim süresince "*Siyasi partilere veya adaylara her ne nam ile olursa olsun başış ve yardımlarda bulunmaları, b) Memur ve hizmetlileriyle her türlü araç ve gereç ve imkanlarını siyasi bir partinin veya adayın emrinde veya herhangi bir siyasi faaliyette çalıştırmaları, kullanmaları veya kullandırmaları yasaktır. Birinci fıkrada yazılı olanlarla, Bankalar Kanunu'na tabi teşekküllerin, siyasi bir partinin lehinde veya aleyhinde veya vatandaşın oyuna tesir etmek maksadıyla her türlü yayınlarda bulunmaları yasaktır.*" Görüldüğü üzere 298 sayılı Kanun'un bu hükmü ile kamu görevlilerinin siyasi tarafsızlığı korunmaya çalışılmış ve kamu kaynaklarının siyasi amaçlarla kullanılmasının engellenmesi amaçlanmıştır. Seçim süreçlerinde adil bir rekabet ortamı oluşturulması ve kamu kaynaklarının belirli siyasi kesimlere yönlendirilmesinin engellemek hedeflenmiştir. Bu hükümle devletin tüm vatandaşlara eşit mesafede olması öncelense de kamu görevlilerinin bireysel siyasi haklarının kısıtlanması tehlikesini de bünyesinde barındırdığı söylenebilir.



kanunun 125/D- ( o ) maddesi kapsamında “Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak” fiili olarak kabul etmemiştir. Danıştay, şayet ortada siyasi parti yararına hareket edildiğine dair bir iddia varsa, iddia edilen bu yararın ne şekilde sağlandığının açıkça ortaya konulması gerektiğine dikkat çekmiştir. Danıştay bu olayda, madde metninde yer alan “fiilen faaliyet” ibaresi ile yasa koyucunun, toplantıya katılmaktan daha öte birtakım faaliyetleri cezalandırmayı amaçladığını ifade etmektedir. Dolayısıyla sendikaların, sivil toplum örgütü ve odaların davet edildiği böyle bir toplantıya salt katılmış olmaktan dolayı kademe ilerlemesinin durdurulması gibi ağır bir yaptırımın uygulanması hukuka aykırı görülmüştür.<sup>10</sup>

Bahsi geçen bu yasaklamalara sendikaların ve kamu görevlilerinin karşı çıktığı görülmektedir. **Memur-Sen, kamu görevlilerini bu amaçla is-**

**tifaya zorlanmalarını eleştirmekte, bu durumu seçim sürecine katılımın ve kamu politikaların oluşturulmasına katkının önünde bir engel olarak görmektedir.** Bu halde kamu görevlilerinin bilgi ve becerilerinden faydalanılmadığına dikkat çekmektedir. Benzer şekilde kamu görevlileri de kendilerine siyaset yapma hakkı verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Yapılan araştırmalarda çoğu kamu görevlisinin siyaset yapmaya istekli olduğu tespit edilmiştir.<sup>11</sup>

### 3. Siyasi Katılım Hakkı ve İlişkili Hakların Uluslararası Sözleşmelerde Görünümü

“Uluslararası Çalışma Örgütü (The International Labour Organization/ILO)”nın bazı sözleşmelerinde siyasi katılım hakkı ile ilgili hükümler sevk edildiği görülmektedir. ILO’nun 105 sayılı “Zorla

10 Danıştay, 12. Dairesi, E. 2012/5570, K. 2015/6613, 08.12.2015, <https://kazanci.com.tr/>, Erişim tarihi: 17.02.2025

11 Memur-Sen, Yeni Anayasa Raporu II, s. 54-55. Aşula, “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin”, s. 230. Yar, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının”, s. 238.

Çalıştırılmanın Kaldırılması” başlıklı Sözleşme-  
si’nin<sup>12</sup> ilk maddesinde “Milletlerarası Çalışma  
Teşkilatının bu Sözleşmeyi onayan her üyesi, cebri  
veya mecburi çalıştırmayı menetmeyi ve Siyasi bir  
cebir veya eğitim tedbiri olarak veya muayyen si-  
yasi fikirlere sahip olan veya bu fikirleri beyan eden  
şahıslara veya kurulu siyasi, iktisadi veya içtimai  
nizama karşı ideolojik bakımdan muhalefetlerini  
izhar eden kimselere bir ceza olarak... Hiçbir şe-  
kilde cebri veya mecburi çalıştırmaya başvurma-  
mayı taahhüt eder.” Mezkûr madde uyarınca siyasi  
baskı veya eğitim tedbiri olarak zorla çalışma  
yasaklanmakta, bireylerin siyasi görüşlerinden  
yahut ideolojik duruşlarından ötürü herhangi bir  
biçimde zorla çalıştırılmayacağı açıkça belirtil-  
mektedir. Buna ilaveten sözleşme, yalnızca siyasi  
düşüncelerini açıklayan veya iktidardaki siyasi,  
ekonomik ya da toplumsal düzene muhalif kişile-  
re yönelik zorla çalıştırmayı da yasaklamaktadır.  
Bunun anlamı, bir bireyin herhangi bir siyasi veya  
ideolojik görüşe sahip olmasının ya da bunu sade-  
ce ifade etmesinin, ona zorla çalışma şeklinde  
bir ceza uygulanmasına gerekçe oluşturamayaca-  
ğıdır.

“Birleşmiş Milletler Siyasi ve Medeni Haklar Ulus-  
lararası Sözleşmesi’nin” 21. maddesinde, herkesin  
barışçıl biçimde toplanma hakkının hukuk tara-  
findan tanınacağı, 22. maddesinde ise herkesin  
başkalarıyla bir araya gelmek suretiyle örgütlen-  
me özgürlüğü hakkına sahip olduğu ve bu hakkın,  
kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma  
ve mevcut olan bir sendikaya katılma hakkını da  
içerdiği düzenlenme altına alınmıştır. Her iki mad-  
denin devamında, mezkûr hakların kullanılmasına  
yalnızca ulusal güvenliği ya da kamu güvenliğini,

kamu düzenini, sağlığı, ahlakı ya da başkalarının  
hak ve özgürlüklerini koruma amacı taşıyan, de-  
mokratik bir toplumda olması gereken ve hukuka  
uygun olarak sınırlama getirilebileceği, bu sınırla-  
maların dışında bu hakka başka hiçbir sınırlama  
konulamayacağı ifade edilmiştir.<sup>13</sup> Dolayısıyla si-  
yasi katılma hakkı ile ilişkili olan toplanma özgür-  
lüğü ve örgütlenme özgürlüğüne yalnızca belirli  
gerekçelerle sınırlama getirilebilecektir. Bu haklar  
uluslararası sözleşmede koruma altına alınmıştır.

Mezkûr Sözleşme’nin 25. maddesine göre her va-  
tandaş, “doğrudan veya seçilmiş temsilciler ara-  
cılığıyla kamu hizmetlerine katılma; seçmenlerin  
iradelerini serbestçe ifade etmeleri güvence altına  
alan, gizli olarak oy verildiği, genel ve eşit oya da-  
yanan ve belirli aralıklarla yapılan dürüst seçim-  
lerde oy kullanma ve seçilme; genel eşitlik ilkesine  
uygun olarak ülkesinde kamu hizmetlerine girme”  
hakkına sahiptir. Sözleşme’de bu haklar “Siyasi  
Hak” olarak ifade edilmiştir. Buna göre kamu hiz-  
metlerine katılma, seçme ve seçilme, kamu hiz-  
metlerine girme hakları siyasi haklar olarak her bir  
vatandaşa tanınmıştır. Bu madde ile vatandaşların  
siyasi katılım hakkı korunmuş olmaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 10. mad-  
desine göre; “Herkes ifade özgürlüğü hakkına sa-  
hiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi  
olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin, kanaat  
özgürlüğünü ve haber ve görüş alma ve de verme  
özgürlüğünü de kapsar. Bu madde, Devletlerin  
radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin  
rejimine tabi tutmalarına engel değildir. 2. Görev  
ve sorumluluklar da yükleyen bu özgürlüklerin  
kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir  
toplumda ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün

12 R.G. 21.12.1960, S. 10686

13 Mezkûr 22. maddenin devamında örgütlenme özgürlüğü ile ilgili olarak “Bu madde, silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine hukuki kısıtlamalar konulmasını engellemez.” denilmektedir.


veya kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması, gizli bilgilerin yayılmasının önlenmesi veya yargı erkinin yetki ve tarafsızlığının güvence altına alınması için gerekli olan bazı formaliteler, koşullar, sınırlamalar veya yaptırımlara tabi tutulabilir.” Mezkûr maddede herkesin ifade özgürlüğünün olduğu vurgulanmıştır. Vatandaşların siyasi katılma hakkını düşünce ve ifade özgürlüğü vasıtasıyla kullandıkları göz önüne alındığında siyasi katılım hakkı açısından bu hakkın önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Nitekim oy kullanma işlemi de bir nevi, düşüncenin ifade edilme biçimidir. Fakat bu hak, mutlak bir hak olmayıp bazı kısıtlamalara tabidir. Bizim mevzuatımıza bakıldığında kamu görevlileri hakkında, diğer vatandaşlara nazaran daha dar ifade özgürlüğü alanı bırakıldığı görülmektedir. Zira kamu görevlilerinin devlete sadakat yükümlülüğü bulunmakta ve tarafsızlığını korumaları gerekmektedir. Anayasa'nın 68. maddesi gereği siyasi faaliyette bulunma ve siyasi partiye üye olma yasağı, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü sınırlamaktadır. 657 sayılı kanunda düzenlenen siyasi parti lehine veya aleyhine çalışma yasağı, siyasi partiye üye olma ya-

sağı da ifade özgürlüğüne kısıtlama getirmektedir.<sup>14</sup>

Kısıtlamaların hem amaç hem de uygulama noktasında orantılı olması önemlidir. Aksi halde uluslararası sözleşmelere aykırılık söz konusu olacaktır. İfade özgürlüğüne bir sınırlama getirilmek isteniyorsa kamu düzeninin korunması için zorunlu bir ihtiyacın mevzu bahis olması gerekmektedir. Ayrıca yapılan fiilin de kamu hizmeti açısından bir sorun teşkil edip etmediğine bakılmalıdır. En basitinden, kamu görevlisi tarafından yapılan fiilin siyasi bir eleştiri mi yoksa parti propagandası mı olduğu ayırt edilmeli, ona göre uygulamada bulunulmalıdır. Aksi halde kamu hizmetini etkilemese dahi kamu görevlisi yaptırımla karşı karşıya kalabilecektir.

“Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi”nin 12. maddesinde “Herkes, barışçıl bir biçimde toplanma özgürlüğü ile her düzeyde, özellikle siyaset, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu, herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikalara girme hakkını da içerir.” denilmektedir. Madde metninde “herkes” ifadesinin kullanılması siyasetle ilgili özgürlüğün tüm bireyleri kapsadığını göstermektedir. Burada bireylerin

14 Aydın, “Kamu Görevlilerinin”, s. 252 vd.

—  —  
**Kısıtlamaların hem amaç hem de uygulama noktasında orantılı olması önemlidir. Aksi halde uluslararası sözleşmelere aykırılık söz konusu olacaktır.**





yalnızca bireysel olarak değil, kolektif bir biçimde de haklarını savunabilecekleri ve kamu politikalarına etki edebilecekleri vurgulanmaktadır. Mezkûr maddede demokratik toplumların temel değerlerinden biri olan siyasi katılım hakkı desteklenmektedir. Aynı zamanda bireylerin ekonomik, siyasal ve sosyal haklarını savunmalarına olanak tanımakta, sendikalar ile sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesi teşvik edilerek, daha adil ve eşitlikçi bir toplum yapısının oluşmasına dikkat çekilmektedir.

Ülkemizde siyasi katılım hakkının kullanımına anayasal ve yasal düzenlemelerle belirli sınırlamalar getirilmesinin, uluslararası metinlerde yer alan düzenlemelerle pek de örtüşmediği söylenebilir. Nitekim bu tür düzenlemelerde kapsayıcı bir yaklaşım sergilenerek tüm bireylerin barışçıl toplanma ve örgütlenme özgürlüğüne sahip oldukları vurgulanmakta, siyasi katılım hakları korunmaktadır. Sözleşmelerde temel hak ve özgürlüklere müdahalenin gerekli ve orantılı olması

gerektiğine dikkat çekilmektedir. Sınırlamaların mevzuatla getirilmesi elbette ki ulusal ve uluslararası düzenlemelere uygundur. Fakat ülkemizde kamu görevlileri açısından siyasi katılım hakkı konusunda yasaklamaların oldukça geniş olduğu görülmektedir. Bu yasak kamu görevlilerinin demokratik katılımını kısıtlamakta ve bir yurttaş olarak kamu görevlilerinin siyasal süreçlere etki etme imkanlarını azaltmaktadır. Dolayısıyla yeni yapılacak düzenlemelerde bu konuya dikkat edilmeli, uluslararası sözleşmeler ile uluslararası mahkeme içtihatları dikkate alınarak bu konuda onların yaklaşımları irdelenmelidir.

## Sonuç

Memurlar ve diğer kamu görevlileri için mevzuatla öngörölmüş olan siyasi faaliyette bulunma yasağının temel amacı, kamu hizmetlerinde tarafsızlık ve güvenilirliğin sağlanmasıdır. Fakat bu yasağın mutlak olarak uygulanması birer vatandaş olan memurlar ve kamu görevlilerinin siyasi süreçle-

re katılım ve kamu politikalarını doğrudan ya da dolaylı olarak şekillendirme imkanlarını kısıtlamaktadır. Sendika hakkının mevcudiyeti ve ifade özgürlüğünün korunması yoluyla bu yasak dengelenmelidir. Nitekim çalışmada da ifade edildiği üzere sendika hakkının kullanımı ile kamu görevlileri kamusal politikaların oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. Bu noktada uluslararası sözleşmeler ve Anayasa'da yer alan ilkeler dikkate alınmalı, özellikle yeni anayasa çalışmalarında bu durum göz önünde bulundurulmalıdır.

Her ne kadar tarafsızlık ve güvenilirliğin sağlanması için böyle bir yasaklama öngörülmüş olsa da bu yasaklamalara karşı yasağın muhataplarının ve bundan etkilenenlerin eleştirilerinin olduğu görülmektedir. Yasağın muhatabı olan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile sendikaların bu yasağa eleştiriler yönelttiği görülmektedir. Özellikle Memur-Sen bu yasağın, kamu görevlilerinin seçim süreçlerine aktif katılımını ve kamusal politikaların şekillendirilmesine katkı sunmalarını engellediğini ifade etmekte ve yeni anayasada bu durumun dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir. Bu bağlamda kamu hizmetlerinde bilgi birikimi ve uzmanlığa sahip olan kamu görevlilerinin, siyasi karar alma mekanizmalarından dışlanması, kamu yönetiminin etkinliği açısından olumsuz sonuçlar doğurabileceği belirtilmektedir. Benzer şekilde kamu görevlileri de siyaset yapma hakkının kendilerine de tanınması gerektiğini dile getirmektedir. Nitekim yapılan araştırmalar da kamu görevlilerinin büyük bir bölümünün siyasi faaliyette bulunma konusunda istekli olduğunu ve mevcut düzenlemelerin bu haklarını kullanmalarını engellediğini ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlerde bulunma hakkına getirilen yasaklamanın,

demokratik katılım ve temsiliyet ilkeleriyle dengeli bir şekilde yeniden ele alınması gerekmektedir. Özellikle yeni anayasa çalışmalarında bu durum göz önünde bulundurulmalıdır. Elbette ki kamu hizmetlerinde tarafsızlığın korunması önemlidir. Bununla birlikte, kamu görevlilerinin siyasi süreçlere katkı sunmalarının, demokratik yönetim anlayışının bir gereği olduğu da göz ardı edilmemelidir.

## KAYNAKÇA

Aşula, Gülcihan. "Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev ve Siyaset Yasağı" Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2019.

Aydın, Muhammed Ali. "Kamu Görevlilerinin Siyasi Katılma Hakkı ve Sınırları." Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 82, Sayı: 1 (Ocak 2024): 223-287.

Kaya, Cemil. "Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 2 (2004): 323-324.

Korkusuz, M. Refik. "Ülkemizde Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı ve İçeriği", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:10-11, Sayı: 12-15 (2006): 105-123.

Memur-Sen, Yeni Anayasa Raporu II, Ankara, 2011.

Memur-Sen, Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasa'dan Beklentileri Araştırması, Araştırma Raporu, Eylül 2021.

Yar, Feyzi. "Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Toplu Pazarlık Sistemindeki Etkinliği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

# Statü Hukuku Bakımından Kadrolu ve Sözleşmeli Personel

## Giriş

Cumhuriyetin ilk personel kanunu olan mülga 18/03/1926 tarih ve 788 sayılı Memurin kanunundan başlayarak günümüze kadar, memurluk temel istihdam biçimidir. Memurlar, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken aslî ve sürekli kamu hizmetlerini yürüten temel kamu görevlisidir. Sözleşmeli personel ise, tarihsel olarak günümüzdeki anlamıyla ortaya çıktığı 1960'lı yıllardan bugüne kadar, giderek çeşitlilik ve yaygınlık kazanarak, aslî ve sürekli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde alternatif bir istihdam biçimi haline gelmiştir. Günümüzde, memurlarla sözleşmeli personel arasında iş güvencesi, haklar ve çalışma koşulları yönünden giderek azalan bir farklılık vardır. Yaygınlaşan ve çeşitlenen sözleşmeli personel istihdamının, kamu görevlileri sınıflandırmaları içindeki yeri konusunda tartışmalar vardır. Bu makalede, kadrolu personel olan memurlarla, pozisyon esaslı istihdam edilen sözleşmeli personelin kamu istihdamındaki yeri tartışılacaktır.

## Anayasal Sınıflandırma

**Terminoloji Sorunu:** İdarenin aslî personelinin,

kural olarak, devlet memurları oluşturur<sup>1</sup>. Memur kavramının kapsamı ve içeriği ülkeden ülkeye değişiklikler gösterdiği için, hukuksal açıdan evrensel ve standart bir tanımlama yapılamamaktadır. Türkiye’de anayasal düzeyde bir memur tanımı yapılmamıştır. Kamu görevlilerinin sınıflandırılması konusunda, anayasal ve yasal düzeyde bir açıklık olmaması, öğretide ve yargı içtihatlarında farklı sınıflandırmaların yapılmasına neden olmuştur. Kamu görevlilerinin hukukî durumları incelenirken, daha en başta “kavramsal bir sorun” olduğu<sup>2</sup>, Anayasa’da kamu görevlileri konusunda bir “terim birliği olmadığı”<sup>3</sup> ve 13 farklı maddede farklı kavramlar kullanılmış olmasının terim birliği sağlanmasını engellediği<sup>4</sup> belirtilmiştir. Gerçekten de Anayasa’da, “Kamu görev ve hizmetinde bulunanlar”, “Kamu hizmetine girenler”, “Kamu hizmeti görevlileri”, “Memurlar ve diğer kamu görevlileri”, “Devlet memurları”, “Kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri” ve “İşçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri” terimleri gibi farklı ve karşılaştırmaya kalkışıldığında kavramsal karışmaya yaratan çeşitlilik vardır. 1924 ve 1961 Anayasalarında ise yalnızca memur terimi kullanılmıştır.

**1924 Anayasası:** 1924 Anayasası (AY) “memurin”

1 Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayın No: 117, Ankara 1970, s. 49.

2 Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut, İdare Hukuku-Genel Esaslar-Cilt I, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s. 572.

3 Gözler, Kemal, İdare Hukuku (Cilt II), Ekin Kitabevi, Bursa 2009, s. 628.

4 Keskin, Bayram, Sözleşmeli Personel, Adalet Yayınevi, Ankara, Ekim 2010, s. 71



başlığı altında memurlara ilişkin, 1876 Kanun-i Esasi düzenlemeleri ile benzerlik taşıyan hükümler getirmiştir<sup>5</sup>. Buna göre, siyasal haklara sahip olan her Türk, ehliyet ve hak kazanması durumuna göre, memur olarak istihdam olunabilir (m.92). Memurların nitelikleri, hakları, görevleri, maaş ve ödenekleri ile azılleri, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla düzenlenir (m.93). Kanuna aykırı emirlere uyan memurun sorumluluğu vardır (m.94). Ancak 1924 Anayasası'nda memur tanımına ilişkin doğrudan veya dolaylı bir tanıma yer verilmemiştir.

**1961 Anayasası:** 1961 Anayasası, anayasal düzeyde bir hükümden yola çıkarak bir memur tanımını yapılmasına imkân sağlayan ilk düzenlemedir. “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler”in memurlar eliyle görülür (m.117/1). Maddenin “ilginç ve isabetli olan yanı”, memuru tanımlaması ve “sürekli, güvenceli profesyonel kamu

görevlilerine özgülenmesi gereken görevleri, doğru ve yerinde olarak, ilgisine, yani memurlara terk ve teslim etmesi”dir<sup>6</sup>.

**1982 Anayasası:** Konuya ilişkin temel esasları getiren Anayasa'nın 128. maddesi, “mevcut içeriğiyle, Türk Personel Hukuku'nun temel taşı konumundaki, anahtar hüküm” olduğu için, AYM'nin “personel hukukuna ilişkin kararlarının neredeyse tümü”, bu madde etrafında dönmektedir. Anayasa'da memur tanımı yapılmadığı gibi, diğer kamu görevlileri de tanımlanmamıştır. Diğer kamu görevlileri, 1961 Anayasası'nda bulunmayan, kamu personel hukukuna 1982 Anayasası ile giren bir kavramdır. 1982 Anayasası'nda da, anayasal düzeyde bir memur tanımı yapılmamıştır. Ancak büyük ölçüde 1961 Anayasası'ndaki hükmü koruduğu için 1982 Anayasası da dolaylı bir tanıma olanak sağlamıştır (m.128/1). Madde gerekçesinde (m.128), “kamu görevlileri için genel bir düzenleme” yoluna gidildiği, “dolaylı biçimde de olsa memur tanımı yoluna gitmekten

5 Aslan, O. Ender, 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi, Seçkin Yayınevi, Ankara 2007, s. 247.

6 Güran, Sait, “Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı”, s.39-66. <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6392/saitguran.pdf> (Erişim: 18/02/2025).



kaçınıl”dığı zira, “böyle bir tanımın unsurlarını açık ve kesin biçimde Anayasada vermenin” olanaklı görülmediği belirtilmiştir. Kamu hizmeti görevlilerinin çalıştırılma biçimlerine göre kendi içinde ayrılması, kanun koyucuya bırakılmıştır. Güran’a göre, gerekçede tanımdan kaçınıldığı yazılmışsa da, aslında metnin kendisi, yapılmadı denileni verdiği için AYM, 128. maddeye açıklık getirerek, memurun dolaylı bir tanımını yapmıştır. Memur, idarenin “daimi” ve “sabit kamu hizmetleri kadrosunda yer alan”, “bürokratik hiyerarşi içinde bulunan” ve “devletten maaş alan elemanlar”dır<sup>7</sup>. Buna göre, memurlar ve diğer kamu görevlileri, devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri (KİT) ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevleri gören kamu görevlileridir. Bu tanımdan yola çıkarak, şu unsurların belirleyici olduğunu söyleyebiliriz: (1) *Devlet, KİT ve diğer kamu tüzelkişilerinde istihdam*, (2) *genel idare esasları* ve (3) *aslî ve sürekli görevler*. Burada tartışma yaratan konu, “diğer kamu görevlileri” kavramının kapsamına kimlerin girdiğidir.

## “Genel İdare Esasları” ve “Asli ve Sürekli Görevler”

1961 Anayasası, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, “genel idare esasları”na göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği “aslî ve sürekli görevler”in, memurlar eliyle görüle-

ceğini belirlerken; memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin de kanunla düzenleneceği hükmünü getirmiştir (m.117). *Böylece 1961 Anayasası, “genel idare esasları” ile “aslî ve sürekli görevler”i anayasal düzeyde kamu personel hukukuna kazandırmıştır. 1982 Anayasası ise bu düzenlemeyi temelde korurken konuya “kamu iktisadi teşebbüsleri” ile “diğer kamu görevlileri”ni eklemiştir<sup>8</sup>. 1982 Anayasası bununla, 1961 Anayasası döneminde memur-işçi ayrımı konusunda yaşanan hukukî sorunları ortadan kaldırmaya çalışırken daha fazla kavram kargaşasına yol açmıştır.*

Genel idare esasları, “açıklanması kolay kavramlardan değildir. Öylesine değildir ki, bugüne değin kavramın açıklığa kavuşturulması için hep ipucu verilmekle yetinilmiş, tam olarak açıklaması yapılamamıştır.”<sup>9</sup>. Ancak, genel idare esaslarından “kamusal yönetim biçimi”nin anlaşılması gerektiği konusunda öğretide görüş birliği vardır<sup>10</sup>. Anayasa’ya göre, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin gerektirdiği tüm kamusal görevler değil, yalnızca “aslî” ve “sürekli” olma özelliklerine sahip olanlar, kamu görevlileri tarafından yürütülmelidir. Ancak, bir kamusal görevin kamu görevlisi tarafından yürütülmesi için, sadece aslî ya da sadece sürekli olması da yeterli değildir<sup>11</sup>.

Asli ve sürekli görev tanımı yapılmamış ancak, bu görevleri yürüten kurum ve kuruluşların nasıl

7 Güran, Agm.

8 “... KİT’lerin aslında bu nitelikleriyle 1961 Anayasası’nın 117. maddesinde olduğu gibi, 1982 Anayasası’nın da 128. maddesindeki diğer kamu tüzelkişileri kapsamında oldukları, bu nedenle madde metninde ayrıca sayılmalarının gereksiz bulunduğu yolundaki eleştirilerin ilginçliği ve haklılık payı küçümsenemez. Ancak; Anayasa Koyucunun “haşiv’e yer verdiği düşünülmemeyeceğine göre, anılan bu yeni iki kavramın 1982 Anayasası’nın 128. maddesine dahil edilmelerinde gereksinimlerden kaynaklanan, deneyimlerle belirginleşen hukuksal, yönetsel, sosyal ve ekonomik nedenlerin bulunduğunu kabulde yarar vardır.” AYM, E.1988/5, K.1988/55, 22/12/1988.

9 Serim, Bülent, “Anayasa Mahkemesinin Son Kararı ve KİT Personeli”, Amme İdaresi Dergisi, Yıl: 1989, C.22, S.3.

10 Gözübüyük, Tan, İdare Hukuku-Genel Esaslar, Cilt I, 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s.293; Günday, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 6. Aynı Bası, Ankara 2002, s. 582; Aslan, 1982 ... Rejimi, s.23; Gözler, İdare Hukuku, Cilt II, s.630.

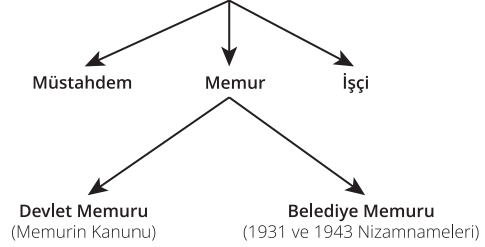
11 Karslı, Mehmet Rauf, İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, Oniki Levha, İstanbul, Ocak, 2016, s. 39.

belirleneceği, 15/05/1975 tarih ve 1897 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Buna göre, hangi kurumların devlete verilmiş aslî ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıkları, Çalışma ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilâtı (DPT) temsilcilerinden oluşan komisyonun önerisi ile Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecektir (m.5). Bakanlar Kurulu kararında, 657 sayılı kanun kapsamına giren kurumlardan, devlete verilmiş aslî ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olanlar 1 sayılı<sup>12</sup>, bu nitelikte olmayanlar da II sayılı listede<sup>13</sup> sayılmıştır (m.1)<sup>14</sup>. Kararda kimlerin memur, kimlerin işçi statüsüne gireceğinin bir komisyon tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

**Uzman Komisyonu Raporu:** Komisyon, işçi-memur ayırımına geçmeden önce, birinci listedeki her bir kurumda hangi görevlerde çalışanların memur sayılmaları gerektiğine karar verirken yapılan hizmetin; (1) Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde geçmesi, (2) Aslî ve sürekli olması, (3) Genel idare esaslarına göre yürütülmesi, ilkelerinden hareket edileceğini belirtmiştir. “Görevin aslî ve sürekli olması ilkesi”; görevin yapıldığı kuruma verilmiş hizmetlerden, devlet için aslî ve sürekli olanlarını yerine getirme; “Genel idare esaslarına göre yürütülme ilkesi”, kamu gücü kullanılarak hizmet görme olarak açıklanmıştır. Bu ilkelere göre memur, “aslî ve sürekli bir kamu hizmetinde kamu yetkisini kullanarak çalışanlar ile bu yetkinin kullanılmasına katkıda bulunanlar veya yetkiyi kullananlar ile işbirliği içerisinde olanlar”dır. Komisyon bunların bir

bütün olduğunu ve bunlardan bir tanesinin dahi eksikliği durumunda, çalışanların işçi sayılmaları gerektiğine karar vermiştir<sup>15</sup>.

Şekil 1: Memurin Kanunu Döneminde Kamu İstihdam Biçimleri



Tablo 1: Kamusal İstihdam Çeşitleri (1965-2025, 657 m.4)

	İstihdam Türü
Maddenin İlk Şekli	A) Devlet memuru B) Sözleşmeli personel C) Yevmiyeli personel
14/08/1970 - 1327 Sayılı Kanunla	A) Devlet memuru B) Sözleşmeli personel C) İşçiler
30/12/1972 - KHK-2 ile	A) Devlet memuru B) Sözleşmeli personel C) Geçici personel D) İşçiler
31/5/1974 - KHK-12 ile	A) Memur B) Sözleşmeli personel C) Geçici personel D) İşçiler
26/05/1975 - 1897 Sayılı Kanunla	A) Memur B) Sözleşmeli C) Geçici personel (Mülga,2018) D) İşçiler
2025 Yılındaki Son Şekli	A) Memur B) Sözleşmeli personel D) İşçiler

12 LİSTE: II- 1.Cumhuriyet Senatosu, 2.Millet Meclisi, 3.Cumhurbaşkanlığı, ...13.Başbakanlık..., 19. Devlet Personel Dairesi, 20. Diyanet..., 29. Dışişleri Bakanlığı..., 90. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 91. İl Özel İdareleri, 92. Belediyeler.

13 LİSTE: II- 1. TDÇİ, 2. TKİ..., 11. Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü...

14 RG, 28/11/1975-15426.

15 Komisyonun İşçi-Memur Ayırımı Hakkındaki Raporuna İlişkin Karar, RG, 28/11/1976-15777 (mük.).

## MEMURLAR

**Memurin Kanunu:** Memurin kanunu<sup>16</sup>, kamu görevlilerini *memurlar* ve *müstahdemler* olarak iki gruba ayırmıştır<sup>17</sup>. Memurlara belediye memurları dâhil değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 24/12/1928 tarih ve 468 sayılı tefsir kararı ile belediye memurlarının devlet memuru olmadıkları belirtilmiştir. Böylece devlet memuru ve belediye memuru ayrımı doğmuştur<sup>18</sup>. Bu kanun, memuru “*kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicil-i mahsusunda mukayyet olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan kimse*” olarak tanımlamıştır<sup>19</sup>. Memurun dört özelliği vardır: “*Memur kendisine bir amme hizmeti tevdi edilen kimsedir*”; Memur, memurluk siciline kayıtlı olmalıdır; Memur, “*umumi veyahut hususi bütçeden maaş alan kimsedir*”; Memur, ücretle çalıştırılan müstahdemlerden farklı olarak “*maaş alan kimsedir*”.

*maktır*<sup>20</sup>.

**657 Sayılı Kanun:** Kanun ilk halinde il özel idareleri ve belediye personeli hakkında kendi özel kanunları hükümlerinin uygulanacağını hükme bağlayarak devlet memuru-belediye memuru ayrımını korumuştur (m./son). Bu ayırım, 31/07/1970 tarih ve 1327 sayılı kanunla kısmen sona ermiştir (Ek geçici m.6)<sup>21</sup>. Düzenlemede yerel yönetimlerin bütçelerinden aylık veya ücret alanlarla yevmiyeli personel hakkında, kendi özel kanunları yürürlüğe girinceye kadar, 788 sayılı Memurin, 1108 sayılı Maaş ve 3656 sayılı kanunların kendileri ile ilgili hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmiştir. Ayrıca belediye hizmetlerinin gerektirdiği görevler için, 657 sayılı kanundaki tesis edilen sınıflar (m.36), ek gösterge tablosu, derece ve kademe ile ilgili bazı hükümler bunlar hakkında da uygulanacaktır. Daha sonra, belediye memurları için özel bir kanun çıkarılmamış, 29/03/1943 tarihli Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi 1994 yılına kadar uygulanmıştır.

16 RG, 31/03/1926-336.

17 “Türkçemizle (Memurlar) diyeceğimize çok kimsenin yanlış telâffuz ettiği arapça kaide ile (Memurin) denilmesi caiz görülmemelidir. Zaten cemi ile (Memurlar Kanunu) değil, müfretle (Memur Kanunu) şivemize uygundur. İmdi (Memur Kanunu) denilmesini teklif ederim.” <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/> (Erişim: 04/07/2014).

18 Belediye memurları bir kanuna değil, önce 03/09/1930 tarihli Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesine (RG, 29/09/1930-1608), sonra da 29/03/1943 tarihli Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesine (RG, 13/04/1943-5380) tabi olmuşlardır.

19 Adal, Hasan Şükrü, Kamu Personel İdaresi, A. Sait M., 1968 İstanbul, s.178; Aslan, agk, s. 249.

20 Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, İstanbul 1952, s. 781-782.

21 RG, 14/08/1970-13579.

Yaklaşık elli yıl süren bu karmaşa 30/05/1974 tarihli KHK-12 (m.1) ile il özel idare ve belediye memurlarının 657 sayılı kanun kapsamına alınmasıyla sonlandırılmıştır (m.1). Bu düzenleme, 15/05/1975 tarih ve 1897 sayılı kanunla aynen kabul edilerek kanunlaşmış ve bugüne kadar yürürlükte kalmıştır.

1961 Anayasası döneminde kabul edilen 657 sayılı kanunun ilk şeklinde, henüz *devlet memuru/belediye memuru* ayırımı varken, “devlet memuru”, “Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlere devamlı vazife görmek üzere atanan genel veya katma bütçelerden ... aylık alan kişiler” olarak tanımlanmıştır (m.4/A). Fıkra, KHK-12 ile değiştirilmiştir<sup>22</sup>: “A) Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu bulunan kamu hizmetlerini ifa ile görevli Devlet ve diğer kamu tüzelkişiliklerinde kamu yetkisi kullanarak aslî ve sürekli veya bu yetkiyi kullananlara katılarak yardımcı ve sürekli görevlerde çalışanlar, bu kanunun uygulamasında memur sayılırlar. Bu kurumlarda memurların üstlendikleri görevlerin sürdürülmesinde vazgeçilmez işlem ve hizmetleri yürüten kamu hizmetlileri ile yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.”. Düzenleme, memur kavramını genişleterek, sürekli yardımcı hizmetlerin de memurlar eliyle görülmesinin yolunu açmıştır<sup>23</sup>. KHK-12, 15/5/1975 tarih ve 1897 sayılı kanunla değiştirilerek kabul edilmiş ve günün-

münde yürürlükte olan halini almıştır<sup>24</sup>. Buna göre “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler”, 657 sayılı kanunun uygulanmasında memurdur. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da” memur sayılır. 657 sayılı Kanunla getirilen memur tanımının unsurları şöyle sıralanabilir: **1)** Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde istihdam; **2)** Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerini ifa ile görevli olma; **3)** Görülen hizmetin asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olması<sup>25</sup>. Şartlar, seçimlik değil, kümülatiftir<sup>26</sup>.

## Diğer Kamu Görevlileri

**Anayasa Mahkemesi Kararları:** Diğer kamu görevlileri ilk defa 1982 Anayasası ile konuya eklenmiştir. Ancak, Anayasa bunu yapmakla, “kamu ajanları arasında büyük bir karışıklığa ve belirsizliğe yol açmış”tır<sup>27</sup>. Anayasa Mahkemesi (AYM) kimi çelişkili karar ve yorumları, diğer kamu görevlilerinin kapsamının belirlenmesi konusundaki tartışmaları artırmıştır. Mahkeme ilke koymak yerine, önüne gelen davalarda ayrı ayrı saptamalarda bulunmuştur<sup>28</sup>. AYM, tarihsel süreçte, diğer kamu görevlileri kavramına sözleşmeli personeli de ekleyerek genişletmiştir.

AYM, 19/04/1988 tarihli kararında, Sağlık Hizmetle-

22 RG, 31/05/1974-14901.

23 Gözübüyük, Tan, agk., s. 592.

24 RG, 26/05/1975-15247.

25 Giritli, Bilgen, Akgüner, agk., s. 402; Gözübüyük, Tan, agk., s. 592.

26 Gözler, Kemal, Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 26. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa Temmuz 2024, s.560-561.

27 Güran, Sait, “Anayasa Mahkemesi’nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı”.

28 Aslan, 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi, s. 55.

ri Temel Kanunu'ndaki (m.7) sözleşmeli personelin kamu hizmeti göreceğini, bunların sözleşmeli durumuyla memur sayılamayacağını kuşkusuz olduğunu belirterek sözleşmeli personeli genel çizgileriyle, kamu hizmetinin aslî ve sürekli bir görevinde, memur ve işçiden ayrı, kamu hukuku bağlantısı olan kimse olarak tanımlamış ve sözleşmeli olarak çalışan böyle bir görevlinin, 'diğer kamu görevlisi' sayılabileceğine karar vermiştir. Çünkü "diğer kamu görevlileri", memurlar ve işçiler dışında kamu hizmetinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerde yönetime kamu hukuku ilişkisiyle bağlı olarak çalışanlardır<sup>29</sup>. Bu karardan sonra verdiği iki kararda ise KİT sözleşmeli personelinin diğer kamu görevlilerine dahil olmadığına karar vermiştir. AYM, 22/12/1988 tarihli kararında, 05/01/1988 günlü KHK-308'deki, KİT'lerdeki hizmetlerin "sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütüleceği" hükmünü, memur veya diğer kamu görevlilerine yer vermediği için iptal etmiştir. AYM'ye göre, diğer kamu görevlileri kategorisi, yalnızca atamaya gelen kişilerden oluştuğu için, sözleşmeli personel diğer kamu görevlileri kapsamında sayılmaz. Çünkü atama, bir "şart işlem" olduğu ve işlemin konusu, objektif hukuk kuralları ile düzenlendiği için tarafların iradesinden etkilenmez. Sözleşmeli istihdamında "akdî" bir durum söz konusudur ve atamadan tamamen farklıdır<sup>30</sup>. AYM, 04/04/1991 tarihli kararında da KİT sözleşmeli personelinin atamaya tabi diğer kamu görevlileri kapsamına dahil edilmelerine anayasal olanak olmadığına

karar vermiştir<sup>31</sup>. AYM, sonraki yıllarda içtihat değişikliğine gitmiş ve "kamu hizmetinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerde, kamu hukuku ilişkisiyle çalışan" kamu görevlilerini, diğer kamu görevlileri kategorisine almak gibi genişletici bir yoruma gitmiştir<sup>32</sup>. AYM, özellikle 2008 yılında verdiği bir kararda diğer kamu görevlilerinin kapsamını daha da genişleterek, idari hizmet sözleşmesi ile istihdam edilen kamu görevlisi olmayan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı elemanlarının da diğer kamu görevlisi olduğuna karar vermiştir<sup>33</sup>. Özetle AYM'ye göre, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevleri gören sözleşmeli personel, diğer kamu görevlileri kategorisine dâhildir<sup>34</sup>.

**Öğreti:** Diğer kamu görevlilerinin kimlerden oluştuğu konusunda öğretide bir görüş birliği yoktur.

**Birinci görüş;** Diğer kamu görevlileri yalnızca askerî personel, akademik personel ve yargı mensuplarından oluşur. Sözleşmeli personel ise "yardımcı" olup, diğer kamu görevlileri kapsamında değildir<sup>35</sup>. **İkinci görüş;** Diğer kamu görevlileri askerî ve akademik personel ile yargı mensupları yanında sözleşmeli kamu görevlilerini de kapsar<sup>36</sup>.

**Üçüncü görüş;** Sadece sözleşmeli ve geçici personel (mülga), diğer kamu görevlileri kategorisini oluşturur. Gözler/Kaplan 2024 yılında, diğer kamu görevlilerinden yalnızca sözleşmeli personelin anlaşılması gerektiğini söyleyerek, diğer kamu görevlilerini kullanmaktan vazgeçerek, sadece

29 AYM, E.1987/16, K.1988/8, 19/04/1988. AYM kararları, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> alınmıştır.

30 AYM, E.1988/5, K.1988/55, 22/12/1988.

31 AYM, E.1990/12, K.1991/7, 04/04/1991.

32 Kayar, Nihat, Sözleşmeli Personel Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa, Eylül 2014, s.5.

33 AYM, E.2005/10, K.2008/63, 21/02/2008.

34 AYM, E.2019/113, K.2023/198, 30/11/2023, §13.

35 Giritli, Bilgen, Akgüner, agk., s. 398. Aslan, 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi, s. 91-95

36 Gözübüyük, Tan, agk., s. 577. Akgüner, agk., s. 45. Yıldırım/Yasin/Karan/Özdemir/Üstün/Tekinsoy, İdare Hukuku, XII Levha, 2. Baskı, İstanbul Mart 2011, s. 294.



sözleşmeli personel terimini kullanmaya karar vermiştir<sup>37</sup>.

Güran'a göre, diğer kamu görevlileri de memurlar gibi devletin, KİT ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlileridir. Yani, diğer kamu görevlileri, idare ile “*kamu hukuku ilişkisi*” bulunan ve hizmetin “*aslî elemanı*” sayılacak görevlerde çalışan kamu görevlileridir. Buna göre, sözleşmeli ancak “*aslî*” fakat “*arızî-geçici*” nitelikteki “*istisnaî*” yani “*özgün*” nitelikteki görevler için düşünülebilir; bir de, opera, bale ve tiyatro gibi özel idare esaslarına tabi hizmetlerin aslî görevlerinde<sup>38</sup>.

Gülmez, AYM'nin 308 sayılı KHK ile ilgili kararını değerlendiren yazısında “*Sözleşmeli personel, bir*

*hizmet sözleşmesi ile çalışan ve işçi statüsünde olmayan personeldir.*” cümlesindeki “*hizmet sözleşmesi*” nedeniyle, sözleşmeli diğer kamu görevlileri arasına giremeyeceğini belirtmiştir. Gülmez'e göre, hizmet sözleşmesi, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gerekli bulunan kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli yerine getirilmesinde başvuru bir idare hukuku işlemi değil, özel hukuk işlemi olduğu için, hizmet sözleşmesine dayanan bir çalışma ilişkisi, Anayasa'daki idare hukukuna bağlı iki personel türü olan memurlar ve diğer kamu görevlileri içinde düşünülemez. Bunların “diğer kamu görevlileri”nden sayılabilmesi için, öncelikle, idareyle kurulan iş ilişkisinin idare hukuku alanına giren bir “*idarî sözleşme*” ile kurulması gerekir<sup>39</sup>. Sözleşmeli personeli, kamu görevlilerinin yardımcıları kategorisinin bir alt istihdam biçimi olarak kabul eden<sup>40</sup> Aslan, diğer

37 Gözler, Kaplan, agk., s. 562.

38 Güran, Sait, “*Anayasa'nın 128 ve 129'uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 17, Sayı: 3, Ankara, Eylül 1984, s. 28-35.

39 Gülmez, Mesut, “*Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar*”, AİD, C.21, S.4, Aralık 1988, s. 25-44.

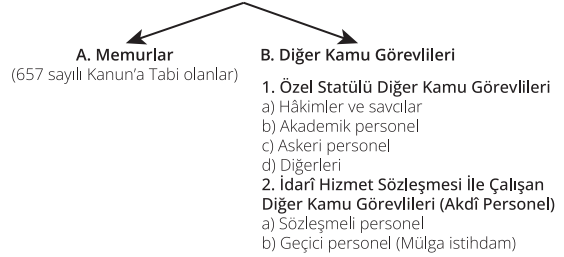
40 Aslan, kamu görevlilerini, *kamu personeli, seçilmişler, yükümlüler ve gönüllüler* biçiminde dört başlık altında sınıflandırmaktadır. Kamu personeli, memurlar ve yardımcılarıdır. *Memurlar*, memur ve diğer kamu görevlileri (akademik personel, hakimler ve savcılar, askeri personel), *yardımcılar* da sözleşmeli personel, geçici personel (mülga) ve işçilerden oluşur. Memur kümesi, statü hukukuna bağlı olan 657 sayılı Kanuna tabi olanlarla, yine statü hukukuna bağlı diğer kamu görevlilerini oluşturan akademik personel, hakimler ve savcılar ile askeri personel oluşturmaktadır. Aslan, Onur Ender, Kamu Personel Hukuku, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2701, AÖF Yayını No: 1667, Eskişehir, Ağustos 2012, s.3-4.

kamu görevlileri kavramına sözleşmeli personelin dahil edilmesini, 1980 sonrasındaki esneklik tartışmalarına bağlamaktadır. Aslan, düzenlemenin tarihsel ve toplumsal kuruluşuna ve lafzî yorumuna bakarak, bu kapsama statü hukukuna bağlı istihdam edilen personelin girdiğini, sözleşme ile istihdam edilen personelin bu kapsama alınmasının olanaklı olmadığını söylemiştir. Aslî ve sürekli nitelikteki görevlerin, sözleşmeli personel ile yürütülmesi, hizmet gereği ve anayasal ilkeyle çelişmektedir<sup>41</sup>. Serim'e göre, öğretide ve yargısal içtihatlar karşısında; idarenin yürütmekle yükümlü olduğu aslî ve sürekli kamu hizmetlerini, idarenin gözetim, denetim ve sorumluluğu altında yürüten ve düzenli aralıklarla kendisine aylık veya ücret adı altında ödeme yapılan kamu çalışanları, diğer kamu görevlisidir<sup>42</sup>.

Bu tartışmaların ışığında, genel idare esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlileri **Şekil 2'**deki gibi sınıflandırılabilir. Anayasaya göre (m.128), genel idare esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlileri, memurlar ve diğer kamu görevlileridir. Diğer kamu görevlileri ise, **özel statülü diğer kamu görevlileri** ve **idarî hizmet sözleşmesi ile çalışan diğer kamu görevlileri** (akdî personel) olarak iki gruba ayrılabilir. *Özel statülü diğer kamu görevlileri*, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken yargı, yükseköğretim ve askeri hizmetler gibi bazı kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerden kendi görev alanları ile ilgili olan görevleri yerine getiren, mesleki faaliyetlerinin özgünlüğü nedeniyle, kendi özel personel kanunları olan kamu görevlileridir. *İdarî hizmet sözleşmesi ile çalışan*

*diğer kamu görevlileri* ya da sözleşmeli personel ise kamu hukuku bağı ile istihdam edilen, işçi sayılmayan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken aslî ve sürekli kamu hizmetlerini (eğitim, sağlık...) yerine getirir hale gelen kamu görevlileridir.

**Şekil 2: Genel İdare Esaslarına Göre Yürütülen Aslî ve Sürekli Kamu Hizmetlerini Yürüten Kamu Görevlileri**



## SÖZLEŞMELİ PERSONEL

**Memurin Kanunu Dönemi:** Memurin kanunu, kamu görevlilerini *memur* ve *müstahdemler* olarak ikiye ayırmıştır. Kanun (m.1), müstahdemi, “Devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicilinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk ve salahiyetinden müstefit olmayan kimse” olarak tanımlamıştır. Bu, Cumhuriyet döneminin ilk sözleşmeli personeli olarak görülmüşse de<sup>43</sup>, müstahdemlerin sözleşmeli personelin günümüzdeki haliyle bir benzerliği yoktur. Nitekim bu kanunda sözleşmeliliğin bir istihdam şekli olarak tarif edilmediğini söyleyen Sayan-Albayrak’a göre, müstahdemler sözleşmeyle ve statü rejimi dışında çalıştırılıyor olsalar da, bunlar günümüzdeki anlamıyla “*istisnaî*” ve “*özel ihtisas*” gerektiren hizmetleri yerine getirmek üzere istihdam edilen personel niteliğinde olmayıp işçilere benzer şekilde bedensel nitelikteki “yardımcı hizmetler” görevlerini

41 Aslan, 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi, s. 50.

42 Serim, Bülent, “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, Amme İdaresi Dergisi, Yıl: 1988, C.21, S.1, s.135-154.

43 Keskin, agk., s. 9.

yürüten kamu personelidir<sup>44</sup>. 30/06/1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunla (m.9)<sup>45</sup> ve 25/4/1958 tarih ve 4/10195 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Muayyen ve Muvakkat Müddetli Hizmetlerde Çalıştırılacak Yevmiyeli Personel Talimatnamesi” ile yüksek ücretle teknik personel istihdamı amaçlı iki düzenleme<sup>46</sup> yapılmışsa da, bu, “istihdam şeklini hem miktar itibarıyla artırmış, hem de içinden çıkılmaz hale sokmuştur”<sup>47</sup>.

**657 Sayılı Kanun Dönemi:** Günümüzdeki anlamıyla sözleşmeli personelin doğuşu için 657 sayılı kanunu beklemek gerekmiştir. 657 sayılı kanun, kamusal istihdam biçimleri arasına, daha sonra çeşitlenecek ve yaygınlaşacak olan, günümüzdeki anlamıyla sözleşmeli personel istihdamına ilişkin düzenlemeyi getirmiştir. Yalnızca DPT’de çalışacak yabancı uzmanlar için getirilen sözleşmeli personel uygulaması<sup>48</sup>, 1970’li yıllardan başlayarak yaygınlaşmış, özellikle 1980 sonrasında Türk kamu personel yönetiminin temel istihdam biçimi olan memurluk statüsü aleyhine gelişme göstermiştir<sup>49</sup>. Düzenlemenin ilk şeklinde sözleşmeli personel, “yurtta yapılamayan özel ihtisas öğrenimine ihtiyaç gösteren belirli istisnai görevlerde” kurumların bu kanundaki esaslara uygun olarak görev kanunları ile alacakları yetkiye dayanılarak, geçici süreli ve sözleşme ile çalıştırılan kişiler olarak tanımlanmıştır. Düzenleme ilk yapıldığında, bu hüküm

kapsamına girecek olan personelin sınırlı olacağı, “*olsa olsa, atom enerjisi sahasındaki bazı ihtisas personeli*”nin bundan yararlanacağı söylenmiştir. Bu düzenlemeye gelinen yıllarda, sözleşme ile istihdam şeklinin çok genişletildiği ve amacından sapılarak “*bir nevi kayırma ve bol aylık verme*” şeklindeki uygulamalara kaydığı da söylenmiştir<sup>50</sup>.

Sözleşmeli personel tanımı, 31/05/1974 tarih ve KHK-12 ile maddenin ilk halindeki düzenlemenin amacına daha uygun düşen tanımı, amacından önemli ölçüde saptıracak kadar genişletilmiştir<sup>51</sup>. 26/05/1975 tarih ve 1897 kanunla sözleşmeli personelin istihdam alanı daha da genişletilmiştir. Buna göre, sözleşmeli personel yalnızca geçici işler için değil, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarındaki önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan durumlarda da istihdam edilebilecektir. Böylece, geçici olmayan aslî ve sürekli görevlerin, memur statüsünde olmayan kişilere gördürülmesi yolu, 4/10195 sayılı *Yevmiyeli Teknik Personel Kararnamesi*’nden sonra tekrar açılmıştır. Bu durum, idarî zorunluluklardan çok, memur statüsünde bulunanlara göre daha fazla ücret verme isteğinden kaynaklanmıştır<sup>52</sup>.

Sözleşmeli personel istihdamı, 1990’lı yılların başlarına kadar AYM ve Danıştay kararları nedeniyle, hükümetlerin istediği bir istihdam biçimi

44 Sayan, İpek Özkal, Albayrak, Süha Oğuz, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, Amme İdaresi Dergisi, Yıl: 2011, S.3, s.141-172.

45 RG, 08/07/1939-4253.

46 Sayan, Albayrak, agm.; Tutum, Cahit, “Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi”, Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.4, Aralık 1974, s.52-72; Adal, agk., s.181.

47 Adal, agk., s. 179.

48 Devlet Planlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanun, No. 91, Kabul Tarih: 30/09/1960. RG, 05/10/1960-10621. M.17.- Mukaveleli uzmanlar: ... lüzumu halinde yerli ve yabancı uzmanlar mukavele ile çalıştırılabilir...

49 Kayar, Nihat, Kamu Personel Yönetimi, Güncellenmiş 13. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Şubat 2025, s. 63.

50 Adal, agk., s. 185.

51 RG, 31/05/1974-14901.

52 Canman, Doğan, “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, AİD, C.18, S.1, Mart 1985, s.3-23.



olarak yerleştirilememiştir. Yargı kararlarıyla güvenceli ve statü hukukuna benzer bir istihdam biçimi haline gelen sözleşmeli personelin haklarını genişleten mevzuat değişiklikleri, yargı kararlarının istemeyerek de olsa mevzuat haline getirilmesinden başka bir şey değildir. Bu gelişmelerde bu istihdam biçimine karşı, istihdam baskısından kaynaklanan sürekli ve yükselen bir istihdam talebi de etkili olmuştur. AYM'ye göre, sözleşmeli personel yönünden anlaşmazlıkları idarî yargıda çözümlenmesi gereken statü hukukuna bağlı bir personel kategorisi oluşturulmuş ve KHK-399 ile KİT'lerdeki sözleşmeli personel, memurlara benzer yasal güvenceye kavuşturulmuştur<sup>53</sup>. Sözleşmeli personel ile idare arasındaki hukuki bağ, "idarî hizmet sözleşmesi" ile kurulmaktadır. İşçi sayılmayan bir kamu görevlisi ile idare hukuku esaslarına göre düzenlenen hizmet sözleşmesi, idarî hizmet sözleşmesidir<sup>54</sup>. Bu sözleşmeler, idare hukuku alanında bulunan ve idareye tek taraflı olarak kullanabileceği yetkiler tanıyan bir düzenlemedir. Sözleşme kuralları, tıpkı genel düzenleyici işlemler gibi uygulanma gücü olan ve idare tarafından uygulanması zorunlu normlardır<sup>55</sup>. İdarî hizmet sözleşmesinin bizatihi kendisi sözleşmelilere güvence sağlar. Sözleşmeli personel çalıştırmanın idarenin takdirinde olduğu gerekçeyle sözleşme feshedilemez<sup>56</sup>. Sözleşmenin feshi konusunda idareye takdir yetkisi tanınmakla birlikte, bu yetkinin kullanımı mutlak olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır<sup>57</sup>.

Sözleşmeli personel, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına gereksinim duyulan zorunlu ve istisnai işler için, sözleşmelerinde belirtilen ücretle istihdam edilen görevlilerdir<sup>58</sup>. Kamu hizmetlerine girmek ve girdikten sonra da ayrılmak hususlarında kişinin iradesi etkili olmasına rağmen, hizmetin işleyişi, çalışma koşulları ve ücret konusunda etkisi yoktur. Kaldı ki, idare kamu hizmetine personel alımında özel kesim gibi geniş takdir yetkisine de sahip değildir<sup>59</sup>. Dolayısıyla *sözleşmeli personel istihdamı, kamu yönetiminin aslî değil istisnaî bir personel istihdam biçimi olmalıdır. Ancak, kamu kesiminde sözleşmeli personel uygulaması, sınırlı ve istisnaî bir istihdam biçimi olmaktan çıkarak, sürekli bir istihdam biçimi haline gelmiştir.*

Serim, 1988 yılında yazdığı yazısında, "Acaba genel idare esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu görevleri memurlar gözardı edilerek yalnız sözleşmeli personele yürütülebilir mi?" sorusunu sormuştu. Serim'e göre sözleşmelilik, belirli bir işte uzmanlaşmış kişileri yüksek ücretle çalıştırarak işi en iyi biçimde yürütmek ve sonra da çalışanı ilişkisini keserek devlet bütçesine gereksiz yere yük olmasını önlemek için geliştirilmiş bir istihdam olmasına rağmen bu amaçtan sapılmıştır. Hizmetin aslî kamu hizmeti olması, onun sürekli olmasını da gerektirmekte, sürekli görev de sürekli çalışan, çalışma güvencesi olan personel ile yürütülmelidir. Çünkü kamu hizmetinin istikrarını, sözleşmeli personel ile korumak zordur<sup>60</sup>.

53 AYM, E.1990/12, K.1991/7, 04/04/1991.

54 Uyuşmazlık Mahkemesi, K.2001/113, E.2001/106, Karar Tarihi: 24/12/2001. RG, 01/04/2002-24713.

55 Danıştay 8. D., K.1998/1846, E.1996/920, Karar Tarihi: 22/05/1998. Kazancı İçtihat Bankası.

56 Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Basım A.Ş., İstanbul, Eylül 2009, s. 297.

57 Danıştay 12. D., K.1999/651, E.1998/930, Karar Tarihi: 20/04/1999.

58 Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay, Sezen, Seriyi (Ed.), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını: 283, Ankara, 1998, s.225. Giritli, Bilgen, Akgüner, agk., s. 403.

59 Karahanoğulları, Onur, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s.160.

60 Serim, "Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü", Amme İdaresi Dergisi.

## OECD Ülkelerinde Merkezi Yönetimde İstihdam

Kamu yönetiminde hükümetler, ülkeye göre değişen farklı istihdam biçimleri ile personel istihdam ederler. En yaygın ayırım, kendine özgü mevzuatı olan devlet memurları (civil servants) ile farklı istihdam koşullarına sahip olan ve özel sektördeki gibi iş hukuku kapsamında farklı bir mevzuata göre istihdam edilen diğer çalışanlar (other employees) ayırımıdır. Bu ayırım, memurlar ve diğer kamu çalışanlarının rol ve sorumluluklarının ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesinden kaynaklanır. Farklı istihdam biçimleri, en başta, ücreti, iş güvenliğini ve performans değerlendirmesi olmak üzere özlük hakları ve çalışma koşullarına ilişkin konuları etkileyebilir. İyi kullanılırsa, farklı istihdam biçimleri kamu hizmetlerine uygun beceri yelpazesine sahip bir iş gücünü geliştirmek ve yönetmek için ihtiyaç duyulan esnekliği sağlayabilir. **Günümüzde OECD ülkelerinde mevcut eğilim, merkezi yönetim personelinin kural olarak devlet memurlarından oluşmasıdır.** Verilerine ulaşılabilen OECD ülkelerinde merkezi yönetimdeki

memurların ortalama payı 2018 yılında %68 olarak tespit edilmiştir. İtalya, Hollanda, Polonya, Slovenya ve İsviçre’de, danışmanlar ve geçici işçiler dışında merkezi yönetimde çalışanların tamamı memurdur. Merkezi yönetimdeki memur oranı, Türkiye’de %88,5, Birleşik Krallık’ta %81,3, ABD’de %74,4 ve Fransa’da %62,5’dir. Yelpazenin diğer ucunda, memur ve diğer çalışan ayırımı yapmayan ve merkezi yönetimde çalışanların tamamı diğer çalışanla kategorisinde istihdam edilen tek örneği oluşturan İsveç bulunmaktadır. Benzer şekilde, Danimarka (%4,4)<sup>61</sup>, Meksika (%5,4) ve İrlanda’da (%12,1) gibi merkezi yönetimde çok az sayıda memur istihdam eden az sayıda ülke de vardır (Tablo 2)<sup>62</sup>. Görüldüğü gibi Türkiye’de merkezi yönetimdeki %88,5’lik memur oranı, OECD ülkeleri ortalamasının üzerindedir. Burada asıl sorun, kamu hizmetine ilk girişte artık sözleşmeli personel pozisyonunda personel alınması, sonrasında bekleme süresine bağlı olarak doğrudan memur kadrolarına atama yapılmasıdır.

