

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINLARINDAN No.: 2781

H U K U K F A K Ü L T E S İ No.: 627

İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü No.: 8

Doç. Dr. SAİT GÜRAN

MEMUR HUKUKUNDA KAYIRMA VE LİYAKAT SİSTEMLERİ

FAKÜLTELER MATBAASI

İSTANBUL — 1980

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	IX
S U N U Ş	XI

BÖLÜM I

GENEL GÖRÜNÜM

I.A. SAYISAL GÖRÜNÜM	3
I.A.1 Memur Sayısındaki Artış ve Kadro Piramidinin Durumu ...	4
I.A.1.a Toplam Memur Sayısındaki Artışın Seyri	4
I.A.1.b Kadro Piramidindeki Yamuklaşma Olayı	13
I.A.2 Memurların Ülkeye Kurumlara ve Sınıflara Dağılımı	20
I.A.3 Memurların Cinsiyetlerine Öğrenimlerine Yaş ve Hizmet Sürelerine Göre Durumu	25
I.A.3.a Kadın - Erkek Memur Dağılımı	25
I.A.3.b Memurların Öğrenim Durumu	31
I.A.3.c Memurların Yaş ve Hizmet Süresi Ortalaması ...	33
I.A.4 Görev ve Yer Değiştirme Olayı	38
I.A.5 Memurların Malî Haklarına İlişkin Rakkamlar	44
I.B. REFORM GİRİŞİMLERİ	52
I.B.1 Devlet Memurları Kanunundan Önceki Dönem	52
I.B.2 Devlet Memurları Kanununun Birinci Beş Yılı	59
I.B.3 Devlet Memurları Kanununun Uygulanmaya Başlanması ...	65
I.C. MEHTAP VE KALKINMA PLÂNLARININ GÖZLEMLERİ	73
I.C.1 MEHTAP ve Tamamlayıcı İncelemeler	73
I.C.2 Strateji ve Kalkınma Plânları	76

BÖLÜM II

KAYIRMA SİSTEMİ İLE LİYAKAT SİSTEMİ

II.A KAYIRMA SİSTEMİ	85
----------------------------	----

VI

II.A.1	Sistemin Açıklanması	85
II.A.2	Uygulamadan Örnekler	91
II.A.2.a	A.B.D. Örneği	91
II.A.2.a/1	Sistemin Doğuşu Gelişmesi ve Çöküşü	91
II.A.2.a/2	Sistemin 1883 Personel Reformundan Sonraki Seyri	95
II.A.2.b	Diğer Ülkeler Uygulaması	105
II.A.3	Eleştiriler ve Sonuç	113
II.B	LİYAKAT SİSTEMİ	123
II.B.1	Sistemin Açıklanması	124
II.B.1.a	Sistemi Yaratan Nedenler	124
II.B.1.b	Sistemin İlkeleri	130
II.B.1.b/1	Sistemin İlk Dört İlkesi	132
II.B.1.b/2	Memurluk Meslektir	137
II.B.1.b/3	Siyasal Atamalar Konusu	141
II.B.1.b/4	Sistemin Diğer Üç İlkesi	152
II.B.2	Eleştiriler ve Sonuç	157
II.C	A.B.D. YÜKSEK MAHKEMESİ'NİN İKİ KARARI	165
II.C.1	Elrod v. Burns Kararı	165
II.C.2	Branti v. Finkel Kararı	175

BÖLÜM III

TÜRKİYE ÖRNEĞİ

III.A	ANAYASA "LİYAKAT SİSTEMİ"Nİ BENİMSEMİŞTİR	181
III.A.1	Anayasaya Göre "İdare" Ayrı Bir Hukukî Varlık Teşkil Eder	182
III.A.2	Anayasa "Memur"u Tanımlamıştır	185
III.A.3	Görevin Gerektirdiği Nitelik Ölçütü	187
III.A.4	Memurların Siyasal Yansızlığı Konusu	194
III.A.5	Anayasaya Göre Siyasal Atamalar Sorunu	205
III.A.5.a	Hukuken Böyle Bir Sorun Olamaz	205
III.A.5.b	İstisnaî Memuriyetler	207
III.A.5.c	Siyasal Atamalara Açık Görevler Olabilir	213
III.B	YASALAR "LİYAKAT SİSTEMİ"Nİ KABUL ETMİŞTİR	219
III.B.1	Devlet Memurları Kanununun Temel İlkeleri	221
III.B.2	Devlet Memurları Kanunu Memurluğu Liyakat İlkesi Üzerine Kurmuştur	222
III.B.3	Yasalara Göre Memurluk Meslektir	225
III.B.4	Yasaların Buyruğu Yansız Devlet Memurluğudur	230
III.B.5	Sosyal Vecheli Personel Rejimi	237

III.C	DEVLET MEMURLARI KANUNUN TARTIŖMAYA AÇIK HÜKÜMLERİ	240
III.C.1	İstisnaî Memuriyetler DMK'ndaki Şekliyle Liyakat Sistemine Aykırı Sayılmaz	240
III.C.2	Olağandışı Yükselme Yöntemi	250
III.C.3	Yürürlükteki "Nakil" Hükümleri Kuşkuyla Karşılmalıdır	255
III.C.4	Kannula Düzenleme Konusu	262
III.C.5	Sözleşmeli Personel Yapılan Memurlar	265
III.C.6	Memurluğa Giriş Sınavlarında Merkezî Sistemden Ayrılma	268
III.D.	UYGULAMANIN GETİRDİKLERİ	272
III.D.1	Sınavların Geldiği Nokta İlgi Çekicidir	272
III.D.2	Memur Sayısındaki Yapay Artış Sorunu	277
III.D.3	Olağandışı Yükselme ve Nakil Uygulamaları Sistemi Bozmaktadır	279
III.D.4	"Baş Sorun" Siyasal Yansızlıktır	293
III.D.5	İkinci Ana Sorun Memurların Malî Haklarıdır	298
III.D.6	Danışma Kurulları İşletilmemiştir	300
	GENEL DEĞERLENDİRME	315
	KAYNAKLAR	321

KISALTMALAR

AİD	: Âmme İdaresi Dergisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
Any. Mhk.	: Anayasa Mahkemesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
DD	: Danıştay Dergisi
DDK	: Dâva Daireleri Kurulu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
D.Per.D.	: Devlet Personel Dairesi
Dş.	: Danıştay
ILR	: International Labour Review
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
PAR	: Public Administration Review
PPM	: Public Personnel Management
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü

S U N U Ş

Türk Personel Yönetimi, bir süredir, nedenleri kısmen toplumun genel sorunlarından, kısmen kendi yapısından kaynaklanan ve kısmen de siyasal iktidarların tutumuyla yaratılan ya da ağırlaştırılan büyük bir bunalım yaşamakta. Tahribatını, kamu personelinin "memur" kesiminde daha şiddetli ve derin biçimde gösteren bu bunalım, sadece memurları etkileyen "mevzii" bir olay olmaktan çıkarak, bütünüyle Devlet'e ve Toplum'a yansıyan, her üçü üzerinde de tamir ve telâfisi hayli zor sonuçlar yaratan boyutlara ulaşmış durumda.

Buna rağmen, "Memur Hukuku", İdare Hukuku'nun en az işlenmiş alanlarından biri. Halbuki, Türkiye'de, meselelerin "hukukî" yanı, her zaman ve belki de gerektiğinden fazla ön plâna çıkarıldığı ve Memur Hukuku üzerinde çok konuşulduğu halde, nendense pek az yazılmış. Hattâ, "Türk Bürokrasisi"nin konu edildiği ve ilginçtir yabancıların da bir hayli ilgi gösterdiği "sosyo-politik" açılı araştırma ve incelemelerin sayısı küçümsenmeyecek rakamları bulurken, doğrudan doğruya Memur Hukuku'na ve Yönetimine ilişkin monografik çalışmalar ise, uzmanlara hazırlatılan bir kaç resmî raporun dışında, üç-beşte kalıyor. Böylece, bugüne kadar Memur Hukuku ve Yönetimi hakkında yazılanlar kuşkusuz bir çok noktaya ışık tutmuş, önemli katkılarda bulunmuş olmakla beraber yetmiyor. Özellikle memurların "hukukî rejimi"nin üzerine bina edildiği "temel"in bir bütün halinde tetkik ve sağlam biçimde tesbiti zorunlu.

Öte yandan, "yasalar" ile, sırasında yasaları da aşan, onlara aykırı surette geliştirilip sürdürülen bir "uygulama" var ki, her ikisinin de az önce belirttiğimiz temel sistem ve esaslarla ne ölçüde bağdaştığını da araştırmak gerekiyor.

XII

Ayrıca, bunalımın başta gelen nedenlerinden biri olarak Türk İdaresinde ve memurları üzerinde hızlanan, yaygınlaşan, yoğunlaşan ve artık bünyeyi bozma ve tahrip etme noktasına gelmiş "siyasal etki" sorunu mevcut. Siyasal yansızlık geleneği ile memurluğun bir meslek olduğu ilkesini benimsemiş Türk Personel Yönetiminde, bu noktanın çok iyi bilinmesi şart.

İşte, bu verilerle gözlemlerden yola çıkarak ve kişisel ilgimizin de eklenmesiyle, Türk İdare Hukuku'nun, güncelliğini yıllardır kaybetmeyen, aksine, arttırarak koruyan bu konusunun, hem sistemi ve temel esasları koyan, hem de mevzuatla uygulamayı bu açıdan ve yabancı deneyimlerle derslerden de yeri geldiği ölçüde yararlanarak irdeliyen biçimde ele alınmasının, önemli bir boşluğu dolduracağı düşüncesiyle incelenmesinde yarar gördük.

Bunu yaparken de konuya ne salt İdare Hukuku, ne de salt Personel Yönetimi açısından baktık; bakılamazdı da. Onun için, ikisini kaynaştıran bir yaklaşımla çalışmayı uygun, hattâ zorunlu bulduk. Ve, "Hukuk-Yönetim Bilimi" çerçevesinden taşmamağa da bilhassa ve bilerek özen gösterdik.

Son olarak, şu hususu da belirtelim ki, çalışmamızın tamamlanması ile basım işinin bitirilmesi tarihleri arasında, Türk Pozitif Hukuku'nda ve uygulamada meydana gelen konumuzla ilgili sayılabilecek gelişmelerle değişiklikler, haliyle hariç tutulmuş olup, en son Eylül/1980'de yürürlükte bulunan Anayasa ve yasa hükümleriyle mahkeme kararları ve uygulama esas alınmıştır.

BÖLÜM I.

GENEL GÖRÜNÜM

Az önce "Sunuş"ta da belirttiğimiz gibi, "İdare Hukuku"nda, gerek kural koyarken, gerek eleştiri veya öneride bulunurken, gerekse öğreti ya da uygulamayla uğraşırken, konulara ve sorunlara, "İdare Bilimi"nden de yararlanarak eğilmek gerekir. İdare Hukuku gibi son derece dinamik, değişik ve karmaşık kurumlara ilişkileri düzenliyen Hukuk kuralları, teorileri, önerileri, uygulamaları, eleştirileri, ancak bunların gerisindeki yaratıcı, yönlendirici, yaşatıcı yahut buzucu etmenlerin incelenmesi, bilinmesi ve dikkate alınması oranında geçerli, sağlıklı olabilir. Özellikle, "memurlar" gibi kamu hayatının ve İdare'nin **belkemiği** bir müesseseyi, hukuksal açıdan incelerken, Hukuk ötesine taşmak, konularla sorunların bu yanlarını da dile getirmek vazgeçilmez bir yaklaşım olmaktadır. Bu nedenle çalışmamıza ve bu "Bölüm"e, gerektiğinde geriye giderek, yüzeyde kalarak, ayrıntıya girerek, karşılaştırmalar yaparak, "memurlar" konusunda "Genel Görünüm" adı altında topladığımız rakkamları, bilgileri, gözlemleri sunmakla başlıyoruz. Genel Görünüm'de yazılanlar, konumuza giren pek çok soruya tek başlarına cevap vereceği gibi, İkinci Bölüm'de ele alacağımız hususlara ışık tutmak işlevini de yerine getirecektir.

I.A SAYISAL GÖRÜNÜM

T. C. Devletinde, belli zaman diliminde, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, çeşitli bakımlardan son, kesin, net rakkamları elde etmek, sırasında bu işle görevli kuruluşlar için dahi çok zordur; çünkü bu bilgiler ya yoktur veya olanlar da dağınıktır, sistemsizdir, bölük pörçüktür. Bu konudaki kayda değer istisna, Devlet Personel Dairesince 1979 sonbaharında —1978 Mart ayı itibariyle— ayrıntılı biçimde düzenlenip yayınlanan “Kamu Personeli Anket Sonuçları”dır¹. Ancak, bu olumlu adım, sadece 1978 Mart’ını yansıttığı için, geçmiş yıllardan gelerek karşılaştırmalı incelemeler yapmak, belli gelişme/gerileme çizgilerini tam olarak çizmek, sorun niteliğini kaybetmiş değildir. Öte yandan, Devlet İstatistik Enstitüsü, Devlet Plânlama Teşkilâtı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi’nin çalışmaları ve ayırımları arasında gereken koordinasyon yeterince sağlanmadığından, toplanan ve yayınlanan rakkamlar da, çeşitli konularda tam bir tablonun çıkarılmasına engel olmaktadır². Bununla beraber, çeşitli kaynaklardan edinilen bilgiler, eksik, dağınık, yer yer farklı, zaman itibariyle kopuk olmalarına rağmen, gene de nisbeten sağlıklı

1) **Devlet Personel Dairesi : Kamu Personeli Anket Sonuçları / Mart 1978** (D. Per. D. 1979).

