

I. ADAYLIK

A) "Aday": Kimi işlere yeni girenlerin, o işin gerektirdiği tüm nitelikleri -daha başlangıçta- taşıdıkları söylenemez. Bu tür işlere yeni alınanlara, o işlerde başarılı olabilmeleri için, daha çok uygulamaya dönük birtakım bilgi ve becerilerin kazandırılması gerekir. Özellik taşıyan ve belirli bir yetişme döneminden geçmeyi gerektiren iş ya da mesleklere yeni alınanlara **aday** (stajyer) denir.

Kamu görevlerinin önemli bir bölümü gibi öğretmenlik de **özelliği** olan bir iştir. Öğretmenlik için özel olarak yetiştirilmiş olmak, tek başına, bu işin başarıyla yürütülmesinin güvencesini oluşturamaz. Bundan dolayı, uygulamaya ağırlık veren etkinliklerle, öğretmenliğin gerektirdiği nitelikleri güçlendirmekte, bilgi ve beceri eksikliklerini azaltmakta yarar vardır. Bu iş, adaylık döneminde yapılır. Adaylık dönemi, öğretmenlikte başarı kazanma olasılığını artırır. Adaylık dönemini, adayların girdikleri işlerde başarı sağlamalarını amaçlayan etkinliklerle uygulamaların yapıldığı, örneklerin gösterildiği **işe hazırlık** aşaması olarak anlamak gerekir.

B) Yürürlükten kalkan yasal düzenlemeler: Öğretmenlerin adaylıklarıyla ilgili yasal düzenlemeler, daha önce, 1702 ve 4357 sayılı yasalarda yer almıştı. Bu yasalarda **aday** yerine **stajyer** sözcüğü kullanılmıştı. 10.06.1930 günü kabul edilen 1702 sayılı yasanın 4. maddesinde, ortaokullarla liselerde görev alan öğretmenlerin stajyerlikleriyle ilgili düzenlemeler yapılmıştı. 13.01.1943 gün ve 4357 sayılı yasanın 30.01.1948 gün ve 5166 sayılı yasa ile değişik 2. maddesi ise, ilkökul öğretmenliğine atananların stajyerlikleri konusuna özgülenmişti. 1702 sayılı yasanın 4. maddesi (4357 sayılı yasa ile adaylık dönemleri ayrıca düzenleninceye değin) ilkökul öğretmenleri hakkında da uygulanmıştı. İlk ve orta dereceli okullardaki öğretmenlerin adaylıklarına ilişkin olan bu madde, göreve **stajyer** olarak başlanmasını

öngörmüştü. **Staj** yılı sonunda yeterliliği ve öğretme yeteneği “talim sicili” ve “denetim raporu” ile saptanan adayların **öğretmen** unvanını alacaklarını hükme bağlamıştı. Meslek yaşını, **öğretmen** unvanının alındığı günden başlatıyordu. Öğretmen unvanı kazanılmadıkça yükselme olanağı tanımamıştı. İki yılda öğretmen unvanını alamayan adayların görevlerini sürdürmelerine izin vermiyordu.

4357 sayılı yasanın değişik 2. maddesi, ilkökul öğretmenlerinin adaylıklarına ilişkin yeni düzenlemeler getirmişti. Artık ilkökul öğretmenlerinin adaylık işlemleri 1702 sayılı yasaya göre değil, 4357 sayılı yasanın 2. maddesine göre yürütülecekti. Bu madde, ilkökul öğretmenliğine yeni atanalar için bir yıldan üç yıla uzanan bir adaylık süresi belirlemişti. Böylece, ilkökul öğretmenlerinin adaylık döneminin üst sınırı iki yıldan üç yıla çıkarılmıştı. Adaylık döneminde başarılı olup olunmadığını saptama yöntemi de (ilkokul öğretmenleri açısından) değiştirilmişti. Yöntem şuydu: Milli eğitim müdürünün, olmazsa bölge ilköğretim müfettişinin, o da olmazsa “maarif memurunun” (bugünkü adıyla ilçe milli eğitim müdürünün) başkanlığında bir kurul oluşturulacaktı. Bu kurulda adayın görev yaptığı okulun başöğretmeni (bugünkü adıyla okul müdürü) ya da milli eğitim müdürünün seçeceği bir öğretmen, ilköğretim müfettişi ya da bölge ilköğretim müfettişinin seçeceği bir öğretmen bulunacaktı. Kurul, aday öğretmenin adaylık döneminde başarı gösterip gösteremediğine ilişkin bir tutanak düzenleyecek, bu tutanağı valilik yoluyla Milli Eğitim Bakanlığına gönderecekti. Adaylığın kaldırılıp kaldırılmayacağına bakanlık karar verecekti. Adayların iş başında nasıl yetiştirilecekleri ve kurulun çalışma esasları Milli Eğitim Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle saptanacaktı. Adaylıkta başarı gösteremeyenlerin görevlerine son verilmesi, bunlardan zorunlu hizmeti olanlar hakkında yasal kovuşturma yapılması da 4357 sayılı yasanın değişik 2. maddesiyle yapılan düzenlemeler arasındaydı.