**AB üyesi ülkelerde, üst kademeye kamu yöneticilerinde pozisyon temelli (sözleşmeli), diğer kadrolarda kadrolu ve kariyer temelli istihdam yaygınlaşmak-**

— 66 —  
Farklı istihdam biçimleri, en başta, ücreti, iş güvenliğini ve performans değerlendirmesi olmak üzere özlük hakları ve çalışma koşullarına ilişkin konuları etkileyebilir.

— 67 —

61 <https://www.legaldesk.dk/erhverv/ansaettelseskontrakt/tjenestemand>(Erişim:14/02/2025).

62 OECD (2019), Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris, s.118. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. 2023 Raporunda güncel veri yoktur (14/02/2025).

**tadır**<sup>63</sup>. AB28'de alt ve orta dereceli memurluk kadrolarında kariyer tabanlı, pozisyon tabanlı ve melez sistemlerin üçü de kullanılırken, üst düzey kamu yöneticileri için sıkı bir kariyer temelli sistem yoktur. Genel olarak pozisyon temelli istihdamın yaygınlaştığı görülmektedir. Üst yönetim pozisyonlarına açıktan ve pozisyon temelli girme uygulaması yaygınlaşmaktadır<sup>64</sup>. COVID-19 pandemisi nedeniyle daha akut hâle gelen sorunlar, OECD ülkelerini, üst düzey kamu görevlilerinin ihtiyaç duydukları becerilere uygun çalışma ortamı yaratmak için bir dizi politika kullanmaya yöneltmiştir. Üst düzey kamu görevlilerinin istihdamı, diğer kamu görevlilerinden farklı özellikler taşır. Bu konudaki uygulamalarda öne çıkan unsurlar üç başlık altında toplanabilir: **(i)** Daha merkezî bir işe alım sistemi ve daha az iş güvencesi (34 OECD ülkesinden 21'i-%62); **(ii)** Çıkar çatışmalarından kaçınmaya daha fazla vurgu yapılması; **(iii)** Performans yönetimi uygulaması (34 OECD ülkesinden 17'si-%50). Üst düzey yönetimi güçlendirmenin bir yolu, kamu yönetiminde geleceğin liderlerinden oluşan bir **yetenek havuzu** yaratmaktır<sup>65</sup>. Fransa'da da 1 Aralık 2021 tarih ve 2021-1556 sayılı *Ulusal Kamu Hizmeti Enstitüsünün Organizasyonu ve İşleyişine İlişkin Kararname* ile *Ulusal Kamu Hizmeti Enstitüsü* (INSP) kurularak, üst yönetici atamalarında benzer bir sisteme geçilmiştir. Üst kademe kamu yöneticileri konusunda, Türkiye'de benzer eğilim görülmektedir. 27/6/1989 tarihli KHK-375'e 2/7/2018 tarihli KHK-703 (m.178) ile eklenen madde (Ek m.35/7<sup>66</sup>) ve CBK-3 (m.5/1) ile (I) sayılı cet-

veldeki üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerinde sözleşmeli istihdamına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

**Tablo 2: Merkezi Yönetimlerde Memur Oranı (% , 2018)**<sup>67</sup>

Ülke	Memurlar	Diğerleri
Hollanda, Polonya	100,0	0,0
İsviçre, İtalya	99,9	0,1
Türkiye	88,5	11,5
Finlandiya	87,7	12,3
Belçika, Yunanistan	81,4	18,6
Birleşik Krallık	81,3	18,7
ABD	74,4	25,6
OECD	68,0	32,0
Fransa	62,5	37,5
Almanya	52,7	47,3
Japonya	39,1	60,9
Danimarka	4,4	95,6
İsveç	0,0	100,0

## Sözleşmeli Personel İstihdamının Güncel Sorunları

### 1. Değişik Sözleşmeli Personel İstihdam Türleri, Dağılık Mevzuat ve Kanunla Düzenleme:

Sözleşmeli personele ilişkin temel sorunlardan birisi, bunların memurlardan farklı olarak çeşitlilik kazanması, bu durumun yarattığı dağılık ve

63 Kayar, Kamu Personel Yönetimi, s. 78-79.

64 Herma Kuperus, Anita Rode, Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations, European Public Administration Network (EUPAN), Netherlands, December 2016, s.13,14. [https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016\\_1\\_NL\\_Top\\_Public\\_Managers\\_in\\_Europe.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf).

65 OECD (2021), Government at a Glance 2021, OECD Publishing, Paris, s. 138. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

66 AYM'nin 7/12/2023 tarih ve E.2018/117; K.2023/212 sayılı Kararı ile bu madde, 9. fıkrası hariç iptal edilmiştir. Kararın on iki ay sonra (4/6/2025) yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır.

67 Tablo, Kaynakta bulunan OECD ülkelerinden seçilen ülkelerle oluşturulmuştur.

değişik düzeyde mevzuatın ortaya çıkması ve kanunla düzenleme ilkesine aykırılıklar görülmesidir. Türkiye’de hem merkezi yönetimde hem de yerinden yönetimde temel bir kanuna tabi olarak istihdam edilen tek tip bir memurluk vardır. Ancak AYM kararları ve öğretide diğer kamu görevlilerinin kapsamına dahil edilen ve hem merkezi yönetimde hem de yerinden yönetimde istihdam edilen sözleşmeli personel, memurlardan farklı olarak çok çeşitli olup, aynı zamanda dağınık bir mevzuata tabidirler. Bu çok çeşitli ve dağınık mevzuat, birbirinden farklı sözleşmeli personel çeşitliliğine yol açmıştır. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- (1)** 4/(B)’li sözleşmeli personel (Günümüzde, **(a)** özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, **(b)** asli ve sürekli kamu hizmeti niteliği taşıyan bazı görevlerde ve **(c)** belirlenecek pozisyon unvanlarında işin geçici olması şartı aranmaksızın 4/(B)’li sözleşmeli personel istihdam edilebilmektedir.);
- (2)** KİT sözleşmelileri (KHK-399);
- (3)** Belediye ve il özel idaresi sözleşmelileri (5393);
- (4)** Sözleşmeli üst kademe kamu yöneticileri (CBK-3 m.5);
- (5)** Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde istihdam edilecek sözleşmeli personel (2879 m.4, CBK-1 m.14);
- (6)** 375 sayılı KHK’ya 2/7/2018 tarih ve 703 sayılı KHK (m.178) ile eklenen hükümlerle getirilen, **(a)** “idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak istihdam edilen uzman ve uzman yardımcıları” (Ek m.23), **(b)** “özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde tam zamanlı, kısmi zamanlı

veya projelerle sınırlı olarak yerli veya yabancı sözleşmeli personel istihdamı” (Ek m.26), **(c)** idari hizmet sözleşmesiyle istihdam (Ek m.27), **(d)** “özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde; vekâlet veya istisna sözleşmesi ile yabancı danışman ve uzmanlar, istisna sözleşmesi ile de yerli danışman ve uzman istihdamı” (Ek m.31)<sup>68</sup>; **(5)** Askerî hizmetlerde (Sözleşmeli subay/astsubay, uzman erbaş, erbaş ve er)<sup>69</sup>;

**(7)** Sağlık hizmetlerinde: **(a)** Sözleşmeli il sağlık müdürü, ilçe sağlık müdürü, başkan, bşk yardımcısı, başhekim ve yard., müdür ve yard., uzman (KHK-663 m.42/1), **(b)** Sözleşmeli yerli ve yabancı uzman (m.45), **(c)** Sözleşmeli sağlık personeli (önce 4+2, sonra 3+1, m.45/A), **(d)** Eleman temininde güçlük çekilen yerlerde sözleşmeli sağlık personeli istihdamı<sup>70</sup>, **(e)** Sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı çalışanları/kamu görevlisi olmayan sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı çalışanları (5258);

**(8)** TBMM sözleşmeli personeli (6253 m.30);

**(9)** Sözleşmeli bilişim uzmanı (5502 m.28, KHK-375 Ek m.6);

**(10)** Sözleşmeli sanatçı (5441 m.5; Belediyelerde: 657 Ek Geç. m.13, Ek Geçici m.16);

**(11)** Genelkurmay Başkanı için sözleşmeli danışman istihdamı (926 ek m.29);

**(12)** Sözleşmeli akademik personel: **(a)** Devlet konservatuvarlarının öğretim elemanları (2914 m.15), **(b)** Sözleşmeli yabancı uyruklu öğretim elemanları (2547 m.34, 2914 m.16), **(c)** Emekli öğretim elemanlarının sözleşmeli istihdamı (2547 m.30, 2914 m.17), **(d)** Tıp ve Dış Hekimliği Fakültelerinde sözleşmeli öğretim üyesi istihdamı (2547 m.36/6), **(e)** Doktora sonrası sözleşmeli araştırmacı (2547 Ek m.34), **(f)**

68 Bu hükümler AYM tarafından iptal edilmiş ve kararın yayımlanmasından başlayarak on iki ay sonra (04/06/2025) yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır. AYM, E.2018/117, K.2023/212, 07/12/2023.

69 TSK İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun, No: 4678, Tarih: 13/6/2001. Uzman Erbaş Kanunu, No: 3269, Tarih: 18/3/1986. Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu, No: 6191, Tarihi: 10/03/2011.

70 Uzman Tabip, Tabip, Dış Tabibi, Eczacı, veteriner, Biyolog, Psikolog, Sosyal Çalışmacı, Diyetisyen, Fizyoterapist, Çocuk Gelişimcisi, Odyolog, Tıbbi Teknolog, Sağlık Teknikeri, Hemşire, Ebe, Sağlık Memuru. Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık... Kanun, No: 4924, Tarih: 10/03/2003.

Sözleşmeli öğretim görevlisi (2547 m.31) ve dr. öğr. üyesi istihdamı (2547 m.23);

**(13) Diğerleri.** - **a)** EPDK idari hizmet sözleşmesi ile istihdam (4628 m.9/4), **b)** Kadro karşılığı sözleşmeli istihdamı (BDDK, 5411 m.92; BTK, 2813 m. 5/10; RTÜK, 6112 m.43/6; TRT, 2954 m.50/g), **c)** Kamu İhale Kurumu sözleşmeli personeli (4734 m.53), **d)** İller Bankası sözleşmeli personeli (6107 m.11).

Sözleşmeli personel türlerine ilişkin temel konuları (haklar, yükümlülükler, yasaklar...) düzenleyen 657 sayılı kanun gibi temel bir kanun yoktur. Düzenlemeler, idarenin düzenleyici işlemleri ile değil Anayasa'daki kanunla düzenleme ilkesine uygun olarak yapılmalıdır. Memurların çalışma koşullarının ve niteliklerinin, idarenin düzenleyici işlemleri ile değil de kanunla belirlenmesi, Cumhuriyet'in ilanından sonra yapılan üç anayasanın da ortak hükmüdür. Bu, statü hukukunun zorunlu bir sonucu olup, memurlara yürütmeden bağımsız ve güvenceli bir konum sağlar<sup>71</sup>; memurlar ve diğer kamu görevlilerini anayasal ve yasal güvence altına alır<sup>72</sup>. Diğer kamu görevlilerini anayasal düzenlemeye ekleyen 1982 Anayasası da memurların yanı sıra diğer kamu görevlilerinin de "nitelik, atanma, görev ve yetkiler, ... ve diğer özlük işleri"nin kanunla düzenlenmesi gerektiğini hüküm altına almıştır (m.128/2). Kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade eder. Uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi konusunda idareye yetki verilebilir<sup>73</sup>. Ancak, kamu görevlilerinin nitelikleri ve atanmalarına ilişkin kurallar kanunda gösterilmelidir<sup>74</sup>.

**657 sayılı Kanunla başlayan sözleşmeli istihdamı, genel sözleşmeli personel kategorisi yaratmıştır.** Kamu yönetiminde istihdam edilen sözleşmeli personelin çoğu 657 m.4/(B)'ye tabi olduğu ve Esaslar, 657 m.4/(B) uyarınca kamu idare, kurum ve kuruluşlarında sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri hakkında uygulandığı için, 4/(B)'lilerin, genel sözleşmeli personel kategorisi oluşturduğu söylenebilir. Günümüzde en yaygın sözleşmeli istihdam türü olan 4/(B)'lilere ilişkin temel bir kanun yoktur. Bu istihdamın temel mevzuatı, 657 sayılı kanundaki (m.4/B) düzenleme dışında, 1978 yılında çıkarılmış olan yürürlükteki 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı *Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar* başlıklı bir Bakanlar Kurulu Kararı bulunmaktadır. Esasların ilk halinde emeklilik, iş sonu tazminatı, doğum izni, askerlik izni, sicil, disiplin gibi unsurlara yer verilmemesi, sözleşmeli personelin emekli olmayacak, askere gitmeyecek, hatta doğum yapmayacak kadar kısa süreli istihdam edileceklerini düşündürmüştür<sup>75</sup>. Esaslarda önce unvan bulunmazken, 2025 yılı itibariyle pozisyon unvanı 100'ü aşmıştır. Esaslar, sonuncusu 27/02/2025 tarihinde olmak üzere, 50'den fazla değişiklik geçirmiştir. *Esaslar* ihtiyaca cevap vermediği için sadece 4/(B)'lileri değil tüm sözleşmeli personel türlerinin "nitelik, atanma, görev ve yetkiler, haklar ve yükümlülükler, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri"ni düzenleyen temel bir kanun çıkarılmalıdır. Bunun dışında, istisnai hallere münhasır olmak üzere, Kurumların özel mevzuatında konuya ilişkin yine kanunla düzenlemeler yapılabilir.

71 Aslan, 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi, s. 72.

72 AYM, E.2023/137, K.2024/68, 07/03/2024, § 29.

73 AYM, E. 2013/110, K. 2014/8, 16/01/2014.

74 AYM, E. 2018/73, K. 2019/65, 24/07/2019.

75 Sayan, Albayrak, agm.



## 2. Sözleşmeli Personelde Adaylık Döneminin Olmamasının Uzmanlaşma ve Kariyer İlkelere Etkisi:

Memurluk, bilgi ve yeteneğe göre gi-rilebilen ve yükselme olanağı tanıyan bir meslektir<sup>76</sup>. 657 sayılı kanun, memurluğu liyakat ilkesine dayalı, güvenceli bir meslek olarak düzenlemiş ve ilkelerini, sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak belirlemiştir (m.3). Memurluk mesleğinde uzmanlaşma önemlidir. Uzmanlaşma kariyer sisteminin temel unsuru olup, hizmet öncesi, deneme süresi eğitimi (adaylık) ve hizmet içi eğitimle sağlanır. Adaylık geçici bir statü olup, aday memur, kamu hizmetine yeni girmiş, denenmekte ve yetiştirilmekte olan memurdur<sup>77</sup>. Bunlar, ilk defa memurluğa atanacaklar için uygulanacak merkezî sınavı kazanarak, temel ve hazırlayıcı eğitim ile staja tabi tutulmak üzere atanırlar<sup>78</sup>. Aday memurların ortak nitelikleri ile ilgili *temel eğitime*, ardından sınıfları ile ilgili *hazırlayıcı eğitime* ve *staja* tabi tutulmaları ve asıl memur olarak atanabilmeleri için başarılı olmaları gerekir (657 m.55). Adaylık süresi içinde

temel, hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarılı olarak adaylığı kaldırılan kişilere *asli memur* denir.

Görüldüğü gibi adaylık süreci, memurluk mesleğinde önemli bir aşama olup, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli sunumunda hayati önemdedir. Son yıllarda açıktan atama yöntemiyle memur kadrolarına alım yapılmak yerine, sözleşmeli personel istihdamı tercih edilmektedir. Bunlar bekleme süresi sonunda memurlara ilişkin adaylık hükümlerine tabi tutulmaksızın memurluk kadrolarına atanmaktadırlar. Bu uygulama, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde “memur istihdamının asli, sözleşmeli personel istihdamının istisnai istihdam” olması ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Adaylık sürecinin atlanarak, bekleme süresi sonunda memurluk kadrosuna atanma, memurluk mesleğinin önemli bir niteliği olan kariyer ve uzmanlaşmayı olumsuz etkilemektedir.

76 Günday, agk., s. 511. Gözler, Kaplan, agk., s. 568.

77 Bozkurt, Ergun, Sezen (Ed.), agk., s. 1.

78 Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik, m. 3/a.

### 3. Hizmete Giriş Yönteminin Neden Olduğu Sorunlar:

657 sayılı kanuna 04/04/2007 tarih ve 5620 sayılı kanunla (m.4) eklenen hükümlerle sözleşmeli personel için sınav koşulu getirilmiştir. 4/(B)'li istihdamında unvana göre farklı usuller kullanılmaktadır: **(a) KPSS puanı ile istihdam.- (i) KPSS(B) puan sıralaması esas alınarak doğrudan merkezi yerleştirme; (ii) KPSS(B) puan sıralaması esas alınarak ilgili kurum ve kuruluşlarca yerleştirme; (iii) 3 sayılı Cetvelde unvanları belirtilen<sup>79</sup> pozisyonlara KPSS(B) puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak her bir unvan için boş bulunan sözleşmeli pozisyonunun on katına kadar aday arasından ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav başarısı sırasına göre yapılacak yerleştirme. (b) Sınavsız istihdam** Bazı unvanlarda sınav uygulanmamaktadır<sup>80</sup>. **(c) Sadece mesleki uygulamalı sınavla istihdam** (2) sayılı cetveldeki pozisyonlara sadece mesleki uygulamalı sınavla personel alınır (Dans Uzmanı, Doku-macı-Öğretici...). **(d) Kurumsal sınavla istihdam** Yukarıda sayılanlardan farklı olarak bazı kurumlara belirli unvanlarda (avukat, iletişim uzmanı, ...), yazılı ve sözlü, yazılı ve/veya sözlü, kura veya yazılı ve/veya sözlü, sözlü ve uygulamalı sınavla sözleşmeli personel teminine izin verilmiştir (Ek m.2)<sup>81</sup>.

### Kurumsal olarak yapılan sınavlarda yaygınlaş-

### tırılan “yazılı ve/veya sözlü sınav” uygulaması yoğun eleştirilere ve davalara konu olmaktadır.

Liyakat temelli istihdamda, seçme ve yerleştirme, yeterlilik temelinde yapılmalıdır. Kamu istihdamında sözlü sınav uygulaması, kariyer ve liyakat ilkelerinin reddettiği yöntemler değildir. Ancak, bu sınavların yapılmasında kanunla objektif ölçütler belirlenmesi ve yargısal denetimi kolaylaştıracak teknolojik gelişmelere uygun olarak görüntülü ve sesli kayıt yapılması kamu istihdamının meslek olma özelliğine, kariyer ve liyakat ilkelerine daha uygun düşer. 657 sayılı Kanuna, 11/10/2011 tarih ve KHK-666 (m.3) ile eklenen düzenleme ile kariyer meslek olarak uzman yardımcısı alımlarında sözlü sınav uygulanmaktadır (Ek m.41)<sup>82</sup>. Bu düzenlemede adayların, sınav komisyon tarafından belirli bir puan üzerinden değerlendirileceği ve verilen puanların ayrı ayrı tutanağa geçirileceği, bunun dışında sözlü sınav ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemenin iptali için açılan davada AYM, sözlü sınav şartı getirilmesinin hukuk devleti ve eşitlik ilkelerine aykırı olmadığına, ancak, sözlü sınavla mesleğe alınmanın kanun koyucunun takdir yetkisinde olmakla birlikte bu personelin sözlü sınavla mesleğe alınmasına ve yerleştirilmesine ilişkin temel ilkelerin kanunla düzenlenmesi gerektiğine karar vermiştir<sup>83</sup>.

79 Anketör, Antrenör, Arşiv Uzm., Çözümleyici, Dışişleri Hukuk Uzm., Gençlik Çalışanı, İmam-Hatip, İnsan Hakları Uzm. Hukukçu, Kur'an Kursu Öğreticisi, Müezzin-Kayyım, Mütercim, Mütercim-Tercüman...

80 Yurtdışı teşkilatlarında istihdam edilecek personel, Yabancı uyruklular; Yükseköğretim kurumlarının gemiadamı pozisyonları ile AR-GE projelerinde proje süreleri ile sınırlı olmak üzere istihdam edilecek personel, (1) sayılı cetveldeki pozisyonlar (Kısmi Zamanlı Avukat, Diş Tabibi, Eczacı, ... Ek m.2/5), EGM'de tam zamanlı avukat (Ek m.2/11), başarılı milli sporcular (spor uzmanı, antrenör, Ek m.2/21) ve sözleşmeli beden eğitimi öğretmeni (Ek m.2/34, Ek: RG, 11/01/2025-CB Kararı-9399).

81 Bu konuda en son 10/01/2025 tarih ve 9399 sayılı CB Kararı ile düzenleme yapılarak, Milli Eğitim Akademisi Başkanlığında, Esaslardaki kurallara bağlı kalmaksızın, MEB tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav sonucuna göre sözleşmeli eğitim personeli istihdam edilebilecektir (Ek m.2/35).

82 Uzman istihdamı Ek M.41-(Ek:11/10/2011-KHK-666 m.3)-(Değişik: 2/7/2018-KHK-703 m.174) Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere merkez teşkilatlarında, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında, Yükseköğretim Kalite Kurulunda, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir. AYM'nin 07/12/2023 tarih ve E.2018/117, K.2023/212 Kararı ile bu fıkra iptal edilmiştir. Karar on iki ay sonra (4/6/2025) yürürlüğe girecektir.

83 AYM, E.2018/73, K.2019/65, 24/07/2019. Aynı yönde: AYM, E.2018/104, K.2020/39, 16/07/2020.

İstihdama ilişkin süreçlerin yargı denetimini kolaylaştıracak biçimde yapılmaması, özellikle kariyer kadrolarda, kayırmacılığa yol açmakta, bu ise kariyer ve liyakat ilkelerinin yerleşmesine engel olmaktadır. Girişte veya yükselmede mülakatın yaygınlaşması ve sınavların yapıma biçimi, liyakat ilkesine aykırı sonuçlar yaratmaktadır.

Yönetimin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması anayasal zorunluluk olup (m.125/1), yönetimin yazılı ya da sözlü kararlarının yargı denetimine tabi tutulması hususunda bir ayırım getirilmemiştir. Sözlü sınavların da yazılı sınavlar gibi, yetki, şekil, usul, neden, konu ve amaç yönlerinden yargısal denetime tabi tutulabilmeleri için, yargısal denetimi sağlayacak şekilde yapılmalıdır. İdare hukuku bir içtihat hukukudur. Danıştay kararları, sözlü sınavların yapıma şekli konusunda yönetimi, özellikle teknolojik olanaklarla sözlü sınavların kayıt altına alınması konusunda hukuka uygun davranmaya zorlamıştır. Ancak 2011 yılında, kariyer meslek istihdamında “sözlü sınav ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz.” hükmü ile bu sınavların yargı denetimi zorlaştırılmıştır (657 Ek m.41).

AYM'nin red kararından sonra Danıştay da 2023 ve 2024 yıllarındaki yeni kararlarında, *sorulara verilen cevaplarının kayda alınmamasının, sözlü sınavı hukuken sakatlamayacağına*, sözlü sınav öncesinde, komisyonlarca soruların önceden hazırlanması ve tutanağa bağlanması, her adaya sorulan soruların kayda geçirilmesi ve adayların verdiği yanıtlara hangi komisyon üyesince, hangi notun takdir edildiğinin tutanakta gösterilmesinin yeterli olduğuna karar vermiştir<sup>84</sup>. Ancak, görüntülü ve sesli kayıt olmadan yapılan sözlü sınavlar yukarıda belirtildiği gibi yargısal denetimi zorlaştırır. Ay-

rica, bu tür uygulamalar yönetimde saydamlık ve yönetimin hesap verebilirliği ilkelerine aykırı olup, kayırmacılık tartışmalarını bitirmek yerine daha fazla artırır. Liyakat temelli istihdam konusunda kuşku uyandıran uygulamalar, kamu görevlilerinin mutlak siyasi tarafsızlığına da gölge düşürür.

Sonuç olarak yargı denetimini zorlaştıracığı için, *yazılı sınav yapılmaksızın yalnızca sözlü sınavla seçme yapılmamalıdır. Sözlü sınav yapılması halinde de sınavda sorulacak sorular önceden hazırlanmış olmalıdır. Adaylar, komisyon önünde seçecekleri soruları ya da seçtikleri birden fazla sorudan dilediklerini yanıtlamalıdır. Yapılan puanlama, komisyon üyelerince ayrı ayrı tutanağa yazılmıdır. İdari işlemlerin gerekçeli olması ilkesi nedeniyle, mülakat sınavlarında yapılan puanlamalar da gerekçeli olmalıdır. Böylece idarenin takdir yetkisinin kullanılmasında subjektif değerlendirmelerin önüne geçilebilir. Bu sınavlar, sesli ve görüntülü olarak da kayıt altına alınmalıdır.*

**Tablo 3: Memur – Sözleşmeli Personel Benzerlikler ve Farklılıklar**

	Memurlar	Sözleşmeli Personel
Hukuki ilişki	Atama	İdari hizmet sözleşmesi
Kadro-pozisyon	Kadro	Pozisyon
Aylık/Ücret	Aylık	Ücret
Emeklilik-sosyal güvenlik	+	+
Sendika-toplu sözleşme (4688)	+	+
Grev yasağı	-	-

84 Danıştay İDDK, E.2023/34, K.2023/45, 25/12/2023. Danıştay , E.2024/8, K.2024/18, 22/5/2024.



Görev suçları (4483)-mal beyanı (3628)	+	+
Tarafsızlık, siyasi faaliyet yasağı	+	+
Haftalık çalışma süresi	+	+
Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı	+	+
Ticari faaliyet yasağı	+	+
Seçimlerde aday olmak için istifa	+	+
Müracaat, şikâyet ve dava hakkı	+	+
Disiplin - görevden uzaklaştırma	+	+
Görevde yükselme - unvan değişikliği	+	-
Kurumlararası nakil	+	-
Kurum içi yer değişikliği	+	+
Derece - kademe	+	-
Memurluk kadrolarına vekâlet	+	-
İzin hakkı	+	+
Adaylık süresi	+	-
Hizmet sınıfı	+	-
Çeşitli sosyal haklar (Yolluk, aile, doğum, ölüm, tedavi, cenaze, giyecek, yiyecek...)	+	+
İstifada - fesihte bekleme süresi	+	+
Emeklilik hakkı	+	+

**4. Sözleşmeli Personel İstihdamının Memurluk Statüsüne Benzer Hale Gelmesi.**-Günümüzde, memur unvanlarının (doktor, öğretmen, mühendis...) önemli bir kısmında sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Sendikal ve siyasal etkiler nedeniyle, sözleşmeli hakları memurlarla

benzer hale getirilmiştir (Tablo 3). **Farklılıklar**, idare ile kurulan hukuki ilişki (atama/sözleşme), kadro/pozisyon, görevde yükselme ve unvan değişikliği, kurumlararası nakil, derece/kademe, memurluk kadrolarına vekâlet, bazı izin türleri, adaylık süresi ve hizmet sınıfı gibi konularla sınırlı hale gelmiştir. **Benzerliklerin** ise genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerini gören iki farklı istihdam türü açısından çok daha fazla olduğu görülmektedir (Tarafsızlık, siyasi faaliyet yasağı, sendika hakkı, görev suçlarında özel kurallara tabi olma, haftalık çalışma süresi, disiplin, sosyal haklar, emeklilik, ...). Görüldüğü gibi, memurlarla sözleşmeli personel arasındaki farklılıklar çok azalmıştır. Bu nedenle fiilen aynı görevi yerine getirenlerin, farklı istihdam türü ile hizmeti yürütmelerinin bir dayanağı kalmamıştır. Aynı görevi ortak yürüten personelin bir kısmının memur, bir kısmının sözleşmeli personel olarak çalıştırılmasının nedenini açıklama olanağı yoktur. Memurlarla aynı unvanlarda sözleşmeli personel istihdamına son verilmeli, ihtiyaç halinde doğrudan memur kadrolarına alım yapılmalıdır. Sözleşmeli personel istihdamı ise ilk ortaya çıkış amacına uygun olarak, “*yurttta yapılamayan özel ihtisas öğrenimine ihtiyaç gösteren belirli istisnai görevlerde kurumların bu kanundaki esaslara uygun olarak görev kanunları ile alacakları yetkiye dayanılarak, geçici süreli çalıştırılacak*” kişilerin istihdamında ve tercih edilirse AB üyesi ülkelerde olduğu gibi üst kademe kamu yöneticiliklerinde kullanılmalıdır.

## SONUÇ

Türkiye’de tarihsel olarak Anayasal düzeyde bir memur veya kamu görevlisi tanımı yapılmamıştır. Kamu görevlilerinin sınıflandırılması konusunda

mevzuatta açıklık olmaması, öğretide ve içtihat-  
larda farklı sınıflandırmalara kapı aralamıştır. Me-  
murluk konusunda tartışma olmamakla birlikte,  
memurlar dışında kalan diğer kamu görevlileri-  
nin kimlerden oluştuğu ve sözleşmeli personelin  
bunlar arasında olup olmadığı konusunda öğre-  
tide görüş birliği yoktur. İstikrar kazanmış içtihat-  
larda ise sözleşmeli personel diğer kamu görevlisi  
kabul edilmektedir.

Memurluk mesleği, tarihsel olarak kamu hizmetle-  
rinin yürütülmesinde, anayasal ve yasal düzeyde  
her zaman temel kamu istihdamı olmuştur. Kamu  
personel sistemimize 1960 sonrasında, “yurtta  
yapılamayan özel ihtisas öğrenimine ihtiyaç gös-  
teren belirli istisnai görevlerde geçici ve sözleş-  
me” ile çalıştırılacak “yerli ve yabancı mukaveleli  
uzman” istihdamı için giren sözleşmeli personel,  
günümüzde ortaya çıkış amacından sapmış ve  
farklı bir yöne evrilmiştir. Önce yargı kararlarıyla  
sonra da mevzuat değişiklikleri ile memurlar gibi  
güvenceli ve statü hukukuna benzer hale gelen  
sözleşmeli personel, geçici ve istisnai olmaktan  
çıkmıştır. Bu nedenle, aynı görevi yerine getiren-  
lerin, farklı istihdam türü ile kamu hizmetlerini  
yürütmelerinin bir dayanağı kalmamıştır.

Sözleşmeli personel istihdamının yarattığı so-  
runlar çok ve çeşitlidir. Çok değişik sözleşmeli  
personel türleri, dağınık mevzuat, kanunla dü-  
zenleme ilkesine her zaman uyulmaması, uz-  
manlaşma ve kariyer ilkelerine aykırılık, hizmete  
giriş yöntemi ve memurluk statüsüne benzer hale  
gelmesi öncelikli sorunlardır. Memurlar kadro,  
sözleşmeli personel ise pozisyon esaslı istihdam  
biçimleridir. Tanımları gereği, kadrolu personel  
olan memurlarla, pozisyon esaslı istihdam edilen  
sözleşmeli personelin aynı nitelikteki görevleri  
yürütmeleri ve aynı yasal düzenlemelere tabi tu-

tulmaları doğru değildir. Bu nedenle aralarındaki  
haklar, yükümlülükler ve diğer konulardaki farklı-  
lıkları azaltmak çözüm değildir. Esas sorun, söz-  
leşmeli personel istihdamının istisnai ve zorunlu  
hallerde uygulanmak yerine, memur istihdamına  
benzer biçimde asli ve sürekli kamu hizmetlerin-  
de kullanılabilir hale gelmesidir. Sözleşmeli personel  
istihdamı ortaya çıkış amacına uygun olarak, uz-  
manlık gerektiren istisnai ve geçici görevlerde, ay-  
rıca KİT'ler tarafından özel işletmecilik esaslarına  
göre yürütülen sınıai ve ticari kamu hizmetlerinde  
ve üst kademe kamu yönetici istihdamı gibi sınırlı  
hallerde kullanılmalıdır. Öncelikle memurlarla  
aynı unvanlarda sözleşmeli personel istihdamına  
son verilmeli, ihtiyaç halinde doğrudan memur  
kadrolarına alım yapılmalıdır. Sözleşmeli perso-  
nel istihdamının bugün geldiği aşama Anayasal  
ilkelere uygun değildir. Asli ve sürekli kamu hiz-  
metleri, 1982 Anayasası öncesi dönemde ve ge-  
leşmiş ülkelerde olduğu gibi memurlar tarafından  
yürütülmelidir. Kamu yönetiminin aslı personeli,  
kural olarak memurlar olduğu için, genel idare  
esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sü-  
rekli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde “*memur  
istihdamı asli, sözleşmeli personel istihdamı istis-  
nai*” olmalıdır.

## KAYNAKÇA

Adal, Hasan Şükrü, Kamu Personel İdaresi, A.Sait  
Matbaası, 1968 İstanbul.

Aslan, Onur Ender, Kamu Personel Hukuku, T.C.  
Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2701, AÖF Yayını  
No: 1667, Eskişehir, Ağustos 2012.

Aslan, Onur Ender, 1982 Anayasasına Göre Kamu  
Personel Rejimi, Seçkin Yayınevi, Ankara 2007.

Balta, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayın No: 117, Ankara 1970.

Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay, Sezen, Seriya (Ed.), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayın No: 283, Ankara, 1998.

Canman, Doğan, “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı 1, Mart 1985.

Giritli, İsmet, Bilgen, Pertev, Akgüner, Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayını, İstanbul 2001.

Gözler, Kemal, İdare Hukuku (Cilt II), Ekin Kitabevi, Bursa 2009.

Gözler, Kemal, Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 26. Baskı, Ekin Yay., Bursa Temmuz 2024.

Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut, İdare Hukuku-Genel Esaslar-Cilt I, Turhan Kitabevi, Ankara 1998.

Gülmez, Mesut, “Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 21, Sayı 4, Aralık 1988.

Günday, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 6. Aynı Bası, Ankara 2002.

Güran, Sait, “Anayasa Mahkemesi’nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı”, [http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa\\_yargisi/anyarg6/saitguran.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg6/saitguran.pdf) (Erişim: 18/02/2025).

Güran, Sait, “Anayasa’nın 128 ve 129’uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri İle Bakanların Durumu, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 17, Sayı: 3, Ankara, Eylül 1984.

Karahanoğulları, Onur, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), Turhan K., Ankara 2002.

Karslı, Mehmet Rauf, İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, Oniki Levha, İstanbul, Ocak, 2016, s. 39.

Kayar, Nihat, Kamu Personel Yönetimi, Güncellenmiş 13. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Şubat 2025.

Kayar, Nihat, Sözleşmeli Personel Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa, Eylül 2014.

Keskin, Bayram, Sözleşmeli Personel, Adalet Yayınevi, Ankara, Ekim 2010.

Nur Karan, Yıldırım/Yasin/Karan/Özdemir/Üstün/Tekinsoy, İdare Hukuku, XII Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul Mart 2011.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, Hak Kitabevi, 3. Bası, İstanbul, 1966.

Sayan, Albayrak, agm.; Tutum, Cahit, “Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi”, Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.4, Aralık 1974, s.52-72.

Serim, Bülent, “Anayasa Mahkemesinin Son Kararı ve KİT Personeli”, Amme İdaresi Dergisi, Yıl: 1989, C.22, S.3.

Serim, Bülent, “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, Amme İdaresi Dergisi, Yıl. 1988, C.21, S.1.

Tutum, Cahit, “Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi”, Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.4, Aralık 1974.

Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Basım A.Ş., İstanbul, Eylül 2009, s. 297.

# Kamu Personel Rejiminde Mevcut Maaş Sistemi

## 1. Giriş

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, **aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin** kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Böylece, tüm kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinin katı kurallarla hem disiplin hem de güvence altına alındığını söyleyebiliriz.

Ayrıca, 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa referandumu neticesinde Anayasa'nın 53 ve 128'inci maddelerinde yapılan değişiklikler ile memurlar ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiş, bunun sonucunda kanun koyucunun iradesinde bulunan mali haklara ilişkin düzenleme yapma yetkisi belirli sınırlar çerçevesinde toplu sözleşmenin taraflarıyla paylaşılmıştır. Bu sınırların kapsamı ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 2012 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle belirlenmiştir.

Ülkemizde farklı statülerdeki kamu görevlilerinden devlet memurları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, hâkim ve savcılar 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, akademik personel ise 2914 sayılı Yükseköğretim Perso-

nel Kanunu'na tabi olarak görev yapmaktadır. Bu kanunlara ek olarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 4505 sayılı kanun gibi kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Yani kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler personel kanunlarıyla sınırlı kalmamıştır.

Yukarıda belirtildiği gibi farklı statülerde görev yapan çalışanlara ilişkin farklı düzenlemeler yer almakla birlikte bu çalışmada devlet memurları özelinde mevcut maaş sistemi detaylı olarak incelenecektir. Ayrıca sistemin sorunlu yönlerine ve çözüm önerilerine de yer verilecektir.

## 2. Katsayılar

Devlet memurlarının maaş ve diğer her türlü ödemelerinin hesaplanmasında üç farklı katsayıdan faydalanılmaktadır. İlk olarak, "yan ödeme" olarak da adlandırılan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152'nci maddesinde sayılan zamların (iş güçlüğü zammı, iş riski zammı, mali sorumluluk zammı ve temininde güçlük zammı) hesaplanmasında **yan ödeme katsayısı** kullanılmaktadır.

Tüm devlet memurları için sabit bir değer üzerinden belirlenen taban aylığının hesaplanmasında



**taban aylığı katsayısı**, bunların dışında kalan tüm ödeme unsurlarının hesaplanmasında ise **aylık katsayısı** kullanılmaktadır.

657 sayılı kanunun 154'üncü maddesinde, aylık katsayısı ile taban aylığı katsayısının Genel Bütçe Kanunu ile tespit edileceği, mali yılın ikinci yarısında ise bu katsayıların Cumhurbaşkanınca değiştirilebileceği hüküm altına alınmış olsa da 4688 sayılı kanunda 04/04/2012 tarihli ve 6289 sayılı kanunla yapılan değişikliklerin yürürlüğe girmesiyle birlikte artık tüm katsayılar toplu sözleşme ile belirlenmektedir.

Son olarak, bazı tazminat ve ödemelerin hesaplanmasında **en yüksek devlet memuru aylığı (EYDMA)** kavramı karşımıza çıkmaktadır. En yüksek devlet memuru olarak kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri'nin gösterge ve ek gösterge aylıklarının toplamı EYDMA'yı ifade etmektedir. Mevzuatta Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri'nin ek göstergesi 8000 olarak belirlenmekle birlikte 357 sayılı Kanun Hükmünde Kararna-

me'nin ek 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; *"Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı kadrosunda bulunanların ek göstergesi 400 puan ilave edilmek suretiyle uygulanır. Bu ilave puan en yüksek Devlet memuru aylığı veya diğer herhangi bir mali ve sosyal hakkın hesabında dikkate alınmaz. Diğer kanunların bu fıkraya aykırı hükümleri uygulanmaz."* hükmüne yer verilmiştir. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri'nin ek göstergesi sigorta primi kesintisi ve emeklilik bakımından 8400 olarak, en yüksek devlet memuru aylığının hesaplanması bakımından 8000 olarak uygulanacaktır. Yani en yüksek devlet memuru aylığı  $1500 + 8000 = 9500$  puan üzerinden hesaplanacaktır.

### 3. Maaşın Gelir Unsurları

Devlet memurlarının maaş sistemi; gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylığı, kıdem aylığı, zamlar, hizmet tazminatları, makam/görev/temsil tazminatları, ek ödeme ve ilave ödeme unsurlarından oluşmaktadır. Bu ödemelerin dışında

memurlar, şartları taşıması kaydıyla aile yardımı ödeneği, yabancı dil tazminatı, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti gibi ödemelerden de faydalanabilmektedir.

### 3.1. Gösterge Aylığı

Gösterge aylığı, memurların 657 sayılı kanunun 43'üncü maddesinin (A) fıkrasında yer alan tabloda buldukları derece ve kademelere karşılık gelen rakamların aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan miktardır.

### 3.2. Ek Gösterge Aylığı

Ek gösterge aylığı, 657 sayılı kanunun 43'üncü maddesinin (B) fıkrasında düzenlenmiştir. Söz konusu fıkra hükmüne göre ek gösterge, bu kanuna tabi kurumların kadrolarında bulunan personelin aylıkları; hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak bu kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanmaktadır. (II) sayılı cetvelde yer alan unvanlarda değişiklik yapmaya ve yeni unvanlar ilave etmeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir. Yani ek gösterge aylığı, 657 sayılı kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde memurların unvan ve derecelerinin karşısında bulunan rakamların aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktardır.

Anılan fıkra uyarınca ek göstergeler, ilgililerin belirtilen sınıf ve görevlerde buldukları sürece ödemeler esas alınıp, terfi bakımından kazanılmış hak sayılmamaktadır. Kurumların 1, 2, 3 ve 4'üncü dereceli kadrolarına atanana uygulanacak ek göstergeler, ilgililerin daha önce bulunmuş oldukları kariyerleri ile ilgili sınıf veya 657 sayılı kanuna ekli (I) sayılı cetvelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfı (g) bölümünde belirtilen görevlerde kazanılmış

hak aylık derecelerine göre alabilecekleri ek göstergelerden düşük olamamaktadır.

5 Temmuz 2022 tarihli ve 31887 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 7417 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde ek gösterge sisteminde düzenlemeler yapılmıştır. Ek göstergeye ilişkin hükümleri 15/1/2023 tarihinde yürürlüğe giren, anılan kanun ile bazı istisnalar haricinde tüm kamu görevlilerinin ek göstergeleri 600 puan artırılmıştır. Böylece birinci derecede görev yapan öğretmen, sağlık personeli, polis memuru, din görevlisi, şube müdürü, avukat gibi birçok memurun ek göstergesi 3600'e yükseltilmiştir.

### 3.3. Taban Aylığı

Taban aylığı 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1'inci maddesinde düzenlenmiştir. (1000) gösterge rakamının aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktar taban aylığı olarak ödenmektedir.

### 3.4. Kıdem Aylığı

Kıdem aylığı, taban aylığında olduğu gibi 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kapsamdaki personele her bir hizmet yılı için (20) gösterge rakamının aylık katsayısıyla çarpımı sonucunda bulunan miktar kıdem aylığı olarak ödenmektedir. Ancak 25 ve daha fazla hizmet yılını dolduranlar için gösterge rakamı (500) olarak uygulanmaktadır. Örneğin bir memurun 30 yıllık hizmeti olsa bile bu kişinin kıdem aylığı 25 yıl üzerinden hesaplanarak ödenecektir.

### 3.5. Zamlar

Zamlar, diğ er adıyla yan ödemeler, 657 sayılı kanunun “Zam ve tazminatlar” başlıklı 152’nci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiştir. Söz konusu zamlar; “iş güçlüğü zammı”, “iş riski zammı”, “mali sorumluluk zammı” ve “temininde güçlük zammı” olmak üzere dört tanedir. Bu zamların hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esasları bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Cumhurbaşkan ı Kararı ile yürürlüğe girmektedir.

Zamlar bu kapsamda, ilki 2006 yılında olmak üzere, “Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar” adı altında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı’nın (I) sayılı cetvelinde sınıf, kariyer, kadro ve görev unvanları gibi durumlar dikkate alınmak suretiyle düzenlenen puanların yan ödeme katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktar üzerinden hesaplanmaktadır. Bahsi geçen karar uyarınca, bu zamların tamamının ödenmesi söz konusu olmamakta, görevin niteliğine göre, zamların biri veya birkaçının ödenmesi öngörülmektedir.

İş güçlüğü zammı; niteliği ve çalış ma şartları bakımından güç olan

işlerde çalışanlara, *iş riski zammı*; hayat ve sağlık için tehlike arz eden hizmetlerde çalışanlara, *mali sorumluluk zammı*; Sayıştay’a hesap vermekle yükümlü olan saymanlarla, vezne açığından malen sorumlu olan veznedar ve diğ er görevlilere, *temininde güçlük zammı*; temininde, görevde tutulmasında veya belli yerlerde istihdam edilmesinde güçlük bulunan personel için ödenmektedir.

### 3.6. Hizmet Tazminatları

Bu tazminatlar da zamlarda (yan ödemeler) olduğu gibi 657 sayılı kanunun 152’nci maddesinde düzenlenmiştir. Zamlar söz konusu maddenin birinci fıkrasında düzenlenmekle birlikte, tazminatlar en kapsamlısı özel hizmet tazminatı olmak üzere ikinci fıkradan itibaren detaylı olarak düzenlenmiştir.

Zamlarda olduğu gibi anılan maddede sayılan tazminatların da hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esasları bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Cumhurbaşkan ı Kararı ile yürürlüğe girmektedir.

Hizmet tazminatları, (II) ve (III) sayılı cetvellerde düzenlenmiştir. Bu tazminatların hesaplanmasında EYD-MA kavramı devreye girmektedir.



Zamların hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esasları bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Cumhurbaşkan ı Kararı ile yürürlüğe girmektedir.



Söz konusu cetvellerde sınıf, kariyer, kadro ve görev unvanları gibi durumlar dikkate alınmak suretiyle belirlenen oranların EYDMA ile çarpımı sonucunda bulunan miktar, türüne göre hizmet tazminatı olarak ödenmektedir. 152'nci maddede belirtilen ve bu kapsamda çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı'nda bu tazminatlar tek tek sayılmaktadır.

### **3.6.1. Özel Hizmet Tazminatı**

Genel İdare Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Teknik Hizmetler ve Avukatlık Hizmetleri Sınıfına dâhil kadrolarda bulunanlara, kariyer meslek personeline, Dışişleri Bakanlığı meslek memurları ile konsolosluk ve ihtisas memurlarına, MİT fiili kadrosuna dâhil personele, iş ve meslek danışmanlarına ve üst yönetim görevi yapan personele özel hizmet tazminatı ödenmektedir.

### **3.6.2. Eğitim Öğretim Tazminatı**

Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı'na dâhil öğretmen unvanlı kadrolarda fiilen öğretmenlik yapanlara (Öğretmen unvanlı kadrolarda bulunanlardan okul müdürü ve okul müdür yardımcısı, yönetici ve eğitim uzmanı olarak görevlendirilenler ile cezaevi okullarında çalışan öğretmenler dâhil olmak üzere) ödenmektedir.

### **3.6.3. Din Hizmetleri Tazminatı**

İl müftü yardımcısı, ilçe müftüsü, eğitim görevlisi ve mesleği ile ilgili yükseköğrenim mezunu olup "Vaiz" kadrosuna atananlar ile Din Hizmetleri Sınıfı'na dâhil kadrolarda bulunanlara ödenmektedir.

### **3.6.4. Emniyet Hizmetleri Tazminatı**

Emniyet Hizmetleri Sınıfı'na dâhil kadrolarda bulunanlara ödenmektedir.

### **3.6.5. Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet Tazminatı**

Mülki İdare Amirliği Sınıfı'na dâhil kadrolarda bulunanlara ödenmektedir.

### **3.6.6. Denetim Tazminatı**

Müfettiş, kontrolör, denetçi, denetmen, uzman gibi kariyer meslek personeline ödenmektedir.

### **3.6.7. Adalet Hizmetleri Tazminatı**

Yüksek Mahkemeler, Yüksek Seçim Kurulu, Sayıştay, İl ve İlçe Seçim Kurulları, Adli ve İdari Yargı'da (ceza infaz kurumları ve icra müdürlükleri personeli dâhil) görevli 657 sayılı kanuna tabi personele ödenmektedir.

### **3.6.8. Diğer Tazminatlar**

657 sayılı kanunda belirtilen hizmet sınıflarında olup da önceki bölümlerde yer alan tazminatlardan yararlanmayan personele ödenmektedir.

Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar uyarınca; kurumların teknik ve sağlık hizmetleri sınıflarına ait kadrolarında bulunanlardan, buldukları hizmet sınıflarına atanılabilecek mesleki bir üst öğrenimi bitirenlere, cetvellerde ayrıca belirtilen istisnai durumlar hariç olmak üzere, kariyerleri (mesleki üst öğrenimleri) esas alınarak zam ve tazminat ödenmektedir. Kadroları teknik ve sağlık hizmetleri sınıflarında bulunanlardan, buldukları hizmet sınıflarından bir kadroya atanılamayacak herhangi bir üst öğrenimi bitirenlere ise bitirdikleri üst öğrenimden dolayı zam ve tazminat ödenmemektedir.

Diğer önemli bir husus ise, anılan kararın eki (IV) sayılı cetvelde belirtilen kalkınmada öncelikli



yörelere çalışan, daha çok Teknik Hizmetler ile Sağlık Hizmetleri sınıflarına dâhil kadrolarda çalışan personel için öngörülen bazı personele anılan karar kapsamında ilave zam ve tazminat ödemesi yapılmaktadır.

### 3.7. Makam Tazminatı

Makam tazminatı, 657 sayılı kanunun ek 26'ncı maddesinde düzenlenmektedir. Bu kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde unvanları yazılı görevlerde bulunanlara hizalarında gösterilen gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda makam tazminatı ödenmektedir.

666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen yeni maaş sistemi nedeniyle makam tazminatı ve buna bağlı olarak ödenen görev/temsil tazminatlarının gelir unsuru olması bakımından kapsamının oldukça daraldığını, bu unsurların sigorta primi ve emeklilik açısından daha önemli olduğunu söyleyebiliriz.

### 3.8. Görev Tazminatı

Görev tazminatı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1'inci maddesinin (C) bendinde, bu tazminatın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar ise 2008/13694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda düzenlenmiştir. Buna göre, kapsamda bulunan personelden makam tazminatı gösterge rakamı; "6.000 olanlara 9.000", "5.500 - 4.500 olanlara 7.000", "4.000 ve daha az olanlara 6.000" gösterge rakamının, almakta oldukları makam tazminatı gösterge rakamına ilave edilmesi suretiyle bulunan görev tazminatı gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenmektedir.

### 3.9. Temsil Tazminatı

Temsil tazminatı, 4505 sayılı kanunun 5'inci maddesi ve bu madde kapsamında yürürlüğe konulan 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda düzenlenmiştir. Kapsamdaki personele anılan Bakanlar Kurulu Kararı'na ekli cetvelde yer alan gösterge rakamları üzerinden makam veya yüksek hakimlik tazminatı alanlara, hizalarında gösterilen gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda temsil tazminatı ödenmektedir. Temsil tazminatı göstergelerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 1:** Temsil Tazminatı Göstergeleri

Makam ve Yüksek Hakimlik Tazminatı Göstergeleri	Temsil Tazminatı Göstergeleri
30.000 olanlar	30.000
20.000 olanlar	20.000
17.000 olanlar	20.000
15.000 olanlar	20.000
13.000 olanlar	19.500
10.000 olanlar	19.000
8.000 olanlar	18.000
7.000 olanlar	17.000

### 3.10. Ek Ödeme

Ek ödeme, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 9'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin ve ek ödeme oranlarına ilişkin (I) sayılı cetvelin 11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenmesi ayrı bir önem arz etmektedir. Çünkü farklı personel ve teşkilat kanunlarında düzenlenmiş bulunan ek ödeme veya başka adlar altında yapılan ödemelere ilişkin hükümler bu Kanun Hükmünde

Kararname ile kaldırılmış, yeni düzenleme ile aynı unvanda bulunanlara aynı mevzuat uyarınca aynı oranda ek ödeme verilmesi düzenlenerek ödemelerde büyük ölçüde birliktelik sağlanmıştır.

657 sayılı kanunun 152'nci maddesi uyarınca ödenen tazminatlardan sonra EYDMA kavramı ek ödeme tutarlarının hesaplanmasında da karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, en yüksek devlet memuru aylığına (ek gösterge dahil), ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro ve görev unvanlarına karşılık gelen oranların uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda ek ödeme yapılmaktadır.

### **3.11. İlave Ödeme**

Kamuoyunda seyyanen ödeme olarak da bilinen ilave ödeme, 15/7/2023 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 7456 sayılı kanunun 28'inci maddesi ile eklenen ek 40'ıncı maddede düzenlenmiştir. Kapsama giren personele (15.965) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda ilave ödeme yapılmaktadır.

### **3.12. Aile Yardımı Ödeneği**

Aile yardımı ödeneğine ilişkin hükümler, 657 sayılı kanunun 202 ila 206'ncı maddeleri arasında düzenlenmiştir. 202'nci madde hükmü uyarınca bu yardım, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için (1.500), çocuklarından her biri için de (250) gösterge rakamının (72'nci ay dahil olmak üzere 0-6 yaş grubunda yer alan çocuklar için bir kat artırımlı) aylık katsayısı ile çarpılması sonucu elde edilecek miktar üzerinden ödenmektedir.

Yine aynı madde uyarınca, gösterge rakamlarını 3 katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. 3/7/2011 tarihli ve 2011/2022 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile (1.500) gösterge rakamının 1/7/2011 tarihinden itibaren (2.134) olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı ile de bu rakam (2.273)'e çıkarılmıştır.

### **3.13. Toplu Sözleşme İkramiyesi**

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 4'üncü maddesine göre; 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine her ay aylık veya ücretleri ile birlikte toplu sözleşmeyle belirlenen tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödenmektedir. Söz konusu ikramiye 2024 ve 2025 yıllarını kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı uyarınca, 707 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda ödenmektedir.

### **3.14. Yabancı Dil Tazminatı**

Yabancı dil tazminatı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesinde düzenlenmiş olup vbu kapsamda 11/4/1997 tarihli Başbakan Onayı ile çıkarılan Yabancı Dil Tazminatı Miktarlarının Tespitine İlişkin Esaslar ile tazminatın miktarı ile usul ve esasları belirlenmiştir. Bu madde uyarınca yapılan sınavlar beş yıl süreyle geçerlidir. Bu sürenin bitiminde sınava girmeyenlerin yabancı dil seviyeleri bir alt düzeye inmiş sayılmakta, seviyeleri (C) düzeyinde olanların yabancı dil tazminatları ise kesilmektedir.

Bahsi geçen Esaslarda, yabancı dil tazminatı gös-



tergelerinin belirlenmesinde ikili bir ayrıma gidilmiştir. Buna göre, “yabancı dil bilgisinden kurumlarınca yararlanan personele bildiği her bir dil için”, (A) düzeyindekilerden 96-100 puan arasında alanlara 1200, 90-95 puan arasında alanlara 900, (B) düzeyinde başarılı olanlara 600, (C) düzeyinde başarılı olanlara 300; “diğer personele bildiği her bir dil için”, (A) düzeyinde başarılı olanlara 750, (B) düzeyinde başarılı olanlara 500, (C) düzeyinde başarılı olanlara 250 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutarda yabancı dil tazminatı ödenmektedir.

#### 4. 666 Sayılı KHK ile Getirilen Yeni Maaş Sistemi

11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin birinci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen ek 10'uncu madde ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan baş-

kanlıklar ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları sosyal güvenlik kurumları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Türkiye İstatistik Kurumu, Yüksek Seçim Kurulu, Yükseköğretim Kurulu, Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı'nın merkez teşkilatlarında daire başkanı ve üstü kadrolarda bulunanlar ile kariyer meslek mensupları ve taşra teşkilatında vali, il müdürü, bölge müdürü gibi yönetici kadrolarında bulunanlar için yeni ve daha sade bir maaş düzenlemesi hayata geçirilmiştir. Söz konusu kadrolarda bulunanlar için “ücret” ve “tazminat” olmak üzere iki gelir unsurlarından oluşan yeni bir maaş sistemi benimsenmiştir. Ancak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 2023 yılında eklenen ek 40'ıncı madde ile getirilen “ilave ödeme”, bu sistemde üçüncü bir gelir unsuru olmuştur.

Ücret ve tazminat göstergeleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (II) ve (III) sayılı cet-

vellerinde düzenlenmiş olup kapsamda bulunan personelin kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve tazminat verilmektedir. Yeni maaş sisteminde kapsamdaki personelin sigorta primi kesintileri ücret ve tazminat kalemlerinden değil, tabi oldukları sosyal güvenlik mevzuatına göre eski kadro maaş unsurları üzerinden yapılmaktadır. Yani bu personelin 5510 sayılı kanun kapsamında prime esas kazancı; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı kanunun 152'nci maddesinde düzenlenen tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları, 5434 sayılı kanun kapsamında emekli keseneğine esas aylığı; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ve ek 70'inci maddede düzenlenen tazminat üzerinden hesaplanmaktadır.

## 5. Maaşın Gider Unsurları (Kesintiler)

Memur maaşlarından iki tür kesinti yapılmaktadır. Bunlardan ilki vergi kesintileri, ikincisi ise sigorta primi kesintileridir.

### 5.1. Vergi Kesintileri

Vergi kesintileri de kendi arasında "gelir vergisi kesintisi" ve "damga vergisi kesintisi" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

#### 5.1.1. Gelir Vergisi Kesintisi

Gelir vergisi kesintisi, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Söz konusu Kanunun birinci maddesinde gelir, "bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarı" olarak tanımlanmıştır.

Maaşın gelir unsurlarından; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile zamlardan (yan ödeme) gelir vergisi kesintisi yapılmaktadır. Ayrıca, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 10'uncu maddesinde düzenlenen "ücret" kalemi de gelir vergisi kesintisine tabidir. Hizmet tazminatları, makam, görev ve temsil tazminatları, ek ödeme, ilave ödeme, yabancı dil tazminatı ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 10'uncu maddesinde düzenlenen tazminattan damga vergisi dışında hiçbir kesinti yapılmayacağı, dolayısıyla bu unsurlardan gelir vergisi kesintisi yapılmayacağı, yine bu unsurların düzenlendiği mevzuatta hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, sosyal bir ödeme niteliğinde olan aile yardımı ödeneğinden hiçbir vergi kesintisi yapılmamaktadır.

Gelir Vergisi Kanunu'nun 103'üncü maddesinde gelir vergisi dilimleri düzenlenmiştir.

Gelir vergisi oranı vergi dilimine göre farklılık göstermekte ve bu oranlar % 15 ila % 40 arası değişmektedir. Ayrıca, söz konusu kanunun 40'inci maddesi uyarınca gelir vergisi matrahından sigorta primleri ve sendika aidatları indirilmekte olup kalan tutara gelir vergisi oranları uygulanmaktadır.

Öte yandan asgari geçim indirimi uygulaması 7349 sayılı kanunun 3'üncü maddesi ile 1/1/2022 tarihinden geçerli olmak üzere kaldırılmıştır. Aynı kanunla çalışanların gelir vergisine tabi gelirlerinin net asgari ücret kadarlık kısmının istisna tutulması düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile bazı memurların gelir vergisine tabi gelirleri net asgari ücretten düşük olduğu için bu memurlardan gelir vergisi kesintisi yapılmamaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin eki (II) ve (III) sayılı cetvellerde unvanları sayılanların farklı bir maaş sistemine tabi olması ve gelir vergisi

matrahlarının net asgari ücretten fazla olması sebebiyle bu kişilerden gelir vergisi kesintisi gerçekleştirilmekte, hatta bu kişiler belirli aylarda %20 ve %27'lik vergi dilimlerine girebilmektedir.

