

# 1961 Anayasası'nın Türk Kamu Yönetimine Etkilerinin Devlet Memurluğu Kavramı Üzerinden İncelenmesi

(Analysis of the Impact of the 1961 Constitution on the Turkish Public Administration in the Context of the Public Service Concept)

Alper KARADEMİR<sup>a</sup> , Nafiz TOK<sup>b</sup> 

<sup>a</sup> Arş. Gör., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
alperkarademir@aksaray.edu.tr

<sup>b</sup> Prof. Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi  
ntok@ohu.edu.tr

## Öz

Günümüzde kamu personel rejimi ile ilgili yapılan tartışmaların medyada, siyasette, bürokraside kısacası hemen her mecrada artan bir ivmeyle sürdürüldüğünü görmekteyiz. Uzun yıllardır siyasetçiler bu konu ile ilgili reformist bir bakış açısıyla köklü değişiklikler yapılması gerektiğini savunmaktadırlar. Süregelen bu tartışmaların yanında bununla ilgili çeşitli raporlar ve karar tasarımları da kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Kamuoyunda yapılan tartışmaları daha iyi anlayabilmek ve bilimsel bir düzlemde yürütmek için, daha ötesi mevcut mevzuatın eleştirisinde objektifliği sağlayabilmek için yürürlükte bulunan 1965 Tarihli 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun ruhunu, dönemin koşullarını da göz önünde bulundurarak anlaşılması gerektiği kanısındayız. Bu noktadan hareketle söz konusu bu dönem tarihsel ve felsefi bir bakış açısıyla irdelenecektir. Bu çalışma özü itibarıyla 27 Mayıs İhtilalinin ürünü olmasına rağmen literatürde özgürlükçü ve sosyal yönü ağır basan bir Anayasa olarak nitelenen 1961 Anayasası'nın getirilerinin Türk Kamu Personel Rejimi üzerine yansımalarını incelemeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla ilk olarak, çalışmamızda yukarıda sözü edilen özgürlükçü ve sosyal anlayışın Türk Kamu Yönetiminin temel taşlarından birisini oluşturan kamu personeli ile ilgili mevzuatın şekillendirilmesinde etkili olup olmadığı hususu tartışılacaktır. Sonrasında yine çalışmanın amacına yönelik olarak, öncelikle 1960 İhtilali'nin vuku bulmasına neden olan faktörler incelenecek olup ardından 61 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden önce ve sonrasında yürürlükte bulunan kamu personeli ile ilgili mevzuat ele alınacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Personel Rejimi, Memur, Anayasa

**Makale türü:** İnceleme

## Abstract

Nowadays, we can see that the debate on the civil service system is gaining momentum in the media, in the political arena and in the bureaucracies - in other words, on virtually all the channels. For many years, politicians have been advocating the need for radical changes from a reformist perspective. In addition to these ongoing discussions, various reports and draft decisions have been presented to the public. In order to better understand the public debates and to conduct them on a scientific level, and also to ensure objectivity in the criticism of the current legislation, we believe that the spirit of the Civil Servants Law No. 657 of 1965, which is in force, should be understood by taking into account the conditions of the period. From this point of view, this period will be analysed from a historical and philosophical perspective. The aim of this study is to examine the impact of the 1961 Constitution, which is described in the literature as a liberal and social constitution, on the Turkish civil service system, although it is essentially the product of the May 27 Revolution. The main purpose of our study is to discuss whether the aforementioned libertarian and social understanding is effective in shaping the legislation on public personnel, which is one of the cornerstones of the Turkish public administration. In order to achieve this goal, we first analyse the factors that led to the 1960 revolution and then discuss the legislation on public personnel in force before and after the adoption of the 1961 Constitution.

**Keywords:** Public Personnel Regime, Civil Servant, Constitution

**Paper type:** Review

Başvuru/Received: 20.12.2023 | Kabul/Accepted: 31.12.2023 , iThenticate benzerlik oranı/similarity report: %14

**Atıf/Citation:** Karademir, A., Tok, N. (2023). 1961 Anayasası'nın Türk Kamu Yönetimine Etkilerinin Devlet Memurluğu Kavramı Üzerinden İncelenmesi, *Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 1(1), 65-77.

## Giriş

Genel tanımıyla anayasa, bir devletin yapısını, devletin örgütlenişini ve bu örgütlerin işleyiş ve kurallarını gösteren, ülke üzerindeki egemenlik haklarının kullanım yetkisinin içeriğinde belirtildiği şekliyle devlete verildiğini gösteren, kişilerin hak ve yükümlülüklerinin belirlendiği üstün hukuk kurallarından müteşekkil bir çeşit toplumsal sözleşme olarak tanımlamamız mümkündür. Çağdaş demokratik ülkelerde anayasalar iktidarın sınırlandırılması, özgürlük, eşitlik ve adalet uğruna verilen uzun mücadeleler sonucu kazanılmış hakların, temel değerlerin ve toplumların ortak ideallerinin somutlaştığı belgelerdir( Teziç,2008:2). Literatürde yer alan bazı görüşlere göre, anayasa kavramının kökenlerinin M.Ö. 3. Yüzyıla, Aristo ve diğer Yunan düşünürlerinin iktidarın nasıl bölüşüleceğine ilişkin görüşlerine istinaden Antik Yunan düşüncesinde bulunduğu iddia edilmektedir. Buna göre Anayasa kavramının tarihsel evrimine dair önemli izler, Antik Yunan'da, özellikle de "polis" adı verilen şehir devletlerinde bulunmaktadır. Bu şehir devletlerinde, toplumun politik ve hukuki düzenini belirleyen temel kurallar ve normlar, yazılı olmasa da varlığını sürdürmüştür. Antik Yunan'da, özellikle Atina'da, demokratik uygulamalar, birey hakları ve katılımcı yönetim anlayışı, anayasa düşüncesinin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur(Keskin, 2021).

Atina'da demokrasi, vatandaşların siyasal süreçlere katılımını teşvik eden bir yapıya sahipti. Toplumun temel normları, genellikle yazılı olmasa da, politik uygulamalarda ve hukuki düzenlemelerde etkili bir şekilde varlığını sürdürmüştür. Bu durum, Antik Yunan toplumunda anayasa benzeri bir düzenlemenin mevcut olduğunu göstermektedir. Roma Cumhuriyeti'nde ise "Res Publica" kavramı etrafında şekillenen bir anayasa anlayışı bulunmaktaydı (Küçük, 2017). Roma'da, hukuk sistemi ve Senato'nun aldığı kararlar, toplum düzeninin belirlendiği temel unsurları içeren hukuk normlarından oluşmuştur. Roma'da anayasa, yazılı ve yazısız kuralların birlikte bulunduğu üstün hukuk normları olarak, devletin işleyişini, vatandaşların haklarını ve sosyal yapıyı düzenlemekteydi. Her ne kadar antik dönemdeki anayasa anlayışı günümüzdeki karmaşık anayasal düzenlemelerden farklı olsa da, bu erken dönem anayasaları, temel hak ve özgürlükleri, yönetim şekillerini düzenleyen ilk adımları temsil etmiştir. Bu tarihsel evrim, günümüzdeki anayasa kavramının temelini atmış ve modern anayasaların oluşturulmasında etkili olmuştur.