2) “Kamu görevlilerine ilişkin istatistiksel verileri kapsıyan kaynaklar oldukça çeşitlidir. ... Ancak belirtmek gerekir ki, kaynak sayısı arttıkça veriler arasındaki tutarsızlık da artmakta ve sağlıklı rakkamlar elde edilmesi güçleşmektedir. “M. GÜLMEZ : Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi, 6/3 AİD 29 (1973); “Memleketimizde kamu personelinin sayısı ve niteliği üzerinde kesin ve güvenilir bilgiler mevcut bulunmamaktadır. Devlet İstatistik Enstitüsünce yapılan sayımlar, tutulan kadro istatistikleri, yıllıkları, Bütçe ve personel rejimine ilişkin kanun gerekçeleri, çeşitli araştırma raporları vb kaynaklarda rastlanan bilgiler arasında tutarsızlık vardır. “İdarî Reform Danışma Kurulu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Rapor, 159 (Todaie Yayını, 1972).

gözlemlerin, yorumların yapılmasına, "manzara-i umumiye"nin tesbitine, problem noktaların belirlenip aydınlanmasına imkân vermektedir.

(I.A.1) Memur Sayısındaki Artış ve Kadro Piramidinin Durumu

Resmî istatistikler, raporlar bir yana, herkesin, kendi küçük ölçekli ilişkileri, deneyimleri, gözlemleri ile gördüğü, sezdiği, eleştiri ve şikâyet konusu yaptığı bir nokta, TC İdaresi'nde memur ve işçi statüsünde aşırı istihdamın bulunduğu, bunun yapay ve zorlama bir olay teşkil ettiği ve sağlıksız biçimde geliştiğidir. Yetkilerin, işsizliği önlemek ya da azaltmak şeklindeki ekonomik ve sosyal amaçlı politikaların veya mazeretlerin ürünü olarak sunduğu, ancak, kamuoyunda bu yola, bu çareye bu nedenlerle ve objektif biçimde başvurulduğu hakkında kuşkuların ve başta siyasal kayırmacılık gelmek üzere sübjektif tercihlerin, tarafgir tutumların ağır bastığı inancının çoğu zaman belli yaygınlıkta, fakat özellikle son beş-altı yılda ise yoğunlaşarak taşındığı aşırı sayıda personel olgusu hakkındaki bu düşüncelerin, iddiaların, gerekçelerin ne ölçüde geçerli olduğunun saptanması için, önce, sayısal artışın seyrine, kadro piramidinin durumuna ilişkin rakkamlarla incelemeleri ve ilerki sayfalardaki tamamlayıcı bilgileri görelim.

(I.A.1.a) Toplam Memur Sayısındaki Artışın Seyri

Açıklamalarımızı, bir kaç tablo vermekle başlatalım ve sonra, bunları, şu anda üzerinde durduğumuz bakımlardan yorumlamakla sürdürelim...

TABLO 1'

Yıllar	1 9 3 8	1 9 4 6	1 9 5 0	1 9 6 3	1 9 6 5	1 9 7 0	1 9 7 3	1 9 7 6	1 9 7 8
Genel Bütçe	55.624	85.462	225.129	235.596	327.789	412.506	578.555	694.341	668.444
Katma Bütçe	32.827	66.201	34.567	33.317	35.235	44.168	58.186	37.329	84.696
Kir'leri	7.331	18.538	83.817	119.542	105.368	138.780	159.819	204.599	224.837
Belediyeler	10.589	22.703	41.943	45.131	42.772	50.096	54.471	57.356	60.765
İl Özel İd.	28.408	29.261	15.723	16.283	17.749	10.177	25.948	6.241	
TOTAN	134.779	222.166	400.179	449.869	528.918	655.737	876.977	962.537	1.038.777 (1.174.710)

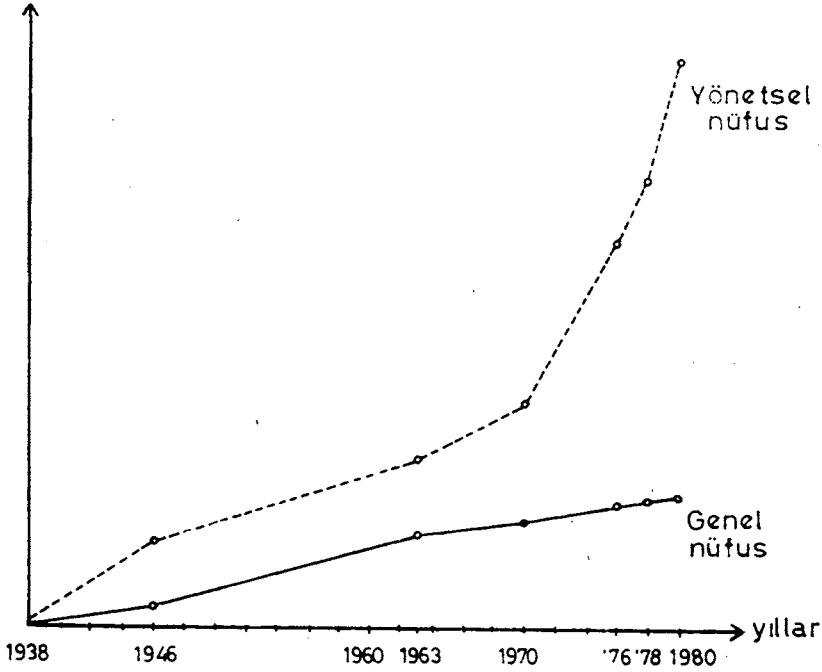
3) GÜLMEZ : İd. 33; **Kalkınma Planı : Dördüncü Beş Yıl**, 132 (D. Pln. Müst. Yayını, 1979); C. TUTUM : The Turkish Personnel System on the Fiftieth Anniversary of the Republic, 155, 1 Turkish Public Administration Annual 155 (1974); **Devlet Personel Dairesi**, n. 1, 1; Bir başka kaynak da, 1977 yılı memur kadro sayısını 1.193.170 olarak saptamıştır. B. BİLAL: Memur Kadroları, 324 Karayolları Bülteni 24 (1977).

TABLO II'

	1938	1946	1963	1970	1976	1977/78
Genel Nüfus	16.916.000	19.076.000	29.655.000	35.232.000	41.039.000	42.078.000
Yönetmel Nüfus	136.779	222.166	449.869	655.737	962.537	1.174.710
Sayınlaratası mutlak ve görel artış Genel/Yönetmel		2.160.000(%) 12,7 87,3/8(%) 64,8	10.579.000(%) 55,4 227,703(%) 102,5	5.777.000(%) 18,8 205,868(%) 45,7	5.807.000(%) 16,4 306,800(%) 46,7	1.039.000(%) 2,5 212,175(%) 22
1938'e göre Genel/Yönetmel Nüfus Artış Oranları (%)		12,7/64,8	75,3/233,7	108,2/386,5	142,6/614	148,7/771,5
Memur başına Düğü Nüfus Mutlak/Görel	125,5/0,8	85,8/1,2	65,9/1,5	53,7/1,9	42,6/2,3	35,8/2,8

- 4) GÜLMEZ : id, 36-37; Kalkınma Planı : ibid; Türkiye İstatistik Yıllığı - 1977, 29; D. Personel Dairesi : Kamu Personeli Anket Sonuçları, 1 (D. Per. D. Yayını, 1976); Ö. Z. ALTAN - E. ATAÇ - İ. KARA : Kamu Yönetiminde Çalışan Personelin Nitelik ve Nicelikleri, 31 (Eskişehir İ.T.İ.A. Yayını, 1978); "1970 yılında toplam devlet memuru sayısı 400-500 bin civarında idi. Bugün (1979) ise dokuz yıl içinde iki misline çıkmış durumda. "K. SÜRĞÜT : Türk Kamu Yönetiminde Ünvan Standartizasyonu Konusunda Bir Panel Tartışması, 12/3 AİD 15/ F. Uzunefe) 1979).

— ŞEKİL 1 (5) —



— GENEL VE YÖNETSEL NÜFUSUN EVRİMİ —

Yukarıdaki rakkamların derhal ortaya koyduğu gibi "kesinlikle söylenebilecek tek şey, Türkiye'de kamu personelinin, yılların ilerlemesiyle genel artış seyri izlediğidir."⁶ Artışın nedenleri ise çeşitlidir. Bunlar arasında, ünlü Parkinson kanununun hükmünü geniş ölçüde icra etmesinden başlayarak, örneğin, 1938-46-1950 dönemlerinde Devletin genel ve özel yönetim usulleriyle çalışan kurumlarına hızla yenilerinin eklenmesi, reorganizasyona gidilmesi, 1970'e yaklaşırken öğretmen sayısında büyük artışların olması zikredilebilir⁷. Böylece, Devletin, Cumhuriyetin kuruluş yıl-

5) GÜLMEZ : id, 38.

6) İdarî Reform Danışma Kurulu : n, 3, 159.

7) GÜLMEZ : n. 2, 33-34.

larının sınırlı ve klâsik boyutlarını aşıp, iktisadî, sınaî, ticarî ve sosyal alana giren "hizmet" Devlet'i işlevini giderek üstlenmesi, memur artış nedenlerini önemlilerinden biri olurken; diğer iki önemli etmen de, ülke genel nüfusunun da sürekli artış kaybetmesi ile 1950'lerden, özellikle kısmen 1960'ların ortasından itibaren, fakat asıl 1970'li yıllarda "partili"lerin "kadro oluşturmak" adı verilen tayinlerinin hızlandırılması olmuştur. Nitekim Tablo II'deki rakkamlarla, Şekil I'deki eğriler, memur toplam sayısında ki artışın, sadece genel nüfus artışına bağlanmasını imkânsız kılmaktadır; hattâ, iki nüfus arasındaki artış %'lerinin karşılaştırılması, genel nüfusun en az önemli etmenlerden biri olduğunu göstermektedir. O halde, Devlet kapısı, halâ, işsizlik oranını düşürmek için yararlanılan ve sunî istihdam yaratan bir "araç" sayılıp kullanılmaktadır. Kaldı ki, aşırı ve sağlıksız biçimde irileşen kamu personelinin verimi de düşüktür ve "memurların dağılışı bakımından dengesizlik vardır. Bazılarının çalışma saatlerinin dışında dahi işi çok olmasına karşılık, bazıları çalışma saatlerinde işsizdir."⁸ Böylece, benzer sosyo-ekonomik ve politik yapıdaki ülkelerin "ortak" yaklaşımı ve sorunu şeklinde beliren bu "evrensel" uygulamada, Birleşmiş Milletler uzmanlarının, raporlarında vurguladığı gibi, çoğu kez, kamu kesimi, çalışanların **niteliğini dikkate almaksızın**, işsizlik ve sıkıntıyı gidermek için başvuru daha çok insana iş bulma aracı veya bir nevi işsizlik yardımı olarak mütalâa edilmiştir. ...Ancak, bu yöntem memurluğun prestijinin ve aylık miktarının düşmesine sebep olurken; unutulmamalı ki, liyakatli-etkin ve aylığı yüksek memurlardan oluşan "compact" bir Devlet memurluğu kadrosunun Devlet Bütçesine getireceği yük, aşırı personelle doldurulmuş ve yetersiz bir memurlar topluluğunun maliyetinden çok daha fazla olmalıdır. Ayrıca, liyakatli ve etkin memur kadrosunun, kamu hizmetlerinin ve ulusal kalkınmanın yürütülmesinde göstereceği "verimlilik", ekseriya, kendisi için yapılan fazla harcamayı karşılayacak derecede yüksek olacaktır^{8/1}.

Rakkamların dikkati çeken yanı, bazı ilginç artışları vurgulamış olmasıdır. Bir kaçını yan yana okuyalım: Tablo I'de, Genel

8) N. TORTOP - M. ANAHTAR : **Personel Yönetimi**, 9 (Ankara, 1976).

8/1) H. EMMERICH : **A Handbook of Public Administration**, 7 ve 45 (United Nations, 1961).

Bütçeli memur sayısı 1970'de 412.506'dan, 1976'da 694.341'e, KİT'lerde 138.780'den, 204.599'a, 1970'de toplam 655.737'den 1976'da 962.537'ye (artış % 46,8), 1977'de ise % 22 artışla yedi yılda 1.174.710'na (1970-77 artışı % 79) yükselmiştir. Yedi yıllık başka bir dönemde (1963-70) artış hızı % 45,7'dir. 1970-77'nin % 79'na karşılık 1960-1963'lük üç yılda fark % 12,4 iken, 1970-73 üç yılında 33,7 (49.690/221.240) olmuştur (1963-1965 artışı 79049, % 17,5; 1973-76 artışı 85560, % 9,7).