### **5.1.2. Damga Vergisi Kesintisi**

Damga vergisi kesintisi, 484 sayılı Damga Vergisi Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Aile yardımı ödeneği hariç, maaşın tüm gelir unsurlarından binde 7,59 oranında damga vergisi kesintisi yapılmaktadır. Ayrıca, 7349 sayılı kanunun 4'üncü maddesi ile aylık brüt asgari ücret kadarlık tutar damga vergisinden istisna tutulmuştur.

### **5.2. Sigorta Primi Kesintisi/Emekli Keseneği**

2008 yılı Ekim ayı başı ve sonrasında memuriyete girenlere 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümleri uygulanmaktadır. Bu tarihten önce 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu kapsamında iştirakçi olanlar da anılan Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamına alınmıştır. Ancak 2008 yılı Ekim ayı başından önce 5434 sayılı kanun hükümlerine tabi olarak çalışmış olanlara (yedek subaylık, vekillik hizmeti ya da 5434 sayılı kanuna tabi göreve başlayan, adına emeklilik keseneği ve kurum karşılığı kesilmeden görevinden ayrılanlar dâhil) 5510 sayılı kanunun geçici 4'üncü maddesi uyarınca 5434 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır.

5434 sayılı kanun kapsamında olanların emekli keseneklerine esas aylıkları, anılan kanunun mülga ek 70'inci maddesi kapsamında; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile ek göstergelere bağlı olarak belirlenmiş olan tazminat tuta-

rının toplamından oluşmaktadır. Anılan kanunun mülga 14'üncü maddesi kapsamında, bu şekilde belirlenen emekli keseneğine esas aylığın %16'sı oranında iştirakçiden emekli keseneği kesintisi yapılmaktadır. Ayrıca işveren tarafından %20 oranında emekli keseneği, %12 oranında genel sağlık sigortası primi yatırılmaktadır.

5510 sayılı kanun kapsamında olanların prime esas kazançları, anılan Kanunun 80'inci maddesi kapsamında gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı kanunun 152'nci maddesinde sayılan tazminatlar ile makam, görev ve temsil tazminatlarından oluşmaktadır. Hesaplanan bu tutar üzerinden 81'inci madde kapsamında; sigortalıdan %9 oranında malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları, %5 oranında genel sağlık sigortası olmak üzere toplam %14 oranında prim kesintisi yapılmaktadır. Ayrıca, işveren de malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için %11 oranında, genel sağlık sigortası için ise %7,5 oranında prim yatırmaktadır.

## **6. Toplu Sözleşme**

2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa referandumu ve 2012 yılında 4688 sayılı kanunda yapılan düzenlemeler çerçevesinde, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiş, böylece mali ve sosyal haklar kapsamında yapılan düzenlemeler yeni bir boyut kazanmıştır.

Toplu sözleşmenin en önemli özelliği kanun gücünde olmasıdır. 4688 sayılı kanunun 28'inci maddesinde toplu sözleşmenin kapsamı düzenlenmiş olup kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü

zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsadığı belirtilmektedir.

Söz konusu kanun ile ayrıca; toplu sözleşme görüşmelerinin son rakamı tek olan yıllarda yapılabacağı, toplu sözleşme hükümlerinin sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerli olduğu, uyuşmazlık halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvuru yapılabileceği gibi hususlar düzenlenmiştir.

İlki 2012 yılı olmakla birlikte 2025 yılına kadar toplam yedi toplu sözleşme süreci yaşanmış olup sekizincisi 2025 yılının Ağustos ayında gerçekleştirilecektir.

## 7. Maaş Sisteminin Sorun Alanları

Memur maaş sistemine ilişkin düzenlemelerden görüleceği üzere, sistemin en sorunlu alanı **düzenlemelerin çok detaylı ve karmaşık olmasıdır**. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen yeni maaş sisteminin kapsamı dışında kalan unvanların gelir unsurları oldukça fazladır. Kamuda belirli ihtiyaç ve amaçlar çerçevesinde, maaş unsurları zaman içerisinde bu şekilde artmıştır. Ayrıca, bu unsurlardan özellikle zam ve kıdem aylığı gibi kalemler oldukça önemsiz tutarlarda kalmıştır.

Maaş unsurlarındaki bu artış, **farklı adlar altında katsayıların belirlenmesinin** de yolunu açmıştır. Daha önce de belirtildiği üzere; aylık katsayısı, taban aylık katsayısı ve yan ödeme katsayısı olmak üzere mevcut maaş sisteminde üç

tane katsayı kullanılmaktadır. Bunların yanında, bir katsayı gibi işlev gören en yüksek devlet memuru aylığı (EYDMA) da maaş hesaplamalarında kullanılmaktadır.

Sistemin diğer bir sorun alanı, maaş unsurlarına ilişkin düzenlemelerin farklı mevzuatlarda yapılmış olması, diğer bir deyişle **mevzuatta birlikliğin sağlanamamış olmasıdır**. Aşağıdaki tabloda yukarıda değinilen gelir unsurlarının mevzuat dayanaklarına yer verilmiştir.

**Tablo 2:** Maaşın Gelir Unsurları ve Dayanağı

Maaş Unsuru	Dayanağı
Gösterge Aylığı, Ek Gösterge Aylığı, Zamlar, Hizmet Tazminatları, Makam Tazminatı, Aile Yardımı Ödeneği	657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
Taban Aylığı, Kıdem Aylığı, Görev Tazminatı, Ek Ödeme, İlave Ödeme, Ücret, Tazminat, Yabancı Dil Tazminatı, Toplu Sözleşme İkramiyesi	375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname
Temsil Tazminatı	4505 sayılı kanun

**Maaş unsurlarının tamamının sigorta primine tabi olmaması**, sistemin en önemli sorunlarından biridir. Çünkü bu durum emekli maaşlarını doğrudan ilgilendirmektedir. Özellikle 15 Temmuz 2023 tarihli ve 32249 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 7456 sayılı kanunun 28'inci maddesi ile getirilen ilave ödeme (ek madde 40) bu sorunu daha da büyütüştür. 5510 sayılı kanunun 80'inci maddesine bakıldığında gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı kanunun 152'nci

maddesinde sayılan tazminatlar ile makam, görev ve temsil tazminatlarının prime esas kazançta dâhil olduğu; zamlar, ek ödeme ve ilave ödeme kalemlerinin ise dâhil olmadığı görülmektedir. Bu da emekli maaşlarının düşük kalmasına neden olacak bir etkidir. Ayrıca emekliliğe ilişkin 5434 ve 5510 sayılı kanunlar kıyaslandığında, 25 hizmet yılı üzerinden emekli olanlar için 5434 sayılı kanun kapsamında olanların aylık bağlama oranı %75, 5510 sayılı kanun kapsamında olanların aylık bağlama oranı ise %50'dir. Bu çerçevede, 5510 sayılı kanun kapsamında olanlar için iki defa dezavantajlı bir durum söz konusudur.

**666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeni bir maaş sistemi benimsenmiş, ancak bu sistem de sorunları çözmekte yetersiz kalmıştır. Bunun ilk ve en önemli nedeni sistemin tüm memurları kapsayacak şekilde kurgulanmamış olmasıdır.** İkinci husus, sistemin tek gelir unsuruna dayalı olarak düzenlenebilmesi mümkün iken "ücret" kaleminden gelir ve damga vergisi, "tazminat" kaleminden ise sadece damga vergisi kesintisi yapılan bir model oluşturulmuştur. 2022 yılında 7417 sayılı kanunla yönetici maaşlarının artırılması amacıyla eklenen ek 38'inci madde ve 2023 yılında

tüm kamu çalışanlarına seyyanen artış sağlamak amacıyla eklenen ek 40'ıncı madde nedeniyle yeni maaş sistemi de sadelikten uzaklaşmıştır. Yeni maaş sisteminin üçüncü sorun alanına bakıldığında, sigorta primi kesintilerinin bu unsurlar üzerinden değil, eski sistem üzerinden yapılmaya devam etmesidir. Bu durum sistemi daha da karmaşık hale getirmiştir.

Diğer bir husus, kamuda maaş sisteminin önemli ölçüde "ek gösterge" ve "en yüksek devlet memuru aylığı" kavramları üzerine inşa edilmesi nedeniyle sistemde tıkanmalar yaşanmaktadır. Bunun en somut örneği, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 34'üncü maddesinde 7417 sayılı kanun ile yapılan düzenlemedir. Söz konusu düzenlemede, "Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri) kadrosunda bulunanların ek göstergesi 400 puan ilave edilmek suretiyle uygulanır. Bu ilave puan en yüksek Devlet memuru aylığı veya diğer herhangi bir mali ve sosyal hakın hesabında dikkate alınmaz. Diğer kanunların bu fıkraya aykırı hükümleri uygulanmaz." denilmektedir. Bu da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri'nin ek göstergesinin emeklilik bakımından 8400, EYDMA hesaplanmasında 8000 olarak uygulanacağı anlamına



Kamuda maaş sisteminin önemli ölçüde "ek gösterge" ve "en yüksek devlet memuru aylığı" kavramları üzerine inşa edilmesi nedeniyle sistemde tıkanmalar yaşanmaktadır.



gelmektedir. Birçok maaş veya ödeme unsurunun EYDMA'ya bağlı olması nedeniyle mevzuat düzenlemelerinde hareket serbestisi kalmamakta, bu da **genel sistemin dışında birtakım yeni düzenlemeler yapmanın yolunu açmaktadır.**

## 8. Sonuç ve Öneriler

Kamuda her personel statüsüne özel bir maaş sistemi düzenlenmiştir. Askeri personel ve akademisyenlerin maaş sistemi memurlara benzetilmekte, ancak bazı kalemler yönünden farklılıklar bulunmaktadır. Hâkim ve savcılarının maaşları en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının brüt tutarının (kıstas aylık) sınıf ve derecelere göre belirli bir oranı esas alınarak hesaplanmaktadır. 657 sayılı kanunun 4/B maddesine tabi sözleşmeli personelin asli ücreti sözleşme ücretidir. 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personel ise temel ücret, başarı ücreti ve kıdem ücreti almaktadır. Bu çerçevede her statünün mali ve sosyal hakları farklı bir çalışma konusudur. Bu nedenle bu çalışmada kamu görevlilerinin büyük bir bölümünü oluşturan devlet memurlarının maaş sistemi üzerinde durulmuştur.

Söz konusu maaş sisteminde yaşanan sorunların giderilmesine yönelik olarak öncelikle “teklik ilkesi”nin benimsenmesi yerinde olacaktır. Vergi ve sigorta primi kesintilerinin düzenlendiği mevzuat hariç olmak üzere maaşın unsurları tek bir mevzuatta toplanmalıdır. Bu mevzuata hâkim ve savcılar, askeri personel, akademisyenler, sözleşmeli personel gibi farklı statülerde görev yapan kamu görevlileri de entegre edilebilecektir.

**Teklik ilkesi kapsamında; maaşın asli unsurları tek bir kalemden birleştirilmelidir. Hesaplamalarda tek bir katsayı kullanılmalı, tüm unvanlar tek bir cetvelde toplanmalıdır.**

Maaşın tali unsurları diyebileceğimiz, yani ödemesi belirli şartlara bağlanmış olan aile yardımı ödeneği, yabancı dil tazminatı, fazla çalışma ücreti, toplu sözleşme ikramiyesi, vekâlet ücreti, ek ders ücreti, nöbet ücreti, öğretim yılına hazırlık ödeneği gibi ödemeler ayrı bir gelir unsuru olarak ödenmeye devam edebilecektir. Tek bir gelir unsurunun oluşturulmasıyla sigorta priminin tek bir kalemden kesilmesi sağlanacak, primlerde ve dolayısıyla emekli maaşlarında bir kayıp yaşanmayacaktır.

Bilindiği üzere, toplu sözleşmelerde kamu görevlilerinin maaşlarında yapılacak artışlar, altı aylık dönemler itibarıyla belirlenmektedir. Bu durum özellikle enflasyonist dönemlerde memurların aleyhine olmaktadır. Bu çerçevede, enflasyonun çift hanelere çıktığı dönemlerde maaş artışlarının üç ayda bir yapılacak şekilde belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, **maaş sistemine ilişkin sorunlar ücret adaletinin sağlandığı, çalışanların enflasyona karşı korunduğu bir anlayış ve teklik ilkesi çerçevesinde; “tek mevzuat”, “tek gelir unsuru”, “tek katsayı” ve “tek cetvel”in hayata geçmesiyle büyük ölçüde çözülecektir.**

Böylece, maaş sisteminin anlaşılabilirliği ve şeffaflığı artmış olacak ve mevcut sistemin neden olduğu bürokrasi ve kırtasiyecilik büyük oranda azalacaktır. Bu durum toplu sözleşme süreçlerinin de sadeleşmesini ve pazarlıklarda dönemin güncel ihtiyaçlarına daha fazla odaklanılmasını sağlayacaktır.



# Kamuda Engelli Olmak: Görünmeyen Engeller, Geciken Çözümler

## Engellilik ve Kamu Hizmeti Arasında Sıkışan Bir Hayat

Engellilik, sadece kişinin bedensel ya da zihinsel farklılığı değil, aynı zamanda toplumun bu farklılığa verdiği karşılığın sonucudur. Kamu hizmetleri ise toplumsal adaletin ve eşitliğin somutlaştığı alanlardan biridir. Kamuda çalışan engelliler, bir yandan kamu hizmetinde sorumluluk üstlenirken diğer yandan kamu politikalarının doğrudan muhatabıdır. Ancak bu kesim, yıllardır görünmeyen engellerle mücadele etmekte, kapsayıcılıktan uzak politikalara maruz kalmakta ve kimi zaman sadece “istihdam rakamlarını” tamamlayan bir ‘veri’ gibi görülmektedir. Bu yazıda sayısal başarıların ardındaki yapısal sorunları, göz ardı edilen ihtiyaçları ve çözüm odaklı önerileri bilimsel ve samimi bir dille tartışacağız.

## Rakamlarla Görünen– Gerçeklerle Görünmeyen Tablo

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın 2023 yılı verilerine göre kamuda 65 binin üzerinde olan engelli istihdamı 2025 yılı itibarıyla 80 bini aşmıştır. Ancak bu sayısal artış, istihdamın niteliğine

ve kamu kurumlarının erişilebilirlik düzeyine dair yapısal dönüşümün yaşandığını göstermiyor. Engelli memurların büyük kısmı, yardımcı hizmetler sınıfı gibi alt kademelerde istihdam edilmekte; karar alma mekanizmalarına erişim ve kariyer basamaklarında yükselme fırsatları ise sınırlı kalmaktadır.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün (2015) yayınladığı “Kamuda Engelli İstihdamının Analizi” başlıklı çalışmada kamuya alınan engelli bireylerin %70’inden fazlasının yardımcı hizmetlerde görev yaptığı, sadece %6’sının yönetici pozisyonlarında bulunduğu belirtilmektedir. Bu tablo, engelliler için bir kariyer bariyeri olarak değerlendirilmektedir. Bu bariyerin ortadan kaldırılması için engelli istihdamının engellilerin eğitim durumları göz önüne alınarak kurumlarda istihdam edilmeleri gerekmektedir.

TBMM (2020) tarafından hazırlanan “Down Sendromu, Otizm ve Diğer Gelişim Bozukluklarının Yaygınlığının Tespiti” konulu Meclis Araştırması Raporu’nda da gelişimsel bozukluğu olan bireylerin kamu hizmetlerine erişiminde ciddi engeller olduğu, veri eksiklikleri ve bütüncül politikaların yetersizliğinin bu kesimleri sistematik olarak dışarda bıraktığı açıkça ifade edilmiştir.



## Kurum Duvarları Yıkılmadıkça Gerçek Erişilebilirlik Mümkün Değil

Erişilebilirlik yalnızca bir rampa ya da asansör meselesi değildir. Aynı zamanda bir zihniyet meselesidir. Fiziki erişilebilirlikte hâlâ ciddi eksiklikler mevcuttur. 2021 yılında TBMM Dilekçe Komisyonu'na yapılan başvuruların %42'sini kamu binalarındaki erişilemezlikle ilgili şikâyetler oluşturmuştur. Fiziki erişilebilirliğin önündeki engellerin yanı sıra dijital erişilebilirlik de göz ardı edilmektedir. Kurum içi yazılımlar, personel eğitim platformları ya da online başvuru sistemleri çoğunlukla görme veya işitme engelliler için uygun değildir. Bu, kamu görevlisinin görevini hakkıyla yapmasını engelleyen yapısal bir eşitsizlik doğurmaktadır.

Erişilebilirlik kavramı, kamu binalarına rampa eklemekten ibaret değildir. Gerçek erişilebilirlik; fiziki çevreden bilgiye, hizmetten iletişime ve karar alma süreçlerine kadar uzanan bütünlüklü

bir çerçeveye sahip olmalıdır. Dijital ortamda ise tablo daha da karmaşık. Kurum içi eğitim platformları, personel portalları ve yazışma sistemleri çoğu zaman ekran okuyucularla uyumsuz; video içerikleri altyazısız veya işaret dili desteği olmadan sunuluyor. Bunların yanında erişilebilir iletişim teknolojileri de kamu kurumlarında yaygın değil. Görme, işitme ya da zihinsel engelli bir kişi için eşit bilgiye ulaşım, kamusal hizmetin temel şartıdır.

## Eğitimde Fırsat Eşitliği

Eğitim, kişinin yaşamını dönüştüren, toplumsal katılımını artıran ve fırsat eşitliği sağlayan en temel insan haklarından biridir. Anayasa'nın 42. maddesi ve tarafı olunan uluslararası sözleşmeler uyarınca her bireyin eğitim hakkı güvence altına alınmış olsa da, engelli bireyler açısından bu hakkın gerçek anlamda hayata geçtiğini söylemek güçtür.

Özellikle ortaöğretimden itibaren başlayan fiziksel, pedagojik ve dijital erişim sorunları,

üniversiteye geçiş sürecinde derinleşmektedir. Kampüslerdeki fiziki erişim eksiklikleri (asansörsüz binalar, rampasız geçitler, uygun olmayan yurtlar), eğitim materyallerinin ekran okuyucuya uyumlu ya da basitleştirilmiş biçimde sunulmaması, işaret dili desteğinin olmayışı ve sınavlarda ek süre gibi bireysel farklılıklara duyar-sız yaklaşım, engelli öğrencilerin akademik başarılarını doğrudan etkilemektedir. Bu koşullar altında eğitimde fırsat eşitliği sağlanmadığı sürece, kamuya liyakatle ve yetkinlikle yetişmiş engelli personel kazandırmak da mümkün olmayacaktır.

Ayrıca öğretmen yetiştirme sisteminde engellilik konusunda yeterli bilgi ve farkındalık kazandırılmaması, engelli öğrencilerin desteklenmesini bireysel çabalara bırakmakta, sistemsel bir adım atılmasını geciktirmektedir. Eğitim hakkının tam anlamıyla kullanılmaması, yalnızca bireylerin değil, kamunun da nitelikli insan gücüne erişimini sınırlandırmaktadır.

## Dini Alanlarda Erişilebilirlik

Dini alanlar da benzer biçimde engelli kimseler açısından erişilebilir değildir. Camilerin, mescitlerin ve Kur'an kurslarının büyük çoğunlu-

ğu hâlâ erişilebilir olmaktan uzaktır. Camiye girişlerde rampaların olmaması, abdesthane ve tuvaletlerin uygun tasarlanmaması, hutbelerin işaret dili ile sunulmaması veya yazılı metinlerle desteklenmemesi gibi fiziksel ve iletişimsel bariyerler, engelli bireylerin ibadet hakkını ciddi şekilde sınırlamaktadır.

Diyanet İşleri Başkanlığı'na bağlı birçok eğitim kurumunda engelli kimseler için erişilebilir eğitim materyalleri, bireyselleştirilmiş öğretim yöntemleri ve uygun fiziksel düzenlemeler yetersiz kalmaktadır. Oysa dini yaşam, toplumsal aidiyetin ve kişi huzurunun önemli bir parçasıdır. Bu nedenle din hizmetleri ve eğitim sisteminin tüm bileşenlerinin evrensel tasarım ilkelerine göre yeniden düzenlenmesi gereklidir.

Diyanet İşleri Başkanlığı'na bağlı Kur'an kurslarında da aynı erişim sorunları yaşanmakta, görme ya da işitme engelli bireylere yönelik alternatif eğitim yöntemleri yaygınlaştırılmamaktadır. Oysa din hizmetlerinin de Anayasal çerçevede eşit ve ulaşılabilir olması gerekir. Bu bağlamda camiler, mescitler ve dini eğitim kurumları erişilebilirlik açısından kapsamlı bir biçimde yeniden düzenlenmelidir.



**Bu koşullar altında eğitimde fırsat eşitliği sağlanmadığı sürece, kamuya liyakatle ve yetkinlikle yetişmiş engelli personel kazandırmak da mümkün olmayacaktır.**



## Engelli Sivil Toplumun Dışarıda Bırakılması

Engelli sivil toplum kuruluşları (STK'lar), politika yapım süreçlerinin en önemli paydaşlarıdır. Ancak birçok yönetmelik ve uygulama değişikliği, bu kuruluşların katılımı olmadan gerçekleştirilmektedir. 2022'de yürürlüğe giren kamu çalışanlarına yönelik performans sistemi değişikliği sürecinde engelli STK'ların görüşü alınmamış, bu da ciddi bir demokratik meşruiyet sorununa yol açmıştır. Oysa ki, BM Engelli Hakları Sözleşmesi'nin 4. maddesi, engellilerin kendilerini ilgilendiren kararlara katılımını açıkça şart koşmaktadır.

Engellilik alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları, hem saha deneyimi hem de politika önerileri üretme potansiyeli açısından en güçlü aktörlerdir. Ancak Türkiye'de hâlen kamu politikalarının tasarımında bu örgütlere yeterince yer verilmemektedir. Engelli bireyleri temsil eden kuruluşlar, yönetmeliklerin hazırlanmasında, mevzuat düzenlemelerinde ya da istihdam planlamasında sembolik olarak dinlenmekte, görüşleri karar süreçlerine yansıtılmamaktadır.

## Bürokrasinin İlgisizliği ve Siyasal Görmezden Gelme

Engelli kamu görevlilerinin talepleri, çoğu zaman kamu kurumları nezdinde öncelikli bir gündem olarak görülmemektedir. Üst düzey bürokratlar, çoğunlukla bu talepleri bireysel ve münferit sorunlar gibi değerlendirerek kurumsal politika geliştirme gerekliliğini görmezden gelmektedir. Bu yaklaşım, engelli bireyleri adeta görünmez kılmakta, kamu yönetiminin kapsayıcılık ilkesinden uzaklaştığını göstermektedir.

Siyasal düzlemde ise engellilik, genellikle seçim dönemlerinde anımsanan ve vaatler arasında yer bulan bir başlık olmaktan öteye geçmemektedir. Oysa ki sosyal devlet anlayışı, sürekli ve bütüncül politikalarla engellilerin haklarını ve katılımını güvence altına almayı gerektirir. Siyaset mekanizmalarının bu konudaki duyarsızlığı, kamusal vicdanda da kırılmalara yol açmaktadır.

## Toptancı Yaklaşım: Engellileri Tek Tipleştirme Yanılgısı

Engellilik, tekil bir kategori değildir. Görme, işitme, ortopedik, zihinsel, gelişimsel, psiko-sosyal ve kronik hastalıklardan kaynaklı farklı engellilik durumları vardır. Ancak kamu politikalarında bu farklılıklar çoğu zaman dikkate alınmamakta, tüm engelliler tek bir tanım içinde değerlendirilmektedir. Bu yaklaşım, bireyin ihtiyaçlarını göz ardı eden, etkisiz ve hatta ayrımcı sonuçlar doğurmaktadır.

Örneğin zihinsel engelli bir kişinin sınav koşullarıyla ortopedik engelli bir bireyin ihtiyaçları farklıdır. Benzer şekilde otizmlili bir kamu görevlisinin çalışma ortamı uyarlaması ile işitme engelli bir çalışanın erişim ihtiyacı aynı değildir. Bu nedenle kamu politikalarının, engel türüne özgü veri analizi ve çözüm geliştirme kabiliyetiyle donatılması şarttır.

## Engellilerin Güçlendikçe Rakip Gibi Algılanması

Bazı kurumlarda engelli kimselerin hak temelli talepleri, statüko sahipleri tarafından tehdit olarak algılanmaktadır. Yöneticilik pozisyonuna aday olan engelli çalışanlar, bazen üstü kapalı direnişle, bazen de doğrudan engellemeyle karşılaşmaktadır.

Oysa kamu kurumları, tüm personele eşit fırsatlar sunmakla yükümlüdür. Bu fırsatlar yalnızca engellilere değil, kurumların kendi gelişimine de katkı sağlar.

Unutmamak gerekir ki, engellilerin güçlenmesi kamu hizmetinin kalitesini düşürmez, aksine çeşitliliği ve adaleti artırır. Kurumlar, engelli çalışanların potansiyelini tehdit olarak değil, bir zenginlik ve dinamizm kaynağı olarak görmelidir.

## İletişim Eksikliği: Görmek Yetmez, Dinlemek Gerekir

Kamu kurumlarında, engelli çalışanların yaşadığı sorunlara ilişkin yeterli ve doğrudan bir iletişim kurulmamaktadır. Sorunlar genellikle dolaylı yollarla yöneticilere ulaşmakta, çözüm süreçleri gecikmektedir. Bu iletişim kopukluğu, çalışanlarda dışlanmışlık hissi oluşturmakta ve kuruma olan bağlılığı zayıflatmaktadır.

Ayrıca engelli bireylerin kendi koşullarını anlatmalarına fırsat tanınmaması, yanlış varsayımlara dayalı uygulamalara neden olmaktadır. Engelli bireylerle doğrudan, samimi ve çözüm odaklı bir iletişim kurmak, kamu yönetiminin kapsayıcı yapısının temelini oluşturur. Bu amaçla gerekli diyalog mekanizmaları gecikmeksizin kurulmalıdır.

## Adaletin Kamudaki Yüzü Engellilere Nasıl Baktığımızla İlgilidir

Kamu hizmeti, yalnızca hizmet sunulan kimseler için değil, o hizmeti sunan kamu çalışanları için de adil olmalıdır. Engelli kamu görevlilerinin yaşadığı yapısal ve kültürel sorunlar, sadece onların meselesi değil; sosyal devletin samimiyetinin öl-

çüsüdür. Politikaların başarısı, toplumsal olarak en kırılgan grubun ihtiyaçlarına ne kadar duyarlı olduğuyula anlaşılır.

Bugün kamu kurumlarında görev yapan on binlerce engelli çalışanın sesi hâlâ yeterince duyulmuyor. Bu yazı, o seslerden biri olarak; daha adil, daha kapsayıcı, insan onuruna yakışır bir kamu düzeni için çağrıda bulunuyor.

### Kaynaklar:

- Milli Eğitim Bakanlığı (2023). Engelli Öğrencilere Yönelik Destekleyici Hizmetler Rehberi.
- Yükseköğretim Kurulu (2021–2023). Engelsiz Erişim ve Engelsiz Eğitim Raporları.
- Diyanet İşleri Başkanlığı (2022). Engellilere Yönelik Din Hizmetleri Stratejik Planı.
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (2022). Engellilik Temelinde Ayrımcılık İnceleme Raporu.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü (2015). Kamuda Engelli İstihdamının Analizi. Ankara: Temmuz 2015.
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2023). Engelli Bireylerin Kamuya Atanma Raporu.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Faaliyet Raporu (2021).
- TBMM (2020). Down Sendromu, Otizm ve Diğer Gelişim Bozukluklarının Yaygınlığının Tespiti Meclis Araştırma Komisyonu Raporu.
- Birleşmiş Milletler Engelli Hakları Sözleşmesi (2006).

# Uygulama, Mevzuat, Mekanizmalar, Uluslararası Sözleşmeler Bağlamında İşyerinde Mobbing ve Yıldırma

Sivil toplum kavramının karşılığı olan örgütlü toplum; demokratik, katılımcı ve güçlü toplumdur. Bir ülkenin örgütlenme oranının artması, doğru çözümleri doğru zamanda bulması bakımından önemli bir araç ve fırsattır. Özellikle sendikal yapılar toplumsal sorunlar karşısında her an yeni teklifler, yeni çözüm önerileri üreterek, sahip oldukları vizyon ve misyonlarıyla ülkelerin geleceğini belirleyecek ortak akli kullanan en dinamik örgütlenmelerdir.

*“Bir tek kişiye yapılan haksızlık, bütün topluma yapılan bir tehdittir.” Montesquieu*

Her alanda dayanışma amaçlı olarak örgütlenmiş bir toplumda, bir kişiye yapılan haksızlığı herkes kendine yapılmış gibi kabul ederek anında tepki gösterebildiğinde sivil toplum olma bilincinden bahsedilebilir. Bu itibarla, çağımızın önemli sorunlarından biri olan Mobbinge maruz kalan kişilerin başına gelenlere verilecek örgütsel tepki ve duruşun bireysel tepkiden daha etkili ve sürekli olacağı kuşkusuzdur.

Mobbing yani yıldırma eylemi, çok farklı fiiller şeklinde gerçekleştirilebilen, bu nedenle de somut olaylar kapsamında farklılık arz edebilen bir olgudur. Mobbing uygulayanların temel amacı, **mağdurun psikolojik olarak yıldırılması yoluyla, iş**

**ortamından uzaklaştırılmasıdır.** Her ne kadar temel amaç bu olsa da, mobbing eyleminin mağdur üzerinde yol açtığı zarar bu denli açık ve belirlenebilir nitelik taşımamaktadır. Mobbing eyleminin yol açtığı zararlar, kişinin hafif bir psikolojik zarara uğramasından başlayarak en son aşamada intiharına kadar gidebilmektedir. Bu durum mobbing olgusunun ne denli önem arz ettiğinin en açık göstergesidir.

Bu makalede, işyerlerinde mobbing ve yıldırma olgularının çeşitli boyutları, uygulama, mevzuat, mekanizmalar ve uluslararası sözleşmeler bağlamında ele alınacaktır.

Mobbing, çalışanların işyerinde psikolojik olarak zarara uğramalarına yol açan, ruhsal ve fiziksel sağlıkları üzerinde kalıcı etkiler bırakabilen bir olgudur. Bu tür davranışlar, sadece bireylerin ruh sağlığını bozmamakta, aynı zamanda iş yerinin genel atmosferini de olumsuz şekilde etkilemektedir.

Mobbing kavramı, İngilizce “mob” kökünden gelmektedir; “Mob” sözcüğü, şiddetle ilişkili, yasaya uygun olmayan kabalık anlamını ifade etmektedir. Türk Dil Kurumu, mobbing kavramının karşılığı olarak “Bezdiri” kelimesini belirlemiş ve bezdiri-yi “İş yerlerinde, okullarda vb. topluluklar içinde



belirli bir kişiyi hedef alıp, çalışmalarını sistemli bir biçimde engelleyip huzursuz olmasına yol açarak yıldırma, dışlama, gözden düşürme” olarak tanımlanmıştır.

Mobbing kavramı ilk kez, 80’li yıllarda İsveç’te yaşayan Alman çalışma psikoloğu *Heinz Leymann* tarafından, belli bir işyerinde çalışanlar arasında benzer tipte, uzun dönemli, düşmanca ve saldırgan davranışların varlığına dair yaptığı saptamaların sonucunda kullanılmıştır<sup>1</sup>. Leymann (1996:166), kendisinin bu fenomenle 1984’te tanıştığını, ancak bu fenomenin kesinlikle çok eski ve her kültürde bu kültürlerin başlangıcından beri var olduğunu belirtmiş, 1982’de başlayan ve 1983’te küçük bir bilimsel raporla sonuçlanan bir araştırmaya kadar sistemli bir biçimde tanımlanmadığını ifade etmiştir<sup>2</sup>.

## Mobbing Nedir?

Mobbing, bir çalışana yönelik işyerinde sistematik

olarak uygulanan psikolojik taciz, küçük düşürme, dışlama, aşağılama ve stres yaratıcı davranışların tümüne verilen isimdir. Mobbing, bazen “psikolojik terör” olarak da tanımlanır çünkü mağdur kişi, sürekli bir duygusal baskı altında hissettirmeye çalışılır. Bu, birden fazla kişi tarafından tekrarlanan ve sürekli hale gelen olumsuz davranışlarla, çalışanın işyerinde daha fazla sağlıklı bir şekilde çalışmasının engellenmesi anlamına gelir.

## Mobbingin Özellikleri:

*Sistematiklik:* Mobbing, tek bir olaya dayalı değil, sürekli olarak tekrarlanan bir davranış biçimidir. Hedef kişi, belirli bir süre boyunca sürekli olarak tacize uğrar.

*Gruplaşma:* Mobbing genellikle bir grup insanın ortak hareketiyle gerçekleştirilir. Bir kişi tek başına mobbing yapabileceği gibi, bir grup veya işyerindeki liderlik pozisyonundaki kişiler de mobbing uygulayabilir.

1 (Tınaz, 2006b: 12)

2 (Mobbing ve Kişilik İlişkisi: Hizmet Sektörü Çalışanları Üzerinde Bir Örnek Olay İncelemesi, Elvan Okutan, Nihal Sütütemiz)

“  
Leymann, mobbing  
sürecinde beş aşama  
ve beş farklı boyut  
belirlemiştir.  
”

*Hedefin İzolasyonu:* Mobbing genellikle hedefin yalnızlaştırılması, sosyal çevreden dışlanması amacıyla yapılır. Bu durum, hedef kişinin psikolojik sağlığını bozmak için kullanılır.

*Psikolojik ve Fiziksel Etkiler:* Mobbing, çalışan üzerinde ciddi psikolojik ve fiziksel etkiler bırakabilir. Bu etkiler arasında depresyon, anksiyete, uykusuzluk, fiziksel hastalıklar ve iş gücü kaybı gibi sonuçlar yer alabilir.

Leymann, mobbing sürecinde **beş aşama** ve **beş farklı boyut** belirlemiştir. Mobbing süreçlerinde genelde aşamalar aşağıdaki gibi gelişmektedir<sup>3</sup>:

1. *Kritik olaylar:* Genelde tetikleyici unsur bir çatışmadır. Ancak çatışmayı mobbinge çeviren unsurun ne olduğu araştırmalarca kesin olarak belirlenememiştir.

2. *Saldırgan eylemler:* Tek başlarına ya da bir kereye mahsus yapılmış olan olumsuz hareketler her zaman mobbing anlamına gelmeyebilir. Ancak bu psikolojik saldırılar sık ve düzenli hale geldiği zaman ve bir kişiyi psikolojik anlamda ele geçirmeye ve yıldırmaya yönelik olduğu anda mobbing aktif olarak başlamış demektir.

3 (Altuntaş, 2010:3000)

4 (Davenport vd., 2003:18-19).

3. *Yönetimin devreye girmesi:* Daha önceki aşamalarda konuya dahil olmayan yönetim bu aşamada devreye girer. Ancak kişiyi yönetimin de yanlış algılaması çok muhtemel ve kolaydır. Yönetimin, zorbalanın tarafında yer alması halinde konu negatif yönden ele alınır. Bu da çözümü daha da zorlaştırır.

4. *Dışlama (Damgalama):* Bu aşamada mobbinge maruz kalan kişi profesyonel yardıma başlar. Bu aşama aynı zamanda hastalık izinlerinin ve ilaç kullanımının da başladığı aşamadır. İşyerinde bu durum duyulduğunda kişi hakkında ‘zor insan’, ‘paranoyak kişilik’ veya ‘akıl hastası’ gibi tanımlamalar fısıldanmaya başlanır. Bu süreç çok büyük çoğunlukla istifa ya da işten çıkarılma ile sonuçlanır.

5. *İşine son verilme:* İşyerinden uzaklaştırıldıktan sonra kişiye inanılmaması, başka bir ifadeyle, kişinin iş yaşamından uzaklaşmasına neden olan olayları önlemekle ilgili herhangi bir çaba gösterilmemesi sonucunda, kişinin yaşadığı duygusal gerilim ve onu izleyen psikosomatik hastalıklar devam eder, hatta yoğunlaşır.

Leymann, davranışın temel yapısına göre beş ana grupta mobbing davranış özellikleri tanımlamıştır<sup>4</sup>:



1. *Kendini göstermesini ve iletişimini engelleme:* Üst konumundaki kişilerin mağduru kendini ifade etme ve sergileme olanaklarını kısıtlaması.

2. *Sosyal ilişkilerden yalıtma:* Çevresindeki insanların mağdurdan uzaklaşması, konuşmaması, sanki orda değilmiş gibi davranması vb.

3. *Saygınlığına saldırıda bulunulmak:* İnsanların mağduru arkasından kötü konuşması, asılsız söylentilerin ortada dolaşması vb.

4. *Yaşam kalitesine ve mesleki duruma saldırıda bulunulmak:* Mağdura hiçbir özel görev verilmemesi veya verilen işlerin geri alınması, anlamsız işler verilmesi vb.

5. *Doğrudan sağlığa saldırıda bulunulmak:* Mağduru fiziksel olarak ağır işler yapmaya zorlanması, fiziksel şiddet tehditleri yapılması, fiziksel zarar görmesi ve cinsel tacize uğraması vb.

Kendisini genellikle dedikodu, yalnız bırakma, sözlü ve fiziksel saldırı, özel hayata ve tutumlara saldırı biçiminde göstermekte olan mobbing davranışları, psikosomatik rahatsızlıklar, depresyon, endişe, takıntı gibi bir takım sonuçlara yol açabilmektedir

İşyerinde mobbing ve yıldırmanın yaygınlığı, modern iş yaşamında giderek daha fazla dikkat çeken bir konu haline gelmiştir. Çalışanlar arasındaki bu tür olumsuz ilişkiler, işyerinin verimliliği üzerinde ciddi olumsuz etkiler oluşturabilirken aynı zamanda hukuki sorunlar ve iş gücü kaybına da yol açabilmektedir. Bununla birlikte bu tür davranışların önlenmesi ve etkilerinin azaltılması için işyerlerinde sağlam bir mevzuat altyapısının ve güçlü bir denetim mekanizmasının varlığı gereklidir.

Günümüzde, özellikle işyerlerinde şiddet, ayrımcılık ve cinsel taciz gibi olgularla ilgili farkındalık arttıkça, mobbing ve yıldırma da gündemdeki yerini sağlamlaştırmıştır. Ancak, hala birçok işyerinde mobbing ve yıldırma olayları göz ardı edilmekte, bu konuda etkili önlemler alınmamaktadır. İşyerlerinde mobbing ve yıldırma ile mücadele etmek, sadece hukuki düzenlemelerle değil, aynı zamanda kültürel değişim ve bilinçlendirme ile mümkündür.

İletişimin önce tek taraflı, sonra çift taraflı kesilmesi olarak adlandırılan mobbing; dikey, yatay ve düşey olmak üzere 3 türe ayrılmaktadır.

**1. Düşey Psikolojik Taciz:** Üst konumda yer alanların astlarına yönelik olarak gerçekleştirdikleri psikolojik taciz vakalarıdır. Üstlerin sahip oldukları kurumsal gücü, astlarını ezerek, onları kurumun dışına iterek kullanmasıdır.

**2. Yatay Psikolojik Taciz:** İşyerinde psikolojik tacizin fail veya failleri mağdur ile benzer görevlerde ve benzer imkanlara sahip, aynı konumdaki iş arkadaşlarıdır. Örneğin; eşit koşullar içinde bulunan çalışanların çekememezliği, rekabet, çıkar çatışması, kişisel hoşnutsuzluklar vb.

**3. Dikey Psikolojik Taciz:** Çalışanın yöneticiye psikolojik şiddet uygulamasıdır. Nadir görülen bir durumdur. Örneğin, çalışanların yöneticiyi kabullenememesi, eski yöneticiye duyulan bağlılık, kıskançlık vb.



İster dikey ister yatay olsun bazı davranışlar **iş yerinde psikolojik şiddetin temel örneklerini** oluşturmaktadır. Bunlar;

- Çalışanı, yeterli çabayı göstermemekle suçlamak,
- Çalışanı, yaşından dolayı deneyimsizlikle itham etmek ve aşağılamak,
- İşyeri imkânlarından faydalanılmasını engellenmek,
- Aşırı iş yüklemek, makul olmayan sürelerde işin bitirilmesini talep etmek,
- Çalışana, görevi ile ilgili olmayan ya da başarısız olacağı işler vermek,
- Çalışana sürekli hatalarını hatırlatmak,
- İşle ilgili düşüncesini açıklamasına izin vermemek,
- İş arkadaşları ya da müşteriler gibi üçüncü kişilerin önünde hakaret etmek ya da küçük düşürmek,
- Performansı hakkında ağır ithamlarda bulunmak,
- İşten atmakla tehdit etmek,
- Çalışanın telefon ya da e-postalarına cevap vermemek,
- Çalışanı, bulunması gerekli toplantılardan haberdar etmemek,
- Çalışanın iş arkadaşlarıyla iletişim kurmasını engellemek, izole edecek fiziksel bir iş ortamı oluşturmak,
- Çalışan hakkında söylenti yaymak ya da dedikodu yapmak,
- Çalışana basit ya da az görev vermek,

- Çalışana fiziksel şiddet uygulamak ya da uygulanacağına dair tehdit etmek,
- Çalışanın ruh sağlığı hakkında imalarda bulunmak<sup>5</sup>.

Mobbingin özel ya da kamu her tür işyerinde olması muhtemel olduğu gibi herhangi bir çalışan da mobbing mağduru olabilir.

## Uluslararası Sözleşmeler ve Mobbing

İşyerinde mobbing ve yıldırma gibi olguların önlenmesi ve bunlara karşı etkili bir mücadele yürütülmesi, yalnızca ulusal mevzuatlar ile değil, aynı zamanda uluslararası sözleşmeler ve düzenlemeler ile de şekillenir. Uluslararası hukuk, mobbing ve benzeri işyeri şiddeti ile mücadelede bir dizi ilke ve standart getirmiştir. Bu sözleşmeler ve anlaşmalar, hem çalışan haklarının korunmasını hem de işyerlerinde daha sağlıklı ve adil bir ortamın oluşturulmasını amaçlamaktadır. Mobbing; Türkiye'nin taraf olduğu AB Sosyal Şartı'nın 26. maddesi, ILO prensipleri, İnsan Hakları Beyanname, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerine göre insan hakları ihlalidir.

### A. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Mobbing

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), işyerlerinde çalışanların sağlıklı ve güvenli bir ortamda çalışabilmesi için birçok sözleşme ve tavsiye kararı yayınlamıştır. Ancak, mobbingin özel olarak ele alındığı bir sözleşme olmamakla birlikte, ILO'nun çalışma ortamının güvenliği ve sağlığına ilişkin düzenlemeleri, mobbingin önlenmesi ve buna karşı alınacak önlemler konusunda önemli bir çerçeve sunmaktadır.

5 (Solmuş, s. 6-7. (Naklen, Işık, s. 46)

*ILO 155 No'lu Sözleşme (İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme):* Bu sözleşme, işyerinde sağlık ve güvenliği sağlamak için gerekli tedbirlerin alınmasını öngörür. Mobbing, doğrudan bu sözleşme kapsamında ele alınmasa da, işyerinde psikolojik ve fiziksel şiddetin önlenmesi gerektiği açıkça vurgulanmıştır.

*ILO 161 No'lu Sözleşme (Sağlık Hizmetlerine İlişkin Sözleşme):* Çalışanların ruhsal sağlığına da dikkat edilmesi gerektiği bu sözleşme kapsamında ele alınmış olup, mobbingin işyerinde ciddi bir sağlık sorununa yol açabileceği ifade edilmiştir.

*ILO 190 No'lu Sözleşme (Şiddet ve Taciz Sözleşmesi):* ILO'nun en güncel sözleşmelerinden biri olan 190 numaralı sözleşme, işyerinde şiddet ve tacize karşı alınması gereken önlemleri düzenlemektedir. Mobbing, işyerinde şiddet ve tacizin psikolojik boyutunu oluşturduğu için bu sözleşme dolaylı olarak mobbing ile ilgili düzenlemeler içerir. Bu sözleşme, işyerinde şiddet ve taciz gibi olgulara karşı çalışanların korunmasını hedefler ve devletlere bu tür olguları önlemek için politikalar geliştirmeleri çağrısında bulunur. Mobbing, bu çerçevede işyerinde şiddet ve taciz olarak kabul edilmekte, işverenlere mobbing ile mücadele için gerekli tedbirleri alma sorumluluğu yükler.

ILO'nun 1981 Yılında Kabul Edilen "İşyerinde Sağlık ve Güvenlik" Tavsiyesi (R155): ILO, işyerinde sağlıklı bir çalışma ortamının sağlanması için 1981 yılında tavsiye kararları yayımlamıştır. Bu karar, işyerlerinde güvenlik ve sağlık koşulları oluşturmanın yanı sıra, psikolojik şiddet, mobbing ve diğer taciz biçimlerinin önlenmesi için genel bir çerçeve sunmaktadır. Bu tavsiye, işyerindeki psikolojik sağlığın korunmasını da kapsamaktadır.

## **B. Birleşmiş Milletler (BM) ve İnsan Hakları Sözleşmeleri**

Birleşmiş Milletler, küresel çapta insan haklarının korunmasını amaçlayan çok sayıda sözleşme yayınlamıştır. İnsan hakları temelinde, bireylerin çalışırken de saygı görmesi ve onurlarının korunması gerektiği vurgulanmaktadır. Mobbing, bireylerin temel haklarını ihlal eden davranışlar olduğundan, BM sözleşmeleri bu konuda önemli bir dayanak sunmaktadır.

*İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948):* BM'nin 1948'de kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, her bireyin onurlu bir şekilde yaşama ve çalışma hakkı olduğunu belirtir. Bu beyanname de insanların psikolojik ve fiziksel şiddete uğramaları gerektiği ifade edilmiştir. Mobbing, bu bağlamda bir şiddet türü olarak kabul edilmekte ve bu hakları ihlal edici bir davranış olarak nitelenmektedir.

*BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (1966):* Çalışma hayatının güvence altına alınması gerektiğini belirten bu sözleşme, işyerinde mobbing ve yıldırmanın engellenmesi için de bir zemin sunar. Sözleşmede çalışanların onurlu bir şekilde çalışmalarını gerektiği ifade edilir. Sözleşmeye göre, her birey uygun çalışma koşullarında çalışma hakkına sahiptir. Mobbing gibi davranışlar, çalışanların bu haklarını ihlal eder. Ayrıca mobbingin uygulandığı bir işyerinde, çalışanların zorla çalıştırılması gibi durumlar da söz konusu olabilir. Bu, özellikle çalışanların özgür iradeleriyle karar veremedikleri durumlar oluşturabilir.

*BM Kadınlara Yönelik Her Türü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi (CEDAW):* Bu sözleşme, kadın çalışanların işyerinde karşılaştığı ayrımcılık ve mobbinge karşı özel koruma önlemleri

getirilmesi gerektiğini ve üye ülkelerin bu konuda yapması gereken düzenlemeleri ifade eder.

### **C. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği (AB) Yasal Düzenlemeleri**

Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği, işyerlerinde şiddet ve tacizle mücadeleye yönelik kapsamlı yasal düzenlemelere sahiptir. AB, özellikle iş yerlerinde sosyal diyalog, eşitlik ve adaletin sağlanmasına yönelik bir dizi düzenleme getirmiştir.

*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS):* Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler için bağlayıcı olan Sözleşme, mobbing ve psikolojik şiddet konusunda doğrudan düzenlemeler içermese de işyerindeki hak ihlallerine yönelik hükümler sağlar. Sözleşme, bir bireyin "onuru", "özgürlüğü" ve "gizliliği" gibi temel haklarını koruma amacı taşır. Mobbingin, bir kişinin temel haklarının ihlali anlamına geldiği kuşkusuzdur. Özellikle çalışanların kişisel hakları ve özgürlüklerinin korunması açısından mobbing uygulamaları, aşağıdaki maddelere dayalı olarak değerlendirilebilir;

- *Madde 3 - İşkence ve İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muamele Yasağı:* Bu madde devletlerin, vatandaşlarının işkenceye, insanlık dışı veya aşağılayıcı muamelelere uğramalarını engellemelerini içerir. Mobbing, çoğunlukla bir çalışanın onurunu ve saygınlığını zedeleyen, aşağılayıcı ve insanlık dışı muamele biçimidir. İşyerinde sürekli olarak psikolojik şiddete maruz kalmak insan hakkı ihlalidir. Mobbing mağdurları, söz konusu maddeden faydalanarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne (AİHM) başvuruda bulunabilirler. AİHM, işyerinde mobbing mağdurlarının başvurabileceği bir mekanizma sunar. Mahkeme, mobbinge uğrayan kişilere yapılan muamelenin bu maddeyi ihlal edip etmediğini değerlendirir.

• *Madde 8 - Özel Hayatın ve Aile Yaşamının Korunması:* Madde, bireylerin özel hayatlarının korunması gerektiğini vurgular. Mobbing uygulayıcıları, bir kişinin işyerindeki özel hayatını ihlal edebilir ve onun psikolojik sağlığını bozabilir. Mobbing mağduru, çalışma ortamında sürekli psikolojik baskıya maruz kaldığında özel ve sosyal hayatı başta olmak üzere her anlamda olumsuz etkilenebilir. AİHM, bu tür bir mağduriyetin oluşması durumunda, başvurulacak bir hak arama yolu sunar.

• *Madde 14 - Ayrımcılıkla Mücadele:* Madde, üye devletlerin, temel hakları kullanırken ayrımcılık yapmamalarını sağlar. Mobbing genellikle cinsiyet, ırk, etnik köken, engellilik, yaş veya benzeri sebeplerle hedef alınan bireylere uygulanır. İşyerinde ayrımcılığa uğrayan çalışanlar, mobbing uygulamalarına karşı yasal koruma arayabilirler. Bu madde kapsamında AİHM tarafından mobbingin de ayrımcılık içeren bir davranış olup olmadığı değerlendirilebilir.

*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM):*

AİHM, mobbing ile ilgili başvurularda genellikle şu kriterlere göre değerlendirme yapar:

- *İşkence veya İnsanlık Dışı Muamele Uğrama:* Mobbing, bir kişiye karşı sürekli ve sistematik olarak uygulanan psikolojik şiddet olduğunda, bu kişinin onurunun zedelenmesi ve işyerindeki sağlıklı çalışma koşullarının ihlali söz konusu olabilir.
- *Çalışanların Korunması:* Devletler, işyerinde çalışanlarının psikolojik şiddet ve mobbingden korunması için gerekli tedbirleri almalıdır. AİHM, mobbing gibi psikolojik şiddet türlerinin engellenmesi ve mağdurların korunması için devletlerin yükümlülüklerini ihlal etmelerini engellemeye çalışır.

- İç Hukuk Yollarının Tükenmesi: AİHM, başvurularda yerel yargı organlarının, mobbing gibi durumlarla ilgili etkili çözüm yolları sunmadığı durumlarda başvuruları dikkate alır. Eğer bir kişi, mobbing mağduru olduktan sonra iç hukuk yollarını tüketmediyse AİHM'e başvuramaz. Ancak yerel yargı organlarının etkisiz olduğu ve mağdurun korunmadığı durumlarda AİHM devreye girebilir.

AİHM, mobbing veya işyerinde psikolojik şiddet ile ilgili doğrudan kararlar vermemiş olsa da, mobbing ile bağlantılı başvurularda temel insan hakları ihlalleri çerçevesinde kararlar vermiştir. AİHM, mobbingin psikolojik bir şiddet türü olarak kabul edileceği ve bu tür davranışların kişisel hakları ihlal edebileceği konusunda çeşitli davalarda karar almıştır.

Öne çıkan bazı kararlar:

- *Vasiliasukas v. Lithuania* (2015): Bu davada, Litvanya'da çalışan bir birey, kendisine işyerinde yapılan kötü muameleyi, kişisel hakların ihlali olarak ileri sürmüştür. AİHM, işyerindeki mobbing ve kötü muameleye karşı çalışma koşullarının önemli olduğu kararına varmıştır.
- *Çam v. Türkiye* (2008): Türkiye'den bir başvuruda bir kamu görevlisinin işyerinde mobbing nedeniyle ruhsal sağlığının olumsuz etkilendiği ve bu durumun AİHS'nin 3. maddesine aykırı olduğuna karar verilmiştir. Bu dava, işyerinde psikolojik şiddetin insanlık dışı muamele olarak kabul edilebileceğini göstermektedir.

*Avrupa Sosyal Şartı (1961)*: Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen bu belge, çalışanların haklarını güvence altına alırken, özellikle psikolojik şiddet ve mobbing gibi olgulara karşı önlemler alınması gerektiğini belirtir. Bu şart, her devletin, çalışanla-

rının psikolojik güvenliğini sağlamak için önlemler alması gerektiğini vurgular.

- *Madde 2 – Çalışma Koşulları ve Sağlık*: Bu madde, çalışanların sağlıklı ve güvenli çalışma koşullarına sahip olmasını talep eder. Mobbing, psikolojik şiddet ve çalışanların ruhsal sağlığı üzerinde olumsuz etkiler oluşturabilir. Bu bağlamda, mobbing, sağlıklı bir çalışma ortamının sağlanması yükümlülüğünü ihlal edebilir. Yani işverenler, çalışanlarının psikolojik şiddet ve mobbinge uğramalarını engellemek için gerekli tedbirleri almak zorundadır.

- *Madde 3 – Çalışanların Güvenliği*: Bu madde, işyerinde güvenliği sağlamaya yönelik düzenlemeleri içerir. İşyerinde güvenlik sadece fiziki değil, aynı zamanda psikolojik güvenliği de kapsar. Mobbing, bir çalışanın psikolojik güvenliğini tehdit eder, dolayısıyla bu madde dolaylı olarak mobbing ile mücadeleye de katkı sağlar.

- *Madde 20 – Eşitlik ve Ayrımcılıkla Mücadele*: Mobbing uygulamaları, genellikle ayrımcılık, ırkçılık, cinsiyetçilik gibi önyargılarla bağlantılı olabilir. Avrupa Sosyal Şartı, ayrımcılıkla mücadeleye dair önemli ilkelere sahiptir. Mobbing, çalışanların cinsiyet, ırk, yaş, engellilik gibi sebeplerle hedef alındığında bu maddeye aykırı bir durum ortaya çıkar. Avrupa Sosyal Şartı, eşitlik ilkesini sağlamak için devletlerin ve işverenlerin yükümlülükler getirmesini sağlar.

- *Madde 26 – Sosyal Hizmetler*: Çalışanların karşılaştıkları psikolojik şiddet ve mobbing gibi durumlarla baş edebilmesi için sosyal destek ve rehberlik hizmetlerinin sağlanması gerektiği vurgulanır. Mobbing mağdurları, yalnızca hukuki haklarını aramakla kalmayıp aynı zamanda

psikolojik destek ve sosyal hizmetlerden de yararlanabilmelidir.

**AB Direktifleri:** Avrupa Birliği, işyerlerinde şiddet, ayrımcılık ve mobbing gibi durumların önlenmesi için çeşitli direktifler yayınlamıştır. 2002/73/EC Direktifi, kadın çalışanların işyerinde cinsel tacize karşı korunmalarını sağlayan bir düzenleme sunarken 2006/54/EC Direktifi de ayrımcılıkla mücadelede öngörür. Bu direktifler, mobbingin ve yıldırmanın işyerindeki etkilerini en aza indirmek için devletleri ve işverenleri harekete geçirmeyi hedefler.

**İşyerinde Şiddet ve Tacize Karşı AB Stratejisi (2014):** AB, işyerlerinde psikolojik şiddet ve tacizle mücadele etmek amacıyla bir strateji belirlemiştir. Bu strateji, işverenlere mobbing ve diğer şiddet türleri ile mücadele için gerekli prosedürleri uygulamaları gerektiğini hatırlatmaktadır. Ayrıca, çalışanların bu tür davranışlardan korunmasını sağlamaktadır.



### **İç Hukuk Açısından Mobbingin Değerlendirilmesi**

Türkiye’de mobbing, yani işyerinde psikolojik taciz ve yıldırma konusu, hukuki düzenlemelerle belirli bir çerçeveye oturtulmuş olmasa da, çeşitli yasal mevzuatlar ve genel prensipler çerçevesinde mobbinge uğrayan çalışanlar için koruma sağlanmak-

tadır. Mobbing, doğrudan yasalarla ele alınmamış olmasına karşın, bazı düzenlemeler aracılığıyla bu tür durumlarla mücadele edilmektedir.

**A) Türk Borçlar Kanunu:** Türk Borçlar Kanunu, iş ilişkilerinde çalışan haklarını korumaya yönelik bazı düzenlemeler getirmiştir. Mobbing, doğrudan bu kanunda yer almasa da, işçi ile işveren arasındaki sözleşme ilişkisinde çalışanın haklarının ihlali, kişilik haklarının zedelenmesi gibi durumlar (*haksız fiil uygulamaları*) işyeri sorumluluğuna dâhildir. İşveren, çalışanın sağlıklı ve güvenli bir ortamda çalışmasını sağlamak zorundadır. Mobbing, çalışan için hem psikolojik hem de fiziksel sağlık açısından tehlikeli olabilir. İşveren, mobbingi önlemek ve engellemek için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

- **Madde 417 (İşçinin kişiliğinin korunması):** İşveren, çalışanın kişiliğini korumak ve saygılı davranmak zorundadır. Mobbing, çalışanın kişilik haklarını ihlal eden, aşağılayan bir davranış biçimidir. Bu nedenle, işverenin mobbinge karşı koruyucu tedbirler alması gerekmektedir.

**B) İş Kanunu:** İş Kanunu, mobbingin doğrudan tanımını yapmasa da, çalışanların işyerindeki haklarını koruyan düzenlemeler sunar. Bu kanun, işçilerin haklarının korunmasını ve işyerinde sağlıklı bir çalışma ortamının sağlanmasını hedefler.

- **Madde 5 (Eşit Davranma Yükümlülüğü):** İşverenin, çalışanlarına eşit şekilde davranma zorunluluğu vardır. Bu madde, mobbinge uğrayan bir çalışanın, ayrımcılığa uğradığını iddia etmesine olanak sağlar. Mobbing çoğu zaman ayrımcılık (cinsiyet, yaş, etnik köken vb.) üzerinden yapılabileceği için, bu maddenin ihlali mobbing ile ilişkilendirilebilir.



- *Madde 24 (İşçinin Derhal Fesih Hakkı):* İşçinin, işyerinde mobbing veya başka bir haksız muameleye uğraması durumunda iş sözleşmesini haklı nedenle feshetme hakkı vardır. Bu madde, mobbinge uğrayan bir işçiye haklı fesih hakkı tanıır.

**C) Türk Ceza Kanunu:** Türk Ceza Kanunu'nda mobbing doğrudan bir suç olarak yer almasa da, mobbinge yol açabilecek bazı suçlar bulunmaktadır. Bu suçlar, mobbingin bir boyutu olan psikolojik şiddeti hedef alabilir.

- *Madde 96 (Eziyet):* Bu madde, bir kişinin başkasına psikolojik veya fiziksel şiddet uygulaması durumunda cezalandırılmasını öngörür. Mobbing, bir kişiye sistematik olarak yapılan psikolojik şiddet olduğundan mobbing mağduru bu madde kapsamında başvurabilir.
- *Madde 106 (Tehdit):* Mobbing ile tehdit edici bir dil kullanılması durumunda çalışan bu maddeye başvurabilir.
- *Madde 125 (Hakaret):* Mobbing, genellikle ha-

karet, küçümseme, alay etme gibi davranışları içerir. Bu tür hareketler, Türk Ceza Kanunu'nun hakaretle ilgili hükümleri kapsamında cezalandırılabilir.