Öte yandan literatürde; Antik Yunan'da yer alan ve toplumsal yaşamı düzenleyen kuralların günümüz anayasacılık ilkeleriyle tam olarak uyumlu olmadığından hareketle, anayasa kavramını tam olarak karşılamadığını ileri süren bir görüş de kabul edilmektedir. Nitekim, bu görüşü destekleyen Sartori (1962) Aristo'nun "politea" kavramının anayasa olarak çevrildiği, ancak bunun hatalı bir çeviri olduğu iddiasıyla anayasa kavramının aslında "Garantisme" olarak algılanmasını ve iktidar gücünün bölünmesinden ziyade sınırlandırılmasına ve bireyin hak ve özgürlüklerinin garanti alınmasına istinaden Anayasacılık anlayışının köklerinin Aristo'da aramanın beyhudeliğini iddia etmiştir [(Turhan, 1994),(Coşgun, 2008)]. Bu görüşe göre bugünkü anlamda anayasa kavramı sanıldığı kadar eski bir kavram değildir. Modern anlamda ilk kez Anayasa kavramı 1700'lerin sonlarında ortaya çıkmıştır bu bağlamda yeryüzündeki ilk anayasa olarak 1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nı ve akabinde ikinci anayasa olarak 1791 Fransız Anayasası'nı modern anayasa olarak kabul edebiliriz.

Türkiye'de ise, ilk anayasamız Kanun-u Esasi'nin 1876 yılında yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda anayasacılık faaliyetine diğer batılı ülkelere nazaran daha geç bir

tarihte başladığı söylenebilir. Türkiye'nin siyasi evrimini anlamak, bir yandan hukuki temellerini kavramak, diğer yandan da devletin yönetim yapısının evrimini takip etmek açısından Osmanlı'dan günümüze Türkiye'nin anayasacılık faaliyetleri kritik bir öneme sahiptir. Bu bağlamda, Türkiye'nin anayasal gelişimi, özellikle 1876 yılından itibaren gerçekleştirilen çeşitli anayasal düzenlemelerle şekillenmiştir. Türk siyasi tarihinde hukukun rolü, devletin işleyişi ve temel yönetim prensiplerinin belirlenmesinde önemli bir etken olarak öne çıkmıştır (Akgündüz 1986:60). Anayasacılık perspektifinden bakıldığında, Türkiye'de anayasa hukuku tarihi, süreklilik arz etmese de devletin temel yönetim ilkelerini ve hukuki çerçevesini anlamak adına hayati bir evrime işaret etmektedir. Türkiye'nin anayasal evriminin temelinde, devlet otoritesinin sınırlanması ve temel hak ve özgürlüklerin korunması anlayışının etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bu nedenle, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren başlayan anayasal gelişmeler içinde, öncülük eden belgelerden biri olan 1808 tarihli Sened-i İttifak, bu evrimin temelini atmıştır (Gözler 2000: 2).

Türkiye'de demokratik gelişmelerle anayasal evrim ve modernleşme tarihi birbirinden ayrılamaz bir şekilde ele alınmalıdır (Çimen vd. 2019: 128-129). Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde başlayan bu gelişmeler, günümüze kadar devam etmiş ve bu süreç içinde Sened-i İttifak (1808), Tanzimat-Hayriye (Tanzimat Fermanı) (1839), Islahat Fermanı (1856) ve Kanun-i Esasi'nin (1876) ilanı gibi belgeler, sadece anayasal gelişmeler değil, aynı zamanda demokrasi ve modernleşme alanındaki ilerlemeleri de temsil etmektedir.

## **1. 1961 Anayasasına Giden Yol: 27 Mayıs**

### **1.1. Çok Partili Siyasal Hayat ve Demokrat Parti**

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Türk halkı kendini yöneteceklerin seçiminde yani iktidar üzerinde ilk kez söz sahibi olmuştur. Böylece halk, Milli Mücadele'nin hem yürütücüsü hem de yeni devletin kuruluşunda etkin bir rol de oynamıştır. Yeni kurulan Cumhuriyetin kuruluş felsefesini ise Batı dünyasında da siyasal ve sosyal yapının esaslı bir dönüşüme uğramasında etkin olan Aydınlanma felsefesi oluşturmuştur. Bu bağlamda, yeni kurulan Cumhuriyet'in, Aydınlanmanın temelini oluşturan aklın ve bilimin ön planda olduğu, iktidarın kaynağının dünyevileştiği bir düşünce yapısı ile yönetilmesi hedeflenmiştir. Bu düşünceyle, yeni ve çağdaş bir toplum yaratma gayesinde olan ve de yeni kurulan devletin temel niteliklerini 6 umde ile parti programının bir parçası haline getiren Cumhuriyet Halk Partisi tarafından 1950 yılına kadar yönetilmiştir. Cumhuriyetin ilanından Demokrat Parti'nin kurulduğu 1946 yılına kadar geçen sürede birçok kez çok partili hayata geçiş için bazı girişimlerde bulunulmuşsa da çeşitli sebeplerle söz konusu girişimler başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Halkın yeterli siyasi tecrübeye sahip olmadığı ya da rejimin yeterince kökleşmemiş olduğu gibi gerekçeler literatürde çok partili hayata geçişte yaşanan başarısızlığa gerekçe olarak gösterilmiştir [(Akşin,2007) (Koçak, Ed. Akşin, 1989) (Karpaz, 2010)].

Türkiye, uzun bir süre tek parti yönetimi altında istikrarlı bir siyasi yapıya sahip olmuş ve özellikle Cumhuriyetin erken dönemlerinde siyasi çeşitlilik önlenmiş, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tek parti olarak siyasi egemenliğini sürdürmüştür. Ancak, II. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte dünya genelinde demokratikleşme hareketleri hız kazanırken, Türkiye'de de çok partili siyasi sisteme geçiş düşüncesi güç kazanmıştır. Türkiye'nin siyasi tarihinde, çok partili siyasi hayata geçiş süreci, demokratik evrimin başlangıcını yansıtan kritik bir dönemeç olarak değerlendirilmektedir. II. Dünya Savaşı sonrası görünür hale gelen Sovyet tehdidinin yanında zaten kurulduğundan beri Batılılaşmayı kendisine hedef olarak belirleyen CHP,

ortaya çıkan yeni duruma uyum sağlamak maksadıyla 1946 yılında çok partili hayata geçiş için gerekli yasal düzenlemeleri yaparak yeni siyasi partilerin kurulmasına izin vermiştir. Bunun sonucu olarak yeni kurulan partilerden Demokrat Parti (DP), dönemin önde gelen figürlerinden birisi olarak 7 Ocak 1946'da siyasal hayatta yerini almıştır. DP'nin kuruluşu ve aynı yıl yapılan seçim, Türkiye'nin çok partili siyasi hayata geçişinde önemli bir dönemeç olarak değerlendirilmelidir. Bu seçim, ülkede önemli bir siyasi kırılmaya zemin hazırlamış ve aynı dönemde İsmet İnönü liderliğindeki CHP'ye muhalefet eden bir siyasi grup, Demokrat Parti'yi kurarak çok partili sisteme geçişte öncü bir rol üstlenmiştir. Yapılan genel seçimlerde CHP 395 milletvekili çıkarmasına karşılık DP ancak 61 milletvekili çıkarabilmiştir. Ancak söz konusu seçimlerin "açık oy gizli sayım" gibi uygulamalar neticesinde adil ve kabul edilebilir olup olmadığına ilişkin tartışmalar günümüzde de devam etmektedir.

