

- Araştırma Makalesi -

**# SÖZLEŞMELİ ÖĞRETMEN ATAMA SÜRECİNDE YAPILAN  
SÖZLÜ SINAV VE GÜVENLİK SORUŞTURMALARININ İDARE  
HUKUKU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ\***

(EVALUATION OF ORAL EXAMS AND SECURITY INVESTIGATIONS IN  
CONTRACTUAL TEACHER ASSIGNMENT PROCESS IN TERMS OF  
ADMINISTRATIVE LAW)

**Dr. Öğr. Üyesi/Dr. Lecturer Muhammed GÖÇGÜN\*\***

**ÖZ**

Sözleşmeli personelin Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan "diğer kamu görevlileri" kapsamında yer aldığı, gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında büyük ölçüde kabul edilmektedir. Sözleşmeli personel istihdamının en yaygın görüldüğü kurumlardan biri de Milli Eğitim Bakanlığıdır. Milli Eğitim Bakanlığı, 2016 yılında mevzuatta yapılan değişikliklerin ardından her yıl on binlerce sözleşmeli öğretmen alımı yapmaktadır. Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'te belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde işletilen sözleşmeli öğretmen alım sürecinin en önemli ayağını sözlü sınavlar oluşturmaktadır. Sözlü sınavlarda adayların branşlarına ilişkin bilgi düzeyi ölçüldüğü gibi öğretmenlik mesleğinin layığıyla icra edilmesini sağlayacak kişisel özellikleri de değerlendirilir. Bu değerlendirmeler sonucunda adayın sözlü sınavdan başarılı sayılıp sözleşmeli öğretmen olarak atanmak üzere tercih hakkı kazanması mümkün olduğu gibi sözlü sınavdan başarısız sayılarak kamu hizmetine girmesi engellenebilir. Mevzuat değişikliği sonucu Devlet memurluğuna girişte aranan genel şartlardan biri haline gelen güvenlik soruşturmaları sonucunda ilgililerin hukuki durumuna etki eden işlemler tesis edilmektedir. Uygulamada bu etki, sözleşmeli öğretmen atama sü-

---

<sup>H</sup> Hakem denetiminden geçmiştir.

\* Bu makale 15.07.2019 tarihinde Yayinevimize ulaşmış olup, 17.07.2019 tarihinde birinci hakem; 18.07.2019 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

\*\* İbn Haldun Üniversitesi, muhammed.gocgun@ihu.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3918-759X

recinde yapılan güvenlik soruşturmalarının idare tarafından adayın sözlü sınavdan başarısız sayılmasına gerekçe gösterilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu durum, hukuk devletinden sapma anlamına geleceği gibi idarenin kanuniliği ilkesi açısından da hukuka aykırılık teşkil eder.

**Anahtar Kelimeler:** Diğer kamu görevlisi, sözleşmeli öğretmen, sözlü sınav, güvenlik soruşturması, sebep unsuru.

### **ABSTRACT**

*In the doctrine and judicial decisions, it is widely accepted that contractual personnel are included in the "other public officials" contained in Article 128 of the Constitution. One of the institutions where the employment of contractual personnel is the most common is the Ministry of National Education. The Ministry of National Education employs tens of thousands of contractual teachers each year following the amendments to the legislation in 2016. Oral exams are the most important pillar of the contractual teacher recruitment process, which is operated in accordance with the procedures and principles determined in the Regulation on Contractual Teacher Employment. In oral exams, the level of knowledge about the branches of candidates is measured as well as their personal characteristics which will ensure the proper execution of the teaching profession. As a result of these evaluations, the candidate may be assumed as successful in the oral exam and acquire the right of choice to be appointed as a contractual teacher or he/she may be considered unsuccessful and prevented from admission to public service. As a result of the security investigations, which have become one of the general requirements for admission to the civil service as a result of the amendment of the legislation, transactions affecting the legal status of the persons concerned are established. In practice, this effect emerges as the security investigations made during the process of contract teacher assignment have been given as a reason by the administration for the candidate to fail the oral examination. This situation is mean a deviation from the rule of law, as well as constitutes a violation of the law in terms of the the principle of legality of administration.*

**Keywords:** *Other public officials, contractual teacher, oral exam, security investigation, reason element.*

\*\*\*

## Giriş

1982 Anayasası'nın 128. maddesinde Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği düzenlenmiştir. Maddenin devamında ise memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hususuna yer verilmiştir. Benzer yönde düzenlemeler 1961 Anayasası'nda da yer almış olup, Anayasalardaki bu düzenlemeler doğrultusunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılmış ve bu Kanun'da memurlarla birlikte diğer istihdam türleri de düzenlenmiştir. Kanun'da düzenlenen bu istihdam türlerinden biri de "sözleşmeli personel"dir.

Ülkemizde farklı meslek, sınıf ya da unvanlar bakımından sözleşmeli personel istihdamının yaygın sayılabilecek bir şekilde uygulandığı söylenebilir. Milli Eğitim Bakanlığı da sözleşmeli personel istihdamının yaygın ve sürekli gündemde olduğu bir bakanlıktır. Mevzuatta son yıllarda yapılan değişikliklerin ardından sözleşmeli öğretmen alım sürecine ilişkin ayrıntılı hususlar netleştirilmiş ve bu çerçevede sözleşmeli öğretmen atama sürecinde sözlü sınav uygulamasına geçilmiştir.

Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'te<sup>1</sup> sözlü sınavla dair ayrıntılı hususlar düzenlenmiş; sözlü sınav sonucuna ilişkin tesis edilecek idari işlemlerin sebep ve konu unsurları bakımından idarenin hareket serbestisi sınırlanmıştır. Bunun sonucunda idare, başarısız sayma yönündeki işlemler başta olmak üzere sözlü sınavın sonucuna ilişkin tesis edeceği tüm işlemleri ancak Yönetmelik'te düzenlenen değerlendirme kriterleri çerçevesinde ortaya koyacağı bir gerekçeye dayandırabilecektir.

Diğer yandan 2016 yılında 657 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle Devlet memurluğuna girişte aranacak genel şartlardan biri olarak düzenlenen güvenlik soruşturması uygulamasının sözleşmeli öğretmen adayları bakımından hangi aşamada ve ne şekilde sonuç doğuracağı da ayrıca önem arz eden bir husustur. Çalışmada güvenlik soruşturmasına ilişkin düzenlemelerin yanı sıra Milli Eğitim Bakanlığının konuya ilişkin

<sup>1</sup> Bkz.: 3.8.2016 tarihli Resmi Gazete

uygulaması; idarenin kanuniliği ilkesi ve idari işlemin sebep ve konu unsurları arasındaki ilişki esas alınarak değerlendirilecektir.

### **I. Sözleşmeli Personelin Hukuki Niteliği**

Anayasa'nın 128. maddesinde Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği düzenlenmiştir. Maddenin 2. fıkrasında ise memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Bu düzenlemelerde “kamu görevlisi”nin tanımı yapılmamış olsa da kamu görevlisi kategorisine memurlar ve memurların dışında kalan “diğer kamu görevlileri”nin dahil olduğu açıktır. Burada asıl sorun, “diğer kamu görevlisi” kategorisinde kimlerin yer alacağı ve bu kapsamda kamu personel hukukumuzun hakkında en çok tartışma yürütülen konularından biri olan<sup>2</sup> sözleşmeli personelin hukuki niteliğinin tespiti aşamasında ortaya çıkmaktadır.

657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi uyarınca veya özel kanunlardaki hükümlere dayanılarak istihdam edilen sözleşmeli personelin Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca diğer kamu görevlisi olarak kabul edilip edilemeyeceği hususu, gerek doktrinde gerekse Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında ele alınmıştır.

Doktrinde; Duran, 1982 Anayasası'nın memurlar ve diğer kamu görevlilerini tek bir personel kategorisinde kaynaştırıp tüm kamu görevlilerini aynı kurala tabi kıldığını ve böylece memurlar ve diğer kamu görevlileri arasında bir ayrıma yer olmadığını ileri sürmüştür.<sup>3</sup> Güran'a göre; Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan “diğer kamu görevlileri” ancak “idare ile kamu hukuku ilişkisi bulunan ve hizmetin asli elemanı

<sup>2</sup> AVCI, Mustafa: Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş, Yetkin Yayıncılık, Ankara 2009, s. 51.

<sup>3</sup> Bkz.: DURAN, Lutfi: “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (II)”, AİD, C. 19, S. 2 Haziran 1986, sa. 3-28, s. 18.

sayılabilecek bir görevde çalışanlar” olabilir.<sup>4</sup> Serim de idarenin yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevleri yine idarenin denetim ve sorumluluğu altında yerine getiren ve bunun karşılığında idareden düzenli aralıklarla belli bir ücret alan kişilerin kamu görevlisi sayılması gerektiğini, bu kapsamda sözleşmeli personelin de Anayasa'nın 128. maddesindeki “diğer kamu görevlileri” arasında yer aldığını ileri sürmüştür.<sup>5</sup> Ulusoy, idarenin sözleşmeli personelle yaptığı sözleşmenin idari nitelikte olduğu ve kamu hizmeti yürüten bu personelin idareyle kurulan ilişkisinin kamu hukuku ilişkisi olduğu gerekçesiyle sözleşmeli personeli memurlar kadar güvenceye sahip olmayan kamu görevlileri olarak nitelemiştir.<sup>6</sup> Gözler-Kaplan ise sözleşmeli personelin memurlardan farklı olarak tek yanlı atama işlemiyle değil iki taraflı ve idari nitelikte bir sözleşmeyle istihdam edildiğini belirterek bu personelin de kamu görevlisi olarak kabul edilmesi gerektiğini savunmuştur.<sup>7</sup> Gözübüyük-Tan; sözleşmeli personel ile memur arasındaki farkın giderek azaldığını, sözleşmeli personelin görev sürelerinin sürekli uzatılarak kamuda sürekli istihdamlarının sağlandığını vurgulamıştır. Diğer yandan bu personelin hukuki durumunun soyut, objektif ve genel nitelikte idari düzenlemelerle belirlenerek bu düzenlemelerde hüküm bulunmayan durumlarda 657 sayılı Kanun'un uygulanmasının öngörülmesi sonucu sözleşmeli personelin statüler bir konuma kavuştuğunu yazarlar tarafından ifade edilmiştir.<sup>8</sup> Sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi olduğu yönündeki bir diğer görüş ise Kaman'a ait olup yazar, sözleşmeli personelin genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirmelerini gerekçe göstererek Anayasa'da kullanılan “diğer kamu görevlileri” kavramının kapsamına 657 sayılı

<sup>4</sup> Bkz.: GÜRAN, Sait: “Anayasanın 128. ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu”, AİD, C. 17, S. 3, Eylül 1984, sa. 28-35, s. 34.

<sup>5</sup> Bkz.: SERİM, Bülent: “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, AİD, C. 21, S. 1, Mart 1988, sa. 135-154, s. 138. Aynı yönde: KESKİN, Bayram: Sözleşmeli Personel, Adalet Yayınevi, Ankara 2010, s. 77.

<sup>6</sup> Bkz.: ULUSOY, Ali D.: Yeni İdare Hukuku, Yetkin Yayıncılık, İstanbul 2019, s. 602-603.

<sup>7</sup> Bkz.: GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel: İdare Hukuku Dersleri, 20. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa 2018, s. 563.

<sup>8</sup> Bkz.: GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref -TAN, Turgut: İdare Hukuku C. I: Genel Esaslar, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2018, s. 891-892.

Kanun'da düzenlenen istihdam şekillerinden yalnızca sözleşmeli personelin girdiğini belirtmiştir.<sup>9</sup>

Doktrinde konuya ilişkin farklı yönde görüş bildiren yazarlardan biri olan Günday, sözleşmeli personelin idare ile ilişkisinin kanunla belirlenmediği gerekçesiyle bu personelin memurlardan tamamen farklı olduğu ve ayrıca diğer kamu görevlisi olarak da nitelenemeyeceği görüşündedir.<sup>10</sup> Akgüner ise kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan sözleşmeli personel dışındaki sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi arasında yer almayacağını savunmuştur.<sup>11</sup> Son olarak Zabunoğlu tarafından Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca asli ve sürekli görevlerin kadrolu personel tarafından yürütülmesi gerektiği ve sözleşmeli personelin kadrosu bulunmadığı gerekçesiyle diğer kamu görevlisi sayılamayacağı ifade edilmiştir.<sup>12</sup>

Sözleşmeli personelin Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında "diğer kamu görevlileri" arasında sayılıp sayılamayacağı hakkında Danıştayın da farklı yönde kararları bulunmaktadır. Danıştay, özellikle son yıllarda verdiği kararlarda Anayasa'daki "diğer kamu görevlileri" ibaresinin memurlar ve işçiler dışında kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde idareye kamu hukuku ilişkisiyle bağlı olarak çalışanları ifade ettiği görüşündedir. Danıştay bu doğrultuda genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevleri yerine getiren sözleşmeli personelin "diğer kamu görevlileri" kapsamında kabul edilmesi gerektiğini vurgulamıştır.<sup>13</sup> Mahkeme, söz konusu kamu hukuku ilişkisinin ise mutlaka kanunla kurulmasının gerekli olmadığını; sözleşmeli personelin hukuki statüsünün kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı, yönetmelik ve tip sözleşmelerle tek yanlı bir şekilde düzenlenme-

<sup>9</sup> Bkz.: KAMAN, Nur: "Kamu Personel Hukuku", içinde: YILDIRIM, Turan (Ed.), İdare Hukuku, 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018, sa. 119-228, s. 141-142.

<sup>10</sup> Bkz.: GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2017, s. 587.

<sup>11</sup> Bkz.: AKGÜNER, Tayfun: Kamu Personel Yönetimi, 6. Baskı, Der Yayıncılık, İstanbul 2014, s. 45.

<sup>12</sup> Bkz.: ZABUNOĞLU, Yahya Kazım: Kamu Çalışanlarının İş Güvencesi ve Sözleşmeli Personel Modeli, TMMOB sempozyum konuşması, aktaran: KESKİN, s. 74.

<sup>13</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 5.3.2015 tarih ve E. 2013/5145, K. 2015/691 sayılı kararı; Danıştay 11. Dairesinin 12.3.2015 tarih ve E. 2012/5971, K. 2015/769 sayılı kararı; Danıştay 5. Dairesinin 15.4.2009 tarih ve E. 2007/6860, K. 2009/2011 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

si ve bu düzenlemelerde hüküm bulunmaması halinde 657 sayılı Kanun'un uygulanacak olması nedeniyle de sözleşmeli personelle idare arasındaki ilişkinin memurlarda olduğu gibi statü ilişkisine yaklaştığını ifade etmektedir.<sup>14</sup>

Danıştay, sözleşmeli personelin “diğer kamu görevlisi” arasında sayılması gerektiği yönündeki yakın tarihli bir kararında ise idarenin sözleşmeli personelle imzaladığı sözleşmenin idareyle personel arasında kamu hukuku ilişkisini tesis etmeye elverişli, idari nitelikte bir sözleşme olduğunu şu ifadelerle ortaya koymuştur:

*“Buna karşın, kamu tüzel kişiliği bulunan ve bir kamu hizmetinin yürütüldüğü davalı idarenin, asli ve sürekli görevlerini yürütmek için sözleşme ile çalıştırdığı personelinin üstlendiği görevin niteliği, davalı ile aralarında imzalanan hizmet sözleşmesinin konusu, görev ve niteliği göz önünde bulundurulduğunda, personelin çalışma hukukunun sözleşme serbestisi alanında "Borçlar Hukuku" kapsamında imzalanan bir hizmet sözleşmesinden değil, konusu bir kamu görevi ve hizmeti olan yönetsel nitelikli bir hizmet sözleşmesinden kaynaklandığı ve statü hukuku kapsamında bulunduğunun kabulü gerekmektedir.”<sup>15</sup>*

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından onanan bir başka kararda ise idareyle sözleşmeli öğretmenler arasında imzalanacak sözleşmenin özellikleri daha ayrıntılı bir şekilde ele alınarak aynı yönde bir karara varılmıştır:

*“...sözleşmeli öğretmenlerin hukuki durumunun memurların hukuki durumu gibi büyük ölçüde idare tarafından düzenleyici işlemlerle belirlendiği ve idare tarafından tek yanlı olarak her zaman değiştirilebil-*

<sup>14</sup> Danıştay 12. Dairesinin 8.3.2013 tarih ve E. 2010/4133, K. 2013/1367 sayılı kararı; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 20.5.2013 tarih ve E. 2010/2156, K. 2013/1978 sayılı kararıyla onanan Danıştay 12. Dairesinin 2.2.2010 tarih ve E. 2008/285, K. 2010/426 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr. Danıştay 12. Dairesinin 6.4.2011 tarih ve E. 2008/1478, K. 2011/1569 sayılı kararı, www.kazanci.com.tr.

<sup>15</sup> Danıştay 12. Dairesinin 6.6.2017 tarih ve E. 2017/658, K. 2017/2963 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr. Benzer yönde: “Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde çalışan ve işçi statüsünde olmayan kamu görevlileri ile idarenin yapmış olduğu hizmet sözleşmeleri, idarî yargı içtihatlarına göre idarî sözleşmedir. İdarî hizmet sözleşmeleri, idarenin, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde çalışan ve işçi statüsünde olmayan kamu görevlileri ile yaptığı sözleşmelerdir.” Danıştay 6. Dairesinin 22.4.2015 tarih ve E. 2015/8147, K. 2015/1993 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

diği, sözleşmeli öğretmenlerle ilgili olarak Milli Eğitim Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün 04/07/2006 günlü, 2006/58 sayılı genelgesinde de, MEB kadrolarında istihdam edilecek sözleşmeli öğretmenlerde, 657 sayılı Yasanın 48. maddesinin (A) bendinin 1, 4, 5, 6 ve 7. alt bentlerinde belirtilen genel şartlar yanında, öğretmenlik için belirlenen özel şartların da aynen aranacağı, sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretmenlerin her yıl aynı şartlarda sözleşmelerinin yenilenebileceği belirtilerek bu durumun ortaya konulduğu; kamu görevlileri olarak kabul edilen sözleşmeli öğretmenlerle imzalanan hizmet sözleşmelerinin her öğretmen için farklılık arz etmemesi, aksine sözleşmelerin tüm sözleşmeli öğretmenler için genel, nesnel ve kişilik dışı düzenlenmesi, istihdam edilecek öğretmenlerin sözleşmeyi kabul veya reddetmekten başka seçeneğinin olmaması karşısında, sözleşme kurallarının taraf iradeleri ile sözleşme serbestisi sınırları içerisinde belirlenmediği, bir diğer ifade ile sözleşme kurallarının belirlenmesinde idarenin tek taraflı iradesinin sonuca etkili olduğunun açık olduğu; sözleşme imzalayacaklarda memuriyet için aranan genel şartlar yanında öğretmenlik için gerekli özel şartların da aranmasının, genel yerleştirme işlemine tabi tutulmalarının, genel, nesnel ve kişiselleştirilmemiş bir duruma girmelerinin, idare ile sözleşmeli öğretmen arasındaki ilişkinin statü ilişkisine benzer bir konuma dayalı olduğu sonucunu doğurduğu; ...”<sup>16</sup>

Danıştay, öğretmenlerle idare arasındaki ilişkinin kurulmasını sağlayan sözleşmede belirleyici olan iradenin idarenin, tek yanlı iradesi olması nedeniyle söz konusu ilişkiyi akdi olarak değil statü ilişkisine benzer bir ilişki olarak nitelemiştir. Bu nitelemeyle de sözleşmeli öğretmenlerin diğer kamu görevlileri arasında yer aldığına hükmetmiştir.

Diğer yandan Danıştayın sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceği yönünde bazı kararları da mevcuttur. Bu kararlarda Mahkeme, görüşünü aşağıdaki gerekçelere dayandırmaktadır:

“Anayasanın yukarıda değinilen 128. maddesi ile memurların ve diğer kamu görevlilerinin tüm özlük işleri yasallık ölçütüne bağlanmış ve memur güvencesini içinde taşıyan yasallık ölçütüne, sözleşmeli ve geçici personel alınmamıştır. Anılan madde, "Genel idare esaslı kamu

<sup>16</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 20.5.2013 tarih ve E. 2009/3030, K. 2013/1980 sayılı kararıyla onanan Danıştay 12. Dairesinin 29.9.2009 tarih ve E. 2006/3643, K. 2009/4943 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

*hizmeti", "Asli ve sürekli kamu görevi", "Memurlar ve diğer kamu görevlileri" ölçütlerini koyarken, uyumsuzluk konusu sözleşmeli personeli bu ölçütler içinde düşünmemiş, bir başka anlatımla sözleşmeli personeli, asli ve sürekli görev tanımı dışında kalan ikinci halka kamu personeli olarak karşımıza çıkarmıştır."*<sup>17</sup>

Danıştayın bu doğrultuda verdiği kararlarda bilhassa sözleşmeli personelin geçici olarak çalıştırılmasına vurgu yaptığı ve bu nedenle de sözleşmeli personelin asli ve sürekli nitelikte bir kamu görevi yürütmediği sonucuna vardığı görülmektedir. Öte yandan Danıştay, idareyle personel arasındaki sözleşme ilişkisinin de, asli ve sürekli nitelikteki görevin kadro tahsisini gerektirdiği gerekçesiyle, bu personelin diğer kamu görevlisi olarak kabulüne engel olduğu görüşündedir<sup>18</sup>. Danıştay bu ka-

<sup>17</sup> Danıştay 12. Dairesinin 27.2.2014 tarih ve E. 2009/2473, K. 2014/1145 sayılı kararı; Danıştay 5. Dairesinin 28.2.2013 tarih ve E. 2010/1986, K. 2013/1481 sayılı kararı; Danıştay 5. Dairesinin 9.2.2011 tarih ve E. 2009/2618, K. 2011/476 sayılı kararı; Danıştay 5. Dairesinin 17.1.2013 tarih ve E. 2010/5111, K. 2013/135 sayılı kararı (karar, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 5.3.2015 tarih ve E. 2013/5145, K. 2015/691 sayılı kararıyla bozulmuştur.), [www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr); Danıştay 5. Dairesinin 9.2.2011 tarih ve E. 2009/2618, K. 2011/476 sayılı kararı, [www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr).

<sup>18</sup> "Anayasanın 128. Maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde yer alan "genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetleri" ile "asli ve sürekli görevler"den ne amaçlandığının ortaya konulması, "sözleşmeli personel" in hukuki statüsünün belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.

Genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler; kamu gücünün kullanılmasını gerektiren, karar alma, alınan kararları uygulama ve uygulamayı denetleme yetkisini içeren hizmetlerdir. Bu tür hizmetleri, Anayasa Mahkemesinin 21.1.1988 günlü, E:1987/11, K:1988/2 sayılı kararında belirtildiği gibi "özel işletmecilik esaslarının" hakim olmadığı hizmet yürütme biçimi olarak tanımlamak da mümkün olabilir.

Asli ve sürekli nitelikte bir görev ise, "kadro" tahsisini zorunlu kılar. Hizmetin kamu görevlilerince yürütülmesinin ön koşullarından biri, hizmetin sürekli bir nitelik taşımasıdır. Kamu hizmetinde süreklilik mevcut olup, hizmetin asli personel tarafından yürütülmesi esastır.