**D) İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu:** Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, çalışanların psikolojik ve fiziksel sağlıklarını korumaya yönelik bir dizi düzenleme içerirken mobbing de bu kanunun ihlal edilen unsurlarından biridir. Kanun, çalışanların güvenliğini sağlamak için alınması gereken önlemleri belirtirken aynı zamanda çalışanlara işyerinde maruz kaldıkları tehlikeler ve psikolojik baskılar hakkında bilgi verilmesini ve bu durumların önlenmesini sağlar. Kanunun 4. maddesi uyarınca, işverenlerin temel sorumluluğu, personelin sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamında çalışabilmelerini sağlamaktır. Bu kapsamda mobbing gibi psikolojik şiddet türlerinin engellenmesi, işyerindeki çalışma koşullarının sağlıklı ve güvenli bir hale getirilmesi işverenlerin yükümlülükleri arasında yer alır.

*İşverenin Yükümlülükleri*

• *Çalışanların Psikolojik Güvenliği*: İSG Kanunu, işyerinde sadece fiziksel güvenliği değil, aynı zamanda psikolojik güvenliği de korumayı hedefler. Mobbing, psikolojik bir şiddet türü olduğu için, işverenlerin mobbingin engellenmesine yönelik politikalar geliştirmeleri beklenir. Çalışanlar üzerinde sürekli bir psikolojik baskı, sağlıklı bir çalışma ortamı oluşturmamaktadır. İşveren, bu durumu engellemekle yükümlüdür.

• *Risk Değerlendirmesi*: İSG Kanunu'nun 4. ve 10. maddeleri gereğince işverenler, işyerindeki tüm riskleri değerlendirmelidir. Psikolojik şiddet, işyerinde karşılaşılan bir risk olarak kabul edilmektedir. İşverenler, mobbing gibi durumları önlemek için risk değerlendirmeleri yapmalı ve bu tür psikolojik tehlikelerin önüne geçmek amacıyla gerekli önlemleri almalıdır.

• *Eğitim ve Bilgilendirme*: İşveren, çalışanlara işyerindeki olası tehlikeler hakkında bilgilendirme yapmak ve eğitmekle yükümlüdür. Mobbing konusunda da eğitim vererek, çalışanları bu tür davranışların ne şekilde meydana geldiği, hangi durumların mobbing oluşturduğu ve nasıl müdahale edileceği konusunda bilgilendirmelidir.

• *İşyerinde Sağlıklı İletişim Ortamı Sağlama*: Mobbing, genellikle sağlıklı olmayan bir iletişim ortamının sonucu olarak ortaya çıkar. İSG Kanunu, işverenlere işyerindeki iletişim kanallarını düzenleme ve çalışanlar arasında olumlu bir ilişki kültürü oluşturma sorumluluğu verir. Sağlıklı bir iletişim ortamı, mobbingin önlenmesine yardımcı olur.

#### *Çalışanların Hakları ve Güvenceleri*

• *Sağlık ve Güvenlik*: İşyerinde mobbing gibi durumlarla karşılaşan çalışanlar, İSG Kanunu kapsamında sağlıklı ve güvenli bir çalışma orta-

mına sahip olma hakkına sahiptirler. Mobbinge uğrayan bir çalışanın psikolojik sağlığı tehlikeye girebilir. Bu durumda çalışan, İSG Kanunu'na dayanarak psikolojik şiddetin ortadan kaldırılmasını ve sağlıklı bir ortam sağlanmasını talep edebilir.

• *Yasal Başvuru Hakları*: Mobbing mağdurları, işyerinde maruz kaldıkları psikolojik şiddeti belgeleyebilir ve işyerindeki uygulamalara karşı şikâyetçi olabilirler. İSG Kanunu, işyerindeki olumsuz koşulları düzenleyerek çalışanların psikolojik şiddetten korunmasına yönelik devletin sorumluluk taşımasını sağlar.

• *İş Sağlığı ve Güvenliği Komiteleri*: İşyerinde sağlıklı bir ortam sağlamak için, işyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Komiteleri kurulması gerekir. Bu komiteler, çalışanların karşılaştığı tehlikeleri, mobbing gibi psikolojik baskıları ve diğer sağlıksız çalışma koşullarını inceleyebilir ve bu konuda çözüm önerileri sunabilir.

**E) Türk Medeni Kanunu:** İşçiler ve işverenler, işyerindeki iş ilişkilerinin ifası sırasında birbirlerine, Kanunun 2. maddesi (Dürüst Davranma) ve 3. maddesinde (İyiniyet) bulunan amir hüküm gereği, dürüstlük ve iyiniyet kurallarına uygun şekilde davranmak zorundadırlar. Kanunun 23. maddesine göre bir kimse, hak ve fiil ehliyetlerinden kısmen de olsa vazgeçemez. Kişi, özgürlüklerinden vazgeçemez veya onları hukuka ya da ahlaka aykırı olarak sınırlayamaz. Kanunun 24. maddesine göre ise hukuka aykırı olarak kişilik hakkına saldırılan kimse hâkimden, saldırıda bulunanlara karşı korunmasını isteyebilir. Kişilik hakkı zedelenen kimsenin rızası veya daha üstün nitelikte özel veya kamusal yarar ya da kanunun verdiği yetkinin kullanılması sebeplerinden biriyile haklı kılınmadıkça, kişilik haklarına yapılan her



saldırı hukuka aykırıdır. Mobbing nedeniyle mağdur olan çalışanın bu maddelerden faydalanıp, Kanunun 25. maddesinde öngörülen yollardan birini kullanarak mobbingin ortadan kaldırılmasını isteme hakkı mevcuttur.

#### **F) İdare Hukuku Bakımından Değerlendirme:**

Mobbing ve yıldırma, işyerlerinde özellikle kamu sektöründe çalışanlar arasında yaygın olan, çalışanların psikolojik baskılar ve tacizler nedeniyle iş performanslarının düşmesi, ruhsal ve fiziksel sağlıklarının bozulması gibi olumsuz sonuçlar doğuran davranışlardır. İdare hukuku çerçevesinde mobbing veya yıldırma, kamu görevlilerinin çalışma ortamlarında idare tarafından gerçekleştirilen kötü muamele ve psikolojik taciz ile ilgili bir sorundur. Bu sorun, sadece özel sektörde değil, devletin ve kamu kurumlarının işleyişinde de önemli bir hak ihlali konusu olabilmektedir. İdare hukuku çerçevesinde bir değerlendirme yapılacak olması halinde kamu idaresinin, kamu görevlilerine karşı birçok yükümlülüğe sahip olduğu görülecektir;

- *Çalışma Koşullarını İyileştirme Yükümlülüğü:* Kamu kurumları, çalışanlarına uygun çalışma koşullarını sağlamak zorundadır. Bu, sadece fiziksel koşulları değil, psikolojik ortamı da kapsar. Mobbing ve yıldırma gibi olumsuz davranışların engellenmesi idarenin yükümlülüğündedir.
- *Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı:* Kamu görevlilerinin birbirlerine karşı eşit haklara sahip olmaları gerekir. Mobbing uygulamaları, açık bir eşitsizlik ve ayrımcılık oluşturur. Bu tür davranışlar, idarenin hukuka aykırı hareketi olarak değerlendirilir.
- *İyi Yönetim İlkesi:* Kamu görevlilerinin işyerinde karşılaştıkları psikolojik şiddet ve yıldırma, iyi yönetim ilkesi çerçevesinde değerlendirilebilir.

Devlet, yönetiminde sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamı sağlamak zorundadır.

Devlet memurlarının hakları ve görevleri ile ilgili düzenlemeleri içeren 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu görevlilerinin işyerlerinde karşılaştıkları mobbing gibi olumsuz durumlara karşı da dolaylı yoldan düzenlemeler sunmaktadır. Kanunun 125. maddesinde devlet memurlarının uyması gereken davranışlar belirtilirken mobbing ve yıldırma gibi olumsuz davranışlar, disiplin suçu kapsamında değerlendirilebilir. Bu madde, idarenin mobbing davranışlarına karşı gerektiğinde disiplin cezası uygulayabileceğini ve mobbing uygulayan yöneticilerin veya çalışanların cezalandırılabilirliğini belirtir.

İdari yargı alanında mobbing kavramının iki taraflı ele alınması gerekmektedir. Öncelikle disiplin boyutu, başka bir ifadeyle eylemi gerçekleştiren disiplin cezası ile tecziye edilmesine ilişkin olan kısmı, diğer bir boyutu ise idari birimlerin idare hukuku araçları ile (işlem, işlemler silsilesi) çalışanın yıldırması durumu. Bu bağlamda mobbing kavramının bu alanlarda idari işlem ile vücut bulduğu görülmektedir.

- Sicil
- Geçici görevlendirme (görev yeri değişikliği)
- Mesleğin (unvanın) gerektirdiği görevleri vermemesi
- Atama (atamama)
- Özlük haklarının yerine getirilmemesi
- Disiplin soruşturması açılması (*Disiplin soruşturması mobbing eyleminin önlenmesi ve cezalandırılması için eylemi yapan amir ya da çalışana yönelen bir süreç olmakla birlikte aynı zamanda bir işlem olması nedeniyle mobbingde*

*bulunmak için yönetim tarafından kullanılan bir araç olarak da karşımıza çıkmaktadır)*

ve bunlardan ayrı tazminat.

İdari yargı alanında davacıların mobbing ile karşılaşmaları durumunda başvuracakları iki yol vardır; birincisi iptal davası (*mobbing oluşturan işlemler silsilesinin iptal edilmesi için*) ikincisi tam yargı bir başka ifade ile tazminat davasıdır. Tazminat davaları için burada şu hususu belirtmek gerekir ki; idari yargıda bir kamu hukuku ilişkisinden kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargının görev alanını oluşturduğu ve kişilere ya da özel hukuk tüzel kişilerine karşı dava açılmadığı için burada açılacak tazminat davaları mobbing eylemini yaptığı ileri sürülen yönetici veya çalışana yöneltilmeyeceğinden mobbing eylemini yapanın kurumuna bir başka ifadeyle çalışılmakta olan kuruma karşı açılabilir. Ancak burada yine bir ikili ayırım söz konusudur; eğer mobbing işlem tesis edilmesi suretiyle idare tarafından yapılıyorsa zaten mobbingi oluşturan idari işlemler nedeniyle uğranılan manevi zarar, hukuki dayanak alınarak dava açılması söz konusudur. Ancak bir çalışanın eylemiyle, kişisel kusuruyla mobbing söz konusu ise burada idareye karşı açılacak dava için ancak idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğüne ilişkin maddeler dayanak alınarak ve hukukun genel ilkelerine göre dava açılabilir.

**\*G) 2025/3 Sayılı, İş Yerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi\***: 2025/3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile iş yerlerinde mobbingin önlenmesine yönelik önemli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. İşverenlerin ve çalışan-

ların hak ve yükümlülüklerini bilmesi, sağlıklı bir iş ortamının oluşturulması açısından büyük önem taşımaktadır. Genelgede mobbingin, çalışanların iş yerlerinde kasıtlı ve sistematik olarak belirli bir süre aşağılanması, küçümsenmesi, dışlanması, kişiliğinin ve saygınlığının zedelenmesi, kötü muameleye tabi tutulması, yıldırılması ve benzeri şekillerde ortaya çıktığı belirtilmiş, mobbinge maruz kalan çalışanların başvurularını aşağıdaki resmî mercilere iletebilecekleri belirtilmiştir.

- Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER)
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Dilekçe Komisyonu
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Merkezi (ALO 170)
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK)
- İlgili Mevzuatta Belirtilen Usullere Göre Çalıştıkları Kurum veya Kuruluş.

Genelgede, çalışanların psikolojik tacizden korunması ve psikolojik tacizle mücadele edilmesi amacıyla alınan tedbirler maddeler hâlinde sıralanmıştır.

1. İş yerlerinde psikolojik tacizle mücadeleye yönelik ülke çapında politikaların belirlenmesine katkı sağlamak, eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini koordine etmek, araştırma ve inceleme yapmak veya yaptırmak, rapor, rehber ve bilgilendirme dokümanları hazırlamak, kamuoyunu bilgilendirme çalışmalarını yürütmek amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde ku-

6 (06 Mart 2025 tarihli ve 32833 sayılı Resmî Gazete, 2025/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi)

riyan Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu yeniden teşkil ettirilmiştir.

2. İşveren, yönetici ve tüm çalışanlar, psikolojik taciz olarak değerlendirilebilecek, temel hak ve özgürlüklerin ihlali anlamına gelen her türlü eylem ve davranıştan kaçınacaklardır.
3. İş yerlerinde psikolojik tacizle mücadele öncelikle işveren ve yöneticilerin sorumluluğundadır. İşveren ve yöneticiler, iş yerlerinde psikolojik taciz olarak değerlendirilebilecek veya buna bağlı olarak ortaya çıkabilecek her türlü riski gözetecek, önleyici ve koruyucu politikalar geliştireceklerdir.
4. İş yerlerinde psikolojik tacize yönelik farkındalığın artırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri düzenlenecek ve yaygınlaştırılacaktır. Eğitim programlarında psikolojik taciz konusuna yer verilecek, tüm çalışanlara çalışma hakları ile başvuru mekanizmaları hakkında gerekli bilgilendirme yapılacaktır.
5. İş yerlerinde psikolojik taciz iddialarının araştırılması ve soruşturulmasında gizliliğe ve kişilerin özel hayatlarının korunmasına özen gösterilecek, ayrıca gerçeğe aykırı psikolojik taciz iddialarıyla kurum ve kuruluşların itibar ve saygınlıklarına zarar verilmemesi için azami dikkat ve hassasiyet gösterilecektir. Süreç ivedilikle yürütülecektir.
6. Toplu Sözleşme ve Toplu iş sözleşmelerinde psikolojik tacizle ilgili önleyici ve koruyucu hükümler bulunmasına özen gösterilecektir.
7. ALO 170 hattında görevli psikologlar aracılı-

ıyla, psikolojik tacize maruz kalan çalışanlara bilgilendirme yapılmasına, yardım ve destek sağlanmasına titizlikle devam edilecektir.

İş yerlerinde psikolojik taciz (mobbing), çalışanların verimliliğini düşüren, ruh sağlığını olumsuz etkileyen ve kurumsal itibar kaybına yol açabilen önemli bir sorundur. Psikolojik taciz, bir veya birden fazla çalışanın sistematik olarak psikolojik baskıya maruz bırakılması ve bu durumun bireyin iş performansını ve psikolojik sağlığını olumsuz etkilemesi olarak tanımlanmaktadır. 2025/3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile bu tanım daha ayrıntılı hâle getirilmiş ve işverenler ile çalışanlar için yükümlülükler netleştirilmiştir. Yeni düzenleme ile işverenlerin, çalışanlarına karşı her türlü psikolojik tacizi önleme yükümlülüğü vurgulanmıştır. Psikolojik tacizin tespit edilmesi ve önlenmesine yönelik mekanizmaların kurulmasının işverenlerin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

### **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Rolü**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, işyerindeki çalışma koşullarını denetleyen ve iyileştiren bir devlet organıdır. Mobbing, psikolojik şiddet veya yıldırma, işyerindeki çalışma ortamını olumsuz etkileyebilecek bir durumdur. Bakanlık, işyerlerinde güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarının sağlanması için denetim yapar. Ayrıca, çalışanların mobbinge uğramamaları için rehberlik hizmetleri sunar ve şikâyetleri değerlendirir.

## **Çalışanların Haklarını Koruma Mekanizmaları**

**1. İç Mekanizmalar:** İşyerlerinde mobbing ile mücadele etmek için işverenler nezdinde bazı düzenlemeler ve mekanizmalar hayati öneme sahiptir.

Devletin, mobbingin önlenmesi ve mağdurların korunması konusunda etkin bir rolü vardır. Bu rol, yasal düzenlemeler, denetim organları ve çözüm yollarıyla kendini gösterir.

**a) İşveren Düzenleyici İşlemleri (Yönetmelikler):** İşyerlerinde mobbingin önlenmesi için işverenlerin belirlemesi gereken yazılı politikalar ve yönetmelikler oldukça önemlidir. Bu yönetmelikler, mobbingin ne olduğu, nasıl tanımlandığı, hangi davranışların mobbing kapsamına girdiği ve bu tür durumlarla karşılaşıldığında neler yapılması gerektiği hakkında bilgi verir.

- *Mobbing Politikası:* İşyerinde mobbingin tanımlanması ve bu tür davranışların açıkça yasaklanması gerekir. Şirket politikaları, mobbingin ne olduğu, hangi davranışların mobbing sayılacağına dair net bir tanım yapmalıdır. Ayrıca, çalışanların mobbing ile karşılaştıklarında izleyebilecekleri yollar ve hakları açıkça belirtilmelidir.

- *Davranış Kuralları ve Etik İlkeler:* Çalışanların birbirine karşı nasıl davranmaları gerektiğiyle ilgili etik kurallar belirlenmelidir. Bu kurallar, mobbing davranışlarının oluşmasını engellemeye yönelik olacaktır.

**b) Şikâyet Mekanizmaları:** İşyerlerinde mobbing ile karşılaşan bir çalışanın, mağduriyetini dile getirebilmesi için açık, güvenli ve etkili bir şikâyet mekanizması olmalıdır. Bu mekanizmalar, çalışanların korkusuzca şikâyetlerini

iletebileceği, anonim olarak başvurabileceği, hızlı ve etkili çözümler alabileceği sistemler olmalıdır.

- *Anketler ve Geri Bildirim Sistemleri:* Çalışanların anonim bir şekilde mobbing hakkında geri bildirimde bulunabileceği anketler ve dijital platformlar kullanılabilir.

- *Gizli İhbar Hattı:* Çalışanlar, doğrudan şikâyette bulunmaktan çekiniyorlarsa, gizli ihbar hattı veya dijital platformlar aracılığıyla mobbing hakkında bilgi verebilirler.

- *İnsan Kaynakları Departmanı ve Yönetim:* Şikâyetlerin direkt olarak insan kaynakları departmanına iletilmesi gereklidir. Bu departmanlar, gelen şikâyetleri dikkatle incelemeli ve adil bir şekilde değerlendirmelidir.

**2. Dış Mekanizmalar:** Devletin, mobbingin önlenmesi ve mağdurların korunması konusunda etkin bir rolü vardır. Bu rol, yasal düzenlemeler, denetim organları ve çözüm yollarıyla kendini gösterir.

**a) İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimleri:** Devlet, işyerlerinin İş Sağlığı ve Güvenliği (İSG) açısından düzenli olarak denetimini yapar. Mobbing de işyerinde psikolojik bir risk oluşturduğu için, İSG denetimleri kapsamında ele

alınmalıdır. Çalışanların psikolojik sağlığını tehdit eden ortamlar denetlenebilir ve raporlanabilir.

**b)** Çalışma Bakanlığı ve Çalışma Denetmenleri: Çalışma Bakanlığı ve bağlı denetmenler, işyerlerini denetleyerek işverenlerin mobbing gibi durumları önleyici önlemleri alıp almadıklarını kontrol eder. Eğer bir işyerinde mobbing ile ilgili ciddi bir sorun varsa ilgili bakanlık bu konuda denetim yaparak gerekli düzenlemeleri ve müdahaleleri gerçekleştirir.

**c)** Diğer Kurumlar: İŞKUR, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Ombudsmanlık Kurumu, Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Dilekçe Komisyonu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik İletişim Merkezi (ALO 170)

**d)** Hukuki Çözümler: Çalışanlar, mobbing ile karşılaştıklarında yasal haklarını kullanarak dava yoluna başvurabilirler. Mobbing mağdurları, İş Mahkemeleri'ne başvurarak, tazminat talep edebilirler. İş Mahkemesi, mobbingin iş yerindeki çalışma şartlarını ve kişinin psikolojik sağlığını tehdit ettiğine karar vererek, işçinin ihlale uğramasını önler. Mobbing, hakaret, tehdit veya iftira gibi suçlara dönüşebileceği için, Ceza Mahkemesi'ne başvurulabilir. Ceza davaları, özellikle mobbingin kişisel hak ihlallerine yol açtığı durumlarda önem kazanır.

**e)** Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

Uluslararası platformlarda da mobbing ile mücadeleye yönelik mekanizmalar bulunmaktadır. Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) bir üyesi olarak bu tür düzenlemelere uymakla yükümlüdür. Ayrıca çalışanlar, iç hukuk yollarını

tükettikten sonra Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurarak onurlarının ve haklarının korunmasını talep edebilirler.

### **3. Çalışanların Hakları ve Korunma Yolları:**

Mobbing mağduru olan çalışanların hakları, yasal düzenlemelerle güvence altına alınmıştır. Çalışanlar, aşağıdaki haklara sahiptir:

- *Sağlıklı Çalışma Ortamı Hakkı:* Çalışanlar, psikolojik şiddetten korunmuş bir çalışma ortamında çalışmayı hak ederler. Bu hak, İSG Kanunu ve İş Kanunu ile korunur.

- *İşten Çıkarma Durumunda Tazminat Hakkı:* Eğer mobbing nedeniyle bir çalışan işten çıkarılırsa, haksız fesih gerekçesiyle tazminat talep edebilir.

- *Fiziksel ve Psikolojik Sağlık Hakkı:* Mobbing, çalışanın fiziksel ve psikolojik sağlığını olumsuz etkileyebilir. Bu durumda, çalışanın tedaviye yönelik sağlık hizmetlerinden faydalanma hakkı vardır.

- *Çalışma Koşullarının Düzeltilmesi:* Mobbing mağduru bir çalışan, işvereninden çalışma koşullarının iyileştirilmesini talep edebilir.

### **4. İşyerlerinde Farkındalık Oluşturma ve Eğitim Programları:**

İşyerlerinde mobbing ve yıldırma ile mücadele için eğitim ve farkındalık oluşturma programları büyük önem taşımaktadır.

*Mobbing Eğitimi:* Çalışanlara mobbingin tanımı, belirtileri ve önlenmesi hakkında eğitimler verilebilir. Ayrıca, yöneticiler için mobbing ile mücadeleye yönelik özel eğitimler düzenlenebilir.

*Farkındalık Kampanyaları:* Mobbing hakkında farkındalık oluşturmak için çeşitli kampanyalar

düzenlenebilir. Bu kampanyalar, çalışanların mobbing konusunda daha bilinçli olmasını sağlar.

**5. Psikolojik Destek ve Rehberlik Hizmetleri:** İşyerlerinde mobbing mağdurlarına yönelik psikolojik destek ve rehberlik hizmetleri de sağlanabilir. Psikolojik destek, çalışanların yaşadıkları travmayı atlattıklarına yardımcı olur.

- *Danışmanlık Hizmetleri:* Mobbing mağdurları için işyerinde rehberlik ve psikolojik danışmanlık hizmetleri sunulabilir.
- *Psikolog ve Terapi Desteği:* Çalışanlar, profesyonel bir psikologdan terapi alarak yaşadıkları travma ve stresle başa çıkabilirler.



### Sendikalar ve Mobbing

Sendikalar, üyelerinin karşılaştıkları mobbing olaylarını çözmek ve önlemek için çeşitli yollarla etkin bir şekilde müdahale etmeye çalışmaktadırlar. Bu rol, hem bireysel düzeyde çalışanların korunması hem de genel işyeri ortamının iyileştirilmesi açısından oldukça önemlidir. Sendikaların; mobbingin tanımını, etkilerini ve korunma yollarını üyelerine anlatmak için çeşitli eğitim programları düzenlediklerini, kapsamlı programları tertip ettiklerini, çalıştay, kongre vb. toplantılar gerçekleştirerek bilinç düzeylerini artırdıklarını ve bunları raporlaştırdıklarını görmekteyiz. Bu programlarla, mobbingin sadece çalışanları değil, işyerinin genel verimliliğini, ailenin huzu-

runu da olumsuz etkilediği konusunda devletin, işverenlerin ve çalışanların bilgilendirilmesi hedeflenmektedir. Bunun yanında mobbing mağduru olan çalışanlara, sendikalar hukuki destek sağlayarak yasal hakları ve başvurulacak merciler hakkında rehberlik yapmaktadırlar. Toplu sözleşme tekliflerinde mobbing ve psikolojik tacizle ilgili özel maddelere yer vererek, işyerinde bu tür davranışlara karşı daha sağlam hukuki koruma sağlanmaya çalışıldığı da ayrı bir gerçekliktir.

Özellikler **Memur-Sen Konfederasyonu'nun** mobbing konusunda bugüne kadar yapmış olduğu çalışmalar gerek akademik literatür gerekse çalışma hayatı bakımından oldukça önemlidir.

Memur-Sen'e bağlı Eğitim-Bir-Sen'in "**Öğretmenlerin Yıldırma Algısı ve Tecrübeleri Araştırması (Mobbing)**" mobbingin bir şiddet türü olarak tanımlanması konusundaki bilinç eksikliğini ön plana çıkaran, farkındalık çalışmaları yapılmasının gerekliliğini ortaya koyan önemli bir çalışmadır. Araştırma öncelikle, öğretmenlerin yıldırma algı ve tecrübelerini ölçmeye yönelik, ulusal çapta gerçekleştirilen ilk araştırma olması açısından da oldukça önemlidir. 12 ilde, kamuda çalışan 2039 öğretmenle yüz yüze anket tekniği uygulanarak elde edilen verilere göre öğretmenlerin yaklaşık yarısının (%45,7), bir diğer ifadeyle, her 2 öğretmenden biri, meslek yaşamları boyunca, bir şekilde mobbinge maruz kalmıştır. Buna göre, araştırmaya katılan öğretmenlerin yaklaşık %39,2'si en çok etkilendikleri yıldırma, en az haftada bir kez maruz kaldığını, %24'ü ise en çok etkilendikleri yıldırmanın altı aydan daha uzun bir süre sürdüğünü bildirmiştir. Kısaca araştırma sonuçları, teoride yıldırmanın iki temel belirleyeni olarak kabul edilen; yıldırma maruz kalma sıklığı (en az haftada bir kez) ve yıldırma süresi (en az altı ay)

ölçeğine göre değerlendirildiğinde, öğretmenlerin maruz kaldıkları yıldırma önemli ölçüde etkilendiklerini göstermektedir. Yıldırma, literatürde iş yerinde yaşanan bir şiddet türü olarak kabul edilmektedir. Bu araştırma, öğretmenler arasında, yıldırma ile ilgili farkındalığın oluşmasına ve/veya artmasına sağlayacağı katkı açısından da önemlidir. Bu nedenle araştırmanın, yıldırmanın insan hakları ihlali açısından bir suç sayılarak, cezai yaptırıma bağlanması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına yönelik girişimlere katkısı oldukça büyüktür<sup>7</sup>.

Memur-Sen'e bağlı Sağlık-Sen'in sağlık alanında çalışan kadınlar üzerinde yapmış olduğu **“Sağlıkta Kadın Çalışan ve Sorunları Araştırması”** sağlık sektöründe görev yapan kadınların sorunlarını belirleme ve çözüm önerileri sunma anlamında bir diğer önemli çalışmadır. 1341 sağlık çalışanı ile yapılan anket sonuçlarına göre “Yöneticiler mobbing konusunda gerekli önlemleri alırlar” önermesine katılım oranı %32,9 gibi düşük bir oranda kalmıştır. Bu bulgu mobbing konusunda kurumların yeterli önlem almadıklarını göstermektedir. Söz konusu araştırma, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) de özellikle üzerinde durduğu “insanca çalışma koşulları” sloganı ile gerçeğe dönüşebilecek “insanca yaşam, yeterli yaşam standartı” kriterlerini yakalayabilmek için mobbing ve şiddet konusunda gerekli önlemlerin alınması, sağlık çalışanları ve bilhassa kadınlarımızın bu gibi durumlar esnasında ve sonrasında nasıl davranmaları gerektiğini bilmeleri için çeşitli eğitim programlarının hazırlanmasının gerekliliğini göstermiştir<sup>8</sup>.

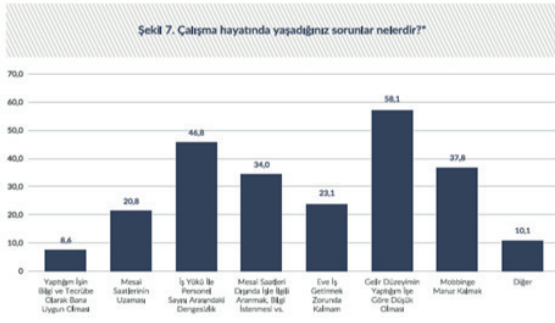
Memur-Sen tarafından 2022 yılında gerçekleş-

tirilen **“Kadın Kamu Görevlilerinin Sorunları Araştırması Tespitler ve Öneriler”** araştırmasında yer verilen sonuçlara göre, kadın kamu görevlilerinin çalışma hayatında yaşadıkları sorunlar içerisinde; kadınların %37,8'inin mobbinge maruz kaldığı belirlenmiştir. Aynı zamanda katılımcıların %67,9'u çalışma hayatında pozitif ayrımcılık görmediğini düşünürken, kadınların yönetici pozisyonlarda daha az bulunmasının nedenlerinden ilki olarak %74 oranla aile sorumlulukları, ikincisi %53,7 ile cinsiyete dayalı ayrımcılık olarak belirtilmiştir. Katılımcıların %25,1'i çalışma hayatında kadınlara özgü politikalarda olumlu gelişmeler olduğunu düşünmekteyken kararsız olanlarda bu oran %39,2'dir. Araştırmada kadınların yönetici pozisyonlarında yer almaları noktasında kadın olmalarından dolayı sorun yaşayacağını belirtenlerin oranı %44,5, kararsız olanların oranı %17,9'dur. Kadınların yönetici pozisyonlarında daha az bulunmasının öncelikli nedeni ise kadın kamu görevlilerine göre, %74 oranla aile sorumluluklarının kadına engel olmasıdır. Bu sorunu %53,7 ile cinsiyete dayalı ayrımcılık takip etmiştir. Raporda; kadın kamu görevlilerinin, gerek haklarının kullanımında gerekse kariyer süreçleri gibi pek çok alanda karşılaştıkları en büyük sorunlardan birinin mobbing olduğu ortaya konulmuştur. Bu bağlamda mobbingin insan hakları ve temel hak ve özgürlükleri ihlal eden bir şiddet türü olduğu göz önüne alındığında mobbinge yönelik farkındalık oluşturmak amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, sendikalar ve diğer sosyal taraflar aracılığıyla kamu kurum ve kuruluşlarında seminer, panel, konferans, çalıştay gibi eğitim ve bilgilendirme toplantıları düzenlenmesi; hem yönetici tutumları hem de

7 (Eğitim-Bir-Sen, “Öğretmenlerin Yıldırma Algısı ve Tecrübeleri Araştırması (Mobbing)”, Ankara 2015)

8 (Sağlık-Sen, “Sağlıkta Kadın Çalışan ve Sorunları Araştırması”, Ankara 2013)

çalışma ortamında karşılaşılan mobbing fiillerinin tespiti için “mobbing birimleri”nin kurulması; Alo 170 hattına gelen ihbar ve şikâyetlerin etkili bir şekilde soruşturulması; kadın kamu görevlilerine yönelik “mobbing/ psikolojik taciz” fiilini işlediği kesinleşenler hakkında ilgili mevzuatında belirtilen yaptırımların bir kat artırımıyla uygulanarak mobbingin engellenmesinin sağlanması hususları öneri olarak yer almıştır<sup>9</sup>.



Memur-Sen tarafından 25 Kasım Kadına Yönelik Şiddete Karşı Uluslararası Mücadele Günü'nden başlayarak 10 Aralık İnsan Hakları Günü'ne kadar devam eden 16 Günlük Aktivizm Kampanyası kapsamında, toplumda artan şiddet olaylarına, şiddetin küresel boyutta bir sorun oluşuna ve en çarpıcı yüzünün savaş ve çatışma ortamında ortaya çıktığına dikkat çekmek; kadına yönelik şiddetle mücadele söylemi altında sapkın ideolojilerin aile kurumunu ve değerlerimizi ifsad etme niyetlerini ifşa etmek ve şiddetle mücadelede çok yönlü, bütüncül, toplumsal uzlaşmaya dayanan politikalar belirlemek amacıyla 1 Aralık 2024 tarihinde **“Şiddet ve Çatışma Ortamında Kadın ve Aile Çalıştayı”** düzenlenmiştir. Çalışmaya 50'ye yakın sivil toplum kuruluşunun yönetimlerinden, başkanlık ve başkan yardımcılığı düzeyinde temsilciler ile 20'ye yakın akademisyen, aktivist, avukat,

yazar ve araştırmacı katılım sağlamış; müzakereci olarak fikirlerini, eleştirilerini ve çözüm önerilerini dile getirme fırsatı bulmuşlardır. Çalıştay sonunda yayınlanan sonuç bildirisinde; kadın kamu görevlilerinin, gerek haklarının kullanımında gerekse kariyer süreçleri gibi pek çok alanda karşılaştıkları en büyük sorunlardan birinin mobbing olduğu, kadın kamu görevlilerinin mobbingden korunması amacıyla kısa, orta ve uzun vadede politika önerilerine ihtiyaç duyulduğu, sosyal taraflar aracılığıyla ve periyodik aralıklarla kongre, konferans, seminer, panel gibi eğitim odaklı toplantılar düzenlenmesi gerektiği, kamu kurum ve kuruluşlarında içerisinde sendika temsilcisinin de yer aldığı “mobbing birimleri” kurulmasının ivedilikle gerçekleştirilmesi ifade edilmiştir. Bununla birlikte, psikolojik tacizin, yıldırmanın durdurulması ve bir daha tekrarlanmamasının sağlanması ancak hukuki korunma yollarının etkili olmasıyla mümkün olacağı gerçeğinden hareketle konuya ilişkin kapsamlı bir kanuni düzenleme yapılarak, işyerinde psikolojik tacizin somut olarak tanımlanması gerektiği, psikolojik tacizin önlenmesi için idareye düşen görev ve yetkilerin açıkça ortaya konulması, psikolojik taciz mağduru kamu görevlilerinin başvurabileceği hukuki korunma yolları ile psikolojik tacizde bulunanlara yönelik uygulanacak caydırıcı idari ve cezai yaptırımların hayata geçirilme gibi birçok öneriye yer verilmiştir<sup>10</sup>.

Memur-Sen bünyesinde faaliyet gösteren gençlik komisyonu Genç Memur-Sen tarafından,

Türkiye Ulusal Ajansı desteği ile Türkiye'nin yedi bölgesinde, özlük haklarının o bölgelerde kamu hizmeti sunan gençler tarafından değerlendirildi-

9 (Memur-Sen Kadınlar Komisyonu, “Kadın Kamu Görevlilerinin Sorunları Araştırması Tespitler ve Öneriler”, Ankara 2022)

10 (Memur-Sen Kadınlar Komisyonu, “Şiddet ve Çatışma Ortamında Kadın ve Aile Paneli/Çalıştay”, Ankara 2024)



ği yedi çalıştay bir ulusal zirve toplantısı sonuçlandırılmıştır. Yaklaşık 2000 genç kamu görevlisinin katıldığı anket sonuçları ile ortaya konan çalıştay çıktıları **“Genç Memurların Özlük Hakları, Bölge Çalıştayları Raporu ve Politika Öneri Metni”** önerisiyle kamuoyuyla paylaşılmıştır. Politika metin önerisinde mobbingin tanımının, çerçevesi ve kapsamının mevzuatta açık ve net bir şekilde ifade edilmesi gerektiği, bu durumun mobbingin önlenmesi ve mücadelesi için daha etkili bir hukuki zemin sağlayacağı, sağlıklı ve adil bir iş ortamının oluşturulmasına katkıda bulunacağı ifade edilerek öneriler sıralanmıştır:

- Kamu Görevlileri Etik Kurulu, mobbingin tanımı ve kapsamı konusunda daha fazla açıklık sağlamak ve kamu sektöründe etik davranışların teşvik edilmesine yardımcı olmak için ilke kararlar belirlemelidir. Bu kararlar, hangi davranışların mobbing kapsamında değerlendirileceğini ve ne tür eylemlerin kabul edilemez olduğunu belirlemek için rehberlik sağlayacaktır.
- Mobbing, çalışma hayatında yaygın bir sorundur ve çalışanların fiziksel ve psikolojik sağlığını olumsuz etkilemektedir. Bu sebeple mobbingin tanımı ve kapsamı hakkındaki bilgi eksiklikleri ve yanlışlıkları giderilmeli, mobbing temalı kapsamlı eğitimler planlanmalı ve uygulanmalıdır. Bu tür eğitimler, çalışanlara mobbingin ne olduğunu, nasıl tanımlanabileceğini, belirtilerini ve sonuçlarını anlatarak farkındalık oluşturacak, ayrıca mobbingin nasıl önlenebileceği ve mobbingle nasıl başa çıkılabileceği noktasında pratik bilgiler sunacaktır.
- Sendikalar oluşturacakları “Mobbing” sayfa-

sında düzenli olarak mobbingle ilgili yargı kararları paylaşmalıdır. Bu kararların düzenli olarak paylaşılması, sendikaların üyelerini bilgilendirmek ve haklarını korumalarına yardımcı olmak için son derece etkili bir araç olacaktır.

- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu başta olmak üzere ulusal mevzuata mobbinge ilişkin tanım, kapsam ve yaptırımlar eklenmelidir. Bu hukuki düzenlemeler, mobbingin tanımını ve kapsamını netleştirirken, aynı zamanda mobbingi uygulayanlara karşı yaptırımları belirleyerek kurumlar arasında tutarlı bir yaklaşım sağlayacaktır.
- Düzenlenecek etkinlikler çalışma ortamını daha adil ve sağlıklı hale getirmenin önemli bir parçasıdır. Bu önlemler, mobbingin toplumsal bir sorun olarak ele alınmasına ve çalışanların haklarını korumalarına yardımcı olacaktır. Ayrıca, işverenlerin mobbingi önleme konusundaki sorumluluklarını yerine getirmelerine katkı sağlayacaktır.
- Mobbing uygulayan kişiye yapılacak idari ve adli yaptırımlar daha caydırıcı hale getirilmelidir. Bu yaptırımların caydırıcılığının artırılması, mobbingin hem işyerlerinde hem de toplum genelinde daha az yayılmasını sağlayacaktır.
- Mobbing ihbarlarında süreç daha şeffaf, objektif, denetlenebilir ve açıklanabilir şekilde yürütülmelidir. Bu hem mağdurların haklarının korunması sağlanacak hem de mobbingi önleme ve mücadele etme çabalarını güçlendirecektir. Bu sürecin iyileştirilmesi, işyerlerinde adil bir çalışma ortamının oluşturulmasına zemin hazırlayacaktır<sup>11</sup>.

11 (Genç Memur-Sen, “Genç Memurların Özlük Hakları, Bölge Çalıştayları Raporu ve Politika Öneri Metni”, Ankara 2023)

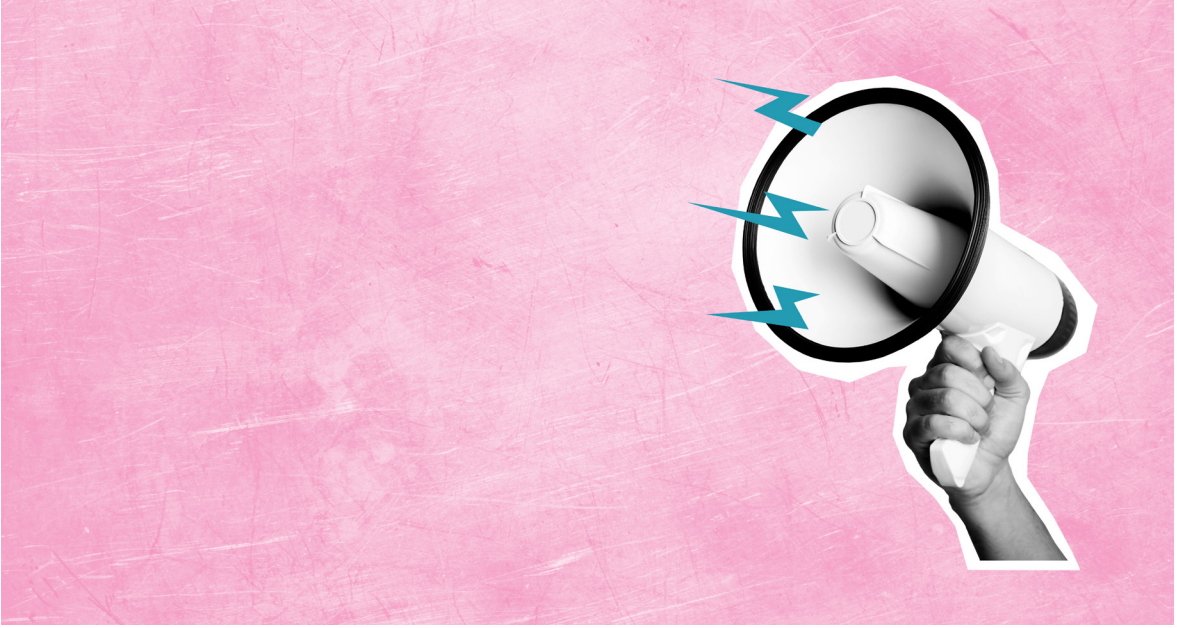
## Kamu Görevlilerinin Özel Hayatı ve İfade Özgürlüğü

Özel hayat, kişiliğe bağlı bir hak olmasına rağmen uluslararası sözleşmelerde, anayasada veya kanunlarımızda özel hayat tanımına yer verilmediği görülmektedir. Doktrinde özel hayat, kişinin gizli hayatına dâhil olmayan, ailesi, yakınları ve arkadaşları ile sıkı ilişki içinde bulunduğu sınırlı sayıda insanla paylaşmak istediği olay, hâl ve ilişkiler anlamına gelen alan ise özel hayat alanını oluşturmaktadır (Zafer, 2010). Faaliyetlerin ya da değerlerin bulunduğu alanı kriter olarak belirleyen hukukçular, kamunun (belirsiz sayıdaki kişiler) veya kimliği önem taşımayan kişiler önünde gerçekleştirilen faaliyetleri ve değerleri kamusal alanda gerçekleşen kamusal değerler olarak nitelmişlerdir (Zafer, 2010). Özel hayat; kişinin güven duyduğu kimselerle paylaştığı, öteki tüm kişilerin bilgisinden uzak tuttuğu ve başkaları tarafından öğrenilmesini istemediği “giz alanı” ve kişinin giz alanına dâhil olmayan fakat ailesi, yakınları ve arkadaşları gibi kendisine yakın kişilerle paylaştığı ve bunun dışındaki kişilere gizli kalmasını istediği “özel alanı” da içeren daha geniş bir kavramdır (Salihpaşaoğlu, 2013).

Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında, “Herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz” hükmüne yer verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. maddesinde de, herkesin özel ve aile hayatına saygı gösterilmesi hakkına sahip olduğu belirtilmekle birlikte, bu hakkın kullanılmasına bir kamu makâmı tarafından, kanunla öngörülmüş, demokratik bir toplumda kamu güvenliği ve düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması şartıyla müdahale edilebileceği de kabul edilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) de özel hayatı tanımlamaktan özenle kaçınmıştır. Özel hayatın giz alanından daha geniş olduğunu, tanımlanmasının mümkün ve gerekli olmadığını ileri süren mahkeme, Niemietz/Almanya davasında “Mahkeme, özel hayat kavramının tam olarak tanımlanmasının mümkün olduğu ya da böyle bir gayretin gerekli olduğu kanaatinde değildir. Bununla birlikte özel hayat kavramını, bireyin kişisel hayatını dilediği gibi yaşayabileceği bir ‘giz alanı’ ile sınırlamak ve bu alanın dışında kalan dış dünyayı bu alandan bütünüyle ayırmak, onu aşırı sınırlayan bir yaklaşımdır. Özel hayata saygı, diğer insanlarla ilişki kurmak ve bu ilişkileri geliştirmek hakkını da bir dereceye kadar kapsamalıdır” gerekçesine yer vererek özel hayatın tanımlanmasının tam olarak mümkün olmadığını ifade etmekle birlikte, özel hayatın kişinin diğer kişilerin bilgisinden uzak



tuttuğu ve başkaları tarafından öğrenilmesini istemediği “giz alanı”ndan daha geniş bir alanı kapsadığı, en önemlisi diğer insanlarla ilişki kurmak ve geliştirme hakkının sonuçları bağlamında ele alınması gerektiğini ileri sürmektedir.

Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. maddesi, “Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.” hükmünü içermekte olup Sözleşmenin 8. maddesi, sadece “özel hayatı” değil aynı zamanda “aile hayatını”, “konut dokunulmazlığını” ve “haberleşmenin gizliliğini” de korumaktadır.

Anayasa’da ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde kişilerin özel hayatı teminat altına alınmış olup kişilerin özel hayatına müdahalenin ancak kanunla öngörülmüş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması halinde söz konusu olabileceği belirtilmiş-

tir. Dolayısıyla gerek Anayasa’da gerekse Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde teminat altına alınmış olan özel hayat kapsamındaki davranışların da, kamu düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla sınırlamalara ve yaptırımlara tabi tutulabileceği kabul edilmiştir.

AİHM kararlarında özel hayata saygı hakkı kapsamına giren çıkarlar, şu dört başlık altında toplanmaktadır: “(a) Fiziksel ve zihinsel bütünlük hakkı; (b) bireyin kendini geliştirme, gerçekleştirme ve kendisine ilişkin kararlar alabilme özerkliği; (c) bireyin mahremiyet hakkı ve (d) kendisi hakkındaki bilgiyi kontrol edebilme hakkı” (aktaran Yıldırım, 2018).

Bu bağlamda kişinin ismi, cinsel kimliği, etnik kimliği, yaşam biçimi ve görüntüsü, onur ve şerefi, kişisel verileri, fiziksel ve psikolojik bütünlüğü, cinsel hayatı, siyasî, sosyal, kültürel, felsefî ve dînî görüşleri ve pratikleri, özel hayat kapsamına girmektedir.

Özel hayat, bireylerin kendilerini geliştirebilecekleri ve diğer kişilerle kurdukları mahrem ilişkileri de içine alan, sosyal çevrelerine ilişkin kavramsal ve fiziksel alandan oluşmaktadır. Bu alan, devlet müdahalesine kapalı ya da kanunî ve meşru bir amaç içermek kaydıyla asgarî düzeyde sınırlanması mümkün olan özel bir alanı tanımlamaktadır (Yavuzdoğan, S. & Elibüyük, U., 2022).

Anayasa'nın 128. maddesine göre devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür. Kamuda çalışan herkesi kapsayacak şekilde geniş bir anlamı olan kamu görevlisi kavramı, idare hukukunda dar anlamıyla ele alınmıştır. Buna göre; devletin siyasal yapısını oluşturan organlardaki görevlilerle, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dışında kalan kamu görevlileri, idare hukukunun konusunu oluştururlar.

Kişinin özel hayatı, hem başkalarının hem de kamu görevlilerinin giremeyeceği, ihlal edemeyeceği, devlet tarafından korunması gereken bir değerdir. Ancak korunması gereken özel

hayat, kamu görevlileri bakımından daha farklı anlaşılmaktadır. Hatta kişiler bakımından gizli hayat alanında kalan bazı olaylar, kamu görevlisi bakımından gizli veya özel kabul edilmemektedir. Kamu görevlisinin kiminle evlenip, kiminle yaşadığı dahi genel hayat alanına dahil edilebilmektedir. Bu sebeple, kamu görevlilerinin özel hayatı, korunması gereken hayat alanı değil; adeta uyulması gereken hayat tarzı haline dönüşmüştür (Yıldırım, 2018).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda memurların hayat tarzına müdahale eden veya özel hayat alanına ilişkin düzenlemeler içeren hükümlerin bulunduğu görülmektedir.

Kanunun "Davranış ve işbirliği" başlıklı 8. maddesine göre devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır.

Kanunun "Yurt dışında davranışı" düzenleyen 9. maddesine göre ise, devlet memurlarından sürekli veya geçici görevle veya yetişme, inceleme ve araştırma için yabancı memleketlerde bulunanlar devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamazlar.



**657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda memurların hayat tarzına müdahale eden veya özel hayat alanına ilişkin düzenlemeler içeren hükümlerin bulunduğu görülmektedir.**



Yine 14. maddeye göre devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca, mal bildirimini vermekle yükümlüdürler.

Yine kanunun “Devlet memurlarına yasaklanan faaliyetleri” düzenleyen 28. maddesine göre eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler.

Kanunun 125. maddesinde düzenlenen disiplin suçları bağlamında ise özel hayat alanını ilgilendiren çok sayıda fiilin disiplin (suç ve ceza) konusu edildiği görülmektedir. Buna göre; devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak (uyarma cezası), hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak (kınama cezası), borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak (kınama cezası), diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak ve borçlarını ödemedeki tutum ve davranışlarıyla devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemediği yurda dönmek (kademe ilerlemesinin durdurulması), memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak (devlet memurluğundan çıkarma cezası), yurt dışında devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak (devlet memurluğundan çıkarma cezası) fiilleri, disiplin yaptırımına bağlanmış disiplin fiilleri kapsamında sokulmuştur.

Ancak hem disiplin suçları hem de kamu görevlilerine yönelik ödev ve sorumlulukları

belirleyen düzenleyici hükümler ile getirilen sınırlamalar, kamu görevlilerinin özel hayatı açısından tartışılmaktadır. Özellikle devlet memurları ve kamu düzeni açısından büyük öneme sahip olmakla beraber, bu hükümlerde yer alan “itibar”, “güven”, “şeref”, “haysiyet” gibi kavramların, objektif olarak tanımlanmasına ilişkin zorluk aradaki sınırın belirsizliğini arttırmaktadır. Kamu görevlisinin özel hayat alanının belirlenmesine ilişkin bu güçlük, başta AİHM olmak üzere büyük oranda mahkemelerin karar ve yorumları ile aşılmaya çalışılmaktadır.

AİHM Özpınar/Türkiye davasında özel hayat-meslekî hayat ayırımının kolay olmadığını ifade ederek “AİHS’nin 8. maddesi ile korunan şey kişinin kendini geliştirme hakkıdır. Bu, kişisel gelişim şeklinde olabileceği gibi. AİHS’nin 8. maddesinde güvence altına alınan hakların yorumlanmasında önemli bir rol oynayan kişisel bağımsızlık şeklinde de tezahür edebilir. Her ne kadar AİHM, bir taraftan herkesin istenmeyen bütün müdahalelerden uzak kendine özel bir ortamda yaşama hakkına sahip olduğunu kabul etse de diğer taraftan ‘özel hayat’ kavramının herkesin kişisel yaşamını istediği şekilde sürdürme ve dış dünyayı bu çemberden ayrı tutma kavramına indirgenemeyeceği kanaatini taşımaktadır. 8. madde ‘özel bir sosyal hayat’ sürdürmeyi, yani kişinin sosyal kimliğini geliştirme hakkı anlamında bir ‘özel hayatı’ güvence altına almaktadır. Bu yönü ile birlikte değerlendirildiğinde bahsi geçen hak, ilişki kurmak ve geliştirmek üzere çevresinde bulunanlarla temas kurma hakkını da içermektedir” görüşüne yer vermiştir.

AİHM, özel hayata saygı hakkını geniş yorumla-

makta; kamu görevlilerinin meslekî hayat çerçevesinde yürütülen faaliyetlerini de özel hayat kavramına dâhil etmektedir. Meslekî hayata getirilen sınırlamalar, bireyin kendisine yakın bulduğu kişilerle ilişkilerini geliştirmesinin sosyal kimliğini şekillendirmesi üzerinde etkilerini gösterdiğinde özel hayata saygı hakkı kapsamına girebilmektedir. Fernández Martínez/İspanya davasında mahkeme, “özellikle özel hayatla ilgili unsurlar katmanında belirli bir meslek için niteleyici bir kriter olarak görüldüğünde meslek hayatı genellikle özel hayat ile iç içedir. Kısacası meslek hayatı, kamusal bağlamda da birey ve ‘özel hayatı’ ilgilendiren başka kişiler arasındaki etkileşim alanının bir parçasıdır.” görüşüne yer vermiştir.

Ancak AİHM, bir memur –özel hayatında dahi olsa– sergilediği bir davranış nedeniyle, temsil ettiği kurumun imajına ya da itibarına zarar vermesi halinde devleti temsil eden bir üst düzey memurun deontolojik yükümlülüklerinin, özel hayatının ötesine geçebilmekte olduğu kabul etmektedir<sup>1</sup>.

Mahkeme, kamu görevlisinin özel hayatına müdahale edilebilmesi için şu ölçütlerin esas alınması gerektiği kanaatindedir; (a) Kamu görevlilerinin tarafsız şekilde hareket etmesinin sağlanması; (b) Siyasi partilerden ya da ırkçı düşünce veya yabancı düşmanlığı güden grupların üyelerden talimat alması; (c) Davranışlarının ulusal güvenlik için tehlike arz etmesi<sup>2</sup>.

Özel hayat kavramının geniş kapsamını tespit eden AİHM, mesleki hayat çerçevesinde yürütülen faaliyetlerin “özel hayat” kavramı dışında tutulmasını gerektiren bir ilkesel neden bulunmadığını belirtmektedir (Yıldırım, 2018).

Mahkemeye göre; mesleki hayata getirilen sınırlamalar, bireyin sosyal kimliğini yakınlarında bulunan insanlarla olan ilişkilerini geliştirme şeklinde yansıttığı ölçüde sözleşmenin 8. maddesi kapsamına girebilmektedir. Mahkemenin şu tespiti de önemlidir: “Bu noktada belirtmek gerekir ki, insanların büyük çoğunluğu, dış dünya ile olan ilişkilerini geliştirme olanaklarını, daha çok, hatta en çok, mesleki hayatları çerçevesinde yürüttükleri faaliyet kapsamında elde etmektedir.” Bu tespit doğrultusunda, hakimlerin mesleğin ifası sırasındaki davranışlarına ilişkin düzenleme veya müdahale, özel hayatın gizliliği hakkına müdahale olarak nitelendirilmemiştir (Yıldırım, 2018).

Bu noktada özel hayata saygı gösterilmesi ile kamu görevlisinin davranışlarına müdahale dengesinin nasıl kurulacağı sorusu akla gelmektedir. Mahkemeye göre her olayın kendine has özelliklerini göz önünde bulundurarak, bireyin temel haklarından biri olan özel yaşama saygı gösterilmesi hakkı ile demokratik bir devletin sunduğu kamu hizmetinin 8. maddenin 2. paragrafına uygun yürütmesini gözetmek konusundaki meşru menfaati arasındaki adil dengenin kurulup kurulmadığını araştırılması gerekmektedir (Yıldırım, 2018).

Anayasa Mahkemesi de AİHM gibi, özel hayat kavramının tanımlanamayacağı kanaatindedir. Mahkemeye göre; özel hayat geniş bir kavramdır ve kapsayıcı bir tanımının yapılması oldukça zordur. Bu kapsamda korunan hukuki değer esasen kişisel bağımsızlık olup bu koruma herkesin istenmeyen bütün müdahalelerden uzak, kendine özel bir ortamda yaşama hakkına sahip olduğuna işaret etmektedir. Mahkeme, özel hayat kavramının, herkesin kişisel yaşamını istediği şekilde sürdürme ve

1 AİHM Özpinar/Türkiye, No. 20999/04, § 71, 19.10.2010

2 AİHM, Sodan/Türkiye, No. 18650/05; § 52 - 54, 02.02.2016

dış dünyayı bu alandan uzak tutmasına indirgenemeyeceğini de belirtmektedir. Ancak mahremiyet alanı olarak adlandırılan, bireylerin kendi bireyselliklerini geliştirebilecekleri ve diğer kişilerle en mahrem ilişkilere girebilecekleri kavramsal ve fiziksel alana Devletin müdahale edemeyeceği veya meşru amaçlarla asgari düzeyde müdahale edebileceği kabul edilmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre; "bireyin mahremiyet hakkının mekânı, kural olarak özel alandır. Ancak özel yaşamın korunması hakkı bazı durumlarda kamusal alana da genişleyebilir. Zira meşru beklenti kavramı, bireylerin mahremiyetlerinin kamusal alanda da bazı koşullar altında korunmasını mümkün kılmaktadır." (Yıldırım, 2018).

Anayasa Mahkemesi, kamu görevlilerinin ve bu bağlamda kamu hizmetinin saygınlığını sarsacak davranışların özel hayat korumasından yararlanamayacağı görüşündedir. Mahkemeye göre, devlet memuru olarak belirli bir sorumluluk taşıyan başvuru, bu görevi kabul etmek suretiyle kamu görevlisi olmaktan kaynaklanan disiplin ve tutum istemine kendi iradesiyle dâhil olmuştur. Yukarıda belirtilen temellere dayanan bu sistem doğası gereği, kişinin hak ve özgürlüklerine herhangi bir vatanışa uygulanamayacak sınırlamalar getirmektedir. Zira kamu yararı, kamu görevlilerinden uymaları gereken meslekî ve etik kurallar açısından tam bir uyum beklemektedir. Özellikle meslekî yaşamı ile bağlantısı olabilecek bazı özel hayat unsurları açısından, başvuruçunun meslekî ve etik kurallara aykırı davranışlarının kamu görevlilerinin ve bu bağlamda kamu hizmetinin saygınlığı üzerinde belirli bir etkiye sahip olabileceği açıktır<sup>3</sup>.

Mahkemeye göre, kamu görevlilerinin de diğer bireyler gibi asgari güvence ölçütlerinden istifade etmeleri gerekir; "Özellikle bireyin temel haklarından biri olan özel yaşamın gizliliği hakkı ile kamu hizmetinin yukarıda belirtilen temellere uygun yürütülmesini gözetmek konusundaki meşru menfaat arasında adil bir dengenin kurulup kurulmadığının göz önünde bulundurulması zorunludur."<sup>4</sup>

Anayasa Mahkemesi kararlarına göre; kişi, kamu görevini kabul etmiş olmakla, görevin gerektirdiği disiplin rejimine kendi isteğiyle dahil olmuştur. Bu statü, kamu görevlileri dışındakilere uygulanmayacak kimi sınırlamaları da beraberinde getirmektedir. Çünkü, kamu düzeni ve kamu yararı, kamu görevlilerinin tabi oldukları mesleki ve ahlaki yükümlülüklerle eksiksiz uymalarını gerektirmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, özel hayat alanına dahil olan, mesleki ve etik yükümlülüklerle aykırı kimi eylemlerin, kamu hizmetinin itibarı üzerinde birtakım olumsuz etkilerinin olması muhtemeldir. Ancak bu durumda dahi, kamu görevlisinin mahrem alanına ilişkin eylemler ancak kendi rızası ile aleni hale getirilebilir (Yavuzdoğan, S. & Elibüyük, U., 2022).

Anayasa Mahkemesi de AİHM de kamu görevlilerinin özel hayat alanının ihlali iddialarına ilişkin davalarda konuya kategorik yaklaşmamakta, dava konusu somut olay özelinde kamu görevlisinin özel hayatının korunması ile kamu yararı arasında adil dengenin kurulup kurulmadığını ele almaktadır.