657 sayılı yasa ile, adaylık konusunda yeni kurallar getirildi. Bu kurallar, tüm devlet memurları gibi öğretmenleri de içeriyordu. Yasanın 237/b maddesinin yürürlükten kaldırdığı kurallar arasında devlet memurlarının atanma ve yetiştirilmelerine ilişkin olanlar da vardı. Adaylık, "atanma ve yetiştirilme" ile ilgiliydi. O nedenle, 1702 ve 4357 sayılı yasalarda yer alan ve öğretmenlerin adaylıklarıyla ("stajyer"likle-riyle) ilgili düzenlemeler 657 sayılı yasanın 1327 sayılı yasa ile de-ği-şik 237/b maddesiyle yürürlükten kaldırılmış oluyordu.

C) Devlet Memurları Yasası açısından "adaylık": 657 sayılı yasa, adaylıkla ilgili düzenlemeleri içermektedir. Devlet memuru kavramı içinde düşünülebilecek tüm görevlilerin adaylık işlemleri bu düzenlemelere göre yürütülecektir. Tıpkı 1702 ve 4357 sayılı yasalarda ol-đu gibi, 657 sayılı yasada da göreve aday olarak başlanması öngö-rülmüştür. Adaylık için, alt ve üst sınırları çizilmiş bir süre belirlen-miştir. Bu süre içinde adayların yetiştirilmeleri yükümlülüğü getiril-miştir. Yetiştirme ve yetiştirilme (adaylık) döneminde başarılı olmadık-ları saptananların görevlerine son verilir.

1930'lardan bu yana yapılan adaylıkla ilgili yasa düzenlemelerde gö-rülen ortak eğilimin özeti budur.

657 sayılı yasanın, memur adaylığını ilgilendiren ve öğretmenleri de kapsayan kuralları şöyle açıklanabilir:

1. "Aday memur" olmanın koşulu: Aday memur (memur adayı) ol-manın koşulu yapılan sınavlarda başarılı olmaktır. Devlet memuru olarak atanacakların belirlenebilmesi için açılan bu sınavlara katıl-manın da koşulları vardır. Bu koşullar 657 sayılı yasanın 48. madde-sinde sayılmıştır. Sınavlarda başarı kazananların listesi, başarı sırasına göre düzenlenir. Devlet memuru gereksinimi, daha çok başarılı olanlara öncelik tanınarak bu listede adları bulunanlardan karşılanır. Sınavsız atama yapılabilecek görevler de vardır. Bu görevlere atan-

mak isteyenlerin sayısı atanabilecek olanların sayısından çok ise, istekliler arasından seçme yapabilmek amacıyla sınav yapılması zorunluluğu doğar.

2. Adaylık süresi: Adaylık süresi bir yıldan az, iki yıldan çok olamaz (m.54). Başka biçimde anlatmak gerekirse, adaylığın alt sınırı bir yıl, üst sınırı ise iki yıldır.

3. Adaylık süresi içinde kurum değiştirme: Adaylık süresi içinde kurum içinde görev yerinin değiştirilmesini amaçlayan işlemlerin yasal engeli yoktur. Ancak, kurum değiştirme isteklerinin karşılanması, adaylık dönemini başarı ile bitirme koşuluna bağlanmıştır. Adaylığın kalkması; kurum değiştirme isteminde bulunma, bu istem doğrultusunda işlem yapabilme olanağı sağlar. Ancak kurumlara, bu istem doğrultusunda işlem yapma zorunluluğu getirmez.

4. Adaylık süresi içinde özür izni: 657 sayılı yasanın 104. maddesi, verilmesi zorunlu olan ve olmayan özür izinleriyle ilgilidir. Verilmesi zorunlu olmayan özür izinlerinin yıllık toplamı on (zorunlu durumlarda yirmi) gündür. İkinci on günlük özür izni, yıllık izinden düşülür. Öğretmenler, ikinci on günlük izin hakkından yararlanamazlar. Yasa koyucu, Milli Eğitim Bakanlığı örgütünde görevlendirilmesine karşın öğretmen olmayan kamu çalışanlarının yılda toplam on, zorunlu durumlarda yirmi gün özür izni kullanmalarını engellememiştir. Oysa Milli Eğitim Bakanlığı Personeli Izin Yönergesi, yasa ile getirilmeyen bu engeli içerecek biçimde hazırlanmıştır. Sözü edilen yönergeye göre, ikinci on günlük özür izni, aday memurlara verilmez (m.17/b). 657 sayılı yasanın değişik 104. maddesi ile, ikinci on günlük özür izninin öğretmenlere verilemeyeceği açıkça belirtilmiş, ancak öğretmenlerin yanına "aday memur"lar eklenmemiştir. Bu olgu, ikinci on günlük özür izninden yararlandırılmaları uygun bulunmayanların yasa ile belirlenmesinin yeğlendiğini kanıtlamaktadır. Yılda on günden çok özür izni alamayacakların yönetmelik ya da yönerge-

lerle belirlenmesi konusunda yönetimin yasa ile yetkili kılınmamış bulunması, bu değerlendirmeyi güçlendirmektedir. O nedenle sözü edilen yönergenin, aday memurlara ikinci on günlük özür izninin verilmeyeceğine ilişkin bölümü, anılan yasa hükmüne aykırı görünmektedir. Milli Eğitim Bakanlığının yaptığı düzenleme; aday memurlara yasa ile tanınan bir hakkın, yönerge ile geri alınması niteliğindedir.