1950 yılında yapılan genel seçim sonucuna göre "Kurucu İktidar" CHP Meclis'te sahip olduğu 69 sandalye ile Cumhuriyetin ilanından itibaren sahip olduğu iktidarı kaybediyor ve ilk kez muhalefet yapmak durumunda kalıyordu. Buna karşın DP Meclis'te sahip olduğu 406 sandalye ile tek başına iktidar oluyordu. DP'nin lideri Adnan Menderes'in başbakanlığında geçen dönem, ülkede ekonomik, siyasal ve sosyal değişimlere tanıklık etmiştir. Menderes hükümetleri, tarım politikalarından sanayileşme çabalarına kadar geniş kapsamlı reformları hayata geçirmiş ve ülkede modernleşme sürecine öncülük etmiştir. DP'nin tek başına iktidara sahip olma durumu 1954 ve 1957 yılında yapılan seçim sonuçları ile de değişmemiş ve 27 Mayıs'a kadar tek başına sahip olduğu iktidarı sürdürmüştür (Atayakul, 2007). Akgün'e göre (2009), 1960'ta gerçekleşen askeri darbe, siyasi istikrarsızlık, yönetimdeki hatalar ve ekonomik sıkıntılar gibi etkenleri kullanarak kendisine meşru bir zemin bulmaya çalışmıştır. Darbenin ardından Demokrat Parti kapatılmış, parti lideri Adnan Menderes ve diğer bazı önemli isimler idam edilmiştir. Bu ve benzeri olaylar, Türkiye'nin siyasi tarihinde kara bir leke olarak görülmüştür. Demokrat Parti, Türkiye'nin demokratikleşme sürecine önemli katkılarda bulunmuş ve çok partili siyasi hayata geçişin ve siyasal hayat içerisinde halkın doğrudan daha etkili bir rol oynayabilmesinin temellerini atmıştır. Ancak, bu süreç aynı zamanda siyasi istikrarsızlık ve askeri müdahaleleri beraberinde getirmiştir. Çok partili siyasi hayata geçiş ve Demokrat Parti'nin kuruluşu, Türkiye'nin demokrasi serüveninde önemli bir kilometre taşı olarak değerlendirilmelidir.

### **1.2. 27 Mayıs Öncesi Genel Durum**

1957 Seçimleri sonucunda az da olsa oy kaybı yaşamasına rağmen DP %48 civarı bir oy oranı ile ve 424 milletvekili çıkarma başarısı ile tek başına iktidar olmayı sürdürmüştür. Ancak hem CHP hem de Demokrat Parti içerisinde seçim sonrası ciddi çalkantılar ve gerginlikler söz konusu olmuştur. Bu gerginliklerin bir yansıması olarak Başvekil Menderes Mecliste yaptığı bir konuşmada şunları söylemiştir:

*"Muhterem arkadaşlar, size esefle haber vermek isterim ki, iktidara gelişimiz henüz bir ayı bulmadığı halde, bazı zaruri değişiklikleri mesele ittihaz ederek Cumhuriyet Halk Partisi, orduyu aleyhimize tahrik etmek yoluna sapmıştır. Bizim bütün çabalarımız memleketimizde demokrasiyi perçinlemeye matuftur. Cumhuriyet Halk Partisi, eğer başarılı bir çalışmaya girmek istiyorsa, başlarındaki iktidar hastalarını atmalıdır. Bu iktidar hastaları havayı karıştırmak istemektedirler. Memlekette siyasi iktidarı muhtel (bozuk) göstererek, bir polemige, bir hücum ve taarruza geçmişlerdir." (Aydemir'den akt Emiroğlu, 2011).*

Menderes'in sözlerinden de anlaşılacağı üzere CHP ile DP arasında ciddi birtakım gerginlikler bulunmakta ve DP iktidarı varlığını askeri bir müdahale tehdidi altında devam ettirmeye çalışmaktaydı. Bu durumun neticesi olarak DP iktidarı yalnızca muhalefet partisi CHP'ye değil muhalefeti destekleyen bir görünüm arz eden basın ve üniversitelere karşı da sert tedbirler almıştır. Türk siyasi tarihine bakıldığında da görüleceği üzere bu tedbirler yaradan çok zarar getirmiş, basın, sivil bürokrasi, askeri bürokrasi ve üniversiteler DP'ye karşı daha da yoğun ve belirgin bir muhalefet içerisinde olmuşlardır (Ahmad F. 1992).

İstanbul Üniversitesi'nden Prof. Turhan Feyzioğlu'nun ve Prof. H. Nail KUBALI'nın "vekâlet emrine" alınması (Millî Eğitim Bakanlığı içerisinde başka bir göreve atanma işlemi bir çeşit üniversitedeki mevcut görevden el çektirme cezası anlamına geliyordu.) üniversitelere yönelik tedbirlerin bir örneği olarak değerlendirilebilir. (Karakaya, 2008). Yine askeri bürokrasiye karşı girişilen mücadelenin gözle görünür olduğu bir örnek olarak 9 subayın darbe girişimi suçlamasıyla tutuklanması ve 5 ay sonra 1 subay hariç diğerlerinin beraat etmesi olayı dikkate değerdir. (Toker, 1966). 1960'da erken seçim olacağına ilişkin söylentiler üzerine İnönü'nün seçim propagandası yapmak amacıyla çıktığı yurt gezisinde İnönü'nün seyahat ettiği trenin Kayseri'ye sokulmaması emri ile gönderilen askerlerin İnönü'nün elini öpmesi DP iktidarına karşı muhalefetin boyutlarını göstermesi açısından önemlidir. Siyasal alanda DP ile CHP arasında yaşanan iktidar muhalefet çekişmesine askeri-sivil bürokrasi birlikteliğinin oluşturduğu yeni bir cephenin eklenmesinin yanında DP iktidarı, dış kaynaklı bir takım siyasi ve ekonomik olayların yarattığı olumsuzluklar ile de mücadele etmek zorunda kalmıştır. Artan dış borçlar nedeniyle ihtiyaç duyulan dış yardımları alabilmek için 1958'de ilan edilen moratoryum ve EOKA'nın Kıbrıs'ta Türklere karşı giriştiği saldırıların tetiklediği 6-7 Eylül olayları DP iktidarının mücadele etmek zorunda sorunlara örnek olarak zikredilebilir (Emiroğlu, 2011).

Yukarıda bahsi geçen olaylar neticesinde DP iktidarı muhalefet tarafından ciddi şekilde eleştirilmiştir. Muhalefet tarafından Demokrat Partinin artık demokrat olmadığı yönünde iddialarına askeri ve sivil bürokrasinin, üniversitelerin ve de basının da destek vermesiyle DP iktidarı ciddi şekilde sarsıntıya uğramıştır. Bu durumun neticesinde dönemin Kara Kuvvetleri Komutanı Org. Cemal GÜRSEL'in Yarbay Sadi KOÇAŞ'a söylediği "Sakin onlar (DP) meşruiyetini kaybetmeden müdahalede bulunmayın" uyarısından da anlaşılacağı üzere şartların olgunlaşmasıyla birlikte DP iktidarı 27 Mayıs sabahı "..demokrasinin içine düştüğü buhran.."dan kurtarılması amacıyla askerlerin yönetime el koyması ve Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanların göz altına alınmasıyla sona erdirilmiştir (Akgün, 2010).