AİHM ise Denisov/Ukrayna<sup>5</sup> ve Polyakh ve diğerleri/Ukrayna<sup>6</sup> kararlarında özel hayata saygı

3 AYM Bireysel Başvuru, Serap Tortuk, B. No: 2013/9660, 21.01.2015

4 AYM Bireysel Başvuru, Serap Tortuk, B. No: 2013/9660, 21.01.2015

5 AİHM, Denisov/Ukrayna [BD], B. No: 76639/11, 25.10.2018, §§ 95-114.

6 AİHM, Polyakh ve diğerleri/Ukrayna, B. No: 58812/15, 53217/16 ..., 17.10.2019, §§ 203-210.

hakkının uygulanabilirliğine ilişkin genel ve kapsamlı ilkelerini açıklamıştır (Alkan, 2021)

AIHM'ye göre meslekî hayat, özel hayat kavramı dışında tutulamaz. Özel hayat unsurları gerekçe gösterilerek mesleki hayata getirilen sınırlamalar, bireyin sosyal kimliğini etkilediği ölçüde sözleşmenin 8. maddesinin kapsamına girebilmektedir. AIHM, bireylerin genellikle iş yaşamında dış dünyayla ilişkiler kurduğunu hatırlatarak bireyin kimliğini oluşturmasının ve sosyalleşmesinin önemli bir aracı olan dış dünyayla ilişki kurma hakkının iş çevresini de kapsadığını, bu durumun serbest meslek bağlamında özellikle geçerli olduğunu ifade etmiştir<sup>7</sup>.

AIHM, kural olarak ilgili kişinin mesleki yaşantısına getirilen bir kısıtlamayı sözleşmenin 8. maddesinin kapsamı içinde kabul etmektedir.<sup>8</sup> AIHM tarafından öncelikle; mesleki hayatın kişiliğin geliştirilmesi üzerindeki etkisi tartışılmış, mesleki hayata getirilen sınırlamaların bireyin yakın çevresiyle ilişkilerini geliştirmesi ve sosyal kimliğini şekillendirmesi üzerinde etki doğuracağı belirtilmiş ve bu bağlamdaki müdahalelerin 8. maddenin kapsamına girebileceği değerlendirilmiştir. AIHM, bu konuya ilişkin her somut olay değerlendirmesinde özel hayat kavramının kapsamına ilişkin açıklamalarda bulunmuş ve bu kavramın bireyin kişisel hayatını istediği gibi yaşayabileceği bir iç alan ile sınırlandırmayı ve dış dünyayı bu alandan tamamen uzak tutmayı hakkın koruma alanını aşırı şekilde sınırlandıran bir yaklaşım tarzı olarak nitelendirmiştir<sup>9</sup>.

AIHM, Denisov/Ukrayna kararında mesleki hayatın

bazı durumlarda özel hayat alanına girebileceğini, kişiler ve başkaları arasındaki etkileşim alanının bir parçasını teşkil edebileceğini hatırlattıktan sonra bu tür davalarda özel hayat kavramını iki farklı yaklaşıma göre uygulayabileceğini açıklamıştır. AIHM bu kapsamda; sebebe dayalı yaklaşım olarak nitelendirdiği birinci yaklaşım türünde uyumsuzluk nedeninin özel hayata ilişkin bir unsura dayanıp dayanmadığını irdelemiştir. İkinci yaklaşım türü ise AIHM tarafından sonuca dayalı yaklaşım olarak belirlenmiş ve itiraz edilen tedbirin sonuçları bakımından özel hayata dokunan bir yönünün olup olmadığı sorgulanmıştır.

AIHM, sebebe dayalı yaklaşıma ilişkin yaptığı değerlendirmelerde; özel hayata ilişkin unsurların söz konusu görev için belirleyici kriter olarak kabul edildiği ve itiraz edilen tedbirin kişinin özel hayatına ilişkin tercihleriyle çakışan birtakım sebeplere dayandığı durumlarda ileri sürülen şikâyetlerin özel hayat kapsamına gireceğini ifade etmiştir. AIHM; kişilerin giyim tarzı, inancı, makyajı ya da cinsel tercihleri gibi özel hayatına ilişkin unsurlar dikkate alınarak mesleğiyle ilgili birtakım tedbirlere veya müdahalelere tabi tutulmasını bu yaklaşım tarzına örnek dava konuları olarak bakmıştır.<sup>10</sup>

AIHM sonuca dayalı yaklaşıma ilişkin yaptığı değerlendirmelerde ise kişilerin mesleki hayatlarına yönelik bir tedbirin/müdahalenin özel hayata ilişkin bir sebebe dayanmadığı ancak söz konusu tedbirin kişilerin özel hayatı üzerinde ciddi şekilde olumsuz etkiler doğurduğu veya doğurma ihtimalinin bulunduğu durumlarda sözleşmenin 8.

7 AIHM, Niemitz/Almanya, B. No: 137/1088, 16/12/1992, § 29; Özpinar/Türkiye, B. No :20999/04, 19/10/2010, § 45; Campagnano/İtalya, B. No: 77955/01, 23/3/2006, § 53

8 AIHM, Sodan/Türkiye, B. No: 18650/05, 2/2/2016, § 37

9 AIHM, Fernández Martínez/İspanya [BD], B. No. 56030/07, 12/6/2014, § 109

10 AIHM, Denisov/Ukrayna [BD], B. No: 76639/11, 25.10.2018, § 104.





maddesi bağlamında bir meselenin ortaya çıkabileceğini ifade etmiştir. AİHM; ortaya çıkan sonuçların ilgili kişinin iç alanı üzerindeki etkisini, çevresi ile ilişki kurma ve geliştirme olanaklarını ve itibarı üzerindeki etkisini dikkate alarak değerlendirme yapacağını vurgulamıştır<sup>11</sup>. AİHM, sonuca dayalı yaklaşımın benimsendiği durumlarda mesleki hayata yönelik tedbirin/müdahalenin neden olduğu etkilerin belirli bir ağırlık düzeyine ulaşması gerektiğini belirtmiş ve ihlal iddiasının ciddiyetine veya ağırlığına ilişkin yaptığı değerlendirmelerde özellikle sözleşmenin 35. maddesinin (3) numaralı fıkrasının (b) bendinde düzenlenen önemli bir zarara/dezavatanja maruz kalınıp kalınmadığına ilişkin kriteri dikkate almıştır<sup>12</sup>.

AİHM, sözleşmenin 8. maddesi kapsamındaki sonuca dayalı yaklaşımın esas gereği ağırlık eşliğine ulaşıldığına ilişkin ikna edici delillerin başvurular tarafından sunulması gerektiğini, başvurucula-

rın dava konusu olan tedbirlerin özel hayatları ve yaşadıkları üzüntünün mahiyeti ve boyutu üzerindeki somut yansımalarını ortaya koyarak açıklamakla ve bu iddiaları uygun bir şekilde desteklemekle yükümlü olduklarını vurgulamıştır. AİHM ayrıca, iç hukuk yollarının tüketilmesi gerektiğine ilişkin kural uyarınca bu tür iddiaların ulusal makamlar önünde yeterli şekilde dile getirilmesi gerektiğini de hatırlatmıştır<sup>13</sup>.

AİHM, sonuca dayalı yaklaşımı uyguladığı başvurularda iddia edilen ihlallerin ağırlık ve ciddiyet derecesini değerlendirmeye yönelik kıstaslar oluşturmuştur. Bu kapsamda başvurucunun söz konusu tedbirden önceki ve sonraki yaşamı kıyaslanarak maruz kaldığı olumsuz etki değerlendirilmekte; ayrıca sonuçların ciddiyetinin belirlenmesinde, başvurucunun iddia ettiği öznel algıların somut başvuruda mevcut nesnel koşullarla birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra

11 AİHM, Denisov/Ukrayna [BD], B. No: 76639/11, 25.10.2018, § 104.

12 AİHM, Denisov/Ukrayna [BD], B. No: 76639/11, 25.10.2018, § 110.

13 AİHM, Denisov/Ukrayna [BD], B. No: 76639/11, 25.10.2018, § 114.

yapılacak incelemenin iddia edilen tedbirin hem maddi hem de manevi etkilerini içermesi gerekmektedir<sup>14</sup>.

AİHM, Polyakh ve diğerleri/Ukrayna (B. No: 58812/15, 53217/16, 17.10.2019) kararında; Arındırma Yasası olarak isimlendirilen düzenlemelerle kamu görevinden çıkarılan kişilerin yaptığı başvuruları karara bağlamış ve özel hayata saygı hakkının kapsamına ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur. Mahkeme; tedbirin özel hayata ilişkin sebeplere dayanmadığını tespit etmiş ve sonuca dayalı yaklaşım bakımından bir değerlendirme yapmıştır<sup>15</sup>.

Anayasa Mahkemesi, mesleğe yönelik müdahalelerde özel hayata saygı hakkının uygulanabilirliğine ilişkin ayrıntılı ilkelerini Tamer Mahmutoglu, C.A. (3) ve Ayla Demir İşat kararlarında ortaya koymuştur.

Anayasa Mahkemesi, özel hayata saygı hakkının kişinin çevresinde bulunanlarla temas kurma hakkını içerdiğini, özel bir sosyal hayat sürdürmeyi güvence altına aldığını ve kişilerin mesleki hayatlarının özel hayatlarıyla sıkı bir ilişki içinde olduğunu önceki birçok kararında vurgulamıştır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, özel hayata saygı hakkının daha ziyade özel hayata ilişkin hususların kişinin mesleği ile ilgili tasarruflara esas alındığı durumlarda dikkate alındığına ilişkin değerlendirmelerde de bulunmuştur<sup>16</sup>.

Özel hayata ilişkin hususların kişinin mesleği ile ilgili tasarruflara esas alındığı durumlarda özel hayata saygı hakkının uygulanacağına ilişkin olarak

Anayasa Mahkemesi'nin bu yaklaşımı, hakkın koruduğu değer olan özel hayatın bu kavrama ilişkin sebepler dolayısıyla ele alındığını göstermektedir. Gerçekten de dış dünya ile irtibat kurulmasında önemli bir işlevi olan mesleki hayata özel hayatla ilgili birtakım nedenlerle müdahalede bulunulması ya da özel hayata ilişkin unsurlar gerekçe gösterilerek kısıtlayıcı yönde tedbirler alınması, bu tür uyuşmazlıkların özel hayat kapsamında ele alınması bakımından yeterlidir. Zira özel hayatlarına ilişkin nedenlerle kişilerin mesleki hayatlarına yönelen müdahalenin ya da bu kişiler hakkında gerçekleştirilen eylem veya idari ya da adli işlemlerin onların özel hayat alanlarını etkileyebileceği açıktır.

Mahkemeye göre kişilerin sosyal hayatlarının önemli bir parçasını oluşturan mesleki hayatları hakkında özel hayata ilişkin nedenlerle müdahalelerde bulunulması veya tedbirler alınması hâli özel hayat kavramı içinde evleviyetle değerlendirilmeye uygundur. Kişinin dış aleme yansıtmadığı özel hayatına ilişkin davranışları esas alınarak atama işlemine tabi tutulması ya da meslekten çıkarılması hâlleri bu duruma örnek gösterilebilir. Bu çerçevede özel hayata dâhil bir unsura yani nedene dayalı olarak gerçekleştirilen müdahalelerin ya da alınan tedbirlerin özel hayata saygı hakkı yönünden uygulanabilir olacağı hususu tartışmasızdır.

Öte yandan özel hayata ilişkin herhangi bir nedene dayanmayan ve kişinin mesleki hayatına yönelen her müdahalenin ya da tedbirin doğrudan doğruya özel hayata saygı hakkı kapsamında

14 AİHM, Denisov/Ukrayna [BD], B. No: 76639/11, 25.10.2018, § 113.

15 AİHM, Polyakh ve diğerleri/Ukrayna, §§ 203-211

16 AYM, K.Ş., B. No: 2013/1614, 3/4/2014, § 36; Serap Tortuk, B. No: 2013/9660, 21/1/2015, § 37; Bülent Polat [GK], B. No: 2013/7666, 10/12/2015, § 62; Ata Türkeri, B. No: 2013/6057, 16/12/2015, § 31; Ö.Ç.; B. No: 2014/8203, 21/9/2016, § 50; Haluk Öktem [GK], B. No: 2014/13433, 13/10/2016, § 27; E.G. [GK], B. No: 2014/12428, 13/10/2016, § 34

değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu türden müdahalelerin konu olduğu süreçler özel hayata saygı hakkının incelenmesini ve güvencelerinin harekete geçirilmesini sağlamaya elverişli olmalıdır. Mesleki hayata yönelik gerçekleştirilen müdahalelerin ya da alınan tedbirlerin kişilerin sosyal yaşamlarına ve çevreleriyle kuracakları iletişime, dolayısıyla özel hayatlarına dolaylı da olsa bir etkisinin olacağı öngörülebilir olsa da bu kapsamda gerçekleşmiş ya da gerçekleşmesi muhtemel etkinin meselenin özel hayata saygı hakkı kapsamında ele alınmasını gerekli kılacak ölçüde ciddi ve asgari bir ağırlık düzeyinde olduğunun ortaya konulması gerekir. Ağırlığın belirlenmesi ise her somut olayın kendine özgü koşulları dikkate alınarak ve başvurucuların ortaya koyacakları değerlendirilebilecek mahiyetteki iddia ve deliller irdelenerek gerçekleştirilebilir.

Bu çerçevede özel hayata ilişkin herhangi bir nedene dayanılmaksızın mesleki hayata yönelen müdahalelerin ya da tedbirlerin özel hayata saygı hakkı kapsamında değerlendirilebilmesi için muhataplarının özel hayatları üzerine ciddi etkide bulunması veya bu düzeyde bir etkinin doğmasının muhtemel olması gerekir. Bu türden bir mesele- nin özel hayata saygı hakkı kapsamında incelenmesini gerekli kılan asgari ağırlık düzeyinde olup olmadığının değerlendirilmesinde şu hususlar dikkate alınmalıdır;

- a. Kişinin iç dünyasında meydana gelen etkinin derecesi
- b. Kişinin sosyal çevresinde ve itibarında meydana gelen etkinin derecesi
- c. Kişinin mesleğine ilişkin nesnel nitelikleri dikkate alındığında muhatap olduğu müdahalenin

ya da tedbirin neden olacağı etkinin veya zararın derecesi

- d. Etkinin ya da zararın ne derecede ikna edici açıklamalarla ortaya konulduğu ve delillendirildiği
- e. Mesleki hayata yönelik müdahalelerin ya da tedbirlerin nedenleri

Söz konusu ağırlık düzeyi belirlenirken muhatap kişilerde meydana gelen veya gelebilecek olan üzüntü, endişe, gelecek kaygısı ya da korku gibi duyguların özel hayatlarına olan somut etkileri ve yansımaları dikkate alınacağından bu konularda yeterli ve ikna edici açıklamalarda bulunulması ve iddiaların delillendirilmesi gerektiği hususu önemi dolayısıyla yeniden vurgulanmalıdır.

Özel hayata saygı hakkı, iş ilişkisinin tek taraflı bir irade beyanıyla sonlandırılmasını yasaklamamaktadır. Ancak işveren tarafından hayata geçirilen iş ilişkisinin sona erdirilmesine ilişkin tedbirin zorunlu ve başvurulabilecek en son çare olarak nitelendirilebilmesi için işçinin işverenin menfaatine ve beklentilerine aykırı davrandığının ortaya konulması gerekir. Başka bir deyişle işverenin menfaatine zarar vermeyen nedenlerin zorunlu ve son çare olarak başvurulmuş tedbirler olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Örneğin çalışanın belli bir dünya görüşüne sahip olması veya belli gruplara sempatisinin bulunması tek başına işverenin menfaatini etkileyen bir durum olarak nitelendirilemez<sup>17</sup>.

İşverenin menfaati kavramı, bu işverenin kamu kurum ya da kuruluşlarından veya birtakım kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılan özel tüzel hukuk kişilerinden olması hâlinde geniş yorumlanabilir.

17 AYM, C.A. (3) [GK], B. No: 2018/10286, 02.07.2020, § 88

Başka bir anlatımla özel hukuk tüzel kişisi bünyesinde çalışan kişiler açısından takdir yetkisinin çok daha dar yorumlanması gerekeceğinden farklı yönde değerlendirmelerin yapılması mümkündür. Bu çerçevede kamu gücünü kullanan işverenlerin devlete sadakatsizliğini tespit ettikleri çalışanların iş sözleşmelerini veya istihdam edilmelerini sona erdirebilmeleri açısından zorunlu bir durum olduğu söylenebilecektir. Zira kamu gücünü kullanan bir işverenin devlete sadakat bağı bulunmayan veya zayıf olan bir kişiyle çalışmaya tahammül gösterme yükümlülüğünün olmadığı ve işverenlerin sadakatsiz olduğunu düşündükleri kişilerle iş ilişkilerini tek taraflı olarak sona erdirebilme hakkını haiz oldukları kabul edilmelidir. Ancak işçi tarafından sadakat yükümlülüğünün ihlal edildiği, dolayısıyla işçi ve işveren arasındaki güven ilişkisinin bozulduğu gerekçesine dayanılarak alınacak tedbirler bakımından basit bir şüphenin yeterli olmayacağı, bu durumun somut olgularla desteklenmesi gerektiği açıktır. Gerek işveren gerekse yargı organları tarafından açıklanan nedenlerin işveren ile çalışan arasındaki güven ilişkisinin zedelendiğini ortaya koyacak ve ikna edecek yeterlilikte olması gerekir.

Yine özel hayatla bağlantılı olarak arındırma yani kamu görevinden çıkarma işlemleri bağlamında Anayasa Mahkemesi birtakım ölçütler geliştirmiş bulunmaktadır. Mahkemeye göre, arındırma işlemleri kapsamında atılan adımlarda anayasal güvencelerin yerine getirilip getirilmediğinin belirlenmesinde dikkate alınacak önemli hususlar şunlardır<sup>18</sup>;

- a. Kamudan arındırma tedbirleri kapsamında -ceza davalarında olduğu gibi- katı ispat koşulla-

rının aranmasının gerekli görülmebileceği dikkate alındığında kamu gücünü kullanan makamların takdir yetkisi genişlemekle birlikte alınan tedbirlerde durumun gerektirdiği ölçünün korunması ve takdir yetkisinin aşılması gerekir.

- b. Süreç içinde verilen kararlarda tedbirin bireyselleştirildiğinin gösterilmesi gerekir.

- c. Alınan tedbirin başvurulabilecek en son çare olması, bu yönüyle zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması ve ölçülü olması gerekir. Arındırmanın nispeten daha az önem taşıyan bir unvan veya pozisyon yönünden gerekliliği için daha güçlü nedenler ortaya konulması gerekse de unvan veya pozisyonun önem derecesinin düşük olması kamu makamlarının bu kapsamdaki kişileri arındırmaya tabi tutamayacağı anlamına gelmez. Kamu makamlarının ikna edici gerekçeler ortaya koymak şartıyla nispeten önemsiz unvan veya pozisyonlarda görev yapan/çalışan kişilere yönelik olarak da arındırma işlemi uygulamak konusunda takdir yetkisini haiz oldukları kabul edilmelidir. Bu konuda yapılacak değerlendirmelerde kamunun menfaati ile müdahalenin süjesi olan bireyin menfaati arasında adil bir denge kurulup kurulmadığı belirlenmelidir<sup>19</sup>.

- d. Ayrıca özel hayata saygı hakkına yönelik müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli olma ve ölçülülük ilkelerine uygun olduğu konusunda yargısal makamlar tarafından oluşturulan gerekçelerin ikna edici nitelikte ilgili ve yeterli olması gerekir<sup>20</sup>.

- e. Yine söz konusu tedbirlerin yargısal denetiminin usule ilişkin gereklilikler yerine getirilerek

18 AYM, C.A. (3) [GK], B. No: 2018/10286, 02.07.2020

19 Benzer yönde değerlendirmeler için AYM, K.Ş., B. No: 2013/1614, 03.04.2014, § 49; Bülent Polat [GK], B. No: 2013/7666, 10.12.2015 § 107.

20 Benzer yönde değerlendirmeler için AYM, Ata Türkeri, B. No: 2013/6057, 16.12.2015 § 47; Murat Deniz, B. No: 2014/5318, 21.09.2016, § 66)

etkili bir şekilde ve makul bir süre içinde tamamlanması önemlidir.

Söz konusu kararlardan hareketle; kamu görevlisinin, temsil ettiği kurumun imaj veya itibarına zarar veren davranışlardan kaçınması gerektiği; kamu hizmetinin tarafsız yürütülmesini engelleyen hal ve hareketlerin, siyasî partilerin ya da ırkçı düşünce veya yabancı düşmanlığı güden grupların talimatlarına uyulmasının, kamu güvenliğini tehlikeye düşüren davranışların özel hayat korumasından yararlanamayacağı; kamu görevlisinin kamu düzenini bozan davranışlardan uzak durması gerektiği; bireyin mahremiyet hakkı ya da giz alanı olarak adlandırılan alana müdahale edilemeyeceği gibi genel bazı ilkeler çıkarılabilir.

Anayasa Mahkemesi pratiğinde, kamu görevlileri de tıpkı diğer bireyler gibi hakkın sınırlanmasına yönelik asgari güvence ölçütlerinden faydalanmalıdır. Başka bir ifadeyle, bu hak kamu görevlileri açısından da ancak kanuni ve meşru bir amaç ile sınırlandırılabilir. Ayrıca, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olma ve kısıtlama yoluyla elde edilmek istenen yarar ile bireyin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin kaybı arasında adil bir denge gözetme kriterlerini de karşılamalıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin, kamu görevlisinin özel hayatına yönelik bakışını kavramak açısından özellikle ifade özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının ihlal edildiğine ilişkin başvurularda yaptığı değerlendirmeler de faydalıdır. Kanuna aykırı olduğu iddia edilen toplantı ve gösteri yürüyüşüne katıldığı gerekçesiyle amirleri tarafından "hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsmak" fiilinden dolayı uyurma cezası ile cezalandırılan kamu görevlisinin yaptığı başvuruda, AYM, kamu görevlisi statüsünün kişiye bir takım külfetler yüklediğini ve kişinin bu statü altına girmekle bu yükümlülüklerle rıza gösterdiğini kabul etmekle beraber, getirilmek istenen sınırlama ile toplantı hakkı arasında adil bir denge kurulamadığı ve sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olduğu gerekçeleriyle, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.

Disiplin cezaları konusunda ise Anayasa Mahkemesi, memurun özel hayatına ilişkin hangi konuları meslek hayatına olumsuz bir şekilde yansıttığı, diğer bir ifadeyle kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesine engel olduğu yönünde somut tespit aramaktadır. Disiplin kurallarının, temel olarak idarenin iç düzeninin korunması



**Anayasa Mahkemesi pratiğinde, kamu görevlileri de tıpkı diğer bireyler gibi hakkın sınırlanmasına yönelik asgari güvence ölçütlerinden faydalanmalıdır.**



fonksiyonunu üstlendiği göz önüne alındığında, kamu görevlilerinin hizmet dışındaki özel hayatına yönelik fiillerinin memur disiplin hukukunun alanına girmesi için bu düzeni bozan, kamu hizmetinin iyi ve düzenli şekilde sunulmasını olumsuz şekilde etkileyen bir yönünün bulunması gerekmektedir. Bu durumda kamu kurumlarınca veya disiplin amirlerince, kamu görevlisinin kamu görevi dışında özel yaşamını ilgilendiren bir davranış, tutum, fiil veya söyleminin kamu hizmetinin iyi ve düzenli şekilde sunulmasını olumsuz şekilde etkilediğinin veya kendisine duyulan saygınlık ve güven duygusunu sarstığının somut olarak ortaya konulması gerekmektedir.

Yine disiplin cezaları boyutuyla mahkeme, 657 sayılı kanunun 125. maddesinde yer verilen disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller kapsamında, devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmanın uyarma cezasını, hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmanın kınama cezasını, memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmanın ise devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektirdiği yönündeki düzenlemede, aralarındaki ağırlık ve önem düzeyi idarece takdir edilmek suretiyle, öngörülecek disiplin cezasının belirlenebileceği benzer mahiyette eylem biçimlerine yer verilmiş olması karşısında devlet memurluğundan çıkarma cezası gibi ağır bir yaptırımın öngörüldüğü hallerde, yaptırımın kişinin meslekî hayatı üzerinde olduğu kadar, temel geçim kaynağından yoksun kalması nedeniyle ekonomik geleceği üzerinde de önemli bir etki oluşturduğunun gözetilmesi gerektiği ka-

naatindedir. Bu çerçevede disiplin cezası kapsamında, sınırlandırma ile ulaşılabilecek genel yarar ile temel hak ve özgürlüğü sınırlandırılan bireyin kaybı arasında adil bir dengenin sağlanmamasını, özel hayatın gizliliği hakkının ihlali olarak görmektedir<sup>21</sup>.

Mahkeme görev yerinin değiştirilmesine ilişkin bir başvuruda, özel hayat kapsamında kaldığı açık olan eylemlerin memurun meslekî hayatı ve kamu hizmetinin işleyişi üzerindeki etkisine ve risklerine dair ilgili ve yeterli gerekçelerin gösterilemediği, tesis edilen işlemin başvuruçunun sicilî gözetilerek ölçülülük yönünden değerlendirilmediği, başka bir ifadeyle söz konusu müdahalenin gerekçelerinin ortaya konulmadığı gerekçesiyle ihlal kararı vermiştir. Mahkemeye göre özel hayatına ilişkin eylemlerin ifa ettiği görevi etkileyen bir unsur olarak değerlendirilerek görev yerinin değiştirilmesinin kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla alınmasının zorunlu bir tedbir olduğu da söylenemez<sup>22</sup>.

Anayasa'nın "Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti" başlıklı 26. maddesinde, "*Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. ... Bu hürriyetlerin kullanılması, ... kamu düzeni, ... amaçlarıyla sınırlandırılabilir... Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir.*" hükümleri bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere ifade özgürlüğü, sadece "düşünce ve kanaate sahip olma" özgürlüğünü de-

21 AYM, Serap Tortuk, B. No: 2013/9660, 21/1/2015, § 37

22 AYM, Süleyman BARAN, B. No: 2015/11941, 09.10.2019, § 46

ğil aynı zamanda sahip olunan “düşünce ve kanaati (görüşü) açıklama ve yayma”, buna bağlı olarak “haber veya görüş alma ve verme” özgürlüklerini de kapsamaktadır. Bu çerçevede ifade özgürlüğü bireylerin serbestçe haber ve bilgilere, başkalarının fikirlerine ulaşabilmesi, edindiği düşünce ve kanaatlerden dolayı kınanmaması ve bunları tek başına veya başkalarıyla birlikte çeşitli yollarla serbestçe ifade edebilmesi, anlatabilmesi, savunabilmesi, başkalarına aktarabilmesi ve yayabilmesi anlamına gelir.

İfade özgürlüğü, demokratik toplumun temellerinden biri olup toplumun gelişmesi ve bireyin kendini geliştirmesi ve gerçekleştirilmesi için vazgeçilmez koşullar arasında yer alır. Toplumsal ve siyasal çoğulculuğu sağlamak, her türlü düşüncenin barışçıl bir şekilde ve serbestçe ifadesine bağlıdır. Aynı şekilde birey özgün kişiliğini, düşüncelerini serbestçe ifade edebildiği ve tartışabildiği bir ortamda gerçekleştirebilir. İfade özgürlüğü, kendimizi ve başkalarını tanımlamada, anlamada ve algılamada, bu çerçevede başkalarıyla ilişkilerimizi belirlemede ihtiyaç duyduğumuz bir değerdir.

İfade özgürlüğünün, toplumsal ve bireysel işlevini yerine getirebilmesi için AİHM’in de ifade özgürlüğüne ilişkin kararlarında sıkça belirttiği gibi, sadece toplumun ve devletin olumlu, doğru ya da zararsız gördüğü “haber” ve “düşüncelerin” değil, devletin veya halkın bir bölümünün olumsuz ya da yanlış bulduğu, onları rahatsız eden haber ve düşüncelerin de serbestçe ifade edilebilmesi ve bireylerin bu ifadeler nedeniyle herhangi bir yaptırıma tabi tutulmayacağından emin olmaları gerekir. İfade özgürlüğü, çoğulculuğun, hoşgörünün ve açık fikirliliğin temeli olup bu özgürlük olmaksızın “demokratik toplumdaki” bahsedilemez<sup>23</sup>.

Öte yandan ifade özgürlüğü, sınırlanabilir bir haktır ve Anayasa’da yer alan temel hak ve özgürlüklerin sınırlama rejimine tabidir. İfade özgürlüğüne ilişkin 26. maddenin ikinci fıkrasında sınırlama sebeplerine yer verilmiştir. Ancak bu özgürlüğe yönelik sınırlamaların da bir sınırının olması gerektiği açıktır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında Anayasa’nın 13. maddesindeki ölçütler göz önüne alınmak zorundadır. Bu sebeple ifade özgürlüğüne getirilen sınırlandırmaların denetiminin Anayasa’nın 13. maddesinde yer alan ölçütler çerçevesinde ve Anayasa’nın 26. maddesi kapsamında yapılması gerekmektedir.

İfade özgürlüğü genel çerçevesinde siyasi partilerin hedefi, fikirleri ve bunları topluma ulaştırma özgürlüğünü korumak, bireylerin seçme ve tercih yapma imkanına zemin hazırlamak, demokrasinin doğru şekilde işlenmesini sağlamak ve “çoğulculuk”, “açık fikirlilik” ve “hoşgörü” gibi kavramların içi boş kavramların ötesine geçmesine yardım etmek olduğundan demokrasinin vazgeçilmez araçları olarak kabul edilir. Bu bağlamda gerçek kişilerin, siyasi partilerin veya diğer toplumsal örgütlenmelerin, kamuyu ilgilendiren sorunlarla ilgili gösteri, yürüyüş veya basın açıklaması yapması veya daha farklı barışçıl yöntemlerle sesini duyurmaya çalışması ve farkındalık oluşturarak çoğunluğun dikkatini çekmesi bu özgürlük kapsamında beklenen bir sonuçtur.

İfade özgürlüğü, devlet memurları söz konusu olduğunda, görüşlerin dengeli ve siyaseten yansız olarak açıklanıp açıklanmadığını, kişisel tavırlar sergilenip sergilenmediğini ve tarafsızlıklarının güvence altında olup olmadığını tartışma konusu yapılmaktadır. Bu bağlamdaki AİHM

23 AİHM, Handyside/Birleşik Krallık, B. No: 5493/72, 07.12.1976, §49



uygulamalarında, memurun bulunduğu konum, görev yaptığı alanla ilgili olarak ödev ve sorumluluk derecesini belirlemede ulusal makamlara bir takdir marjı tanınmaktadır<sup>24</sup>.

Devletin, kamu hizmetinde çalışan memurlarına bir bağlılık görevi getirmesi, ödev ve sorumluluklar yüklemesi memurların statüleri gereği meşru kabul edilebilir bir durumdur. Fakat devlet memurlarının da birer birey olduğu, siyasi görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönleri sahip olduğu ve bu nitelikleriyle AİHM'in 10. ve 11. maddelerinden yararlanma haklarının bulunduğu şüpheden uzaktır<sup>25</sup>.

AİHM, ifade özgürlüğünün demokratik bir toplumun vazgeçilmez temel taşlarından, toplumun ilerlemesinin ve bireylerin gelişmesinin temel şartlarından biri olduğunu vurgulamaktadır. Bu

bağlamda ifade özgürlüğünün sadece hoşgiden ya da insanları incitmeyen veya önemsenmeyen "bilgi" ve "düşünceler" için değil aynı zamanda devlet veya toplumun herhangi bir kesimini inciten, şok eden veya rahatsız eden bilgi ve düşünceler için de geçerli olduğunu, demokratik toplumun olmazsa olmaz koşullarını oluşturan çoğulculuk, hoşgörü ve açık görüşlülüğün bunu gerektirdiğini ifade etmektedir<sup>26</sup>.

AİHM'ye göre Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. maddesinde ifade özgürlüğünün istisnaları bulunmaktadır. Ancak bu istisnalar dar yorumlanmalı ve kısıtlama ihtiyacının bulunduğu inandırıcı bir şekilde ortaya konulmalıdır<sup>27</sup>. AİHM, şikâyet konusu müdahalelere olayın bütünlüğü içinde bakarken müdahalenin izlenen meşru amaçla orantılı olup olmadığına ve müdahaleyi haklı kılmak için ulusal makamlar tarafından gösterilecek

24 AİHM, İsmail Sezer/Türkiye, 36807/07, 24.03.2015, § 28; Ahmed ve Diğerleri / Birleşik Krallık, B. No: 22954/93, 02.09.1998, §§ 53-54; Vogt/Almanya, B. No: 17851/91, 26.09.1995, §§ 51-53; Otto/Almanya (k.k.), B. No: 27574/02, 24.11.2005

25 AİHM, İsmail Sezer/Türkiye, 36807/07, 24.03.2015, § 52

26 AİHM, Handyside/Birleşik Krallık, B. No: 5493/72, 24.09.1976, § 49

27 AİHM, Lingens/Avusturya, B. No: 9812/82, 08/07.1986, § 41



gerekçelerin ilgili ve yeterli olup olmadığına; ifade özgürlüğü ile ilgili ilkelere uyumlu standartların maddi olaylara kabul edilebilir ölçüde uygulanıp uygulanmadığına dikkat etmektedir<sup>28</sup>. Bunu yaparken de demokratik bir toplumda gerekliliği tartışılmaz olan durumlarda ordu, emniyet veya başka bazı alanlarda siyasi ve toplumsal faaliyetlere sınırlamalar getirilmesinin mümkün olduğunu gözetmektedir<sup>29</sup>.

Ayrıca AİHM, sözleşmenin 10. maddesinin kışılının kapısında durmayacağını, başka bir deyişle anılan maddenin devletin egemenliği altındaki diğer insanlara uygulandığı gibi asker kişilere de uygulanacağını özellikle vurgulamaktadır. Bununla birlikte silah altındakilerin askerî disiplini zayıflatmalarını önlemek amacıyla düzenlenmiş hukuk kuralları bulunmadan bir ordunun gereği gibi görev yapabileceğini düşünmek mümkün olmadığından askerî disipline karşı gerçek bir tehdidin bulunması hâlinde ifade özgürlüğüne kısıtlamalar getirilebileceği belirtilmektedir.<sup>30</sup> Dolayısıyla silahlı kuvvetlerin iç düzeni ve hiyerarşik yapısını düzenleyen özel kuralların varlığının kaçınılmaz bir durum olduğu AİHM tarafından da kabul edilmektedir.<sup>31</sup> Ancak AİHM, ifadeler bir kurum olarak ordunun kendisine karşı yöneltilmiş olsa bile ulusal makamların ifade özgürlüğünün içini boşaltmak amacıyla bu tür kısıtlayıcı kurallara dayanamayacağını da eklemektedir.<sup>32</sup>

AİHM, komutanına mektup yazarak ordu hakkında ağır eleştiri ve isnatlarda bulunan bir askerin

cezalandırılmasının ifade özgürlüğünü ihlal ettiği yönünde değerlendirme yaptığı bir kararında, silah altındakilerin askerî disiplini zayıflatmalarını önlemek amacıyla düzenlenmiş hukuk kuralları bulunmadan bir ordunun gereği gibi görev yapabileceğini düşünmek mümkün olmadığı için askerî disipline karşı gerçek bir tehdidin bulunması hâlinde ifade özgürlüğüne kısıtlamalar getirilebileceğini belirtmektedir.<sup>33</sup> Dolayısıyla silahlı kuvvetlerin iç düzeni ve hiyerarşik yapısını düzenleyen özel kuralların varlığının kaçınılmaz bir durum olduğu AİHM tarafından da kabul edilmektedir.<sup>34</sup> Ancak AİHM, ifadeler bir kurum olarak silahlı kuvvetlerin kendisine yöneltilmiş olsa bile ulusal makamların ifade özgürlüğünün içini boşaltmak amacıyla bu tür kısıtlayıcı kurallara dayanamayacağını da eklemektedir.<sup>35</sup>

Kamu görevlileri toplumun diğer bütün bireyleri gibi ifade özgürlüğünden yararlanır. Bununla beraber Anayasa'nın 12. maddesinin, "Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder" biçimindeki ikinci fıkrası, kişilerin temel hak ve hürriyetleri kullanırken sahip oldukları ödev ve sorumluluklara gönderme yapar.

Anayasa Mahkemesi, belirli kategorilere mensup kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne yapılan müdahale ile onların ifadeyi kullanma biçimlerinin kurumsal disiplinle uyumlu, sırrı ifşa etmeyen nitelikte ve dengeli olmasının sağlanması için mesleki hiyerarşi kurallarına uyma yükümlülükleri arasında bir

28 AİHM, Jersild/Danimarka, B. No: 15890/89, 23.09.1994, § 31

29 AİHM, İsmail Sezer/Türkiye, B. No: 36807/07, 24.03.2015, § 52; Vogt/Almanya, B. No: 17851/91, 26.09.1995, §§ 51-53

30 AİHM, Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs ve Gubi/Avusturya, B. No: 15153/89, 19.12.1994, § 36

31 AİHM, A.D./Türkiye, B. No: 29986/96, 22.12.2005, § 21; Pulatlı/Türkiye, B. No: 38665/07, 26.04.2011, § 20

32 AİHM, Grigoriades/Yunanistan, B. No: 24348/94, 25.11.1997, § 45

33 AİHM, Grigoriades/Yunanistan [BD], B. No: 24348/94, 25.11.1997, § 45

34 AİHM, A.D./Türkiye, B. No: 29986/96, 22.12.2005, § 21; Pulatlı/Türkiye, B. No: 38665/07, 26.04.2011, § 20

35 AİHM, Grigoriades/Yunanistan, B. No: 24348/94, 25.11.1997, § 52

denge sağlanıp sağlanmadığını olayların bütünselliği içinde gözetilmesi gerektiği görüşündedir.

Anayasa Mahkemesi, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne ilişkin bireysel başvuru kararlarında, ifadesi veya söylemi nedeniyle disiplin yaptırımına uğrayan kamu görevlileri yönünden, kişinin hangi saik ile beyanda bulunduğu, beyanın hukukî ve fiilî esası, beyan tarzı, beyanın muhtemel yorumları, kamu kurumuna etkileri ve başvurucağının maruz kaldığı yaptırım göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca kişinin kamu görevinin niteliği ve bağlı bulunduğu kurumun ulusal güvenlik alanıyla doğrudan ilgili konumu, çalıştığı kurumunun iç düzeni ve hiyerarşik yapısını düzenleyen özel kurallarının varlığı da dikkate alınmaktadır<sup>36</sup>.

Bunun dışında ifade özgürlüğüne konu ifadelerin kurum içinde tartışılabilmesi ve üst makamlara ihbar edilebilmesine yönelik makul usullerin varlığı, ifade sahibinin bu usullere ne ölçüde uygun davrandığı ve mevcut usullere riayet edilmediğinde kurum içi bilgilerin hangi ölçüde kamuya ifşa olduğu dikkate alınmalıdır.

Kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan idari işlemlerin inceleme konusu yapıldığı davalarda uyuşmazlığın AİHM tarafından belirlenen standartlar çerçevesinde AİHS'nin 10. maddesi açısından değerlendirilmesinin ve müdahaleyi gerekli kılan ilgili ve yeterli gerekçelere karar metinlerinde yer verilmesinin büyük önem taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır. Diğer taraftan belirtmelidir ki, bu gerekliliğin yerine getirilmiş sayılabilmesi için Danıştay ve diğer idari yargı mercilerinin kararlarında AİHS'nin 10. maddesine (yine Anayasa'ya veya davacının ifade özgürlüğüne)

soyut bir şekilde atıf yapılması tek başına yeterli olmayacaktır. AİHM'ye göre kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü ilgilendiren uyuşmazlıklarda idari yargı mercilerinin, "konuyu başvurucağının ifade özgürlüğü ışığında dikkatlice incelediklerini gösteren ve başvurucağının ifade özgürlüğü ile kamu idaresinin menfaatleri arasındaki dengenin başvurucağına aleyhine kurulmasını haklı kılan ilgili ve yeterli gerekçelere kararlarında yer vermeleri" gerekecektir (Akbulut, 2021)

Anayasa Mahkemesi, devlet memurlarının da birey olduğu, siyasi görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönlerle sahip olma haklarının bulunduğu göz ardı edilmemesi gerektiği görüşündedir<sup>37</sup>.

Anayasa Mahkemesi kararlarına ilişkin ayrıca değerlendirilmesi gereken husus, kararlarda her ne kadar ifade özgürlüğünden tamamen mahrum bırakılmanın mümkün olmadığı belirtilse de siyasi ifade özgürlüklerinin tamamen sınırlandırılmasının, hakkın özüne dokunma teşkil edip etmediği yönünde bir değerlendirme yapılmamasıdır. Anayasa Mahkemesi'nin atıf yaptığı AİHM'nin Ahmed vd./Birleşik Krallık kararında sınırlamanın tüm siyasi ifadelere yönelik olup olmadığının değerlendirildiği görülmektedir. İfade özgürlüğünün özüne dokunulmuş sayılması için tüm düşüncelerin yasaklanmış olması gerekmemektedir; siyasi düşünce yönünden sınırlandırılmış olması da öze dokunan bir sınırlama teşkil edebilir. Öze dokunma yasağı ile birlikte, temel hak ve özgürlüğün varlık nedeninin ortadan kalkmasına engel olunmaya çalışıldığı göz önünde tutulduğunda Anayasa Mahkemesi'nin devlet memurlarının siyasi ifade özgürlüğünün tamamen ortadan kaldırıl-

36 AYM, Adem Talas [GK], B. No: 2014/12143, 16.11.2017

37 AYM, Hasan Güngör, B. No: 2013/6152, 24.02.2016, § 49; Ömer Yalçın, B. No: 2017/30798, 29.09.2020, § 27; Zeki Çınar, B. No: 2016/3585, 12.06.2019, § 35

masının hakkın özüne dokunma teşkil edebileceği değerlendirilmesini ayrıca yapması beklenebilir. Hakkın özü değerlendirmesine ek olarak, Anayasa Mahkemesi'nin devlet memurlarının ifade özgürlüklerinin tamamen ortadan kaldırılmasını Anayasa'nın 14. maddesi kapsamında ele alması da mümkündür. Nitekim, bu gibi bir sınırlama 14. maddede öngörülen "Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesi" anlamını taşıyabilecektir (Kula, 2021).

Anayasa Mahkemesi kararları devlet memurlarının ifade özgürlüklerini değerlendirirken ifadelere ve devlet memurlarına yönelik olarak ortaya konan bu kriterlerin temelinde "tarafsız davranma" ve "tarafsız görünme" olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda devlet memurlarının ifade özgürlüğü değerlendirmesi (i) devletin tarafsızlığına olan güvene zarar verilip verilmediği ve (ii) devlet memurlarının faaliyeti yerine getirirken tarafsız davranıp davranmadığı başlıklarında objektif olarak ele alınmalıdır. Görevi dışında bir devlet memurunun siyasi ifade özgürlüğünü kullanması doğrudan devletin tarafsızlığına olan güvenin sarsılması için yeterli olmamalıdır; fakat bu özgürlüğün kullanılması vatandaşların devletten hizmet alamayacağını düşüncelerine yol açarak hizmet talebinde bulunmalarına engel teşkil eder nitelikte ise ifade özgürlüğünün sınırlandırılması kabul edilebilir. Devlet memurunun görevi sırasında, yani faaliyeti yerine getirirken tarafsız davranıp davranmadığı ise, devlet memurunun veya hizmet talep eden görüşü ne olursa olsun faaliyetin sunulup sunulmadığının tespitine ilişkindir. Bu açıklamalar doğrultusunda (i) vatandaşların hizmetten yararlanacakları yönündeki güveninin engellenmemesi veya (ii) hizmetin gereği gibi yerine getirilmesi

koşuluyla devlet memurlarının siyasi ifade özgürlüklerinin korunması gerektiği sonucuna ulaşılmalıdır (Kula, 2021).

Anayasa Mahkemesi "...derneği genel sekreterinin yaptığı basın açıklamasıyla ilgili olarak; Anayasa'nın 26'ncı maddesinin birinci fıkrasının, ifade özgürlüğüne içerik bakımından bir sınırlama getirmediğini, hem gerçek hem de tüzel kişiler için geçerli olan ifade özgürlüğünün siyasi, sanatsal, akademik veya ticari düşünce ve kanaat açıklamaları gibi her türlü ifadeyi kapsamına aldığı belirtilmiş; ifade özgürlüğünün büyük ölçüde eleştiri özgürlüğünün güvence altına alınmasını hedeflediği ve düşüncelerin açıklanması ve yayılması sırasında kullanılan ifadelerin sert olmasının doğal karşılanmasını, somut olaydaki gibi kamuoyunu yakından ilgilendiren meseleleri tartışma özgürlüğünün 'tüm demokratik sistemlerin temel ilkesi' olduğu hususunun göz önüne alınması gerektiği"ni belirtmiş, Anayasa'nın 26. maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine karar vermiştir<sup>38</sup>.

Anayasa Mahkemesi, bir diğer kararında "kamu görevlisinin ifade özgürlüğü ile ifadeyi kullanma biçiminin kurumsal disiplinle uyumlu, sırrı ifşa etmeyen nitelikte ve dengeli olmasının sağlanması için mesleki hiyerarşi kurallarına uyma yükümlülükleri arasında denge kurma işleminin aranması gerektiğini; kamu görevlisince sarfedilen ifadelerin meslek etiği ile bağdaşmadığı tespitinin yeterli olmayıp ifadelerin anlamı üzerinde durulması ve kullanıldığı bağlamın incelenmesi gerektiğini" ifade etmiştir. Mahkeme kararında "Emniyet Teşkilatı iç güvenlik hizmeti vermesi sebebiyle silah ve benzeri araçlar kullanma yetkisi olan, idari işlerin yanında adli işler ile ilgili de hassas yetkileri

38 AYM, Ali Rıza Üçer (2) [GK], B. No: 2013/8598, 02.07.2015

bulunan bir teşkilattir. Silahlı kuvvetlere benzer özellik gösteren bu yönleriyle teşkilat içindeki hiyerarşik kuralların sivil devlet memurlarının tabi olduğu kurallara kıyasla daha katı olması doğaldır. Bununla birlikte bu husus teşkilatın veya hiyerarşik üstlerin eleştirilemeyeceği anlamına da gelmemektedir. Sosyal medyada yorum yaptığı konunun başlığı ile kurduğu cümlelerden yola çıkarak başvuruçunun Emniyet Teşkilatının yönetiminden duyduğu memnuniyetsizliği ve sitemini herhangi bir yöneticinin ismini zikretmeden dile getirdiği görülmektedir. Başvuruçunun kullandığı ifadelerin teşkilata yönelik bir sırrı ifşa eder niteliği olmadığı gibi teşkilata zarar verecek veya itibar kaybı oluşturacak ağırlığı olduğu da söylenemez. Sonuç olarak ilk derece mahkemesi başvuruçunun ifade özgürlüğü karşısında mesleki hiyerarşi kurallarına uyma yükümlülüklerinin yerine getirilmesindeki üstün yararı gösterebilmiş değildir. İlk derece mahkemesince başvuruya konu şikâyete olayın bütünselliği içinde bakılmamış; somut olayın kendi şartlarının neler olduğu, sosyal medyada tartışılan konunun ne olduğu, başvuruçunun hangi amaçla düşünce açıklamasında bulunduğu, başvuruçunun beyan tarzı, beyanın muhtemel sonuçları ve varsa kamu hizmetine veya kamu kurumunun disiplinine etkileri gözönünde bulundurulmamıştır (bkz. § 40). Başvuruçunun sözlerinin olayın bağlamından ve somut ifade açıklamasının bütünlüğünden kopartılarak ele alınması suretiyle ortaya konan gerekçenin ilgili ve yeterli kabul edilmesi mümkün değildir. Ayrıca yukarıdaki hususlar dikkate alındığında başvuruçunun kullandığı ifadeler nedeniyle kınama cezası ile cezalandırılmasının demokratik toplumda gerekli olduğu da değerlendirilmemiştir. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 26. maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğünün ihlal

edildiğine karar verilmesi gerekir.” gerekçesine yer vermiştir<sup>39</sup>.

Danıştay 12. Dairesi'nin 09.09.2015 tarihli ve E: 2011/668, K: 2015/4685 sayılı kararında da, “Afyonkarahisar Belediye Başkanlığı'nda “İtfaiye Müdürü” olarak görev yapan davacının Türk Yerel Hizmet Sendikası Afyonkarahisar Şube Başkanlığı görevini yürütürken üyesi bulunduğu sendikanın 22/10/2009 tarihinde Afyonkarahisar Belediye Başkanlığı önünde protesto gösterisi yaparak siyah çelenk koyduğu, Belediye Başkanı hakkında sloganlar atarak Belediye Başkanı ve itfaiye amirine hakaret tehdit içeren beyanlarda bulunduğu gerekçesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125/D bendi uyarınca kademe ilerlemesi cezası verilmesine ilişkin işleme karşı açılan davada; davacının sendika kararı doğrultusunda üye sıfatıyla katıldığı basın açıklamasının sendikal hak kapsamında bulunduğu, basın açıklaması sırasındaki eylem ve söylemlerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125/D maddesinde öngörülen amirine hakaret ve tehditte bulunma olarak nitelendirilemeyeceğinden” dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş ve söz konusu bu karar da Danıştay tarafından onanmıştır.

Danıştay 13. Dairesi'nin 26.01.2007 tarih ve E:2006/5565 K: 2007/354 sayılı kararında da, “...siyaset adamlarının toplumu etkileme ve yönlendirme konularının, onların 'eleştirilebilir' sınırlarını da genişlettiği, bu itibarla siyasilerin ağır da olsa haklarında yapılan eleştirileri hoşgörüle karşılamaları gerektiğinden; doğrudan kişisel niteliklerine yönelmeyen, siyasal kimliklerine yönelik ifadelerin eleştiri sınırı içinde mütalaa edilmesi gerektiği belirtilerek ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (Castels/İspanya, 23.04.1992) ve (Lingens-Avus-

39 AYM, Adem Talas, B. No: 2014/12143, 16.11.2017, § 47

turya Kararı 1986) na değinerek, 'Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin çeşitli kararlarında: 'Hür siyasi tartışma bütünüyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde ege- men demokratik toplum kavramı- nın öz unsurunu oluşturmaktadır. Bu, nedenledir ki hoşgörülebilir eleştiri sınırları kamusal kişi sıfatıyla hareket eden siyaset adamı ko- nusunda, sade vatandaşlara göre daha geniştir... Kuşkusuz siyaset adamı da özel hayat çerçevesi dı- şında, onurunun korunması hakkı- na sahiptir, fakat bu himayenin ge- rekleri, siyasi konuların serbestçe tartışılmasının sağlayacağı yararlar dengelenmek zorundadır.' (Cas- tets/İspanya, 23.04.1992), 'Basın özgürlüğü halkla siyasi liderlerin fi- kirlerini ve tutumlarını keşfetmek ve bu konularda bir fikir oluşturmak bakımından en iyi araçlardan biri- ni sunar. Daha genel olarak, siyasi tartışma özgürlüğü, AİHS'ne bir baştan ötekine damgasını vuran demokratik bir toplum kavramı- nın tam merkezinde yer alır. Buna bağlı olarak, bizatihi bir politikacı hakkında yapılacak kabul edilebilir eleştirinin sınırları, sıradan bir kişi hakkındakilerden daha geniştir.' (Lingens-Avusturya Kararı 1986) yolunda değerlendirmeler yapıldığı görülmektedir. Dava konusu işleme esas alınan programda ya- pılan konuşmaların da muhatap- larının doğrudan kişilik haklarına

yönelik olmaması, siyasi tercih ve tasarruflarına yönelik olması nede- niyle eleştiri sınırları içinde kaldığı" sonucuna varılarak yayın ilkesinin ihlâl edildiği yolundaki davalı ida- re işleminde hukuka uyarlık bu- lunmadığı gerekçesiyle mahkeme kararını bozmuştur.

Danıştay 8. Dairesi'nin kamu gö- revlisi hakkında ifadeleri nedeniyle verilen disiplin cezasının iptali istemiyle açılan iptal davasında, 14.12.1993 tarih ve E: 1993/1617 K: 1993/4214 sayılı kararında da "...kuşkusuz ki, her vatandaşın anayasa ile güvence altına alınan düşünce ve kanaat özgürlüğü çer- çevesinde düşünce ve gözlemlerini dile getirmek ve başkalarına ilet- mek hakkı vardır..." denilmektedir.

Diğer taraftan kamu görevlilerinin kamu görevinden kaynaklanma- yan bir hususta, kamu görevine ilişkin hayatının dışındaki ifade- lerinin özel hayat alanına girdiği; özel hayat alanında gerçekleştiği iddia olunan bir eylemi işlediği gerekçesiyle disiplin cezasının mu- hatabı kılınmalarının ise özel ha- yatın gizliliği ilkesinin demokratik toplumda hiçbir meşru bir amacı karşılamaksızın göz ardı edilmesi, kamu yararını ve hizmet gerek- lerini gözeten haklı ve meşru bir gerekçe olmaksızın ihlal edilmesi niteliği taşımakta olduğu gözetil- melidir.



**Danıştay, hakaret gibi suç unsuru içermeyen ifadelerin, amir niteliğindeki kişilere karşı sarfedilmiş olsalar dahi eleştiri ve ifade özgürlüğü çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği kanaatindedir.**



Danıştay 12. Dairesi'nin 2015/1537 Esas, 2018/6504 Karar sayılı ve 19.12.2018 karar tarihli kararında da özetle, “*ortaöğretime yeni yerleştirme sistemi bir grup züppe tarafından hazırlanıp bakana mı sunuldu, bence yeni sistemi bir grup züppe hazırlamıştır şeklindeki sosyal medya paylaşımının amirine hakarete bulunmak maksadıyla söylenmediği*” gerekçesinden hareketle disiplin cezasının iptaline ilişkin kararı onamıştır. Görüldüğü üzere Danıştay, hakaret gibi suç unsuru içermeyen ifadelerin, amir niteliğindeki kişilere karşı sarfedilmiş olsalar dahi eleştiri ve ifade özgürlüğü çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği kanaatindedir. Bahse konu kararda fail, bir sendika yöneticisi olmasına rağmen Danıştay, bu unsuru dahi önemli görmeyerek davanın kamu görevlisi olmasına rağmen eleştirel nitelikteki ifadelerini suç unsuru içermedikleri sürece disiplin cezasını gerektirir disiplin fiili kapsamında görmemektedir.

Devlet memurlarının çalışmaları sırasında edindikleri bilgileri -kamu menfaatini ilgilendiren konularda olsa dahi- açığa çıkarmaları, sadakat ve gizlilik görevleri ışığında değerlendirmeye tabî tutulmalıdır. Buna ek olarak, devlet memurlarının görevlerinin mahiyeti dikkate alındığında, bu kişiler sıklıkla, bazı meşru gerekçeler nedeniyle hükümetin gizli tutma hususunda menfaatinin bulunabileceği bazı bilgilere erişim sağlamaktadırlar. Bu nedenle devlet memurlarının gizlilik görevleri, genel olarak ciddi niteliktedir (Sağlam, 2016)

## **Kaynakça;**

Akbulut, E. (2021). İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin İfade

Özgürlüğü ve Danıştay'ın Konuya Yaklaşımı. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi(18), 1-47. <https://doi.org/10.18771/mdergi.1037846>

Alkan, F. (2021). Kamu Görevinden Çıkarma İşlemlerinin Özel Hayata Saygı Hakkı Bağlamında Ele Alınması ve Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı. Anayasa Yargısı, 38(2), 143-175.

Kula, A. (2021). Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararlarında Devlet Memurlarının İfade Özgürlüğü: Hasan Güngör, Hasan Güngör (2) ve Zeki Çınar Başvuruları. Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(1), 555-593. <https://doi.org/10.32957/hacettepehdf.797090>

Salihpaşaoğlu, Y. (2013). Özel Hayatın Kapsamı: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları Işığında Bir Değerlendirme. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17(3), 227-266.

Sağlam, A. AİHS'ye Göre İfade Özgürlüğü Hakkı Kapsamında Kamu Görevlileri Açısından Görev ve Sorumluluk Kavramı. TAAD, Yıl:7, Sayı:25 (Şubat 2016), 89-113.

Yavuzdoğan, S., & Elibüyük, U. (2022). Kamu Görevlilerinin Özel Hayatına İlişkin Davranışlarını Sınırlayan Disiplin Suçları Üzerine Genel Bir Değerlendirme. Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(2), 255-273. <https://doi.org/10.47140/kusbder.1216441>

Yıldırım, T. (2018) Kamu Görevlilerinin Özel Hayatı: Cinsel Tercih. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 24(2), 453-481

Zafer, H. (2010) Özel Hayatın ve Hayatın Gizli Alanının Ceza Hukukuyla Korunması, Beta Yayıncılık

# Statü Hukuku, Kamu Hizmeti ve Kamu Görevlisi Kavramları

Bu çalışmada, idare hukukunun temel kavramlarından biri olan kamu hizmeti ile bu hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu kamu görevlileri arasındaki hukuki ilişkinin niteliği incelenecektir. Kamu hizmeti anlayışındaki dönüşüm, özellikle 1980 sonrası dönemde kamu personel rejiminin esnekleştirilmesini ve sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşmasını beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda, çalışmanın amacı; kamu hizmeti, kamu görevlisi ve statü hukuku kavramlarını normatif çerçevede açıklamak, bu kavramlara ilişkin farklı doktrinsel görüşleri değerlendirmek ve sözleşmeli personelin anayasal statüsünü güncel yargı kararları ışığında tartışmaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kamu hizmeti kavramı ve ilkeleri ele alınmaktadır. İkinci bölümde kamu görevlisi kavramı anayasa, kanun ve doktrin temelinde açıklanmakta; memur, sözleşmeli personel ve özel kanunlara tabi personel arasında yapılan ayrımlar tartışılmaktadır. Üçüncü ve son bölümde ise statü hukuku kavramı açıklanarak, kamu personel rejiminin temelini oluşturan bu sistemin unsurları ve güncel gelişmeler ışığında karşılaştığı sorunlar ele alınmaktadır.

İdare hukukunun temel yapı taşlarından biri olan kamu hizmeti ve bu hizmetin yürütülmesinde görev alan kamu görevlileri kavramı, kamu

yönetiminin hukuki altyapısını belirlemesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, kamu hizmeti anlayışındaki değişimlerle birlikte kamu personel rejiminde yaşanan dönüşümler de dikkat çekmektedir. Özellikle statü hukuku ile sözleşmeli personel istihdamı arasındaki farklar ve bu sistemlerin hukuki dayanakları, kamu hizmetlerinin etkinliği ve hukuk devleti ilkesi açısından değerlendirilmelidir.

## A. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti, idare hukukunun temel kavramlarından biridir ve özünde devletin vatandaşlara sunduğu hizmetlerin hukuki çerçevesini belirler. Zaman içinde değişen toplumsal ihtiyaçlar ve yönetim anlayışları, kamu hizmeti kavramının da evrilmesine neden olmuştur.

Anayasa Mahkemesince de kabul edilen tanımla; kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetimi ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. (Anayasa Mahkemesi 26.06.2019 T. 2019/27 E. 2019/56 K.) Bu tanımda iki temel unsur öne çıkmaktadır; hizmetin kamuya yönelik olması ve kamu yararını hedeflemesi.



Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, devletin hizmetleri doğrudan sunması esastır. Ancak, 20. yüzyılın sonlarından itibaren, yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti ön plana çıkmıştır. Bu anlayış, özel sektörün yöntemlerinin kamu sektörüne adapte edilmesini ve hizmetlerin daha esnek yapılarla sunulmasını öngörmektedir. Neoliberal politikaların etkisiyle, kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle sunulması yaygınlaşmıştır. Bu süreçte, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, imtiyaz sözleşmeleri ve kamu-özel sektör işbirlikleri gibi yöntemler kullanılmaktadır.

Doktrinde kamu hizmeti kavramı organik, maddi ve biçimsel açılarından incelenmektedir:

- Organik açıdan kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya onun tarafından veya ondan aldığı yetkiyle ve onun denetimi altında bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından yürütülen faaliyetleri,

- Maddi açıdan kamu hizmeti, kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetleri,
- Biçimsel açıdan ise, kamu hizmeti, belirli bir hukuki rejime tabi olan faaliyetleri

ifade eder.

Kamu hizmetlerinin etkin ve adil bir şekilde sunulabilmesi için belirli ilkelere uyulması gerekmektedir. Bu ilkeler şunlardır:

- Süreklilik: Kamu hizmetlerinin kesintisiz ve düzenli bir şekilde sunulması esastır. Bu, hizmetin niteliğine göre farklılık gösterebilir; örneğin, güvenlik, itfaiye, sağlık hizmetleri yıl boyu 24 saat esasına göre kesintisiz şekilde sunulması gereken hizmetlerden olup, eğitim hizmetleri yılın bazı aylarında belirli dönemlerde verilmektedir.
- Genellik ve Eşitlik: Kamu hizmetlerinden herkesin eşit şekilde yararlanması gerekmektedir. Bu ilke, hizmetlerin ayırım gözetmeksizin sunulmasını ifade eder. 1982 Anayasası'nın 10 uncu



maddesindeki “kanun önünde eşitlik” ilkesinin bir uzantısıdır.

- Tarafsızlık: “Eşitlik ilkesinin” doğal bir sonucu olup, kamu hizmetleri, dil, din, ırk, cinsiyet gibi ayrımlar gözetilmeksizin sunulmalıdır.

- Uyarlanabilirlik/Değişebilirlik: Kollektif ihtiyaçlar ya da kamu yararı gereklerindeki değişen koşullara (bilim ve teknolojiadaki gelişmeler ile ekonomik ve sosyal değişimler gibi) kamu hizmetlerinin de uyum sağlaması gerekir.

- Bedelsizlik: Bu ilke kamu hizmetlerine ilişkin diğer sayılan ilkeler gibi doğrudan bir genel ilke olmayıp, Anayasa ve kanunlar tarafından öngörülmesi halinde uygulanabilen istisnai bir ilkedir. Bu ilke uyarınca kamu hizmetlerinin, kâr amacı güdülmeksizin sunulması esastır. Anayasanın 42’nci maddesinde devlet okullarının parasız olması belirtilmiş olup, bunun gibi yasal bir düzenleme gerektirir. Kamu hizmetlerinin bedelsizliği konusunda sınıai ve ticari kamu hizmetleri ile idari kamu hizmetleri arasında bir ayırım yapmak gerekmektedir. Ancak bu çalışmamızın konusu olmadığından bu ayırım burada değerlendirilmeyecektir.

Kamu hizmeti, devletin vatandaş-

larına karşı temel yükümlülüklerinden biridir ve idare hukukunun merkezî kavramlarından. Bu hizmetlerin etkili, tarafsız ve kesintisiz bir şekilde yürütülmesi, hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir.

## B. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde “insan kaynağı” en temel unsurdur. Bu çalışmanın konusunu da kamu hizmetinin “emek” kısmı yani insan kaynağı kısmı oluşturmaktadır.

Kamu hizmetlerinin bir kısmının genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu iken bu zorunluluğu taşımayan kamu hizmetlerinin devletin gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel kişilere yaptırılabilmesi mümkündür. Bir kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi, o kamu hizmetinde kamusal yönetim usullerinin geçerli olmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda kamusal yönetim usullerinin geçerli olduğu asli ve sürekli bir kamu hizmetinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunludur. (Anayasa Mahkemesi 26.06.2019 T. 2019/27 E. 2019/56 K). Bu bakımdan kamu hizmetinin öznesi “kamu görevlisi”dir.



**Bir kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi, o kamu hizmetinde kamusal yönetim usullerinin geçerli olmasını ifade etmektedir.**



Anayasa ve kanunlarda doğrudan kamu görevlisi tanımına yer verilmemektedir. İlerleyen kısımlarda Anayasa ve kanunlardaki kamu görevlisi değerlendirilmesine de yer verilecektir. Öncelikle doktrinde yapılan “kamu görevlisi” kavramına ilişkin tanımlara bakmak gerekmektedir:

- Geniş anlamda kamu görevlisi, yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın kamu sektöründe kamu hukuku veya özel hukuka tabi olarak çalışan tüm personeli kapsar. Bu tanım kapsamındaki genel kabul uyarınca Cumhurbaşkanı, bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri ve muhtarlar geniş anlamda kamu görevlisi kavramı içinde kabul edilirler.
- Dar anlamda kamu görevlisi ise kamu tüzel kişilerinde özel hukuk hükümlerine tabi olan görevliler dışında kalan, “mesleki” bir sıfatla ücretli bir iş yapan personeli kapsar. Buradaki önemli husus “mesleki” olarak faaliyet yürütmeleridir. Bu nedendir ki, Cumhurbaşkanı, bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri ve muhtarlar dar anlamda kamu görevlisi kavramı içinde kabul edilmezler.

Dar anlamda kamu görevlisi tanımı içine girenler kamu hukuku rejimine tabidir. İdare hukukunda dar anlamda kamu görevlisi kavramı kullanılmaktadır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 6 ncı maddesinde kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi anlaşılacağı belirtilmiştir. Bu tanımdan ise kamu hizmetlerinin yürütülmesine

herhangi bir biçimde katılan herkesin kamu görevlisi olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 128 inci maddesine göre ise “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” Bu maddeye göre, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Anayasa'da yapılan tanımlamaya göre kamu görevlileri “memurlar” ve “kamu görevlileri” olarak ikiye ayrılmaktadır. Ancak 5237 sayılı TCK ve diğer yasal düzenlemeler üzerinden de değerlendirilmede bulunulacak olursa kamu görevlisi kavramının içerisine memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yanı sıra işçiler, seçilmişler, yükümlüler ve gönüllüler de dâhil olmaktadır.

İş akdi ile istihdam edilen ve özel hukuk hükümlerine tabi olan işçiler ile dar anlamda kamu görevlisi tanımı içerisinde yer almayan, atama usulü uygulanmayan, belli bir süre ile sınırlı görev yapan seçilmişler, yükümlüler ve gönüllüler bu çalışmamızın konusunu oluşturmamaktadır. Bu çalışmada Anayasa'nın 128 inci maddesi çerçevesinde kamu görevlileri “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” üzerinden incelenecektir.

## **a. Memurlar:**

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (A) bendine göre;

“Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esasları-

na göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.

Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.”

Bu tanım üzerinden hareketle; memur niteliği taşıyabilmek için;

- Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalışmak
- Genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetleri görmek
- Asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilmek

gerekmektedir.

Asli ve sürekli kamu hizmeti kavramından, görevin aynı zamanda bir kadroya bağlanması gerekliliği anlaşılmalıdır. Kadro da beraberinde statü ilişkisini getirmektedir. Danıştay, kararlarında bunu şu şekilde açıklamaktadır. *Personel hukukunda kadro, kamu hizmeti yapan kurumların örgütünü, kamu personelinin örgüt içindeki görevlerini, yetki ve sorumluluklarını ve özlük haklarını gösteren ve düzenleyen bir kavramdır. Memur güvenliğinin önemli bir unsuru olan kadro kavramı kişilerden ayrılmakla birlikte, doğrudan hizmetlere bağlanmıştır. Böylece her kurumda yürütülen hizmetlerin ve hizmetleri gören personelin alacakları aylıkları atandıkları kadrolarla belirlenmiştir. Buna göre, 657 sayılı Yasanın oluşturduğu personel rejiminde memurların görev ve yetkileri ile aylık ve ödenekleri doğrudan doğruya işgal ettikleri kadrolarla ilgilidir.* (Danıştay 11. Daire 10.12.2003 T. 2001/656 E. 2003/5447 K.) (Danıştay 11. Daire 06.11.2006 T. 2004/3562 E. 2006/4996 K.)

657 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde devlet memurlarının niteliği sayılmıştır. Kanuna göre devlet memurlarının üç temel niteliği; sınıflandırma, kariyer ve liyakattir.

- **Sınıflandırma:** Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.
- **Kariyer:** Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır.
- **Liyakat:** Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.

### Özel personel kanunlarına tabi olanlar:

Kamu personeli genel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmakla birlikte, bazı kamu görevlileri özel kanunlara tabidir. 657 sayılı Kanun'un 1 inci maddesinde bu konuda şu hüküm yer almaktadır; *“Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri; hakimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcısı, Üniversitelerin, İktisadi ve Ticari İlimler Akademilerinin, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademilerinin, Devlet Güzel Sanatlar Akademilerinin, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehtaran Bölüğü Sanatkarları, Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera ve Balesi ve*

Belediye Opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuvar ve orkestralarının sanatkar memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri; Spor-Toto Teşkilatında çalışan personel; subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş ve sözleşmeli erbaş ve erler ile Emniyet Teşkilatı mensupları özel kanunları hükümlerine tabidir.”

Bu bağlamda hâkim ve savcılar, akademik personel ve askeri personel için memur mu diğer kamu görevlisi mi tartışması doğmaktadır. Özel personel kanunları, ilgili meslek gruplarının görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini ayrıntılı biçimde düzenler. Özel kanunlara tabi olan kamu görevlileri;

- **Hâkim ve savcılar** 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu’na tabidir. Bu meslek grubu idare hiyerarşisi içinde yer almaz ve bağımsızlık ilkesi gereği özel statü ile korunur.

- **Akademik personel** 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’na tabidir. Bu personel; öğretim üyeleri, öğretim görevlileri, araştırma görevlileri gibi kadrolarda istihdam edilir.

- **Askeri personel** 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu’na tabidir. Bu kanun, su-

bay, astsubay ve uzman personelin görevlerini, özlük haklarını, disiplin hükümlerini düzenler. TSK personeli, 657 sayılı Kanun’un dışında ayrı bir hiyerarşi ve disiplin rejimi içinde görev yapar.

Anayasa’da memur ve diğer kamu görevlileri ibarelerine yer verilmekte, ancak diğer kamu görevlileri ile kimin kastedildiği net olarak ifade edilmemektedir. Bu durum da doktrinde “diğer kamu görevlisi” kavramının tartışılmasına ve farklı görüşler ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Onur Ender Aslan ve Bahtiyar Ak-yılmaz’ın görüşlerine göre özel personel kanunlarına tabi olanlar memurlar dışında kalmakta ve diğer kamu görevlisi olarak değerlendirilmektedir. Ancak Kemal Gözler’e göre 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun hükümleri, özel kanunlara tabi personele de genel hüküm olarak uygulandığından “memur” olarak sayılmaları gerekmektedir.

### **b. Sözleşmeli Personel:**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (B) bendine göre istihdam edilen sözleşmeli personel; kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili bir mali yıl ile sınırlı olarak sözleşmeyle çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu



Anayasa’da memur ve diğer kamu görevlileri ibarelerine yer verilmekte, ancak diğer kamu görevlileri ile kimin kastedildiği net olarak ifade edilmemektedir.



hizmeti görevlileridir. Sözleşmeli personelin istihdamı, kamu hizmetinin esnekliğini artırma amacı taşımaktadır.

Sözleşmeli personelin istihdamı, özellikle 1980 sonrası esneklik politikaları çerçevesinde yaygınlık kazanmıştır. Bu durum, klasik statü hukukunun dışına çıkıldığını ve kamu personel rejiminin esnetildiğini gösterir. Onur Ender Aslan bu durumu, *“Anayasaya aykırı biçimde neredeyse kimi kamu idareleri için kural istihdam biçimi haline gelmiştir”* ifadesiyle değerlendirmektedir.

Kamu personel rejiminde sözleşmeli personelin genel istihdam türü 657 sayılı Kanun’un 4/B maddesi olmakla birlikte; Kamu İktisadi Teşebbüslerindeki sözleşmeliler, kadro karşılığı sözleşmeliler, belediye ve il özel idarelerindeki sözleşmeliler, özel kanunlara ve kararnamelere göre çalışan sözleşmeliler gibi bağlı oldukları mevzuat açısından değişik gruplarda sözleşmeli personel de çalışmaktadır.

Son yıllarda memuriyetten aylıksız izne ayrılarak sözleşme imzalanması üzerine kurulu bir çalışma modeli de benimsenmektedir. Bu modelde ilgili sözleşmeli pozisyon için gereken şartları taşıyan memurun kadrosu ile ilişkisi devam ederek, görev yaptığı kurumun muvafakatini alması ile belli bir pozisyonda sözleşme imzalamasının önü açıktır. Sözleşmesinin sona ermesi halinde yeniden kadrosunun olduğu kuruma dönme imkânı olan ve özellikle Sağlık Bakanlığında uygulama alanı bulunan bu sözleşmeli türleri; a) 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu kapsamında kurumlarından aylıksız veya ücretsiz izinli sayılmak suretiyle sözleşmeli olarak çalışan aile hekimi ve aile sağlığı çalışanları, b) 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması

ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gereği 657 sayılı Kanunun 4/A maddesine göre sağlık hizmetleri sınıfında olanlardan sınavsız ve kura ile sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilebilenler, c) 663 sayılı Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereği “sözleşmeli yöneticilik” olarak adlandırılan ve kamu kurum ve kuruluşlarında memur olarak istihdam edilenlerden uygun niteliklere sahip olanların kurumlarından aylıksız izinli sayılmak suretiyle kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile belli pozisyonlarda sözleşmeli statüde istihdam edilenler. Ancak çalışmamızın konusunda aylıksız izne ayrılmak suretiyle belli bir süre sözleşmeli olarak çalışanlar yer almadığından, bu istihdam şeklinin farklı bir çalışmada değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Bunların yanı sıra 657 sayılı Kanunun 86 ncı maddesindeki açıktan vekil istihdamı ile 89 uncu maddesindeki ek ders görevi verilebileceklerle ilişkin düzenlemeler gereği; Diyanet İşleri Başkanlığı emrinde vekil imamlar, Sağlık Bakanlığında vekil ebe/hemşireler, Milli Eğitim Bakanlığında usta öğreticiler, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında ek ders karşılığı çalışanlar gibi farklı istihdam türleri de bulunmaktadır. Açıktan vekil olarak görev yapanlar ile ek ders ücreti karşılığı çalışanların hukuki durumu, diğer kamu görevlisi olarak kabul edilip edilmeyecekleri başka bir tartışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Bu çalışmada genel olarak 657 sayılı Kanun’un 4/B maddesine tabi olan sözleşmeli personelden sözecektir.

Yukarıda da izah edildiği üzere Anayasa ve kanunlarda “diğer kamu görevlisi” kavramı net olarak



açıklanmadığından sözleşmeli personelin de diğer kamu görevlisi olarak sayılıp sayılmadığı konusunda doktrinde farklı görüşler yer almaktadır. Bir grup tarafından akdi bir çalışma sistemi olduğundan, statüer hukuka tabi olmadığından diğer kamu görevlisi kavramı içerisinde yer alamayacağı ve hatta yardımcı kamu görevlisi olarak kabul edilmeleri gerektiği değerlendirilirken, diğer bir grup açısından ise tartışmasız diğer kamu görevlisi kavramı sözleşmeli personeli kapsamaktadır.

Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin iki farklı kararını incelemekte fayda vardır;

1. Anayasa Mahkemesinin 22.12.1988 T. 1988/5 E. 1988/55 K. sayılı kararında sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesine bağlı olduğundan, atamaya tabi diğer kamu görevlisi olarak değerlendirilmeyeceği belirtilmektedir. Kararda şu ifadelere yer verilmektedir;

*“Söz konusu KHK’lerin getirdiği sözleşmeli personelin “diğer kamu görevlileri” kapsamında sayılabileceğine ilişkin bir yorum,*

*Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen ve memurlara olduğu kadar, diğer kamu görevlileri için de uygulanması zorunlu “atama” koşuluyla bağdaştırma olanağı yoktur. Çünkü, atama, gerek öğretide, gerek yargısal içtihatlarda birbiriyle uyumlu ve tutarlı biçimde bir “şart işlem” olarak nitelendirilmektedir. Şart işlemlerin temel karakteristiğini, objektif hukuktan gelen bir güç ve yetkinin kullanılması oluşturmaktadır. İşlemin konusunu, objektif hukuk kuralları düzenlediği için tarafların iradesinin belirleme yetkisi yoktur. Atama işleminde memur ya da diğer kamu görevlilerinin rolü, karşılıklı hak ve yükümlülüklerin, yetki ve sorumlulukların kural işlemlerle önceden saptandığı, varolan ve doğmuş bir statüye intisap etmekten ibarettir. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre memur olmak isteyen birey ya da bireyler, bu Yasadaki memurluğa giriş koşullarının ya da öteki kuralların dışında, kendileri için farklı uygulamalar yapılmasını ileri süremezler.*

Sözleşmeli personel istihdamında ise “akdi” bir durum söz konusudur ve atamadan tamamen başkadır. Genelde sözleşmenin tarafları arasında özgür ve karşılıklı irade uyumu esastır. Sözleşme bireyin hak ve yetkilerini, çalışacağı kurumla olan ilişkilerini gösterecek ve yönetecek bir takım hükümleri de içerir. Böylece taraflar için yeni hukuksal durumlar yaratır.

Şu halde, kamu iktisadî teşebbüslerinde çalıştırılan ve KHK’de bir «hizmet sözleşmesine tâbi olduğu belirlenen sözleşmeli personelin, Anayasa’nın 128. maddesinde yer alan ve atamaya tâbi «diğer kamu görevlileri» kapsamına dahil edilmelerinde anayasal olanak yoktur.”

2. Anayasa Mahkemesinin 30.11.2023 T. 2019/113 E. 2023/198 K. kararında ise sözleşmeli personelin Anayasa’nın 128. maddesinin ilk fıkrasında yer alan “diğer kamu görevlileri ” kategorisine dahil olduğu kabul edilmektedir.

*“Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında ise “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” hükmüne yer verilerek memurlar ve diğer kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin hususların münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.*

*Sözleşmeli personel, idare ile akdettiği bir idari sözleşmeyle istihdam edilen kamu görevlileridir. Bu itibarla, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri gören sözleşmeli personelin Anayasa’nın 128. mad-*

*desinin ilk fıkrasında yer alan “diğer kamu görevlileri ” kategorisine dahil olduğu açıktır.”*

Sözleşmeli personel istihdamının son yıllarda geçici ve sınırlı bir istihdam türü olarak görülmeğe çıkıp, sıklıkla uygulanan bir sistem haline almasıyla birlikte, artık sözleşmeli personelin “diğer kamu görevlisi” sayılıp sayılmadığı hususundaki tartışmaların da sona ermesi gerekmektedir. Anayasaya Mahkemesinin son dönemdeki kararlarında da belirttiği üzere; kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri gören sözleşmeli personelin Anayasa’nın 128. maddesinin ilk fıkrasında yer alan “diğer kamu görevlileri” kategorisine dahil olduğu açıktır.

657 sayılı Kanun’un 4/B maddesine göre sözleşmeli personel, başlangıçta belirli bir süre ve belirli bir görev için, geçici, uzmanlık gerektiren işlerde sözleşmeli statüde istihdam edilirken, 2000’li yıllardan sonra yapılan düzenlemeler ile sözleşmeli personelin belirli bir süre için değil, memurlar gibi asli ve sürekli bir görev için, sözleşmenin yenilenmesi suretiyle istihdamının önü açılmıştır.

Kamu personel rejimi içerisindeki uygulamalar ile de 2011, 2013 ve 2023 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler ile sözleşmelilerin 657 sayılı Kanunun 4/A maddesi kapsamında kadroya geçirilmesi sağlanmıştır. Son olarak da 19.01.2023 tarih ve 7433 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar ile 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 657 sayılı Kanun’un 4/B maddesine “Bu fıkranın diğer paragraflarındaki hükümler ile özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde Cumhurbaşkanınca

*belirlenecek pozisyon unvanlarında çalıştırılmak üzere işin geçici olması şartı aranmaksızın sözleşmeli personel istihdam edilebilir. Bu kapsamda istihdam edilen sözleşmeli personelden aynı kurumda üç yıllık çalışma süresini tamamlayanlar bu sürenin bitiminden itibaren otuz gün içinde talepte bulunmaları hâlinde buldukları yerde aynı unvanlı memur kadrolarına atanır. Buldukları pozisyon unvanı ile aynı unvanlı memur kadrosu bulunmayanların atanacağı kadrolar Cumhurbaşkanınca belirlenir. Bu personel can güvenliği ve sağlık sebepleri hariç olmak üzere üç yıl süreyle başka bir yere atanamaz. Memur kadrolarına atanmalar, aynı yerde en az bir yıl daha görev yapar.”* hükmü eklenmiştir. Bu hükümle işin geçici olması şartı aranmaksızın sözleşmeli personel istihdam edilebileceği açıkça belirtilmiş ve bu şekilde istihdam edilenlerin üç yıllık çalışma süresini tamamladıktan sonra memur kadrolarına atanacakları hüküm altına alınmıştır. Böylece de sözleşmeli personel istihdam edildikleri yerde uygulamadaki genel tabiri ile belli bir süre “çakılı” olacak, akabinde de memur kadrolarına atanarak yer değişikliği yapabilecektir.

Bu durumda 657 sayılı Kanun’un 4/B maddesine tabi sözleşmeli personel istihdamında gelinen noktada sözleşmeli istihdam geçici bir süre tayin isteyememe halinden ibaret bir hal almıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda da kamu görevlisi tanımında memur ve sözleşmeli ayrımı yapılmakta, Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri kapsam içinde sayılmaktadır. Böylece de Anayasa’nın 128 nci maddesinde ifade edilen memurların ve diğer kamu görevlilerinin malî ve

sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı tutulması ile 53 üncü maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkına sahip olduklarına dair hükümler çerçevesinde sözleşmeli personel ayrı tutulmamakta, toplu sözleşmeden memurlar ile aynı şekilde yararlanmaktadır.

Ayrıca, sözleşmeli personel istihdamının hukuki dayanağı her ne kadar akdi olsa da, göreve alınmaları, görevde kalmaları ve görevden alınmaları memurlar gibi idare hukuku ilkelerine tabi olup, bunların yanı sıra atama, disiplin ve diğer hususlarda mevzuatın aradığı koşullara uygun hareket edilmesi gerekmektedir. İdare ile aradaki akdi ilişki, sözleşme koşullarının da karşılıklı olduğu anlamına gelmemekte, sınırları idare tarafından çizilmiş olup bir idari sözleşmeye dayanmaktadır. Bu sözleşmenin temeli de yine yasal bir düzenleme olan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslardır. Bu nedenle de yapılan yargılamalarda sözleşme ilişkisi değil aslında yine bir statü ilişkisi göz önünde bulundurulmaktadır.

Buna rağmen sözleşmeli personelin, esasen memurun sahip olduğu tüm haklara da sahip olmadığı açıktır. Asli ve sürekli kamu hizmeti ifa ettiği tartışmasız olan sözleşmeli personelin bazı hakları konusunda gelişen ve dönüşen zamana ayak uydurma zorunluluğu çeşitli düzenlemeler yapılmış olsa da, tam olarak tüm eksiklikler giderilebilmiş değildir. Son yıllarda yapılan bazı düzenlemeler ile izinler noktasında memura yaklaştırılmış olsalar da, sözleşmelilerin bu haklara kavuşabilmesi öncelikle bir mücadele gerektirmiştir. Askerlik ve doğum gibi nedenlerle sözleşmenin feshedilmesi halinde yeniden göreve dönebilmeleri son yıllardaki yasal düzenlemeler ile olmuştur. Ancak hala sözleşmeli personelin,



memurlarda olduğu gibi askerlik ve doğum izni dışında aylıksız izin hakkı bulunmamaktadır. Memurun bakmakla yükümlü olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hâllerinde, aylık ve özlük hakları korunarak, üç aya kadar refakat izni verilebilecek olup, gerektiğinde bu süre bir katına kadar uzatılarak altı ay olarak uygulanabilecektir. Ancak 657 sayılı Kanununun 4/B maddesine tabi sözleşmeli personelde aynı durumda refakat izni yalnızca üç aydır. Bazı diğer sözleşmeli istihdam modellerinde ise bu izin türünü görememekteyiz. İzinler dışında da memurdan ciddi farklılıkları vardır. Memurlardaki istifa sonrası geri dönüş hakkı sözleşmelilerde uygulanmamaktadır.

657 sayılı Kanununun 4/A maddesine tabi olanlar ile 4/B maddesine tabi olanlar arasındaki farklılıkların yanı sıra farklı sözleşmeli istihdam türleri arasında da farklılıklar bulunmaktadır. Bugün gelinen noktada geçici ve sınırlı bir istihdam türü olmaktan çıkıp, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri gören sözleşmeli personelin hem dağınık mevzuata tabi olmalarından kaynaklı kendi içinde hem de aynı görevi ifa ettiği memurlarla arasında bulunan farklılıklar, hak ve yükümlülükler noktasında ayrık durumların oluşmasına sebebiyet vermektedir.

## C. STATÜ HUKUKU KAVRAMI

Devletin asli ve sürekli görevlerini yerine getirmesi, bu görevleri yerine getirecek personelin hukuki

statüsünün açık biçimde tanımlanmasını zorunlu kılar. Bu bağlamda devlet memurluğu, sadece bir istihdam biçimi değil, kamu hizmetinin kurumsal ve anayasal güvencelerini içeren özel bir statüdür. Devlet memurlarının görev ve yetkileri, idare ile olan ilişkileri ve bu ilişkiden kaynaklanan hak ve sorumlulukları, statü hukuku adı verilen özel bir hukuki rejimle düzenlenmiştir. Bu statü, hem kamu yararını gözetmekte hem de memurların hukuk güvenliğini temin etmektedir.

Statü hukuku akdi ilişkinin tersidir. Doktrindeki genel kabule göre statü hukuku, kamu personel sisteminin özünü oluşturur. Bu alan, kamu görevlilerinin görev ilişkisini, yani kamu hizmetine alınma, görevde yükselme, disiplin cezaları ve görevden çıkarılma gibi süreçleri düzenleyen kurallar bütünüdür.

Statü hukuku, kamu görevlileri ile idare arasındaki ilişkiyi özel bir kamu hukuku rejimi çerçevesinde düzenleyen hukuk dalıdır. Türkiye’de kamu personel sisteminin temel kaynağı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur. Bu kanun kamu hizmeti rejiminin omurgasını, dolayısıyla da statü hukuku ilkelerinin temelini oluşturur. Statü hukuku ilkeleri çerçevesinde memur, kamu hizmetine tek taraflı irade ile atanır ve görev ilişkisi idare hukukuna tâbidir. Söz konusu ilişki, özel hukuka dayanan işçi-işveren ilişkilerinden farklıdır.

Statü hukuku “kanunilik” ilkesine dayanan bir rejimi ifade eder. Bu rejimde kariyer ve liyakat ilkeleri esastır. Anayasası’nın 128 inci maddesindeki “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmü kanuniliği, 70 inci maddesindeki “*Her Türk, kamu hizmetlerine*

girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.“ hükmü ise kariyer ve liyakati anayasal bir güvence altına almıştır.

Anayasa Mahkemesinin kararlarında statü huku-ku; “*Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması hukuk devleti ilkesinin yerine getirilmesi zorunlu koşullardandır. Statü hukukuna ilişkin düzenlemelerde istikrar, belirlilik ve öngörülebilirlik göz önünde bulundurularak hukuki güvenlik sağlanır. Bireyin insan olarak varlığının korunmasını amaçlayan hukuk devletinde vatandaşların hukuk güvenliğinin sağlanması zorunludur.*” (Anayasa Mahkemesi 08.10.2003 T. 2003/67 E. 2003/88 K.) şeklindeki yorumla “hukuk devleti” ve “belirlilik” ilkelerinin bir gereği olarak izah edilmektedir.

Statü hukukunun temelinde, memurlar için görev güvenliği, tarafsızlık ve kamu yararı gibi ilkeler yer alır. Memur, kamu görevini yerine getirirken idare ile bir sözleşme değil, yasayla belirlenmiş statü temelinde ilişki kurar. Bu yönüyle memuriyet, özel sektördeki iş sözleşmelerinden ayrılır. Taraflar arasında eşitlik değil, idarenin üstünlüğü ve memurun buna karşı hukuki güvenceye sahip olduğu bir ilişki vardır. Bu sistem de amirin/idarecinin sübjektif karar vermesini engeller, idarenin işlemlerine karşı yargı yolunun açık olmasını sağlar.

Statü hukukunun temel özellikleri şunlardır:

- **Tek taraflılık:** Taraflar arası sözleşme yoktur. Atama, görev yeri değişikliği gibi işlemler idarece tek taraflı bir işlemler yapılırlar.
- **Emredicilik:** Statü hukukuna ilişkin kurallar genellikle emredici niteliktedir ve tarafların ser-

best iradeleriyle değiştirilemez.

- **Kamu yararı:** Toplumsal düzenin temelini oluşturur ve kamu yararını gözetir, hizmetin devamlılığı esas alınır.
- **Yargısal denetim:** Statüye ilişkin işlemler idari yargıda denetlenebilir.

Doktrinde statü hukuku aynı zamanda bir koruyucu hukuk niteliği de taşıyor olarak kabul edilmektedir. Şöyle ki, statü hukuku her ne kadar tek taraflılık gerektiriyorsa da, kanunilik ilkesi ve sübjektif karar alınamaması hususları da göz önünde bulundurulduğunda memurların görev, yetki ve sorumluluklarının yanı sıra, atamaları, görevden alınmaları, özlük hakları, disiplin işlemleri ve diğer hususlarda yargısal denetimin mümkün olması koruyucu bir nitelik kazandırmaktadır.

Günümüzde kamu yönetimi reformları ile birlikte sözleşmeli personel istihdamı yaygınlaşmış olsa da, statü hukuku hala kamu hizmetlerinin temelini oluşturmaktadır. Statü hukukunun sağladığı güvenceler, kamu hizmetinin tarafsız ve kesintisiz sunulmasını garanti eder. Kamu hizmetlerinin dijitalleşmesi, performans odaklılık ve verimlilik gibi unsurlar, memur statüsünün esnekleştirilmesi yönünde baskı oluştursa da, bu durumun hukuki ve anayasal sınırlar içinde gerçekleştirilmesi gerekir. Dolayısıyla statü hukukunun evrimi, kamu hizmetinin evrensel ilkelerle bağını koparmadan sürdürülebilirliktir.

## SONUÇ

Kamu hizmetinin hukuka uygun, etkin ve tarafsız biçimde yürütülmesi, ancak nitelikli bir kamu personel rejimi ile mümkündür. Bu da, kamu görevlilerinin hukuki statülerinin açık biçimde tanımlan-

masını zorunlu kılar. Bu noktada statü hukuku, memurların görev güvencesini sağlayan ve kamu yararı esasına dayanan bir sistem olarak kamu yönetiminin belkemiğini oluşturmaktadır. Ancak özellikle 1980 sonrası dönemde artan sözleşmeli personel uygulamaları, bu yapının esnemesine yol açmıştır. Söz konusu esneklik anayasal bir zemine oturtulmaya çalışılsa da, sözleşmeli personel istihdamında zamanla yapılan yasal düzenlemeler, sözleşmeli personelin atama, görevden alma ve disiplin işlerine yönelik yargı kararları, bu istihdam modelinde de akdiliğin şeklen olduğunu, uygulamanın yine de statü hukukuna kaydığını göstermektedir. Her ne kadar sözleşmelilik, kısmi olarak statü hukukuna yaklaştırılmış olsa da izinler, istifa sonrası geri dönememe gibi sözleşmeli kamu görevlilerinin aleyhine olan hususların mevcudiyetini koruması Anayasal ilkelere aykırılık teşkil etmekte, hak kayıplarının oluşmasına neden olmaktadır.

Bu bağlamda kamu hizmetlerinin liyakat, kariyer ve kanunilik ilkelerine bağlı olarak yürütülmesini temin etmek amacıyla sözleşmeli personelin istihdam biçimi, amaç ve sınırları açıkça tanımlanmalı; bu personelin hak ve yükümlülükleri statü hukuku ile uyumlu hale getirilmelidir. Kamu hizmetinin sürekliliği, tarafsızlığı ve kamu yararını esas alması, ancak güçlü ve istikrarlı bir personel rejimi ile sağlanabilir. Bu nedenle reformlar yapılırken kamu görevlilerinin hukuk güvenliği ve idarenin hesap verebilirliği ilkeleri gözetilmelidir. Ayrıca mevcut karışıklığın giderilmesi için statü hukukunu esneten kamuda sözleşmeli personel istihdamı yeniden istisnai hale getirilmeli ya da tümüyle kaldırılmalıdır.

## Kaynakça

- Gözler, K. (2021). İdare Hukuku Dersleri. Ekin Yayınevi
- Aslan, O. E. (2022). Kamu Personel Hukuku. Seçkin Yayıncılık
- Akyılmaz, B. (2019). Türk İdare Hukuku. Savaş Yayınevi
- Yıldırım, T. (2020). Devlet Memurları Hukuku. Seçkin Yayıncılık
- Çal, S. (2007). Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
- Yılmaz, D. (2008). Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
- Önen, S. M., & Kahraman, N. (2021). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijitalleşme Üzerine Bir Değerlendirme. Uluslararası Akademik Birikim Dergisi
- Cebeci, E. Z. (2020). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Sözleşmeler. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982).
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası
- <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>

# Kamu Personel Sisteminde Sosyal Diyalog Mekanizmaları ve Sosyal Paydaşların Önemi, Mevzuat ve İdari Düzenleme Yapım Süreçlerinde Sosyal Diyalogun Değeri<sup>1</sup>

## I. Genel Olarak: Sosyal Diyalog

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki süreçte gelişen sosyal diyalog kavramı halen gelişimini devam ettirmektedir. Kendine has dinamiklere sahip olması nedeniyle ülkelerin sosyal diyaloga yükledikleri anlam ve beklenti değişmektedir. Ülkemizde de sosyal diyalog, çalışma hayatının merkezinde yer alan ve gelişimini devam ettiren bir kavramdır. Bu kavramın içinde bilgi alışverişi, müzakere ve istişare yer almaktadır. Sosyal diyalog, ikili veya üçlü ve geniş bir katılımı gerçekleştirilmektedir.

Sosyal diyalog, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün temel ilkelerinden ve hedeflerinden birisidir. Çalışma hayatındaki dönüşüm ve gelişim ülkemizi de etkilemektedir. Bu etki, sosyal diyalog mekanizmalarının da sürekli olarak yenilenmesi ve güçlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Kamu personel sistemi, sendikal alan ve demokratik toplumun vazgeçilmez öğelerinden olan

sosyal diyalog, ister işçi ister kamu görevlisi olsun çalışanın hak ve menfaatine yönelik taleplerinin işveren tarafından uzlaşma içerisinde çözüme kavuşturulmasında etkili ve verimli bir yöntemdir.

Bu bağlamda sosyal diyalog, toplum ve kamu idaresi arasında müşterek taleplerin karşılanması; devlet, işveren ve çalışanlar adına temsilcilerin aralarında yaptıkları istişareler veyahut her seviyede yapılan bilgilendirmeler olarak tanımlanabilir. Sosyal diyalog, tarafları ilgilendiren her konunun ele alınmasında, politikaların, idari işlemlerin ve mevzuat düzenlemelerinin oluşturulmasında demokratik katılım ve iş birliğine dayanmaktadır. Sosyal diyalogun etkin bir şekilde yürütülebilmesi için örgütlenme özgürlüğü ve toplu sözleşme hakkının mevzuatta dayanağının olması zorunludur. Ayrıca bu mekanizmaların işleyişinde tarafların birbirine güvenmesi ve sosyal diyalogu şeffaf ve gönüllü bir şekilde yürütme iradesinin olması gerekmektedir. Bu kapsamda ülkemizde 3600 ek gösterge, sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi düzenlemelerinin yapım sürecinde devletle

<sup>1</sup> Bu makalenin hazırlanmasında ana kaynak olarak "ILO-2018, Türkiye'de Sosyal Diyalog Algısı: Kamuoyunun, Çalışanların ve İlgili Aktörlerin Bakış Açıları" adlı araştırma kullanılmıştır.



yetkili konfederasyon arasındaki görüşmeler ve müzakereler sosyal diyalogun örnekleridir.

Ülkemizde ulusal anlamda sosyal diyalogun seksen yıla yaklaşan bir geçmişi vardır. Çalışma Meclisi ile başlayan süreç daha sonra Asgari Ücret Tespit Komisyonu, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Üçlü Danışma Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu, Toplu Sözleşme, Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi, Kurul İdari Kurulları ile devam etmiş ve giderek sosyal diyalog mekanizmalarının sayısı artırılmıştır. Yanı sıra bazı kamu kurum ve kuruluşlarının içerisinde sosyal diyalog mekanizmaları kurulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan, Türkiye İş Kurumu ve Türkiye İnsan hakları Kurumu'na kadar pek çok kamu kurum ve kuruluşunda farklı sosyal tarafların yer aldığı uygulamalar ve mekanizmalar da mevcuttur. Bu da bize bir kez daha sosyal diyalog mekanizmalarının asla tahdidi olamayacağını göstermektedir. Ancak bu mekanizmaların etkinliği, verimliliği ve toplantıların zamanına ilişkin hususlar eleştiri konusudur.

Sosyal diyalog mekanizmaları çalışma hayatı bakımından kendisini daha çok sendikal mevzuatta<sup>2</sup> göstermektedir. Buna örnek olarak "6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu" ile "4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" gösterilebilir.

Kamu personel sistemi bakımından sosyal diyalog mekanizmalarından Toplu Sözleşme, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurulları öne çıkmaktadır. Sosyal diyalog mekanizmalarının yürütülmesinde yetkili olan taraflar kanunla belirlenmiş olup, kamu tarafı adına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve diğer kurumlar ile kamu görevlileri adına yetkili olan sendikalar ve konfederasyondur.

## II. Sosyal Diyalog Çeşitleri, Unsurları ve Faydaları<sup>3</sup>

Çalışma hayatımızın merkezinde bulunan ve temelde uzlaşmayı, istişareyi, müzakereyi barındıran sosyal diyalog ikili, üçlü veya geniş katılımlı olarak

<sup>2</sup> Mevzuatlar için bakınız. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi

<sup>3</sup> Memur-Sen Akademi Araştırma Raporu Şubat-2024 Doç. Dr. Neşe YILMAZ "Sosyal Diyalog Mekanizmalarının Kamu Yönetimindeki Yeri ve Kamu Görevlileri Sendikalarının Sosyal Diyalog Mekanizmalarındaki Rolünün Güçlendirilmesi" Syf 25-29

gerçekleşebilmektedir.

#### A. Sosyal Diyalog Çeşitleri

Sosyal diyalog tarafların katılım şekillerine göre farklı çeşitlerde karşımıza çıkmaktadır.

##### 1. İkili Sosyal Diyalog

İkili sosyal diyalog; bir tarafın işçi (birden fazla işçi veya işçi örgütü) diğer tarafın işveren (birden fazla işveren veya işveren örgütü) olduğu, hükümetin müdahalesinin olmadığı, pazarlık ve müzakere sürecidir.

##### 2. Üçlü Sosyal Diyalog

Üçlü sosyal diyalog; hükümetin, işverenlerin, çalışanların (temsilcileri) bir araya geldiği diyalog mekanizmasıdır. Kamu personel sistemi bakımından üçlü sosyal diyalogda, taraflar her türlü gündemi, politikaları, mevzuat ve idari işleyişi müzakere etmektedir.

##### 3. Çok Taraflı Sosyal Diyalog

Çok taraflı sosyal diyalog; üçlü yapının genişletilmiş halidir. Genişletilmiş sosyal diyalog da denilmektedir. Diyalog sürecine çalışan, işveren ve hükümet temsilcilerinin yanı sıra sivil toplum kuruluşları gibi sosyal taraflar katılabilmektedir. Sosyal diyalogun bu çeşidi geniş bir toplumsal uzlaşma ortamının oluşmasına hizmet etmektedir.

#### B. Sosyal Diyalogun Unsurları

ILO'ya göre, sosyal diyalog için belli koşulların sağlanması gereklidir.

- Teknik kapasiteye sahip ve bilgilere erişimi olan güçlü, bağımsız çalışan ve işveren örgütleri,
- Tarafların sosyal diyaloga olan güveni, bağlılığı ve isteği,
- Mevzuat olarak örgütlenme özgürlüğünün güvenceye alınmış olması ve toplu pazarlık hakkının tanınması,
- Sade, anlaşılır, kolaylaştırıcı yasal ve kurumsal çerçeve,
- Sendikal hak ve özgürlüklerin korunması,
- Sosyal diyalogu güçlendiren, tarafların hak ve özgürlüklerini koruyan yasal düzenlemelerin olması ve bunları düzenleyen uluslararası sözleşmelerin tanınması.

#### C. Sosyal Diyalogun Faydaları

Sosyal diyalogun en önemli faydaları demokratik katılımın, **şeffaflığın** ve hesap verilebilirliğin sağlanması, yeni politikalara ilişkin **güvenin** ve benimseme düzeyinin artırılması, **eşitsizliklerin azaltılması şeklinde ifade edilebilir.**

Sosyal diyalog, sosyal paydaşla-



Sosyal diyalogun en önemli faydaları demokratik katılımın, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması, yeni politikalara ilişkin güvenin ve benimseme düzeyinin artırılması, eşitsizliklerin azaltılması şeklinde ifade edilebilir.



rın katılımına imkân verdiğiinden idari ve mevzuat düzenlemelerinin sosyal yapıyla uyumlu ve gerçekçi olmasını sağlamakta, toplumsal meşruiyetini güçlendirmektedir. **İyi yönetilmiş bir sosyal diyalog** gerginlik ve ayrışmayı engellemede etkilidir. Nitekim sosyal diyalog sonucu yapılan düzenlemeler ortak aklın **ürünüdür**.

Sosyal diyalog, yapılan çalışmalara ilişkin geri bildirim, yürütülen politikaların analiz edilmesini ve etki analizinin yapılmasını de sağlamakta, ileriye yönelik adımlara ışık tutmaktadır.

### III. Kamu Personel Sisteminde Sosyal Diyalog Mekanizmaları

Kamu personel sisteminde kamu işvereni/hükümet ile kamu görevlileri sendikalarını buluşturan sosyal diyalog mekanizmaları, Toplu Sözleşme ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personel Danışma Kurulu ile Kurum İdari Kurulları şeklinde sıralanabilir.

Bu mekanizmalara ilişkin kapsam, süreci işleyiş, katılımcılar, karar alma yetkinliği ve eşitlik ilkesi bakımından haklı ve güçlü eleştiriler olmakla birlikte, bu mekanizmaların varlığı bütün yetersizliğine

rağmen kamu personelinin bir takım sorunlarının çözümü, kazanımların üretilmesi, sorunların gündemleştirilmesi gibi son derece kıymetli faydaları göz ardı edilmemelidir. Yapılan değerlendirme ve eleştiriler, bu mekanizmaların iyileştirilmeye açık taraflarını ortaya koyması bakımından kamu iradesi açısından yol göstericidir. Bu eleştiriler dikkate alınarak eksiklikler tamamlanmalı, sosyal diyalog mekanizmaları güçlendirilmelidir.

#### A. Toplu Sözleşme ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGHK)

Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu işvereni açısından diyalog mekanizmalarının başında Toplu Sözleşme ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu gelmektedir. Bu mekanizma dayanağını “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” ile “Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları İle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkilî Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelikten” almaktadır. Ayrıca bu mekanizma, Anayasa referandumu ile 4688 sayılı Kanun’a girmiştir.

Başka deyişle sosyal diyalogun kamu personelinin özlük ve mali hakları yönünden en önemli me-



Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu işvereni açısından diyalog mekanizmalarının başında Toplu Sözleşme ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu gelmektedir.



kanizması toplu sözleşme süreci ve bundan doğan neticelerdir. Bu süreç, kamuoyu tarafından çok sıkı takip edilmekte ve yaklaşık ülke nüfusunun dörtte birini etkilemektedir.

## 1. Kapsam, Yetki ve Faaliyetler

4688 sayılı Kanun'un "Toplu sözleşmenin kapsamı" başlıklı 28. maddesi, "Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar.

Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.

Toplu sözleşme hükümleri, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerlidir." şeklindedir.

Kanun'un "Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi" başlıklı 29. maddesi, "Toplu sözleşme görüşmelerine kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti katılır.

Kamu İşveren Heyeti, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur.

Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi

bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınarak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere onbeş üyeden oluşur. Heyet Başkanı ve temsilciler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlamasından onbeş gün önce konfederasyonlar tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Heyet Başkanlığı sıfatını haiz konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde Heyet Başkanlığı yetkisi, en çok üyeye sahip ikinci sırada bulunan konfederasyon temsilcisi tarafından kullanılır. Her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek temsilcinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde aynı hizmet kolunda en fazla üyeye sahip ikinci sırada bulunan kamu görevlileri sendikası temsilcisi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil edilir.

Toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi yetkilidir." şeklindedir.

"Toplu sözleşme görüşmeleri" başlıklı 31. Maddesi ise, "Kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşme teklifleri Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin konfederasyon temsilcisi üyeleri, her bir hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme teklifleri ise Heyetin ilgili sendika temsilcisi üyesi tarafından hazırlanır ve toplu sözleşme görüşmelerinin



*başlama tarihinden en az bir hafta önce Kamu İşveren Heyetine sunulmak üzere Devlet Personel Başkanlığına verilir. Toplu sözleşme görüşmelerinin başlangıcında Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı, Devlet Personel Başkanlığına verilen talepler esas alınmak suretiyle genel ve hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme görüşme gündemini belirler. Toplu sözleşme görüşmeleri, genel ve hizmet kollarını ilgilendiren taleplerin topluca görüşülmesi suretiyle yürütülür. Birden fazla hizmet kolunu ilgilendiren hususlar, kamu görevlilerinin geneline yönelik konular arasında görüşülür.*

*... Toplu sözleşme görüşmelerine, ağustos ayının ilk işgünü Kamu İşveren Heyeti Başkanınca belirlenen ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil konfederasyonlara görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önceden bildirilen yerde başlanır. Toplu sözleşme süreci, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararının alınması da dahil olmak üzere en geç ağustos ayının son işgünü tamamlanır. Hafta sonu tatil günleri hariç olmak üzere resmî tatil günlerine rastlayan günlerde toplu sözleşme görüşmelerine ara verilir. Toplu sözleşme görüşmelerinin yürütülmesinde uygulanacak yöntem ve görüşme takvimi yönetmelikle düzenlenir.*

*Toplu sözleşme görüşme süreci sonunda, kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin bölüm ile her bir hizmet koluna özgü mali ve sosyal haklara ilişkin bölümlerden ve tek metinden oluşan toplu sözleşme veya toplantı tutanağı imzalanır. Toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamaz. ....”* şeklindedir.

Görüleceği üzere toplu sözleşmenin kapsamı mali ve sosyal haklarla sınırlı tutulmuş, birçok konu toplu sözleşme kapsamı dışına çıkarılmıştır.

Toplu sözleşmenin 30 günle sınırlandırılması etkili bir müzakereyi imkânsız kılmaktadır. Yetkili olmayan sendika ve konfederasyonların masada yer alması, yetkili tarafın görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi durumunda yerine yedek olarak oturtulması emek tarafının pazarlık gücünü zayıflatmaktadır. Devlet Personel Başkanlığı ilga edildiğinden sekreteryanın kim tarafından yürütüleceği belirsizdir. Her toplantının sonunda varılan sonuçların tutanak altına alınmaması süreci kamu işverenininsafına terk etmektedir. Örneğin 5. Dönem Toplu Sözleşme sürecinde aslında birçok hizmet kolunda uzlaşa sağlanmışken, tutanak tutulmadığından Kamu İşveren Heyeti tarafından bu uzlaşmalar yok sayılmıştır.

Sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinin toplu sözleşmeden yararlanması örgütlenmeyi olumsuz etkilediğinden ve kamu görevlisi nezdinde toplu sözleşmenin değerini düşürdüğünden sosyal diyalogun emek tarafını zayıflatmaktadır. Dayanışma aidatının olmaması ise yetkiyi itibarsızlaştırmaktadır.

Sendikal hakları üçlüsünün ayrılmaz parçası olan grev hakkının olmaması sendikaların pazarlık gücünü zayıflatmaktadır.

## **2. 4688 Sayılı Kanuna İlişkin Öneriler**

Toplu sözleşme görüşmelerinde kurumsal yapıda, bağımsız ve objektif şekilde süreci yürütecek bir sekreteryaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Toplu sözleşme Çalışma Bakanlığı ile değil işçilerde olduğu gibi kamu işveren tarafını temsil edecek “İşveren Sendikası” ile yapılmalıdır.

Toplu sözleşmenin kapsamı çalışanların ve emeklilerin tüm haklarının, sorun ve beklentilerinin müzakere edilebileceği şekilde genişletilmelidir. Emeklilerin temsili için emeklilerin sendikal örgütlenme hakkı da tanınmalıdır.

Toplu sözleşme “Genel Toplu Sözleşme” ve “Hizmet Kolu Toplu Sözleşmesi” şeklinde bağımsız iki ayrı toplu sözleşme olarak gerçekleştirilmelidir. Hizmet kolu toplu sözleşmesi sadece sendikaların üyelerini kapsamalı, toplu sözleşmeden yetkili sendika üyelerinin yararlanması, sendika üyesi olmayan ya da başka sendika üyesi olanların ise ancak dayanışma aidatı ödeme koşuluyla kazanımlardan faydalanması sağlanmalıdır.

Ayrıca gelişen koşullara, ekonomik dalgalanmalara, krizlere karşı sabit gelirli alım gücünü korumak amacıyla “Ek Toplu Sözleşme” yapma hakkı sağlanmalıdır.

Sağlıklı bir müzakere süreci için toplu sözleşmenin süresi, çalışanların taleplerinin enine boyuna görüşülmesini sağlayacak şekilde en az 60 güne çıkarılmalıdır. Görüşme takviminin çok net bir şekilde belirlenmesi; kamu işverenin her teklife karşılık tekliflerini toplu sözleşmenin ilk haftasında açıklaması, görüşmelerin toplantı sayısı ve hizmet kolu görüşmelerinin usul ve esaslarının da net olması gerekmektedir. Bu süre zarfında uzlaşmanın sağlanamaması halinde ise Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvuru imkânı gibi alternatif bir tahkim yöntemi geliştirilmelidir.

Öte yandan süreç içinde tarafların birbirleri ile yaptıkları tüm görüşmelerin tutanak altına alınması kısmi bir uzlaşma ya da kısmi bir uzlaşmama halinin de mümkün olabilmesi sağlanmalıdır.

Sendikal haklar üçlüsünün ayrılmaz parçası olan

grev hakkı yetkin ve etkili bir toplu sözleşme için şarttır ve lokavt olmaksızın kamu görevlilerine bu hak tanınmalıdır.

### **3. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGHK)**

4688 sayılı Kanun’da “Uyuşmazlık hali” başlıklı 33. maddesinde “*Toplu sözleşme görüşme süreci sonunda toplu sözleşme imzalanamaması halinde, üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağı, tutanağın kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri ilgili sendika temsilcisi ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından imzalanır.*

*Toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanması ve toplantı tutanağı imzalanamaması halinde Devlet Personel Başkanlığı tarafından görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutanağı tutulur.*

*Toplantı tutanağı imzalanmasından veya görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığının tespit tutanağı ile belirlenmesinden itibaren üç işgünü içerisinde sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar tarafından imzalamaya yetkili oldukları bölümler için Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabilir.*

*Toplu sözleşme kapsamına girmeyen konulara ilişkin olarak Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.” şeklinde uyuşmazlık haline ilişkin düzenleme yapılmıştır. Anılan maddede öne çıkan konu, görüşmelerde uyuşmazlık durumuna dair bir düzenleme yer almadığı halde mülga Devlet Personel Başkanlığınca tespit tutanağı tutulacağı konusudur. Bu bile düzenlemenin eskiliğini ve yetersizliğini göstermektedir.*

Yine aynı kanunun “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu” başlıklı 34. maddesi ise “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu her toplu sözleşme dönemi için;

a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye,

b) Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye,

c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,

d) Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye,

e) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye,

olmak üzere onbir üyeden oluşur.

... Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, tarafların başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kararını verir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Kurul üyeleri çekimler oy kullanamazlar. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.

Karara katılmayan üyeler, ayrı ayrı veya birlikte, karşı oy şerhini ve gerekçesini tutanağa yazdırır.

Kurul kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

Kurul kararları taraflara üç gün içerisinde yazılı olarak bildirilir ve Resmî Gazetede yayımlanır...” şeklinde düzenlenmiştir. KGHK’nın oluşumunda kamu idaresinin baskın olduğu açıktır. Üye sayısının çoğunluğu ve kurul başkanının Cumhurbaşkanınca tarafından seçilmesi, kurulun kamu idaresi lehine bir dengesizliğin olduğunun açık göstergesidir. Bu nedenle kurulun oluşumunda ve üyelerin seçiminde tarafların eşitliği hâkim olmalı ve kurulun kamu idaresinin baskısından uzak, bağımsız karar alabilmesinin yolu açılmalıdır.

Söz konusu mevzuat düzenlemelerine bakıldığında Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGHK)’nın, bir sosyal diyalogu merkeze alan bir tahkim mekanizması olarak kurgulandığı görülmektedir. Ancak gerek adil ve bağımsız karar verebilmesi gerekse de sağlıklı bir sosyal diyalog ortamı açısından KGHK’da kamu otoritesinin ağırlığının olması, karar alma süresinin beş günle sınırlanması ciddi bir engeldir. Hakeza KGHK Başkanının atama usulü ile belirlenmesi hali kamu idaresinin baskın hale gelmesine ve eşitliğin bozulmasına neden olmaktadır. Bu açıdan 2012 yılında yapılan bu yöndeki kanun değişikliği geriye gidişe yol açmıştır. Çünkü bu tarihten önce Yargıtay 9. Hukuk Dairesi’nin Başkanı, Hakem Kurulu Başkanı durumundaydı. Mevcut hali ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, sosyal diyalog mekanizması kriterlerini taşımadığı gibi noter görevini üstelenerek kamu idaresinin onay makamı görevini icra etmektedir. Bunun en somut göstergesi ise 5. ve 7. Dönem Toplu Sözleşmeye İlişkin Kamu Hakem Kurulu kararlarıdır.

Bu nedenle sosyal diyalog mekanizmalarında sosyal paydaşların ağırlığının artırılması, başvuru ve kurulun karar verme süresinin uzatılması, Kurul tarafından verilen kararların yeniden değerlendirilebilmesi gerekmektedir.

Kurulun sekretaryasına ilişkin görev mülga Devlet Personel Başkanlığı'na verildiğinden bu hususta da yeni düzenleme yapılmalıdır.

## **B. Kamu Personeli Danışma Kurulu (KPKD)**

Kamu Personeli Danışma Kurulu (KPKD), 2012 yılında oluşturulan, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idareleri arasında oluşturulan ikili yapıdaki sosyal diyalog mekanizması olarak tarif edilebilir.

KPKD, 4688 sayılı Kanun'un "Kamu Personeli Danışma Kurulu" başlıklı 21. maddesinde "*Kamu Personeli Danışma Kurulu, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idareleri arasında sosyal diyalogun geliştirilmesi, kamu personel mevzuatının ve kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyen bir yapıya kavuşturulması için ortak çalışmalar yürütülmesi, kamu görevlilerinin yönetime katılımının sağlanması ve kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözümler geliştirilmesi amacıyla; Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, en çok üyeye sahip üç konfederasyonun genel başkanı ile her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikasının başkanı ve Cumhurbaşkanıınca belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur. Kurula gündemde yer alan konulara göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri de davet edilebilir.*

*28 inci maddede belirtilen toplu sözleşme konuları ile kurumsal konular dışında kalan ve kamu personel sistemini ilgilendiren genel nitelikli konular, Kurulda değerlendirilir.*

*Kurul, her yıl mart ve kasım aylarında toplanır. Kurulun sekretarya hizmetleri Devlet Personel Başkanlığıınca yürütülür."* şeklinde düzenlenmiştir.

KPKD, toplu sözleşme dışında kalan konuların sendika ve konfederasyonlarla görüşülmesi, kamu görevlilerinin sorunlarının diyalogla çözüme kavuşturulması, mevzuat ve kamu yönetimine dair değerlendirmelerin yapılması ve kamu personel politikaları ve uygulamalarının izlenmesi gibi çok önemli konuların istişare edildiği bir sosyal diyalog mekanizmasıdır.

Memur-Sen'in 2018 yılında KPKD'ya taşıdığı geçici personel istihdamının kaldırılması ile bu personelin sözleşmeli pozisyona geçirilmesi ve 2023 yılında sözleşmeli personelin kadroya alınması gibi birçok konunun KPKD'da çözülmüş olması bu kurumun ne kadar önemli olduğunu göstermekte, güçlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte gerek mevzuatta gerekse de uygulamada KPKD'nın bu önemli kurgusuyla çelişen iyileştirilmeye açık yönler bulunmaktadır. Öncelikle KPKD toplantılarının zamanı mevzuatta belirtilmesine rağmen toplantılar zamanında yapılmamakta, toplantıların yapılması bakanlığın inisiyatif ve insafına kalmaktadır. Hatta toplantıların hiç yapılmadığı dönemler olmuştur. Buna karşı emek tarafının başvurabileceği bir mekanizma da yoktur. Ayrıca toplantılara karar alıcı düzeydeki kamu yöneticilerinin katılmaması, kararların bağlayıcı olmaması ciddi bir eksikliktir.

Daha güçlü, yetkin ve etkin bir KPKD için mevzuatta düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu



bağlamda toplantı sayısı artırılmalı, mali hakları ve emekli kamu görevlilerini ilgilendiren konuları içerecek şekilde kapsamı genişletilmeli, toplantılara katılacak kurum yöneticileri netleştirilmeli, bağlayıcı kararlar alınabilmeli, alınan kararların izlenmesi için bir mekanizma kurulmalı, sosyal paydaşların katkısıyla belirlenecek gündemle toplanmalıdır.

### **C. Kurum İdari Kurulları (KİK)**

Kurum İdari Kurulları (KİK), ilgili hizmet kolundaki yetkili sendika ile ilgili kamu kurumunu bir araya getiren ikili yapıdaki sosyal diyalog mekanizmasıdır.

4688 sayılı Kanun'da "Kurum idarî kurulları" başlıklı 22. maddesi KİK'i "Kurum düzeyinde kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konularında görüş bildirmek üzere, eşit sayıda kamu işveren vekili ile en çok üyeye sahip sendikaca, üyeleri arasından belirlenen temsilcilerin katıldığı kurum idarî kurulları oluşturulur.