657 sayılı Yasanın 4. maddesinin (B) bendi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personel, genel idare esaslarına göre yürütülen, asli ve sürekli bir hizmet görmemekte, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren "geçici" işlerde, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmaktadır. Bu personelin, idare ile olan bağlılıkları "kanuni" bir ilişkiye dayanmayıp, "akdi" bir ilişkiye dayalı bulunduğundan, statülerine yönelik düzenlemenin sınırlarının kanunla çizilmesine gerek bulunmamaktadır." Bkz.: Danıştay 5. Dairesinin 28.2.2013 tarih ve E. 2010/1986, K. 2013/1481 sayılı kararı, [www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr).

rarlarında kamu personelini birinci ve ikinci halka olarak ikiye ayırmakta; memurlar ve diğer kamu görevlilerini birinci halka, sözleşmeli personeli ise ikinci halka kamu personeli olarak tavsif etmektedir.

Anayasa Mahkemesine göre ise Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan "diğer kamu görevlileri" kavramı; memurlar ve işçiler dışında, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde, kamu hukuku ilişkisiyle çalışanları kapsamaktadır.<sup>19</sup> Mahkemenin, çeşitli tarihlerde verdiği kararların çoğunda sözleşmeli personeli diğer kamu görevlisi olarak kabul ettiği görülmektedir. Örneğin 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu'nda yapılan değişikliğin iptali istemi üzerine verdiği kararda Milli Savunma Bakanlığının yürüttüğü hizmetlerin niteliğine vurgu yapmış ve şu yönde bir değerlendirmede bulunmuştur:

*"Millî Savunma Bakanlığının yürüttüğü savunma ve güvenlik hizmetleri, niteliği itibarıyla belli bir düzen ve disiplin içinde sunulması gereken, kişilerin ve toplumun varlığı ve huzuru yönünden vazgeçilemez, ertelenemez ve ikame edilemez hizmetlerdendir. Bu hizmetleri yerine getirmek üzere özellikle terörle mücadele kapsamındaki faaliyetlerde belirli ölçüde tecrübe kazanmış ve fiziki güç gerektiren görevlerde yaş itibarıyla verimliliğini kaybetmemiş uzman asker olarak istihdam edileceklerde TSK'da görev yapan emsali kadrolu erbaş ve erlerde aranan genel ve özel şartlar aranmaktadır. Sözleşmeli çalışacak erbaş ve erler ile TSK'nın birlik, karargâh, kurum ve kuruluşları arasında imzalanan idari hizmet sözleşmesinde sözleşmeli erbaş ve erlerin TSK yetkililerince gösterilecek görev yerlerinde 4.1.1961 tarihli ve 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'nda erbaş ve erler için belirtilen görevleri ve üstleri tarafından verilecek emirler çerçevesinde görevleriyle ilgili kendilerine tevdi edilen işleri yapacakları hüküm altına alınmıştır. Anılan sözleşmeyi fesih yetkisi sadece kamu makamlarına bırakılmıştır. Personelin çalışma saat ve süreleri, rütbe alma usulleri ve bekleme süreleri, emsali kadrolu askerler için belirlenen çalışma saat ve süreleri ile uyum göstermektedir.*

<sup>19</sup> Anayasa Mahkemesinin E. 2008/54, K. 2011/45 sayı ve 10.3.2011 tarihli kararı, bkz.: 21.10.2011 tarihli Resmi Gazete; Anayasa Mahkemesinin 14.4.2011 tarih ve E. 2004/16, K. 2011/63 sayılı kararı, bkz.: 21.10.2011 tarihli Resmi Gazete; Anayasa Mahkemesinin 21.2.2008 tarih ve E. 2005/10, K. 2008/63 sayılı kararı, bkz.: 7.11.2008 tarihli Resmi Gazete.

...Tüm bu hususlar gözetildiğinde sözleşmeli erbaş ve erler tarafından sunulacak millî savunma ve güvenlik hizmetlerinin, devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler olduğu açıktır. Bu durumda söz konusu asli ve sürekli görevleri yerine getiren sözleşmeli erbaş ve erlerin Anayasa'nın 128. maddesindeki "diğer kamu görevlileri" kapsamında yer aldığını kabul etmek gerekmektedir"<sup>20</sup>

Anayasa Mahkemesi kararda öncelikle sözleşmeli er ve erbaşlar eliyle yürütülecek savunma ve güvenlik hizmetlerinin belli bir düzen ve disiplin içinde sunulması gereken, kişilerin ve toplumun varlığı ve huzuru yönünden vazgeçilemez, ertelenemez ve ikame edilemez hizmetler olmasına dikkat çekmiştir. Sonrasında ise sözleşmeli er ve erbaş olarak görev yapacak kişilerde de kadrolu personelde aranacak şartların aranacağına değinilerek personel ile idare arasındaki ilişkinin kamusal bir nitelik arz ettiği vurgulanmıştır. Nihayetinde ise sözleşmeli personelin çalışma şart ve sürelerinin emsalleri kadrolu personelle uyum içinde olduğu ifade edilmiştir. Bu değerlendirmelerin neticesinde ise Mahkeme, sözleşmeli er ve erbaşların "devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri" yerine getirecek olmaları ve idareyle arasındaki ilişkinin statü ilişkisine yaklaşan bir ilişki olma durumunun bu kişilerin "diğer kamu görevlisi" olarak kabul edilmesi sonucunu doğurduğunu vurgulamıştır.

Belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesinin sözleşmeli er ve erbaşlar hakkında verdiği kararda kullandığı ölçütleri kullanarak vermiş olduğu başka kararlar da vardır. Anayasa Mahkemesi, özellikle yakın tarihli kararlarında yürütülen hizmetin genel idare esaslarına göre yürütülecek asli ve sürekli bir hizmet olma niteliği, sözleşmeli personelin gerek göreve başlama gerekse çalışma koşulları bakımından emsali kadrolu personel karşısındaki durumu ve idareyle kurulan ilişkinin akdi bir ilişki olsa da statü ilişkisine yaklaşmış olmasını göz önünde bulundurarak sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi olduğuna hükmetmektedir. Bu kararlarda benzer gerekçelerle; sözleşmeli aile hekimlerinin<sup>21</sup>,

<sup>20</sup> Anayasa Mahkemesinin 1.11.2017 tarih ve E. 2016/20, K. 2017/145 sayılı kararı, bkz.: 4.1.2018 tarihli Resmi Gazete.

<sup>21</sup> Anayasa Mahkemesinin 21.2.2008 tarih ve E. 2005/10, K. 2008/63 sayılı kararı, bkz.: 7.11.2008 tarihli Resmi Gazete.

Başbakanlıkta istihdam edilecek sözleşmeli personelin<sup>22</sup>, Sağlık Bakanlığında sözleşmeli olarak görev yapacak personelin<sup>23</sup> ve sözleşmeli öğretmenlerin Anayasa'nın 128. maddesi çerçevesinde "diğer kamu görevlisi" olarak kabul edilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Anayasa Mahkemesinin mezkur kararlar arasında sözleşmeli öğretmenlerle ilgili verdiği ve altı üyenin karşıoy yazdığı karar ayrı bir yer tutmaktadır. Kararda Anayasa Mahkemesi şu hususları dile getirmiştir:

*"Milli Eğitim Bakanlığının yürüttüğü eğitim ve öğretim hizmetleri niteliği itibariyle belli bir düzenlilik içinde sunulması gereken, kişilerin ve toplumun varlığı ve huzuru yönünden vazgeçilemez, ertelenemez ve ikame edilemez hizmetlerdendir. Bu hizmetleri yerine getirmek üzere yeterli kadrolu öğretmen istihdamının sağlanamaması durumunda sözleşmeli öğretmen olarak istihdam edileceklerde; öğrenim durumu ve diğer yönlerden Milli Eğitim Bakanlığı kadrolarında görev yapan emsali kadrolu öğretmenlerde aranan genel ve özel şartlar aranmaktadır. Sözleşmeli çalışacak öğretmenler ile Milli Eğitim Bakanlığı (Bakanlığı temsilen il ya da ilçe Milli Eğitim Müdürü) arasında idari hizmet sözleşmesi imzalanmaktadır. Hizmet sözleşmesinde, sözleşmeli öğretmenlerin Bakanlıkça gösterilecek görev yerlerinde eğitim kurumlarının idari yönetmeliklerinde kadrolu öğretmenler için öngörülen görevleri ve verilecek emirler çerçevesinde göreviyle ilgili kendisine verilen tüm işleri yapacakları hüküm altına alınmıştır. Çalışma saat ve süreleri, emsali kadrolu öğretmenler için belirlenen çalışma saat ve sürelerinin aynıdır. Sözleşmeli öğretmenler, hizmet sözleşmesine göre sözleşme yapmış oldukları öğretmenlik alanı dikkate alınarak emsali kadrolu öğretmenlerin alanları itibarıyla haftada okutmak zorunda oldukları aylık karşılığı kadar ders görevini yapmak zorundadırlar. Ücretleri idare tarafından ödenmektedir.*

*Tüm bu hususlar gözetildiğinde, sözleşmeli öğretmenler tarafından sunulacak eğitim ve öğretim hizmetlerinin, Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli*

<sup>22</sup> Anayasa Mahkemesinin 4.6.2014 tarih ve E. 2013/88, K. 2014/101 sayılı kararı, bkz.: 22.7.2014 tarihli Resmi Gazete; Anayasa Mahkemesinin 14.4.2011 tarih ve E. 2004/16, K. 2011/63 sayılı kararı, bkz.: 21.10.2011 tarihli Resmi Gazete.

<sup>23</sup> Anayasa Mahkemesinin 23.7.2009 tarih ve E. 2005/145, K. 2009/112 sayılı kararı, bkz.: 31.3.2010 tarihli Resmi Gazete.

*ve sürekli görevler olduğu açıktır. Bu durumda, söz konusu asli ve sürekli görevleri yerine getiren sözleşmeli öğretmenler de 'diğer kamu görevlileri' kapsamında yer almaktadır.*"<sup>24</sup>

Mahkeme, sözleşmeli öğretmenler hakkında da yukarıda belirttiğimiz ölçütleri ortaya koymak suretiyle bir karar vermiştir. Buna göre; sözleşmeli öğretmenler Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edecek olup sözleşmenin belli bir süreyle sınırlı olması yürütülecek görevin asli ve sürekliliğine engel olmaz. Diğer bir ifadeyle yürütülecek görevin asli ve sürekli olması bu görevin sözleşmeli personel tarafından ifa edilemeyeceği anlamına gelmez. Diğer yandan; mesleğe kabul, öğrenim durumu ve diğer yönlerden kadrolu öğretmenlerde aranan genel ve özel şartlar ile kadrolu öğretmenlerin çalışma koşulları sözleşmeli öğretmenler için de geçerlidir. Nihayet, idareyle sözleşmeli öğretmenler arasında kurulan ilişkinin idari nitelikte bir sözleşmeye dayanması dikkate alındığında sözleşmeli öğretmenlerin Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında "diğer kamu görevlisi" olarak kabulü gerekmektedir.

<sup>24</sup> Anayasa Mahkemesinin E. 2008/54, K. 2011/45 sayılı ve 10.3.2011 tarihli kararı, bkz.: 21.10.2011 tarihli Resmi Gazete. Danıştay da sözleşmeli öğretmenlerle idare arasındaki ilişkinin kadrolu öğretmenlerde olduğu gibi statü ilişkisine benzer bir hale geldiğini aşağıdaki gerekçelerle ortaya koyduğu kararında sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi olarak kabul edilmesi gerektiğini savunmuştur:

"... sözleşmeli öğretmenlerin, istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerden ziyade idarenin asli ve sürekli hizmetlerinden olan eğitim-öğretim hizmetini yürütmesi ve bu halin devamlılık arzemesi, norm kadro uygulaması nedeniyle sözleşmeli öğretmen istihdamına gidilmesi, norm kadro uygulaması olmaması halinde bu kişilerin kadrolu istihdamının mümkün olabilecek olması, sözleşmeli öğretmenlerle imzalanan hizmet sözleşmesinin kişiselleştirilmemesi aksine tüm sözleşmeli öğretmenler için genel, nesnel ve kişilik dışı kurallar belirlenmesi dikkate alındığında (genel idare usullerine göre sürekli ve asli bir görevi yürütür hale gelen sözleşmeli öğretmenlerin) Anayasa'nın 128. maddesinin ilk fıkrasında geçen diğer kamu görevlileri kategorisine dahil olduğunun anlaşıldığı; bu durumun, 06/06/1978 günlü, 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar"ın 2. maddesinde de açıkça, "Sözleşmeli personel; mevzuatına uygun olarak birinci maddede belirtilen kuruluşlarda sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu görevlileridir." denilmek suretiyle idare tarafından da kabul edildiği; ..." Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 20.5.2013 tarih ve E. 2009/3030, K. 2013/1980 sayılı kararıyla onanan Danıştay 12. Dairesinin 29.9.2009 tarih ve E. 2006/3643, K. 2009/4943 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

Karara yazılan karşıoy gerekçelerinin ilkinde<sup>25</sup> sözleşmeli personelin “diğer kamu görevlileri” arasında kabul edilebilmeleri için bu personelin idareyle arasındaki ilişkinin kamu hukuku ilişkisi olması, bunun için de bir kadronun karşılık gösterilerek atanmaları gerektiği belirtilmiş ve sözleşmeli öğretmenler ile idare arasında söz konusu kamu hukuku ilişkisinin bulunmadığı ifade edilmiştir.

İfade etmek gerekir ki idareyle sözleşmeli personel arasındaki ilişkinin kamusal nitelik arz etmesi için bu ilişkinin mutlak surette bir kadro yoluyla kurulması gerektiği şeklindeki yorumun Anayasal ya da yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Zira kadro tahsisi her ne kadar kamu hizmetinin süreklilik unsuruyla yakından ilişkili olsa da<sup>26</sup> bir tarafı idare olup konusu da bir kamu hizmetinin yürütülmesi olan ve idarenin kamu gücünü kullanmak suretiyle tek yanlı tasarruflarda bulunduğu bir sözleşme ilişkisi de söz konusu kamusal ilişki biçimini meydana getirmeye elverişlidir. Diğer bir deyişle idareyle personel arasındaki ilişkinin statü-ter bir ilişki olmayıp akdi bir ilişki olması durumunda da Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten bu personelin “diğer kamu görevlisi” kategorisine dahil edilmesi gerekir.<sup>27</sup>

Karara muhalif olan diğer bir üye ise şu hususları dile getirmiştir:

<sup>25</sup> Karşıoy, Fulya Kantarcıoğlu ve Fettah Oto tarafından yazılmıştır.

<sup>26</sup> Hasan Nuri YAŞAR: İdare Hukuku, DER Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 2016, s. 228.

<sup>27</sup> “Kamu tüzel kişisi tarafından, istihdam edilen kişinin kamu görevlisi olabilmesi için, bu kişinin bu kamu tüzelkişisine herhangi bir bağ ile değil, bir "kamu hukuku bağı" ile bağlı olması gerekmekte, bu kamu hukuku bağının ise "statü-ter" nitelikte olması veya "akdi" nitelik taşıması gerekli bulunmaktadır.

Bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişi, bu göreve kamu hukuku kurallarına göre idari bir kararla atanmış ise, bu görevli kamu görevlisidir. Örneğin memurlar, idari bir kararla göreve atandıkları için tartışmasız olarak kamu görevlisi kabul edilirler.

Bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişi ile bu kamu tüzel kişisi arasındaki bağ, bir "sözleşme" ile kurulmuş ise, bu bağ "akdi" nitelikte bir bağıdır. Ancak, bir kamu tüzel kişisi tarafından "sözleşme" ile istihdam edilen herkes kamu görevlisi olmayıp, sadece "idari sözleşme" ile istihdam edilenler kamu kurum veya kuruluşuna kamu hukuku bağı ile bağlı olduklarından kamu görevlisi olarak nitelendirilirler.” Danıştay 12. Dairesinin 27.2.2014 tarih ve E. 2012/7994, K. 2014/1224 sayılı kararına yazılan karşıoy gerekçesi, [www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr).

“...buna göre 'atanmış olmak ' memurlar ve diğer kamu görevlileri için gerekli bir koşuldur. Sözleşmeli personel istihdamı ise akti bir durum olup, atamadan tamamen farklı bir durumdur. Buna göre sözleşmeli personelin Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan ve kadro karşılığında atamaya tabi olan 'diğer kamu görevlileri' kapsamında olduklarının kabulü yasal olarak mümkün bulunmamaktadır.

... Görüldüğü gibi öğretmenlik mesleğinin yürüttüğü hizmet, süreklilik arz eden eğitim ve öğretim hizmeti olup, bu hizmetlerin sözleşmeli personel kapsamında geçici iş olarak gördürülmesi hizmetin niteliğine uygun değildir. Kaldı ki, Milli Eğitim politikası ve planlaması ile kadrosuzluk sorununun kadro ihdası ile aşılması her zaman mümkün bulunmaktadır.”<sup>28</sup>

Karşioy gerekçesinde her ne kadar atanmış olmanın memurlar ve diğer kamu görevlileri için gerekli bir koşul olduğu ifade edilse de Anayasa'nın 128. maddesinde bu yönde açık bir düzenleme bulunmamaktadır. 128. maddenin 2. fıkrasında yer alan “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” şeklindeki ifadeden diğer kamu görevlilerinin de muhakkak atanmaları gerektiği sonucunu çıkarmak dar ve isabetsiz bir yorum olur. Zira maddede yer alan “atanmaları” ifadesi yalnızca memurları ilgilendiren bir ifade olup diğer kamu görevlilerinin tamamının atanarak göreve başlaması gerektiği sonucunu doğurmaz. Bu nedenle Anayasa koyucunun iradesine uygun bir sonuca varmak için söz konusu fıkra; “memurların atanmaları; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin ise nitelikleri, görev ve yetkileri, ... kanunla düzenlenir.” şeklinde anlaşılmalıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin vermiş olduğu kararlarda da maddeyi bu şekilde yorumladığı görülmektedir.<sup>29</sup> Gerçekten de kamu

<sup>28</sup> Karşioy, Zehra Ayla Perктаş tarafından yazılmıştır.

<sup>29</sup> Bununla birlikte Mahkeme, eski tarihli bir kararında farklı yönde bir hüküm tesis etmiş ve kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilen sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi olarak nitelenemeyeceğini vurgulamıştır. Mahkemenin diğer kamu görevlilerinin tamamının atamaya göreve başlaması gerektiğini savunduğu gerekçesi şu şekildedir:

“Söz konusu KHK'lerin getirdiği sözleşmeli personelin "diğer kamu görevlileri" kapsamında sayılabileceğine ilişkin bir yorumu, 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,

görevlisi statüsünde yer almak için önemli olan yürütülen hizmetin asli ve sürekli bir görev olması ve bu görevi yerine getirecek kişi ile bir kamu tüzel kişiliği arasında kamusal bir bağın kurulmuş olmasıdır. Kamu hizmetinin memurlar ya da sözleşmeli personel tarafından görülmesi hususunda ise Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında da vurgulandığı üzere kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır.<sup>30</sup>

Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri bir kadroya bağlı olarak, bu kadroya “atanarak” yerine getirenler memur, bu görevleri bir kadroya atanmaksızın akdi bir ilişkiye dayanarak yerine getirenler ise sözleşmeli personeldir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin aktarılan kararında ifade edildiği üzere “sözleşmeli personel, kamu hizmetinin insan unsurunun memurlardan (atamayla) oluşturulması ilkesine getirilmiş bir istisna olup; memurlar, içeriği taraflarca belirlenemeyen bir statüye

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." Anayasa Mahkemesinin 22.12.1988 tarih ve E. 1988/5, K. 1988/55 sayılı kararı, bkz.: 25.7.1989 tarihli Resmi Gazete.

<sup>30</sup> Anayasa Mahkemesinin 23.7.2009 tarih ve E. 2005/145, K. 2009/112 sayılı kararı, bkz.: 31.3.2010 tarihli Resmi Gazete; Anayasa Mahkemesinin 21.2.2008 tarih ve E. 2005/10, K. 2008/63 sayılı kararı, bkz.: 7.11.2008 tarihli Resmi Gazete; Anayasa Mahkemesinin E. 2008/54, K. 2011/45 sayı ve 10.3.2011 tarihli kararı, bkz.: 21.10.2011 tarihli Resmi Gazete; Danıştay 5. Dairesinin 15.4.2009 tarih ve E. 2007/6860, K. 2009/2011 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

*atanırken, sözleşmeli personel kamu hizmetine sözleşme ilişkisiyle bağlanmaktadır.*"<sup>31</sup>

Son olarak karara yazılan farklı bir karşıoy gerekçesinde ise sözleşmeli öğretmenlerin Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında "diğer kamu görevlileri" olarak değerlendirilemeyeceği şu şekilde savunulmuştur:

*"Sözleşmeli çalıştırma ancak geçici ve süreli işlerde mümkündür. 657 sayılı yasa, sözleşmeli personel istihdamıyla ilgili sınırı 'zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere' diyerek, net olarak çizmiştir. Asli ve sürekli görevlerin, sürekli çalışan personel ile yerine getirilmesi kamu hizmetinin güvenli ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesi için gereklidir. Ayrıca, memurlar ve diğer kamu görevlileri atama ile işe başlar. Sözleşmeli personel ise bir akitle çalışmakta ve bu atamadan farklı bir duruma işaret etmektedir."*<sup>32</sup>

Karşıoy gerekçesinde yer alan "sözleşmeli çalıştırma ancak geçici ve süreli işlerde mümkündür" ifadesinin yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Zira 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesinde sözleşmeli personelin kural olarak zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir

<sup>31</sup> Aynı ifade Danıştay tarafından da kullanılmıştır: "Sözleşmeli öğretmenler ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesine tabi sözleşmeli personel statüsündeki kamu görevlileridir. Sözleşmeli personel, kamu hizmetinin insan unsurunun memurlardan (atamayla) oluşturulması ilkesine getirilmiş bir istisnadır. Memurlar, içeriği taraflarca belirlenemeyen bir statüye atanırken, sözleşmeli personel kamu hizmetine sözleşme ilişkisiyle bağlanmaktadır." Danıştay 2. Dairesinin 18.3.2013 tarih ve E. 2008/6516, K. 2013/1530 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr. Bununla birlikte eski tarihli bir Anayasa Mahkemesi kararına yazılan karşıoyda kamu görevlilerinin tamamının atamayla iş başına gelmesi gerektiği ve bu nedenle sözleşmeli personelin kamu görevlisi sayılamayacağı vurgulanmıştır:

"Anayasanın 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında, yalnız memurların değil diğer kamu görevlilerinin de 'nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri(nin) kanunla düzenleneceği açıklıkla ve kesinlikle buyurulmuştur. Bu hükümler karşısında, diğer kamu görevlileri de 'sözleşme' ile değil 'atama' ile işbaşına getirilecek ve 128 inci maddenin diğer şartlarına tabi tutulacaklar. Bu madde kapsamı dışında kalan personel ise, Anayasanın diğer özel hükümlerine de girmezse, genel hükümleri öngören 48-55 ve 60-62 nci maddelerine göre çalıştırılabilecektir. 'Sözleşmeli Personel' adıyla çalıştırılanların sözleşmeleri 'idari sözleşme' mahiyet ve niteliğinde bulunsada dahi Anayasanın bu hükümleri dışında tutulamazlar."

Bkz.: Anayasa Mahkemesinin 19.4.1988 tarih ve E.1987/16, K. 1988/8 sayılı kararı, 23.8.1988 tarihli Resmi Gazete.