5. Adaylıkta yetiştirme: Aday olarak atanan kamu görevlilerinin bir yıldan az, iki yıldan çok olmayan adaylık döneminde eğitim görmeleri zorunluluğu vardır. Bu eğitim sürecinde **temel eğitim, hazırlayıcı eğitim, uygulamalı eğitim** yapılır.

6. Başarma zorunluluğu: Başarılı olmak, adaylığın kalkmasının zorunlu koşuludur. Adaylık dönemindeki eğitim aşamalarını başarıyla geçemeyenler, devlet memurluğuna atanamazlar. Aday öğretmenlikte başarı gösteremeyenler, öğretmenlikte görevlendirilemezler.

7. Yönetmelik: Temel eğitim ile hazırlayıcı eğitim aynı kurumda yapılır. Eğitim süreleri, programları, değerlendirme esasları, eğitimin hangi kurumların sorumluluğunda yürütüleceği ve adaylıkla ilgili öteki hususlar, Başbakanlıkça hazırlanmış bir yönetmelikle düzenlenmiştir.

8. Adaylık dönemi içinde göreve son verme: Temel, hazırlayıcı ve uygulamalı eğitim dönemlerinin her birinde başarısız olmak, göreve son verilmesini gerektirir. Başarılı olmak da görevi sürdürmenin güvencesi değildir. Başarı, memurluğa atanmak için gereklidir ama yeterli değildir. Memurlukla bağdaşmayacak durum ve davranışlarla göreve devamsızlık, adaylığın kaldırılmasına engeldir. Demek oluyor ki, adaylığın kaldırılmasının iki yasal koşulu vardır. Bunlardan biri başarı ile ilgilidir. Temel, hazırlayıcı ve uygulamalı eğitim dönemlerinin tümünde de başarılı olmadıkça adaylığın kaldırılmasına olanak yoktur. Sözgelimi, temel ve hazırlayıcı eğitim dönemlerinde üstün

başarı göstermesine karşın uygulamalı eğitim (staj) dönemindeki başarısı yetersiz görülen bir aday, asıl memurluğa geçemez. Adaylığın kaldırılabilmesi için başarı dışında aranan ikinci koşul, adaylık dönemindeki davranışlarla ilgilidir. Adaylığın kaldırılmasına engel sayılan göreve devamsızlık, görevle doğrudan bağıntılıdır ve daha özeldir. Devlet memurluğu ile bağdaşmayan eylemler (hal ve hareketlerde devlet memurluğu ile bağdaşmayacak durumlar) ise görevle dolaylı biçimde bağıntılı ve daha genel bir eylem grubudur.

Bu koşulları taşımadıkları saptananlar hakkında uygulanacak işlem, görevle ilişğin kesilmesidir. Ancak devlet memurluğunun sona ermesi anlamına gelen bu işlemin uygulanabilmesi için, sicil amirlerinin önerileri, atamaya yetkili amirlerin onayı zorunludur.

Aday memurlukla ilişğin kesilmesi durumunda, zaman geçirilmeden, ilişğin kesildiğinin Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi yasal bir zorunluluktur. Bildirme yükümlülüğü, aday memurun çalıştığı kurumundur.

9. Adaylık süresi sonunda başarısızlık: Yasal süre (en çok iki yıl) içinde olumlu sicil alamayan aday memurların görevleriyle ilişkileri de kesilir. İlişik kesme yöntemi yukarıda açıklanmıştır.

Olumlu sicil alamayan aday memurlar hakkında 657 sayılı yasanın 117. maddesi uyarınca işlem yapılmalıdır. Bu madde, "Devlet memurlarının yetersizlikleri halinde sicil raporlarında yazılı bulunan kusur ve eksiklikleri, uyarılmaları bakımından, gizli bir yazı ile atamaya yetkili amir tarafından kendilerine bildirilir." biçiminde bir kural getirmiştir. Yasa, 117. maddenin adaylığı kaldırılmamış olan memurlara uygulanmasına engel değildir. Ne var ki, 117. maddenin gerekleri, çok seyrek durumlarda yerine getirilmektedir. Başka bir söyleyişle; çoğu kez, olumsuz sicil düzenlenmesine yol açan eksikliklerle kusurlar, aday olmayan kamu çalışanlarına da, aday olanlara da bildi-

riilmemektedir. Bildirim olmayınca, olumsuz sicilini nedeni sayılan kusur ve eksiklere karşı, 657 sayılı yasanın 118/1. maddesinde yer alan "itiraz" olanağı kullanılamamaktadır. Yasal bildirim görevinin savsaklanması, salt atamaya yetkili amire "itiraz" etmeyi engellemekle kalmamakta, olumsuz sicilini iptalini sağlamak amacıyla yönetsel (idari) yargı yerine başvurma hakkının kullanılmasını da geciktirmektedir. Aday memurlar açısından olumsuz sicilini doğurduğu sonuç, son derece ağırdır. Bu denli ağır sonucu olan bir işlemin yönetsel denetimden geçirilmesinin olanaksızlaştırılması, yargı denetiminden geçirilmesinin de (geciktirilerek) zorlaştırılması onaylanamaz. Sözü edilen olanaksızlaştırma ve zorlaştırma, yasanın açık buyruğuna karşı direnmeden ya da o buyruğun yerine getirilmesindeki savsaklamadan kaynaklandığı için, aynı zamanda suç oluşturmaktadır.