Öte yandan, memur sayısı 1938'e göre 1963'te 449.869 ile % 233,7 artarken, aynı ilişki 1976 % 614'e, 1977/78'de, % 771,5'e, 1979'da on katına yükselmiştir. Bakanlar Kurulunca, 29 Mayıs 1971 tarihinde, Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesiyle ilgili incelemeleri yapmakla görevlendirilen İdarî Reform Danışma Kurulu, 1972 yılında tamamladığı Raporunda şöyle yazıyordu: "Son yirmi yıl içinde Türkiye'de kamu görevlilerinin sayısının üç katını bulduğu anlaşılmaktadır. Bu artış, genel İdarede üç katına ve iktisadî devlet teşekküllerinde sekiz katına yaklaşmaktadır. Halen kamu personelinin toplam sayısı (askerler hariç) 750.000 civarındadır. Bu niteliği ile Devlet kesimi en büyük istihdam alanıdır."⁹

Bir ölçüde yineleme bahasına da olsa, **1979 Martında TODAİE'**nde düzenlenen bir panelden ilgili satırları aktarmakta yarar görü-

-
- 9) **İdari Reform Danışma Kurulu** : n. 3, 157; Başka bir araştırmaya göre de, KİT'lerinde 1970'lerden itibaren hızlı bir artış göze çarpmaktadır. (Memur ve teknik personel ile daimî kadroda işçi sayısı: 1970'de 165 738/196 562; 1974'de 210 690/242 234 ve 1975'de 226 892/247 224). Bu durumda KİT'lerinde zaten şişkin olan memur ve işçi kadrolarının giderek şişkinliğini sürdüreceği anlaşılmaktadır. G. ALPAY : **Kamu İktisadî Teşebbüslerinde Personel Politika ve Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme**, 44-47 (Çoğaltma, Boğaziçi Üniv, 1976); Profesör Dr. Mustafa Aysan'ın 1978 yılında yaptığı inceleme de aynı rakamlara yer verirken, KİT'lerindeki memur-işçi sayısı ve toplam personel sayısına oranı şöyle bir seyir izlemiştir: 1970'de (memur/işçi) 166 000 (% 45,8) / 197 000 (% 54,2); 1973'de 192 000 (% 45 / 233 000 (% 55); 1976'da 217 000 (% 37) / 369 000 (% 63); 1977'de 242 000 (% 36,8) / 416 000 (% 63,2); Yıllar itibarıyla artış oranı 1970-73 için memur % 15,6 / işçi % 18,3; 1973-76 için % 13 / % 58,4; 1970 - 77 için ise memurda % 45,8'e karşı işçide % 111,2 artış. M. AYSAN : **İktisadî Devlet Teşekküllerinin Yeniden Düzenlenmesi**, 42 (İ.Ü. İslt. Fkt. Yayını, 1978), Bakınız, ALTAN - ATAÇ - KARA : 4, 38-40, 56.

yoruz. Panelistler, yönetsel nüfustaki anormal artışı şöyle dile getiriyor:

“(F. Uzunefe) 1970 yılında toplam devlet memuru sayısı 400-500 bin civarında idi. Bugün ise, **9 yıl içinde iki misline** çıkmış durumda. Acaba bu artış gerçekten Devletin yüklendiği hizmetlerin bu ölçüde genişlemesinden mi kaynaklanmaktadır, yoksa yeteri kadar tatmin edemediğimiz için gerekli verimi alamadığımız kişilerin yanına hizmeti gördürebilmek amacıyla daha başka personel ilâvesi mi yapılmıştır? Yoksa, ülkenin içinde bulunduğu koşullar nedeni ile işsizlik sorununa bir çözüm mü aranmıştır? Bence bunların üçü de birer etkindir. Ancak, hizmetin bu ölçüde geliştiği kanısında değilim.”^{9/1}

“(C. Tutum) 15-20 yıldır ülkemizde sorulan sorulardan biri de, kamu görevlilerinin sayısal artışı ile ilgilidir. Acaba ülkemizdeki memur artışı, hizmetle ilgili bir artış mıdır; yoksa ‘Parkinson’ kanunları gereğince hizmetle ilişkisi olmayan bir artış mıdır? ...1930’larda **147 kişiye** bir memur düşerken, günümüzde, **34 kişiye** bir memur düşmektedir. Memur sayısındaki artış oranı, nüfus sayısındaki artış oranından çok daha fazladır. 1930’lardan bu yana Türkiye’nin nüfusu yaklaşık **3 kattan** biraz fazla artmıştır. Buna karşılık memur sayısındaki artış **10 katın** üstündedir. Öte yandan, memur sayısının aktif nüfus içindeki görece payı da giderek artmaktadır. Bu artış nasıl açıklanabilir? Tek akla gelen hizmet genişlemesidir. Gerçekten kamu hizmetleri, 1930’larla kıyaslanamayacak kadar genişlemiş ve yaygınlaşmıştır. Artışın bir nedeni budur. Ancak artış hızının **son 5-6 yıl içinde** çok hızlı bir seyir izlemesi başka şeyleri akla getirmektedir. Bu da, devlet memurluğunun, ülkemizde işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılmasıdır.... Bu da kadro sayısını bir çığ gibi arttırmış ve kadro piramidi alt-üst olmuştur. Bu artış, **alt derecelerde özellikle ‘yardımcı hizmetler sınıfında’**; üst derecelerde ise özellikle **her sınıfta ilk dört derecedeki** kadrolarda göze çarpmaktadır.... Sayısal artışın hızı, tek başına bir eleştiri konusu olmayabilir. Ancak, bu **artışın nedenleri ve niteliği** büyük önem taşır. Bu açılardan ülkemizdeki kadro

9/1) SÜRGİT : s. 4, 15.

artışlarını sağlıklı bulmak olanaksızdır"^{9/2} ve "kadro işleri, **bir tür kadro borsasının** belirlediği usuller içerisinde yürütülmektedir."^{9/3}

"(A. Erkan) kadro hizmet içindir, kadro görev içindir, kişiler için kadro verilmez. Bizde alışlagelmiş bir gelenek var. Her üç yılını doldurmuş olan bir memur hizmette başarılı ise, daha üst dereceye çıkmak istiyor. Yasalarda, böyle hizmeti ön plâna alan, kadro sistemini kısıtlayıcı bir sistem öngöröldüğü zaman, bu sistem ile yasalardaki hükümler bağdaşmaz duruma gelmektedir. Sonunda ne olur? Yasalar zorlanmağa başlanır. Bu gün sadece memurun terfiini sağlamak amacıyla sun'î kadrolar vermek durumundayız. Sayın Tutum'un belirttikleri gibi, Genel Müdür ile Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanı ile Daire Başkanı Yardımcısı arasında, sırf memurun terfiini sağlamak için Genel Müdür Başyardımcısı, Daire Başkan Başyardımcısı gibi **yapay** ünvanlar ihdas ediliyor. Keza örgütün ihtiyacı olmayan yeni birimler ortaya çıkıyor.... (Bir de, kadroları düzenlemeyle ilgili) hizmet 3-5 kişi arasında kapalı kapılar arkasında alınacak kararlarla yürütöldüğünde elbetteki sorunlar bu boyutlara varacaktır."^{9/4}

Burada, ufak bir parantez açarak, belirtelim ki, tartışmacıların açıklamaları ve gösterdikleri sebepler tümüyle doğru olmakla beraber, özellikle son 5-6 yıldaki artışlara, hatta işsizliği önleme amacıyla yapılan memur alımlarına dahi, "partizan" düşünceler, hesaplar, kadro oluşturma şeklinde ifade olunan İdare cihazı içinde mevzilenmelerin, örgütlenmelerin ve iktidar değişikliklerine rağmen, hem önceki iktidarın yandaşı memurların memurluğa devam ettiğı, hem de yerlerine yeni memurların alınarak, iki siyasî ekibin personelinin, aynı anda, birlikte var olmasına yol açtığı gerçeğı gerektiğince vurgulanmamakta, kayda değer etkisi pek yokmuş gibi sunulmaktadır.

Hemen ekleyelim ki, kökeni, "kamu yararı-kamu hizmetinin ihtiyacı" yerine çok büyük ölçüde giderek "politik/partizan" mü-lâhazalar olan bu anormal ve bürokrasiyi gerileten, tahrib eden artış olgusu, sadece memur kesimine özgü bir olay değildir. Ge-

9/2) id, 17.

9/3) id, 14.

9/4) id, 19.

rek Bakanlıklarda ve bağılı kuruluşlarda, gerekse KİT'lerinde "işçi" kadroları da, yapay istihdam kapasitesi yaratan, bu kuruluşların kâr edememesinin temel nedenlerinden birini teşkil eden boyutlarda arttırılmaktadır. Bu suretle "aşırı istihdam" kamu kuruluşlarının ortak, yaygın ve birincil sorunu mevkiini işgal etmektedir.

Bunun doğal sonucu olarak, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının altını çizerek yazdığı gibi, plânlı dönemde, kamu tüketimi içinde personel giderlerinin payı yükselmiştir. 1963 yılında % 70,4 oranında olan personel giderleri, 1967'de % 74,2'ye, 1972'de % 77,5'e ulaşmıştır¹⁰.

Sayısal artış konusundaki sergilememizi 1979 yılı Bütçe Kanununun 34. maddesine değinerek tamamlıyoruz. Anılan maddeyle, hangi nedenlerle kadro ihdası cihetine gidebileceği sayıldıktan sonra, yeni kadroların toplam miktarının tüm genel ve katma büt-

10) **Kalkınma Plânı : Üçüncü Beş Yıl**, 24 (D. Pln. Müst. Yayını, 1973). Üstelik, Devlet Memurları Kanununun 154. maddesinin koyduğu ölçütlere göre, aylıkların olması gerekenin en az bir misli altında tutulmasına rağmen... Aynı sorun, Belediyelerde de mevcuttur. Personel harcamaları, belediyelerin toplam içinde en yüksek payı alan harcama bölümüdür. Özellikle nüfusu 500 binden büyük üç belediye (İstanbul, Ankara, İzmir) toplam harcamalarının (1970-74) yaklaşık % 54'ünü, cari harcamalarının ise % 80'ini personel harcamalarına ayırmaktadır. Bu kategori harcamalardan "aylıklar"a, nüfusu 75 binden daha küçük belediyeler personel giderinin daha büyük bölümünü (% 46-60) ayırırken, aylık - yevmiye oranı, daha kalabalık belediyelerde yevmiyeliler lehine değişmektedir. (Aylık % 35,6 - 39,3 / yevmiye % 37,8 - 42). Öte yandan, aylık ve yevmiyeler toplamının küçük belediyelerde % 40, daha büyük belediyelerde % 30, en büyük üç belediyede ise % 20 civarındaki bölümü genel yönetim hizmetlerinde çalışanlara ödenmektedir. Bayındırlık alanında görev yapanlara ait aylık-yevmiye oranı, 75 binden aşağı nüfuslu belediyelerde % 10-19, daha yukarı nüfuslularda ise % 20-23, İstanbul, Ankara ve İzmir'de ise % 29'dur. Bakınız, E. TÜRKCAN (Editör) : **Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım**, 50-55 (Türk İdareciler Derneği Yayını, 1979); "Personel harcamaları, belediyelerin inceleme konumuz olan beş yıl (1970-74) içinde en hızlı artış gösteren kalemlerinden biri olarak görünmektedir. ... Görüldüğü gibi hemen her belediye büyüklüğü için cari fiatlarla iki buçuk mislinin üzerinde bir artış gözlenmektedir. Ancak en yüksek artış oranının üç büyük belediyede yer aldığı hemen dikkati çekmektedir." id, 55; Ayrıca, bakınız, dipnotu 16'ya ve ait olduğu metne.

çeli dairelerde döner sermayeli kuruluşlarda 1.3.1979'da var olan Devlet memuru kadro sayısı toplamının % 3'ünü geçemeyeceği emrolunmuş ve aynı ilke 1980 Bütçesinde de tekrarlanmıştır. Bir an için geriye dönüp, bu oranın, 1977/78'de % 22, 1970-76 döneminde ortalama yılda % 7,8, 1963-970 döneminde, ortalama yılda % 6,5, 1946-1963'de ise % 6, 1938-1976 döneminde yıllık ortalama artışın % 16,1, 1946-1976'da % 10,8 olduğu hatırlanınca, hem Bütçe Kanunundaki % 3'ün, hem de geçmiş yıllara ait oranların anlamı ve hangi çarpık noktaya gelindiği, son derece açıkkesin biçimde kendiliğinden ortaya çıkmakta, herhangi bir eklemeye de gerek kalmamaktadır¹¹.

(I.A.1.b) Kadro Piramidindeki Yamuklaşma Olayı

Toplam sayıdaki kanser, haliyle bugün bir milyonu aşan memurların kadro piramidini de deforme etmiştir. Geometrik deyişle, piramit, ilginç bir yamuğa dönüşmüştür. Personel konularının gerçek bir uzmanı, 1973 tarihli incelemesinde, rakkamlara ve uygulamaya bakarak durumu şöyle açıklıyordu:

"Bugün yürürlükte bulunan kadro sisteminin niteliğini kestirmek bir hayli güçtür. Belli olan bir husus varsa, o da mevcut kadro düzeninin ne kadro sayısının çığ gibi artmasını önleyebildiği ve ne de kadro piramidinin kurulmasına olanak verecek biçimde işletilmekte olduğudur. ...Özellikle, ilk dört derecelerde ihdas edilen kadro sayısı hızlı bir tempo ile artmıştır. Yapılan hesaplara göre ilk dört derecede yer alan kadrolardaki artış oranı, tüm kadrolardaki artış oranından çok fazladır. Örneğin, Genel ve Katma bütçeli kurumlarda 1961-1972 yılları arasında toplam fiili kadro sayısında % 109 artış söz konusu iken, aynı yıllarda ilk dört derecedeki kadro sayısı % 148 bir artış göstermiştir.... Bugün bir kadro piramidinden söz edilmesi bile mümkün değildir."¹² Ayrıca,

11) Aynı maddenin (D) paragrafında, özel idarelerle belediyelerin, 1979 mali yılında yeni memur ve işçi kadrosu ihdas olanağı % 2 ile sınırlandırılmış; 35 inci maddeyle, tüm KİT'lerinde yeni memur alımı % 2 ile dondurulmuştur. Bu, ölçütler, 1980 Bütçe Kanunuyla da sürdürülmektedir.