*ur. Bu kurullar yılda iki kez toplanır." şeklinde ifade ediyor.*

Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin "Kurum İdari Kurulu" başlıklı 14. maddesin KİK "(1) Kurum İdari Kurulu, her kurum bünyesinde üst yöneticinin görevlendireceği bir yardımcısının veya insan kaynakları birim yöneticisinin başkanlığında iki birim yöneticisi ile kurumda en çok üyeye sahip sendikanın üç temsilcisinden oluşur.

(2) Kurum İdari Kurulu toplantıları her yıl nisan ve ekim aylarında Kurul Başkanının belirleyeceği tarihte yapılır.

(3) Kurum İdari Kurulu, kurum düzeyinde kamu görevlilerinin işyeri çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konularında üst yönetime görüş bildirir.

(4) Kurum İdari Kurullarında kurumsal nitelik taşımayan, kurum içi karar ve uygulamalarla çözülmeye imkânı bulunmayan sorun ve konularla ilgili olarak ancak tavsiye niteliğinde kararlar alınabilir.

(5) Kurum İdari Kurullarında alınan kararlar kurum içi uygun araçlarla personele duyurulur.

(6) Temsilcileri Kurum İdari Kuruluna katılacak sendikaların belirlenmesinde, 4688 sayılı Kanununun 30 uncu maddesi uyarınca o kurumda 15 Mayıs tarihi itibarıyla yapılan sendika üye sayılarının belirlenmesine ilişkin tespit esas alınır. Bu tespite göre o kurumda en çok üyeye sahip sendikaların temsilcileri takip eden Ekim ve Nisan ayı Kurum İdari Kurulu toplantısına katılır. Yıl içerisinde sendika üye sayılarında meydana gelen değişiklikler dikkate alınmaz.

(7) Sendikalar, Kurula katılacak temsilci sayısı kadar yedek temsilci belirler. Asıl üyenin katılmadığı toplantılara yedek üye iştirak eder.” şeklinde düzenlenmiştir.

Sosyal diyalog mekanizması olarak KİK görüşmeleri, personel sorunlarının iletilmesi, sosyal ve özlük haklarının iyileştirilmesi noktasında yılda iki kez yapılan toplantılardır. KİK'in münhasıran hizmet kollarında yapıldığı dikkate alındığında bu kurul toplantılarının iyi bir şekilde yönetilmesi-iletmesi halinde kamu personelinin çalışma hayatına dair birçok sorununun çözüleceği ve haklarında iyileştirme sağlanacağı, buna yönelik kararlar alınacağı açıktır. Uygulama açısından pek çok sendikaların KİK mekanizması sayesinde kamu personelinin sorunlarına yönelik çözüm üretebildiği de görülmektedir. Hizmet kolu düzeyinde yapılmayan görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarının bu toplantılar neticesinde yapılması bu durumun somut bir örneğidir.

Ancak KİK kararlarının uygulama noktasında zaman zaman aksama yaşandığı ya da uygulanmadığı da biliniyor. Kararların genellikle tavsiye niteliğinde kalması, uygulama hususunda izleme mekanizmasının olmaması KİK'in işlevselliğine gölge düşürmektedir.

## IV. Sosyal Diyalogun Çalışma Hayatı Açısından Önemi

Dünyada, mevzuat ve politika yapım süreçlerine sosyal paydaşlar olan sendikaların katılım düzeyinin artırılması, istişare kültürünün kurumsallaştırılması demokratik toplumun gereği olarak görülmektedir. Bu bağlamda sosyal diyalog toplumsal barışı tahkim etmekte, idarenin hatalı ve eksik iş ve işlemlerini azaltmakta, çalışma huzuruna katkı sunmakta, idari düzenleme ve tasarruflara toplumsal destek ve meşruiyet kazandırmaktadır.

Ancak gerek mevzuattaki eksiklikler gerekse de uygulamada yaşanan sorunlar dikkate alındığında sosyal diyalog ve sosyal paydaşlara yönelik kamu idaresinin bakışının sorunlarla malul olduğu görülmektedir.

Bu güne kadar birçok düzenleme ve idari uygulama kamusal tartışmaya açılmadan gerçekleştirildiğinden sürekli itirazların yükselmesine neden olmuş, sorun çözmesi beklenirken sorun üreten bir kimlik taşımıştır. Bunun temel nedeni sosyal diyalog kültürünün henüz olgunlaşmamış olmasıdır. Bunun en açık örneği kuşkusuz sosyal diyalog mekanizmalarının uzun yıllardır düzenli şekilde işletilmemesi, etkinliğinin zayıf bırakılması, kimi zaman prosedürün yerine getirilmesinden ibaret görülmesidir. Mesela Ekonomik ve Sosyal Konsey

anayasal bir kurum kimliğine kavuştuğu 2010 yılından beri hiç toplanmamıştır. Çalışma Meclisi her yıl toplanması gerekirken 79 yılda 13 kez toplanmıştır. On üçüncü toplantısını 2025'teki yapan Meclis 2019'da on ikinci, 2015'te on birinci toplantısını yapmıştır. Yılda en az üç kez toplanması gereken Üçlü Danışma Kurulu kurulduğu 2004 yılından bugüne 57 kez toplanması gerekirken 39 kez toplanmıştır. Ayrıca mevzuat Üçlü Danışma Kuruluna memur sendikaları ve konfederasyonlarının katılımını da içerirken genellikle memur temsiline toplantılarda yer verilmemiştir. Kamu Personeli Danışma Kurulu anılan diğer diyalog mekanizmalarına nispeten daha düzenli toplanmasına rağmen yine de toplantılara gereken önemin verilmediği zaman dilimleri görülmektedir. Yılda iki kez toplanması gereken KPDK, 4688 sayılı Kanun'un çıktığı 2012 yılını saymazsak 2019 yılına kadar düzenli toplanmış, 2019 ve 2020'de birer kez toplanırken, 2022'de ise hiç toplanmamıştır.

Bu hususta önemli bir gelişme Memur-Sen'in çabalarıyla yaşanmıştır. Bilindiği üzere Memur-Sen Konfederasyonu 4688 sayılı Kanun'a dair itiraz ve önerilerini rapor, çalıştay ve sempozyum gibi araçlarla dile getirmenin yanında 7. Dönem Toplu Sözleşme'de 4688 sayılı Kanun'un sosyal paydaşlarla çalışılmasına dair bir hükmün yer almasını da sağlayarak meselenin sosyal diyalog zemininde ele alınmasına zemin hazırlamıştır. Buna karşın sosyal diyalog kültürünün kamu bakış açısına yeterince yerleşmemiş olması nedeniyle, kamu tarafının etkili bir sosyal diyalog mekanizması işletmede ağır kaldığı, isteksiz davrandığı görülmektedir. 7. Dönem Toplu Sözleşme süresinin bitmesine çok az bir zaman kalmasına rağmen toplu sözleşme hükmünün gereği olan istişari çalışmalarında ilerleme sağlanamamış olması sosyal

diyalog noktasındaki isteksizliği gözler önüne sermektedir.

Kamu idaresinin sosyal diyaloga bakışındaki zihniyet probleminin bir göstergesi de kamu işverenin aynı zamanda devlet otoritesini ve memurun amiri olma kimliğini temsil ettiğinden üstenci bir bakışa sahip olmaları ve eşit şartlarda bir sosyal diyalogu mümkün görmemeleridir. Amirin memurla eşit şartlarda sosyal diyalog masasında oturabileceği zihniyet olarak benimsenmedikçe bu üstenci bakışın değişmesi zordur.

Bilinmektedir ki sosyal tarafların katkısı alınmadan yapılan düzenlemeler sosyal gerçeklikle uyum sorunu yaşamakta, sosyal gerçekliğin ıskalandığı her düzenleme sosyal maliyet üretmektedir. Bu nedenle sosyal diyalog mekanizmaları yaygınlaştırılmalı, güçlendirilmeli, şeffaf, güvenilir ve kurumsallaşmış bir diyalog zemini üretilmelidir. Öte yandan kamu idaresinin sosyal diyaloga bakışında, sosyal paydaşları önemseme demokratik katılımı öncelikle noktasında bir zihniyet değişimi gerekmektedir. Sosyal paydaşların görüş ve önerilerinin dikkate alınması, uzlaşi kültürü ve katılımcı demokrasiyi güçlendirecek, olası sosyal ve ekonomik maliyeti engelleyecektir.

## Sonuç

Ülkemizde birçok ikili ve üçlü yapıda sosyal diyalog kurumu mevcuttur. Ulusal düzeyde Çalışma Meclisi ile başlayan sosyal diyalog mekanizmaları Asgari Ücret Tespit Komisyonu, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Üçlü Danışma Meclisi, Kamu Personeli Danışma Kurulu, Kurul İdari Kurulları, toplu sözleşme vb. mekanizmalarla genişlemiştir.

4688 sayılı Kanun gözden geçirilerek, sosyal diyalog mekanizmalarının yetkinleştirilmesi,

çeşitliliğinin artırılması ve mevcut mekanizmaların kapsamının genişletilmesi, etkinliğinin artırılması gerekmektedir. İşveren tarafı olarak devletin gücü karşısında dengeyi kurabilmek için tarafların eşitliği ilkesi sağlanmalıdır.

Emek tarafının sosyal diyalog mekanizmalarındaki rolünün güçlendirilmesi için ILO standartlarında bir örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı yapılandırılmalı, ILO'nun sosyal diyalogla ilgili sözleşmeleri ve kararları doğrultusunda düzenlemeler yapılmalıdır.

Sosyal diyalog mekanizması olarak toplu sözleşme süreci yeniden ele alınmalıdır. Toplu Sözleşmenin kapsamı tüm mali, özlük ve sosyal hakları içerecek şekilde genişletilmelidir. Etkili müzakere ve yetkin bir sosyal diyalog için yetersiz olan 30 günlük Toplu Sözleşme süresi artırılmalıdır. Sonradan tereddüt ve nizaya mahal vermemek için tutanak sistemindeki sorunlar giderilmelidir. Bütün süreç ve sekreteryaya işleri tarafların eşitliği ilkesine uygun şekilde yapılmalıdır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu yeniden düzenlenerek tarafsız ve bağımsız karar verebilecek bir kimliğe kavuşturulmalı, kısa olan 5 günlük değerlendirme ve karar süresi uzatılmalıdır. Ayrıca alternatif tahkim mekanizmaları da geliştirilmelidir. Toplu sözleşmenin özerkliği güvence altına alınarak, toplu sözleşme hükümlerini idari kararlarla bertaraf eden her türlü tek taraflı düzenleyici işlemin önüne geçilmelidir. Toplu sözleşmenin alanına giren konularda tekil düzenlemeler yapmak yerine ek toplu sözleşme yapma yoluna gidilmelidir. Toplu sözleşme kararlarının uygulamasını izlemeye, oluşabilecek tereddüt ve sorunları gidermeye yetkili bir kurum ihdas edilmelidir.

Kamu personel sistemi, çalışma hayatı gibi kamu

görevlilerini ilgilendiren her konuda gerek politika belirleme gerekse de hukuki düzenleme yapım süreçlerinde sosyal paydaşlarla diyalog mekanizmaları mutlak surette işletilmelidir.

Kamu Personeli Danışma Kurulu'nun zamanında ve gündemli olarak toplanması idari inisiyatife bırakılmamalı, Kurul'un politika geliştirme ve uygulamaya yönelik bağlayıcı kararlar alabilecek şekilde yetkinliği artırılmalıdır.

Kurum İdari Kurullarının kapsam ve etkinliği artırılmalı, alınan kararların uygulanması noktasında bağlayıcı bir mekanizma oluşturulmalıdır.

İkili sosyal diyalog bakımından geçmişte önemli bir misyon üstlenmiş olan Devlet Personel Başkanlığı gibi bir yapının yeniden tesisi düşünülmelidir.

## KAYNAKÇA

Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi: <https://www.mevzuat.gov.tr>,

Uluslararası Çalışma Örgütü Web: <https://www.ilo.org/tr/projects-and-partnerships/projects/sosyal-diyalog>,

YILDIZ, Neşe: Sosyal Diyalog Mekanizmalarının Kamu Yönetimindeki Yeri ve Kamu Görevlileri Sendikalarının Sosyal Diyalog Mekanizmalarındaki Rolünün Güçlendirilmesi, Memur-Sen Akademi, Araştırma Raporu, Şubat 2024 Ankara,

4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi, Bildiriler Kitabı, Memur-Sen, Ağustos 2022, Ankara



# Günümüz Çalışma Hayatı İçin Bir Gereklilik: İş ve Aile Hayatı Uyumu İle 4688 Sayılı Yasanın Sağla(yama)dıkları

Günümüzde iş ve özel hayat arasında denge sağlamak, hem bireylerin hem de toplumların refahı açısından kritik bir önem taşımaktadır. Özellikle çalışma hayatının yoğunluğu ve artan rekabet ortamı, bireylerin ailevi sorumluluklarını yerine getirmesini güçleştirmektedir. Bu durum, yalnızca bireyler üzerinde değil; işverenler, şirketler, kamu idaresi ve genel anlamda toplum üzerinde de derin etkiler bırakmaktadır. Dolayısıyla iş ve aile hayatı uyumu hem bireysel iyi oluşu sağlamak hem de kurumsal ve toplumsal sürdürülebilirliği desteklemek açısından temel bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

## İş ve Aile Hayatı Uyumunun Kapsamı

Yaşadığımız çağda çalışma hayatının en önemli konularından biri olan iş ve aile hayatı uyumu, çalışanların mesleki sorumlulukları ile ailevi yükümlülükleri arasında optimal bir denge kurabilmelerini ifade etmektedir. Kısaca iş ve aile arasında çatışmanın olmaması şeklinde tanımlanan bu denge, bireylerin fiziksel, psikolojik ve sosyal sağlığını korumaya olanak tanıdığı gibi çalışma hayatındaki verimliliği korumak ve artırmak bakımından da elzemdir. Ancak iş yükünün artışı, beklentilerin çeşitlenmesi ve çalışma sürelerinin

uzaması gibi faktörler bu dengeyi kurmayı zorlaştırabilmektedir.

Aile, kişinin ilk sosyalleşmesini gerçekleştirdiği, hayatının temel ilgi ve gereksinimlerini tamamladığı ve sürdürdüğü en önemli toplumsal kurumlardan birisidir. İş ya da çalışma hayatı da bireyin başta ekonomik olmak üzere diğer sosyal gereksinimlerini karşılamada önem arz eden bir alandır. Aile ve meslek bireyin hayatının iki önemli alanını oluştursa da, kişinin hayatı temelde bir bütündür ve tektir. İş ve aile rolleri kişinin hayatında iç içe geçmiş halde bulunur ve bu roller sürekli etkileşim halindedir. Birisindeki olumlu ya da olumsuz durum diğerini çok kolaylıkla etkileyebilmekte ve duruma göre pozitif ya da negatif etkide bulunabilmektedir.

İş ve aile hayatı uyumu, kişinin iş ve aile rolleriyle aynı düzeyde meşgul olması ve bu rollerden aynı düzeyde tatmin olmasını gerektirmektedir. Bu denge durumunun ise zaman, bağlılık ve tatmin olma şeklinde üç bileşeni bulunmaktadır. Zaman dengesi, iş ve aile rollerine eşit miktarda zaman ayırmayı; bağlılık dengesi, iş ve aile rollerine eşit düzeyde psikolojik bağlılık duymayı; tatmin olma dengesi ise iş ve aile rollerinden eşit düzeyde tatmin olmayı gerektirmektedir. Buna göre ailedeki rollere ağırlık verilmesi veya işteki rollere



ağırlık verilmesi durumu ayrı ayrı dengesizlik oluştururken kişinin iki tarafa da zaman ayırması, bağlı kalması ve tatmin olması arzu edilen dengeyi oluşturmaktadır.

Evde geleneksel rolleri (çocuk-hasta-yaşlı-engelli bireylerin bakımı ve ev işlerinin idaresi vb. gibi), işte de modern iş koşullarına uygun rolleri yerine getirmesi beklenen kadının, özellikle aile ve iş hayatında erkeğe oranla daha fazla çatışma durumu ortaya çıkarmaktadır. Kadınların iş yaşamlarında evlilik, aile ve çocuğun kariyerden önce gelmesi, bu nedenle kadının aile yaşamındaki rolü ve sorumlulukları gereği mesleğe kabulü ve terfi imkânlarının görece kısıtlanması, kadınları çalışma hayatına girmekle aile kurmak arasında bir tercih yapmaya zorlamaktadır. Nitekim iş ve aile uyumunun sağlanması konusu; özellikle kadınların işgücü piyasasına artan oranda katılımı, geniş aileden çekirdek aileye geçişlerin artması, çekirdek ailede çocuk bakım sorumluluklarının yerine getirilmesinde güçlükler yaşanması, sağlık hizmetlerinde iyileşmelerle beraber ortalama ömür beklentisi-

nin uzaması ve geniş ailede hasta, yaşlı ve engelli bireylere yönelik bakım ihtiyaçlarının giderilmesi konularıyla beraber daha çok tartışılmaya başlanmıştır.

İş ve aile hayatı uyumu çalışma hayatının aktörleri açısından da farklı anlamlar taşımaktadır. Çalışanlar bakımından, iş ve iş dışı sorumluluklar arasında bir denge sağlama, ailesine de işe de dengeli zaman ayırma ve her iki tarafta da tatmin olma anlamına gelirken işverenler açısından ise çalışanlarının motivasyonlarını, odaklanmalarını ve performanslarını artırma, kurumsal bağlılığı sağlama anlamına gelmektedir.

## İş ve Aile Hayatı Uyumunun Önemi

Kişinin iş ve aile hayatı dengesini kuramaması, stres, tükenmişlik sendromu ve depresyon gibi ciddi ruh sağlığı sorunları ile uyku düzensizliği, bağışıklık sistemi problemleri gibi fiziksel sağlık sorunlarına yol açabilmektedir.

Diğer yandan ailevi yükümlülüklerin ihmal edilmesi sonucu, eşler arası çatışma, çocuklarla sağlıklı ilişki kurulamaması gibi durumlar ortaya çıkabilmekte; özellikle ebeveynlerin çocuklarına yeterli zamanı ayıramaması, çocukların güven duygularını zedeleyip psikososyal gelişimlerini olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Birçok çalışan, iş yerindeki baskı, uzun çalışma saatleri ve aile içindeki sorumluluklar arasında sıkışıp kalmaktadır. Özellikle kadın çalışanlar, hem iş hayatında başarılı olma baskısıyla hem de aile içindeki rollerini yerine getirme sorumluluğuyla baş etmek zorunda bırakılmaktadır. Ayrıca, teknolojinin gelişimi ile birlikte, evden çalışmanın artması, sınırların belirsizleşmesine ve işin aile yaşamına sızmasına neden olmaktadır.

İş ve aile hayatı uyumu, yalnızca çalışanların psikolojik sağlığı açısından değil, iş yerlerinin genel verimliliği açısından da kritik bir öneme sahiptir. Çalışanlar, hem iş yerinde hem aile içerisinde tatmin edici bir denge sağladıklarında daha yüksek motivasyon ve bağlılıkla çalışmaktadırlar. Araştırmalar, iş ve aile hayatı uyumunun sağlanması sonucu hem işten hem ailelerinden aldıkları destek ile çalışanların genel yaşam memnuniyetini ve üretkenliğini artırdığını, stres ve kaygı seviyelerini düşürdüğünü ve tükenmişlik sendromu riskini azalttığını göstermektedir. İş ve aile yaşamı dengesi sağlanan kurumlarda çalışan memnuniyetinin %40 arttığı; işe devamsızlığın %30 azaldığı; kurumsal bağlılığın %35 yükseldiği ve hizmet kalitesinin %45 iyileştiği göze çarpmaktadır.

Dolayısıyla gerek özel sektör işverenlerinin gerekse kamu idaresinin bu dengeyi sağlamak için çeşitli politikalar geliştirmeleri büyük bir gereklilik haline gelmektedir.

## İş ve Aile Hayatı Uyumunu Sağlama Noktasında Öne Çıkan Sosyal Politikalar

İş ve aile hayatı uyumu, yalnızca bir bireysel tercih meselesi değil, aynı zamanda bir insan hakları sorunudur. Çalışanların yaşam kalitesini artırmanın ve onların iş ve aile hayatı dengesine saygı göstermenin sosyal refah üzerindeki etkileri büyüktür. Bu nedenle kamu idaresinin, özel sektör işverenlerinin ve diğer sosyal paydaşların iş ve aile hayatı uyumu için uygun hukuki çerçeve ve sosyal politika araçlarını uygulamaya koymaları gerekmektedir.

Bu bağlamda iş ve aile uyumunu desteklemek için aşağıdaki politika önerileri öne çıkmaktadır:

### 1. Analık İzin Süreleri İyileştirilmelidir

Analık izni, anne-bebek ilişkisinin sağlıklı bir zeminde tesis edilmesi, çocuğun bakımının sağlanması, çalışan kadınların doğum ve doğuma bağlı sağlık sebepleri nedeniyle ortaya çıkacak sorunlarının önlenmesi hedefleriyle doğrudan ilişkili bir düzenlemedir.

Analık izin süresi; kadın kamu görevlileri için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, kadın işçiler için ise 4857 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Uluslararası düzenlemelerde de analık izni, ebeveyn izni ve kadın-erkek eşitliğini sağlayacak sosyal düzenlemeler ve tavsiyeler bulunmaktadır. Genel çerçevesi belirlenen ve hükümetlerin politikalarına bırakılan analık izni, evrensel bir hak olarak görülmektedir.

Ebeveyn izni diğer dünya ülkelerinde de sadece kadına verilen bir izin olmamakla birlikte, eşler

arasında sorumluluğun paylaşıldığı, erkek çalışana da belirli hakların verildiği bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünya ülkelerinde 1 yıldan fazla ebeveyn iznine ilişkin düzenlemeler bulunan, bu sürenin eşler arasında paylaşımına imkân sağlayan ve maaş/ücretin tamamını ya da belirli oranını bu süre zarfında ödeyen ülkeler bulunmaktadır.

Örneğin Avustralya'da 2009 yılında yürürlüğe giren Adil Çalışma Yasası ile en az bir yıl çalışmış olan ebeveynler, çocukları okula başlayınca dek esnek çalışma hakkına sahiptir. Yine izin hakları konusunda iyi örneklerden olan Danimarka'da 18 hafta analık izni ve analık iznine ek olarak kullanılabilir 32 hafta ücretli ebeveyn izni hakkı bulunmaktadır. Bu izin ebeveynler arasında paylaşılabilir. Japonya'da annelere yönelik ücretli toplam izin hakkı 58 hafta iken babalara da 52 hafta ücretli izin imkânı sunulmuştur.

Bu bilgiler ışığında doğum sonrası gelir-gider sorununu azaltacak, "anne olmak mali kayıp üretiyor" kaygısını ortadan kaldıracak ve nüfus artışını destekleyen bakış açısıyla uyumlu olacak şekilde; doğum sonrası analık izin süresi, diğer ülke örneklerinde olduğu gibi ülkemizde de 52 haftaya yükseltilmelidir.

## **2. Süt izni süreleri artırılmalı, Anne-Bebek Sağlığı Korunmalıdır**

Süt izni; doğum sonrası izin, ebeveyn izinleri, esnek çalışma ve benzeri diğer haklardan farklı olarak çocuğun sağlıklı bir şekilde yaşama tutunabilmesi ve anne çocuk bağının koparılmadan devam ettirilmesi amacıyla hizmet etmektedir. Çocuğun gelecek yaşam süresi boyunca sağlıklı olarak hayatını devam ettirebilmesi için anne sütünün ne

kadar önemli olduğu ve bebekler için en iyi beslenme seçeneğinin anne sütü olduğu birçok bilimsel çalışma ile açıklanmıştır.

Avrupa Sosyal Şartı ve benzeri uluslararası sözleşmelerde doğum yapan kadın çalışana, emzirme/süt izni süresince işe ara vermesi ve bu sürenin "yeterli bir süre" olarak uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Yeterli bir süre; uygulama alanında birden fazla faktörün etkisine göre ülkelerin mevzuatlarında düzenlenmektedir. Buradaki süre ve bu süreyi etkileyen faktörler arasında; çocuğun yaşı ve gerekli emzirme süresi, iş-ev arası mesafe, çalışanın mevcut ulaşım koşulları ve benzeri birçok etken analiz edilebilir.

Ülkemizde de bu etkenler dikkate alınarak; kadın çalışanlar için süt izni süresi; analık izni süresinin bitiminden itibaren birinci yıl için günde 3 saat, ikinci yıl için günde 1,5 saat olarak uygulanmalıdır.

## **3. Bakım Hizmetleri Geliştirilmelidir**

Günümüzde birçok ülkenin karşı karşıya kaldığı demografik dönüşüm, diğer bir ifadeyle, bir taraftan kadınların işgücüne katılımıyla beraber azalan doğum oranları, diğer taraftan uzayan ortalama ömür beklentileri, bakım hizmetlerine yönelik politikaları ön plana çıkartmaktadır.

Geniş aile yapısından çekirdek aileye geçiş ile birlikte hane yapısında ve sayısında yaşanan dönüşüm, eşlerin farklı illerde görev yapması ve aile birliğinin sağlanamaması özellikle kadın çalışanların çalışma hayatına tam ve etkin katılımını zorlaştırmaktadır.

Nitekim mevcut ekonomik koşullar çerçevesinde kreş ve gündüz bakım evi fiyatlarının fahişliği özellikle kadın çalışanları çalışma hayatı ile ev sorumlulukları arasında ikileme bırakmakta,

gelir-gider dengesini gözeterek bir tercih yapmaya zorlamakta ve böylelikle çalışma hayatından uzaklaştırabilmektedir.

Bakım hizmetlerinin esasında iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan birisi, çocuk bakım hizmetleri, diğeri ise evde/ev dışında yaşayan engelli, yaşlı, hasta bakım hizmetleri şeklindedir.

Çocuk bakım hizmetleri kapsamında, işyeri düzeyinde kreş uygulamaları, yerel yönetimlerin, kamunun ve özel sektörün sunduğu çocuk bakım hizmetleri önem kazanmaktadır. Bu bağlamda kreş olanakları, gerek kamuda gerekse özel sektörde yaygınlaştırılmalı; hizmetin sağlanamadığı durumlarda ise çalışanlara kreş hizmeti ödeneği verilmelidir.

Bu hizmetler aynı zamanda, kadınların istihdama tam katılımını sağlamada bir araç olarak görülmeli ve özellikle güvenilir, erişilebilir, kaliteli ve makul fiyatlı bakım hizmetlerinin daha çok üzerinde durulmalıdır.

#### **4. Çalışma Süreleri Kısaltılmalı, Güvenceli Esnek Çalışma Modelleri Denenmelidir**

Pandemiyle birlikte birçok ülkede gündeme gelen çalışma biçimlerinin değişimi ve dönüşümü, gerek

çalışanların istihdamda bulunmalarına gerekse çalışma hayatı dışındaki sosyal hayata yetişebilmelelerine fırsat oluşturmuştur.

Bu bağlamda, dünyada birçok ülke tarafından benimsenmeye başlanan haftalık 4 gün çalışma modeli; ülkemizde de başta kadın çalışanlar için olmak üzere uygulama alanı bulmalı, çocuk sayısına göre çalışma saatlerinde düzenlemeye gidilmeli, haftalık çalışma süresi 32 saate düşürülmelidir.

Yıllık izin düzenlemelerinde yer alan ve çalışma süresine göre artan izin hakkında iyileştirmeler yapılmalı; başta kadın çalışanlara (eşi çalışmayanlar için erkek çalışana) yıllık izin sürelerinde çocuk sayısına göre ilave gün sayısı eklenmelidir.

Başta kadın çalışanlar olmak üzere tüm çalışanlar için hem gelir noktasında kendisine katkı sağlayacak hem de aile-sosyal hayat sorumluluklarını yerine getirmesine fırsat tanıyacak güvenceli esnek, dönüşümlü, uzaktan, hibrit çalışma modelleri geliştirilmelidir.

#### **5. Aile Dostu Vergi Politikaları Hayata Geçirilmelidir**

Çalışanların alın teri karşılığında elde ettikleri ücret ve gerçekleştirdikleri harcamaları; medeni



**Kreş olanakları, gerek kamuda gerekse özel sektörde yaygınlaştırılmalı; hizmetin sağlanamadığı durumlarda ise çalışanlara kreş hizmeti ödeneği verilmelidir.**



duruma, çocuk sayısına ve diğer etkenlere göre karşılaştırdığımızda farklı yük, sorumluluk ve sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Bu noktada atılacak adımlar; sosyal devlet ilkesiyle, kişinin zorunlu harcama yüküyle ve aile kurumunu özendirmeyle doğrudan ilişkili olmalı; bu adımların başında da Gelir Vergisi düzenlemeleri gelmelidir. Ülkemizde dolaylı-doğrudan vergi adaletsizliğinin oluşturduğu mali yük, başta sabit gelirli çalışanlar olmak üzere çalışma hayatı üzerinde olumsuz etkide bulunmaktadır. Bu bağlamda evli ve çocuk sayısına göre gelir vergisi oranlarında indirimler yapılmalı, aile kurumu/ çocuk sayısı teşvik edilmeli ve zorunlu harcamaların oluşturduğu mali yüke destek olunmalıdır.

## **6. Kadın Çalışanlara Özel Sosyal Güvenlik Teşvikleri Sağlanmalıdır**

Kadın çalışanlar, doğum nedeniyle mali kayıp yaşarken, bu mali kayıplara ilave olarak sosyal güvenlik prim ve gün sayısında da kayıp yaşamaktadırlar. Doğum sonrası analık izni bitiminden itibaren verilen 24 aylık ücretsiz izin sürecinde mali kayıpla birlikte prim kaybı söz konusudur.

Belirli işyerleri ve işler için düzenlenen fiili hizmet süresi zammına benzer iyileştirmeler; aile sorumlulukları dikkate alınarak doğum nedeniyle ücretsiz izne ayrılan kadın çalışanlara da verilmelidir. Çocuk sayısına göre prim gün sayılarına eklemeler yapılmalıdır. Ayrıca işe başlamadan önce doğum yapan çalışanların hizmet sürelerini geriye çekecek şekilde prim düzenlemeleri de yapılmalıdır.

Bir başka husus ise kadın çalışanların; emeklilik yaşı ile ilgilidir. Kadın çalışanlara, yıpranma payı esas alınarak her çocuk için 2 yıl yaş indirimi sağlanmalıdır.

## **7. Doğum Sonrası Yarım Zamanlı Çalışma Hakkı Fiiliyata Dönüştürülmelidir**

2016 yılında 6663 sayılı Kanun ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen Ek 43 üncü Madde kapsamında "Doğum Sonrası Yarım Zamanlı Çalışma" hakkı düzenlenmiş; ancak, aradan geçen dokuz yıllık süre içerisinde, ilgili hükümden yararlanacak kamu görevlilerine ilişkin usul ve esaslara yönelik düzenleme yapılmamış, bu hakkın kullanımı noktasında kamu görevlilerine fırsat tanınmamıştır.

İlgili düzenleme sadece kadın kamu görevlilerine değil "çocuğun mecburi ilköğretim çağına kadar" erkek kamu görevlilerine de doğum sonrası yarım zamanlı çalışma hakkı tanımakta, ebeveynlerin sorumluluk paylaşımını sağlamakta ve aile kurumunu bir bütün olarak ele almaktadır.

Usul ve esasların belirlenmemesi nedeniyle dokuz yıllık süre zarfında doğum yapan ve hatta çocuğu ilköğretim çağına gelen kamu görevlilerinin belirtilen haktan yararlan(a)maması hem eşitsizliğin hem de telafi edilemeyecek kayıpların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bir diğer husus, doğum sonrası yarım zamanlı çalışma yapılacak süre zarfında mali ve sosyal hakların yarısının ödenmesi, derece ve kademe ilerlemesinde hizmet süresinin yarısının dikkate alınması hususudur. İlgili maddenin bu kısmında düzenleme yapılması, doğumun teşvik edilmesi ve anne-baba kamu görevlilerinin aile kurumunda sorumluluk paylaşımına katkı sağlayacak şekilde güncellenmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, doğum sonrası yarım zamanlı çalışma hakkına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte düzenlenmek suretiyle zaman kaybedilmeksizin belirlenmeli; bu haktan

yararlanacak kişilere mali, sosyal ve özlük hakları tam olarak ödenmelidir.

### **8. İş Yerlerinde Çalışanlara Yönelik Psikososyal Destek Sunulmalıdır**

Çalışanların ruh sağlığını desteklemek adına iş yerinde danışmanlık ve rehberlik hizmetleri sunmak, iş ve aile hayatı dengesini güçlendiren bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Eğitim ve bilgilendirme programları ile çalışanların stres yönetimi, zaman yönetimi ve iletişim becerileri geliştirilmelidir. Bunun yanı sıra, yöneticilerin empati yeteneklerini geliştirmeleri ve çalışanların yaşam dengesini önemsemeleri sağlanmalıdır. Bu gibi adımlar, çalışanların iş yerindeki memnuniyetini artıracak ve bağlılıklarını güçlendirecektir.

### **4688 sayılı Yasa Bağlamında İş ve Aile Hayatı Uyumu**

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, kamu görevlileri için toplu sözleşme görüşmelerinin usul ve esaslarını düzenlemekte olup toplu sözleşme masasına gelebilecek konuların da kapsamını çizmektedir.

Mevcut toplu sözleşme sistematiğine ilişkin süre, işleyiş, hakem kurulunun tarafsızlığı, alınan kararların

uygulanması noktasındaki tereddüt ve uyuşmazlıklar gibi birçok sorun hâlihazırda tartışılmakla beraber iş ve aile hayatı uyumunun sağlanması bağlamında karşımıza çıkan diğer önemli itirazlar; masaya taşınabilecek taleplerin konu ve kapsam bakımından sınırlılığı ile grev hakkının olmayışından kaynaklanan hak mücadelesi yetersizliğidir.

Yasanın mevcut hâlinde iş ve aile hayatı uyumunu doğrudan etkileyecek güvenceli esnek, dönüşümlü ve uzaktan çalışma modelleri, kreş imkânları ve diğer bakım hizmetleri veya aile temelli reformlarla ilgili müzakerelerin çok sınırlı bir şekilde ele alınabilmesi, bu alandaki gelişmeleri kısıtlayıcı bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca grev hakkının olmaması, çalışanların, iş ve aile uyumunu olumsuz etkileyen politikalara karşı güçlü ve kararlı bir şekilde mücadele etmelerini de zorlaştırmakta; beklenti ve talepler noktasında hak savunuculuğu yapmayı etkisizleştirmektedir.

## **Sonuç**

İş ve aile hayatı uyumu, çalışanın kişisel ve mesleki yaşamlarını dengede tutabilmelerini sağlamanın yanı sıra; aile ilişkilerini güçlendiren, toplumsal barışı destekleyen ve iş dünyasında sürdürülebilirliği artıran bir olgudur.



**Grev hakkının olmaması, çalışanların, iş ve aile uyumunu olumsuz etkileyen politikalara karşı güçlü ve kararlı bir şekilde mücadele etmelerini de zorlaştırmakta; beklenti ve talepler noktasında hak savunuculuğu yapmayı etkisizleştirmektedir.**



Kişisel çabaların yanı sıra işverenlerin, kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının desteğiyle birlikte bu uyumun sağlanabileceği unutulmamalıdır. Modern dünyada artan iş yükü, zaman baskısı ve beklentilere rağmen, iş ve aile hayatı uyumunun gerekli öneme kavuşması; ailenin korunması, neslin devamı, bireylerin refahı ve toplumun sağlıklı bir şekilde ilerlemesi açısından kilit bir role sahiptir.

Ayrıca, mevcut haliyle iş ve aile hayatı uyumuna doğrudan bir destek sağlamamakla beraber toplu sözleşme sisteminin dar kapsamı nedeniyle kazanımların önünde dolaylı engeller oluşturan 4688 sayılı yasanın bir an evvel değiştirilmesi ve köklü reformlara gidilmesi, iş ve aile hayatı uyumunun sağlanması noktasında önemli bir adım olacaktır.

## **KAYNAKÇA:**

Akın, A., Ulukök, E., Arar, T. (2017), "İş-Yaşam Dengesi: Türkiye'de Yapılan Çalışmalara Yönelik Teorik Bir İnceleme", AKÜ İİBF Dergisi, Cilt 19, Sayı 1, ss. 113-124.

Allen, T. D., Johnson, R. C., Kiburz, K. M., Shockley, K. M. (2013), "Work-Family Conflict and Flexible Work Arrangements: Deconstructing Flexibility", Personnel Psychology, Sayı 66, ss. 345-376.

Arslan, M. (2012), "İş-Aile ve Aile-İş Çatışmalarının Kadın Çalışanların İş Doyumları Üzerindeki Etkisi", Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 3, ss. 99-113

Ayanoğlu, F. (2021), İş Yaşamında Kadın: Covid - 19 Sürecinde Farklı Sektörlerde Analiz, İstanbul: Beta Yayınları.

Bayramoğlu, G. (2018), "İş/Aile Sınırı Teorisi Bağlamında Kadın Akademisyenlerin İş/Yaşam Dengesinin Sağlanmasına Yönelik Bir Araştırma", Elekt-

ronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 17, Sayı 68, ss. 1722-1744.

Buzkıran, M. K., Arıcı, A., Hasanoğlu, R., Gümüş, B., Şahin, E. (2024), "Covid-19 Pandemisi Döneminde Esnek Çalışma Modeliyle Çalışan Bireylerin Aile İçi Rol ve Sorumluluklarında Meydana Gelen Değişimler", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 21, Sayı 3, ss. 1580-1602.

Büyük, İ. & Özmete, E. (2023), "Çalışan Evli Kadınların Covid-19 Pandemi Sürecinde İş-Aile Yaşamı Dengesinin Değerlendirilmesi", Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 13, Sayı 2, ss. 122-137.

Demir, Z. (2020), İşte Kadın: Çalışma Hayatında Kadın ve Dindarlık, Bursa: Sentez Yayıncılık.

Greenhaus, J. H., & Beutell, N. J. (1985), "Sources of Conflict between Work and Family Roles", Academy of Management Review, Cilt 10, Sayı 1, ss. 76-88.

Karababa, A. G., Çelik, M. (2022). Kadın ve İş Yaşamı, İstanbul: Hiper Yayın.

Nurengin, E. N., Kavas Büyükgöze, A. (2023), "Farklı Sektörlerde Çalışan Kadınların İş Doyumunda İş-Aile Çatışmasının ve Eş Desteğinin Rolü", Ondokuz Mayıs Üniversitesi Kadın ve Aile Araştırmaları Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, ss. 53-70.

Özaydın, M. M., Karaman, N., Ready, N. (2018), Kadın Sağlık Çalışanlarının İş ve Aile Hayatı Uyumu Araştırması. Ankara: Sağlık-Sen Yayınları.

Topgül, S. (2016), "İş ve Aile Yaşamı Dengesi(zliği)nin Kadın Çalışanlar Üzerindeki Etkileri", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt 23, Sayı 1, ss. 217-231.

Umutlu, S. (2021), Çalışan Kadınlarda İş-Aile-Yaşam Dengesi ve Tükenmişlik, Ankara: Astana Yayınları.

Zengin, T., Yıldız, N., Kaya, Ü., Türkmen, S. Y., Aydın, Y. (2021, Mart), COVID-19 Salgını Bağlamında İş ve Aile Hayatı Uyumu. Ankara: Memur-Sen Akademi.



# Dijitalleşmenin Kamu Personel Sistemine Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme

## "Dijitalleşme Sürecini Adil ve Emek Odaklı Yönetmek"

### Giriş

İçinde bulunduğumuz yüzyılda bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızla gelişmesi, toplumların, ekonomilerin ve yönetim biçimlerinin çeşitli yönlerden değişime uğramasına sebep olmuş, kamu yönetiminden çalışma hayatına kadar her alanı etkilemiştir. Dijitalleşme olarak adlandırılan bu süreç, yalnızca teknolojik bir ilerleme değil, insan emeğinin ve iş gücünün yeniden biçimlendiği, klasik sosyal devlet anlayışının vatandaşa dijital hizmetleri daha iyi sunabilme hedefiyle değiştiği, kamu hizmetlerini ve bu hizmetlerin sunumunda görev alan kamu personelini doğrudan etkileyen, sürdürülebilirliğin sağlanması adına yeni aksiyonlar üretmemizi sağlayan çok katmanlı bir dönüşümdür.

Dijitalleşmenin hayatımıza etkisi, geçmişteki büyük dönüm noktalarıyla benzerlikler göstermektedir. 18. yüzyılda yaşanan Sanayi Devrimi'nin üretim, toplum yapısı ve modern devleti şekillendirmedeki etkisi, benzer soruları gündeme getirerek "Emek nasıl korunacak? İnsanlar bu devrime nasıl adapte olacak? Yeni icatların toplumdaki eşitsizliklere yan-

sıması nasıl olacak?" gibi ikilemler ortaya çıkarmıştı. Yine bugün de dijitalleşme, hem gelişen ve değişen alana yönelik ortaya konması gereken hukuki düzenleme ihtiyacı noktasında hem de iş gücünün yapısını değiştirirken atılması gereken adımlar, alınması gelen tedbirler hususunda ortaya çıkan soru işaretleri Sanayi Devrimi'nden çok da farklı durum olmadığını göstermektedir.

Dijitalleşme yeni bir çağ başlatmış, çalışma hayatında daha önce görülmemiş fırsatları ve zorlukları beraberinde getirmiştir. Nitekim kamu personel sistemimiz süreç içerisinde bilgi toplumu olma ve tüm vatandaşları dijitalleşme sürecine katabilme hedefiyle uyumlu olarak uygulama, sistem ve alt yapılar geliştirmiş, bu yenilikleri vatandaşının ve bürokrasinin hizmetine sunmuştur.<sup>1</sup> Öte yandan dijitalleşme ile kamu hizmetlerinin daha erişilebilir, hızlı ve verimli sunulması sağlanırken; dijital çağın getirdiği yapay zeka, veri analitiği, otomasyon ve uzaktan çalışma gibi olgular, kamu yönetimini ve kamu hizmetlerini yeniden tanımlamakta, insan odaklı yönetim anlayışının aşınması, iş sağlığı ve güvenliği risklerinin artması gibi tehlikeleri taşımaktadır.<sup>2</sup>

1 Murat Akçaöz, V. A. (tarih yok). Kamu Yönetiminde Dijitalleşme ve Türkiye'deki Dijital Devlet Uygulamaları. International Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences

2 Uslu, H. (2023). Dijital Dönüşüm ve Kamu Hizmetleri Yönetimde Yenilikçi Yaklaşımlar ve Zorluklar. Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi.



Bu çalışmada, dijitalleşmenin kamu personel sistemi üzerindeki etkileri çeşitli açılardan ele alınacaktır. Kamu tanımı, kamu hizmeti tanımı, dijitalleşme tanımı ve dijitalleşme ile kamu yönetimi arasındaki ilişki gibi temel kavramlar irdelenecek, ardından dijitalleşmenin kamu personeline etkileri tartışılacaktır. Ayrıca, dijitalleşmenin kamu personel sistemine etkilerinin hukuki açıdan incelenmesi, yapay zekanın hukuk düzlemine yansımaları, dijital çağın getirdiği “bilgisayar başı işyeri” kavramının iş sağlığı ve güvenliği açısından değerlendirilmesi ve son olarak kişisel veri güvenliğinin sağlanması gibi güncel sorunlar ele alınacaktır. Dijitalleşmenin bir tehdit değil, fırsat olarak **görülmesi** gerektiği, ancak bu fırsatların kamu görevlileri ve kamu personel sistemi uyumu açısından doğru bir şekilde yönetilmeye ihtiyaç duyduğu unutulmamalıdır.

## I. Kamu ve Kamu Hizmeti Kavramı

Dijitalleşme, kamu hizmetlerinin sunum biçim-

lerini köklü biçimde dönüştürmekte; geleneksel hizmet anlayışını yeni araçlarla yeniden şekillendirmektedir. Dolayısıyla kamu niteliğini, kamu hizmetinin anlamını ve kamu personel sisteminin unsurlarını yeniden tanımlama potansiyeline sahip olan dijitalleşmenin, sistem **üzerindeki etkisini tartışmadan önce** tanımları açıklığa kavuşturmak önemlidir.

**Kamu kavramı, toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurumsallaşmış, hukuki ve örgütsel yapıya sahip, devlete ve toplumun bütününe ait alanı tanımlar. Kamu, yalnızca devletin organlarıyla sınırlı değildir. Kamu hizmeti sunan, kamu kaynaklarını kullanan, kamu yararını gözetten tüm yapıları kapsayan dinamik bir kavramdır.**<sup>34</sup>

Kamu hizmeti kavramı ise bu kamusal alan içerisinde bireylerin ortak ve temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından sunulan sürekli, düzenli ve kamu yararına dayalı faaliyetler bütünüdür. Eğitim, sağlık, güvenlik, ulaşım, adalet gibi alanlar,

3 Çal, D. S. (tarih yok). Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler, s. 11

4 Onar, P. D. (tarih yok). İdare Hukukunun Umumi Esaslar, s.308

kamu hizmetinin örnekleridir.<sup>5</sup> Hukukumuzda göre bu hizmetlerin amacı, ticari kâr elde etmek değil; sosyal faydayı sürdürmektir. Bu açıdan kamu hizmeti sunan personelin niteliği, çalışma koşulları ve motivasyonu; hizmetin kalitesiyle doğrudan bağlantılıdır. Bu yönüyle dijitalleşmenin kamu hizmetlerinin kalitesini artırma potansiyelini tam anlamıyla gerçekleştirebilmesi için teknolojik gelişmelerle birlikte kamu görevlilerinin dijital yetliliklerinin artırılması, **çalışma koşullarının iyileştirilmesi, eğitim, motivasyon, iş yaşam dengesi gibi hususların** da bir bütün olarak ele alınması gerekmektedir.

## II. Dijitalleşmenin Tanımı

Dijitalleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın kullanımıyla birlikte verilerin dijital ortama aktarılması, iş süreçlerinin otomasyona dayalı hale gelmesi ve insan-makine etkileşiminin artması sürecidir. *“Dijitalleşme kavramı ise hayatın hemen tüm alanlarına etki eden en önemli teknolojik gelişmelerden biri olarak gösterilmektedir. Teknik açıdan ele alındığında dijitalleşme; kelime, resim, harf vb. analog mesajları ayrı darbelerde işlenip iletilebilen ve elektronik olarak saklanıp depolanmasına olanak veren sinyallere çevrilmesi işlemini ifade etmektedir. Geçmişte birbirinden çok bağımsız olan ve bütünleştirilmesi imkânsız olarak değerlendirilen ses, görüntü ve metinler dijitalleşme ile kolaylıkla birleştirilebilmekte ve bütünleştirilebilmektedir. Dijitalleşmenin etkilediği alanlar telekomünikasyon sektörünün yanında tüm sektörleri ve hatta toplumsal hayatı etkileyecek boyutlara ulaşmıştır.”*<sup>6</sup>

Dijitalleşmenin daha bütünsel ve kültürel olarak benimsenmesi ile kurumlar, organizasyonlar ve kamu yönetimi üzerinde köklü bir dönüşüm başlatmıştır. Dijital dönüşüm kavramının tamamlanmış bir edim değil, sürekli gelişen ve güncellenen bir süreç olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Evrakların e-imzalı dijital belgeye dönüşmesi, dijitalleşmenin bir sonucu olarak kabul edilebilecekken, e-devlet sisteminin baştan sona dijital kurguya göre ayarlanması dijital dönüşüm olarak kabul edilebilir.

## III. Dijitalleşmenin Kamu Yönetimi ve Kamu Hizmetleri İle İlişkisi

Dijitalleşme; e-devlet, yapay zekâ, büyük veri, bulut bilişim, uzaktan çalışma gibi yeni araçlarla kamu yönetimine etkinlik ve hız kazandırmıştır. Belge yönetiminin dijital ortamda yapılması karar alma süreçlerini hızlandırmış, kamu yönetiminde “şeffaflık”, “erişilebilirlik” ve “verimlilik” kavramlarını ön plana çıkartmıştır. Verilerin dijital ortamda kayıtlı tutulması ve arşiv sistemi, insan eliyle müdahaleye açık olma ihtimalini azaltmakta, kamu görevlilerimiz açısından üzerlerindeki sorumluluğunun paylaşılması ve dağıtılması anlamına gelerek özellikle kamu yönetiminde belge kaybı, evrakta sahtecilik veya keyfi işlem gibi risklerin önüne geçilmesini mümkün hâle getirmektedir.<sup>7</sup>

Dijitalleşme, kamu hizmetlerinin sadece sunum şeklini değil, aynı zamanda hizmet anlayışını da değiştirmektedir. Geleneksel kamu hizmetleri çoğunlukla merkeziyetçi, yüz yüze ve hiyerarşik bir

5 Özer, M. A. (2019). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar. Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, s. 6

6 Altun, F. (2020). Teknolojik Gelişmeler, Dijitalleşme ve Çalışmanın Geleceği. ResearchGate, 170-175, naklen.

7 Emine Çeliksoy, A. A. (tarih yok). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yaşanan Dijital Dönüşüm Süreci. ÇAKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 445-486.

yapıda yürütülürken; dijitalleşme ile birlikte kullanıcı odaklı, çevik ve kişiselleştirilebilir hizmet modelleri ön plana çıkmaktadır. Bu yeni anlayış vatandaşları, sadece hizmetin “alıcıları” olarak değil, aynı zamanda hizmetin şekillenmesine katkı sunan etkin aktörler olarak da tanımlar. Örneğin, belediyelerin dijital katılım platformları, vatandaşların şehir planlaması veya yerel hizmetlerle ilgili kararlara doğrudan katılımı, kamu hizmetlerinde çoğulcu katılımı artırmaktadır. Dijital arşivler, geçmişe dönük bilgiye hızlı ve doğru erişim imkânı sunduğu için kurumsal hafızanın korunması ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi adına da büyük önem taşımaktadır.<sup>8</sup>

Dijitalleşmenin ve teknolojilerin ana kaynağı elbette internettir. Dijitalleşme döneminde hizmetin kalitesi ve hızı artarken; internete erişimdeki farklılıklar ya da dijital okuryazarlık düzeylerindeki eşitsizlikler gibi sebeplerle doğabilecek toplumsal eşitsizlik riski göz ardı edilmemelidir. Söz gelimi yaşı sebebiyle internet kullanımına ve dijital sistemlere yeterince hâkim olmayan bir bireyin, tamamen dijitalleşmiş hastane randevu alım sisteminde ciddi zorluklar yaşaması ihtimal dahilindedir. Bu nedenle kamu yönetiminde dijitalleşmenin “teknolojik modernleşme” olarak değil, hakkaniyetli, katılımcı ve insan merkezli bir dönüşüm olarak tasarlanması son derece önemlidir.<sup>9</sup>

Öte yandan dijitalleşmenin arka planında insan emeğinin ve mesleki tecrübelerin nasıl konumlandığı sorusu önem kazanmaktadır. Pek tabii makineyi kullananın ancak insan ve insan eli

olabileceği bilinciyle dijitalleşmeyi kamu hizmeti sunumu adına kullanan kamu görevlilerinin sistem içerisindeki rolleri son derece önemlidir. Bu nedenle hayatımıza giren dijitalleşme karşısında kamu görevlilerini, işçileri ve genel anlamda insan emeğini koruyacak; aynı zamanda dijital dünyaya uygun yeni meslek becerilerinin kazandırılmasını sağlayacak sosyal, hukuki ve kurumsal politikaların geliştirilmesi bir zorunluluktur.<sup>10</sup>

## IV. Dijitalleşmenin Kamu Personel Sistemine Etkileri

Kamu personel sistemi, kamu hizmetlerinin anayasal ilkelere uygun yürütülmesini sağlayan normatif ve kurumsal yapıdır. Bu sistem; kamu görevlilerinin statülerini, atanma usullerini, görev ve sorumluluklarını, disiplin hükümlerini, mali ve sosyal haklarını, kariyer ve liyakat esaslarını, emeklilik sistemini, kadro ve statülerini, hizmet içi eğitim süreçlerini kapsar.

Türkiye’de kamu personel sistemi temelde **657 sayılı Devlet Memurları Kanunu**<sup>11</sup>’na dayanmakta olup, bu kanunla kamu görevlilerinin hak ve yükümlülükleri ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Sistem, statü hukuku çerçevesinde şekillenmiş olup kamu görevlilerine anayasal güvence sağlanması yoluyla bağımsız ve tarafsız bir kamu hizmeti hedeflemiştir.

Dijitalleşmenin kamuda giderek yaygınlaşması, bu yerleşik sistemin birçok bileşeninde dönüşüm ihtiyacını gündeme getirmiştir. Dijitalleşme kamu per-

8 Aydın, Ü. (tarih yok). Kamu Yönetiminde Dijital Dönüşüm ve E-Devlet Uygulamaları. Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 123-135.

9 Yıldız, M. (tarih yok). Dijital Devletin Yükselişi: Kamu Politikaları ve Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar. Bilgi Toplumu ve Yönetim, 41-59.

10 Santürk, M. (2022). Dijital Dönüşüm Döneminde Kamu Yönetimi ve Dijital Hükümet. Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.

11 (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12056.pdf>, tarih yok)

sonel sisteminin unsurlarında iş yeri kavramından yeni çalışma modellerine, kurumların ihtiyaç duyduğu bilgi, beceri ve yetenek türlerinden istihdamda, kamu hizmetine erişimden kamu hizmetinin sunumuna kadar birçok hususu etkilemiştir. Gerek yapay zekanın insan emeğini geri plana atmasını engellemek gerek kamu görevlileri için uzaktan çalışma modellerini şekillendirirken sosyal güvenlik haklarını korumak gerek ev-iş hayatı dengesini sağlamak gerekse yeşil işlerin ortaya çıkardığı meslek gruplarında istihdam koşullarına eşit erişimi sağlamak sosyal adalet ve sosyal devlet kavramlarıyla paralel düzenlemelerle mümkündür.<sup>12</sup>

Dijital altyapının yaygınlaşması, kamu personelinin daha fazla veri temelli, raporlama odaklı ve eş zamanlı iş takibine dayalı çalışmasını beraberinde getirmiştir. Bu durum bir yandan verimliliği artırma potansiyeli taşıırken diğer yandan psiko-sosyal baskı, sürekli çevrim içi olma zorunluluğu ve görünmez iş artışı gibi sorunlara neden olmaktadır. Özellikle performans dayalı yönetim anlayışının dijital araçlarla perçinlenmesi, kamu görevlisinin mesleki özerkliği ve iş güvencesini tehdit eden uygulamalara yol açabilmektedir. Dijitalleşme ile birlikte iş tanımlarının belirsizleştiği, görev yeri tanımının esnetildiği ve “her işten anlayan personel” beklentisinin arttığı gözlemlenmektedir. Bu durum, kamu görevlisinin mesleki kimliğini aşındırmakta ve angarya ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu nedenle dijitalleşme süreci kamu personel sistemine entegre edilirken, görev tanımlarının netleştirilmesi, iş yükü dağılımının hakkaniyetli bir biçimde düzenlenmesi ve kamu görevlilerinin mesleki yetkinlik alanlarına uygun işlerin belirlenmesi

zorunluluk arz etmektedir. Ayrıca angarya niteliği taşıyan görevlerin önlenmesi için yasal çerçevenin güçlendirilmesi ve sendikaların bu süreçte etkin bir şekilde rol alması gerekmektedir.<sup>13</sup>

Yapay zekânın iş süreçlerinde artan kullanımı, bazı meslekleri otomatikleştirme ve iş alanlarını daraltma riski taşımaktadır. Kamu görevlilerinin bu dönüşüme karşı korunması için iş güvencesi ve yeniden beceri kazandırma (reskilling) programları önem arz etmektedir. Kamu görevlilerinin dijital sistemlere uyum sağlayabilmesi için sürekli mesleki gelişim ve dijital okuryazarlık eğitimlerinin güçlendirilmesi şarttır. Bu yüzden, dijitalleşmeyle gelen yeni meslek tanımları; işe girişte ve mevcut iş gücünün şekillenmesinde yeni mesleki becerilerin kazandırılmasına yönelik stratejik hedefler belirleme ve fırsat eşitliğini teşvik etme ihtiyacı barındırmaktadır.<sup>14</sup>

Yine günümüz genç neslinin çalışma hayatına dair algısı ve işten beklentileri, önceki kuşaklara kıyasla önemli ölçüde değişim göstermiştir. Genç bireyler/potansiyel genç kamu görevlileri, esnek çalışma düzenlerini tercih etmekte; dijital becerilerini kullanabileceği, kişisel gelişimine katkı sunacak çalışma ortamlarına daha sıcak bakmaktadır. Geleneksel uzun çalışma saatleri yerine, uzaktan ya da hibrit çalışma modellerine ilgi duymakta; iş seçiminde sürdürülebilirlik, çevresel duyarlılık ve sosyal sorumluluk gibi değerlere özel bir önem atfetmektedir. Kamu personel sisteminde dijitalleşmenin genç bakışla uyumlu şekilde ilerlemesi iş gücü potansiyelinin doğru kullanımı açısından faydalı olacaktır.

12 Göçoğlu, V. (2020). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijital Dönüşüm: Nesnelerin İnterneti Üzerine Bir İnceleme.

13 Murat Akbaş, R. A. (2014). Dijital Dönüşümün Meslekler Üzerindeki Etkileri: Geleceğin Meslekleri ve Gerekli Yetkinlikler. Yönetim Bilimleri Dergisi.

14 <https://halic.edu.tr/tr/haberler/dijital-okuryazarlik-nedir>. Erişim Tarihi: 12.04.2025

Kamu personel sistemini etkileyen en önemli konular ise aşağıda başlıklar halinde özel olarak ele alınacaktır.

## V. Dijitalleşme Sonrası Ortaya Çıkan Uzaktan Çalışma Modelleri

Son yıllarda kamu görevlileri tarafından giderek daha fazla talep edilen uzaktan çalışma modelleri, pandemi sürecinde geçici bir çözüm olarak kullanılsa da artık kalıcı uygulamalara dönüşebilme eğilimi göstermektedir. Özellikle COVID-19 sürecinde kazanılan deneyimler, görevlerin her zaman fiziksel bir mekâna bağlı olmaksızın da etkin bir şekilde sürdürülebileceğini ortaya koymuştur.<sup>15</sup>

Uzaktan çalışma özellikle kadınlar ve engelliler gibi bazı gruplar için fırsatlar sunmakla birlikte; fiziksel aktivite eksikliği, sosyalleşme kaybı, mahremiyet ihlalleri ve kariyer durgunluğu gibi dezavantajlara yol açabilmektedir.<sup>16</sup> **Özellikle işin ev ortamına taşınmasıyla birlikte, kamu görevlisinin 7/24 çevrimiçi kalmaya zorlanması gibi durumlar, yeni bir tükenmişlik riskini de beraberinde getirmektedir.** Yine tüm iyi yönlerinin yanında, hizmetin sürekliliği, veri güvenliği, iş sağlığı ve güvenliği gibi alanlarda belirli riskler ve belirsizlikler barındırmaktadır. Ayrıca, çalışma sürelerinin tanımı, kamu görevlisinin erişilebilirliği, mesai kavramının aşınması ve iş-özel yaşam dengesinin bozulması gibi sorunlar da uygulamada sıklıkla gündeme gelmektedir.<sup>17</sup>

Bu nedenle kamu personeline yönelik uzaktan ve

esnek çalışma uygulamaları geliştirilirken “hak temelli bir yaklaşım” benimsenmeli, çalışanların sosyal güvenlik haklarında herhangi bir kesintiye yol açılmamalıdır. Ayrıca iş ve aile hayatı dengesinin korunması, bu modellerin temel ilkeleri arasında yer almalıdır.