27 Mayıs 1960 Askerî Darbesi, Demokrat Parti (DP) mensuplarının tamamının Yassıada'ya sevk edilmesi ve Yüksek Adalet Divanı'nda yargılanmasıyla sonuçlanmıştır. Bahsi geçen mahkemede toplamda 592 kişi hakkında 19 farklı dava görülmüştür. Bu davalar arasında ciddi meselelerin yanı sıra, mahkemenin ciddiyetine uymayan "Bebek Davası" ve "Köpek Davası" gibi konular da görülmüştür. Uzun süren mahkemeler boyunca Yassıada'da tutuklu bulunan sanıklara kötü muamele yapıldığı ve bu kişilerin aileleriyle görüşmelerinin bile engellendiği iddia edilmiştir. Demokrat Parti üyelerini yargılayan ve tamamen Millî Birlik Komitesi (MBK) denetiminde olan Yüksek Adalet Divanı'nın kararları, günümüzde dahi eleştiri konusu olmuştur (Tunç 2020: 371; Topçu vd. 2017: 67).

Askerî darbenin ardından ülke genelinde siyasal, sosyal ve ekonomik boyutlu krizler baş göstermiştir. Ortaya çıkan bu krizleri aşabilmek adına çeşitli idari ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Askeri darbe sonrası yapılan en önemli düzenleme ise 1961 Anayasası'nın yürürlüğe konulması olmuştur. Yeni anayasa, hak ve özgürlükler

bağlamında ilerici bir özellik taşımasına rağmen, darbe sonrasında hazırlandığı ve tamamen darbeyi gerçekleştirenlerin kontrolünde olduğu için meşruiyeti sıkça tartışılmıştır (Akıncı 2014: 62). Sonuç olarak, 27 Mayıs Askeri Darbesi, Cumhuriyet'in 29 Ekim 1923 tarihinde kabulünden itibaren Türkiye'de yaşanan ilk darbedir. Esasen İhtilal'e yol açan olaylar, aynı zamanda 1961 Anayasası'nın hazırlanmasının temel sebepleri arasında yer almaktadır. Bu bağlamda, 27 Mayıs 1960 Askerî Darbesi'nin temel nedeninin politik kökenli olduğu ifade edilebilir. MBK üyeleri tarafından gerçekleştirilen darbenin neticesinde yönetim demokratik olmayan bir yolla ele geçirilmiş ve DP'nin iktidarı sona erdirilmiştir. İktidarın devrilmesinin ardından darbenin lideri Orgeneral Cemal Gürsel devlet başkanlığına getirilmiştir. MBK, darbesini hukuki bir zemine oturtmak amacıyla çeşitli faaliyetlerde bulunulmuştur. Bu faaliyetlerin en önemlisinin 1961 Anayasası hazırlanmış olduğu söylenebilir. (Dunbay 1961: 157). Yeni anayasa ile 1924 Teşkilat-ı Esasiye ilga edilmiş ve yerine 1961 Anayasası yürürlüğe konulmuştur. 27 Mayıs'ın Şekillendirdiği Anayasa: 1961 Anayasası

### **1.3. 1961 Anayasası Üzerine Genel Değerlendirme**

Gözler'in (2000) de belirttiği gibi 27 Mayıs darbesi birçok kişi tarafından olumlu bir etkiye sahip olduğu kabul edilmektedir. Örneğin Bülent Nuri ESEN Demokrat Parti iktidarı meşruluğunu kaybetmişti ve bunun sonucu olarak 27 Mayıs Darbesi'ni "anayasal düzeni" korumak maksadıyla, istibdat rejimine son veren bir "hürriyet" hareketi olduğunu iddia eder. Yine Bülent TANÖR'de bu yönde bir iddia ile 27 Mayıs Darbesi'ni meşruiyet problemi olmayan, siyasal demokrasiyi kurumsallaştırmak isteyen ve sivil toplum içerisinde kökleri bulunan bir hareket olarak değerlendirmiştir. Bunlara koşut olarak Erdoğan (2000) ise halkın iradesinden bağımsız ve tepeden inme bir bakış açısıyla siyasal demokrasi kurumsallaştırmak değil devlete ve siyasete yön vermek olarak değerlendirmiştir. Yine Erdoğan 27 Mayıs'ı sivil toplumun canlılığı üzerine inşa edilmiş bir hareket olarak değil CHP taraftarlarının ve bir kısım üniversite hocalarının destek verdiği "halka rağmen" bir hareket olarak değerlendirmektedir. Gözler (2000) de bu görüşü desteklemektedir.

1924 Anayasası'na bir tepki olarak ortaya çıkan yeni anayasa, geniş bir metin içerisinde çeşitli konuları detaylı bir biçimde ele alarak, Türkiye'nin hukuki ve kurumsal temelini yeniden inşa etme amacını taşımaktadır. 9 Temmuz 1961 tarihinde halk oylamasına sunulan bu anayasa, halk tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Ayan 2007: 3). Yeni anayasanın halk oylamasına sunulmuş olması, büyük bir öneme sahiptir; çünkü halk oylamasıyla 1961 Anayasası, hukuki bağlamda daha fazla meşruiyet kazanmıştır. Anayasanın halkoylaması sonucu elde ettiği desteğe bakılırsa Gözler ve Erdoğan çok da haksız değiller. Zira 9 Temmuz 1961'de yapılan halkoylaması sonuçlarına göre katılım oranı %80 civarında iken Anayasanın kabulü yönünde verilen oyların oranı %61,5 olmuştur. Buradan da anlaşılacağı üzere halkın ezici bir çoğunluğunun 27 Mayıs Darbesi'ne destek verdiğini söylemek oldukça güçtür. Halkoylaması sonucunu değerlendirirken dönemin şartlarını ve Demokrat Parti taraftarlarının organize olmasının zorlaştırılmasını göz önünde bulundurulursa 27 Mayıs'a verilen halk desteği ile ilgili görüşün genel itibarıyla yanlış olmadığı görülecektir.

İşıklı'nın da (2010) belirttiği gibi 61 Anayasası'nı, 27 Mayıs'ı gerçekleştiren kadroların bizatihi kendilerinin tek başlarına hazırladıkları bir metin olarak değerlendirmek eksiklik olarak kabul edilebilir. Demokrat Parti dışında siyasal alanda kendilerini ifade olanağı bulan çoğunluğu Cumhuriyet'in kuruluş felsefesini benimsemiş

hatta sahiplenmiş CHP, asker-sivil bürokrasisi ve de üniversitelerin elinden çıkmış bir metin olarak değerlendirilmesinin daha doğru olacağı kanaatindeyiz. Bu bağlamda Anayasa yapım sürecine dahil olan her kesimin sahip olduğu hassasiyetler söz konusu metin içerisinde yer bulma olanağına kısmen de olsa sahip olduğu görülmektedir. Elbette kendisine karşı yapılan bir darbe neticesinde siyasal düzlem dışına itilen DP ve taraftarlarının düşüncelerini bu metin içerisinde aramak beyhude bir çaba olacaktır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi DP'de kendini ifade şansı bulan toplumsal kesimlerin Darbe sonrası dışlanmasının sayısal olarak neticesini Halkoylamasına katılım oranında ve Anayasa'nın kabulü yönünde verilen oyların %61 civarında kalmasından anlayabiliriz.