12) C. TUTUM : Gerçekleştirilemeyen Reform : Personel Reformu, 6/3 AİD 10, 11-12 (1973).

az önce anılan kurumlara ait tüm kadrolarda, 1971-1975 arasında meydana gelen artış % 49'dur. Kadrolarda sayı itibariyle görülen artışın yanında derecelerdeki dağılımda dengesiz durumların ortaya çıktığı görülmektedir. Genellikle aşağı derecedeki kadrolar yukarı derecelere kaydırılmış ve kadro piramitleri bozulmuştur. Genellikle 5-8'nci derecelerde çok az sayıda kadro olduğu, buna karşılık 9, 10, 12-15'nci derecelerde yığılmalar bulunduğu görülmektedir. Ayrıca, taşra örgütlerindeki kadrolar merkeze kaydırılmakta, bu ise büyük merkezlerde yığılmaya sebebiyet vererek taşra hizmetlerinin aksamasına yol açmaktadır¹³.

TABLO III^{13/1}

	1-4 Derece	5-9 Derece	10-15 Derece	Toplam
Genel Bütçe	43.718	274.587	493.077	811.382
Katma Bütçe	7.700	26.188	74.117	108.005
KİT'ler	24.813	133.226	147.508	305.547
Bldy. İl Özl.	1.448	22.224	51.168	74.840
TOPLAM	77.679	456.225	765.870	1.299.774

- 13) A. ERSAN : Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması, 8/4 AİD 53-54 (1975); Öte yandan, özellikle 1-4'üncü derecelerdeki kadroların tahsisinde kurumlararası genel dengeye özen gösterilmeyen hallerde, bir başka patolojik durum daha doğmaktadır. Örneğin, SSYB'da toplam doktor sayısı 4391, ilk dört derecedeki doktor sayısı 750 (oran % 17); SSK'nda aynı sayılar 2377/1757 olup oran % 73,9 dur. (id, 55). 1978'de yapılip, kitabın basımı sırasında yayınlanan ve Ankara'da, üç Bakanlıkta 1037 memuru kapsıyan anketin bulgularına göre, alt kademelerde, kır kökenli memurlar çoğunluk göstermekte ve 10-15'nci derecedekiler toplam memurların 2/3'sini oluşturmaktadır. Ö. BOZKURT : **Memurlar : Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü**, 47-51, 61, 197, 203 (TODAE Yayını, 1980).

13/1) Devlet Personel Dairesi : n. 1, 77-80,

TABLO IV¹⁴
(Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar)

	Toplam Kadro	1-4 Derece	5-15 Derece	5-9 Derece	10-15 Derece
1961-72	285906/597743	6752/16769	279154/580974		
Artış oranı	% 109	% 148	% 108		
1972-75	597743/725180	16769/20914	580974/704266		
Artış oranı	% 21,3	% 24,7	% 21,2		
1975-78	725180/919387	20914/51418	704266/867969	124836/300775	582410/567194
Artış oranı	% 26,8	% 145,8	% 23,2	% 140,9	-% 2,6
1972-78	597743/919387	16769/51418	580974/867969		
Artış oranı	% 53,8	% 206,6	% 49,4		
1961-78	285906/919387	6752/51418	279154/867969		
Artış oranı	% 221,5	% 661,5	% 210,9		

14) ibid; TUTUM : n. 12, 12; ERSAN : n. 13, 54; öte yanda, 1977 yılında KİT'lerinde çalışan toplam 232.292 memurdan 22.647'si (% 9,5) ilk dört, 215.645'i de (% 90,5) 5-15'inci dereceleri işgal etmektedir. BİLAL : n. 3, 25.

Yukarıdaki iki tablo, piramitteki yozlaşma ve çarpıklığı eksiksiz yansıtırken, bir iki noktada da uyarmaktadır. Şöyle ki, 1975-78 yıllarında 1-4'ncü derecelerdeki artışın birden % 145,8'e ve 1-9'ncü derecelerde toplam artışın, $(352.153 - 145.750 = 206.443)$ % 141,6'ya fırlaması önemlidir. Aynı üç yıllık dönemde, tabandaki artış oranı ise, çok ilginç olup, 15216 azalma ile ($-$ % ,26) yapay eksilme göstermiş; kadro şişkinliği, önceki yıllarla mukayese kabul etmiyecek surette, özellikle **yönetici mevki-lerde** yoğunlaşmıştır. Dikkati çeken bir nokta da, 1961-72 döneminde, tepesinin yavaş yavaş genişlemeğe başlamasına rağmen kadro piramidinin, gene de, nisbeten düzenli sayılabilecek büyüme kaydederken; 1972-78 döneminde, yani son altı yılda, yani bir öncekinin yarısı kadar zamanda, toplam kadro artışı ile tabandaki artış aynı seyri sürdürmüş, fakat çok tufaktır, tavandaki artış oranı, % 74 civarında olması gerekirken, % 206,6'ya fırlamıştır. Başka bir deyişle, 1-4'de artış, bir önceki döneme göre olması gerekenin tam 2,8 misli daha şiddetli cereyan etmiş, tepedeki deformasyon anormal ölçüde hızlanmıştır. Aynı şekilde, 1961-78 döneminde, toplam kadro sayısı ile taban kadrolar artış yüzdesinin yakınlığına karşı, tepedeki büyümenin % 661,5 ile tam üç misli daha geniş olduğu kolayca görülmektedir. Kaldı ki, bu dönemde, 1975'e kadar 1-4 dahi nisbeten ötekilere paralel seyretmiştir denebilir. Nitekim 1-4 derecelerin toplam kadro sayısı içindeki payı, 1961, 72 ve 75 yıllarında % 2,4-2,9 arasında seyrederken, 1978'de bu oran bir misli artıp % 5,6'ya yükselmiştir.

Bugün, yani 1980'de gayriresmî verilere göre, piramitte kayda değer bir düzelmeden söz etmek imkânsız olduktan başka, 1978 ve 79 yıllarında yeni kadrolar, hiç de küçümsenmeyecek sayılarda alınmış, tavanda, ortada ve tabanda hastalığı devam ettirecek biçimde dağıtılmıştır.

Bir başka kaynağın verileri, yüksek derecelerdeki artışın ne kadar çarpık bir boyuta ulaştığını, bir kez daha sergilemektedir. Aynen aktarıyoruz:

"Yıllardan beri devam eden ve kanunlarda hükme bağlanan kadro esaslarının, yayınlanan Bakanlar Kurulu kararlarıyla uygulandığı görülmektedir. Bilhassa 1-4 derece kadrolarda, malî yıl

içersinde, kurumlara **kanunsuz olarak** birden fazla kararla kadro ihdas edildiği, ölçüsüz, kadro tekniğine aykırı kadro verildiği, fazla memuru gerektiren, Devlet memurlarının hepsini adeta 1-4 derecelere sokan, hizmetin düzenini bozan, **memur kayırma sistemini** geliştiren, kurumlararası ve kurumiçi dengeyi bozan bu uygulamayı açıkça görmek için aşağıda 1-4 dereec kadro sayıları üzerinde durulmuştur."¹⁵

TABLO V^{15/1}

Yılı	1. Drc	2. Drc	3. Drc	4. Drc	Toplam	Artış	
GKKS	515	813	2875	7524	11 727		
BKKKS	100	2000	2250	6000	10 350		
FKS/70	615	2831	5125	13524	22 095		
FKS/71	1485	3938	7310	16209	28 942	6 847	(%30,9)
FKS/74	4095	7313	13865	24264	49 537	20 595	(%71)
FKS/75	4965	8438	16050	26949	56 402	6 865	(%13,8)
FKS/76	5835	9563	18235	29634	63 267	6 865	(%12)
FKS/77	6707	10688	20423	23317	70 135	6 868	(%10,8)
FKS/78	10315	11636	25244	36677	83 872	13 737	(%19,5)

Dikkati çeken noktalar, az önce değinilenlere ilâveten, 1970-1977 yıllarında yıllık toplam artışın sürekli (6850) civarında sabit olması, 1978'de Hükûmet değışikliğı nedeniyle sayının 13.737'ye yükselmesidir. Ancak gözden kaçmamalıdır ki, 1970-1977 arasında yıllık kadro artış sayısının 6850 olmasına rağmen, oransal artış 1971-1974 yıllarında % 30,9; % 23,7; % 18,8; % 16'dır; ayrıca, 1970-1974 artışı, 26.560 kadro ile % 115,6; 1974-1978 artışı da, 34.335 kadro ile % 69,3'tür. Toplamdaki bu gözlemlerden başka, her bir derecedeki artışlara da bakılınca, 1970-78 döneminin bütün yıllarında en çok kadronun, oransal olarak önce birinci,

15) S. KANTARCIOĞLU : Devlet Personel Rejiminde 1-4 Derece Kadro Artışı, İktisat ve Maliye Gazetesi 8 (12 Tem. 1979).

15/1) ibid; (G.K.K.S.) Genel Kadro Kanununa göre 1-4 derece kadro sayısı; (B.K.K.K.S.) Genel Kadro Kanununa göre Bakanlar Kurulunca Kullanılabilecek kadro sayısı; (F.K.S.) Resmi Gazetede yayınlanan ve alınan fiili kadro sayısı.

sonra üçüncü derece için alındığı anlaşılmaktadır. Örneğin, 1971'-de dereceler artışı sırasıyla, % 141; % 39; % 42,6; % 19,8; 1975' de % 21,2; % 15,3; % 15,7; % 12; 1978'de % 53,7; % 8,8; % 23,6; % 19,5'dir; ve 1978 yılında öteki üç derecedeki artış toplamı (% 51,9), birinci derecedeki artış oranının (% 53,7) altında kalmaktadır.

Özetle, hangi kaynaklarla rakkamlara itibar edilirse edilsin, yüksek yönetici kadrolarındaki anormal, hastalıklı büyümenin varlığı değişmemekte, aksine kesinlik kazanmaktadır. Çünkü, değişmeyen olgu, yığılmaya yol açan teknik ve doğal nedenlerden ziyade, politik ve irrasyonel etmenlerin önlenemiyen etkisiyle, "aslında gerçek bir ihtiyaç bulunmadığı halde, bir yandan yeni birim ve makamlar, diğer yandan da yeni atamalarla yüksek kademenin gereksiz bir şekilde şişirilmesi'dir." Bu davranışlarda '**menfaat dağıtma**', '**ağız kapatma**', '**sızıltıları önleme**', '**kızağa çekme**', '**yararınma**' gibi deyimlerle ifade edilen motiflerin rol oynadığı bilinmektedir. Teşkilât ve yönetimle ilgili eserlerde '**İmparatorluk Kurma**' terimi ile belirtilen sırf prestij ve kudret sağlama amacıyla bir teşkilâtın genişletilmesi çabaları da bu alandaki önemli etkenlerden biridir.... Üst kademenin genişlemesine yol açan önemli ve başlangıçta değindiğimiz başka sebep de, aşağı kademelerden terfi yoluyla üst kademelere gelmeyi bekliyenlerin veya teşkilât dışından bu gibi mevkilere gelmek isteyenlerin yarattığı baskıdır. Bu baskının etkisi altında, çoğu hallerde, yukarı kademede yeni pozisyon ve birimler yaratılarak problemin kolay yoldan çözümlenmesi yoluna gitmek eğilimi vardır. Ancak, bu kolay çözüm yolu aldatıcıdır; **çözdüğünden fazla** problem yaratır ve ekseriya gerçek ve temel güçlükleri ele almaktan kaçışı ifade eder."^{15/2}

DMK'nun orijinal metnindeki, bu gibi suiistimalleri önleyici hükümler zamanla değiştirilmiş ve uygulanmamış olup, aksine bugünlere gelmeyi hızlandırıcı maddeler eklenmiştir. Nitekim, Genel Kadro Kanunu usulünün askıya alınması, yetkilerin Hükümette ve Maliye Bakanlığında yoğunlaştırılması, DMC'nun 59 ve

15/2) A. PAYASLIOĞLU : Yüksek Kademelerde Yığılma Sebepleri, Sonuçları ve Çözüm Yolları, 2/1 AİD 42 (1969); Ayrıca, dipnotu 9/1-4'e ait metne bakınız.

68'nci maddelerinin amacı ve işlevi dışında uygulanabilir hale getirilmesi, Bakanlık örgütlerinin kanunla saptanmış makam ve kadro yapısının bile, istenildiği anda Bakanlar Kurulu Kararıyla —dış görünüşünde reorganizasyon izlenimi bırakan— yollarla değiştirilmesi ilk akla gelen örneklerdir. Ayrıca, Bütçe Kanunlarının, kadro ihdası, iptali ve değişikliğine ilişkin maddelerinin de, genelde bir sınırlama getirdiği söylenebilirse de, biraz dikkatli okunduğunda, özellikle orta ve üst dereceler için, sınırlama havası içinde bazı kapıların açık tutulduğu görülür^{15/3}.