Kendisine, 657 sayılı yasanın 57. maddesi uyarınca görevi ile ilişkisinin kesildiği bildirilen bir aday memur, olumsuz sicil aldığı da öğrenmiş demektir. O nedenle, bildirim aldığı günden sonra geçen altmış gün içinde görevi ile ilişkisinin kesilmesi ve (o işlemin nedeni olduğu için) kendisine olumsuz sicil verilmesi işlemlerine karşı iptal davası açmalıdır. Salt ilişkinin kesilmesi işleminin iptali istemini içeren (bu işlemin dayanağını oluşturan olumsuz sicilini iptali istemini içermeyen) iptal davasının reddedilmesi olasılığı güçlüdür. Danıştay 12. Dairesi'nin 17.6.1998 günlü, Esas: 1997/3233, Karar: 1998/1910 sayılı kararı, bu görüşü desteklemektedir. Anılan karara göre, "**...davacının, 657 sayılı Yasanın 57. maddesi uyarınca memuriyetle ilişkisinin kesildiğine ilişkin işlemi öğrendiği tarihte, asaletinin tasdikine esas olan sicilini olumsuz düzenlendiğini de öğreneceği açık olduğundan ve davacının bakılan davaya ait dilekçesinde olumsuz sicilini iptalini istemediği görüldüğünden, bu davada söz konusu olumsuz sicilini incelenmesi mümkün olmamıştır.**

"Bu durumda, davacının asaletinin tasdikine esas olan 1995 yılı si-

cili olumsuz düzenlendiğinden ve dava açılmamak suretiyle bu olumsuz sicil keskinleştiği anlaşıldığından, adaylık dönemi içinde asaletinin tasdikine esas alınan sicilinin olumsuz düzenlenmesi nedeniyle davacının, 657 sayılı Yasanın 57. maddesi uyarınca memuriyetle ilişkisinin kesilmesine ilişkin işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir.”⁽¹⁾

10. Memurluğa atanma: Adaylık dönemi içinde verilen eğitimde başarılı olan ve olumlu sicil alanlar, sicil amirlerinin önerileri ve atama ya yetkili amirin onayıyla memurluğa atanırlar. Atama, onay gününde geçerlik kazanır. Memurluğa geçme günü, adaylık için öngörülen en çok sürenin (iki yılın) son gününü geçemez.

Yasa, adaylık süresinin tabanını ve tavanını belirlemiştir. Bu süre bir yıldan az, iki yıldan çok olamayacaktır (m.54). En çok iki yıl içinde kurumlar, adaylığın kaldırılması ya da kaldırılmaması konusunda bir karar vermek zorundadırlar. Karar verilmezse ne olacaktır? Böyle bir durumda iki olasılık vardır. Adaylığının kaldırılması konusunda olumlu ya da olumsuz bir karar verilmeyen adaylar için söz konusu olabilecek ilk olasılık; adaylık döneminde memurlukla bağdaşmayacak eylemlerinin, göreve devamsızlıklarının saptanmış, olumsuz sicil almış bulunmalarıdır. İkinci olasılık, adaylıklarının kaldırılmasına engel bir durumlarının olmamasıdır. İlk olasılık gerçekleşmişse, aradan iki yıldan çok süre geçmiş olsa da adayın görevi ile ilişkisinin kesilmesinde yasal bir engel görünmemektedir. Ancak ilişkin kesilmesi işlemini geciktirenler hakkında yasal işlem yapılabilir. İkinci olasılık için aynı değerlendirmeyi yapma olanağı yoktur. Herhangi bir olumsuzluğu saptanmamış olan bir kamu çalışanının, adaylığının kaldırılması doğrultusunda bir işlem yapılmamış olmasında kusuru yoktur. Adaylığın kaldırılması kararı verme yetkisi, yönetimin elindedir.

(1) Danıştay Dergisi, yıl 29, sayı 98, sayfa 639-641

Adaylığın kaldırılması koşulları varsa bu yetki bağlıdır. Başka bir söyleyişle yönetimin, adaylığının kaldırılması için gerekli koşulları taşımadığı saptanmamış bir kamu görevlisini asıl memurluğa geçirme dışında bir seçeneği yoktur. Yönetimsel yargının uygulaması da bu doğrultudadır. Nitekim, Danıştay 12. Dairesi'nin 19.10.1998 gün ve 2011-2434 sayılı kararı ile, "...davacının iki yıllık adaylık süresi içindeki sicillerinin olumlu olduğu, hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumlarının ve göreve devamsızlığının da saptanmadığı, gözönüne alındığında, iki yıllık süre sonunda asaletinin onaylanmasına engel bir durum da olmadığı, zira davalı idare, davacının adaylık süresini uzatma suretiyle de olsa memurluk statüsünü sürdürdüğüne ve iki yılın sonunda davacının görevine son verilmesini gerekli kılacak saptamalarda bulunmadığına göre, artık davacının asil memur statüsünü kazandığının kabulünün gerekeceği ve iki yıllık süre sonundaki durumunun aday memur statüsünde mütalaa edilemeyeceği..." yönündeki idare mahkemesi kararı onanmıştır.⁽²⁾