<sup>32</sup> Karşıoy, Engin Yıldırım tarafından yazılmıştır.

meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde istihdam edileceği belirtilmişse de maddenin devamında bu kurala istisna getirilerek zorunlu hallerde geçici nitelikte olmayan bazı görevlerde sözleşme ile istihdamları caiz olan personele de yer verilmiştir.<sup>33</sup> Buna göre örneğin; avukatlar, öğretmenler, tabipler ve uzman tabipler belli şartlarda sözleşmeyle çalıştırılabilecektir. Bu düzenlemenin yanı sıra 657 sayılı Kanun'un genel kanun olduğu ve genel kanun-özel kanun çatışmasında özel kanunun uygulanması gerektiği dikkate alındığında özel kanunlar uyarınca geçici ve süreli olmayan/asli ve sürekli nitelikteki bazı görevlerde de sözleşmeli personel istihdamının mümkün olduğunu belirtmek gerekir. Ancak bu noktada asli ve sürekli olmayan kamu hizmetlerinin gerektirdiği işlerde istihdam edilen personelin diğer kamu görevlisi sayılmayacağı da vurgulanmalıdır.<sup>34</sup>

## **II. Sözleşmeli Personel İstihdamına İlişkin Mevzuat**

### **A. 657 sayılı Kanun'da Sözleşmeli Personel İstihdamı**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4. maddesine göre kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel-

<sup>33</sup> Maddenin ilgili kısmı şu şekildedir:

"Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların; Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılmaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatlarını, (...) (2) kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların; bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir."

<sup>34</sup> Nitekim Anayasa Mahkemesi; Gelir İdaresi Başkanlığında stratejik plan ve performans programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi veya uygulanması amacıyla istihdam edilecek sözleşmeli personelin görev süresinin proje süresi ile sınırlı olduğu ve geçici şekilde çalıştırılması öngörüldüğü için bu personelin yapacağı görevin, kamu hizmeti niteliği olmakla birlikte genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken ve süreklilik arz eden nitelikte olmadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 128. maddesinde öngörülen asli ve sürekli bir görev sayılmayacağına ve dolayısıyla bu personelin de bu madde kapsamında "diğer kamu görevlisi" olarak kabul edilemeyeceğine karar vermiştir. Bkz.: Anayasa Mahkemesinin 9.2.2012 tarih ve E. 2010/93, K. 2012/20 sayılı kararı, bkz.: 26.7.2013 tarihli Resmi Gazete.

ler<sup>35</sup> ve işçiler eliyle gördürülür. Sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B)fikrasında; *“kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri”* şeklinde tanımlanmıştır.

Düzenleme uyarınca kural olarak sözleşmeli personel; ancak kanunda sayılan plan ve programlardaki projelerin gerçekleştirilmesi bakımından şart olan zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde çalıştırılabilir. Ancak maddenin devamında bu kurala istisna getirilerek yabancı uyruklularla beraber bazı meslek mensuplarının da zorunlu hallerde sözleşmeli olarak istihdamının caiz olduğu belirtilmiştir.<sup>36</sup>

Maddeye 2007 yılında eklenen paragraf ile sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullanılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme hükümlerine uyulmama-

<sup>35</sup> 20.11.2017 tarih ve 696 sayılı KHK'nın 17. maddesiyle Kanun'un 4/C maddesi ilga edilerek bu maddede düzenlenen geçici personel istihdamının Kanun'un 4/B maddesi kapsamında sözleşmeyle istihdam kapsamında gerçekleştirilmesi mümkün hale getirilmiştir. 4/B maddesine eklenen cümle şu şekildedir: “Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılanlar da bu fıkra kapsamında istihdam edilebilir.” Bununla birlikte 4. maddenin ilk cümlesinde hala yer almakta olan “geçici personel” ifadesinin madde metninden sehven çıkarılmadığını kabul etmek gerekir. Geçici personele ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.: KAĞITÇIOĞLU, Mutlu: Kamu Personel Hukukunda Geçici Personelin Hukuksal Statüsünün Dönüşümü, On İki Levha Yay., İstanbul 2019.

<sup>36</sup> Söz konusu istisnaya ilişkin düzenleme şu şekildedir: “Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların; Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılmaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların, kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların; bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.”

sı hallerindeki müeyyideler, sözleşme fesh halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usullerin Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği düzenlenmiştir<sup>37</sup>. Bunun üzerine söz konusu hususlara 6.6.1978 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilen “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar”<sup>38</sup>da yer verilmiş, böylelikle maddenin uygulanmasına ilişkin ikincil düzenleme yürürlüğe konulmuştur.

## **B. Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasını Öngören Diğer Düzenlemeler<sup>39</sup>**

### **1. 4924 sayılı Kanun**

Sözleşmeli personel istihdamı öngören yasal düzenlemelerden biri 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli

<sup>37</sup> Bir Danıştay kararına yazılan karşıoy gerekçesinde bu düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir:

“1982 Anayasası'nın 128.maddesinin ikinci fıkrasında, "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." hükmüne yer verilerek, kamu görevlileri özlük hakları bakımından yasal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu konuların kanunla düzenlenmesi kamu görevlileri için güvence teşkil etmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesi ile sözleşmeli personelin, memurlardan farklı olarak, yıllık sözleşme ile istihdam edilen kamu hizmeti görevlisi olarak kabul edildiği, memuriyet statüsü ve istihdam koşulları yönünden farklı bir statü olarak oluşturulduğu, ancak sözleşmeli personel ile ilgili düzenleme yapma yetkisi ise Bakanlar Kurulu'na devredilmiştir. Sözleşmeli personelin çalıştırılma amacı ve biçimi, Devlet memurlarından farklı olsa bile kamu görevlisi statüsüne sahip oldukları kuşkusuz olup, nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylıkları, sözleşmelerinin feshi (göreve son verme) gibi diğer özlük işlerinin ana esaslarının ve temel unsurlarının kanunla düzenlenmesi Anayasal bir zorunluluktur. Yasama alanına giren bu konuları düzenleme yetkisinin, Yasa ile bile olsa yürütme organına ya da idareye devredilmesi açıkça Anayasaya aykırıdır.” Bkz.: Danıştay 16. Dairesinin 28.1.2016 tarih ve E. 2015/5344, K. 2016/241 sayılı kararına yazılan karşıoy gerekçesi, [www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr).

<sup>38</sup> Bkz.: 28.6.1978 tarih ve Resmi Gazete.

<sup>39</sup> Sözleşmeli personel istihdamına izin veren düzenlemeler bu başlık altında yer verilen düzenlemelerle sınırlı olmayıp çok sayıda yasal ya da yasa düzeyindeki düzenlemede kamu kurum ve kuruluşlarının sözleşmeli personel istihdam edebileceği öngörülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz.: KAYAR, Nihat: Sözleşmeli Personel Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa 2014.

Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur.<sup>40</sup> Kanun'un amaç ve kapsam başlıklı 1. maddesine göre Kanun'un amacı; eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında sağlık hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesini temin etmek üzere, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları tarafından hizmet akdi ile sözleşmeli olarak istihdam edilecek ve işçi sayılmayan sağlık personelinin hizmet şartlarını, niteliklerini, işe alınma ve işine son verilme hallerini, görev ve yetkilerini, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, ücret ve diğer ödemeleri ile özlük işlerini düzenlemektir.

Kanun'un 4. maddesinde sözleşme ile çalıştırılacak personelin; Bakanlığın belirleyeceği hizmetin gerektirdiği özel koşulların yanı sıra, 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinde belirtilen genel şartları ve ekli (1) sayılı cetvelde belirtilen nitelikleri taşıması zorunlu olduğu ve tabipler hariç olmak üzere, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik veya yaşlılık aylığı alanlar sözleşmeli personel olarak istihdam edilemeyeceği düzenlenmiştir.

Kanun'da ayrıca personelle imzalanacak hizmet sözleşmesine dair düzenlemeler ile sözleşmeli personelin atanma şartları ve nitelikleri, tabi olduğu yasaklar, çalışma ve dinlenme süreleri, izin hakları ve mali haklarına ilişkin hususlar yer almaktadır.

Kanun'un 7. maddesine göre hizmet sözleşmesi; sözleşmeli personelin istek, yaş haddi, malullük gibi nedenlerle emekliye ayrılması, 657 sayılı Kanun'a göre Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesini gerektirecek bir fiil işlenmesi veya ölümü, sözleşmeli personelin ilgili mevzuatına göre aranan niteliklerden birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya bu niteliklerden herhangi birini sonradan kaybetmesi hallerinde kendiliğinden sona erecek olup sözleşmesi bu fiillerden birini işlemesi nedeniyle sona eren personel, hiçbir şekilde bir daha sözleşmeli personel olarak istihdam edilemez.

7. maddenin devamında ise kesintisiz on yıl süreyle sözleşmeli personel olarak hizmet etmiş ve bu süre içerisinde aylıktan kesme ve üstü disiplin cezası almamış olanların, sicilleri olumlu olmak kaydıyla, sürekli sözleşmeli personel olma hakkını elde etmiş sayılacağı düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre bu hakkı elde etmiş personelin sözleşmesi,

<sup>40</sup> Bkz.: 24.7.2003 tarihli Resmi Gazete.

657 sayılı Kanun'a göre Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesini veya sözleşmenin feshedilmesini gerektirecek bir fiil işlemedikçe emeklilik hakkını elde edene kadar Bakanlık tarafından tek taraflı olarak feshedilemez. Son olarak Kanun'un 8. maddesinde, bu Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde, diğer kanunlarda aksine bir hüküm bulunmadıkça bu Kanun'a tabi personel hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanacağı kurala bağlanmıştır.

## 2. 6191 sayılı Kanun

Türk Silahlı Kuvvetlerinin (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil) Genelkurmay Başkanlığınca lüzum görülen erbaş ve er kadrolarında, kritik ve uygun görülen görevlerde, yetişmiş personel ihtiyacını karşılamak maksadıyla istihdam edilecek sözleşmeli erbaş ve erlerin; temini, yetiştirilmeleri, görevde yükselmeleri, tertip edilmeleri, geçici görevlendirilmeleri, hizmet şartları, görev ve hakları, yükümlülükleri, ayırma ve ayrılmaları ile ilgili usul ve esasları düzenlemek amacıyla 10.3.2011 tarihinde 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu<sup>41</sup> kabul edilmiştir.

Kanun'un sözleşme, hizmet şartları ve yedeklik döneminin düzenlendiği 4. maddesinde; sözleşmeli er adaylarının, ön sözleşme yapılarak askerî eğitime alınması ve askeri eğitimi başarı ile tamamlayanlarla, dört yıldan fazla olmamak kaydıyla en az üç yıllık sözleşme yapılması öngörülmüştür. Maddeye göre; seferberlik, savaş veya terörle mücadeleden kaynaklanan zorunlu hâllerde ihtiyaç duyulanların sözleşme süreleri, talebe ve yaş haddine bakılmaksızın Kuvvet Komutanları, Jandarma Genel Komutanı veya Sahil Güvenlik Komutanının istemi üzerine ve durumun devamı müddetince, Genelkurmay Başkanının onayı ile uzatılabilir. Yine 4. maddede; sözleşmeli erbaş ve erler ile sözleşmeli er adayları, asker kişi sayılacağı düzenlenmiştir.

Sözleşmenin idarece feshi başlıklı 6. maddede ise sözleşmeli er adaylarının ön sözleşmelerinin süresinin bitiminden önce feshedilme sebepleri<sup>42</sup> ile sözleşmeli erbaş ve erlerin sözleşmelerinin, sözleşme sü-

<sup>41</sup> Bkz.: 22.3.2011 tarihli Resmi Gazete.

<sup>42</sup> Bu sebepler şunlardır:

“a) Yönetmelikte belirtilen yetkili kurullarca, askerî eğitim esnasında başarısız veya disiplinsiz olduğuna karar verilmek.

resinin bitiminden önce feshedilmesini gerektiren sebeplere yer verilmiştir.<sup>43</sup> Kanun'un devamında ise sözleşmeli er ve erbaşların özlük hakları, sosyal hakları, izinleri, vb. hususlara ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

- 
- b) Yetkili sağlık kurullarınca askerî eğitime ve/veya göreve devam edemez kararı verilmiş olmak.
  - c) Sözleşmeli er adayı olma şartlarından herhangi birini taşımadığı sonradan anlaşılacak veya sözleşme süresi içinde bu şartlardan herhangi birini kaybetmek.
  - ç) Askerî eğitimin üçte birine katılmamak.
  - d) Güvenlik soruşturması olumsuz sonuçlanmak.”

<sup>43</sup> Bu sebepler şunlardır:

- “a) Disiplinsizlik ve ahlâki durum nedeniyle Türk Silahlı Kuvvetlerinde görev yapamayacağı, sıralı amirlerinin her türlü bilgi ve belgeye dayanarak düzenleyeceği nitelik belgesi ile anlaşılacak.
- b) Yetersizlik ve görevde başarısız olma nedeniyle kendisinden istifade edilemeyeceği, sıralı amirlerinin her türlü bilgi ve belgeye dayanarak düzenleyeceği nitelik belgesi ile anlaşılacak.
- c) Son olarak verilen de dâhil olmak üzere, kararın kesinleştiği tarihten itibaren geriye doğru son bir yıl içinde toplamda otuz gün ve daha fazla oda hapsi veya hizmet yerini terk etmeme cezasına mahkum olmak veya en son aldığı disiplin cezasından geriye doğru son bir yıl içinde en az iki disiplin amirinden toplam sekiz defa veya daha fazla disiplin cezası almak.
- ç) Yasa dışı siyasi, yıkıcı ve bölücü faaliyetlerde bulunmak, tutum ve davranışlarıyla bu görüşleri benimsediği tespit edilmek.
- d) Sözleşmeli er olmak için gerekli nitelik ve şartlardan herhangi birini taşımadığı sonradan anlaşılacak veya sözleşme süresi içinde bu niteliklerinden herhangi birini kaybetmek.
- e) Yabancı uyruklu kişilerle yapılan evliliklerde, evlilikleri ilgili mevzuatta belirtilen esaslar dâhilinde Genelkurmay Başkanlığınca uygun görülmemek veya çeşitli nedenlerle Türk vatandaşlığını kaybetmek.
- f) Yetkili sağlık kurullarınca ilgili yönetmelik doğrultusunda verilen kararlara göre sözleşmeli erbaş ve er olarak göreve devamı mümkün olmamak.
- g) İstihdam edildikleri sınıf ve branşlarda görev yapamayacaklarına dair yetkili sağlık kurullarınca karar verilenlerden, idarece başka bir sınıfta istihdamına gerek duyulmamak.
- ğ) Herhangi bir suç sebebiyle doksan günden fazla tutuklu kalmak ve göreve başlama tarihinden önce işlediği 3 üncü maddede belirtilen bir suç nedeniyle soruşturması devam edenlerden, haklarında verilecek olan mahkûmiyet hükmü göreve başladıktan sonra kesinleşmiş olmak.

h) Güvenlik soruşturması olumsuz sonuçlanmak.”

### **3. 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname**

22.1.1990 tarih ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'de<sup>44</sup> kamu iktisadi teşebbüslerinde görev yapacak sözleşmeli personele ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. KHK'nın amaç ve kapsam başlıklı 1. maddesinde bu KHK ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarının düzenlendiği belirtilmiştir.

KHK'nın 3. maddesinde teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtilmiştir. Maddeye göre; teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda, devlet tarafından tahsis edilen kamu sermayesinin karlı, verimli ve ekonominin kurallarına uygun bir şekilde kullanılmasında bulunduğu teşkilat, hiyerarşik kademe ve görev unvanı itibariyle kuruluşunun karlılık ve verimliliğini doğrudan doğruya etkileyebilecek karar alma, alınan kararları uygulama ve uygulamayı denetleme yetkisi verilmiş asli ve sürekli görevler genel idare esaslarına göre yürütülür. Teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevleri ise; genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile ekli 1 sayılı cetvelde kadro unvanları gösterilen diğer personel eliyle gördürülür.

KHK'nın 3/c maddesine göre ise sözleşmeli personel; teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeli ifade etmekte olup sözleşmeli personelin işin niteliğine göre yılın veya günün belirli sürelerini kapsamak üzere kısmi zamanlı istihdamı da mümkündür.

399 sayılı KHK'nın devamında; işe alınacaklarda aranılacak şartlar, personelin ödev ve sorumlulukları, genel haklar, mali ve sosyal haklar, tabi olduğu yasaklar, çalışma saatleri ve izinleri ile disiplin cezaları

<sup>44</sup> Bkz.: 29.1.1990 tarihli Resmi Gazete.

ve görevden uzaklaştırma gibi konulara ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

#### **4. 5393 sayılı Kanun**

3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun<sup>45</sup> 49. maddesine göre belediyelerde de sözleşmeli personel istihdamı mümkündür. Maddenin 3. fıkrasına göre; belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Bunun yanında 49. maddenin 4. fıkrasında ise; avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabileceği düzenlenmiştir.

5. fıkra ise 3. ve 4. fıkra hükümleri uyarınca çalıştırılacak sözleşmeli personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmaz ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilemeyeceğine ilişkindir. Bu personel hakkında Belediye Kanunu'nda düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanacaktır.

#### **5. 375 sayılı KHK**

27.6.1989 tarih ve 375 sayılı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hakimler Ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu İle Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararna-

<sup>45</sup> Bkz.: 13.7.2005 tarihli Resmi Gazete.

me'ye<sup>46</sup> 703 sayılı KHK ile eklenen ek 26 ve 27. maddeler uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarında 657 sayılı Kanun'a bağlı olmaksızın sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir. Nitekim 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde Cumhurbaşkanlığında, bakanlıklarda ve kamu kurum ve kuruluşlarında 375 sayılı KHK uyarınca sözleşmeli personel istihdam edilebileceği düzenlenmiştir.

375 sayılı Kararname'nin "yerli veya yabancı sözleşmeli personel istihdamı" başlıklı ek 26. maddesine göre; Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla; 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, yerli veya yabancı personel tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak sözleşmeyle istihdam edilebilir.<sup>47</sup>

375 sayılı KHK'nın "sözleşmeli personel istihdamı" başlıklı ek 27. maddesinde ise 657 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında personel, yani memur, istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülenlere ait hizmetlerin 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği düzenlenmiştir.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Bkz.: 30.6.1989 tarihli Resmi Gazete.

<sup>47</sup> 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre; Adalet, Çevre ve Şehircilik, Gençlik ve Spor, Hazine ve Maliye, Kültür ve Turizm ve Milli Savunma Bakanlıkları ile Cumhurbaşkanlığı ofislerinde bu madde uyarınca sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü ise 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde 375 sayılı KHK'nın ek 26. maddesi uyarınca sözleşmeli personel istihdam edebileceği öngörülen kurum ve kuruluşlardan bazılarıdır.

<sup>48</sup> 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde bu madde uyarınca personel istihdamı öngörülen kamu kurum ve kuruluşları şunlardır: Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi, Türkiye Su Enstitüsü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Türk Akreditasyon Kurumu, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü.

### 6. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

10.7.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı merkez teşkilatında sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir. Kararname’nin 13 maddesinin 7. fıkrasında Sözleşmeli personel; 657 sayılı Kanun ile diğer Kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine bağlı kalınmaksızın, bu Kararname hükümlerine ve akdedilecek sözleşmeye göre istihdam edilen personel olarak tanımlanmıştır.

Kararname’nin sözleşmeli personele ilişkin hükümler başlıklı 14. maddesinde ise İdari İşler Başkanlığında, 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personele ilişkin hükümlerine bağlı kalınmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabileceği ve sözleşmeli personel hakkında, bu Kararnamede düzenlenmeyen ve sözleşmede yer almayan hususlarda sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin mevzuat hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir.

### III. Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Mevzuat

657 sayılı Kanun’un 4/B maddesine, 21.3.2006 tarih ve 5473 sayılı Kanun’un 3. maddesiyle yapılan değişiklik sonucu, “*Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılmaması hallerinde öğretmenlerin;*”<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Bu ifadenin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan davada ret kararı veren Anayasa Mahkemesi, sözleşmeli öğretmenlik statüsüne ilişkin aşağıdaki tespitlerde bulunmuştur:

“... sözleşmeli öğretmenler tarafından sunulacak eğitim ve öğretim hizmetlerinin, Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler olduğu açıktır. Bu durumda, söz konusu asli ve sürekli görevleri yerine getiren sözleşmeli öğretmenler de 'diğer kamu görevlileri' kapsamında yer almaktadır.

Devletin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu eğitim ve öğretim hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin kadrolu öğretmenler ya da Anayasa'nın 128. maddesindeki 'diğer kamu görevlileri' kapsamında yer alan sözleşmeli öğretmenler tarafından yürütülmesi yasa koyucunun takdirindedir.

...

Kadrolu öğretmenler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/A maddesine tabi memur statüsündeki kamu görevlileridir. Memur ile idare arasındaki ilişki, yasama organı tarafından, hizmetin gereklerine göre düzenlenmektedir. Bu ilişki, karşılıklı

ifadesi eklenerek zorunlu hallerde sözleşmeli öğretmen istihdamının yolu açılmıştır.

Bu değişikliğin ardından Milli Eğitim Bakanlığı; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/C maddesi kapsamında görev yapmakta olan kısmi zamanlı geçici öğreticilerin Kanun'un 4/B maddesi kapsamına alınarak sözleşmeli öğretmen statüsüne geçmesini sağlayan 2006/58 sayılı genelgeyi yayımlamıştır. Bu genelgeyle ülkemizde daha önce 657 sayılı Kanun'un 4/C maddesi uyarınca gerçekleşen sözleşmeli öğretmen istihdamı, Kanun'un 4/B maddesi kapsamında uygulanmaya başlanmıştır. Bu tarihten 2011 yılına kadar toplamda 70.000 civarı sözleşmeli öğretmen ataması yapılmış olup, 4.6.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 632 sayılı KHK<sup>50</sup> ile tüm sözleşmeli öğretmenlere müracaatları halinde kadroya geçme imkanı tanınmıştır.

### **A. 652 sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar Ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>51</sup>**

652 sayılı KHK'ya 25.7.2016 tarih ve 668 sayılı KHK'yla eklenen "ek madde 4" ile sözleşmeli öğretmen istihdamına ilişkin düzenleme

anlaşmaya dayanarak saptanmamaktadır. Ortada bir sözleşme yoktur. Memur ile kamu yönetimleri arasındaki hizmet ilişkileri kural tasarruflarla düzenlenmektedir. Memur, belirli bir statüde, nesnel kurallara göre hizmet yürütmekte, o statünün sağladığı aylık, ücret, atanma, yükselme, nakil gibi kimi öznel haklara sahip olmaktadır. Memuriyete giriş bir kadroya atanmakla gerçekleşmektedir.

Sözleşmeli öğretmenler ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesine tabi sözleşmeli personel statüsündeki kamu görevlileridir. Sözleşmeli personel, kamu hizmetinin insan unsurunun memurlardan (atamayla) oluşturulması ilkesine getirilmiş bir istisnadır. Memurlar, içeriği taraflarca belirlenemeyen bir statüye atanırken, sözleşmeli personel kamu hizmetine sözleşme ilişkisiyle bağlanmaktadır. Sözleşmeli personel istihdamı, özel meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç duyulması ve gereksinimin memur tipi istihdamla karşılanamayacak olması koşullarına bağlanmıştır." Anayasa Mahkemesinin E. 2008/54, K. 2011/45 sayı ve 10.3.2011 tarihli kararı, bkz.: 21.10.2011 tarihli Resmi Gazete.