Kadro sorunu hakkındaki sayısal ve genel görünümü, rakamların ve konuya eğilenlerin işaret ettiklerinden yararlanarak

-
- 15/3) Böylece, Genel Kadro Kanununun altüst olması, kadro adetlerinde büyük artışlar kaydedilmesi bir yana, asıl önemlisi, "Hâlen, Devlet Memurları kadroları, Bütçe Kanunu Tasarılarına eklenememekte ve Parlamento denetiminden geçmemektedir." İ. ÖZER : **Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları**, 71 (TODAİE Yayını, 1976); 1322 ve 1327 sayılı yasalarla "Yönetime tanınan bu yetkiler ne yazıkki istenilen biçimde kullanılamamış ve Bütçe Kanunları yolu ile Parlamentonun kötü tercihlerinden kuşku duyulurken, Yönetim bu yetkiyi 3 yıl elinde tutarak giderilmesi olanaksız sapmalara yol açmıştır. "E. KURTULUŞ : **Personel Reformu Girişiminde Başarısızlık Nedenleri ve Alınması Gereken Tedbirler**, **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 8 (AÜSBF Yayını, 1976); "...kadro piramitlerinin oluşumunda kurumlararası ve kurumiçi denge bozulmuş ve eski düzenden daha kötü bir kadro dağılımı ortaya çıkmıştır. Özellikle... Bakanlar Kurulu kararıyla tahsis edilen yüksek dereceli kadrolara yapılan atamalar, on yılını dolduran memurların büyük kısmının bu derecelerde toplanmasına yol açmıştır. ... (Böylece kadro dağıtımında sübjektif unsurlara ağırlık kazandırmış ve aslında iyi bir personel rejiminin temel şartı olan hareketli kadro sistemi istenilenin tersi sonuç vermiştir." id, 6; "...geçen üç yıllık sürede (1970-73) kadro sistemini disiplin altına alacak hiç bir iyileştirici tedbir getirilemediği gibi on binlerce kadro gelişigüzel bir biçimde dağıtılmak suretiyle hesabını ilgili kurumların da şaşırdığı tam bir kadro anarşisine ve yağmasına yol açmıştır. ..Bu arada 1972 yılı Bütçe Kanunu ile açılan (ve devam eden) fevkalâde sakıncalı ve tehlikeli bir uygulama da, kurumların, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinden görüş alarak kadro derecelerinde değişiklik yapabilme yetkisini elde edebilmeleridir. ...Belli baskılara karşı konulamayacağı aşikâr olmasına rağmen, böyle bir maddenin kabulü personel rejimini tümüyle tahrip eden uygulamaya yol açmıştır. Meydana gelen kadro yağmasının hangi kötü uygulamalara ... yol açtığını, Devlete nasıl bir malî külfet yüklediğini bilmek mümkün değildir." id, 8-9; Ayrıca, TUTUM : n. 12, 10-13; ERSAN: n. 13, 53-57.

çizdikten sonra, buraya kadarki açıklamalarımızı, en yetkili belgelerden biri olan ve geçerliliğini 1980'de de koruyan **"Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının Temel Hedefleri ve Stratejisi"**nden aktarmalarla tamamlayalım:

"Hizmetler sektöründe iş imkânları, yılda ortalama % 6,4 oranıyla (Sanayide % 5,7), gelişirken, bu artışın önemli kesimi, kamu hizmetleri sektöründe, bu hizmetlerin gerektirdiğinden fazla sayıda istihdam yaratılarak sağlanmıştır. Kamu personeli sayısında bu dönemdeki yıllık artış oranı % 9, nitelsiz kamu personeli sayısındaki artış ise % 10'dur. ...Kaldı ki, bu hızlı artış geçici de olsa işsizliği önleyememektedir. ...Kalkınmaya destek olma niteliğinden yoksun olan kamu idaresi, giderek **büyümekte, kendini yenileyememekte, pahalılaşmakta** ve çözümünü güçleşen **katı yapıli bir sorun** olmaktadır. — Cârî harcamalar Bütçenin yaridan çoğunu kapsarken, kamu personeline yapılan ödemeler gittikçe artmaktadır. (Hattâ) 1965 yılında konsolide bütçe cârî harcamaları 100 iken, 1971 bütçe ödeneği **249.3'e** yükselirken (personel giderleri endeksi aynı dönemde 100'den, **276'ya** çıkmıştır. Böylece, personel giderlerinin carî harcamalar içindeki payı, 1965'de % 67,8 iken, 1971'de % 75'e yükselmiştir."¹⁶.

(I.A.2) Memurların Ülkeye, Kurumlara ve Sınıflara Dağılımı

Memur sayısı ve kadro piramidinin geldiği noktayı gördükten sonra, memurların **ülke üzerinde dağılımına** da, kısaca, değir-

16) **Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının Temel Hedefleri ve Stratejisi** / 1973-1995 : 3, 6 (D. Pln. Müst. Yayını, 1972); Aynı şekilde, "büyük şehir belediyeleri (Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Bursa) son 2-3 yıl içinde büyük malî sıkıntılara girmişlerdir. Devlet Memurları Kanununun Belediye personeline uygulanması... büyük şehir belediyelerini faaliyet yapamaz duruma sokmuştur.

Bu durum, küçük şehir belediyeleri için de önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Büyük şehirlerimizin belediyeleri, personel fazlalığı ve Devlet Memurları Kanununun uygulanması sonucu artan personel aylıkları nedeniyle büyük malî sıkıntılara düşmüşlerdir. Mahallî İdarelerin personel istihdamı politikalarında 'atıl kapasite' yaratmalarını temenni edilir; (yoksa) belediye gelirlerinin tamamını personel giderlerini karşılamak için kullanması değil." ÖZER : n. 15; 31.

nelim. Kamu hizmetlerinin dağılımı, cevaplandırılan ihtiyacın niteliği ve genel nüfustaki coğrafi hareketlerle bağlantılı olan bu olaydan, fikir verici bir kaç kesit sunalım:

1938 yılında tüm kamu görevlilerinin 1/5'inden fazlası İstanbul'da, bu orana yakını (% 19,2) Ankara ve İzmir'de otururken, daha sonra önemli değişiklikler başlamış, Ankara, 1946 yılında 30.546 memur ile % 13,7'ye, 1963 yılında 76.907 memurla % 17'ye yükselirken, İstanbul aynı tarihlerde 41.215 (% 18,5), 72688 (% 16) ve İzmir 12.139 (% 5,4), 22610 (%5) ile düşüş göstermiştir. 1963 yılında, toplam 449.869 memurun % 38,i (172.205) anılan üç kentte toplanmış bulunuyordu. Öte yandan, Genel ve Katma Bütçeye bağlı personelin çok büyük kısmının Ankara'da çalıştığı dikkate alınırsa, 1973'lerde de beş memurdan birinin Ankara'da bulunduğu söylenebilir. Yukarıdaki tabloyu biraz geliştirince, yaklaşık beş memurdan ikisinin üç büyük kentte çalıştığı, bunlara Adana, Bursa ve Konya'yı ekleyince, 1963 sayımına göre adı geçen altı kentin toplam memurların % 45'ini kapsadığı, geri kalan % 55'in 61 ile dağıldığı, 1965'de başkent Ankara'nın % 4,67 ile yönetsel nüfusun en yoğun bulunduğu ili oluşturduğu, her 21 kişiden birinin, İstanbul nüfusunun % 3'nün, İzmir'in % 1,8'nin memur olduğu görülecektir.¹⁷

Ancak, Devlet Personel Dairesinin 1979 yılında Mart 1978 itibariyle yayınladığı istatistikler, başkentteki yığılma eğiliminin düştüğünü ifade etmektedir. Şöyle ki, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlarla KİT'lerinin toplam 978.000 memurunun sadece 128.000'e yakını (% 13) başkentte bulunurken, taşra örgütündeki memur sayısı 847.917'ye (% 86,7) ulaşmaktadır. Genel Bütçede bile başkent taşra oranı 51.687 (% 7,7) ye karşı 614.730 (% 92) dir ve 2.027 memur da yurt dışında görevlidir¹⁸. Bu arada, kurumların

17) GÜLMEZ : n. 2, 42-43; Kamu personelinin türleri itibariyle başkent-taşra dağılımı için, ALTAN-ATAÇ-KARA : n. 4, 31-32; Bakınız, karşılaştırınız, S. ADALI : Doğu Anadolu'da Kamu Personelinin Durumu, 9/2 AİD 39-58 (1976).

18) Devlet Personel Dairesi : n. 1, 1; Memurlarla ilgili genel görünüme bir

başkent/taşra memur miktarı, üstlenilen kamu hizmetinin özelliklerine göre farklı oranlarda olabilmektedir. Meselâ, taşra yoğun kurumların belli başlıları M. Eğitim Bakanlığı (305.720/3217), SSBYB (95959/3916), PTT (61216/1776), Emniyet G. Müdürlüğü (40.139/2633), Diyanet İşleri Başkanlığı (39.653/489) ve Dışişleri Bakanlığı 1157 yurtdışı/788; Başkent yoğun kurumlardan bazıları, 907/435 Ticaret Bakanlığı, 762/446 taşra, 80 yurtdışı Turizm Tanıtma Bakanlığı, 1067/760 İmar-İskân Bakanlığı, 2931/1318 T. Kömür İşletmeleri; başkent/taşra oranı nispeten yakın olanlar arasında Etibank 2197/2898, Ulaştırma Bakanlığı 318/392, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 822/693...^{18/1}

Memurların **Kurumlara dağılışı**, başta kamu hizmetinin konusuna, taşra örgütü bulunup bulunmadığına, ne miktarda personele ihtiyaç duyulduğuna, ne oranda memur ve işçi eliyle yürütüldüğüne, göre değişen bir görünüm arz etmektedir.

boyut katmak amacıyla, **emeklilere** ait bazı bilgiler verebiliriz:

	1950	1960	1969	1976
Emekli-malûl	4879	33511	74995	177492
Dul-Yetim	4423	28351	104478	187883
TOPLAM	9302	61862	179473	365375
Emekli-malûl artış oranı	% 586,8	% 123,8	% 136,6	

Tablodan, doğrudan doğruya edinilen bilgilerden başka, emekli ve malûllerin aynı yıldaki memurların 1960'da % 8,4'nü, 1976'da % 18,4'nü teşkil ettiğini, böylece memur-emekli ve malûl oranının sürekli yükselerek, 1976 yılında on memura 1,8 emekli düştüğünü; 1969-1976 yıllarında memur toplam sayısı % 52,7 artarken, emekli-malûllerde artışın % 136,6 oranında seyrettiğini, aynı dönemde dul-yetim artış oranının ise % 79,8 de kaldığını ekleyebiliriz. ...Ayrıca, 1977 Martında, toplam 409282 emekli, malûl dul ve yetimin ülke üzerindeki dağılışında, en yoğun ilk on iki ilin (% 62,2/254728) sırasıyla İstanbul (107633) Ankara (65621), İzmir (24933), Bursa (10579), Konya (9648), Adana (68259), Zonguldak (7296), Kastamonu (7038), Eskişehir (6900) ve Samsun (6821), son on ilin (% 1, 3/5334) sırasıyla, Hakkâri (150), Bingöl (288), Adıyaman (427), Tunceli (444), Ağrı (452), Muş (506), Bitlis (563), Siirt (778), an (795) ve Mardin (931) dir. Geri kalan % 36,5'i 47 ilde yaşamaktadır. (Kaynak : T. C. Emekli Sandığı İstatistik Bülteni, Nisan 1977, sf: 22-25).

Türk Silâhlı Kuvvetleri hariç, en çok memur çalıştıran bakanlık, 1963'te 99.885, 1970'de 222.143, 1976'da 294.908, 1978'de 309.289 ile Millî Eğitim Bakanlığıdır. 1976 yılı esas olmak üzere, kurumlara memur dağılımını şöyle çizebiliriz:

MEB : 294.908 (% 30,6), SSYB : 93.622 (% 9,7) İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Md: 63916 (% 9,7); Diyanet İşleri Başkanlığı : 40.312 (% 4,1); Maliye Bakanlığı: 38.738 (% 4); TBMM: 1410; Cumhurbaşkanlığı: 215; D. Personel Dairesi: 112; Ulaştırma Başkanlığı: 724; Çalışma Bakanlığı: 1162 memur çalıştırmaktadır¹⁹.

Ayrıca, memur oranı (1976 itibariyle) iktisadî devlet teşekküllerinden PTT'de % 92,8; DDY'nda % 45,9; Ziraî Donatım Kurumu'nda % 58,8; Toprak Mahsulleri Ofisi'nde % 90,2; Maden Tetkik Arama'da % 50,8; İller Bankası'nda % 72,9; Emlâk Kredi Bankası'nda % 98,6; Ziraat Bankası'nda % 99,5; Halk Bankası, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Emekli Sandığı'nda % 100'dür.

Öte yandan, Bayındırlık Bakanlığı'nda % 83,2; Köyşleri Bakanlığı'nda % 77,7; Orman Bakanlığı'nda % 22,7; Tekel'de % 84,7; Karayolları'nda % 90; Devlet Suişleri'nde % 77,8 oranında işçi çalışmakta; ilk-orta öğrenim, dışişleri, yargı, cezaevi, itfaiye meteoroloji, tapu-kadastro, dinîşleri gibi hizmetlerle, Adalet, Sanayi, Ticaret, Sosyal Güvenlik, Turizm-Tanıtma Bakanlıkların'da hiç işçi bulunmamaktadır²⁰.