657 sayılı yasanın içerdiği (aday memurlukla ilgili) kuralların öğretmenler için de uygulanması, bu meslekte çalışanların özel yasalarla tanınan haklarına sınırlamalar getirmiştir. Sözgelimi, ilkökul öğretmenlerinin adaylık dönemlerinin üst sınırı (4357 sayılı yasa da üç yıl iken) iki yıla indirilmiştir. Öğretmenlerin adaylıklarının kaldırılmasını engelleyen nedenler arasına "...hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumlar..." da eklenmiştir. Eklenen bu neden, öznel değerlendirmelerden öğretmenlerin de etkilenmeleri sonucunu doğurabilecektir. Çünkü, aday öğretmenin "...hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumlar"ın oluşup oluşmadığının saptanması zordur. Bu zorluk, öznel (sübjektif) değerlendirme olasılıklarını artırır. Değerlendirme görevi ve yetkisi bulunan birisinin memur-

(2) Danıştay Dergisi, yıl 29, sayı 99, sayfa 582-585

lukla bağdaşmaz bulduğu kimi eylemler, aynı görev ve yetkilerle donatılmış başkaları tarafından sakıncasız bulunabilir; belki de, memurluğun gereği bile sayılabilir. "Memuriyetle bağdaşmayacak durumlar" gibi sınırları belirsiz, son derece soyut ve öznel değerlendirmelerin konusu olabilecek bir kavramın, ilişik kesme türünden ağır bir yaptırımın yasal dayanağı olarak kullanılması, savunulabilecek bir uygulama değildir.

4688 sayılı yasa ile adaylığın kaldırılması için ek bir koşul daha getirilmiştir. Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin bu yasa, aday memurları kapsam dışında bırakmıştır.

4688, yasal düzenlemeler yapılırken anayasanın gerektiği biçimde göz önünde bulundurulmadığını bir kez daha kanıtlamıştır. Anayasanın 53. maddesine 4121 sayılı yasa ile eklenen fıkra, "**128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlileri**" arasında ayırım yapılmasına izin vermemektedir. Kamu görevlilerinin tümü, "**...kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları**"na üye olabileceklerdir. 4688 sayılı yasa (m.3/a) ile, adaylık ya da deneme süresi bitmeyen memurların "**kamu görevlisi**" sayılmaması (böylece aday memurlara sendikaların kapılarının kapatılması), bu açık hükmün göz önünde bulundurulmadığını kanıtlamaktadır. Belli ki, Anayasanın 53. maddesinin 3. fıkrası ile tanınan yetki, sendikalara üye olma hakkını tümüyle ortadan kaldıracabilecek ölçüde genişletilmiştir. Oysa verilen yetki, söz konusu fıkrada yer alan hakkın kullanılması yöntemlerini belirleme ile sınırlıdır. Hakkın tümüyle ortadan kaldırılmasının anayasanın 53/3. maddesine dayandırılmayacağı, tartışmayı gerektirmeyecek açıklıktadır. 4688 sayılı yasanın tersine anayasa, adaylık ya da deneme süresini bitirmeyen memurları da kamu görevlisi saymaktadır. Anayasaya göre; devletin, KİT'lerin ve başka kamu tüzelkişilerinin ge-

nel yönetim kurallarına uyarak yürütecekleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve öteki kamu görevlileri eliyle görülür (m.128/1). 657 sayılı yasanın değişik 54/2. maddesinde de “aday olarak atanmış Devlet memuru”ndan söz edilmektedir. Demek oluyor ki adaylık, devlet memuru ya da başka bir kamu görevlisi sayılmaya engel değildir. Aday olan bir kamu çalışanını kamu görevlisi saymak, anayasal bir zorunluluktur. Öyle ise, kamu görevlilerinin tümü için anayasanın tanıdığı bir “insan hakkı”nı, adaylık ya da deneme süresini doldurmayan kamu görevlilerine tanımaktan kaçınma olanağı yoktur. 4688 sayılı yasa ile yapıldığı gibi kamu çalışanlarını aday olanlar ve olmayanlar diye ikiye ayırmak ve birincileri “kamu görevlisi” saymamak, anayasaya aykırıdır.