<sup>50</sup> "Devlet Memurları Kanunu'nun 4 üncü Maddesinin (B) Fıkrası ile 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"

<sup>51</sup> Bu KHK'nin adı "Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" iken, 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nin 22. maddesiyle değiştirilmiştir.

yürürlüğe girmiştir. 7 fıkradan oluşan bu maddenin ilk fıkrasında; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamında yapılacak sözleşmeli öğretmen istihdamının ilk etapta “kalkınmada birinci derecede öncelikli” yörelerde uygulanacağı belirtilmiştir. Maddenin 2. fıkrasına göre ise; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (B) fıkrasında yer alan genel şartlar ile öğretmen kadrosuna atanabilmek için aranan özel şartları taşıyanların sözleşmeli öğretmen olarak atanmaları için KPSS (Kamu Personel Seçme Sınavı) sıralamaları sonucunda girecekleri sözlü sınavdan başarılı olmaları gerekmektedir. Ayrıca bu fıkroda sözleşmeli öğretmenliğe yapılan atamanın sözleşmenin imzalanmasıyla geçerlilik kazanacağı; sözleşme imzalanmadan herhangi bir hakkın doğmayacağı da özellikle vurgulanmıştır.

Maddenin son fıkrasında ise sözleşmeli öğretmenliğe atanmak üzere yapılacak başvuruların, sözlü sınava alınma koşullarının, sözlü sınav konularının, sözlü sınavın usul ve esaslarının, atama işlemlerinin ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer hususların Millî Eğitim Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

### **B. Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik**

652 sayılı Kanun'un ek 4. maddesinin son fıkrasında sayılan hususların düzenlenmesi amacıyla çıkarılan Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'te sözleşmeli öğretmen atama süreci başta olmak üzere sözleşmeli öğretmenlerin hak ve yükümlülükleri ile sözleşmeye ilişkin diğer hususlar detaylı bir şekilde ortaya konulmuştur.

Yönetmelik'e göre sözleşmeli öğretmen olarak atanmak üzere başvuruda bulunmak için 657 sayılı Kanun'un 48. maddesindeki genel şartlara<sup>52</sup> ek olarak Yönetmelik'in 5. maddesinde sayılan özel şartların<sup>53</sup> da

---

<sup>52</sup> 657 sayılı Kanun'da sayılan genel şartlar şunlardır:

- “1. Türk Vatandaşı olmak,
2. Bu Kanunun 40 ncı maddesindeki yaş şartlarını taşımak,
3. Bu Kanunun 41 nci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak,
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5. Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karış-

taşınması gerekmektedir. Belirtmek gerekir ki bu başvuru, esasen sadece ilgili kişinin sözleşmeli personel olma yönündeki iradesini belirten bir ön başvuru niteliğindedir. Zira bu başvurunun kabulüyle öğretmen adayı ancak sözlü sınava girmeye hak kazanabilir. Sözleşmeli öğretmen olarak atanma sonucu doğuran başvuru ise sözlü sınavdan başarılı olduktan sonra yapılan “atama başvurusu”dur.

Yönetmelik uyarınca genel ve özel şartları taşıyarak sözleşmeli öğretmen olarak atanmak üzere başvuruda bulunacaklar bakımından önem arz eden bir diğer aşama Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılacak duyurudur. Bu duyuru Yönetmelik’in 7. maddesi uyarınca yapılacak olup; sözleşmeli öğretmenlik için başvuracaklarda aranacak şartlar, başvuruda bulunacakların nitelikleri, başvuru yeri, süresi, başvuruda bulunacaklardan istenecek belgeler, sözlü sınav, sınav sonuçlarının açıklan-

---

tırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

6. Askerlik durumu itibariyle;

a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,

b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,

c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.

8. Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak.”

<sup>53</sup> Bu özel şartlar şunlardır:

“a) Mezun olunan yükseköğretim programının, Bakanlığın öğretmenliğe atanacakların tespitine ilişkin kararına göre atama yapılacak alana uygun olması,

b) Öğretmenliğe kaynak teşkil eden yükseköğretim programlarından mezun olanların ihtiyacı karşılamadığı alanlara atanacaklar hariç, Bakanlıkça uygun görülen pedagojik formasyon eğitiminin başarıyla tamamlanmış olması,

c) Yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olanların, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca yükseköğrenimlerinin ve/veya pedagojik formasyon belgelerinin yurt içindeki yükseköğretim kurumlarına veya programlarına denkliğinin kabul edilmiş olması,

ç) KPSS’den, atanacakları alanlar için belirlenen taban puan ve üzerinde puan almış olması,

d) Devlet memurluğundan veya öğretmenlik mesleğinden çıkarılmayı gerektiren bir ceza alınmamış olması.”

masına yönelik süreler, itiraz süreleri ve atama ile uygulamaya ilişkin diğer hususlar Bakanlıkça bu duyuru vasıtasıyla ilan edilecektir.

Bu durumda sözleşmeli öğretmen istihdamı bakımından Yönetmelik uyarınca öngörülen sürecin Bakanlıkça yapılan duyuru ile başladığı ve bu duyuruda yer verilen takvim doğrultusunda ilerlediği söylenebilir. Buna göre KPSS'ye girip yeterli puan alan bir sözleşmeli öğretmen adayı, 657 sayılı Kanun'un 48. maddesindeki genel şartlar ile Yönetmelik'teki özel şartları taşıması koşuluyla Bakanlıkça ilan edilen sürede ön başvurusunu yapacak ve bu başvurunun kabulü neticesinde sözlü sınava girmeye hak kazanacaktır. Sözlü sınavdan da başarılı olması durumunda ise sözleşmeli öğretmen olmak üzere tercihte bulunmaya hak kazanacak ve yapacağı tercihlerin ardından adayın sözleşmeli öğretmen olarak ataması gerçekleşecektir. 652 sayılı KHK'da bu atama işleminin ilgili açısından hak doğurmayacağı belirtildiğinden, atama işleminin ancak son aşama olan sözleşmenin imzalanmasıyla hak ve sonuçlar doğuracağını ve sürecin böylece tamamlanmış olacağını söyleyebiliriz.

### **1. Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'te Sözlü Sınava İlişkin Düzenlemeler**

Sözleşmeli öğretmen atamalarında sözlü sınav şartı 652 sayılı KHK ek madde 4'te yer almıştır. Maddede kısaca; genel ve özel şartları taşıyıp KPSS'den belli bir puan alan adayların sözlü sınavda da başarılı olmaları durumunda sözleşmeli öğretmen olarak atanmak üzere tercih yapmaya hak kazanacakları belirtilmiştir. Bunun yanında maddenin son fıkrasında yönetmelikle düzenleneceği belirtilen hususlardan biri de sözlü sınav olduğundan, sözlü sınava ilişkin detaylı konulara da Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'te yer verilmiştir.

Yönetmeliğin "tanımlar" başlıklı 4. maddesinde sözlü sınavın tanımını yapılmıştır. Buna göre sözlü sınav; Millî Eğitim Bakanlığınca sözleşmeli öğretmen adaylarına yönelik yapılan merkezi sınavı ifade etmektedir. Yönetmelik'te sözlü sınavın tanımı bu şekilde yapılmış olsa da Danıştayın sözlü sınav ile mülakat ayrımını ortaya koyduğu kararda da sözlü sınava ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Kararda şu ifadelere yer verilmiştir:

*"Davranış ve düşüncelere ilişkin bilgi edinme amacıyla bir kişiyle yapılan sorulu cevaplı görüşme olan mülakat, kamu görevlerine girişte yapılan yazılı sınavı tamamlayıcı nitelikte olup, yazılı sınavla bilgisi*

*ölçülen kişilerin, adayın mesleğe uygun tavır ve davranışlara, yeteneğe ve kültürel birikime sahip olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılmaktadır. Sözlü sınav ise, amacı bakımından yazılı sınava benzemekte olup, bilgi ölçme amacıyla yapılmaktadır. Ancak sözlü sınava ilişkin benzer düzenlemelere yer veren bazı yasa ve yönetmeliklerde sözlü sınav tabi tutulacak adayların bilgi yanında mesleki ehliyete yönelik diğer özel niteliklere de sahip olunup olunmadığı yönünden değerlendirmeye tabi tutulacağına ilişkin düzenlemelere yer verildiği, dolayısıyla yazılı sınavın tamamlayıcısı olan sözlü sınavın ölçme ve değerlendirme bakımından mülakatı da kapsadığı sonucuna varılmaktadır.”<sup>54</sup>*

Bu karar doğrultusunda Yönetmelik’te nasıl tanımlanırsa tanımlansın, sözlü sınavı mülakattan ayıran en önemli unsurun; sözlü sınavın bilgi ölçme amacıyla ve yazılı sınavın tamamlayıcısı olarak uygulanan bir sınav olma niteliği olduğu söylenebilir.

Yönetmelik’in 9. ve 10. maddelerinde sözlü sınav komisyonunun oluşumu, komisyonun toplantı yeter sayısı ve görevleri ile sözlü sınav puanının hesaplanması usulü düzenlenmiştir. Buna göre; sözlü sınav komisyonu, üye tam sayısı ile toplanır ve asıl üyenin bulunmadığı toplantıya Komisyon başkanının çağrısı üzerine yedek üye katılır. Sınava giren adayın başarı puanı ise her üyenin verdiği puanın aritmetik ortalaması alınarak hesaplanır. Ayrıca sınavları Yönetmelik’te belirtilen konularda, Bakanlıkça hazırlanan ve sınav merkezlerine gönderilen sorular üzerinden yapmak, değerlendirmek ve sözlü sınava ilişkin itirazları sonuçlandırmak sözlü sınav komisyonunun asli görevleri olarak belirlenmiştir.

Yönetmelik’te sözlü sınavın konuları ve ağırlıkları ise şu şekilde belirlenmiştir: (md. 11).<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Bkz.: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun YD İtiraz No: 2017/875 sayılı ve 14.9.2017 tarihli kararı, <https://www.memurlar.net/haber/735606/danistay-dan-sozlesmeli-ogretmen-sozlu-sinavlariyla-igili-sok-karar.html>, erişim tarihi: 28.3.2019.

<sup>55</sup> 11. madde 28.3.2018 tarihinde değiştirilmiş olup maddenin önceki hali şu şekildeydi:

“Sözlü sınav konuları ve ağırlıkları şunlardır:

- Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü: %25,
- İletişim becerileri, özgüveni ve ikna kabiliyeti: %25,
- Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı: %25,

- a) Eğitim bilimleri ve genel kültür: %20,
- b) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü: %20,
- c) İletişim becerileri, özgüveni ve ikna kabiliyeti: %20,
- ç) Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı: %20,
- d) Topluluk önünde temsil yeteneği ve eğitimcilik nitelikleri: %20.

Yönetmelik uyarınca KPSS sonucunda her alan için oluşan puan sıralamasına göre en yüksek puan alandan başlamak üzere, alanlar için belirlenen kontenjan sayısının üç katı aday sözlü sınava çağrılır. Son sıradaki adayla aynı puana sahip olan adaylar da sözlü sınava çağrılır (md. 12/1). Diğer yandan sözleşmeli öğretmenliğe atama için yapılacak sözlü sınava katılmaya hak kazanan adaylar, sözlü sınav komisyonunca yüz tam puan üzerinden değerlendirilir. Bu değerlendirme sonucunda sözlü sınavda 60 ve üzerinde puan alanlar başarılı sayılır ve sözleşmeli öğretmenliğe atanmak üzere tercih yapma hakkına sahip olur (md. 12/1).

Yönetmelik'in "Sözlü sınav sonuçlarının ilanı ve itiraz" başlıklı 13. maddesinde ise sınav sonuçlarının tüm sınavların tamamlanmasını takiben duyuruda belirtilen süre içinde Bakanlıkça ilan edileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; sınav sonuçlarına sonuçların açıklanmasını takiben duyuruda belirtilen süre içinde ve sınava girilen sınav merkezinin bulunduğu il millî eğitim müdürlüğünde itiraz edilebilir. Yapılan itirazlar sözlü sınav komisyonunca incelenerek oy çokluğu ile karara bağlanır ve itiraz sonuçları, ilgili il millî eğitim müdürlüklerince itiraz sahiplerine duyurulur.

---

ç) Topluluk önünde temsil yeteneği ve eğitimcilik nitelikleri: %25"

Söz konusu yönetmelik değişikliğinin gerekçesi Danıştay'ın 14.9.2017 tarihinde verdiği yürütmenin durdurulması kararıdır. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir:

"... dava konusu Yönetmeliğin dayanağı olan Kanun Hükmünde Kararname hükmünde açıkça "sözlü sınav" şeklinde yapılan düzenlemeye uygun olarak Yönetmeliğin 11. maddesinin başlığında da "sözlü sınav" ibaresine yer verildiği halde, madde içeriğinde sadece mülakata yönelik değerlendirmelere yer verilmiş olup, sözlü sınavının amacı olan bilgi ölçmeye yönelik hususlara yer verilmediğinden, anılan maddede bu nedenle hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Bkz.: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun YD İtiraz No: 2017/875 sayılı ve 14.9.2017 tarihli kararı. Bakanlık, düzenlemeyi Mahkeme kararına uygun hale getirmek amacıyla maddeye "Eğitim bilimleri ve genel kültür: %20" ifadesini eklemiş, diğer değerlendirme kriterlerinin ağırlıklarını da %20 olarak belirlemiştir.

## **2. Sözlü Sınavda Başarısız Sayılma**

Sözlü sınava katılan bir adayın başarısız sayılması, Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik uyarınca oluşan sınav komisyonu üyelerinin adayın sınav performansını değerlendirmeleri sonucu vermiş oldukları puanların aritmetik ortalamasının 60 puanın altında kalması durumunda söz konusu olur. Komisyon üyelerinin adayı hangi ölçütler bakımından değerlendireceği ise Yönetmelik'in 11. maddesinde sayılmıştır. Bunlar, yukarıda da belirtildiği üzere, sözlü sınava giren adayın; eğitim bilimleri ve genel kültür alanındaki bilgi düzeyi, bir konuyu kavrayıp özetleme ve ifade yeteneği, muhakeme gücü, iletişim becerisi, özgüveni ve ikna kabiliyeti, bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı, topluluk önünde temsil yeteneği ve eğitimcilik nitelikleridir. Bu durumda sözleşmeli öğretmen olarak atanmak üzere başvuru yaptıktan sonra sözlü sınava giren bir adayın bu sınavdan başarısız sayılma gerekçeleri bakımından idarenin bağlı yetki içinde olduğunu söylemek mümkündür. Zira sınav komisyonunun yukarıda sayılan değerlendirme kriterleri dışında herhangi bir sebeple adaya düşük not vermesi, Yönetmelik uyarınca, mümkün değildir.

## **3. Bakanlığın Uygulamasıyla Ortaya Çıkan Sorun**

Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'teki bu düzenlemelere karşılık 2019 yılı Şubat ayında yapılan sözleşmeli öğretmen atamalarında, KPSS'den yüksek puan alarak sözlü sınava çağrılan adayların güvenlik soruşturmalarının olumsuz sonuçlandığı gerekçesiyle sözlü sınavdan başarısız sayıldıkları medyaya yansımıştır.<sup>56</sup> Konunun ken-

---

<sup>56</sup> Bkz.: Sevilay Yılman, "KPSS mülakatı ile ilgili bu iddialar doğru mu Sayın Bakan?", 04.2.2019, <https://www.haberturk.com/yazarlar/sevilay-yilman-2383/2340100-kpss-mulakati-ile-igili-bu-iddialar-dogru-mu-sayin-bakan>, erişim tarihi: 29.3.2019. Aynı yazar bu yazıdan iki gün sonra yazdığı başka bir köşe yazısında Milli Eğitim Bakanlığında iki üst düzey yetkili tarafından arandığını ve kendisine: "Aralarında yazınızda belirttiğiniz gibi yazılı sınavda Türkiye derecesi bulunan adaylar dahil, yeter puan alanların mülakatta düşük not verilerek elenmelerinin tek nedeni yapılan güvenlik soruşturmasını geçememiş olmalarıdır. KPSS yazılı sınavında yeter puan alıp da mülakatta düşük puan verilenlerin tamamı bu kapsamdaki adaylardır." denildiğini ifade etmiştir. Bkz.: "Türkiye l'incisi de olsan KPSS'de elenebilirsin! Çünkü...", 06.2.2019, <https://www.haberturk.com/yazarlar/sevilay-yilman-2383/2345101-turkiye-lincisi-de-olsan-kpssde-elenebilirsin-cunku>, erişim tarihi: 29.3.2019.

disine sorulması üzerine Milli Eğitim Bakanı da TBMM Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonunda yaptığı konuşmada bu hususu ikrar etmiştir. Milli Eğitim Bakanı, Meclis tutanaklarına yansıyan ifade-sinde; örneğin KPSS'den 90 almış birinin sözlü sınavdan 58 alması ve dolayısıyla bu kişinin KPSS puanının ikincil vaziyette kalması için “su-çun şahsiliğine yönelik olmak kaydıyla bir kişiyle ilgili bir resmî dokü-man olması”nın yeterli olacağını belirtmiştir.<sup>57</sup>

Milli Eğitim Bakanı konuşmasında bilhassa kendi bakanlığı dö-ne-minde yapılan sınavlar bakımından “suçun şahsiliği bağlamında herhan-gi bir husus” olmadığı durumlarda adaylara KPSS'den aldıkları puanlara yakın puanlar verilmesinin idari bir uygulama olduğunu, bu konuda çok hassas davrandıklarını ve bu durumun her şeyden önce adil olmalarının gereğiyle ilgili olduğunu da ifade etmiştir. Bu açıklamalardan; Milli Eği-tim Bakanlığının, tesis ettiği işlemlerde bu hususu açıkça belirtmese de, ilgili mevzuat uyarınca yapmış olduğu güvenlik soruşturması sonuçlarını sözleşmeli öğretmen atama sürecinde yaptığı sözlü sınavın sonuçlarına yansıtacak şekilde bir uygulamaya gittiği anlaşılmaktadır. Diğer bir de-yişle Milli Eğitim Bakanlığının ilgili adayın sözlü sınavdan başarısız sayılmasına ilişkin tesis ettiği işlemin sebep unsurunu, Yönetmelik'e aykırı şekilde, “güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması” oluş-turmaktadır<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Milli Eğitim Bakanı Ziya Selçuk'un konuşmasının ilgili kısmı şu şekildedir: “Bu anlamda, KPSS'yle ilgili, vesaire birtakım sınavlar vesaire. Eğer, suçun şahsiliğine yönelik olmak kaydıyla bir kişiyle ilgili bir resmî doküman varsa, bu kişinin KPSS'si ikincil vaziyette kalıyor ama suçun şahsiliği bağlamında herhangi bir husus yoksa 90 almış bir kişiye asla 58 verilmez, asla böyle bir fark, bir tane örnek gösteremezsiniz. Bunu son sınavlar için yani benim bulunduğum dönem için söylüyorum. Bu konuda çok hassas davranıyoruz. Bu konu bizim her şeyden önce adil olmamızın gereğiyle ilgili bir konu.”

Bkz.: Türkiye Büyük Millet Meclisi Millî Eğitim, Kültür, Gençlik Ve Spor Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem: 27, Yasama Yılı: 2, Toplantı No: 3, Tarih: 6.2.2019, s. 40. [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2264](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2264), erişim tarihi: 29.3.2019.

<sup>58</sup> Aynı yönde: BALMUK, Maksut: “Sözlü sınavın amacı güvenlik soruşturmasına göre elemek olmamalıdır”, [www.memurlar.net](http://www.memurlar.net), 11.2.2019, <https://www.memurlar.net/haber/808066/sozlu-sinavin-amaci-guvenlik-sorusturmasina-gore-elemek-olmamalidir.html>, erişim tarihi: 21.4.2019.

Öte yandan Bakanın söz konusu açıklaması ister istemez; “güvenlik soruşturması yönünden hakkında herhangi bir tespit ya da belge bulunmayan bir aday bakımından KPSS puanı esas alınıp sözlü sınavda KPSS puanına çok yakın puan verilmesi yönünde bir uygulama varsa, sözlü sınav niye yapılıyor?” sorusunu akıllara getirmektedir. Bu sorunun ise on binlerce kişinin sözleşmeli öğretmen olarak atandığı bir sistemde sözlü sınav yapılmasının isabetli olup olmadığı hususuyla alakalı olduğunu söylemek de mümkündür.

Bu noktada güvenlik soruşturmasına ilişkin düzenlemelerin Anayasaya uygun olup olmadığı ya da güvenlik soruşturmasının ilgili mevzuata ve usulüne uygun şekilde yapılıp yapılmadığından bağımsız olarak güvenlik soruşturması neticesinde yapılan tespitler ya da elde edilen bilgi ve belgelerin sözlü sınavın sonuçlarına gerekçe teşkil et(tiril)mesinin hukukiliği bir sorun olarak karşımıza çıkar. Diğer bir deyişle bu sorun, adayın sözlü sınavdan başarısız sayılması yönünde tesis edilen idari işlemin sebep unsurunun ilgili mevzuat uyarınca ne olabileceği veya ne olamayacağı sorunudur.

#### **IV. Sözleşmeli Öğretmen Atamalarında Güvenlik Soruşturması**

##### **A. Güvenlik Soruşturmasının Hukuki Niteliği ve İlgili Düzenlemeler**

###### **1. Tanım ve Yasal Dayanak**

Kamu görevlilerinin Devlete sadakat yükümlüklerinin yerine getirilmesini sağlama araçlarından biri olarak kabul edilen<sup>59</sup> güvenlik soruşturmasının, kamu görevlilerinin bu yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirebileceklerinin ve bu bakımdan Devlet nezdinde ne kadar güvenilebilir olduklarının<sup>60</sup> tespiti amaçlı yapılan bir soruşturma olduğu söylenebilir.<sup>61</sup> Güvenlik soruşturmasının hukukumuzdaki yasal dayanağı ise

<sup>59</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar: “Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Devlete Sadakat Yükümlülüğü”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 93, 11.5.2017, Ankara, sa. 15-34, s. 27 vd.

<sup>60</sup> KARAN, Nur: Devlet Memurluğunun Sona Ermesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s. 24.

<sup>61</sup> ŞANLI ATAY ise sadakat yükümlülüğünün yerine getirilip getirilmediğinin saptanma aracının mevzuatta düzenlenmiş biçimiyle güvenlik soruşturması olamayacağı görüşündedir. Bkz.: ŞANLI ATAY, Yeliz: “Memurluğa Girişin Genel Bir Şartı Olarak Güvenlik Soruşturması”, İnsan Hakları Yıllığı, C. 34, 2016, sa. 43-75, s. 61.

26.10.1994 tarih ve 4045 sayılı “Güvenlik Soruşturması, Bazı Nedenlerle Görevlerine Son Verilen Kamu Personeli İle Kamu Görevine Alınmayanların Haklarının Geri Verilmesine Ve 1402 Numaralı Sıkıyönetim Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”dur<sup>62</sup>. Ne var ki bu kanunda güvenlik soruşturmasının tanımı yapılmadığı gibi güvenlik soruşturmasının uygulanma usul ve esaslarına ilişkin neredeyse hiçbir düzenleme de getirilmemiştir. Ancak Kanun’un 1. maddesi güvenlik soruşturmasının kimler hakkında yapılacağını düzenlemesi bakımından önemlidir. Buna göre güvenlik soruşturması; kamu kurum ve kuruluşlarında, yetkili olmayan kişilerin bilgi sahibi olmaları halinde devlet güvenliğinin, ulusal varlığın ve bütünlüğün, iç ve dış menfaatlerin zarar görebileceği veya tehlikeye düşebileceği bilgi ve belgelerin bulunduğu gizlilik dereceli birimler ile Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, jandarma, emniyet, sahil güvenlik ve istihbarat teşkilatlarında çalıştırılacak kamu personeli ve ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde çalışacak personel hakkında yapılmaktadır.