Her ne kadar 1961 Anayasası sosyal temelli birçok hak ve özgürlükler getirmişse de Tanör bunların jakobenist bir yaklaşımla anayasada yer bulduğu iddiasını reddetmektedir. 1945 sonrasında toplumsal ve siyasal alanında yaşanan tedrici ilerlemelerin neticesinde anayasaya yer bulduğunu iddia etmiştir. Aslan (2006) ise bu durumu sosyal hakların sosyal bir anlayış bağlamında değil fordist sermaye birikiminin ve bu birikimin neticesi üretim anlayışının devamlılığının sağlanması gerekçesiyle anayasada yer aldığını iddia eder. Zira bu tür sosyal yönlü haklar sayesinde misal olarak ücrette adaletin sağlanması ilkesi ücretler genel seviyesinin istikrarlı ve etkin bir biçimde belirli bir seviyede tutulabilmesi amaçlanırken bu yolla sağlanacak fayda ile çalışanların satın alma güçleri Fordist anlayışın temeli olan talebin sürekliliği sağlanacak ve sistem varlığını devam ettirecektir(Acar, 2019).

#### **1.4. 1961 Anayasası'nın Özellikleri**

1961 Anayasası, bir tarafı, 27 Mayıs darbesini yapan Millî Birlik Komitesi ve diğer tarafı Temsilciler Meclisinden oluşan kurucu Meclis tarafından hazırlanmıştır. Darbeyi gerçekleştiren kadroların iktidarı ele geçirdiklerinde ne yapacakları konusunda çok fazla fikir sahibi olduklarını söylemek oldukça güçtür. Nitekim amaçladıkları şey özünde sadece Demokrat Parti iktidarını devirmek ve benzer siyasal fikirlerin tekrardan siyaset arenasında yer bulmasını önlemek iken ortaya çıkan Anayasa metni ise sosyal adaletçi bir anlayışla hazırlanmıştır. Işıklı (2010) bu düşünceye ek olarak 27 Mayıs'ın getirisi olan Anayasanın bilime saygının ötesinde bilimsel bir fetişizm içerisinde toplumun gerçeklerinden uzak bir biçimde demokratikleşme amacına hizmet edecek bir metin olarak hazırlandığı ve bu doğrultuda demokratik bir Anayasa metninin ortaya çıktığını iddia etmektedir. Ancak toplumsal kesimlerin bir kısmının dışlandığı düşüncesiyle "halksız bir demokratikleşme"nin varlığından hareketle Halksız demokrasinin ve ilerlemenin yumurtasız omlet yapmaya benzediğini söylemiştir.

Yürürlüğe konulan yeni anayasanın birinci kısmında devletin temel nitelikleri, Cumhuriyet'in özellikleri, devletin bütünlüğü, ülkenin resmi dili ve başkenti; yasama, yürütme ve yargı yetkileri; anayasanın üstünlüğü, bağlayıcılığı ve devlet rejiminin değişmezliği gibi temel konular ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. Bu anayasanın ikinci bölümü ise özellikle temel hak ve ödevler konusuna odaklanmıştır. Bu kapsamda temel hakların niteliği ve korunması, temel hakların özü, eşitlik ilkesi, kişi dokunulmazlığı, özel hayatın korunması, konut dokunulmazlığı, seyahat ve yerleşme hürriyeti, düşünce ve hak hürriyeti, vicdan ve din hürriyeti, bilim ve sanat hürriyeti, basın hürriyeti, gazete ve dergi çıkarma hakkı, kitap ve broşür çıkarma hakkı, düzeltme ve cevap hakkı, toplantı hak ve hürriyetleri, toplantı ve gösteri yürüyüş hakkı, dernek kurma hakkı, hakların korunmasıyla ilgili haklar, kişi güvenliği, hak arama hürriyeti ve tabii yargı yolu düzenlemeler yer almıştır (Resmi Gazete, 20 Temmuz 1961 akt. Tunç,2020).

Akgün'e göre (2009) bir hükümet darbesi sonucu hazırlanmış olan 1961 Anayasası tekrar bir darbeye yol açabilecek etkenlere meydan vermeyecek nitelikte hazırlanmıştır. Şahsi kanaatimizce bu düşünce 27 Mayıs Darbesi'ni meşrulaştırmaktan öte bir anlam taşımamaktadır. Buraya kadar anlattıklarımız da göz önünde bulundurulursa 27 Mayıs gibi halk iradesine indirilmiş bir darbeden demokratik bir anlam çıkartmaya çalışmak hangi demokrasi? Kime göre ve neye göre demokratik? gibi sorular ve paradoksları gündeme getirmekten başka bir işe yaramayacak olan ve tepeden inme (jakobenist) bir anlayışın tezahürü olarak değerlendirilmelidir. Yine Akgün'e göre yeni anayasa demokratik yönetim anlayışının temel gereksinimlerinden birisi olan yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden ayrılığı üzerine kurulmuştur. Bunun sonucu olarak 1961 Anayasası'nın en kapsamlı bölümü, Cumhuriyet'in temel kuruluşuyla ilgili olan kısımdır. Yasama bölümünde Türkiye Büyük Millet Meclisi ve İkinci Meclis olan Senato'ya ait müşterek hükümler ile kanunların yapılması konuları titizlikle incelenmiştir. Yürütme bölümünde ise Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve İdarenin yetkileri, maddeler halinde detaylı bir şekilde sıralanmıştır. Üçüncü bölüm olan Yargı kısmında ise genel hükümler, Yüksek Mahkemeler (Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemeleri), Yüksek Hâkimler Kurulu ve Anayasa bulunmaktadır.

27 Mayıs'ın temel hukuksal gerekçesi olarak gösterilen anayasanın çiğnendiği iddiası doğrultusunda bireysel ve kurumsal düzlemde yargı bağımsızlığı ilkesine özel bir önem verilmiştir. Bir diğer özellik olarak yeni anayasa ile mecliste doğal olarak sayısal bir üstünlüğe sahip olan iktidarın sahip olduğu bu güç ile yargı, basın, üniversiteler ve ordu üzerinde baskı kurmasını önlemek iddiasıyla ikili bir meclis yapısının ve Anayasa Mahkemesi'nin kurulmuş olmasıdır. Yine bu bağlamda yargı bağımsızlığını pekiştirilmesi için Yüksek Hâkimler Kurulunun kurulmuş olması, üniversitelerin ve TRT'nin özerk bir yapıya kavuşturulmuş olması yeni anayasanın sahip olduğu yeniliklerin bazılarıdır. Bunlara ek olarak Egemenlik anayasanın koyduğu esaslara göre kullanılır denilmesi suretiyle siyasi iktidarı sınırlamayı amaçlayan bir anlayışın varlığı da yeni anayasanın bir diğer özelliği idi. Kronolojik olarak Anayasa tasarısı 9 Temmuz 1961'de yapılan halkoylamasıyla kabul edilmiştir. Akabinde 20 Temmuz'da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Yeni Anayasanın getirdiği hükümler doğrultusunda 15 Ekim 1961'de Genel Seçimler yapıldı ve 25 Ekim'de TBMM'nin toplanması ile darbe döneminden normal döneme geçilmiş oldu. (Tanör, akt. Gözler, 2000).

Sonuç olarak yeni anayasa halk iradesinden ziyade Cumhuriyet'in kurucu ideolojisinin toplumu yeniden dizayn ederek "balans ayarı" yapma amacı taşıdığı söylenebilir. Nitekim halk oylamasına katılımın düşük olmasının yanında anayasa yapım sürecine toplumun geniş kesimlerinin katılma imkanı bulamadığını da belirtmek gerekir. Aslında anayasa yapım sürecinin asker eliyle doğrudan değil askerin desteğiyle üniversitelere bırakılmış olması aydın despotluğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Bu noktada askerlerin de hakkını yememek gerekir ki önlerinde hiçbir güç olmamasına rağmen anayasa sürecini tamamen otokratik bir yöntem yerine kısmen otokratik bir yöntemle yapılmış olması ehven-i şer anlamında iyi olarak tanımlanabilir.