Aday memurları sendika hakkından yoksun bırakmak, Türkiye’nin onayladığı ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) sözleşmelerine de aykırıdır. 87, 151 ve 98 sayılı ILO sözleşmeleri, sendika hakkına güvence sağlamışlardır. Türkiye’nin 3847 sayılı yasa ile onayladığı 87 sayılı sözleşme, sendika özgürlüğü ve örgütlenme hakkının korunması konusundadır. Örgütlenmeyi, çalışanlar ve işverenler için bir hak saymıştır. Bu hakkın kullanılmasında ayrımcı uygulamaları yasaklamıştır. İzinsiz örgüt kurma, ilgili örgütün kurallarına bağlı olmak üzere girilecek örgütü seçme hakkına güvence sağlamıştır (m.2). Ülkemiz tarafından 3848 sayılı yasa ile onaylanan 151 sayılı sözleşme, kamu hizmetinde örgütlenme hakkının korunmasına ve istihdam koşullarının belirlenmesi yöntemlerine ilişkindir. 151; kendileri tarafından kurulan örgütlere üye olmaları engellenerek kamu çalışanlarına ayrımcılık yapılmasını engellemiştir. Onların, bu tür ayrımcı eylemlere karşı yeterli korumadan yararlandırılmaları zorunluluğunu getirmiştir. Bu zorunluluğun sonucu olarak kamu çalışanlarının örgüt kurmaları, kurulan örgütlere üye olmaları serbest bırakılacaktır. Onları örgüt üyeliğinden çekilmeye zorlayıcı çalışma koşulları yaratılamayacaktır. Bir kamu çalışanları örgütüne üye olmak ve böyle bir örgüt-

tün olağan etkinliklerine katılmak, göreve son verme ya da ilgilinin zarar görmesine yol açan başka bir yaptırım uygulama nedeni sayılamayacaktır. Sözleşmenin bu kurallarına aykırı uygulamalardan zarar gören kamu çalışanları, hukuksal korumadan yararlandırılacaklardır (m.4). 5834 sayılı yasa ile onayladığımız 98 sayılı sözleşme ise, örgütlenme ve toplu pazarlık ilkelerinin uygulanmasıyla ilgilidir. 151'in sağladığı hukuksal koruma, 98'de de vardır (m.1).

Türkiye'nin 6366 sayılı yasa ile onayladığı İnsan Haklarını ve Temel Özgürlükleri Koruma Avrupa Sözleşmesi'nin 11/1. maddesine göre, herkesin barışçı amaçlarla toplanma ve başkalarıyla dernek kurma özgürlüğü hakkı vardır. Bu hak, yine herkesin çıkarlarını korumak amacıyla sendikaya üye olma hakkını da içerir.

Anayasanın 90. maddesinin son fıkrası uyarınca bu sözleşmelerin tümü bağlayıcılık kazanmış, "anayasaya aykırılıkları ileri sürülemeyecek yasalar" düzeyine yükselmişlerdir.

Bu kitapçığın çoğu yerinde sadece sayıları belirtilerek anılan üç ILO sözleşmesinin de içinde yer aldığı dört uluslararası sözleşmede kamu çalışanlarının şu hakları vurgulanmaktadır: Sendika kurma, kurulmuş sendikalara üye olma, üye olunan sendikaların olağan etkinliklerine katılma. Aday memurların kamu çalışanları tarafından kurulan sendikalara üye olmalarının yasaklanması için, kamu görevlisi sayılmamaları gerekir. Oysa, yukarıda da açıklandığı gibi, aday memurların "memur", dolayısıyla "kamu görevlisi" kavramları içinde değerlendirilmeleri, anayasal bir zorunluluktur.

ILO sözleşmeleri, çalışanların tümüne, örgütlenme konusundaki ayırıcı uygulamalara karşı koruma sağlamışlardır. O nedenle, sendika üyeliğini kimi kamu görevleri için engel saymak, uluslararası yükümlülüklerimizle bağdaştırılmaz. Gerçi 87 (m.9/1), 98 (m.5/1) ve 151 (m.1/3) sayılı sözleşmeler, örgütlenme hakkının korunmasına ilişkin

güvencelerin silâhlı kuvvetlerle güvenlik güçlerine uygulanma düzeyinin ulusal düzenlemelerle belirlenmesine olanak tanımışlardır. 151 sayılı sözleşme (m.1/2), aynı olanağı, olağan görevleri politika saptayıcı ya da yönetici nitelikte olan üst düzeydeki çalışanlar ve görevleri yüksek düzeyde gizlilik içerenler için de sağlamıştır. Ancak aday memur, asker değildir. Güvenlik gücünde çalışıyorsa sendikaya üye olması (adaylığından dolayı değil) görevi nedeniyle zaten yasaklanmıştır. Kaldı ki, bir güvencenin uygulanma düzeyini belirlemek ile onu tümüyle ortadan kaldırmak aynı anlama gelemmez. Yasama organının böyle düşünmediği, bir hakkın sınırlandırılması ile ortadan kaldırılması arasında fark görmediği anlaşılmaktadır. Belki de o nedenle, kimi kamu görevlileri örgütlenmede ayrımcılığa karşı korumasız bırakılmışlardır. Bu sonuç, ILO sözleşmelerinin yararına inanılarak değil, demokrat görünme kaygısıyla onaylandığını düşündürmektedir.