Mevzuat açısından bakıldığında mevcut 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda geleneksel işyeri anlayışına dayalı bir sistem üzerine kurulmuştur. Oysa dijitalleşmenin getirdiği yeni gerçeklikler doğrultusunda, farklı çalışma modellerini de kapsayan bir düzenleme yapılması artık zaruri hâle gelmiştir. Kamu hizmetinin sürekliliği ve etkinliği gözetilerek kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerinin uzaktan ve hibrit çalışma modelleriyle uyumlu şekilde yeniden tanımlanması gerekmektedir.

## VI. Dijitalleşmenin Kamu Personel Sistemine Etkisinin Hukuki Açıdan Ele Alınması

Mevcut mevzuatın dijitalleşme olgusuyla ne ölçüde uyumlu olduğu, kamu personelinin hak ve yükümlülüklerinin dijital ortamlarda nasıl düzenlendiği ve yeni uygulamaların hangi hukuki temelle dayandırıldığı gibi sorular büyük önem taşımaktadır. Dijitalleşme ile birlikte pek çok yeni durum ortaya çıkmıştır. Bu durum, hukuki boşlukların ve uygulama farklılıklarının oluşmasına yol açmaktadır.

Kişisel verilerin korunması, **çalışma sürelerinin**

15 Koca, B. (2022). Dijitalleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu Personel Sistemi. Yüksek Lisans Tezi.

16 M. Şakar, D. E. (tarih yok). Esnek Çalışma Modellerinden Uzaktan Çalışma ve Uzaktan Çalışanların Sigortalılığı. Sosyal Güvenlik Dergisi, 249-267.

17 Özkanan, A. (tarih yok). Covid-19 Pandesi ve Çalışmaya Etkisi: Dönüşümlü(Uzaktan-Evden) Çalışmayı Sevdik Mi? . İşletme Araştırmaları Dergisi, 353-369.

Yapay zekânın kullanımından doğan üçüncü kişilere yansıyabilecek zararları ve zararların tazminini içerir. Denetici bir kurum öngörerek kural ihlalleri durumundaki para cezalarından bahseder.

**tespiti**, görev tanımlarının yeniden yazılması, denetim yetkisinin sınırları, yapay zekâ destekli personel yönetimi gibi alanlarda düzenleyici çerçevenin belirsizliği, hukuki düzenleme ihtiyacı bulunan alanlar arasındadır.

Öte yandan dijitalleşmeyle hayatımıza giren yapay zekâya yönelik de birkaç cümle kurma ihtiyacı doğmuştur. Yapay zekaya hiçbir zaman sınırsız bir serbestlik tanımamak, onu insan yararına ve etik sınırlar içinde kullanmak hayati önem taşır. Bu yüzden hukuk düzeni ile korunması şarttır. Ülkemizde henüz yapay zekâya yönelik bağlayıcı hukuki bir metin bulunmamaktadır. Diğer ülkelere baktığımızda ABD’de eyaletler düzeyinde yapay zekâ yasaları bulunduğu Avrupa Birliği’nde ise 2024 Ağustos ayında kabul edilen “Yapay Zekâ Yasası”nın yürürlüğe girmiştir. (<https://artificialintelligenceact.eu/article/100/>) Avrupa Birliği tarafından kabul edilen Yapay Zekâ yasasının temel amacı, insan merkezli ve güvenilir yapay zekânın kullanımını teşvik ederek ve sistemin zararlı etkilerine karşı demokrasi, hukukun üstünlüğü zemininde önlemlerini almak; Avrupa pazarının iyileştirilmesini sağlamaktır. Yapay zekânın kullanımından doğan üçüncü kişilere

yansıyabilecek zararları ve zararların tazminini içerir. Denetici bir kurum öngörerek kural ihlalleri durumundaki para cezalarından bahseder.

Yapay zekânın ülkemizde de yaygınlaşması ile birlikte benzer uyumsuzluk alanlarının hukuki olarak düzenlenmesine ihtiyaç duyulacağını öngörmek mümkündür. Hukuki boşluk kabul etmeyen bu alanda kısa sürede esaslı noktalara yönelik yasal düzenlemelerin devletin yetkili organları tarafından yapılacağına inanıyoruz.<sup>18</sup>

Yasal düzenlemelerde;

- Yapay zekânın piyasaya sürülmesinde ve kullanımında sorumluluk paylaşımı,
- Yapay zekâ sisteminde güvenlik, şeffaflık, adillik, hesap verilebilirlik, gizlilik gibi ilkelerin esas alınması,
- Özellikle sağlık, güvenlik ve yargı gibi kritik alanlarda yapay zekâ kullanımının etik sınırları çizilmesi,
- Dijitalleşme ve yeşil dönüşümle ortaya çıkan yeni meslek gruplarının tanımlamalarının yapılması,
- Dijitalleşme ile ortaya çıkan farklı çalışma modellerinde

18 Cura, S. (2021). Kamu Hizmetleri ve Yapay Zeka. Dijital Devlet. içinde



emeği koruyacak sosyal güvenlik düzenlemelerinin yapılması,

Önem arz eder.<sup>19</sup>

## VII. Dijital Çağın Getirdiği “PC Başı İşyeri” Kavramının İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Değerlendirilmesi

Dijitalleşmenin en görünür etkilerinden biri, çalışma mekânının fiziksel olmaktan çıkıp ekran karşısına taşınmasıdır. Uzaktan çalışma, hibrit mesai, sürekli ekran başında kalma gibi uygulamalar, kamu görevlileri için “pc başı işyeri” modelini yaygınlaştırmıştır. Bu yeni çalışma biçimi, geleneksel iş sağlığı ve güvenliği anlayışını da köklü biçimde değiştirmektedir.

Kamu görevlileri açısından dijital yorgunluk, psikososyal stres, hareketsizliğe bağlı sağlık sorunları, göz sağlığı, ergonomi yetersizliği gibi çok sayıda yeni risk ortaya çıkmıştır. Ayrıca iş ve özel hayat sınırlarının silikleşmesi, tükenmişlik ve duygusal zorlanma gibi etkileri de beraberinde getirmektedir.<sup>20</sup>

Bu gelişmelere rağmen, Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı halen ağırlıklı olarak fiziksel işyerleri esas alınarak şekillendirilmiştir. Uzaktan çalışmanın iş güvenliği açısından denetimi, sorumluluğun kimde olduğu, iş kazası tanımı gibi pek çok konuda açıklığa kavuşturulmamış durumlar bulunmaktadır.

“PC başı işyeri” olgusunu sadece mekânsal bir değişiklik olarak değil, **çalışma kültürünün yeniden inşası** olarak değerlendirmek gerekir.<sup>21</sup> Bu kapsamda;

19 <https://artificialintelligenceact.eu/article/100/>. (tarih yok). Erişim Tarihi: 12.04.2025

20 Zeyneb Kahraman, K. Y. (2022). Dijitalleşmenin İş Sağlığı ve Güvenliğine Entegrasyonu ve Uygulanabilirliği. İş Sağlığı ve Güvenliği Akademik Dergisi.

21 Erol, A. (2021). Dijitalleşme Çağında İşyerinin Değişimi: Sebepleri ve Sonuçları. İnsan&İnsan Dergisi.



- Dijital ortamlarda iş güvenliği ilkelerinin tanımlanması,
- Uzaktan çalışan kamu görevlilerine yönelik özel koruyucu önlemlerin alınması,
- Dijital tükenmişliği önleyecek rehberlik ve destek hizmetlerinin yaygınlaştırılması,
- İşyeri kavramının yeniden tanımlanarak iş kazası düzenlemelerinin ve iş sağlığı önlemlerinin buna uygun hale getirilmesi

gibi önlemlerin hızla hayata geçirilmesi gerekmektedir.

## VIII. Kamu Yönetiminde Dijital Dönüşüm ve Kişisel Veri Güvenliği

Kamu hizmetlerinin dijitalleşmesi, vatandaşların ve kamu personelinin kişisel verilerinin daha fazla dijital ortamda işlenmesine ve saklanmasına yol açmaktadır. Kişisel veri, bir kişi hakkında doğrudan ya da dolaylı olarak kimlik tespiti yapılabilecek her türlü bilgiyi ifade etmektedir. Kamu hizmetlerine başvuran bireyler, kamu görevlilerinin ise kişisel verileri, genellikle dijital platformlarda toplanmakta, işlenmekte ve saklanmaktadır. Örneğin devletin sağladığı sağlık, eğitim, vergi ve sosyal güvenlik hizmetleri, bireylerin kişisel bilgilerini dijital ortamda kaydederken, bu bilgilerin güvenliği de büyük bir önem taşımaktadır. Ayrıca dijitalleşme süreciyle birlikte kamu görevlilerinin iş yerlerine ait performans verileri ve diğer özlük bilgileri de dijital ortamda toplanmakta ve yönetilmektedir.<sup>22</sup>

Ancak dijitalleşme sürecinin getirdiği kolaylıklar, sistemi özellikle siber saldırılar, veri hırsızlığı ve kişisel verilerin izinsiz paylaşılması gibi güvenlik ihlallerine açmaktadır. Üstelik bu durum halihazırda görev alanındaki tüm olumsuzluklardan sorumlu olan kamu görevlileri açısından idari ve mali bir sorumluluk ve risk oluşturmaktadır.

Veri güvenliğine dair hukuki düzenlemeler, dijitalleşme sürecinin en kritik aşamalarından biridir. Türkiye’de kişisel verilerin korunmasına dair 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK)<sup>23</sup>, dijital ortamda kişisel verilerin işlenmesi ve korunmasına dair önemli bir çerçeve sunmaktadır. Ancak, bu kanunun yeterliliği, uygulama eksiklikleri ve dijital ortamda karşılaşılan güvenlik tehditlerinin büyüklüğü dikkate alındığında kamu yönetiminin veri güvenliği konusunda daha fazla adım atması gerektiği ortadadır.

Kamu yönetiminde dijital dönüşüm sürecinde veri güvenliğinin sağlanabilmesi için gelişmiş şifreleme sistemleri, güvenli veri yedekleme yöntemleri, siber güvenlik altyapısının güçlendirilmesi gibi önlemler alınmalıdır. Bununla birlikte, kamu görevlilerinin veri güvenliği bilinciyle donatılması ve dijitalleşmenin getirdiği veri güvenliği risklerine karşı hukuki koruma altına alınmaları sürecin başarılı bir şekilde yönetilmesi açısından kritik öneme sahiptir.

## SONUÇ

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişme, toplumların, ekonomik sistemlerin ve yönetim anlayışlarının yenilenmesini sağlamış; kamu yönetiminden çalışma hayatına kadar pek çok

22 Ticaret Bakanlığı (2023). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Dijital Dönüşüm: Kişisel Veri Koruma Düzenlemeleri Üzerine Bir Değerlendirme

23 (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160407-8.pdf>, tarih yok)

alanda köklü değişimler meydana getirmiştir. Dijitalleşme, salt teknolojik bir ilerleme olmanın ötesinde insan emeğinin ve iş gücünün yeniden düzenlendiği; klasik sosyal devlet modelinin, vatandaşlara dijital hizmetleri daha etkin sunma hedefiyle evrildiği çok katmanlı bir değişim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu süreç, kamu hizmetlerine sunulan hizmet kalitesinde artış sağlarken aynı zamanda kamu personeli için yeni düzenlemeler ve politikalar geliştirilmesine de imkân tanımaktadır. Çalışmamızda, temel kavramların yanı sıra, dijitalleşmenin kamu personeli üzerindeki etkileri, hukuki yapının güçlendirilmesi, yapay zekânın hukuk düzlemine yansımaları, “PC başı işyeri” kavramının iş sağlığı ve güvenliği açısından değerlendirilmesi ile kişisel veri güvenliğinin sağlanması konuları ele alınmıştır. Dijitalleşmenin bir tehdit yerine fırsat olarak değerlendirilmesi gerektiği, ancak bu fırsatların kamu görevlileri ve personel sistemi açısından dengeli ve uyumlu şekilde yönetilmesinin zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

Bu bağlamda, çalışmamızın elde ettiği temel sonuçlar:

- Kamu görevlileri açısından uzaktan, esnek ve hibrit çalışma modellerinin yasal altyapıya oturtulması ve mali-sosyal-iş güvencesi haklarının korunması,
- Çalışma süreleri, iş yeri ve mesai kavramının dijital çalışmaya uygun biçimde yeniden tanımlanması,
- Şahısların ve üçüncü kişilerin kişisel veri güvenliğinin korunmasına yönelik özel düzenlemelerin uygulanması,
- İş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin dijital ça-

alışma koşullarına göre yeniden düzenlenmesi,

- Dijital beceri gerektiren yeni meslek tanımlarının yapılması,
- Güvenceli istihdam korunurken esnek çalışma uygulamalarının sınırlarının belirlenmesi,
- Tüm bu süreçlerde paydaşlar arasında sağlıklı bir sosyal diyalog ve katılım mekanizmalarının oluşturulması.

olarak ele alınabilir. “*Dijitalleşme sürecini adil ve emek odaklı yönetmek*”, ancak bu şekilde mümkündür. Dijitalleşme sürecinin getirdiği yeniliklere bütüncül bir yaklaşımla uyum sağlamak; belirsiz noktaları minimize etmek, risk alanlarını belirleyerek etkin tedbirler almak sürecin sağlıklı ilerlemesi için üzerinde düşünülmesi gereken hususlar olarak öne çıkmaktadır. Kamu personelinin bu yeni koşullara uyumu kadar vatandaşların da uyumunu sağlamak da verimliliği artırmak için önem arz etmektedir.

## Kaynakça

- Altun, F. (2020). Teknolojik Gelişmeler, Dijitalleşme ve Çalışmanın Geleceği. ResearchGate, 170-175.
- Aydın, Ü. (tarih yok). Kamu Yönetiminde Dijital Dönüşüm ve E-Devlet Uygulamaları. Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 123-135.
- Bakanlığı, T. T. (2023). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Dijital Dönüşüm: Kişisel Veri

Koruma Düzenlemeleri Üzerine Bir Değerlendirme.

Cura, S. (2021). Kamu Hizmetleri ve Yapay Zeka. Dijital Devlet. içinde

Çal, D. S. (tarih yok). Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler.

Emine Çeliksoy, A. A. (tarih yok). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yaşanan Dijital Dönüşüm Süreci. ÇAKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 445-486.

Erol, A. (2021). Dijitalleşme Çağında İşyerinin Değişimi: Sebepleri ve Sonuçları. İnsan&İnsan Dergisi.

Göçoğlu, V. (2020). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijital Dönüşüm: Nesnelerin İnterneti Üzerine Bir İnceleme.

<https://artificialintelligenceact.eu/article/100/>. (tarih yok). 04 12, 2025 tarihinde alındı

<https://halic.edu.tr/tr/haberler/dijital-okuryazarlik-nedir>. (tarih yok). 04 12, 2025 tarihinde alındı

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12056.pdf>. (tarih yok).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160407-8.pdf>. (tarih yok).

Koca, B. (2022). Dijitalleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu Personel Sistemi. Yüksek Lisans Tezi.

M. Şakar, D. E. (tarih yok). Esnek Çalışma Modellerinden Uzaktan Çalışma ve Uzaktan Çalışanların

Sigortalılığı. Sosyal Güvenlik Dergisi, 249-267.

Murat Akbaş, R. A. (2014). Dijital Dönüşümün Meslekler Üzerindeki Etkileri: Geleceğin Meslekleri ve Gerekli Yetkinlikler. Yönetim Bilimleri Dergisi.

Murat Akçaöz, V. A. (tarih yok). Kamu Yönetiminde Dijitalleşme ve Türkiye’deki Dijital Devlet Uygulamaları. International Journal of Soc.

Onar, P. D. (tarih yok). İdare Hukukunun Umumi Esaslar.

Özer, M. A. (tarih yok).

Özer, M. A. (2019). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar. Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 6.

Özkanan, A. (tarih yok). Covid-19 Pandesi ve Çalışmaya Etkisi: Dönüşümlü(Uzaktan-Evden) Çalışmayı Sevdik Mi? . İşletme Araştırmaları Dergisi, 353-369.

Sarıtürk, M. (2022). Dijital Dönüşüm Döneminde Kamu Yönetimi ve Dijital Hükümet. Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.

Uslu, H. (2023). Dijital Dönüşüm ve Kamu Hizmetleri Yönetiminde Yenilikçi Yaklaşımlar ve Zorluklar. Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi.

Yıldız, M. (tarih yok). Dijital Devletin Yükselişi: Kamu Politikaları ve Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar. Bilgi Toplumu ve Yönetim, 41-59.

Zeyneb Kahraman, K. Y. (2022). Dijitalleşmenin İş Sağlığı ve Güvenliğine Entegrasyonu ve Uygulanabilirliği. İş Sağlığı ve Güvenliği Akademi Dergisi.

## Kamu Personel Sistemi Tarihine Kısa Bir Bakış

Kamu personel sistemini, “devlet” olgusunun iş ve işlemleri ile ülke sınırları içinde ve dışında insanlara sunduğu hizmetlerin teşkilat biçimini ve emek kesimini de kapsayacak şekilde geniş bir yorumla tanımlamak mümkündür. Siyasal ve ekonomik olarak toplumların örgütlendiği ilk dönemlerden günümüze kadar devlet ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kamu hizmetleri farklı dönemlerde farklı biçimlerde karşımıza çıkmaktadır.

Kamu kavramı, hem “halk, topluluk, toplum ve herkese ait” hem de “devlete ait” anlamlarına karşılık gelmektedir<sup>1</sup>. Kamu ve kamusal kavramları hem toplumun bütününe hem de devlete ilişkin durumları ifade etmekte ve bu noktada ‘kamusal hizmet’ kavramıyla bağlantılı olarak yer almaktadır. Toplumsal yaşamın devamlılığı noktasında gerekli olan ihtiyaçların devlet tarafından karşılanması ve yerine getirilmesini kamu hizmeti olarak da tanımlamak mümkündür. Bu yüzden kamu kavramı, devlet ve idare kavramlarıyla doğrudan ilişkili tanım ve uygulama alanıyla karşımıza çıkmaktadır.

Personel rejiminin tarihi ve kamu hizmetinin farklı uygulama alanları dünya genelinde çok eski dönemlere kadar dayanmaktadır. Devlet adına görev

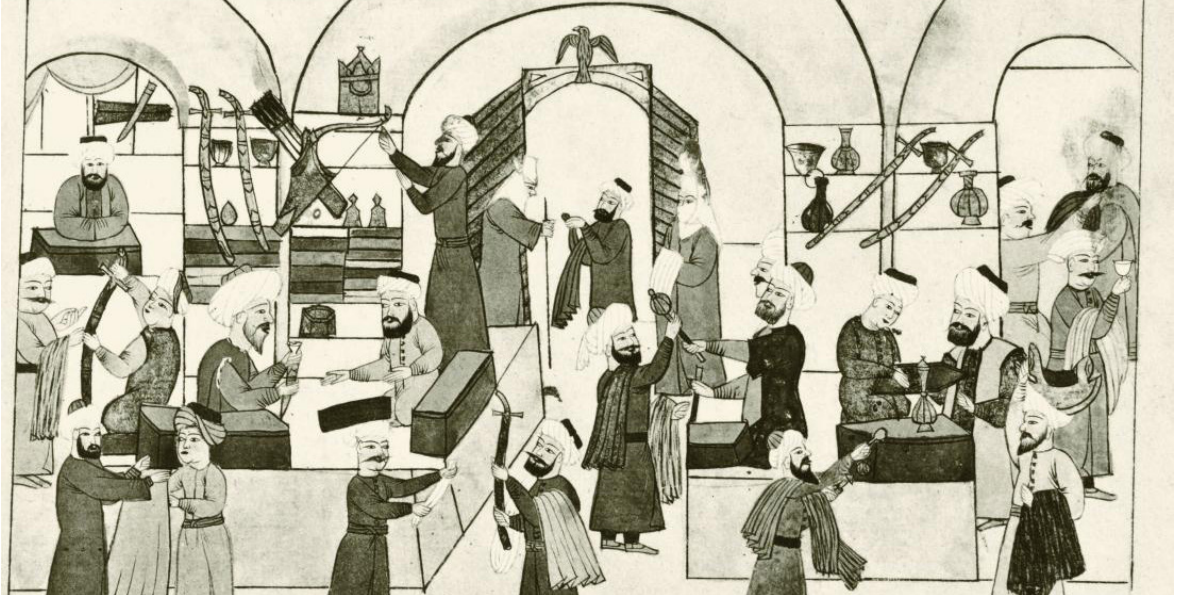
ve hizmetleri yerine getirenler ile bu hizmetlerin takibinin belirli bir plan çerçevesinde yapılması bütün devlet olgularında görülmektedir. Diğer taraftan kamu hizmetinin genişlemesi ya da daralması günün ekonomik şartlarına ve devlet otoritesinin ağırlığına göre değişmektedir.

Ekonomi tarafında özel-kamu arasında yaşanan üretim süreci değişiklikleri kamu hizmetinin de genel çerçevesini belirlemiştir. Devlet, sadece vergi toplayan ya da sosyal yardım yapan bir aktör değildir. Aynı zamanda piyasadaki tekelleşmeyi engelleyen ya da tamamıyla özel sektöre devredilemeyecek alanların devlet otoritesinde yerine getirilmesi gibi kritik bir alanda hizmet üretmektedir.

Ülkemizde de bu çerçevede, Osmanlı’dan günümüze kadar kamu hizmetinin bulunduğu alan ve otoritesi değişmiş, buna bağlı olarak da kamu hizmeti şekillenmiştir. Kamu hizmetini sadece yerel ve ülke sınırları içerisinde tanımlamak doğru değildir. Yurt içi ve dışı teşkilatların oluşturulması hatta bölgesel olarak taşra teşkilatların oluşturulması bölgesel ve yerinden hizmet farklılıkları da karşımıza çıkmaktadır.

Aynı zamanda kamu hizmetinin daha iyi yürütülmesi ve personel rejiminin kurgulanması için

<sup>1</sup> Sinan ACAR, Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye’deki Yansımaları, Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi Cilt:3,Sayı:2,2019.



bugün ortaya konulacak teklif değerlendirilirken; hem günün şartlarına hem de geçmiş dönemde hangi hususların dikkate alınarak değişiklikler yapıldığı dikkate alınmalıdır. Üretim alanlarının değiştiği, teknoloji ve dijitalleşmenin arttığı, hizmet sunma alanlarının farklılaştığı göz önünde bulundurulmalıdır. Öncelikle Osmanlı'dan günümüze kadar yapılan düzenlemelerin (genel çerçevede) değerlendirilmesi ve kısa başlıklar halinde özetlenmesi faydalı olacaktır.

## 1. Osmanlı Döneminde Personel Sistemi

Kamu personel sistemi, devlet otoritesinin denetim, üretim ve hizmet alanının genişlemesi çerçevesinde kurumsal yapısını olgunlaştırarak devam etmiştir. Gerek ülke sınırları içerisinde gerekse de dışında (başkonsolosluk, büyükelçilik vb.) geniş bir hizmet sunumu gerçekleştirmek için büyük bir sistem gerekmektedir. Ülkemizde personel

sistemi, Osmanlı Devleti'ne kadar dayanan köklü bir geçmişe sahiptir.

Osmanlı Devleti'nde memuriyet bir meslek olmaktan ziyade, devlet eliyle yerine getirilen görev ve insanlara hizmet etmenin bir yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütün sistemlerde olduğu gibi geçmiş dönemlerde de merkezi teşkilat ve buna bağlı olarak görev sorumlulukları yerine getiren çalışanlar ve bürokratik sistem bulunmaktadır<sup>2</sup>. Osmanlı dönemine baktığımızda da görev ve sorumluluk alanlarına göre sınıflandırılan (ilmiye, mülkiye, seyfiye, kalemiye) teşkilat biçimleri ve bu alanda görev yapanların hizmete alımı, eğitimi, yükselmesi ve hizmetle ilişkisinin kesilmesi belirli bir sistematığe bağlanmıştır.

Kamu personel rejimi bugünkü haline gelirken esas alınacak tarihi dönemeçlerden birisini Tanzimat Dönemi oluşturmaktadır. Tanzimat'ta bürokratlar, kamu politikalarının sadece uygulayıcısı değil aynı zamanda kamu politikalarının nasıl uygulanması

2 Sinan ACAR, Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları, Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi Cilt:3,Sayı:2,2019.

Toprak bütünlüğünün genişlemesi, merkezi bir otorite ihtiyacının ortaya çıkması ve yönetim anlayışında yaşanan değişimler neticesinde Osmanlı Dönemi'nde personel rejimine ilişkin kararlar alındığı görülmektedir.

gerektiğine karar veren yetkinliğe sahiptirler<sup>3</sup>. Aynı zamanda bu dönemde Osmanlı Devleti ilk kez sistemli bir şekilde tüm devleti kapsayan sivil memurlardan meydana gelen taşra teşkilatlarını da kurmaya başlamıştır. Buna ilave olarak bu dönemde memurlarla ilgili cezai müeyyideler düzenlenmiştir.

1856 yılına gelindiğinde Islahat Fermanı ile liyakat ilkesini içeren önemli bir düzenleme yapılmıştır. Fermanla *“saltanat-ı seniyyemizin memurîn hademesinin intihâb ve nasbı tensip ve irade-i şâhâneme menut olarak tebea-i Devlet-i Âliyye'min cümlesi herhangi milletten olursa olsun devletin hizmet ve memuriyetlerine kabûl olunacaklarından bunlar ehliyet ve kabiliyetlerine göre umûm hakkında mer'iyül-icrâ olacak nizamâta imtisalen memuriyetlerde istihdam olunmaları”* ifadelerine yer verilmiştir. Aynı zamanda Kanun-i Esasi'nin 19. maddesinde *“Devlet memuriyetinde umum tebaa ehliyet ve kabiliyetlerine göre münasip olan memuriyetlere kabul olunurlar.”* hükmüyle ehliyet ve kariyerin öncelendiği belirtilmiştir.

1871 yılında İntihab-ı Memurin-i Mülkiye ve daha ileri bir süreçte

1896'da Memurin-i Mülkiye Komisyonu'nun kurulmasıyla bütün memurların sicillerinin, özlük bilgilerinin tutulması ve atama ile yükselmelerde merkezi bir sistem oluşturulmuş<sup>4</sup>, merkezi bir personel yapısı işlevi kısmen de olsa sağlanmıştır. 1880'de çıkartılan Maaşat Kararnamesi ve 1881 yılında yürürlüğe konulan Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi ile memuriyete giriş koşulları, terfi, emeklilik ve benzeri özlük hakları düzenlenmiştir<sup>5</sup>.

Toprak bütünlüğünün genişlemesi, merkezi bir otorite ihtiyacının ortaya çıkması ve yönetim anlayışında yaşanan değişimler neticesinde Osmanlı Dönemi'nde personel rejimine ilişkin kararlar alındığı görülmektedir. Nitekim personel sistemi, hem devlet otoritesinin kararlarının uygulayıcısı bakımdan hem de kamu düzenini sağlamak açısından oldukça önemlidir.

Bu nedenle personel sisteminde sadece mali haklara yönelik değil aynı zamanda hizmete alınma, yükselme, emeklilik gibi benzeri haklar da düzenlenmiştir. Geçmiş dönemde genellikle çalışanların hayatının sonuna kadar çalışmayı tercih ettiği görülmektedir. Diğer

3 Veysel ERAT, Tanzimat Dönemi Kamu Politikalarında Bir Aktör Olarak Bürokrasi, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6(1): 527-544, 2015.

4 Oral KARAKAYA, 1914 Tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin İncelenmesi, Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR) 2023, 9(2-1), KAYFOR23 Özel Sayı, 358-369

5 Ayşegül AKBAL, Tarihsel Arka Planıyla Türk Kamu Personel Rejimi ve Yeniden Yapılandırılması, Yüksek Lisans tezi, (İstanbul) 2011.

tarafından, memurların çalışma biçimleri ve görevleri doğrultusunda disiplin cezalarının düzenlendiği de görülmektedir.

Ülkemizin mevcut personel sistemine yönelik genellikle Cumhuriyet sonrası dönemde yapılan düzenlemeleri incelemek ve tarihi kronolojik süreci ortaya koymak daha doğru olacaktır. Cumhuriyet sonrası dönemde merkezi yönetim sisteminin kurulmasına yönelik adımlar atılmış ve bugünkü personel sisteminin temelleri bu dönemden sonra ortaya çıkmıştır.

## 2. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Kamu Personel Sistemi

Cumhuriyet tarihinin ilk yıllarında kamu personel sistemine dair önemli bir gelişme yaşanmış, 1926 yılında 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. Memurin Kanunu, kamu personel sisteminin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve bazı temel ilkelerin ortaya konulması açısından oldukça önemli bir kanundur. Aynı zamanda hangi fiil ve hallerin disiplin cezalarına konu edileceği; “ihtar”, “tevbih”, “maaş katı”, “kıdem tenzili”, “sınıf tenzili” ve “memuriyetten ihraç” hususları da düzenlenmiştir.

Yine bu dönemde 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun çıkarılarak memur maaşlarının hesaplanmasına yönelik bir standart getirilmeye çalışılmıştır. Dünya genelinde yaşanan ekonomik kriz nedeniyle düzenlemelerin bir kısmı gerekli karşılığı vermemiş ve memurların mali hakları gerilemiştir.

1950’li yıllar itibarıyla kamu personel sistemine ve yönetimine yönelik yerli ve yabancı uzmanlara raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlardan ilki, İstanbul Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Fritz Neumark’ın hazırladığı rapordur. Buna ilave olarak sırasıyla 1950 yılında Thornburg, 1951 yılında Barker, yine aynı yıl Martin ve Cush, 1952 yılında Leimgruber ve Gıyas Akdeniz Raporları yayınlanmıştır<sup>6</sup>.

1951 yılında James M. Barker ve 13 kişilik kurul tarafından hazırlanan “Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor”da yer verilen hususlara göre;

- Personel ve barem yasalarının getirdiği sistemin yetersiz kaldığı, hizmete almanın çoğu kez gereksinime göre yapılmadığı, hizmetlerin sınıflandırılmamış olduğu, yükselmelerin yeterlilikten çok kıdeme dayandırılmakta olduğu,
- Türk kamu yönetiminin tümünü kapsayan ortak bir personel politikası uygulanmasının yerinde olacağı,
- Devlet kurumlarının gereksinimi olan araç-gereç ve maddeleri satın almak üzere, merkezî bir tedarik kurumunun kurulması ile Maliye Bakanlığı’nın yeniden yapılandırılmasının tavsiye edildiği,
- Türk ve yabancı uzmanların yardımlarıyla tarafsız bir “Kamu Yönetimi Komisyonu” kurularak söz konusu komisyonun devlet organizasyon ve idaresinin bütün safhalarını tetkik ederek devlet yönetimini iyileştirecek önerilerde bulunması, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması, mevcut memur idaresi sisteminin tam olarak revizyona tâbi tutulması ve kariyer esasına müstenit bir personel sisteminin tesis

6 Mehmet YILMAZÖZ, Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, Maliye dergisi, 292-302, 2009.

edilmesi ile bütün devlet dairelerinin personel politikalarını ve tatbikatını tetkik ve tevhit etmek maksadıyla daimî bir merkezî personel idaresinin kurulması gerektiği

belirtilmiştir.

1951 yılında James W. Martin ve Frank Cush tarafından hazırlanan Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Raporun içeriğinde;

- Kamu reformu yapılması,
- Personel sorunlarının çözümü için, devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkarılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin ve bir personel kayıt sisteminin oluşturulması,
- Yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak merkezi bir personel dairesinin kurulması

gerektiği belirtilmiştir.

Yerli ve yabancı uzmanlar tarafından yapılan araştırmalarda ortaya çıkan bulgular;

- Kamu yönetiminin iyi işlememesinin **ekonomiyi olumsuz** etkilediği,
- **Karmaşık** bir yapının olduğu,
- **Hizmetlerin sınıflandırılmadığı** ve yükselmelerin yetersiz olduğu,
- **Adil bir ücret sisteminin** bulunmadığı,
- **Merkezi bir personel dairesinin** kurulması gerektiği

olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aynı dönem içerisinde 1953 yılında kamu yönetimi ve personel yönetimi alanında çalışma ve araştırmalar yapmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAE) kurulmuştur. TODAE tarafından Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma başlıklı bir rapor hazırlanmış, kamu personel rejiminde meydana gelen değişimler, maaş sistemi, memurların statüleri incelenmiştir<sup>7</sup>.

Yukarıdaki yer verilen yerli ve yabancı uzmanların hazırladıkları raporlar ve ortaya çıkan ortak hususlar çerçevesinde; 1956 yılında Maliye Bakanlığı tarafından Devlet Memurları Kanunu tasarısı hazırlanmış ve Devlet Personel Dairesi’nin kurulması görüşü ortaya çıkmıştır.

## 2.1. Devlet Personel Başkanlığı’nın Kurulması ve Görevleri

Kamu personel rejiminin merkezileştirilmesi ve hem uygulama birliğinin hem de takibinin yapılması için birçok çalışma, araştırma ve öneri ortaya konulmuştur. Dağınık bir personel sistemi nedeniyle kayıtların tutulması, takibinin yapılması ve özellikle geleceğe yönelik uzun süreli politikaların belirlenmesi güç duruma düşmektedir.

Ekonomik adımların ve kalkınmanın planlı bir çerçeveye oturtulması, kamu yönetiminde köklü değişikliklerin yapılması amacıyla 30 Eylül 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ve 13 Aralık 1960 tarihinde ise 160 sayılı Kanunla Devlet Personel Dairesi Kurulmuştur<sup>8</sup>. Devlet Personel Dairesi, Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Böylece uzun zamandır beklenen ve istenen merkezi personel yönetimine ilişkin bir kurum oluşturulmuştur.

7 Mehmet YILMAZÖZ, Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, Maliye dergisi, 292-302, 2009.

8 Ayşegül AKBAL, Tarihsel Arka Planıyla Türk Kamu Personel Rejimi ve Yeniden Yapılandırılması, Yüksek Lisans tezi, (İstanbul) 2011. s (92)



Osmanlı'da ve 1960'lı yıllara kadar kamu personel sisteminde merkezi bir teşkilat var olmamıştır. 1960'lı yıllardan itibaren personel sistemi başlangıca göre daha sistematik, kurumsal ve koordinasyona dayalı olarak merkezi yöntemle yürütülmeye çalışılmıştır.

Kanunun genel gerekçesinde personel rejimine ilişkin bazı tespit ve sorunlar ifade edildikten sonra; *"İşte, ücret rejimimizin içerisinde bulunduğu bu karışık ve gayriâdil durumun biran evvel islahı maksadiyle bütün Garp memleketlerin de olduğu gibi personele mütaallik bilcümle meselelerin mütehasıslardan müteşekkil bitaraf bir heyet marifetiyle düzenlenmesi lüzumlu görülmüş ve bu maksat için de bu ta sarı hazırlanmıştır... Bu tasarrının hazırlanmasında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ile iş birliği yapılmış ve bu enstitüde çalışan yabancı mütehasısın mütalâalarından faydalanılmıştır."* ifadelerine yer verilmiştir. Görüldüğü üzere o dönemde yapılan yerli ve yabancı çalışmalar Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasında etkili olmuştur.

Başbakanlık Müsteşarı tarafından tasarıya yönelik yapılan açıklamalar çerçevesinde bazı kritik hususlara yer verilmiştir. Açıklamada;

*"Devlet Personel Dairesine o kadar ihtiyaç vardır ki, bir Bakanlıkta bir daire kurulurken; kendi ihtiyaçlarının, personel kadrolarının, maaş ve ücretlerin ve bunlara bağlı diğer hakların genel prensibe müstenid olarak tesbit edilmesinde büyük fayda vardır. Bu bakımdan, hissedilen boşlukları doldurmak için bu kanunun hazırlanmasına lüzum hissedildi..."*

*"İkincisi, Devlet dairelerine, mevcut Memurin Kanununa göre, çeşitli memuriyetler için yine çeşitli seviyelerde insanlar alınmaktadır. Bu bakımdan Personel Dairesi memurların vasıf beraberliğini*

*sağlamaya matuf çalışmalar yapacaktır. Tesbit edilecek prensiplere göre istikbalde Devlet personelinin seviyesi birtakım kaidelere müstenit yeni kanunlar tedvin edilerek tesbit edecek, bu daire kurulduktan sonra ancak bunları ikmal edebilecektir."*

*"Devlet memurlarına verilmekte olan aylığın hangi sisteme göre ödenmesinin daha uygun olacağı, milletin ve mevcut vergi sistemimizin bünye sine uygun olarak bugünkü sistemin mi, yoksa diğer memleketlerdeki maaş sisteminin mi esas alınacağı tesbit edilecektir. Bu bakımdan da böyle bir teşekkülün kurulmasına ve bu kanunun çıkmasına lüzum vardır."*

yukarıdaki ifadelerle yer verilerek, Devlet Personel Dairesi'nin önemi ve gerekliliği bir kez daha ortaya konulmuştur.

17.02.1960 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun kabul edilmiş ve 5 inci maddesinde görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

*"Devlet Personel Dairesinin vazifeleri*

*Madde 5 - Devlet Personel Dairesinin vazifeleri şunlardır:*

- a) Önceden tâyin edeceği esas ve ölçülere göre, memuriyet ve hizmetlerin gruplandırılması suretiyle kurumların aynı mahiyet ve vü sattaki işleri için müsavi ve muadil ücret pren sibini tahakkuk ettirmek,
- b) Memur, hizmetli ve kadro unvanlarını standart hale getirmek,
- c) Kurumlara personel alınmasına ve personelin terfii için lüzumlu ehliyet şartının belirtilmesine mütaallik umumi esasları tesbit etmek,

d) Çalışma metotlarının rasyonel bir hale getirilmesi için tatbiki gereken usul ve esasları tâyin etmek,

e) Memleketin iktisadi, sosyal ve mali durumunu takip ederek maaş ve ücretlerde ve diğer özlük haklarda yapılması icap eden tadille; hazırlamak,

f) Kurumların memur ve hizmetli kadrolarının hizmet icaplarına uygun bir seviyede tutulması için gerekli revizyonları yapmak; ihtiyaçtan fazla olduğu tesbit edilecek kadrolardaki memur ve hizmetlilerin münhallere yerleştirilme usul ve esaslarını ve kati tâyinlerine kadar muvakkaten istihdam tarzlarını tesbit etmek; dairelerince açıkta bırakılacak personelle ilgili muameleleri düzenlemek,

g) İç ve dış seyahat yevmiyeleriyle, sürekli görevle yabancı memleketlerde bulunan memurların maaşlarına tatbik edilecek ödeme misillerini tesbit etmek,

h) Umumi personel kayıtları tutmak ve âmmeye personelini ilgilendiren hususlarda doküman ve istatistikî bilgiler toplamak,

i) Bu maddede yazılı hususlarla ve personel rejimi ile alâkalı bilûmum kanun tasarıları, tüzük ve yönetmelikleri hazırlamak,

j) Memur ve hizmetlilerin vecibe ve mükellefiyetlerini tesbit etmek, inzibatî cezaya muhatap olacak hareketleri tâyin etmek, inzibatî ceza sisteminin bütün kurumlarda aynı tarzda tatbikini sağlamak,

k) Personelin yetiştirilmeleri, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun usul ve vasıtaları tesbit etmek,

l) Personelin mükâfatlandırılması ile ilgili hususları incelemek,

m) Bilâhara belirecek ihtiyaçlara göre, Başbakan-

lıkça re'sen veya bizzat kendisinin teklifi üzerine (Kadrolarını ve masraflarını artırıcı mahiyette olmamak kaydıyla) verilecek sair işleri görmek.”

olarak sıralanmış ve ilgili dairenin görevleri bütün kamu personelini kapsamaktadır.

Devlet Personel Dairesi, 1984 yılında yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yapılan düzenleme ile “heyet” tipi örgütlenmeye son verilerek başkanlık biçimi klasik bir kamu kurum yapılanmasına geçilmiştir. DPB'nin en önemli işlevi, memurluk rejiminin merkezi olarak sevk ve idaresini ve aynı yapının merkezi olarak koordine edilmesini sağlamasıydı. Devlet Personel Başkanlığı, kamu hizmetine girişten görevde yükselme süreçlerine, kadro-kurumlar arası nakil (özelleştirme dolayısıyla) rejiminin düzenlenmesinden toplu sözleşme süreçlerine kadar birçok alanda çok önemli bir boşluğu dolduruyordu.

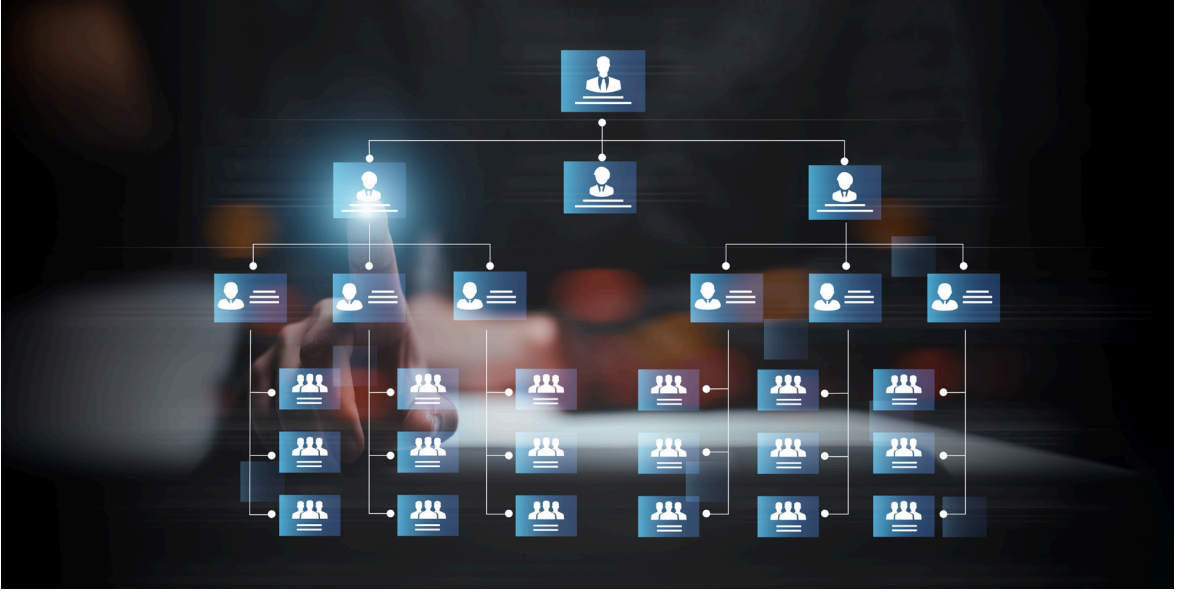
Devlet Personel Başkanlığı iş ve işlemlerini yürütürken Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ortak hareket etmekteydi. Bu ikili yapı uzunca süre birçok konuda kararlar vermiş ve teşkilatlanma biçiminin yönetiminde söz sahibi olmuştur.

## 2.2. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

Kamu personel sisteminin yönetimi açısından en önemli ve kapsamlı düzenlemelerin başında muhakkak 1965 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gelmektedir.

Özellikle yabancı uzman raporlarıyla 1955 yılından itibaren yapılan çalışmalar neticesinde bir yasa tasarısı hazırlandı. Söz konusu tasarı, 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu adıyla çıkarılabildi<sup>9</sup>. Türkiye’de Devlet Memurları

9 Ayşegül AKBAL, Tarihsel Arka Planıyla Türk Kamu Personel Rejimi ve Yeniden Yapılandırılması, Yüksek Lisans tezi, (İstanbul) 2011. s (94)



Kanunu, personel reformu çerçevesinde yürürlüğe girmiştir.

657 sayılı Kanun, 1961 Anayasasının belirlediği ölçüler çerçevesinde değişiklikleri içerisinde barındıran bir niteliğe sahiptir. Nitekim 1961 Anayasasının 117. maddesi “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” şeklinde düzenlenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun ilk hâlinin 4. maddesinde personel “Devlet memuru, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel” olarak tanımlanmıştır. Burada yer alan sözleşmeli personel deyimini, “yurtta yapılamıyan özel ihtisas öğrenimine ihtiyaç gösteren belirli istisnai görevlerde kurumların bu kanundaki esaslara uygun olarak

görev kanunları ile alacakları yetkiye dayanılarak, geçici süreli ve sözleşme ile çalıştırılan kişileri,” olarak tanımlanmış dar bir kapsama sahiptir. Aynı zamanda burada belirtilen genel istihdam biçimleri dışında personel sistemi kendi içerisinde de ayırma tabi tutmak gerekmektedir.

Kamu personel sisteminin ana gövdesini oluşturan idari, askeri, akademik, adli personel bulunmaktadır. Bu ayırım yasama tekniğinden değil, devlet egemenliğinin Eski Yunan’dan beri gelen kendini toplum içinde bu dört farklı alan ve bu alanda görev yapan kamu personeli üzerinden kurumsallaştırma tarzından kaynaklanmaktadır<sup>10</sup>.

Bu çerçevede, kamu personel sisteminin genel çerçevesini 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun oluşturduğunu söylemek doğru olacaktır. Askeri, akademik ve adli personelin kendine münhasır Kanunları da bulunmaktadır.

Mevcut 657 sayılı Kanun;

10 İpek Özkal SAYAN, (2009), Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, (204)

- Temel ilkeler,
- İstihdam şekilleri,
- Ödev ve sorumluluklar,
- Genel haklar,
- Yasaklar,
- Sınıflandırma,
- Devlet memurluğuna alınma,
- Atanma,
- İlerleme ve yükselmeler,
- Yer değiştirmeler,
- Memurluğun sona ermesi,
- Çalışma saatleri ve izinler,
- Özlük dosyası,
- Disiplin,
- Mali hükümler,
- Sosyal haklar ve yardımlar

gibi çok kapsamlı hükümler içerisinde barındırmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu genel kapsam itibariyle geniş bir düzenleme alanına sahiptir. Bugüne kadar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili 26 kanun ile yürürlükteki maddeler kaldırılmış, 260'dan fazla değişiklik veya AYM tarafından verilen iptal kararı olmuştur.

### 2.3. Diğer Mevzuat Düzenlemeleri

Süreç içerisinde birçok münferit düzenleme olmakla birlikte kamu personel sistemi günün ihtiyaçları ve gereklilikleri çerçevesinde değişime uğramıştır. Öncelikle 1982 Anayasası kabul edilmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarında kamu görevlilerine ilişkin aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin nasıl yürütüleceği “Yürütme” bölümünde

düzenlenmiştir.

1970'li yıllarda 1327 sayılı kanun ile 657 sayılı kanunda düzenleme yapılarak; bütün hizmet sınıflarını kapsayacak şekilde “Gösterge Tablosu” oluşturulmuştur. Gösterge tablosuna ilişkin düzenlemeler yıllar içerisinde devam etmiş ve 15. dereceden başlayıp birinci derecenin dördüncü kademesine kadar düzenlenmiştir. Bugün itibariyle bu gösterge tablosu 500'den başlayıp 1500'e kadar yükselmektedir. Yine aynı dönemde aynı kanun ile Ek Gösterge, İş Güçlüğü, İş Riski ve Temininde Güçlük Zamları adı altında ödemeler de bu kanunla düzenlenmiştir.

Özel Hizmet Tazminatı'na ilişkin olarak, 1982 yılında 2595 sayılı kanunla 657 sayılı kanunda bazı değişiklikler yapılmış ve ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Yönetici alanlarında bulunanlar ile teknik, sağlık ve avukatlık hizmetleri sınıflarında olanlar için yeni tazminat düzenlemesi yapılmıştır. Farklı tarihlerde yapılan ilave düzenlemelerle Özel Hizmet Tazminatı hem hizmet sınıfı hem de unvan bakımından düzenlenmiştir.

Makam, görev ve temsil tazminatları, öğretim yılına hazırlık ödeneği, nöbet ücreti, lojman tazminatı ve birçok ilave ek ödeme süreç içerisinde yapılan düzenlemelerle bugünkü halini almıştır.

1989 yılında kamu görevlilerine yönelik genel itibariyle mali haklar içeren 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. 375 sayılı KHK'da; taban aylığı, görev tazminatı, emekli olanlara yol tazminatı, yabancı dil tazminatı, fazla çalışma ücreti, sözleşmeli ve diğer personel istihdamı, ek ödeme oranları, ek göstergeler, OHAL tazminatı, ilave ve ek tazminatlar, 2011 yılında yapılan düzenleme ile ücret ve tazminat göstergesi üzerinden maaş/ücret ödenmesi,

seyyanen ilave ödeme (15.965), makam tazminatı gibi birçok husus burada düzenlenmiştir.

1995 yılına gelindiğinde kamu görevlilerine ILO sözleşmeleri çerçevesinde sendika kurma hakkı ve üye olma hakkı Anayasa değişikliği ile elde edilmiştir. 1995 yılından 6 yıl sonra yapılan düzenleme ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu çıkarılmış ve kamu görevlileri sendikalarına toplu görüşme yapma hakkı tanınmıştır.

Bu süreçten 9 yıl sonra 2010 Anayasa Referandumunda Memur-Sen ve bağlı sendikaları öncülüğünde toplu sözleşme hakkı elde edilmiştir. 2010 Anayasa değişikliği ile Anayasa'nın 53. maddesi değişmiş "Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler." ibaresi eklenmiştir. Kamu görevlileri sendikaları ve 2009 yılında yetkiyi elde eden ve bu süreçten itibaren 7 toplu sözleşme sürecinde yetkili konfederasyon olarak yer alan Memur-Sen tarafından görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerle de kamu personel sistemine dönük değişiklikler meydana gelmiştir. 16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen ve 9 Temmuz 2018 tarihinden itibaren uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kamu kurumlarının yönetim sisteminde birçok değişiklik meydana gelmiştir.

### 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Personel Yönetimi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde personel rejimine yönelik bakış açısı 2019 yılı Cum-

hurbaşkanlığı Programı ile ortaya konulmuştur. Politika belgesi niteliğinde olan çalışma ile hedef ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Programda mevcut durum analizi yapılırken "Kamu hizmetleri ile personel sayı ve yapısının analiz edilmesi, mevcut insan kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması, hizmet-personel-ücret ilişkisinin sağlıklı bir şekilde kurulması ihtiyacı kamu personel sisteminde göze çarpan sorunlardır. Kamu personelinin performansının ölçülmesinde nesnel ve açık standartların geliştirilmesi önem arz etmektedir." ifadelerine yer verilmiştir<sup>11</sup>.

Yeni personel sistemini belirleyen ve genel bir düzenlemeye sahip olan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birçok değişiklik yapılmıştır. 2018 yılında gelindiğinde, 1958 yılında 7163 sayılı Kanunla kurulan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi (TODAİE), 1960-1984 yıllarında kurularak değişiklikler yapılan ve 160 sayılı kanunla kurulan Devlet Personel Başkanlığı (DPB), geçmişi 1936 yıllarına dayanan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) kapatılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildikten sonra kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkiler çeşitli kurumlara dağıtılmıştır. 21.04.2021 tarihli ve 31461 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 73 sayılı "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer alan düzenlemelerle; Devlet Personel Başkanlığı'nın görev ve yetki alanında olan hususlar dağıtılmıştır.

11 Süha Oğuz ALBAYRAK, S. (2020). Türkiye'de kamu personel yönetiminin yeni kurumsal yapısı ve kamu istihdamının yeni görünümü. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 75(4), 1517-1549. s. (1528)

2018 yılında yürürlüğe konulan 1, 2 ve 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılan ilk düzenlemelerden sonra 2019 yılında 48 ve 2021 yılında 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yapılan önemli bazı değişikliklerin ardından bugün yürürlükte olan söz konusu düzenlemelere göre;

- Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü,
- Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi,
- Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluş olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı,
- Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetimi ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü,
- Kamu iktisadi teşebbüsleri personeliyle ilgili olmak üzere, Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü,
- Mahalli idareler personeliyle ilgili olmak üzere, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü,
- Sosyal amaçlı atamalarla ilgili olmak üzere, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Şehit Yakınları ve Gaziler Genel Müdürlüğü,

gibi kurumlar kamu personel sistemi için görevli ve yetkili kurumlar haline gelmiştir.

Resmi Gazete’de yayımlanan 28.12.2024 tarihli ve 32766 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “İdari İşler Başkanlığı” adı “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” şeklinde değişmiştir.

Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü; üst kade-

me kamu yöneticilerinin atanmaları, üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak, üst kademe yöneticilerin hizmet içi eğitimleri, kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarında koordinasyonu sağlamak, memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerinin temel ilke ve esaslarının belirlenmesine, hukuki ve mali statülerinin ve uygulama esaslarının tespit edilmesine, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanmasına ilişkin iş ve işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek görevleri verilmiştir.

İnsan Kaynakları Ofisi; insan kaynakları envanterini çıkarmak, insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek, kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek, Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli projeleri üretmek görevleri verilmiştir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı; Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi ve kamu istihdamı ve giderlerle ilgili uygulamaya ilişkin politikaların oluşturulması görevleri tanımlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü; kamu harcamalarında etkinlik, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik sağlamak amacıyla gerekli standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak, kamu istihdamı ve buna ilişkin giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve uygulamayı izlemek görevleri sorumluluk alanına yüklenmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü; personel ve teşkilata ilişkin mevzuat tasarılarının hazırlanmasına katkı sağlamak,

istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil işlemlerini yürütmek, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak görevleri verilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü: sosyal güvenlik, sosyal yardım ve hizmetler, sağlık ve istihdam politikalarının oluşturulmasına katkıda bulunma görevleri verilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü: mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek görevleri sorumluluk alanına verilmiştir.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Şehit Yakınları ve Gaziler Genel Müdürlüğü gibi sorumlu genel müdürlükler üzerinden genel itibarıyla personel alanına ilişkin iş ve işlemleri takip etmektedir.

Aynı zamanda, 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnesi ile kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve değişiklikleri ile atama izinleri gibi personel rejiminin temel konuları Cumhurbaşkanlığı'na verilmiştir.

Kamu personel sistemine yönelik yapılan bu düzenlemeler sonrasında birçok kurum kendi alanının dışında karar alma ve sorun çözme gayretine girmemektedir. Eskiden mevcut olan ikili yapı ile birçok sorun zamana bırakılmadan çözülürken, mevcut durumda birçok sorun merkezi bir yönetim sistemi olmadığı için çözülememekte ve toplumsal maliyet üretmektedir.

## 4. Sonuç ve Değerlendirme

Kamu personel sistemi, devlet otoritesinin iş ve işlemlerini yerine getiren çok önemli bir alanı kapsamaktadır. Bu hizmetler sunulurken asli unsur olarak kamu görevlileri yer almaktadır. Bu açıdan kamu personel sistemi, hem insan, emek ve alıneri yönüyle hem de rejim yönüyle kıymetli bir alana sahiptir.

Kamu personel sisteminde 1839 yılında Tanzimat Fermanı ile başlayan bu süreç, 1960'lı yıllarda yapılan düzenlemelerle önemli değişimler yaşamıştır. Devlet idaresinin merkezi bir kurum tarafından planlı bir şekilde yönetilmesi ve hizmetlerin yerine getirilmesi için Devle Personel Dairesi kurulmuştur. Daha sonra yapılan düzenlemeler ile bu kurum Devlet Personel Başkanlığı olarak görevine devam etmiştir.

Yaklaşık 58 yıllık süreç içerisinde kamu personel rejimi Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından ikili bir yapıda sunulmuştur. 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa Referandumu sonrasında 2018 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiş ve kamu personel sistemini temelden etkileyecek değişiklikler yapılmıştır.

Devlet Personel Başkanlığı, TODAİE ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı BÜMKO Genel Müdürlüğü kapatılmış; Devlet Personel Başkanlığı'nın bünyesinde olan birçok hizmet farklı kurumlara dağıtılmıştır.

Yeni sistemde, kamu görevlileri ya da kamu hizmeti ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları sorumluluk almaktan uzak hareket ederek basit ve maliyeti olmayan günlük sorunların çözülmesi zorlaşmıştır. Aynı zamanda kurumlar arasında ortaya çıkan uygulama farklılıklarının giderilmesi, kamu görevlilerinin yaşadığı mağduriyetlerin

önlenmesi ve diğer hususlarda da tek bir yapı olmaması nedeniyle sorunların uzun süreli çözülmemesine neden olmuştur.

Özellikle Memur-Sen ve bağlı sendikalarının, Kamu İşveren Tarafı ile yapmış oldukları toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında, tereddütlerin giderilmesinde ve uyuşmazlıkların çözülmesinde sorunlar yaşanmaktadır.

Bu çerçevede, kamu kurum ve kuruluşlarının tamamını kapsayacak merkezi bir teşkilat kurulmasına ihtiyaç vardır. Sistemin iyi işlemesi, yetki ve sorumlulukların belirlenmesi ve kamu hizmetinin daha sağlıklı işleyebilmesi açısından güçlü bir merkezi yönetim kurulması şarttır.

İlgili teşkilatta;

- Kamu hizmetlerinin belirlenmesi,
- Teşkilat biçimlerinin oluşturulması,
- Merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatlarının belirlenmesi,
- Teşkilatların kadro ihdasını ve değişikliklerini yapması,
- Sosyal taraflardan gelecek olan talep ve çözüm bekleyen hususların yönetilmesi,
- Toplu sözleşme hükümlerinin eksiksiz uygulanması için gerekli çalışmaları yapması,
- Kamu personel sistemine yönelik mevzuatın yorumlanması ve uygulamanın izlenmesi,
- Bölgesel farklılıkları dikkate alarak planlama yapması,
- Gerek personeli gerekse de kamu hizmetini geliştirme çalışmalarını yürütmesi,
- Personel politikalarının belirlenmesi ve tekliflerin hazırlanması,
- Standart birlikteliğin sağlanması, eğitim programlarının düzenlenmesi,

- Merkezi ve bölgesel toplantılarla teşkilatın geliştirilmesi,
- Sosyal taraflarla istişare içerisinde çalışmalar yürüterek sorunları çözmesi,

ve benzeri hususlarda yetkili merkezi bir kurum kurulmalı ve dağınık yapı toparlanmalıdır.

## KAYNAKÇA

Ayşegül AKBAL, Tarihsel Arka Planıyla Türk Kamu Personel Rejimi ve Yeniden Yapılandırılması, Yüksek Lisans tezi, (İstanbul) 2011.

İpek Özkal SAYAN, (2009), Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayırımı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi,

Sinan ACAR, Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye’deki Yansımaları, Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi Cilt:3,Sayı:2,2019.

Süha Oğuz ALBAYRAK, S. (2020). Türkiye’de kamu personel yönetiminin yeni kurumsal yapısı ve kamu istihdamının yeni görünümü. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 75(4), 1517-1549.

Mehmet YILMAZÖZ, Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, Maliye dergisi, 292-302, 2009.

Oral KARAKAYA, 1914 Tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin İncelenmesi, Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR) 2023, 9(2-1), Özel Sayı, 358-369

Veysel ERAT, Tanzimat Dönemi Kamu Politikalarında Bir Aktör Olarak Bürokrasi, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6(1): 527-544, 2015.







Memur-Sen'in  
Bilimsel, Akademik ve Sosyal Hayata Katkısıdır.

+90 312 230 48 98 [www.memursen.org.tr](http://www.memursen.org.tr)