19) **D. Personel Dairesi** : n. 4, 9-11; **Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü** : **T. C. Devlet Teşkilâtı Rehberi** (TODAİE Yayını, 1976) ... Paranteziçi %'ler, Kurum memur sayısının, toplam memur sayısına (962 537) oranıdır. Aynı kurumların **1978 yılı** durumuna bakınca: Toplam memur sayısı 1.038.777; MEB : 309.289 (% 29,7), SSYB : 99.883 (% 9,6), İçişleri Bakanlığı ve Emn. G. Müdürlüğü : 52244 (% 5), Diyanet İşleri Başkanlığı : 40144 (% 3,8), Maliye Bakanlığı : 40679 (% 3,8), TBMM : 1415, Cumhurbaşkanlığı : 247, D. Personel Dairesi : 134, Ulaştırma Bakanlığı : 710, Çalışma Bakanlığı : 1488 (**Devlet Personel Dairesi** : n. 1, 3-8).

20) ibid; Ekleyelim ki, Genel ve Katma bütçeli kurumlardaki memurların (1978'de 753.138) % 30,8'i büroda, % 42,7'si okullarda, % 5,2'si arazi, şantiye, atölye ve fabrikada, % 11,9'u tedavi kurumlarında ve % 9,4'ü diğer yerlerde; KİT memurlarının (1978'de 224.874) % 70'4'ü

Genel ve Katmalı bütçeli kurumlarla KİT'lerinde çalışan memurların sınıflara dağılımı, Türk Kamu Yönetiminin yapısı ile yönetsel nüfusun niteliği bakımlarından, kaba hatlarıyla bakıldığında bile, dikkat'çekici görünüm arz etmektedir.

TABLO VI²¹

Hizmet Sınıfı	Toplam	Genel Büt.	Katma Büt.	KİT
Genel İdare	347.466	155.406	42.342	149.718
Yardımcı	197.117	134.180	22.479	40.458
Din	37.590	37.583	7	-
Emniyet	42.704	42.704	-	-
Teknik	69.678	28.152	13.781	27.745
Sağlık	46.222	35.575	4.609	6.038
Eğitim	234.642	233.451	1.010	181
Avukatlık	1.791	591	466	734
Mülki İdare	802	802	-	-
TOPLAM	978.012	668.444	84.694	224.874

Yönetsel nüfusun % 35,5'i Genel İdare sınıfında, yani yönetim, icra, büro ve benzeri görevlerde, % 20,1'i yazı ve dosya dağıtıcıları, temizleme aydınlatma, ısıtma, basit rasat ve ilaçlama, hasta ve hastahane temizliği ve basit bakımı, kurumlarda koruma gibi görevlerden oluşan Yardımcı Hizmetler sınıfında, % 55,6'sı bu iki sınıfta çalışmaktadır. Din Hizmetleri için istihdam edilen personel % 3,8, Sağlık Hizmetlerine ayrılanlar ise sadece % 4,7 olup, tabip,

bürolarda, % 11,3'ü arazi, şantiye, atölye, maden ocağı ve fabrikada, % 2,6'sı tedavi kurumlarında, % 15,5'i ise diğer yerlerde çalışmaktadır. **Devlet Personel Dairesi:** n. 1, 9; **ALTAN-ATAÇ-KARA :** n. 4, 45-54, 57, 58.

21) **Devlet Personel Dairesi :** n. 1, 25.

eczacı, diş hekimi, veteriner, ebe, hemşireden... laboratuvar, röntgen, fizik tedavi, eczacı ve diğer sağlık teknisyenlerine, hayvan sağlık memuruna kadar uzman bir kadroyu kapsamaktadır. Emniyet Hizmeti sınıfı mensuplarının payı da % 4,4'de kalmaktadır.

Bu arada KİT'lerdeki toplam 224.874 memurun % 66,5'i Genel İdare, % 18'i Yardımcı Hizmetlerde, yani % 84,5'i bu iki sınıfta yığılırken; belkemiğini oluşturması gereken teknik hizmetler sınıfındaki memur miktarı % 12,3; aynı kategori personelin Katma Bütçeli Kurumlardaki oranı ise % 16'3'dür. Avukatlık Hizmeti mensuplarının dağılımı da ilginçtir. Toplam 1791 resmî avukatın % 49'u KİT'lerde, % 36'sı Genel, % 26'sı Katma bütçeli kurumlarda görev yapmaktadır. Genel İdare sınıfına dahil memur sayısı, Genel Bütçe kapsamına giren tüm kurumlarda 155.406, buna mukabil KİT'lerinde 149.718'e ulaşmaktadır. Ayrıca, Genel Bütçe'de, 155.406 (% 23,2) Genel İdare sınıfından memura karşılık, 134.180 (% 20,1) Yardımcı Hizmetler görevlisi görülmektedir.

Bu suretle, kamu personelinin gerçek ihtiyaç fazlası sayısı, sağlıklı durumu ve dağılımı hakkında tek başına dahi yeterince fikir verebilen bu ilginç rakamlar, memurların daha önce açıkladığımız sayısına, kadro piramidi içindeki dağılımlarıyla yapay şişme ve yamuklaşma olaylarına ilişkin bilgilerle yan yana getirilerek değerlendirildiğinde, yönetsel nüfusun patolojik görünümü daha da belirginleşmekte, kesinlik kazanmaktadır.

(I.A.3) Memurların Cinsiyetlerine Öğrenimlerine Yaş ve Hizmet Sürelerine Göre Durumu

(I.A.3.a) Kadın-Erkek Memur Dağılımı

Yönetsel nüfusun bir özelliği de, kadın-erkek memur sayısı ve oranlarıdır. Aşağıdaki üç tablonun gösterdiği gibi, yıllar, esas itibarıyla, kadınların lehine işlemiş olmakla beraber, gerek sayısal, gerekse girilen hizmet dallarıyla geline görevler bakımından, kadın ve erkek memurlar arasında kayda değer farklar varlığını sürdürmektedir.

TABLO VI/A²²

	1946	T E/K SO	1963	T E/K SO	1970	T E/K SO	1976	T E/K SO	1978	T E/K SO
Genel Bütçe										
E (Z)	72.889 (85,3)	₺ 37,9	188.182 (80)	₺ 49,9	323.407 (78,4)	₺ 60,7	476.699 (72,5)	₺ 66,3	467.634 (70)	₺ 61,4
K (Z)	12.573 (14,7)	₺ 41,8	47.414 (20)	₺ 65,2	80.099 (21,6)	₺ 6,4	180.313 (27,5)	₺ 73,8	200.810 (30)	₺ 72,3
Katma Bütçe										
E (Z)	62.370 (94,2)	₺ 32,4	29.830 (89,5)	₺ 7,9	40.420 (91,5)	₺ 7,6	29.549 (79,1)	₺ 4,1	69.098 (81,7)	₺ 9
K (Z)	3.831 (5,8)	₺ 12,7	3.487 (10,5)	₺ 4,8	3.748 (8,5)	₺ 3	7.780 (20,9)	₺ 3,2	15.596 (18,3)	₺ 5,6
Kir'ler										
E (Z)	16.037 (87)	₺ 8,3	103.919 (27,5)	₺ 27,5	112.664 (81)	₺ 21,1	156.219 (76,3)	₺ 21,7	171.069 (76,1)	₺ 22,5
K (Z)	2.052 (13)	₺ 6,8	15.623 (13,2)	₺ 21,4	26.116 (19)	₺ 21	48.380 (23,7)	₺ 19,8	53.805 (23,9)	₺ 19,4
Belediye										
E (Z)	20.960 (92,3)	₺ 10,9	42.153 (93,4)	₺ 11,1	46.517 (92,8)	₺ 8,7	50.754 (88,4)	₺ 7	Belediye ve	
K (Z)	1.743 (7,7)	₺ 5,8	2.978 (6,6)	₺ 4	3.589 (7,2)	₺ 2,9	6.602 (11,6)	₺ 2,7	11 İl Özel İdaresi	
İl Özel İd.										
E (Z)	19.864 (67,8)	₺ 10,3	13.083 (80)	₺ 3,4	8.298 (87,7)	₺ 1,6	5.022 (80,4)	₺ 0,7	53.354 (87,8)	₺ 7
K (Z)	9.397 (32,2)	₺ 31,2	3.200 (20)	₺ 4,4	1.249 (12,3)	₺ 1	1.219 (19,6)	₺ 0,5	7.411 (12,2)	₺ 2,7
T O P L A M										
E (Z)	192.120 (86,5)		377.167 (83,8)		531.925 (81,1)		718.243 (74,6)		761.155 (73,3)	
K (Z)	30.046 (13,5)		72.702 (16,2)		123.812 (18,9)		244.294 (25,3)		277.622 (26,7)	

TABLO VI/B^{22/1}

	1963 — 1970	1970 — 1976	1976 — 1978	1963 — 1978	1970 — 1978
Toplam Memur Artış Oranı	% 45,8	% 46,8	% 7,9	% 131	% 58,4
Toplam Erkek/Kadın	154758 (% 41)	186318 (%35)	42912 (% 6)	383988 (%102)	229230 (% 43)
Artışı	51110 (%70,3)	120482 (%97)	33328 (%13)	204920 (%282)	153810 (%124)

22) TE/KSO : Toplam Erkek / Kadın memur sayısına oranı; Parantez içindekiler, ilgili bütçeye dahil toplam memur sayısına oranı; GÜLMEZ; n. 2, 44; D. Personel Dairesi : n. 4, 2; n. 1, 2.
22/1) ibid

TABLO VII^{22/2}

Kurum	Kadın (1970)		Kadın (1976)		Kadın (1978)	
	M. Say	A B	M. Say	A B	M. Say	A B
Toplam						
Kadın	123812		244294		277622	
Memur						
MEB	70191	%56,6 %31,6	113123	%46,3 %38,3	116755	%42 %37,7
PTT	7820	6,3 21,5	16078	6,6 30,1	17485	6,3 27,7
SSYB	6121	4,9 22,2	39855	16,3 42,5	47595	17,1 47,6
SSK	5033	4	8136	3,33 30,4	7624	2,7 38,3
Zrt. Bn.	4764	3,4	7663	3,1 32,3	9222	3,3 33,4
Tarım B.	2279	1,8 % 9	2707	1,1 13,4	5426	1,9 20,4
Mily. Bkl.	1831	1,4	8221	3,36 21,2	12185	4,4 29,9
TOPLAM	98039	%78,8	195783	%80,1	216292	%77,9

22/2) (A) Kurumdaki kadın memur sayısının toplam kadın memur sayısına oranı, (B) Kurumdaki kadın memur sayısının Kurum toplam memur sayısına oranı; GÜLMEZ: id, 45, D. **Personel Dairesi**: n. 4, 9-20; n. 1, 3, 8 ... 1976 yılı rakamlarına göre nisbeten kadın yoğun fakat küçük ölçekli bazı kurumlara istisnaen rastlanmaktadır. Millî Piyango İdaresi (255'den 113'ü, % 44,3) (514'den 221'i, % 43'ü), Emlâk Kredi Bankası (4321'den 1413'ü, % 32,7) (4923'ten 1662'si % 33,7), Devlet Personel Dairesi (112'den 43'ü, % 38,4) (134'den 53'ü, % 39,5), Halk Bankası (5716'dan 1760'ı, % 30,8) (7704'den 2511'i, % 32,6), Gençlik-Spor Bakanlığı (549'dan 151'i, % 27,5) (630'dan 138'i, % 25) Emekli San-

Yukarıdaki verilerden yola çıkarak kadın memur sayısının, mutlak ve oransal olarak giderek artmasına ve bu hızın erkeklerin ve toplam memurların artış hızından misliyle yüksek seyretmesine (örnek, 1946-76'da erkekler % 273,8, kadınlar % 713 artmış; 1963-78'de toplam memur artış oranı % 131, kadın % 281,9, erkek % 101,8) rağmen, toplam memur sayısının ancak (1/4'üne (1976'da % 25,3; 1978'de % 26,7) ulaşabildiği; kadın işgücünün son iki yıldaki artış %'sinin, erkeklerin bir katı olurken, mutlak artışın da geçmiş yıllara oranla yükseldiği; 1976-78 döneminde kadın-erkek artış farkının (42912-33328) 9584'e düştüğü; ayrıca, 70'li yıllarda, kadın memur istihdam miktarının, artış hızının, hem toplam, hem de erkek memur sayısına oranının, 60'lı yıllara kıyasla daha büyük rakamlarla gerçekleştiği; kadınların her zaman yukarıdaki yedi kurumda % 79-80 oranında toplanırken, erkek memurların kurumlara dağılımının daha düzenli ve yaygın olduğu; kadınların başta eğitsel ve sosyal gelmek üzere belli hizmet alanlarında yığıldığı... söylenebilir.

Öte yandan, 1963 yılı verilerinden, kadınların % 43,8'nin beş yıl ve daha kısa süreli hizmetlerde bulunduğu ve hiyerarşinin üst basamaklarına ulaşan kadın memur sayısının çok düşük oranlarda kaldığı; 20-29 yaş grubunda kadınların çalışma oranının % 25 iken, 30-39 yaş diliminde % 15'e düştüğü 40-49'da % 20'ye yükseldiği anlaşılmaktadır²³.