Sendikaya üye olan bir aday memur hakkında, hangi gerekçe ile, nasıl bir işlem yapılabileceği bugünden belli değildir. Olasıdır ki, örgütlenme hakkını kullanmak isteyen, bu isteğinde ısrar eden aday memurların devlet memurluğu ile bağdaşmayacak eylemlerde buldukları gerekçesi ile görevlerine son verilecektir. Sendika üyeliği devlet memurluğu ile bağdaşmıyorsa, aday olmayan kamu görevlilerine niçin sendika hakkı tanındığı üzerinde düşünülmemeyecektir. Sendikalara üye olmaktan direnen aday memurlar; belki adaylık eğitiminde başarısız sayılacaklar, belki de kapsamına girmedikleri bir yasada yer alan sendika hakkını kullanmaya kalkıştıkları, dolayısıyla yasaya aykırı davrandıkları gerekçesiyle olumsuz sicil ile birlikte disiplin cezası da alacaklardır. Görünürdeki neden ne olursa olsun, aday memurların görevleri ile ilişkilerinin sendika üyeliği gerekçesiyle kesildiği gizlenemeyecektir. Bu olası uygulama ile Türkiye, anayasaya aykırılıkları ileri sürülemeyecek yasalar düzeyine (kendi elleriyle) çıkardığı ILO sözleşmelerini tanımayan bir ülke konumuna itilmiş olacaktır.

D) Yönetmeliklerde adaylık: 21.02.1983 gün ve 83/6061 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan, 27.06.1983 günlü, 18090 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan **Aday Memurların Yetiştirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik** (m.3/a), **aday memur** kavramını tanımlamıştır. Bu tanımdan anlaşıldığına göre aday memur olabilmenin koşullarından biri “ilk defa Devlet memurluğuna atanacaklar için uygulanacak” merkezi sınavı kazanmış olmaktır. Temel, hazırlayıcı eğitim ve staj görmek üzere herhangi bir kurum veya kuruluşa atanmış bulunmak, aday memur sayılmanın ikinci koşuludur.

30.01.1995 gün ve 2423 sayılı Tebliğler Dergisi’nde yayımlanan **Milli Eğitim Bakanlığı Aday Memurlarının Yetiştirilmelerine İlişkin Yönetmelik** (m.4) de aday memuru tanımlamıştır. “İlk defa Devlet memurluğuna atanacaklar için uygulanacak” merkezi sınavı kazanmış olmayı MEB örgütünde aday memur olmanın koşulları arasına almayan bu tanım, böylece, adaylıkla ilgili genel yönetmeliğin tanımından ayrılmaktadır. Genel yönetmeliğin 33. maddesi, kurum ve kuruluşların çıkaracakları (özel) yönetmeliklerin genel yönetmelik hükümlerine aykırı olamayacağını hükme bağlamıştır. Öyle ise, genel yönetmeliğin getirdiği sınav kazanma koşulu, özel yönetmelikler tarafından ortadan kaldırılamayacaktır. Kaldı ki, aday memurların **sınavlarda başarılı olanlar** arasından seçilmesi, 657 sayılı yasanın değişik 54/1. maddesinden kaynaklanan (yasal) bir zorunluluktur. Öte yandan, “Milli Eğitim Bakanlığı Aday Memurlarının Yetiştirilmelerine İlişkin Yönetmelik”in 46. maddesi, bu yönetmelikte hüküm bulunmayan durumlarda genel yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı yolundadır. Aday memur olabilmek için özel yönetmelikte bulunmayan sınav kazanma koşulu ile ilgili kural, genel yönetmelikte vardır. Bu nedenle, sınav kazanma koşulunun aranması, MEB örgütündeki aday memurlarının yetiştirilmeleriyle ilgili özel yönetmeliğin 46. maddesine de uygun düşecektir. Okulların, 657 sayılı yasanın değişik 47/2. maddesinde yer alan **sınavsız atama yapılacak yerler** kapsamında değer-

lendirilmesi yasaya ne denli uygunsa, öğretmen adaylarının atanmaları sırasında **sınav kazanma** ölçütünü kullanmaktan vazgeçmek de o denli yasaya uygun sayılabilir.

Sınavsız atamanın yapılabildiği görevler için adaylık söz konusu değildir. Yasa (m. 50) o görevlerin genel yönetmelikle belirlenmesini öngörmüştür. Genel yönetmeliğin 5. maddesi, yarışma ya da yeterlik sınavlarından bağışık (muaf) tutulabilecekleri saymıştır. “Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfına dahil görevler”e atanmak isteyenler, yeterlik sınavından bağışık tutulabileceklerdir. Bu sınıf, öğretmenleri, ilköğretim müfettişlerini ve yardımcılarını içermektedir (657 sayılı yasa, m. 36).

Yarışma sınavı için aynı değerlendirme yapılamaz. Çünkü yarışma sınavı, bir kamu görevi için ayrılmış boş kadro sayısından daha çok istekli olması durumunda yapılır. Başvuranların tümünü atama olanağı bulunamayınca, yarışma sınavı yapmak dışında hukuksal seçenek kalmaz. Sınav sonucunda görevin gerektirdiği niteliklerin daha çoğunu taşıdığı varsayılanlardan başlanarak bir sıralama yapılır. Atamalarda bu sıralama göz önünde bulundurulur. Öncelikle, görevi daha iyi yürütebileceği sanılanlar atanır. Bu uygulama kamu yararına uygundur. Kuşkusuz kamu yararı, seçme işinin şu ya da bu biçimde yapılmasında değil, doğru yapılmasındadır. Geçerliliği, güvenilirliği ve nesneliliği olmayan bir sınav, alınması amaçlanan sonucun tam tersini verebilir.