Güvenlik soruşturmasının tanımı ise Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği’nin<sup>63</sup> 4/g maddesinde yapılmıştır. Buna göre güvenlik soruşturması; *“kişinin kolluk kuvvetleri tarafından halen aranıp aranmadığının, kolluk kuvvetleri ve istihbarat ünitelerinde ilişkisi ile adli sicil kaydının ve hakkında herhangi bir tahdit olup olmadığının, yıkıcı ve bölücü faaliyetlerde bulunup bulunmadığının, ahlaki durumunun, yabancılar ile ilgisinin ve sır saklama yeteneğinin mevcut kayıtlardan ve yerinden araştırılmak suretiyle saptanması ve değerlendirilmesi”*dir. Bunun yanı sıra doktrinde 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 iletilmesi”* şeklinde tanımlanmıştır.<sup>64</sup> Öte yandan güvenlik soruşturmasının amacının; kişinin, bir kamu hürriyetini kullanmasının sakıncalı olup olmadığını saptamak ve bu hürriyetin kullanımına buna göre izin vermek olduğu da belirtilmiştir.<sup>65</sup> Bunun sonucunda ise kişinin kendisinin de “sakıncalı” kategorisine girebileceği ve Anayasa’da yer

<sup>62</sup> Bkz.: 3.11.1994 tarihli Resmi Gazete.

<sup>63</sup> Bkz.: 12.4.2000 tarihli Resmi Gazete.

<sup>64</sup> KARAHANOGULLARI, Onur: “Güvenlik Soruşturması”, AÜSBFD, c. 53, S. 1-4, 1998, sa. 159-185, s. 165.

<sup>65</sup> KARAHANOGULLARI, a.g.m., s. 165.

alan temel hak ve özgürlükleri kullanamama gibi bir durumla karşı karşıya kalabileceği ifade edilmiştir.<sup>66</sup>

15 Temmuz darbe girişiminden sonraki süreçte 3.10.2016 tarih ve 676 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 74. maddesiyle yapılan ve 1.2.2018 tarihinde TBMM tarafından aynen kabul edilen değişiklikle "Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak" devlet memurluğuna girişte aranan genel şartlar arasına dahil edilmiştir.<sup>67</sup> Böylelikle güvenlik soruşturmasının uygulama alanı; meslek, sınıf ya da branş ayırt edilmeksizin kamu hizmetine girecek herkesi kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

## **2. Kanunla Düzenlenme Şartı Bakımından Güvenlik Soruşturması**

Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklere ilişkin sınırlamaların kanunla yapılması gerekir. Kanunla yapılması gereken bir düzenlemenin idarenin düzenleyici işlemleriyle yapılmasının öngörülmesi ise yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ihlali anlamına geleceğinden Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık teşkil eder. Bu noktada güvenlik soruşturmasına ilişkin bir kanunun çıkarılmış olması başlı başına yeterli olmayıp, bu kanunda temel hak ve özgürlüklere müdahale sonucunu doğuracak hususlara da yer verilmiş olması gerekir.

Güvenlik soruşturmasının yasal dayanağını oluşturan 4045 sayılı Kanun'un 1. maddesinde; Devletin güvenliğini, ulusun varlığını ve bütünlüğünü iç ve dış menfaatlerinin zarar görebileceği veya tehlikeye düşebileceği bilgi ve belgeler ile gizlilik dereceli kamu personeli ile meslek gruplarının tespitinin, birim ve kısımların tanımlarının yapılmasının, güvenlik soruşturmasının ve arşiv araştırmasının usul ve esasları ile bunu yapacak merciler ve üst kademe yöneticilerinin kimler olduğunun Bakanlar Kurulunca<sup>68</sup> yürürlüğe konulacak yönetmelik ile düzenleneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin kanunla düzenleme açısından ortaya koyduğu kriterler<sup>69</sup> de dikkate alındığında ülkemizde

<sup>66</sup> KARAHANOGULLARI, a.g.m., s. 183.

<sup>67</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz.: ŞANLI ATAY, a.g.e.

<sup>68</sup> "Bakanlar Kurulu" ifadesi daha sonra "Cumhurbaşkanı" olarak değiştirilmiştir.

<sup>69</sup> Bu kriterlerin ortaya konulduğu kararlarda Anayasa Mahkemesi şu ifadeleri kullanmaktadır: "Anayasa'da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri

güvenlik soruşturmasının kanunla düzenlenmiş olduğunu söylemek mümkün değildir.<sup>70</sup>

Bu husus, Anayasa Mahkemesinin özel hayatın gizliliğinin ihlaline hükmettiği yakın tarihli bir bireysel başvuru kararında şu şekilde ifade edilmiştir:

*“4045 sayılı kanun sadece hangi kamu görevlileri bakımından güvenlik soruşturması yaptırılacağını düzenlemiş, bunun dışındaki tüm düzenlemeleri ise bir yönetmeliğe bırakmıştır. İlgili Yönetmelik hükümlerine bakıldığında Yönetmeliğin de güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının nasıl ve ne şekilde yapılacağı konusunda hiçbir düzenleme içermediği, bu konunun soruşturma ve araştırma yapmaya yetkili makamların görev talimatlarına bırakılmış olduğu görülmektedir.*

...

*Bu saptamalar ışığında 4045 sayılı Kanun’un temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını içeren konuyla ilgili temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olduğundan söz etmek mümkün değildir. Kanun’un ve ilgili Yönetmeliğin kişisel verilerin kayıt, muhafaza ve kullanımını içeren tedbirlerin kapsamını ve uygulanmasını düzenleyen özellikle süre, toplama, kullanım, üçüncü kişilerin erişimi, verilerin gizliliği, bütünlüğü ve imhası konusundaki usullere ilişkin, muhataplarının yetki aşımı ve keyfiliğe karşı yeteri kadar güvenceye sahip olmalarını sağlayacak açık ve detaylı kuralları içermediği tespit edilmektedir.”<sup>71</sup>*

Anayasa Mahkemesi, kararda güvenlik soruşturması kapsamında istenen bilgi ve belgelerin özel hayatın gizliliğine müdahaleye yol açabilecek nitelikte oldukları gerekçesiyle güvenlik soruşturmasına ilişkin

---

mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanmaları, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.” Anayasa Mahkemesinin E. 2014/177, K. 2015/49 sayı ve 14.5.2015 tarihli kararı, 11.6.2015 tarihli Resmi Gazete; Anayasa Mahkemesinin E. 2013/50, K. 2015/38 sayı ve 1.4.2015 tarihli kararı, 15.4.2015 tarihli Resmi Gazete; Anayasa Mahkemesinin E. 2014/133, K. 2014/165 sayı ve 30.10.2014 tarihli kararı, 10.1.2015 tarihli Resmi Gazete.

<sup>70</sup> KARAHANOĞULLARI, a.g.m., s. 174-175.

<sup>71</sup> Anayasa Mahkemesinin, B.N. 2014/7256 sayı ve 27.2.2019 tarihli kararı, prg. 88,90, 27.3.2019 tarihli Resmi Gazete.

konuların kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir.<sup>72</sup> Ne var ki 4045 sayılı Kanun'da güvenlik soruşturmasının yapılmasına ilişkin usul ve esaslara yer verilmemiş; bu durumu da Mahkeme, kanunla düzenleme şartının ihlali olarak nitelemiştir.

6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun 6. maddesinde güvenlik soruşturması aşamasında yetkili makamların talep edebileceği; siyasi düşünce, dernek, vakıf ya da sendika üyeliği ile ceza mahkûmiyeti ve güvenlik tedbirleriyle ilgili veriler, "özel nitelikli kişisel veri" kategorisinde yer almış<sup>73</sup> ve bu verilerin kanunlarda öngörülen hâllerde ilgili kişinin açık rızası aranmaksızın işlenebileceği belirtilmiştir. Diğer bir deyişle 6. maddede, kanunlarda öngörülme hallerde söz konusu verilerin işlenmesi durumunda hukuka aykırılığın doğacağı kabul edilmiştir. Bu nedenle güvenlik soruşturması yapılırken, özel nitelikteki veri kapsamında yer alan bilgilerin işlenebileceğine ilişkin bir kanun hükmü bulunmadığından Anayasa Mahkemesi kararının isabetli olduğunu belirtmek gerekir. Aynı şekilde kamu görevine girme ve bu görevlerde devam edebilme açısından son derece önemli bir aşama haline gelen güvenlik soruşturması ile Anayasa'nın 70. maddesinde düzenlenen kamu hizmetlerine girme hakkı arasındaki ilişki<sup>74</sup> bakımından da güvenlik soruşturmasına ilişkin düzenlemelerin Anayasa'nın 13. maddesi gereği detaylı bir şekilde kanunla yapılması gerektiği vurgulanmalıdır.<sup>75</sup>

### **3. Güvenlik Soruşturması Ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği**

4045 sayılı Kanun'da Bakanlar Kurulu tarafından düzenleneceği belirtilen konuların bir kısmına 4045 sayılı Kanun'un 1. maddesine dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "Güvenlik Soruşturması Ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği"nde de yer verilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, yukarıda zikredilen bireysel başvuru kararında bu yö-

<sup>72</sup> ŞANLI ATAY da Güvenlik soruşturmasının başlıca yöneldiği hakların 'özel hayatın gizliliği' ve 'kişisel verilerin korunması hakkı' olduğunu belirtmiştir. Bkz.: ŞANLI ATAY, s. 50.

<sup>73</sup> Nitekim ŞANLI ATAY; Güvenlik soruşturmasında yer alan bilgilerin tamamının 'kişisel veri', büyük kısmının da 'özel nitelikli kişisel veri' olduğunda kuşku olmadığını ifade etmiştir. Bkz.: ŞANLI ATAY, s. 64.

<sup>74</sup> SEZER, Yasin: Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006, s. 160.

<sup>75</sup> KARAHANOGULLARI, a.g.m., s. 176; KARAN, s. 24-25.

netmeliğin güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının nasıl ve ne şekilde yapılacağı konusunda hiçbir düzenleme içermediğini vurgulamıştır.<sup>76</sup> Bu durumda bu yönetmelik uyarınca işlem tesis edilerek göreve başlatılmayan ya da görevi sona erdirilen kişilerin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK)'nun 7/4. maddesindeki<sup>77</sup> imkandan yararlanarak haklarında tesis edilen birel işlemle birlikte Güvenlik Soruşturması Ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'nin de, eksik düzenleme gerekçesiyle, iptalini isteyebilecekleri açıktır.

Bu istemde Anayasa'nın 152. maddesindeki düzenleme uyarınca somut norm denetimi yolu kullanılarak, Anayasa Mahkemesi kararındaki tespitler doğrultusunda ve kanunla düzenleme şartının ihlali bakımından 4045 sayılı Kanun'un ilgili maddesinin Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptali talep edilebilir. Kaldı ki; Anayasaya aykırılık iddiasında bulunulmasa, bu iddia davaya bakmakta olan mahkeme tarafından ciddi görülme ya da nihayet Anayasa Mahkemesi iptal kararı vermese dahi Yönetmelik'in yargısal denetimi sonucunda yine Anayasa Mahkemesi kararında yer verilen hususlar çerçevesinde eksik düzenleme nedeniyle tamamen iptali söz konusu olabilir. Zira Yönetmelik'te kanunun amir hükmüne rağmen güvenlik soruşturmasına ilişkin usul ve esasların düzenlenmediği ortadadır. Bu durumda idarenin güvenlik soruşturmasına ilişkin yeni bir düzenleme yapma zorunluluğu doğacağı söylenebilir. Öte yandan bu aşamada kanun koyucunun 4045 sayılı Kanun'da değişiklik yapmak suretiyle güvenlik soruşturmasının yasallığını sağlama yoluna gitmek isteyebileceği de unutulmamalıdır.

#### 4. Yönetmelik Değişikliğinin Değerlendirilmesi

Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'nin 1. maddesinde 25.10.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 228 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yapılan değişiklikle güvenlik soruşturmasının "ilk defa veya yeniden kamu hizmeti ve görevlerine atanacaklar" bakımından da yapılması öngörülmüştür. Böylece 657 sayılı Kanun'un 48.

<sup>76</sup> Bkz.: Anayasa Mahkemesinin B.N. 2014/7256 sayı ve 27.2.2019 tarihli kararı, prg. 88.

<sup>77</sup> İlgili madde şu şekildedir:

"İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz."

maddesinde yapılan yeni düzenlemeye, 4045 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan bir yönetmelikte yapılan değişiklik yoluyla uygulama imkanı kazandırılmak istenmiştir.

Devlet memurluğuna girişte aranacak genel nitelikte bir şartın uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi bakımından isabetli olsa da Yönetmelik'teki bu düzenlemenin (4045 sayılı Kanun'da da aynı doğrultuda bir değişiklik yapılmadığı sürece) dayanağı olan 4045 sayılı Kanun'un 1. maddesinin kapsamını genişletici hükümler içermesi nedeniyle konu unsuru yönünden hukuka aykırılığı ileri sürülebilir.<sup>78</sup> Zira 4045 sayılı Kanun uyarınca güvenlik soruşturması; gizlilik dereceli birimler ile Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, jandarma, emniyet, sahil güvenlik ve istihbarat teşkilatlarında çalıştırılacak kamu personeli ve ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde çalışacak personel hakkında yapılabilecekken Yönetmelik'te bu personele ek olarak "ilk defa veya yeniden kamu hizmeti ve görevlerine atanacaklar" hakkında da güvenlik soruşturması yapılacağı düzenlenmiştir.

Söz konusu hukuka aykırılık iddiasına karşılık; bir yönetmeliğin sadece dayanak Kanun'daki hükümlerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılacağına ilişkin Anayasa'da bir kural olmadığı ve Güvenlik Soruşturması Ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'nin 1. maddesinin 657 sayılı Kanun'un 48/A-8. maddesinin uygulanmasını sağladığı, dolayısıyla da herhangi bir hukuka aykırılığın söz konusu olmadığı savunması yapılabilir. Zira Anayasa'nın 124. maddesinde "*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.*" hükmü yer almakta olup 657 sayılı Kanun'un, yürütme organı vasfını haiz Cumhurbaşkanının "görev alanını ilgilendiren bir kanun" olmadığı söylenemez. Ne var ki böyle bir yorum neticesinde herhangi bir yönetmelik maddesinin dayanak kanun dışındaki herhangi bir kanunla irtibatının doğrudan ya da dolaylı olarak sağlandığının iddia edilebilmesi mümkün hale gelir. Bu durum ise bir kanunla o kanunun uygulanmasını sağlamak

---

<sup>78</sup> GÜNDAY, s. 159. Danıştayın, idarece kanunun kapsamının genişletilmesi durumunda düzenleyici işlemin hukuka aykırı hale geleceği yönünde verdiği kararlar için bkz.: GÖÇGÜN, Muhammed: İdari İşlemin Konu Unsuru, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2017, s. 170.

üzere çıkarılacak yönetmelik arasında Anayasa uyarınca bulunması gereken ilişkinin Anayasa koyucunun amaç ve iradesine uygun şekilde kurulamamasına neden olur.

Yönetmelik'teki değişikliğin hukuka uygunluğu değerlendirilirken şüphesiz 657 sayılı Kanunla 4045 sayılı Kanun arasındaki ilişkinin mahiyeti de ortaya konulmalıdır. Zira 657 ve 4045 sayılı kanunlar arasındaki genellik-özellik ve önceki tarihli kanun-sonraki tarihli kanun ilişkisinin ve bu ilişki çerçevesinde uygulanacak kanun hükmünün tespiti, Yönetmelik'in uygulanması hususunda yaşanabilecek belirsizliğin bertaraf edilmesinde önemli rol oynayabilir. Diğer bir deyişle güvenlik soruşturmasına ilişkin mevzuatın uygulanması noktasında çıkabilecek sorun, normların çatışması durumunda hangi normun uygulanacağına ilişkin ilkeler yoluyla çözülebilir. Şöyle ki; normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde yer alan ve aynı konuyu düzenleyen hukuk kuralları arasında bir çatışma söz konusu olduğunda bu çatışmanın ve somut olaya hangi hukuk kuralının uygulanacağı hususundaki belirsizliğin ortadan kaldırılması amacıyla bazı ilkeler ortaya konulmuştur. Bu ilkeler, ele aldığımız düzenlemeler bakımından aynı konuyu düzenleyen kanunlar söz konusu olduğunda önem arz etmektedir. Buna göre öncelikle iki kanun arasında genellik-özellik ilişkisi olup olmadığı ve ayrıca sonraki tarihli kanun-önceki tarihli kanun ilişkisinin ortaya konulması gerekmektedir. Zira bilindiği üzere “özel kanun genel kanunları ilga eder” (*lex specialis derogat legi generali*) ilkesine göre özel nitelikteki bir kanunda yer alan kural/düzenleme, aynı konudaki genel nitelikte bir kanunun uygulanma imkanını ortadan kaldırır. Buna karşılık her iki kanunun da genel ya da özel nitelikte olması durumunda, yani iki kanun arasında genellik-özellik ilişkisi bulunmadığı durumlarda ise “sonraki kanun önceki kanunları ilga eder” (*lex posterior derogat legi priori*) ilkesine göre sonraki tarihli kanun aynı konudaki daha önce yürürlüğe konulmuş bir yasal düzenlemeye nazaran öncelikle uygulanır.

Bununla birlikte sonraki tarihli genel nitelikteki kanunun önceki tarihli özel nitelikteki kanun karşısındaki durumu, yani iki kanun arasında hem genellik-özellik ilişkisi hem de öncelik-sonralık ilişkisi bulunduğu durumlarda hangi kanunun uygulanması gerektiği hususu net değildir.<sup>79</sup> Bu durumda öncelikle; “bir genel hüküm, önceden özel olarak ön-

<sup>79</sup> GÖZLER, Kemal: “Yorum İlkeleri”, Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, Ankara, KHP ve TBB Ortak Yayını, 2013, sa.15-119, s. 104.

görülmüş şeyleri sona erdirmez” (*generalis clausula non porrigitur ad ea quae antea specialiter sunt comprehensa*) ilkesi gereğince sonraki tarihli genel nitelikteki kanunun önceki tarihli özel kanunu ilga edemeyeceği kabul edilmiştir. Bununla beraber bu noktada en isabetli çözümlün, kanun koyucunun sonraki tarihli genel nitelikteki kanunu yürürlüğe koyarken taşıdığı niyet ve iradenin tespit edilmesi olduğu söylenebilir. Zira bu durumda kanun koyucunun konuya ilişkin yeni bir bakış açısı geliştirmesi ve bu bakış açısıyla önceki tarihli özel nitelikteki kanun hükmünün bertaraf edilmesi şeklinde bir iradenin tecelli etmesi söz konusu olabilir. Bu durumun varlığı halinde ise doktrinde ağırlıklı olarak; iki norm arasındaki çatışmanın sonraki tarihli genel nitelikteki kanunun uygulanarak sona erdirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.<sup>80</sup>

İncelediğimiz konu açısından 657 sayılı Kanun’da yapılan değişikliğin 4045 sayılı Kanun’daki düzenleme karşısındaki durumunu belirlemek gerekir. Zira 657 sayılı Kanun 4045 sayılı Kanun’a göre genel nitelikte bir kanun olup, bu Kanun’da 2018 yılında yapılan değişiklik sonucu 4045 sayılı Kanun’da yer alan düzenlemeden farklı bir düzenleme getirilmiştir. Burada eski tarihli özel kanunda yer alan bir konuda sonraki tarihli genel kanunla yapılan bir değişiklik söz konusudur. Yapılan bu değişiklikle kanun koyucunun 15 Temmuz darbe girişiminden sonra benzer tehlikelere karşı tedbirlerin alınması ve devletin güvenliğinin sağlanması amacıyla kamu görev ve hizmetlerine girecek herkes için güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olma şartını getirdiği ve konuya ilişkin yönetmelikte de Cumhurbaşkanı tarafından bu yönde değişiklik yapıldığı görülmektedir.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> ESENER, Turhan: Hukuka Giriş, 11. Baskı, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2015, s. 254.; ASLAN, İ. Yılmaz – ŞENYÜZ, Doğan: Hukuka Giriş, 9. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa 2016, s. 60.; ZEVKLİLER, Aydın- ERTAŞ, Şeref-HAVUTÇU, Ayşe-GÜRPINAR, Damla: Medeni Hukuk, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, s. 26; BİLGE, Necip: Hukuk Başlangıcı, 34. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2016, s. 213; IŞIKTAÇ, Yasemin: Hukuk Başlangıcı, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 2015, s. 197-198; GÜRİZ, Adnan: Hukuk Başlangıcı, 15. Baskı, Siyasal Kitabevi, İstanbul 2013, s. 158; EDİS, Seyfullah: Medeni Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri, 6. Basım, AÜHF Yayınları No: 519, Ankara 1997, s. 183.

<sup>81</sup> Yönetmelik’te ayrıca yıkıcı ve bölücü faaliyetin tanımı da yeniden yapılmıştır. Buna göre yıkıcı ve bölücü faaliyet; Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı, Devletin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmeyi, temel hak ve hürriyetleri yok etmeyi hedefleyen faaliyetleri, terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde

Bu durumda 4045 sayılı Kanun'a göre genel nitelikteki 657 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik bakımından kanun koyucunun; güvenlik soruşturması yapılacak kişilerin kapsamını belirleyen 4045 sayılı Kanun'daki hükmü bertaraf etmek yönünde bir irade ve niyet taşıdığı açıktır. Bu nedenle güvenlik soruşturması yapılacak kişilerin artık 4045 sayılı Kanun uyarınca değil; 657 sayılı Kanun'un 48. maddesine 2018 yılında eklenen kural uyarınca belirleneceği ve dolayısıyla da sonuç itibariyle 657 sayılı Kanun'un uygulanmasını sağlamak üzere yapılmış olan Yönetmelik değişikliğinin hukuka aykırılığının iddia edilemeyeceği ileri sürülebilir.

Böyle bir yorum yapılarak sorun çözülebilecek olsa dahi mevcut durumdaki tereddüt ve belirsizliğin yoruma gerek kalmaksızın giderilmesi bakımından 4045 sayılı Kanun'da gereken değişikliklerin yapılarak bu Kanun'un 657 sayılı Kanunla uyumlu hale getirilmesi ya da Güvenlik Soruşturması Ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'nin 3. maddesinde dayanak Kanun olarak 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinin de gösterilmesinin faydalı olacağını belirtmek gerekir.<sup>82</sup>

### **B. Güvenlik Soruşturmalarının Tek Başına İdari Davaya Konu Edilmesi**

2577 sayılı İYUK'un 14. maddesinde dava dilekçeleri üzerinde yapılacak ilk inceleme esasları belirlenmiştir. Maddenin 3. fıkrasının "d" bendinde ise iptali istenen işlemin, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı yönünden inceleneceği hususu yer almıştır. Buna göre eğer idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem söz konusu değilse Kanun'un 15. maddesinin 1. fıkrasının "b" bendi uyarınca dava reddedilecektir.

---

olmayı, bu örgütlere yardım etmeyi, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmayı ya da kullandırmayı, bu örgütlerin propagandasını yapmayı ifade etmektedir.

<sup>82</sup> Bu yönde bir değişiklik, yani bir yönetmeliğin dayanak maddesine başka bir kanun maddesinin eklenmesi örneği, 9.10.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'dir. Bu yönetmeliğin "Dayanak" başlıklı 3. maddesinde daha önce yalnızca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 19 uncu maddesi dayanak kanun olarak gösterilmişken 27.11.2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan değişikliklerle maddeye "10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 12, 13, 14 ve 15 inci maddeleri ile" ifadesi eklenmiştir.