Devlet Personel Dairesinin 1978 Mart itibariyle 1979'da yayınladığı istatistikler de kadın memurlar hakkında ilginç bilgiler

diği (1890'dan 632'si, % 33,4) (3576'dan 1117'si, % 31,2) ilk sıradaki örneklerdir. Buna mukabil, kadın memurlar, Diyanet İşlerinde % 1 (430), (469, % 1,1), Emniyet Genel Müdürlüğünde % 2,1 (1198) (812, % 1,9), TBMM'de % 7,5 (106) (107, % 7,5), Cumhurbaşkanlığında % 5,1 (11), (17, % 6,9), Toprak Mahsulleri Ofisinde % 7,2 (403), (458, % 7), DDY'nda % 4,9 (1368) (1432, % 5,5), Çaykur'da % 6,5 (68) (71, % 4,9) oranlarında kalmaktadır. (**Devlet Personel Dairesi:** ibid) İkinci parantezler 1978 yılı rakamlarıdır.

- 23) GÜLMEZ : id. 44-46; Kadınların Kamu Yönetimine katılması konusunda, O. ÇİTÇİ : Kadın ve Çalışma, 7/2 AİD 44-75 (1974) Rakamların bu seyri izlemesi, "analık yükümlülüklerinin, kadınların meslek hayatlarına ilişkin davranışlarını önemli ölçüde belirleyen bir etken olduğunu göstermektedir." M. GÜLMEZ : Kamu Yönetiminde Feminizasyon Olayı, 5/3 AİD 69 (1972). Bakınız, BOZKURT: n. 13, 56-57, 203,

vermektedir. Birincisi, Genel ve Katma bütçeli kurumlarla KİT'lerinde çalışan (270.000) kadın memurların % 37,3'ü (100.660) "Genel İdare", % 34,9'u (94.262) "Eğitim Hizmetleri", % 15,9'u (42.943) "Yardımcı Hizmetler", % 9,2'si (25.010) "Sağlık Hizmetleri", % 2'si (5.552) "Teknik Hizmetler", % 0,3'ü (780) "Emniyet Hizmetleri", % 0,2'si (602) "Avukatlık Hizmetleri", % 0,1'i (444) "Din İşleri" sınıfında görevlidir. "Mülkî İdare Hizmetleri" sınıfında kadın memur yoktur.

Türk bürokrasisinde, % 13,4'ü başkentte, % 86,4'ü taşrada, % 0,1'i de yurt dışında görevli olan kadın memurlar arasında, yüksek yargıçlara, üniversite ve akademi öğretim üyelerine, devlet sanatçılarına ilâveten, ilginçtir, beş gemi mühendisi, 107 orman mühendisi, 1285 ziraat mühendisi, 129 jeomorfolog, 274 veteriner hekim, 1826 tabip, 328 dis tabibi, 1668 eczacı, 10239 ebe, 5446 hemşire, doksan binin üstünde öğretmen bulunmaktadır. Öğretmenlerin % 71'i ana ve ilkokullarda, % 12,2'si orta, % 10,7'si lise, % 6'sı da meslek okullarında görevli olup, çalıştıkları okul gruplarındaki toplam öğretmen sayısına oranları, sırasıyla: % 40; % 39,9; % 43,5 ve % 37,3'dür. Kadın memurların öğrenim durumuna ilişkin yeni bilgileri şöyle sıralayabiliriz: Genel İdare Sınıfından egemen öğrenim % 45 (45.292) ile lise ve dengi öğrenim olup, bunu, % 29 (29.235) orta ve dengi, % 15,4 (15.465) yüksek ve % 10,6 (10.697) ilk öğrenim izlemektedir. Yardımcı hizmetler sınıfında ise, egemenlik % 85 (36.538) ile ilk öğrenime kaymakta, müteakip öğrenim gruplarını, % 12,5 (5.358) ile orta ve % 2,4 (1.048) ile lise öğrenimi oluşturmaktadır. Bu iki sınıftaki ilkokul mezunları, toplam kadın memurların % 17,5'ü, orta ve lise mezunları % 30'u, yüksek öğrenimliler % 5,7'sidir. Bu oranlara, sağlık hizmetlerindeki on bin ebenin, dokuz bin hemşire ve hemşire yardımcısının, üç bini aşkın yüksek öğrenimli sağlık personelinin, teknik hizmetler kadrosunda görevli kadınların, 65.944 ana-ilk, 25.800 orta, lise ve meslek okulu öğretmenin öğrenim durumlarının da saptanıp eklenmesi gerekir. Mevcut istatistiklere göre, yüksek öğrenim yapmış kadınların alanları itibarıyla dağılımı hakkındaki fikirleri bir adım daha geliştirmek bakımından, şunu da ekliyelim ki, Genel İdare Hizmetleri sınıfında Dışişleri Bakanlığında rakkam 148, Maliyede 918, Adalette 573, Gıda-Tarım-Hayvancılıkta 938, Turizm-Tanıtımda 136, Enerji-Ta-

bii Kaynaklarda 623, Kültürde 205, C. B. Senfoni Orkestrasında 25, Orman Bakanlığında 258, SSB'de 623, TRT'de 372, SSK'da 334, PTT'de 355, Etibank, Sümerbank, Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlâk Kredi Bankasında toplam 1112'dir^{23/1}.

Yönetmelik nüfusta kadınerkek memur oranına değinirken, bu vesileyle, bir başka noktaya da burada yer vermeyi uygun bulduk.

1976 ve 1978 yıllarına ait Kamu Personeli Anketlerinin ortaya çıkardığı bir gerçek de, aslında memurların **çok çocuk sahibi olmadığıdır**. 1976'da toplam 962.537 memurun % 41,3'ü (397.574) çocuksuz, % 15,7'si (151.542) bir, % 18,2'si (175.620) iki, % 24,7'si (237.800) üç-beş çocukludur; toplam çocuk sayısı da 1.387.067'dir. İki yıl sonraki istatistiklerin mutlak sayılarda haliyle artış kaydetmesine rağmen, oransal olarak geriye gidiş vardır denebilir. Çocuksuz memur miktarı 1978'de % 41,8'e yükselirken, iki çocuklu oranı % 17,6'ya, üç-beş çocuklular % 21,9'a, üç çocuklular % 11,2'ye, beş çocuklular % 3,9'a düşmüş; bir çocuklu memurlar % 16'ya çıkmıştır. Memurların % 75,4'ü ya çocuksuz veya en fazla iki çocukludur^{23/2}.

(I.A.3.b) Memurların Öğrenim Durumu

Genel ve Katma Bütçeli kurumlarla KİT'lerinde memurların öğrenim durumu, üstlenilen kamu hizmetine göre, haliyle, farklı dağılım göstermekteyse de, tüm sistemde var olan çarpıklık bu alanda da, kolayca izlenebilmektedir.

23/1) **Devlet Personel Dairesi** : n. 1, 26-57; Bu bilgiler, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlarla KİT'lerini kapsamaktadır. Yerel Yönetim kuruluşlarındaki toplam memur sayısı 60765 olup, kadınların payı 7411 (% 12,2) dir. En çok kadın memur çalıştıran ilk altı yerel yönetim: İstanbul 2867) Ankara (692), İzmir (644), İçel (194), Adana (185) ve Bursa (168) dir. En az kadın memurun bulunduğu altı il ise, Siirt (1), Adıyaman (2), Bingöl (2), Bitlis (3), Hakkâri (5) ve Muş (6) dir. Yerel yönetim memur toplam kadro sayısı 74840; ilk dört derecede 1448 kadro, 5-9'da 22224 kadro, 10-15 de 51168 kadro bulunmakta; 49349 kadro Genel İdare, 16128 kadro Yardımcı Hizmetler, 5616 kadro Teknik Hizmetler sınıfında; memurların % 63'ü (38284) ilköğretim, % 16,5'i (10042) orta-öğretim, % 12,1'i (7379) lise ve dengi meslek okul mezunu, % 5,7'si (3474) yüksek öğrenimli; % 79,5'i ilk ve orta öğrenim görmüş. (id. 58, 80).

23/2) **Devlet Personel Dairesi**: n. 4,5; n. 1, 22; BOZKURT: n. 13, 81-84,

TABLO VIII²⁴

Kurum Top. Mem	İlk Öğr.	Orta/Dengi	Lise/Dengi	Yüksek Öğrn.
Genel Bütçe				
668444	171958 (%25,7)	114900 (%17,2)	244437 (%36,5)	122321 (%18,3)
Katma Bütçe				
84694	41557 (%49)	10414 (%12,3)	14205 (%16,8)	15975 (%18,9)
KİT'leri				
224874	71808 (%32)	49891 (%22,2)	63731 (%28,3)	37317 (%16,6)
Diyanet İşl.				
40144	26514 (%66)	4768 (%11,9)	8045 (%20)	817 (%2)
Maliye Bkl.				
40679	9115 (%22,4)	12798 (%31,5)	14546 (%35,7)	4031 (%10)
İçişl./Em GM.				
52244	7132 (%13,6)	34615 (%66,2)	6742 (%12,9)	3755 (%7,2)
Adalet Bkl.				
30528	13285 (%43,5)	9034 (%29,6)	5551 (%18,2)	2152 (%7)
Gıda Tr. Hyv.				
26561	6465 (%24,3)	2879 (%10,8)	11672 (%44)	4956 (%18,6)
SSYB				
99883	51835 (%51,9)	29179 (%29,2)	11188 (%11,2)	5992 (%6)
MEB				
309289	35028 (%11,3)	8105 (%2,6)	169938 (%54,9)	86064 (%27,8)
Orman G.M.				
34657	19332 (%55,8)	3755 (%10,8)	3554 (%10,2)	6343 (%18,3)
TDDY				
26255	15865 (%60,4)	4341 (%16,5)	3541 (%13,5)	2196 (%8,4)
PTT				
62992	23035 (%36,5)	20000 (%31,7)	17610 (%27,9)	2077 (%3,3)
Ziraat Bank.				
27615	6731 (%24,4)	8039 (%29,1)	10487 (%38)	2358 (%8,5)
TOPLAM				
978.012	285323 (%29,1)	175205 (%18)	322373 (%33)	175612 (%18)

Yukarıdaki kurumlarda çalışan toplam 978.012 memurun % 33'ü (322.373) lise ve dengi okul, % 29'u (285-323) ilkokul, % 17,9'u (175.205) orta ve dengi okul mezunu, % 18'i (175.612) ise yüksek öğrenimli; ilk ve orta okul mezunlarının oranı % 47'ye ulaşıyor. Genel Bütçeli kurumlarda ağır basan grup % 36,6 ile liseliler olurken, katma bütçelilerde ilk sırayı % 49 ile ilkokullular

24) Devlet Personel Dairesi : n. 1, 58-65.

alıyor ve KİT'lerinde de % 32 ile yerlerini muhafaza ediyor. Her üçünde de yüksek öğrenimliler sırasıyla % 18,3; % 18,9 ve % 16,6 şeklinde dengeli bir oranda. İlk ve orta öğrenimli memur toplamı, her üç kategori kurumda da % 50'ye ya çok yaklaşıyor veya kolayca aşıyor. (Katma bütçelilerde % 61,3; KİT'lerde % 54,2; Genel bütçelilerde % 47).

Yirmi beş binin üstünde memur çalıştıran kurumlardan, Diyanet İşlerinde % 66'ı ilk, % 11,9 orta, % 20 lise ve dengi, % 2 yüksek öğrenimli memur bulunurken; ilk okul mezunu ağırlıklı kurumlar arasında Adalet Bakanlığı (% 43,5), SSYB (% 51,9), Orman Genel Md. (% 55,8), TDDY (% 60,4) ve PTT (% 36,5) yer alıyor. İlk ve orta öğrenimlileri birleştirenince, bu memurlar, SSYB'nda % 81,1, Diyanet İşlerinde % 77,9; TDDY'nda % 76,9; Adalet Bakanlığında % 73,1; PTT'de % 68,2 oranına yükseliyor. Buna mukabil MEB personelinin % 54,9'u lise ve dengi, 27,8'i yüksek öğrenimli, ikisi birlikte 82,7; aynı şekilde Gıda-Tarım-Hayvancılık Bakanlığında % 44 lise ve dengi, % 18,6 yüksek öğrenimli (birlikte % 62,6) memur bulunuyor. Orta ve liseli memur oranı Maliye Bakanlığı örgütünde % 31,5 ve % 35,7 (% 67,2) ile ağırlık taşıırken, bu oran İçişleri ve Emniyet Örgütünde % 66,2 ve % 12,9 (% 79), PTT'de % 31,7 ve % 27,9 (% 59,6) şeklinde belirliyor.

(I.A.3.c) Memurların Yaş ve Hizmet Süresi Ortalaması

Memurların Genel Görünümünde, dikkatleri çeken bir nokta da, "yaş" durumlarıdır.

TABLO IX²⁵

	Toplam	18-23	24-29	30-35	36-41	42-47	48-53	54-59	60...
Genel Bütçe	668444	96561	178593	146087	98276	67258	50721	24640	5810
Katma Bütçe	84694	11543	20103	16409	13157	11982	7999	2699	791
KİT'ler	224874	31366	71057	49049	28488	21139	15510	6864	1343
Beld. İ. Özel	60765	5216	12950	12667	9840	9204	6658	3102	1118
TOPLAM	1038777	144686	282703	224212	149762	109583	80888	37305	9062

- 25) **Devlet Personel Dairesi** : n. 1, 11; Kurumlar itibarıyla dağılım için, 13-21; 1976 yılı rakkamları da, 1978 gözlemlerini doğrulamaktadır. (**Devlet Personel Dairesi** : n. 4, 7); ALTAN - ATAÇ - KARA : n. 4, 18, 21, 22, 55-58.