Öğretmenlerle ilköğretim müfettişlerine ve yardımcılara özgülenmiş kadroları doldurabilecek sayıda başvuru yoksa yarışma sınavı açmak gerekmez. Bu görevler için yeterlik sınavı da zorunlu olmadığına göre sınavsız atama yapılabileceği açıktır. Aday olarak atanmaları zorunlu olanlar ise, memurluğa girmek isteyenleri seçmek amacıyla düzenlenen sınavlarda yeterli başarıyı gösterenlerdir. Sınavsız memurluğa atananların adaylık aşamasından geçirilmelerini zorunlu kı-

lan bir yasa kuralı yoktur. Boş kadroları dolduracak sayıda başvuru olmadıkça, öğretmenler, ilköğretim müfettişleri ile yardımcıları sınavlı da, sınavsız (dolayısıyla asıl olarak) da atanabilir. Varsayalım ki, iki biçimde de atama yapıldı. Yasa, bunlardan sınavla atananların aday, sınavsız atananların asıl sayılmalarını gerektirir. Yeni atanan iki eğitim çalışanı arasında birini aday, ötekini asıl sayma biçiminde ayırım yapılırsa eşitlik ilkesine (hukuka), yapılmazsa yasaya aykırı davranılmış olur.

Adaylık, bir yetiştirilme dönemidir. Kamu görevine yeni atananların bu dönemden geçmelerini zorunlu kılmanın anlaşılabilir nedenleri vardır: Türkiye'deki örgün eğitim, görevde başarının güvencesi olabilecek yetkinlikte değildir. Yetiştirilme amacına uygun iş bulmak da ayrı bir sorundur. Tek başına bu olgu, adaylık uygulamasının gerekçesini oluşturabilecek güçtedir. Yeterlik sınavı ile, üstlenilecek kamu görevinde başarı sağlayabilecek olanların seçildiği varsayılır. Bu varsayımın doğru olması, adaylık döneminin önemini azaltmaz. Niteliklerin başarıyı artıracak biçimde geliştirilmesi gerekir. O nedenle, kimi kamu görevleri için ilk atanmanın asıl olarak yapılması olanağı ortadan kaldırılmalıdır.

E) "Öğretmenlerin Statüsü Tavsiyesi"nde aday öğretmenlik: 1996'da ILO ile UNESCO, öğretmenlerle ilgili tüm sorunları içeren bir belge hazırlamışlardır. Bu belgenin adı **Öğretmenlerin Statüsü Tavsiyesi'**dir. Söz konusu belgede, üye ülkelere, öğretmenlerin işe alınmaları siyasasının öğretmen örgütleriyle işbirliği yapılarak en uygun düzeyde ve açıkça belirlenmesi salık verilmektedir. Mesleğe girişte bir hazırlık döneminden geçilmesi gerektiği belirtilmektedir. Hazırlık döneminin; aday öğretmenlerin, deneyimli öğretmenlerle işveren tarafından yararlı biçimde özendirilecekleri, mesleğe alıştırılacakları, meslek konularında bilgilendirilecekleri, eğitimsel nitelikler yönünden geliştirilecekleri bir dönem olarak, düşünülmesi önerilmekte-

dir. Bu dönemde uygun mesleksel ölçütlerin konması ve korunmasının önemi üzerinde durulmaktadır. Aynı belgeye göre;

1. Adaylık döneminin süresi önceden bilinmelidir.
2. Adaylık dönemindeki başarı koşullarının meslekle ilgili olmasına özen gösterilmelidir.
3. Adaylık süresindeki başarılarının yeterli görülmemesi durumunda, bunun nedenleri, aday öğretmenlere bildirilmelidir.
4. Başarıları yeterli görülmeyen aday öğretmenlere, başarı düzeylerinin yeterli olduğunu kanıtlama olanağı (kimi yönlerden başarısız sayılmaya karşı itiraz hakkı) tanınmalıdır.

II. ADAYLARIN EĞİTİMİ

A) Eğitimin amacı

Genel anlamda eğitim, bireye istenen davranışları kazandırmayı amaçlar. Çağımızda **eğitim** kavramı salt, gelişme dönemindeki bireyin yetiştirilmesini kapsayan etkinlikler olmaktan öte, yaşamın bütün dönemlerini kapsayan süreç olarak algılanmaktadır.

Genel eğitim dışında kalan kimi eğitim etkinlikleri, kişinin belirli bir alana yönelik beceriler kazanmasını, işine uyum sağlamasını amaçlar: Çıracılık eğitimi, turizm rehberi eğitimi, adaylık eğitimi gibi.

Adaylık eğitimi, genelde kamu görevlerine ilişkin konularda, özelde adayların kendi alanları olan iş kollarında, ilk göreve başlamaları evresinde yapılır.

Bütün meslek ve sınıflara ilk atamayı izleyen belirli bir süre, **adaylık dönemi** olarak nitelendirilmiştir. Bu dönemde, aday kamu görevlisinin genel kamu görevleri ile kendi mesleğine ilişkin konularda eğitilmesi yasanın öngördüğü bir zorunluluktur (657 sayılı yasa, m.54).