Bu noktada güvenlik soruşturmaları sonucunda hazırlanan raporların ve bu süreçte tesis edilen işlemlerin, idari işlemin özellikleri ve türleri bakımından ele alınması önem arz etmektedir. Zira kesin ve yürütülebilir olmayan işlemlerin iptaline ilişkin açılan davaların İYUK'taki açık hüküm uyarınca esaslanma imkanı bulunmamaktadır. Bununla birlikte idari işlemlerin dava konusu edilebilir olmaları için esas olan ise işlemin hangi kategoride yer aldığından ziyade ilgilinin hukuki durumunu, menfaatini etkileyecek nitelikte olup olmadığıdır.<sup>83</sup> Bu nedenle 2577 sayılı Kanun'un 14. maddesi uyarınca idari davalarda ilk inceleme aşamasında dikkate alınacak olan dava konusu işlemin kesin ve yürütülebilir işlem olup olmadığı hususunun, söz konusu işlemin "etkili işlem" olup olmadığı şeklinde düşünülmesinin hak arama özgürlüğü bakımından daha isabetli olacağı ifade edilmelidir.<sup>84</sup> Diğer bir deyişle idari işlem, tesis edilir edilmez ilgilisi hakkında doğrudan sonuç doğurmayacak nitelikte olsa da bu durum o işlemin dava konusu edilebilirliğini etkilemeyecektir. Bununla birlikte eğer idari işlem ilgisinin hukuki statüsünü dolaylı da olsa etkileyecek nitelikte ise iptal davasına konu olabilmelidir.

Güvenlik soruşturmaları sonucunda hazırlanan raporların ya da bu soruşturmaların olumsuz sonuçlandığı yönündeki işlemlerin kesin ve yürütülebilir işlem olarak kabul edilip edilmeyeceği, dolayısıyla da tek başına idari dava konusu olup olamayacağı Danıştay kararlarında da ele alınmıştır. Danıştay, 1987 tarihinde vermiş olduğu bir kararda güvenlik soruşturmasının tek başına dava konusu edilemeyeceğine hükmeden ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur. Kararda şu ifadeler yer almıştır:

<sup>83</sup> ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Matbaası, Ankara 1990, s. 119.

<sup>84</sup> Danıştay, menfaat ihlali ile hak arama özgürlüğü ilişkisine yer verdiği bir kararında şu ifadeleri kullanmıştır:

"Anayasada yer alan hak kavramı, hak kelimesinin yanında, menfaat kelimesini de kapsamaktadır. Bu bağlamda, hak arama hürriyeti kapsamına menfaat ihlaline dair durumların da dahil edilmesi gerekmektedir. İdari yargıda dava açabilmek için hakkın ya da menfaatin ihlal edilmiş olması gerekmektedir. Hakkı ya da menfaati ihlal edilenler, bu hak ihlalinin ortadan kaldırmak amacıyla işlemi tesis eden merciye veya üst merciye başvurarak ihlalin giderilmesini isteme hakları vardır. Bu başvuru hakkının da Anayasada yerini bulan "Hak Arama Hürriyeti" kavramı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir." Bkz.: Danıştay 14. Dairesinin 24.3.2016 tarih ve E. 2014/5355, K. 2016/2193 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

“Dava konusu güvenlik soruşturmasının olumsuz olduğuna ilişkin kararın, kamu gücüne dayalı olarak ve tek taraflı tesis edilmiş, davacının menfaatini ihlal eden ve bu yönüyle sonuç doğuran bir idari işlem olduğu açıktır. Dava konusu kararın bu haliyle adli yargı yerince denetlenmesi mümkün olmadığı gibi bir ön işlem olarak nitelendirilmesi de yerinde değildir. Hal böyle olunca, davayı, ortada idari bir işlem olmaması nedeniyle esasını inceleme olanağı bulunmadığından incelenmeksizin reddeden İdare Mahkemesi kararında isabet bulunmamaktadır.”<sup>85</sup>

Danıştayın burada bir idari işlem den söz edilebilmesine ve bu işlemin tek başına dava konusu edilebilmesine ilişkin ölçütleri; kamu gücü kullanılarak tesis edilme, davacının menfaatini etkileyecek nitelikte olma ve dolayısıyla davacı hakkında hukuki bir sonuç doğurma şeklinde ortaya koyduğu görülmektedir. Danıştayın isabetli biçimde vurguladığı üzere “hazırlık işlemi kategorisinde yer alma”, işlemin dava konusu edilebilirliğini başlı başına etkileyebilecek bir durum değildir.

Bununla birlikte Danıştay bu kararından yaklaşık iki sene sonra verdiği başka bir kararda ise, güvenlik soruşturmaları sonucunda elde edilen bilgi ve kayıtların istihbari nitelikte olduğu, dolayısıyla ilgilisi bakımından doğrudan uygulanabilir nitelik taşımadığı gerekçesiyle icrai nitelikteki bir işlemle bağlantısı kurulmadan tek başına iptal davasına konusu yapılamayacağını belirtmiştir.<sup>86</sup> Danıştay, tutulan fiş kayıtlarının iptali için açılan dava sonucunda vermiş olduğu 1994 tarihli kararında ise aşağıdaki gerekçeyle işlemin tek başına dava konusu edilebileceğini belirtmiştir:

---

<sup>85</sup> Danıştay 10. Dairesinin 16.11.1987 tarih ve E.1987/1317, K.1987/1838 sayılı kararı, www.kazanci.com.tr.

<sup>86</sup> Danıştay 5. Dairesinin 25.10.1989 tarih ve E. 1989/1170 K.1989/1788 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, S. 78-79, s. 284. Aynı yönde: Danıştay 5. Dairesinin 20.4.1992 tarih ve E.1992/888, K.1992/1129 sayılı kararı, www.kazanci.com.tr. Danıştay bir başka kararında ise emniyet makamlarınca, haklarında adli soruşturma açılanlar bakımından adli soruşturmanın sonucunu kaydetmek suretiyle istihbari nitelikte bilgi toplanması ve bunların arşivlenip güvenlik fişleri düzenlenmesinin hukuka uygun olduğuna hükmetmiştir. Mahkeme, bu fişlerin idarenin takdir yetkisini hukuka uygun şekilde kullanarak ilgililer hakkında işlem tesis ederken dikkat edeceği kayıtlar olması sebebiyle önem arz ettiğini vurgulayarak kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler olarak değerlendirilemeyecekleri sonucuna varmıştır. Bkz.: Danıştay 10. Dairesinin 14.10.1992 tarih ve E.1990/4530, K.1992/3596 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, S. 87, s. 515.

*“Dava, idarede mevcut fiş kaydının iptali istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmış olup, iptali istenilen işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olduğunun, bu işlemin idari davaya konu olabileceğinin kabul edilmesi gerekmektedir.*

*Söz konusu fiş kaydının yaşam boyunca her an ilgilinin karşısına çıkarılabileceği açık olup, ilgilinin menfaat ilgisi bulunduğu tartışmasız olan, fiş kaydı şeklindeki idari işlemin iptali istemiyle dava açabileceğinin kabulü zorunludur. Aksi bir düşünce, bir kısım idari işlemlerin yargı denetimine tabi tutulmaması gibi sonuç doğuracaktır. Böyle bir durumun, hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaştırılmayacağı açıktır.”<sup>87</sup>*

Danıştayın kararda vurguladığı iki husus önem arz etmektedir. Güvenlik soruşturmaları açısından da geçerli olan bu hususların ilki; fiş kayıtlarının, davacının hayatı boyunca karşısına çıkabilme ihtimalidir. Bu durumda iptal davalarında sübjektif dava açma koşulu olan davacının menfaatinin ihlal edilmiş olma durumunun güncelliğini her daim koruyacağı vurgulanmalıdır. Bunun sonucunda da, güvenlik soruşturmalarının ya da fiş kayıtlarının tespit niteliğinde işlemler olması<sup>88</sup> da dikkate alındığında, bu tespitlerin iptal edilmediği sürece ilgisi bakımından “süregelen menfaat ihlali” oluşturacağı ve ilgilinin hukuki durumunu etkileme potansiyelini koruyacağı söylenebilir.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Danıştay 10. Dairesinin 19.10.1994 tarih ve E.1993/5008, K.1994/5059 sayılı kararı, [www.legalbank.net](http://www.legalbank.net).

<sup>88</sup> KARAHANOGULLARI, Onur: İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, s. 292.

<sup>89</sup> Danıştayın konuya ilişkin vermiş olduğu benzer yönde bir kararda şu ifadeler yer verilmiştir:

*“Buna göre; işlemin gerekçesi olarak belirtilen ve bu davaya konu edilen "Birim Teklifi, Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 34. maddesi" ibaresinin, davacının kamu görevini sürdürdüğü sürece her an karşısına çıkarılabileceği, atanacağı tüm görevlerde dikkate alınabileceği, özlük dosyasında bulunduğu sürece aynı Yönetmeliğin 44. maddesi uyarınca tesis edilebilecek olası işlemlere engel teşkil edebileceği, dolayısıyla özlük dosyasında bulunduğu sürece bu kaydın davacının hukuki durumuna etki edeceği görüldüğünden, atama işlemindeki söz konusu ibarenin idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olduğu sonucuna ulaşılmıştır.” Bkz.: Danıştay 16. Dairesinin 15.2.2016 tarih ve E. 2015/14810 K. 2016/486 sayılı kararı, [www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr).*

Danıştay kararında vurgulanan bir diğer husus ise güvenlik soruşturmalarının ya da fiş kayıtlarının dava konusu edilebilmeleriyle hak arama özgürlüğü arasındaki ilişkidir. Gerçekten de Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu ve kişilerin bu yola başvurabilmelerinin Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alındığı düşünüldüğünde; idareden sadır olan, kamu gücü kullanılarak tesis edilen ve ilgilisinin hukuki statüsüne etki edecek nitelikteki bir işleme karşı yargı yolunun kapatılmasının hak arama özgürlüğüyle bağdaşmayacağı kolayca söylenebilir.

Danıştayın güvenlik soruşturmaları sonucuna ilişkin işlemlerin tek başına dava konusu edilip edilemeyeceği hakkında verdiği kararlarının istikrarlı olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte aktarmış olduğumuz Danıştay kararlarının bir kısmının güvenlik soruşturmasına ilişkin mevzuatın yürürlükte olmadığı dönemlerde verildiği de gözden kaçmamalıdır. Zira 1994 yılına kadar yasal bir dayanağı olmayan güvenlik soruşturmaları, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 8.3.1990 tarihli Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği<sup>90</sup> uyarınca yapılmaktaydı. Bu Yönetmeliğin ardından 1994 yılında 4045 sayılı Kanun çıkarılarak güvenlik soruşturmaları yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Bu yasal düzenlemenin sonrasında ise 12.4.2000 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği yürürlüğe konularak 8.3.1990 tarihli Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

4045 sayılı Kanun'da güvenlik soruşturmaları sonucunda alınacak kararlara ilişkin bir düzenleme bulunmasa da halihazırda yürürlükte olan Güvenlik Soruşturması Ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği'nin 15. maddesinde; *“yaptırılan güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda elde edilen verilerin değerlendirilmesi amacıyla gerektiğinde kişinin gizlilik dereceli birim, kısım ve gizlilik dereceli yerler ile askeri, emniyet ve istihbarat teşkilatları, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde çalıştırılıp çalıştırılmamaları, yer değiştirerek bu görevlere devam edip etmemeleri ile 657 sayılı Kanununun 48 inci maddesi kapsamında belirtilen şartları taşıyıp taşımadığı gibi hususları incelemek ve sonucunu sorumlu amirin takdirine sunmak üzere”* bir değerlendirme komisyonunun kurulacağı ve bu komisyonun alacağı kararların gizli olacağı belirtilmiştir.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Bkz.: 13.4.1990 tarihli Resmi Gazete.

<sup>91</sup> Bu maddede 2018 yılında 228 sayılı Cumhurbaşkanı Kararıyla yapılan değişiklikle daha önce maddenin ilk cümlesinde yer alan “Yaptırılan güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda elde edilen bilgilerin olumsuz olması halinde” ibaresi,

Güvenlik soruşturmalarına ilişkin mevzuat incelendiğinde öncelikle ilgili makamların bir soruşturma yapacağı ve bu soruşturma kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerin değerlendirme komisyonu tarafından tetkik edileceği görülür. Komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda oluşan kanaatin ise ilgili hakkında nihai kararı vermeye yetkili amirin takdirine sunulacağı düzenlenmiştir. Bu durumda güvenlik soruşturması sürecinde tesis edilen ilk idari işlemin değerlendirme komisyonu kararı olacağı, komisyonun yapacağı değerlendirmenin ise yetkili amir bakımından bağlayıcı olmadığı ve ilgili hakkındaki nihai kararın yetkili amir tarafından verileceği söylenebilir.

Güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması nedeniyle kamu hizmetine kabul edilmeme, vb. durumlarda bu yönde tesis edilen işlemin dayanağı, diğer bir deyişle sebep unsuru, değerlendirme komisyonu tarafından alınan karardır. Değerlendirme komisyonu kararlarının gizli olduğu düşünüldüğünde ise haklarında güvenlik soruşturması yapılan kişilerin bu kararlardan ancak nihai işlemin kendilerine tebliği üzerine haberdar olabilecekleri ifade edilmelidir. Dolayısıyla artık güvenlik soruşturması raporlarının değil, Yönetmelik'in 15. maddesi uyarınca kurulan değerlendirme komisyonunun bu raporlara istinaden aldığı kararların dava konusu edilip edilemeyeceği önemli hale gelmiştir. Zira Yönetmelik'te 2018 yılında yapılan değişikliğin<sup>92</sup> ardından güvenlik soruşturmasının sonucunun olumsuz olduğuna dair tespit ancak değerlendirme komisyonu tarafından yapılabilecektir. Bu ise ilgililerin, değerlendirme komisyonu kararını bu karara dayanılarak tesis edilen nihai işlem olmaksızın öğrenemeyecekleri anlamına gelir.

---

“yaptırılan güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda elde edilen verilerin değerlendirilmesi amacıyla gerektiğinde” şeklinde değiştirilmiştir. Böylelikle güvenlik soruşturmasının olumlu olup olmadığına karar verme yetkisi değerlendirme komisyonuna tanınmıştır. Ayrıca değişiklikle maddeye “ile 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesi kapsamında belirtilen şartları taşıyıp taşımadığı” ifadesi eklenmiştir. Bkz.: 25.10.2018 tarihli Resmi Gazete. Yönetmelik uyarınca kurulacak değerlendirme komisyonu üyeleri arasında nihai işlemi tesis etmeye yetkili amirin de bulunmasının haklı eleştirisi için bkz.: KAPLAN, Yavuz Selim: “Güvenlik Soruşturması Yönetmeliğinde Düzenleme Şart!”, [www.memurlar.net](http://www.memurlar.net), 27.6.2017, <https://www.memurlar.net/haber/676022/guvenlik-sorusturmasi-yonetmeliginde-duzenleme-sart.html>, erişim tarihi: 11.6.2019.

<sup>92</sup> Bir önceki dipnotta belirtilen değişiklik.

2577 sayılı İYUK'un 5. maddesinde her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılacağı; ancak aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabileceği belirtilmiştir. Kanun'da yer almamakla birlikte kural olarak birden fazla işleme karşı aynı dilekçeyle dava açılabilmesi için dava konusu edilecek işlemlerin her birinin İYUK'un 14/3. maddesinde yer alan ve ilk incelemede dikkate alınacak hususlar bakımından aynı nitelikte olması gerektiği kabul edilmiştir.<sup>93,94</sup> Bu kural dikkate alındığında Yönetmelik uyarınca kurulan değerlendirme komisyonunca alınan karar ile bu karara dayanılarak tesis edilen nihai işleme karşı aynı dilekçeyle dava açılabilmesi için<sup>95</sup> her iki işlemin de idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir bir işlem olarak kabul edilmesi gerekir.<sup>96</sup>

<sup>93</sup> Yani işlemlerin yargısal denetimini yapacak mahkemenin aynı olması, her bir işleme ilişkin davanın aynı hasma yöneltmiş olması, işlemlere karşı dava açma sürelerinin aynı olması, vb.

<sup>94</sup> ÜSTÜN, Gül: 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda Bağlantılı Davalar ve Aynı Dilekçeyle Dava Açılabilecek Haller, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018, s. 119-120. Ancak bu kuralın istisnasının İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrasında düzenlenen; düzenleyici işlemle birlikte bu işlemin uygulama işlemi niteliğindeki birel işleme karşı dava açılması durumu olduğu da belirtilmiştir. Bkz.: Üstün, a.g.e., s. 120, dn. 75.

<sup>95</sup> Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta Maliye Uzman Yardımcılığı giriş sınavında başarılı olan davacı, atamasının yapılmamasına ilişkin işlem ile bu işlemin dayanağı olarak gösterilen değerlendirme komisyon kararının iptali istemiyle dava açmıştır. Davada gerek ilk derece mahkemesi gerekse Danıştay, söz konusu işlemlere karşı aynı dilekçeyle dava açılıp açılmayacağı hakkında bir değerlendirmede bulunmamışlardır. Karar için bkz.: Danıştay 5. Dairesinin 30.3.2016 tarih ve E. 2016/1407, K. 2016/1802 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

<sup>96</sup> Nitekim Danıştay, 2005 yılında verdiği kararda Polis Okulları Yönetmeliği hükümleri uyarınca kurulan İl Değerlendirme ve Seçme Kurulunun "polis okulu öğrenci aday olamaz" yönündeki kararının kesin ve yürütülebilir nitelikte olmadığına hükmetmiştir:

"26.8.1995 gün ve 22386 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Polis Okulları Yönetmeliğinin değerlendirme ve seçme sonucunda yapılacak işlemleri düzenleyen 11. maddesinin b fıkrasında, haklarında "polis okulu öğrenci aday olamaz" kararı verilen adayların dosyalarının, itiraz eden adaylarla birlikte en geç 30 gün içinde Emniyet Genel Müdürlüğüne gönderileceği, Emniyet Genel Müdürlüğünce yapılacak inceleme sonucunda durumları uygun görülenlerin sınavlara iştirak ettirileceği belirtilmiştir.

İdari işlemin “kesin” ve “yürütülebilir” olma nitelikleri, her ne kadar bu kavramlar çoğu zaman birlikte kullanılsa da, ayrı ayrı ele alınmalıdır.<sup>97</sup> Bu noktada idari işlemin kesin olması bilhassa idarenin zincir işlemleri, hazırlık niteliğindeki işlemleri ya da iç işleyişine ilişkin işlemler bakımından önem arz etmekte olup kesinlik; işlemin uygulanmaya hazır, tamam(lanmış) bir işlem olması şeklinde karşımıza çıkar.<sup>98</sup> Diğer bir tanıma göre işlemin kesinliği; idarenin iradesini tam olarak açıklamış olması ve karar alma sürecinin/prosedürünün tamamlanmasını ifade etmektedir.<sup>99</sup> İdari işlemin kesinliği Danıştay kararlarında ise “işlemin hukuk düzeninde bir sonuç doğurabilmesi için gerekli olan bütün aşamaların gerçekleştirilmiş olması” şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>100</sup>

Yürütülebilir olma yani icrailik ise idarenin kesinleşmiş bulunan iradesinin ilgililer bakımından araya başka bir işlemin ya da iradenin girmesine gerek kalmaksızın tek başına etki ve sonuç doğurabilme gücünü, potansiyelini ifade eder.<sup>101</sup> Diğer bir deyişle, işlemin doğurduğu hukuki etkiyle ilgili bir kavram olan icrailik<sup>102</sup>, iradenin açıklandığı an

---

Yönetmelik hükmü uyarınca “polis okulu öğrenci adayı olamaz” kararı verilenlerin durumları, Emniyet Genel Müdürlüğünce re’sen incelendiğinden, İl Değerlendirme Kurulu kararı bu anlamda kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmayıp, Emniyet Genel Müdürlüğü incelemesinden sonra kesinlik kazandığından, nihai işlemin genel müdürlük işleminin kabulü zorunludur.” Bkz.: Danıştay 8. Dairesinin 20.6.2005 tarih ve E. 2005/3078, K. 2005/3078 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

<sup>97</sup> ERKUT, s. 120.

<sup>98</sup> TAN, Turgut: “İdarenin Kesin İşlemleri ve 5917 Sayılı Kanunun Uygulanması” Amme İdaresi Dergisi, C. 2, S. 4, Ankara 1969, s. 109.

<sup>99</sup> YILMAZ, Dilşat: İdari İşlemin İcrailik Özelliği, Astana Yayınları, Ankara 2014, s. 85.

<sup>100</sup> Danıştay 6. Dairesinin 27.5.2003 tarih ve E. 2012/6883, K. 2013/3676 sayılı kararı; Danıştay 6. Dairesinin 14.6.2010 tarih ve E. 2008/8935, K. 2010/6110 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

<sup>101</sup> ERKUT, s. 119.; ULUSOY, s. 267; KARAHANOGULLARI, Yasallık ve İdari İşlemler, s. 277; KAYA, Cemil: “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İşlemler”, GÜHFD, C. 9, S. 1-2, Ankara 2004, sa. 253-284, s. 258-259. Ayrıca icrailik hakkında geniş bilgi için bkz.: YILMAZ, İdari İşlemin İcrailik Özelliği.

<sup>102</sup> YAŞAR, s. 333. Anayasa Mahkemesi de idari işlemin denetim faaliyet sonucunda düzenlenen raporların denetlenen kişilerin hukukunda değişiklik yaratmadığı gerekçesiyle icrai nitelikte olmadığını belirtmiştir:

“Denetim faaliyeti, başlı başına icrai sonuç doğuran bir işlem veya karar niteliğinde değildir. Denetim sonucu düzenlenen raporlar, idari işlem kuramı uyarınca hazırlık

sonuç doğurabilmesi, etkisini gösterebilmesidir.<sup>103</sup> Danıştay da hangi işlemlerin icrai nitelikte olup hangilerinin olmadığını şu şekilde ortaya koymaktadır:

*“İlgililerin hukuki durumları üzerinde etki yapabilen, ilgililer için yeni hukuki durumlar yaratan, ilgililerin mevcut hukuki durumlarını değiştiren veya ortadan kaldıran işlemler, icrai nitelik taşıyan işlemlerdir. İdarenin belirli konulardaki görüşlerini açıkladığı işlemlerde olduğu gibi muhataplarının hukuki durumları üzerinde etkide bulunmayan işlemler, icrai işlemler değildir.”*<sup>104</sup>

---

işlemi niteliğinde olup bu raporların hazırlanması, denetlenen kişilerin hukukunda değişiklik yaratmamaktadır. Esasen icrai işlem, denetim sonucunda yetkili makamlarca alınan cezai ve idari kararlar ile başvuru diğer hukuki tedbirlerdir. İcrai kararları almakla yetkili idari makam, hazırlık işlemi niteliğindeki denetim raporunda yer alan tespit ve değerlendirmelerle bağlı değildir. Bu nedenle kural olarak icrai işlemler dışında denetim faaliyetinin özel kişilerden hizmet satın alınması yoluyla yürütülmesi Anayasa'ya aykırılık teşkil etmez.” Bkz.: Anayasa Mahkemesinin 1.4.2015 tarih ve E. 2013/50, K. 2015/38 sayılı kararı, 15.4.2015 tarihli Resmi Gazete.

<sup>103</sup> YILDIRIM, Turan: “İdari İşlemler”, içinde: YILDIRIM, Turan (Ed.), İdare Hukuku, 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018, sa. 291-408, s. 323.