## 2. İdarede Köklü Bir Değişim: 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

### 2.1. 657 Öncesi Mevcut Durum

Cumhuriyetin ilk yıllarında “Devlet Memurluğu” rejimi 1926 tarihli ve 788 sayılı Memur Kanunu’dur. Ücret rejimi ise 1939 tarihli 3656 ve 3659 sayılı kanunlar ile düzenlenmiştir. Devlet Personel Başkanlığının henüz kurulmadığı Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu personeline ilişkin konularda yetkili olan kurum genel itibariyle Maliye Bakanlığı’dır. Cumhuriyetin ilanından 1960 yılına kadar olan süreçte kamu personel rejimi, devletin modernleşme hedeflerine uygun olarak evrilmiş ve devletin merkezî yapısı çerçevesinde şekillenmiştir. Kamu personeli, devlet hizmetinde görev alma ve devlete sadakat esaslarına dayalı bir anlayış içinde çalışma yükümlülüğüne tabi tutulmuştur. Bu dönemde kamu personel rejimi, özellikle Devlet Memurları Kanunu gibi düzenlemelerle belirlenmiştir. Devletin toplumu modernleştirme ve kalkındırma çabaları, kamu personelinin niteliklerini ve atanma süreçlerini etkilemiştir. Ancak özellikle memurluğa atanma süreçleri bakımından her ne kadar 788 Sayılı Kanun bir düzenleme getirmiş olsa da kurumlara geniş yetkiler tanınması sebebiyle uygulamalarda adam kayırmacılık ve benzeri sorunların önüne geçilememekteydi. Bunun yanında Cumhuriyetin kendi aydın sınıfını oluşturma gayesi de memurluğun toplum içerisinde elit bir sınıf haline gelerek toplumdan kopuk bir görünüm sergilemesine neden olmuştur. Buna ek olarak özellikle 1929-1945 arası dönemde fordist anlayışın da etkisiyle nispeten yüksek sayılabilecek bir gelir düzeyinin varlığı memurluğu ilgi çekici ve imtiyazlı bir sınıf haline getirmiştir (Yıldız, 2017).

1961 Anayasası birçok alanda yenilikler getirmiş olup “sosyal devlet” kavramı ve 46. Madde ile çalışanlara sendika hakkı tanınması hususunu bu yenilikler arasında sayabiliriz. Söz konusu madde de belirtildiği üzere “İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.” Çalışanlar ifadesiyle kamuda çalışan memurlara da sendika hakkı tanınmıştı. 47. Madde de “İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.” Denilmek sureti ile de Cumhuriyet tarihinde ilk kez çalışanlara grev hakkı tanınmış oldu. Böylelikle özgür sendika kurabilme ve üye olabilme hakkı, toplu sözleşme ve pazarlık hakkı, grev yapabilme hakkı gibi imkanlar neticesinde çalışma yaşamında köklü değişiklikler meydana gelmişti.

Elbette iş ve toplumsal hayatta yaşanan bu değişikliklerin memurları etkilememesi düşünülemez. Kamu personel rejiminin düzenlenmesine yönelik bir çalışma olarak 27 Mayıs Darbesinden yaklaşık 6 ay sonra Başbakanlığa bağlı olan Devlet Personel Dairesi’nin kurulması gösterilebilir. 1962 yılı başlarında yapılmaya başlanmış ve aynı yılın sonlarına doğru kamu kesiminde çalışanların mali, hukuki idari statüleri ve meslekleri ile ilgili yetiştirilmelerine ilişkin sorunları genel hatları itibariyle ortaya koyan ve konuya ilişkin yasal çerçeveyi belirten bir rapor hazırlanmasını sayabiliriz (Erkin, 1971).

### 2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Temel Prensipleri

657 Sayılı Kanun artık verimsiz, dağınık ve adaletsiz uygulamalara neden olduğu iddia edilen 1939 tarihli barem kanunlarının yerine bir “Reform Kanunu” olarak düşünülmüş ve çağdaş bir kamu personel rejiminin temelini de oluşturması amaçlanmıştır. Canman’a göre (1985) Türkiye’de özellikle toplumun hem kendi iç dinamikleri hem de diğer toplumlardan etkilenmeleri sonucu özellikle 1940’lardan sonra çok ciddi değişimler yaşanmıştır. Hızlı nüfus artışı, endüstrileşme, enflasyon ve

çok partili hayata geçiş yani demokratikleşmeyi bu toplumsal değişimlerin temel sebepleri olarak değerlendirilmelidir. Bunların toplumda meydana getirdiği değişimlerin bir yansıması olarak devletin personel rejiminde de değişim ihtiyacı baş göstermiştir. Bu sebeple 27 Mayıs Darbesi'nin hemen ertesinde devletin de bir çeşit dönüşümü olarak görebileceğimiz personel rejiminin değiştirilmesi ve dönüştürülmesine yönelik adımlar atılmıştır. Daha evvel belirttiğimiz gibi Devlet Personel Dairesinin kurulması ve 21 Mayıs 1963 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun da temelini oluşturan "Yeni Personel Rejimine İlişkin Prensipler" kararnamesini bu adımlardan sayabiliriz. Ancak yapılan değişimlerin altında yatan temel sebeplerden birisinin 1929 Büyük Buhran sonrası ortaya konulan genişlemeci maliye politikaları ve fordist üretim anlayışının olması ülkede yeterli teknolojik altyapı ve sermaye birikiminin bulunmayışı sebebiyle ilerleyen zamanlarda özellikle döviz açıklarına sebep olduğunu da belirtmek gerekir.

Kamu personel sistemi kavramsal olarak, devletin üstlendiği görevleri yerine getiren personelin bağlı olduğu temel politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaların bütünüdür. Bu sistemler, kamu hizmetlerinin ve personelinin çeşitli süreçlerini düzenleyerek, sınıflandırma, hizmete alım, atama, ücret belirleme, yetiştirme, değerlendirme, yükseltme gibi unsurları içermektedir. Her bir kamu personel sistemi, liyakat, kariyer ve sınıflandırma gibi belirli temel ilkeleri içermektedir (Tortop, 1999:93). 657 sayılı Kanun'un getirdiği yeniliklerin en başında 3 temel ilkeyi sayabiliriz. Bunlar Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat'tır. Buna göre Kanunun 3. Maddesinde "Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve Devlet İçin taşıdığı değere göre sınıflara ayırmaktır." Demek suretiyle sınıflandırma ilkesinin tanımı verilmiştir. Hiyerarşik bağlantılara sahip olan hizmet gruplarının, benzer veya aynı niteliklere sahip olanları bir araya getirilerek yapılan işlemlerin bütünüdür. Sınıflandırma, personel yönetimi perspektifinden bakıldığında, personelin işe alınması, ücretlendirme, terfi süreçleri, sicil değerlendirmesi ve eğitim gibi kilit süreçleri düzenleme amacını taşır. Kariyer ilkesi de yine aynı madde içerisinde "Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır." şeklinde tanımlanmıştır. Kamu personel rejimindeki kariyer, memurluğun bir mesleki statüye geçebilmesini ifade eder. Bu sistem, özellikle yetenekli bireylerin kamu hizmetine atanmasını amaçlamaktadır. Kariyer sistemi, kamu personelinin hakları, yükümlülükleri, terfi şartları, güvenceleri ve hizmet koşulları gibi unsurları düzenleyen bir çerçeveyi içermekte olup, bu çerçeve içerisinde çalışan personelin sürekli olarak yetişmelerine ve idari hiyerarşide yükselmelerine olanak sağlayan bir dizi kuralları içermektedir. Bu sistem, kamu personelinin uzun vadeli kariyer gelişimini destekleyerek, etkinliklerini artırmayı ve kamu hizmetlerinde daha etkili bir rol oynamayı amaçlamaktadır. Son olarak bir diğer temel ilke olan Liyakat ilkesi temel olarak bireyin belirli bir sınıf, zümre, aile veya partiye aidiyetinden ziyade bilgi, karakter, zekâ ve enerji gibi niteliklerin öne çıktığı bir anlayışı temsil eder. Bu prensip, kamu görevlerine atanacak kişilerin seçiminde, kişinin bilgi ve yetenekleri üzerinden değerlendirilmesini vurgular. Kamu personel rejiminde, liyakat kavramı dar ve geniş anlamları içermektedir. Dar anlamda liyakat, en yetenekli bireylerin kamu görevlerine atanması ve istihdam edilmesini ifade ederken geniş anlamda liyakat ise etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin oluşturulması için gereken kuralların ve uygulamaların bütünüdür. Bu yaklaşım, kamu personel yönetimi süreçlerinde adaletin ve etkinliğin sağlanmasını amaçlayan bir temel ilkedir. Devlet, kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini

liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.” şeklinde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunda ifade edilmiştir. Şunu da belirtmek gerekir ki sınıflandırma ve liyakat sistemi 1963'te yayınlanmış olan kararnamede de yer almıştır.

### **2.3. 657'ye Yönelik Eleştiriler**

Devlet Memurları Kanunu, kamuda istihdam edilen ve “asli kamu hizmetlerini” ifa eden kişilerin hukuki statülerini belirleyen birincil ve normatif bir düzenlemedir. Ancak, bu hukuki metin, zaman içinde çeşitli eleştirilere maruz kalarak güncellenme ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu eleştirilerin temelinde, kanunun liyakat prensibini vurgulamasına rağmen bu prensibin etkin bir şekilde işlerliğe kavuşturulmamış olması, özellikle atanma ve terfi süreçlerinde siyasi etkilerin belirleyici olmasına dair kaygılar bulunmaktadır. Sendikal haklar ve toplu sözleşme hükümleri, kanun kapsamında sınırlı bir biçimde ele alınmıştır. Bu durum, çalışanların haklarını etkili bir şekilde savunmalarını zorlaştırmakta ve sendikal faaliyetlerin etkin bir şekilde yürütülmesinde zaman zaman engel olarak görülmesine neden olmaktadır. Bu bağlamda Kanunun, toplumsal dinamiklere ve değişen ihtiyaçlara etkin bir şekilde uyum sağlayamadığı da iddia edilmektedir.

Kanunun temel ilkelerinden birisi olan “kariyer” ilkesine ilişkin olarak “istisnai devlet memurluğu”, “sözleşmeli personel istihdamı” ve teknik ve sağlık hizmetleri” sınıfı personelinin kamu dışında çalışmış oldukları sürelerin tamamının değil, yalnızca belirli bir kısmının kademe ve derece yükselmesinde değerlendirilmesi eleştiri konusu olmuştur. Nitekim Anayasa'nın temel ilkelerinden birisi olan “kanun önünde eşitlik” ilkesini erozyona uğratmaktadır. Bir diğer eleştiri hizmet sınıfları (teknik hizmetler, genel idari hizmetler gibi) arasında ve bu sınıfların kendi içerisinde tam bir denge kurulamamış olmasıdır. Bu noktada yaşanan sorunlar kanunun temel amaçlarından birisi olan “eşit işe eşit ücret” ilkesinin de hayata geçirilmesinde çeşitli zorluklara neden olmaktadır.

Birbirlerinden farklı kurumlarda, farklı hizmetler gören kamu görevlilerinin statülerine ilişkin olan tek bir kanunla düzenlenmeye çalışılması günümüze de yansıyan sorunlardan anlaşılacağı üzere çok isabetli bir karar olmamıştır. Uygulamada karşılaşılan sorunların bir yansıması olarak 657 sayılı Kanunun birçok kez değiştirilmesini değerlendirilebilir. Ayrıca 1970'lerden itibaren kanunda gerçekleştirilen değişimler ve dönüşümlerin genel çerçevesini oluşturan hukuki metinler genel olarak kararnameler oluşturulmuştur.

Kanuna yönelik bir diğer eleştiride kurumların kendi içyapıları ve hizmet gerekleri gerektiği şekilde, yeterince irdelenmeden personel rejimlerinin tek bir kanunla düzenlenmeye çalışılması kanuna yöneltilen eleştirilerden bir diğeri olmuştur.

Canman'a göre (1985) personel rejimine ilişkin değişiklikler konusunda var olan bir diğer eksiklik ise her ne kadar kanun bir reform iddiası taşısa da konu ile alakalı veriler yeterince toplanmamış olması sebebiyle yapısal değişiklikler yapılamamıştır. Ayrıca, konu ile ilgili kurum ve kuruluşlar ile bunların yetişmiş uzman personel noktasındaki eksikliklerinin varlığı da çalışmalarda istenen verimin elde edilmesini zorlaştırmıştır. Çevikbaş (1995) ise Türk Kamu Personel Rejiminde gerçekleştirilmeye çalışılan köklü düzenlemelerin yapıldığı dönemin izlerini taşımasının doğal olduğunu kabul etmekle birlikte sorunlara ilişkin kalıcı çözümler getirmek yerine günü kurtarmak adına yapılan çalışmalardan öteye gidemediğini iddia etmektedir. Bu eleştiriler, çeşitli kesimlerden gelmekle birlikte, Devlet Memurları Kanunu'nun güncellenmesi ve iyileştirilmesi hususundaki kamuoyu taleplerini yansıtmaktadır. Kanunun, günümüz koşullarına daha

etkin bir biçimde adapte olabilmesi, adil ve şeffaf bir kamu yönetimi anlayışının güçlenmesine önemli bir katkı sunabilir.

### 3. Sonuç

Genel olarak Türkiye'de kamu yönetimi anlayışında ve bu anlayışın bir nüvesi olarak kamu personel rejiminde 1950'lerden itibaren sosyal, ekonomik ve siyasal talepler ve bu taleplerden kaynaklı baskılar neticesinde ciddi değişiklikler meydana gelmiştir. Söz konusu bu değişiklikler üzerine yapılan eleştiri ve değerlendirmeleri daha objektif bir bakışla değerlendirebilmek için ve daha da önemlisi günümüz sorunlarının çözümü için yapılması gerekenleri belirleyebilmek için geçmişte yapılmış olan değişiklikleri, yapıldığı dönmemin ruhu ve şartları bağlamında değerlendirmek gereklidir.