<sup>104</sup> Danıştay 10. Dairesinin 28.5.2015 tarih ve E. 2013/6552, K. 2015/2618 sayılı kararı; Danıştay 10. Dairesinin 28.5.2015 tarih ve E. 2013/2498, K. 2015/2616 sayılı kararı; Danıştay 10. Dairesinin 22.4.2014 tarih ve E. 2010/9512, K. 2014/2626 sayılı kararı; Danıştay 10. Dairesinin 15.4.2014 tarih ve E. 2013/7767, K. 2014/2452 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr. Başka bir kararda ise “İdari işlemin icrai (yürütülebilir) nitelikte olması için ilgililerin hukuksal durumunu değiştirmesi, ilgilileri hukuksal yönden etkilemesi gerektiği” belirtilmiştir. Bkz.: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 16.3.2016 tarih ve E. 2014/2153, K. 2016/895 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr. Danıştay yakın tarihli bir kararında ise idari işlemin kesin ve yürütülebilir olma niteliklerini şu ifadelerle ve birlikte tanımlamıştır: “Kesin ve yürütülebilir işlem deyimi; idari usul kuralları uygulanarak yetkili kamu görevlisi veya görevlileri tarafından imzalamak suretiyle tamamlanan ilgiliye tebliğ edilerek uygulamaya konulan ve bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğuran, idarenin tek taraflı ve buyurucu gücüne dayanan işlemleri ifade etmektedir.” Bkz.: Danıştay 10. Dairesinin 17.10.2018 tarih ve E. 2016/1165, K. 2018/3217 sayılı kararı, www.kazanci.com.tr. Kesin ve yürütülebilir işlemin birlikte tanımlandığı başka bir kararda ise Mahkemece ecrimisil ihbarnamesinin kesin ve yürütülebilir nitelikte olduğu sonucuna varılmıştır: “‘Kesinlik’ kavramı, işlemin uygulamaya hazır, nihai bir işlem olduğunu, ‘yürütülmesi zorunlu işlem’ kavramı ise işlemin başka bir işlemin varlığına gerek olmaksızın, hukuk düzeninde sonuçlar doğurabilmesini ifade etmektedir.

Danıştay kararında da ifade edildiği üzere idari işlemin idari dava-ya konu olabilmesi bakımından ilgilisinin hukuki durumu üzerinde ortaya çıkardığı veya çıkarabileceği “etki” dikkate alınmalıdır. Bu aşamada doğuracağı hukuki ve fiili sonuçlar<sup>105</sup> göz önünde bulundurularak idari işlemin ilgilinin menfaatini etkileme ihtimali ortaya çıktığında hak arama özgürlüğü çerçevesinde yapılacak bir yorumla esasa girilerek işlemin yargısal denetiminin yapılması sağlanmalıdır. Nitekim Danıştay, 2016 yılında verdiği bir kararda disiplin cezası niteliğinde olmayan, yazılı bir uyarı mahiyetindeki işlemin idari davaya konu olabileceğine hükmetmiştir:

*“Davacının tutum ve davranışlarında gerekli dikkat ve özeni göstermesi gerektiği hususunun bildirilmesine ilişkin işlemler; her ne kadar kamu görevlilerinin disiplin cezaları dışında ve disiplin cezası niteliği taşımayan bir biçimde yazılı olarak ikaz edilmelerine imkan tanıyan bir düzenleme bulunmaması nedeniyle disiplin cezası niteliği taşımasa da, davacının özlük dosyasında bulunan bu işlemin davalı idarenin davacı hakkında takdir yetkisini kullanacağı çeşitli işlemlerde dikkate alınabilecek olması karşısında, davacının hukuki durumunu etkileyebileceği ve bu nedenle de idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler niteliğinde olduğu açıktır.”<sup>106</sup>*

Danıştay, davacı hakkında tesis edilen işlemin ilerde yetkili makamlarca takdir yetkisi kullanılarak tesis edilecek farklı işlemlere dayanak teşkil edebileceğini dikkate almıştır. Bu durumun neticesinde ise davacının hukuki durumunu etkileyecek sonuçlar doğabileceği gerekçeyle dava konusu işlemi kesin ve yürütülebilir işlem olarak kabul etmiştir. Böylelikle, güvenlik soruşturması sonrasında değerlendirme komisyonu tarafından alınan kararların da kesin ve yürütülebilir niteliği haiz

---

Ecrimisil ihbarnamesi üzerine itiraz yolu mutlak olarak tüketilmesi gereken bir yol olmamakla birlikte, ilgililerin bu yola başvurarak düzeltme isteminde bulunması halinde, idarenin bu istemi karara bağlayarak ilgilisinin itirazını ecrimisil düzeltme ihbarnamesi düzenlemeksizin reddetmesi halinde, ecrimisil ihbarnamesinin kesin ve yürütülebilir nitelikte iptal davasına konu edilebilecek bir işlem olduğunda şüphe bulunmamaktadır.” Bkz.: Danıştay 10. Dairesinin 17.1.2019 tarih ve E. 2016/3949, K. 2019/453 sayılı kararı, [www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr).

<sup>105</sup> Danıştay 6. Dairesinin 2.2.2015 tarih ve E. 2012/1934, K. 2015/315 sayılı kararı, [www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr).

<sup>106</sup> Danıştay 12. Dairesinin 23.3.2016 tarih ve E. 2012/9161, K. 2016/157 sayılı kararı, [www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr).

olduğu ve dolayısıyla bu kararların idari davaya konu olabileceği de ortaya çıkmış olur. Zira komisyonca alınan bu kararlar da yetkili amirin takdirine sunulmak üzere alınmakta olup söz konusu kararlar, ilgililer hakkında kamu hizmetine girmeye ve bu hizmetlerde kalmaya yönelik son derece önemli etki ve sonuçlar doğuran işlemlerin sebep unsurunu teşkil etmektedir.

Ne var ki Yönetmelik'te gizli olduğu belirtilen değerlendirme komisyonu kararları ancak nihai işlemle birlikte öğrenilebildiğinden her ne kadar içerik olarak etkili bir işlem olarak değerlendirilmesi gerekse de bu kararların ilgili hakkında tesis edilen nihai işlemde ayrı olarak dava edilme imkanı teknik olarak bulunmamaktadır. Değerlendirme komisyonu kararlarının kesin ve yürütülebilir işlem olarak kabul edilmesinin pratikteki sonucu ise İYUK'un 5. maddesi uyarınca bu kararların yetkili amirce verilecek nihai kararlarla birlikte ve aynı dava dilekçesiyle dava konusu edilebilir olmasıdır. Böylelikle gerek yapılan güvenlik soruşturması sonrasında alınan değerlendirme komisyonu kararının gerekse ilgili hakkında tesis edilen nihai işlemin yargısal denetimi mümkün hale gelmiş olur.

### **C. Güvenlik Soruşturmalarının Soyut ve İstihbari Verilere Dayanılarak Sonuçlandırılması**

Danıştayın güvenlik soruşturması raporlarına dayanılarak tesis edilen nihai işlemlerin yargısal denetimi sonucunda verdiği kararlarda; güvenlik soruşturmaları kapsamında elde edilen verilerin soyut ve istihbari niteliği üzerinde durulmaktadır. Danıştay, bu nitelikteki bilgi ve belgelerin objektif verilerle desteklenmediği sürece salt soyut ve istihbari gerekçeler esas alınarak ilgilinin kamu görevine başlayamaması ya da başvurduğu statüye kabul edilmemesinin hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağını vurgulamaktadır. Bununla birlikte güvenlik soruşturmasının Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliğinde yapılan tanımında yer alan; yıkıcı ve bölücü faaliyetlerde bulunup bulunmama, ahlaki durum, yabancılar ile ilgi ve sır saklama yeteneği gibi hususların soyut ve belirliliği sağlamaktan uzak unsurlar olduğu da ifade edilmelidir.<sup>107</sup> Bu noktada mevcut yönetmelik bu haliyle yürürlükte olduğu sürece güvenlik soruşturmalarında ilgili hakkında soyut ve istihbari nitelikte

---

<sup>107</sup> ŞANLI ATAY, s. 53-54.

verilerin elde edileceği kaçınılmaz olmakla birlikte önemli olan, bu verilerin tesis edilecek işleme ne ölçüde dayanak teşkil edeceğidir.

Danıştay, konuya ilişkin vermiş olduğu kararların birinde; Türkiye-İrak arasında ham petrol sevkiyatı gerçekleştiren bir şirket bünyesinde şoför olarak çalışan ve çevresinde kaçakçılık yapan biri olarak bilindiği gerekçesiyle hakkında yapılan güvenlik soruşturması olumsuz sonuçlanan davacıya Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından çalışma izni verilmemesi yönündeki işlemi şu gerekçelerle hukuka aykırı bulmuş ve ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur:

*“Olayda, akaryakıt ürünlerinin taşımacılığında istihdam edilecek kişilerin belirlenmesinde, işin gerektirdiği niteliklere uygun olarak bir takım şartlar aranmasında ve bu kapsamda işin önem ve özelliğine binaen güvenlik soruşturmasının olumlu olması şartı getirilmesinde bir beis bulunmama ile birlikte, yapılan güvenlik soruşturması kapsamında davacı hakkında elde edilen istihbari nitelikteki bilgilerin, somut bilgi veya belgelerle desteklenmediği sürece, davacının yasadışı eylem içinde olduğunu kanıtlayan hukuken geçerli bir belge olarak kabulüne olanak bulunmadığı gibi, bu konuda davacı hakkında yapılmış adli bir işlem ya da açılmış bir kamu davası sonucunda verilmiş herhangi bir mahkumiyet kararı da mevcut olmadığından, davacının akaryakıt sevkiyatında şoför olarak çalışmaya devam etmesinin önünde hukuken kabul edilebilir bir engelinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Bu durumda; hakkında hukuken geçerli kabul edilebilecek herhangi bir olumsuz tespit bulunmayan davacının, güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlandığından bahisle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık, aksi yönde verilen mahkeme kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır.”<sup>108</sup>*

Görüldüğü üzere Danıştay “çevresinde kaçakçılık yapan biri olarak bilinme”nin güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması için tek

<sup>108</sup> Danıştay 10. Dairesinin 20.10.2016 tarih ve E. 2016/2989 ve K. 2016/3789 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr. Soyut ve istihbari nitelikteki güvenlik soruşturması raporlarına dayanılarak tesis edilen işlemlerin hukuka aykırılığına dair Danıştay kararlarından bazıları için bkz.: Danıştay İDDK’nın 30.5.2013 tarih ve E. 2009/741 ve K. 2013/2172 sayılı kararı; Danıştay 12. Dairesinin 17.3.2016 tarih ve E. 2015/2208, K. 2016/144 sayılı kararı; Danıştay 12. Dairesinin 21.4.2015 tarih ve E. 2014/4917, K. 2015/2512 sayılı kararı; Danıştay 12. Dairesinin 16.9.2015 tarih ve E. 2015/440, K. 2015/4835 sayılı kararı; Danıştay 2. Dairesinin 8.12.2004 tarih ve E. 2004/1029, K. 2004/1456 sayılı kararı, www.lexpera.com.tr.

başına yeterli olamayacağını; ancak adli bir işlem, bir mahkumiyet ya da hukuki delil teşkil edebilecek bir belgenin mevcut olması halinde davacı hakkında bu yönde bir işlem tesis edilebileceğini vurgulamıştır. Danıştayın bu yorumunun ilgilinin menfaatinin idarece keyfi bir şekilde ihlal edilmesine engel olunması ve böylelikle hukuki güvenliğin sağlanması bakımından yerinde olduğu belirtilmelidir.

Bir başka kararda ise Danıştay, uyuşmazlığı hukuk devleti ilkesine ve kamu hizmetine girme hakkına vurgu yaparak çözüme kavuşturmuştur. Mahkeme, bu kararında da yine soyut ve istihbari nitelikteki güvenlik soruşturması raporlarının dava konusu işlemin tesisinde gerekçe olmayacağını belirterek aksi yöndeki ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur:

*“Dava dosyasının incelenmesinden, Kara Kuvvetleri Komutanlığınca yapılan 2013 yılı Dış Kaynaktan Muvazzaf Astsubay Temini Sınavının seçim aşamalarında başarılı olan davacı hakkında yapılan güvenlik soruşturmasının olumsuz olduğu ve böylelikle başvuru kılavuzunda belirtilen şartları karşılamadığından bahisle başvurusunun reddi yolunda işlem tesis edilmesi üzerine bu işlemin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmıştır.*

*“Olayda, idarece açılan sınavı kazanan ve muvazzaf astsubay olarak atanmak için yasaca öngörülen genel ve özel koşulları taşıdığı konusunda uyuşmazlık bulunmayan davacının, hakkındaki güvenlik soruşturmasının olumsuz olduğu gerekçesiyle ataması yapılmamış ise de, bir istihbari bilgi notunun varlığının tek başına davacının memuriyete atanmamasını haklı kılacak hukuki bir neden olarak kabulü olanaksızdır. Anayasanın Türkiye Cumhuriyetinin "hukuk devleti" olduğunu vurgulayan 2. maddesi hükmü karşısında herşeyden önce, güvenlik soruşturmasına ilişkin raporlarda ve bilgi notlarında yer alan bilgilerin istihbari nitelik taşıdıklarından hukuken geçerli başka bilgi ve belgelerle doğrulanmadıkça bu raporların (bilgi notlarının) tek başlarına hukuki delil gücünde kabul edilmeleri ve ilgililer aleyhine kullanılmaları hukuk devleti ilkesine aykırı düşer. Öte yandan hukuk devletinde idarenin ve kişilerin hak ve yükümlülükleri, demokratik esaslara uygun olarak, objektif kriterler halinde ayrı ayrı belirlenmiş olup idarenin kişilerin hak ve menfaatlerini etkileyen konularda "şüphe"ye dayanarak işlemler tesis etmesi uygun ve doğru görülmez. Muvazzaf astsubay atanmasında böyle bir kıstasın kabulü, Anayasanın 'Hizmete girme' başlıklı 70. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan 'Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği*

*niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez' kuralına da uygun olmadığı açıktır.*"<sup>109</sup>

657 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle Devlet memuru olmak isteyen herkes için genel bir şart halini alan güvenlik soruşturmasının yasal dayanağı bulunsa da bu soruşturmanın hangi ölçütler çerçevesinde olumsuz sonuçlanmış sayılacağı son derece önemlidir. Zira Danıştay kararında da zikredildiği üzere; yapılan güvenlik soruşturmaları sonucunda idarenin, kamu hizmetlerine girme hakkı başta olmak üzere, kişilerin temel hak ve özgürlüklerine hukuka aykırı bir şekilde müdahalesi söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle Danıştayın da ifade ettiği üzere somut, objektif ve hukuken kabul edilebilir belge ya da bilgiyle desteklenmediği sürece; şüpheye, söylentiye, asılsız bir ihbara ya da kişisel bir yoruma dayanılarak gerçekleştirilen ve ilgilinin hukuki durumu üzerinde önemli etki ve sonuçlar doğurabilecek nitelikteki idari tasarrufların hukuk devleti ilkesiyle örtüşmeyeceği izahtan varestedir.

### **Ç. Sözleşmeli Öğretmen Adayları Hakkında Yapılacak Güvenlik Soruşturması**

#### **1. Bakanlığın Duyurusu**

Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'in 7. maddesinde; sözleşmeli öğretmenlik sürecine ilişkin başvurular, sözlü sınav, atama takvimi gibi hususlara Bakanlıkça yapılacak duyuruda yer verileceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme doğrultusunda Milli Eğitim Bakanlığının internet sitesinde; 17 Şubat 2017, 19 Şubat 2018, 16 Kasım 2018 ve 22 Mart 2019 tarihlerinde, sözleşmeli öğretmen atamalarına ilişkin duyurular yayımlanmıştır.

Belirtmek gerekir ki; bu duyurularda Sözleşmeli öğretmen atama sürecinde yapılacak güvenlik soruşturmasının sonuçlarına ilişkin hususların yer alacağı hakkında Yönetmelik'in 7. maddesinde bir düzenleme bulunmadığı gibi ne 652 sayılı KHK'da, ne Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'te ne de güvenlik soruşturmasına ilişkin mevzuatta bu konuda bir hüküm vardır. Bununla birlikte 2019 yılında yapılacak ikinci dönem (Temmuz ya da Ağustos aylarında yapılacak)

---

<sup>109</sup> Danıştay 12. Dairesinin 16.4.2015 tarih ve E. 2015/244, K. 2015/2447 sayılı kararı, [www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr).

atamalara ilişkin Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan 22 Mart 2019 tarihli duyuruda<sup>110</sup> bu hususa yer verilmiştir. Duyurunun “11.4.” maddesi şu şekildedir: “*Ataması yapılanlar, bu bölümün ‘11.3.’ maddesinde belirtilen belgeler ile birlikte atandıkları il millî eğitim müdürlüklerine başvurarak göreve başlama talebinde bulunacaktır. İstenilen belgeleri tam olarak ibraz edenler, güvenlik soruşturması sonuçlandıktan sonra sözleşme yapılarak göreve başlatılacak; belgelerinde eksiklik görülenler ya da belgeleri eksik olanlar göreve başlatılmayacaktır.*”<sup>111</sup> Milli Eğitim Bakanlığının duyurusunda “*güvenlik soruşturması sonuçlandıktan sonra sözleşme yapılarak*” ifadesi kullanılarak güvenlik soruşturmasının sonuçlarını; sözlü sınavdan sonra tercih yapmaya hak kazanan adaylar tercihlerini yapıp atandıkları okullar belli olduktan sonra ve sözleşme imzalanmadan önce doğuracağı kararlaştırılmıştır.

Duyurudaki bu düzenleme, 652 sayılı KHK ek madde 4’te yer alan sözleşme imzalanmadan herhangi bir hak doğmayacağına ilişkin kuralla da örtüşmektedir. Böylelikle 22 Mart 2019 tarihli duyuruyla idarenin güvenlik soruşturmasının etkilerini göstermesi bakımından kendini sınırladığı ve sözleşmeli öğretmen olarak atanmak üzere başvuran bir adayın güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması durumunda ne yönde hareket edeceğini önceden ilan etmek suretiyle konuya ilişkin belirliliği sağladığı söylenebilir. Bununla birlikte Bakanlığın, yapacağı duyuruda güvenlik soruşturmasına ilişkin hususlara yer vermek zorunda olmadığı dikkate alındığında; güvenlik soruşturmasına ilişkin hususlara yer vermediği duyurular bakımından Yönetmelik’teki düzenlemeler çerçevesinde bir yol izlemesi gerektiği de açıktır.

<sup>110</sup> [https://personel.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2019\\_03/21174502\\_2019\\_Mart\\_SYzleYmeli\\_YYretmen\\_Atama\\_Duyurusu.pdf](https://personel.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2019_03/21174502_2019_Mart_SYzleYmeli_YYretmen_Atama_Duyurusu.pdf), erişim tarihi: 29.3.2019.

Aynı düzenleme 16.11.2018 tarihli duyuruda da mevcuttur. Bu duyuruya 29.3.2019 tarihi itibarıyla Bakanlığın internet sitesinden ulaşılammaktadır. Ancak duyuruya [www.memurlar.net](http://www.memurlar.net) adlı site vasıtasıyla erişim mümkündür. Bkz.:

[https://www.memurlar.net/common/news/documents/789612/16143126\\_20000\\_syzleymeli\\_yyretmen\\_atamasy.pdf](https://www.memurlar.net/common/news/documents/789612/16143126_20000_syzleymeli_yyretmen_atamasy.pdf), erişim tarihi: 29.3.2019.

<sup>111</sup> Belirtmek gerekir ki bu yönde bir düzenleme Bakanlığın 2017 ve 2018’de yaptığı diğer duyurularda bulunmamaktadır. 17.2.2017 tarihli duyuru için bkz.:

[http://personel.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2017\\_02/20135938\\_2017\\_SYzleYmeli\\_YYretmen\\_AlYmY.pdf](http://personel.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2017_02/20135938_2017_SYzleYmeli_YYretmen_AlYmY.pdf); 19.2.2018 tarihli duyuru için bkz.

[https://personel.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2018\\_02/19171735\\_SOZLESME\\_LI\\_OGRETMENLIK\\_DUYURU\\_2018\\_MART.pdf](https://personel.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_02/19171735_SOZLESME_LI_OGRETMENLIK_DUYURU_2018_MART.pdf), erişim tarihi: 29.3.2019.

## **2. Güvenlik Soruşturmasının Olumsuz Sonuçlanması Nedeniyle Yönetmelik Gereği Tesis Edilebilecek İşlemler**

Öncelikle Milli Eğitim Bakanlığının güvenlik soruşturması olumsuz sonuçlanan bir adayı sözleşmeli öğretmen olarak atamama yönündeki iradesinde herhangi bir sorun olmadığı, aksine bunun Bakanlığın bir yükümlülüğü olduğu ifade edilmelidir. Bununla birlikte Milli Eğitim Bakanlığının söz konusu iradesini hukuka uygun bir şekilde ortaya koyması gerektiğinde de kuşku yoktur. Bu bakımdan Bakanlığın sözleşmeli öğretmen atama sürecinde güvenlik soruşturması olumsuz sonuçlanan bir adayı sözlü sınavdan başarısız sayma yoluna gitmesinin hukuka uygunluğunun tartışılması gerekir.

Burada Bakanlığın güvenlik soruşturması olumsuz sonuçlanan bir adayı sözleşmeli öğretmen olarak atamama noktasında sahip olduğu tek ya da son imkanın ilgili adayı sözlü sınavdan başarısız sayma olmadığı ifade edilmelidir. Şöyle ki; Milli Eğitim Bakanlığının sözleşmeli öğretmen atama sürecinde sahip olduğu yetkilere gerek 652 sayılı KHK ek madde 4'te gerekse Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'te yer verilmiştir. Bu yetkiler çerçevesinde Bakanlık; atama takvimini sözleşmeli öğretmen olarak atanmak üzere ön başvuruda bulunan adayların güvenlik soruşturmalarının tamamlanmasını bekleyecek şekilde belirleme imkanına sahiptir. Bunun yanında Bakanlığın güvenlik soruşturması olumsuz sonuçlanan bir adayın ön başvurusunu bu güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması gerekçesiyle kabul etmeme veyahut ön başvuruyu kabul etse dahi aynı gerekçeyle başvuru sahibinin sözlü sınava girmeye hak kazanamaması yönünde işlem tesis etme imkanı da bulunmaktadır.

Sözleşmeli öğretmen atamalarında sözlü sınava on binlerce kişinin çağrıldığı düşünülürken ön başvuruda bulunan kişilerin tamamının güvenlik soruşturmalarının tamamlanmasını beklemenin çok uzun zaman alabileceği savunulabilir. Bu durumda Bakanlığın Yönetmelik ön başvurusunun geçici olarak kabulü müessesesini devreye sokarak sürecin uzamasının önüne geçebileceğini de vurgulamak gerekir.<sup>112</sup> Geçici kayıt

---

<sup>112</sup> Örneğin 20.4.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Jandarma Ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı Fakülte Ve Meslek Yüksekokulları Temin Yönetmeliği'nin 22. maddesi şu şekildedir: "Geçici kaydı yapılan adayların 8 inci maddede belirtilen esaslara göre Temin Merkezince güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması tamam-

ya da geçici kabul müessesesi, 4045 sayılı Kanun uyarınca güvenlik soruşturması yapılması gereken personelin kendi alanlarındaki eğitim kurumlarına kayıt olurken güvenlik soruşturması tamamlanana kadar geçen sürede (aday) öğrencilik statüsünden yararlanmalarını sağlayan ve ilgili yönetmeliklerde düzenlenen bir usuldür. Diğer yandan güvenlik soruşturması yapılmış olmak, artık kamu hizmet ve görevlerine alınacak herkes için genel bir şart olarak düzenlendiğinden gerekli düzenlemelerin yapılarak sadece sözleşmeli öğretmen atamalarında değil tüm kamu görevlisi alımlarında bu usulün uygulanması sağlanmalıdır. Zira bu usulün uygulanmasıyla güvenlik soruşturmasının tamamlanmamasının, ilgili kişilerin gerekli koşulları sağladıkları statülere girmeleri önünde bir engel olmaktan çıkarılması sağlanmış olur. Bu da güvenlik soruşturmasının uzun sürdüğü/süreceği durumlarda kişilerin mağduriyetlerinin önlenmesi anlamına gelir.

Öte yandan sözlü sınava girmeye hak kazandığı kendisine bildirilen ve bunun sonucunda sınava giren bir aday ise sınavda gösterdiği performans sonucu en az 60 puan alarak sözlü sınavdan başarılı sayılsa dahi Bakanlığın bu kişiyle sözleşme yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Nitekim 652 sayılı KHK ek madde 4'te sözleşme imzalanmadan aday lehine herhangi bir hak doğmayacağı belirtilmiştir. Bu aşamada Bakanlığın ilgili adayın güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlandığı gerekçesiyle kendisiyle sözleşme imzalamadan imtina etme yetkisi olduğu gibi sözleşmeli öğretmen olarak atanmak için aranan genel şartlardan biri olan güvenlik soruşturmasının yapılmış olması şartının sağlanmadığı, dolayısıyla adayın atama şartlarını taşımadığının sonradan ortaya çıktığı gerekçesiyle atamanın iptali yönünde işlem de tesis edebilir. Zira Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'in 15. maddesinin 5. fıkrasında "*İlan edilen kontenjanlardan atama şartlarını taşımadıkla-*

---

lattırılır. Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması ile sağlık kurulu raporu sonucu olumlu olan adayların kesin kayıtları yapılır."

Benzer yönde bir düzenleme ise 4.5.2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Ceza İnfaz Kurumları Ve Tutukevleri Personeli Eğitim Merkezleri Kuruluş, Görev Ve Çalışma Yönetmeliği'nde yer almaktadır. Yönetmeliğin 32. maddesi şu şekildedir: "Öğrenciliğe kabul kararı onaylanan idare memurluğu ile infaz ve koruma memurluğu öğrencileri için kayıt tarihi ilânda duyurulur. Kayıt süresi beş gündür. Eğitime başladıkları tarihte, sağlık raporu ve güvenlik soruşturması işlemleri tamamlanmamış olanlar için geçici kayıt yapılır. Sağlık raporunun tamamlanması ve soruşturmanın olumlu sonuçlanmasından sonra da kesin kayıt yapılır...."

rının anlaşılması nedeniyle atamaların iptal edilmesi ... gibi sebeplerle boşalan pozisyonlara, sözlü sınav sonuçlarının kesinleştiği tarihten itibaren altı aylık süreyi aşmamak üzere aynı usulle atama yapılabilir.” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm doğrultusunda Bakanlığın güvenlik soruşturması ne zaman sonuçlanırsa sonuçlansın ilgilinin atamasını iptal ederek güvenlik soruşturması olumsuz sonuçlanan bir kişinin sözleşmeli öğretmen olarak görev yapmasının engelleme yetkisi ve imkanı bulunmaktadır.

#### **D. İdari İşlemin Sebep ve Konu Unsuru Bakımından Değerlendirme**

İdari işlemin sebep unsuru, idareyi işlem tesis etmeye sevk eden hukuki işlem ya da maddi olaydır.<sup>113</sup> Bir başka ifadeyle kanun ya da diğer düzenleyici işlemlerde idari işlemin tesis edilme nedeni olarak yer alan ve idareye bağlı yetki ya da takdir yetkisi tanıyan düzenlemeler, idari işlemin sebep unsurunun hukuki işlem olarak tezahürüdür.<sup>114</sup> Bununla birlikte maddi bir olay gerçekleştiğinde idarenin belli bir yönde işlem tesis edecek olması da aslında yine mevzuat gereğidir. Mevzuatta idareye sebep unsuru bakımından takdir yetkisi tanınabilir. Bununla birlikte mevzuat uyarınca belli bir yönde işlem tesis edilmesi için tek bir sebebin varlığı ve bu sebebin mevzuatta açıkça gösterilmesi halinde, sebep unsuru bakımından bağlı yetkiden söz edilir.<sup>115</sup> Bu nedenle sebep

<sup>113</sup> YILDIRIM, s. 323; GÜNDAY, s. 152. Danıştay da sebep unsurunun tanımına yer verdiği bir kararında şu ifadeleri kullanmıştır:

“... İdari işlemin unsurlarından olan sebep unsuru, idareyi işlem yapmaya sevk eden unsur olup, sebep unsuru tüm idari işlemlerde olduğu gibi işlemle gerçekleştirilmeye çalışılan kamu yararı ve hizmet gereklerine dayanan hukuki, somut bir durumdur.

Bu bağlamda; idari işlemlerin bir sebebe ve gerekçeye dayalı olması hukukun genel ilkelerinden olduğundan bu ilke, genel anlamda bireysel veya düzenleyici işlemi yapan idarenin uygulama alanındaki tasarrufların hukukilik denetiminin yapılmasını zorunlu kılar. İdari işlemlerde gösterilen sebep ve gerekçe ise, işlemin yasaya uygunluğu ve dayanağını değerlendirme ve buna göre itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yol gösterici nitelik taşımakla birlikte idarenin saydamlığını, savunma haklarını kullanmayı ve idareye güven ilkesi ile hukuk devleti anlayışını ortaya koyar.” Danıştay 2. Dairesinin 25.2.2015 tarih ve E. 2012/1048, K. 2015/1832 sayılı kararı, www.kazanci.com.tr.

<sup>114</sup> YAŞAR, s. 377.

<sup>115</sup> YAŞAR, s. 377; GÖZÜBÜYÜK, Şeref -TAN, Turgut: İdare Hukuku C. II: İdari Yargılama Hukuku, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s. 468.

unsurunun, idarenin kanuniliği ilkesinin en bariz gerçekleşme alanlarından olduğunu söylemek mümkündür.<sup>116</sup> Diğer bir deyişle idare, kanunilik ilkesi çerçevesinde ancak ilgili kanun ya da düzenleyici işlemde belirtilen sebep ya da sebeplerin gerçekleşmesi durumunda işlem tesis edebilir. Mevzuat gereği bir işlemin tesisine gerekçe teşkil edemeyecek nitelikteki hukuki işlem ya da maddi olaylar söz konusu olduğunda işlemle ortaya; makul, tutarlı ya da isabetli sonuçlar çıkacak bile olsa kanunilik ilkesi, o işlemin sebep unsuru bakımından hukuka uygunluğuna engel olur.

Bu durum, idari işlemin sebep unsuru ile konu unsuru arasındaki ilişkinin bir sonucudur. Zira idari işlemle ortaya çıkan sonucu ifade eden konu unsuru ile sebep unsuru arasında kanunilik ilkesi uyarınca bulunması zorunlu olan neden-sonuç ilişkisi, idari işlemle ortaya çıkacak sonucun ancak mevzuatta belirtilen sebebin gerçekleşmesi neticesinde doğmuş olması durumunda hukuka uygun bir şekilde kurulmuş olur.<sup>117</sup> Diğer bir deyişle idarenin kanuniliği ilkesi, hem idari işlemin mevzuatta gösterilen bir sebebe dayanılarak tesis edilmesini hem de bu sebeple işlemin tesisıyla ortaya çıkan sonuç arasında mevzuatın öngördüğü bir neden-sonuç ilişkisinin kurulmuş olmasını gerektirir.<sup>118</sup>

İdari işlemin sebep ve konu unsuru arasındaki bu ilişki, sözleşmeli öğretmen atama sürecinde tesis edilen sözlü sınavdan başarısız sayılma yönündeki işlem bakımından; işlemin sebep unsurunun ancak adayın Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik'in 11. maddesindeki değerlendirme kriterleri sonucu hesaplanan puanının "60"ın altında kalması şeklinde karşımıza çıkar. Bu durumda sözlü sınavdan başarısız sayılma işleminin konu unsuru ise ilgili adayın sözleşmeli öğretmen olarak atanmak üzere tercih yapmaya hak kazanamaması ve sonuç olarak sözleşmeli öğretmen olarak atanamamasıdır. Böylelikle sözlü sınavdan başarısız sayılma işleminin sebep unsuru ile konu unsuru arasında Yönetmelik gereği bulunması gereken neden-sonuç ilişkisi kurulmuş olur. Adayın sözlü sınavdan başarısız sayılması, Yönetmelik'te yer almayan bir gerekçeye dayandırıldığında ise bu durum, idari işlemin sebep unsuru

---

<sup>116</sup> YAŞAR, s. 376.

<sup>117</sup> GÖZÜBÜYÜK-TAN, C. II, s. 485; KAYA, Cemil: İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011, s. 222; GÜNDAY, s. 159.

<sup>118</sup> AKBULUT, Emre: Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, Beta Yayınları, İstanbul 2013, s. 293.

ile konu unsuru arasında mevzuata uygun biçimde kurulan ilişkinin ortadan kaldırılması anlamına geleceğinden işlemin hukuka aykırılığına neden olur.

Öte yandan sözleşmeli öğretmen atamaları için yapılan sözlü sınav sonuçlarının sebep unsuru bakımından hukuka uygun olması, hiç şüphesiz Anayasa'nın 70. maddesinde yer alan “*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” hükmü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde yer verilen liyakat ilkesinin<sup>119</sup> hayata geçmesi bakımından da son derece önemlidir. Zira bu maddede liyakat ilkesi; “*Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak*” olarak tanımlanmıştır. Bu durumda Milli Eğitim Bakanlığı, kamu personel hukukunun tüm aşamalarında olduğu gibi<sup>120</sup> sözleşmeli öğretmen olarak görev yapacak kamu personeli alımlarında da liyakat ilkesi çerçevesinde hareket etmelidir. Bunun sonucunda ise idare, sözleşmeli öğretmen alımı için yapılan sözlü sınavlarda liyakat ilkesini sağlamak ve kanunilik ilkesini yerine getirmek bakımından Yönetmelik'teki sebeplerden başka bir sebebi tesis edeceği işleme dayanak olarak göstermemelidir.

Güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlandığı adaylar bakımından Milli Eğitim Bakanlığının gerek yapmış olduğu duyuru gerekse Yönetmelik'teki düzenlemeler uyarınca yukarıda saydığımız çeşitli yetkilere sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda sözleşmeli öğretmen atama sürecinde gerçekleştirilen sözlü sınavlarda, adayların bu sınavlarda sorulan sorulara verdikleri cevaplardan başka bir gerekçeyle başarısız sayılmalarının, işlemi sebep unsuru bakımından sakatlayacağını kabul etmek gerekir<sup>121</sup>. Zira sebep unsuru “güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması” olan bir idari işlemin konu unsuru Yönetmelik gereği ancak; ön başvurunun kabul edilmemesi, sözlü sınava girmeye hak ka-

<sup>119</sup> Liyakat ilkesi hakkında geniş bilgi için bkz.: GÜRAN, Sait: Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İ.Ü. Yayınları, İstanbul 1980.

<sup>120</sup> KARAN, s. 21.

<sup>121</sup> Danıştayın eski tarihli kararlarında güvenlik soruşturmasına dayanılarak tesis edilen işlemlerin yargısal denetimini sebep unsuru bakımından yaptığına ilişkin bkz.: KARAHAANOĞULLARI, a.g.m., s. 179 vd.

zanamama, sözleşme imzalamama ya da atamanın iptali olabilir. Bakanlıkça yapılan duyurular (22 Mart 2019 ve 16 Kasım 2018 tarihli duyurular esas alındığında) bakımından ise güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması, ilgili İl Milli Eğitim Müdürlüğünün adayla sözleşme imzalamamasının ve bunun sonucunda adayın göreve başlatılmamasının bir gerekçesi olabilir.

Benzer şekilde, sözleşmeli öğretmen olmak isteyen bir aday hakkında yapılan güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması durumunda idarenin, mevzuatın izin verdiği ölçüde, sebep unsuru ancak “güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması” şeklinde ortaya çıkan bir işlem tesis etmesi gerekir. Ne var ki sebep unsuru “güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması” olup konu unsuru “adayın sözlü sınavdan başarısız sayılması” olan bir idari işlemin tesisine izin veren bir mevzuat hükmünün bulunmadığı ortadadır. Aksine; konu unsuru “adayın sözlü sınavdan başarısız sayılması” olan bir idari işlemin sebep unsurunun ne olabileceği ilgili Yönetmelik’te açıkça belirtilmiş olup idarenin bu aşamada bir takdir yetkisi de bulunmamaktadır. Bunun neticesinde adayın idarece “güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması” gerekçesiyle sözlü sınavdan başarısız sayılma ihtimalinde idari işlemin sebep ve konu unsurları arasında mevzuat uyarınca bulunması gereken nedensellik ilişkisinin ortadan kaldırılmış ve bu şekilde tesis edilen işlemin de hukuka aykırı hale gelmiş olacağını vurgulamak gerekir.

### **Sonuç**

İdarenin kanunların yanı sıra kendi tesis ettiği düzenleyici işlemlere de uygun hareket etmesi, kanunilik ilkesinin bir gereğidir. Kanun koyucunun ya da idarenin yaptığı düzenlemeler, idareye bir işlemin tesisi bakımından takdir yetkisi tanıyabileceği gibi bu düzenlemeler idareyi bağlı yetki içine de sokabilir. İdarenin gerek takdir yetkisi gerekse bağlı yetki içinde hareket ederek belli bir yönde işlem tesis etmesini sağlayan ve idarenin işlem tesis ederken bu işleme dayanak aldığı hukuki işlem ya da maddi olay ise idari işlemin sebep unsurunu ifade eder. Bu nedenle idari işlemin mevzuatta gösterilen sebebe dayanılarak tesis edilmesi gerekir. Bu sebebin takdir yetkisi ya da bağlı yetki olarak tezahür etmesi ise idari işlemin sebep unsuru bakımından yargısal denetimi bakımından önem arz eder.

İdare, özellikle bağlı yetki söz konusu olduğu durumlarda kanunilik ilkesi doğrultusunda hareket edip mevzuatta yer almayan bir sebebe

dayanarak işlem tesis edemez; velev ki bu sebep isabetli ya da makul bir sebep olsun. Zira idari işlemin sebep unsuru bakımından hukuka uygunluğu, idarenin işlemi tesis ederken dayandığı sebebin ilgili mevzuatta belirtilen sonucun doğmasını sağlama açısından isabetli olup olmamasına bağlıdır.

Milli Eğitim Bakanlığı tarafından sözleşmeli öğretmen atama sürecinde Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik uyarınca yapılan sözlü sınavlar ancak Yönetmelik'in 11. maddesinde yer verilen değerlendirme kriterleri dikkate alınarak sonuçlandırılmalıdır. Sınava giren adayların güvenlik soruşturmalarının olumsuz sonuçlanmasının, her ne kadar usulüne uygun şekilde yapılan bir güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanması adayın göreve başlatılmaması bakımından isabetli olacaksa da, idarenin ilgili adayın sözlü sınavdan başarısız sayılması yönündeki işlemine dayanak teşkil etmesi idari işlemin sebep ve konu unsuru arasındaki ilişkinin kesilmesine yol açacağından bu durumda idari işlemin hukuka aykırılığı gündeme gelir.

Güvenlik soruşturmasının yapılmış olmasının devlet memuru olmak isteyen herkes için geçerli bir şart haline gelmiş olması, 15 Temmuz tecrübesini yaşamış Devletimizin güvenliği ve benzer tehlikelerin önüne geçilmesi bakımından önemli bir gelişmedir. Bununla birlikte aynı gerekçelerle liyakat esaslı bir kamu personel sisteminin tesis edilmesi de son derece elzemdir. Kişilerin temel hak ve özgürlüklerini kullanabilmeleri bakımından önemli hukuki sonuçları olan, bununla birlikte soyut ve istihbari bilgi ve belgelere dayanma riski taşıyan güvenlik soruşturmalarının hukuk devleti ve idarenin kanuniliği ilkesine uygun biçimde ve konuya ilişkin yargı organlarının koyduğu ölçütler dikkate alınarak yapılması gerekmektedir. Bu gereklilik, güvenlik soruşturmasının hukuka uygun bir şekilde sonuçlandırılmasında olduğu kadar güvenlik soruşturması sonrasında tesis edilecek işlemlerin hukuka uygunluğu açısından da geçerlidir.

İdarenin güvenlik soruşturması sonucunu sözlü sınavdan başarısız sayılma işlemine açıkça dayanak gösterdiği durumlarda; söz konusu işlem ancak işlemin sebebinin mevzuatta yer verilen bir sebep olmadığı gerekçesiyle iptal edilebilir ve bu durumda aday hakkında yapılan güvenlik soruşturmasının yargısal denetimi de mümkün olmaz. Benzer bir durum, idarenin ilgili aday hakkında yapılan güvenlik soruşturmasının olumsuz sonuçlanmasını açıkça işlemine dayanak göstermeyip adayın

sözlü sınavdan başarısız sayılması yönünde işlem tesis etmesi ihtimalinde de ortaya çıkar. Zira bu durumda da aday, hakkında yapılan güvenlik soruşturmasını idari yargıda dava konusu etmekten mahrum bırakılmış olur. Nitekim Bakanlık uygulamasında güvenlik soruşturmasının sonucu, tesis edilen işleme açıkça dayanak gösterilmediğinden sözlü sınavdan başarısız sayılan bir adayın, hakkında yapılan güvenlik soruşturmasını dava etme imkanı da elinden alınmış olmaktadır. Bu durumda ise hakkında yapılan güvenlik soruşturması bakımından adayın, mahkemeye erişim hakkını ve dolayısıyla hak arama hürriyetini kullanamaması gibi bir sonuç ortaya çıkar.

Öte yandan idarenin sözlü sınava girmeye hak kazanan adayları sözlü sınav performanslarının dışında herhangi bir nedenle başarısız saymasının hukuk devletinin temel unsurlarından hukuki güvenlik ve idareye güven ilkelerine de aykırılık teşkil edeceğini belirtmek gerekir. Zira bu ilkelerin hayata geçmesi; bireylerin yürürlükteki soyut, objektif ve genel nitelikteki işlemlerin idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde ve keyfilikten uzak bir biçimde kendilerine de uygulanacağına dair sahip oldukları beklentinin idarece karşılanmasıyla mümkün olabilir. Böylelikle sözleşmeli öğretmen olmak üzere başvuran adaylar bakımından hukuki belirlilik sağlanacağı gibi idarenin kanuniliği ilkesine de uygun hareket edilmiş olur.

Son olarak sözleşmeli öğretmen atama sürecinde yaşanabilecek mağduriyetlerin önüne geçmek maksadıyla gerekli düzenlemelerin yapılarak idareye; öğretmen adaylarının başvurularını geçici olarak kabul etmek ya da atamaları geçici şekilde yapmak gibi imkanlar da sağlanmalıdır. Böylelikle sözleşmeli öğretmen adayları, güvenlik soruşturmasının sonuçlanmasının ardından kesin olarak ve hukuka uygun bir usulle göreve başlamış olacaklardır.

### **KAYNAKÇA**

AKBULUT, Emre: *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, Beta Yayınları, İstanbul 2013.

AKGÜNER, Tayfun: *Kamu Personel Yönetimi*, 6. Baskı, Der Yayıncılık, İstanbul 2014.

AKYILMAZ, Bahtiyar: “Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Devlete Sadakat Yükümlülüğü”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Yayınları No: 93, 11.5.2017, Ankara, sa. 15-34.

ASLAN, İ. Yılmaz – ŞENYÜZ, Doğan: Hukuka Giriş, 9. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa 2016.

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

BİLGE, Necip: Hukuk Başlangıcı, 34. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2016.

DURAN, Lutfi: Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (II), AİD, C. 19, S. 2 Haziran 1986, sa. 3-28.

EDİS, Seyfullah: Medeni Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri, 6. Basım, AÜHF Yayınları No: 519, Ankara 1997.

ERKUT, Celal: İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Matbaası, Ankara 1990.

ESENER, Turhan: Hukuka Giriş, 11. Baskı, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2015.

GÖÇGÜN, Muhammed: İdari İşlemin Konu Unsuru, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2017.

GÖZLER, Kemal-KAPLAN, Gürsel: İdare Hukuku Dersleri, 20. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa 2018.

GÖZLER, Kemal: “Yorum İlkeleri”, Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, Ankara, KHP ve TBB Ortak Yayını, 2013, sa.15-119.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref -TAN, Turgut: İdare Hukuku C. I: Genel Esaslar, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2018.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref -TAN, Turgut: İdare Hukuku C. II: İdari Yargılama Hukuku, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2013.

GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2017.

GÜRAN, Sait: Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İ.Ü. Yayınları, İstanbul 1980.

GÜRAN, Sait: Anayasanın 128. ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu, AİD, C. 17, S. 3, Eylül 1984, sa. 28-35.

GÜRİZ, Adnan: Hukuk Başlangıcı, 15. Baskı, Siyasal Kitabevi, İstanbul 2013.

İŞIKTAÇ, Yasemin: Hukuk Başlangıcı, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 2015.

KAĞITÇIOĞLU, Mutlu: Kamu Personel Hukukunda Geçici Personelin Hukuksal Statüsünün Dönüşümü, On İki Levha Yay., İstanbul 2019.

KARAHANOGULLARI, Onur: Güvenlik Soruşturması, AÜSBFD, c. 53, S. 1-4, 1998, sa. 159-185.

KARAHANOGULLARI, Onur: İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2015.

KARAN, Nur: Devlet Memurluğunun Sona Ermesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003.

KAYA, Cemil: İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011.

KAYA, Cemil: "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İşlemler", GUHFD, C. 9, S. 1-2, Ankara 2004, sa. 253-284.

KAYAR, Nihat: Sözleşmeli Personel Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa 2014.

KESKİN, Bayram: Sözleşmeli Personel, Adalet Yayınevi, Ankara 2010.

SERİM, Bülent: Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü, AİD, C. 21, S. 1, Mart 1988, sa. 135-154.

SEZER, Yasin: Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006.

ŞANLI ATAY, Yeliz: Memurluğa Girişin Genel Bir Şartı Olarak Güvenlik Soruşturması, İnsan Hakları Yıllığı, C. 34, 2016, sa. 43-75.

TAN, Turgut: "İdarenin Kesin İşlemleri ve 5917 Sayılı Kanunun Uygulanması" Amme İdaresi Dergisi, C. 2, S. 4, Ankara 1969, sa. 99-115.

ULUSOY, Ali D.: Yeni İdare Hukuku, Yetkin Yayıncılık, İstanbul 2019.

ÜSTÜN, Gül: 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda Bağlantılı Davalar ve Aynı Dilekçeyle Dava Açılacak Haller, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018.

YAŞAR, Hasan Nuri: İdare Hukuku, DER Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 2016.

YILDIRIM, Turan (Ed.): İdare Hukuku, 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018.

YILMAZ, Dilşat: İdari İşlemin İcralık Özelliği, Astana Yayınları, Ankara 2014.

ZEVKLİLER, Aydın - ERTAŞ, Şeref - HAVUTÇU, Ayşe - GÜR-PINAR, Damla: Medeni Hukuk, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2015.

[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr).

[www.meb.gov.tr](http://www.meb.gov.tr).

[www.memurlar.net](http://www.memurlar.net).

[www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr).

[www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr).

[www.legalbank.net](http://www.legalbank.net).