27 Mayıs Darbesi'nin toplumsal yaşamı düzenleme iddiasının bir tezahürü olan 1961 Anayasası'nın toplumun ekseriyetini oluşturan kesim olan çalışanlar için getirdiği en önemli yeniliklerden birisi sosyal temelli hak ve özgürlükleri bir bütün olarak bünyesinde bulundurmasıdır. Elbette bu sosyal hak ve özgürlüklerden kamu kesiminde çalışanlarında yaralanması olağandır. Bu doğrultuda kamu personel rejiminin temel ilkeleri anayasada ayrıntılı bir biçimde kendisine yer bulmuştur. Örnek olarak hak ve özgürlüklere ilişkin bölümde çalışanların sendika ve grev hakkından ayrıca kamu hizmetlerine girme hakkı anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir.

Yine bu dönemde kamu personel rejimi bir statü hukuku niteliğinde düzenlenmiştir. Buna göre kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetler memurlar eliyle görülür denilmesi, memurların özlük işlemlerinin yasa ile düzenlenir denilmesi ve memura yargı güvencesi getirilmesi statü hukukunun varlığını göstermektedir.

27 Mayıs Darbesi neticesinde kamu idaresinde uzun yıllardır biriken sorunların çözümüne yönelik köklü bir değişim ve dönüşüm hareketi başlanmıştır. Bu bağlamda, darbeyi yapanlar idarede ihtiyaç duyulan değişim ve dönüşümün farkında olduklarını, ancak bu dönüşümü gerçekleştirebilecek bir birikime sahip olmadıkları da artık bir vakıa. Bu bağlamda darbeyi gerçekleştireneler dönüşümü sağlayabilmek için Anayasayı bile hazırlamadan önce Devlet Personel Dairesini kurmuşlardır. Anayasanın yürürlüğe girmesinden 6 ay sonra ise yeni kamu personel rejiminin genel prensiplerini yeni anayasanın getirdiği ilkeler temelinde belirlemişler ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun temellerini oluşturmuşlardır. Böylelikle 27 Mayıs sonrası ulaşılmak istenen yeni rejimin göze görünmeyen ancak rejimin temellerinin en önemli ayağını gerçekleştirmiş oldular. Sonuç olarak Devlet Memurları Kanunu 27 Mayıs'ın bir ürünü olarak görmek yanlış olamayacaktır.

### Katkı Oranı ve Çıkar Çatışması Beyanı

Çalışmanın tüm aşamaları yazar(lar) tarafından tasarlanmış ve eşit oranda katkı sunulmuştur. Makalede, herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

### Etik Beyanı ve Finansal Destek

Makalede, akademik ve bilimsel etik kurallarına uyulmuştur. Makalede herhangi bir finansal kaynaktan yararlanılmamıştır.

### Kaynaklar

- Acar, S. (2019). Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi Ve Türkiye'deki Yansımaları. Fırat Üniversitesi Uluslararası İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi, 3(2), 219-248.
- Ahmad, F. (1992). Demokrasi Sürecinde Türkiye.(Çev. A. Fethi). (2.Baskı) İstanbul: Hil Yayın.

- Akgün, S, K . (2009). Ellinci Yılına Yaklaşırken 27 Mayıs Ve Getirdiği Anayasaya Bir Bakış. Atatürk Yolu Dergisi, 11 (43), (S.407-466).
- Akgün, S, K. (2010) Ellinci Yılında 27 Mayıs Hareketi Ve 1961 Anayasasının Türkiye'deki Anayasal Kültürün Oluşumundaki Rolü. Mülkiye Dergisi, 34 (267) (S.145-166).
- Akgündüz, S. (1986). Halifeliğin Kaldırılması Ve Laiklik:(1924-1928). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Akıncı, A. (2014). Türkiye'nin Darbe Geleneği: 1960 Ve 1971 Müdahaleleri. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İibf Dergisi, 9(1), 55-72.
- Akşin, S. (2007). Kısa Türkiye Tarihi (28. Basım). İstanbul: İş Bankası Kültür Yay.
- Aslan, O. (2006). Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri. 1st Ed. Ankara: TodaiE, Pp.283-354.
- Atayakul, F. A. (2007) Türkiye'de Demokrat Parti Döneminde Genel Seçimler (1950-1954-1957). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniv. Sbe.
- Ayan, S. (2007). Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 Ve 1982 Anayasası. Cü İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi, 8(2), 1-24.
- Canman, D. (1985). Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü Ve Sorunları. Amme İdaresi Dergisi, 18(1), 3-23.
- Coşgun, M. (2008). İptal Davasında Kesin Ve Yürütülebilir İşlem Kavramı. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Kırıkkale Üni. Sbe.
- Çevikbaş, R. (1995). Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi Ve Uygulama Süreci. Amme İdaresi Dergisi, 28(2), Pp.51-63.
- Dunbay, S. (1961). Anayasası Perspektifinden Parlamenter Bağışıklıklar. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 124, 153-182.
- Emiroğlu, A. (2011). 27 Mayıs 1960 İhtilali Ve Demokrat Parti'nin Tasfiyesi. Sosyal Ve Teknik Araştırmalar Dergisi,
- Erdoğan, M. (2000). Demokrasi Laiklik Resmi İdeoloji, Ankara: Liberte Yayınları.
- Erkin, V. (1971). Personel Rejimini Geliştirme Çabaları. Amme İdaresi Dergisi, [Http://Www.Todaie.Edu.Tr/Resimler/Ekler/972b5c0dfbb40a5\\_Ek.Pdf?Dergi=Amme%20ıdaresi%20dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/972b5c0dfbb40a5_ek.pdf) [Er. Tar. 2 Ekim. 2023].
- Gözler, K. (2000). Türk Anayasa Hukuku Dersleri. Ekin Kitabevi.
- Işıklı, A. (2010). 27 Mayıs'ın Anımsattıkları. Mülkiye Dergisi, [Online] 34(267). Available At: [Http://Dergipark.Gov.Tr/Download/Article-File/517](http://Dergipark.Gov.Tr/Download/Article-File/517) [Er. Tar. 19 Mar. 2023].
- Karpat, K. H. (2010). Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller (1. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Keskin, O. B. (2021). Anayasacılığın Antik Yunana Kökenleri: Kamusalılık, Politika Ve Hukukun Karşılıklı İlişkisi. Anayasa Hukuku Dergisi.
- Koçak, C. (1989) Siyasi Tarih 1923-1950 Ed. Akşin, S. İçinde, Türkiye Tarihi-4 (Çağdaş Türkiye 1908-1980). (S. 85-155), Cem Yayınevi; İstanbul 1989.
- Küçük, E. (2017). Eski Roma'da Cumhuriyet Dönemi Halk Meclisleri Ve Yasa Yapım Süreçleri. Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 7(1).
- Sartori, G. (1962). Constitutionalism: A Preliminary Discussion. American Political Science Review, 56(4), 853-864.
- Teziç, E. (1998). Anayasa Hukuku (5. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Toker, M. (1966). İsmet Paşayla 10 Yıl 1957-1960. Ankara: Akis Yayınları
- Topçu, İ., & Topçu, S. A. (2017). Adnan Menderes'in Yargılanması Ve İdamı. Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, (61), 59-80.
- Tortop, N. (1999) Personel Yönetimi (6. Baskı) Yargı Yayınları, Ankara.
- Tunç, B. (2020). Türk Anayasa Tarihinde 1961 Anayasası'nın Yeri Ve Önemi. Karadeniz Araştırmaları, (67), 657-692.
- Turhan, M. (1994). Anayasa Ve Anayasacılık. Amme İdaresi Dergisi, 27(3), 3-12.

Yıldız, G. (2017). Gelişimi Üzerinden İşlevsel Bir Kamu Personel Rejimi. Çanakkale Onsekiz Mart  
Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 2(4), 31-52.