Tam ve kesin teşhis ancak, olayın yıllar içindeki dinamiğini gösteren serilerle yapılabilirse de, sadece 1978 yılına ait olan yukarıdaki tablo, Türk Bürokrasisinde, yirmili yaşların ikinci yarısına girerken % 95,4'lük artıştan hemen sonra, en verimli yaşlara gelirken "sayısal" azalma sürecinin başladığı, 35-36 yaşında % 33,2 gibi bir oranla birden hızlandığı, % 26 oranında seyrederken 53-54 yaş diliminde % 53,9'la ikinci hızlı düşüşün cereyan ettiği ve 59-60 yaşında % 75,7'lik üçüncü düşüşün gerçekleştiği, 35-54 yaş diliminde memur sayısındaki azalışın % 75 olduğu izlenimini bırakmaktadır.

Ayrıca, toplam memurların % 62,7'si (651.601) 18-35, % 77,1'i (801.363) 18-41 yaş, % 48,8'i en yoğun (506.915) iki dilim olan 24-35 yaş grubunda yer almaktadır. Kamu yönetimi için önemli yaş dilimleri sayılan 36-53 yaş diliminde toplam memurların % 32,7'si (340.233); 42-53'te % 18,3'ü (190.471); 42-59'da % 21,9'u (227.776) çalışmaktadır. Memurluk hayatının son dönemlerine bakınca, 60 yaşın üzerindeki memur oranı % 0,8 (9062), 54 yaşını aşanların oranı % 4,5 (46.367), 48-60 yaş diliminin oranı da % 11,4 (118.193) dır. Bu rakkamlardan çıkardığımız toplu ve genel sonuç, **Türkiye'nin**, tüm kurumlarıyla, **"genç yönetsel nüfusa"** sahip olduğudur. Rakkamlararası açık fark, memurların, 35-40 yaşından itibaren özellikle 53-54 yaşlarında daha büyük oranlarda kamu görevinden ayrıldığını ifade etmektedir.

TABLO X^{25/1}

(Fiili Hizmet Süreleri-1978)

	Toplam	1-12 ay	1-5 Yıl	6-10 Yıl	11-15Y.	16-20Y.	21-25Y.	26-30Y.	30Y...
Genel Bütçe	668444	45662	150624	162179	124780	86912	58563	32494	7230
Katma Bütçe	84694	6665	20451	14986	13307	11196	10076	6402	1611
KİT'leri	224874	21273	73531	49565	27895	19547	17143	9995	5925
Bld. İl. Özl.	60765	4886	15915	13081	10457	7076	6846	1895	645
TOPLAM	1038777	78486	260521	239811	176439	124731	92628	50750	15411

25/1) Devlet Personel Dairesi : n. 1, 81; Kurumlar itibariyle dağılım için 82-92. "Ortalama memur yaşı 31 dolaylarındadır" ve kadınlarda daha düşüktür. BOZKURT: n. 13, 54-56, 203.

Fiilî hizmet süresine ilişkin Tablo X, bir önceki Tablo'dan çıkardığımız "genç yönetsel nüfus" temel teşhisini kanıtlıyan ve artış-azalış gözlemlerini destekliyen yeni verileri içermektedir. Yönetsel nüfusun yarıya yakın kısmı (% 48,5) bir ilâ on yıllık memurdur. Bunlara 78.486 (% 7,5) bir yıldan az süreli memuru da ekleyince, oran % 56'yı bulmaktadır. Hizmet süresi 1-15 yıl olan memurların toplamı 1.038.777 memur içindeki payının % 65 (676.771) olmasına karşılık, 16-30 fiilî hizmet süreli memur payı sadece % 25,8 (268.109) dur ve toplam memurların dörtte biridir. Otuz yıldan yukarı süreli memurları (15.411) ekleyince değişen bir şey pek yoktur ve % 27,3'de kalmaktadır.

Memurların sayısal eğrisi, 1-5 yıl sürelielerde birden zirveye (260.521) çıkıverdikten hemen sonra, % 7,9'luk, % 26,4'lük 11-15 yıllıklardan 16-20 yıllıklara geçerken % 29,3 hızla, süratlenerek düşme sürecine girmektedir. Yirmi fiilî hizmet yılını doldurmuş memurlarda düşme hızı, % 25,7; yirmi beş yılını tamamlayanlarda % 45,2; otuz yılı aşanlarda % 59,6 olmaktadır. Böylece, toplam memurların % 15,3'nü oluşturan 21-40 yıllık kıdemli memurlarla, henüz ilk beş yılını doldurmuş % 33'lük yeni memurları bir yana koyarsak (% 48,3), Türk Bürokrasisinde, 6-20 yıllık memurlar % 52 oranla ağırlık taşıyan genç yönetsel nüfusu yaratmaktadır. Bu vesileyle tekrarlıyalım ki, 20-21 yıl hizmet süresi devresinde, birden % 25,7'lik düşme vuku bulmaktadır.

Emeklilerin yaş gruplarına ait aşağıdaki iki tablo da yönetsel nüfusun "genç" niteliğini dolaylı biçimde doğrulayıp desteklemektedir.

TABLO XI²⁶

Yaş/Yıllar	1971	1973	1975	1971-75 Artışı
46-50	6365	11.856	16.943	% 166
51-55	9318	16.300	22.563	% 142
56-60	17.592	22.280	25.620	% 45,6
61-65	14.623	23.534	30.541	% 108,8
66-70	14.347	15.936	19.419	% 35,3
71-85	12.522	16.096	18.101	% 44,5
TOPLAM	79.214	113.149	144.492	% 82,4

26) T. C. Emekli Sandığı İstatistik Bülteni; n. 18, 27.

TABLO XII²⁷

Yaş/Yıllar	1971	1973	1975
46-50	6365 (% 8,5)	11856 (% 10,4)	16943 (% 11,7)
51-65	41533 (% 56)	52114 (% 46)	78724 (% 54,4)
46-60	33275 (% 42)	50436 (% 44,5)	65126 (% 45)
46-65	47898 (% 64,5)	73970 (% 65,3)	95667 (% 66,2)
66-85	26869 (% 36,2)	32032 (% 28,3)	37520 (% 25,9)
TOPLAM	74214	113149	144492

Bu verilerden yola çıkarak yaptığımız yorum, Türkiye'nin "genç emekliler" ülkesi olduğu ve mevcut emeklilerin % 45'nin 60 yaşına gelmeden bu statüye girdikleri veya girmeyi yeğledikleridir. 46-65 emekli diliminde emeklilerin % 66,2'si toplanırken, yaşlı emekli oranı da hayli düşüktür. Çünkü toplam emeklilerin dörtte biri 65'in üzerinde bir yaştadır ve sadece % 12,5'i 70 yaşını aşabilmiştir. Ayrıca, bu oranlar, 1971'den bu yana istikrarlı biçimde seyretmiş olup, erken emeklilik oranı kadın memurların 20 yılda emekliye ayrılmasıyla, büyük ihtimal, artış kaydedecektir.

Şu halde, Genel Görünüm'ün bu kesitinde göze çarpan, dikkati çeken olgu, Türkiye'nin, erken yaşlarda emekliye ayrılan genç yönetsel nüfusa sahip olduğudur.

Öte yandan, 1950-1972 yıllarını ele alan ve Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunları üzerinde yapılan bir araştırma, Türk Bürokrasisinin, önemli bir sorununa dikkatleri çekmektedir^{27/1}. Bu sorun, **kamu kesiminden, özel sektöre nitelikli eleman transferi** olarak adlandırılabilir. SBF'leri kapsamakla beraber, ayırım yapılmaksızın, tüm yüksek öğrenim mezunu memurlar bakımından geçerlilik taşıyan inceleme, orta ve üst düzey memur dilimlerinde nicelik ve nitelik yönünden nasıl bir **erozyon** olduğunu şu bulgularıyla sergilemektedir :

Özel kesime geçenler, yabancı dil bilen, yurt dışında bulunmuş, yüksek yönetime yatkın ve öğrenim hayatlarında başarılı ki-

27) ibid.

27/1) D. CANMAN : Türkiye'de Kesimlerarası İnsangücü Hareketliliği (TODAİE Yayını, 1975).

şilerdir. Bunlar, özel kesime çoğunlukla 1-5 veya 10-20 yıllık memuriyetten sonra **25-40 yaşları arasında** geçmekte ve daha ziyade müfettişlik, yöneticilik ve destek hizmet görevleri üstlenmektedir. Böylece, özel kesime göçü kolaylaştıran nedenlerin başında kişisel yetenekten önce meslekî bilgi ve tecrübe, meslekî formasyon gelirken göçün nedenleri arasında ilk sıraları, kamu kesimindeki aylıklarının giderek değer kaybetmesinden kaynaklanan "maddî doyumsuzluk" ile bunun yarattığı çalışma şevkinin, isteginin kırılması olayı; hizmet koşullarının gelişmemesi yüzünden işe karşı duyulan hoşnutsuzluk; kaymakamlık, yüksek yöneticilik görevlerinde karşılaşılan siyasal baskılar ve bu suretle "bürokrasinin geleneksel saygınlığının sarsılması"; kendini gösterme fırsatlarının yaratılmaması ve önlenmesi işgal etmektedir. Özel kesime kayanların çoğunluğu yaklaşık olarak eş maddî olanaklar sağlanması halinde bile kamu kesimine dönmeğe istekli değildir. Göç olayı, özellikle, enflasyonun hızlandığı, fiatların süratle yükseldiği, siyasal baskının yoğunlaştığı dönemlerde artmaktadır. Ayrıca, eleman kaybı, ekonomik, malî ticarî ve sınaî kuruluşların yönetici ve destek hizmetlerinde çalışan ve kamu kesiminin niteliklisine en çok ihtiyaç duyduğu alanlarda olmaktadır^{27/2}.

Böylece, memurluk, Türkiye'de, bir taraftan yapay kadro arttırmalarıyla tabanda, ortada ve tavanda büyütülüp yamuklaştırılırken; öte yandan, genç yaşta emekliye ayrılma, özel kesime geçme, serbest mesleğe kayma ve yurt dışına göçme şeklinde beliren, hem önemli oranlarda cereyan eden, hem de nitelikli personelde görünen ciddi bir "**erozyon**" olayıyla karşı karşıyadır.... Üstelik, genel ve katma bütçeli kurumlarla belediyelerde çalışan memur-

27/2) id, 113-124; "Devlet işletmelerinde yetişen başarılı yöneticilerin yüksek ücretlerle özel girişime geçtiği görülmektedir. Böylece, Devlet kapitalizmi özel girişimi yetenekli yönetici bulma konusunda da desteklemiş olmaktadır. Yine geleneksel hizmetler için yetiştirilmiş, fakat Devletin ekonomik nitelikli örgütlerinde çalışarak modern yönetici haline gelen ve buradan özel girişime geçen Siyasal Bilgiler Fakültesi kökenli kişileri de unutmamak gerekir." G. ŞAYLAN : **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 211 (TODAYE Yayını, 1974); Bunlara, genel idare ile sağlık ve teknik hizmetler sınıflarında çalışanlardan hem özel kesime, hem de giderek artan oranda serbest mesleklere kayan memurlar da eklenmelidir. ...Ayrıca, İnfra n, 139.

ların küçümşenmiyecek miktarının²⁸ nitelik yönünden yetersiz olmasına ve bir çok kuruluşun "üstün görev duygusu ile kendini tüketen az sayıdaki personelin himmetiyle yürüyebilme"sine rağmen²⁹.

(I.A.4) Görev ve Yer Değiştirme Olayı

Türkiye'de, memurluğa ağır darbeler indiren, böylece yönetsel nüfusun niteliğini bir hayli etkileyen bir olay da "görev ve yer değiştirme"dir. Çoğunlukla belli politik dönemlerde, hizmet yararı dışındaki mülâhazalarla yapılan bu işlemler, artık, Türk bürokrasisinde sıklıkla uygulanan ve tüm siyasal iktidarlarca benimsenen bir yol-yöntem olmuştur. İktidar değişikliklerinden hemen sonra ve iktidara yerleşme döneminde binlerce yaygın değiştirme ve yeni kadro işlemlerinin ne kadarının hizmet gereği olduğunu saptamak eldeki verilerle ilmen olanaksızsa da, bunların büyük kısmının "hizmet" değil "başka" yararlar gözetilerek yapıldığı günlük gazete haberleri ve baş yetkililerin sonunda "kadro oluşturmak" şeklinde tanımladıkları beyanatlari ile bilimsel olarak söylenebilir. Son altı-yedi yılda temposu hızlandırılan ve giderek iyileştirilemez ve tüm bünyeyi sarıp sarsan bir hale dönüşen bu hastalık hakkındaki görünümü dile getiren eski, fakat 70'li yılların ikinci yarısı için de geçerli bazı rakkamlara değinebiliriz:

"Valilerin, atandıkları bir ilde on yıllık bir devre içinde kalabilme durumu incelendiğinde, ortalama olarak bütün illerin valilerinin dört defa değiştirildiği anlaşılmaktadır. Yalnız 1961 Kasımından 1965 Şubatına kadar süren üç koalisyon kabinesi devresi boyunca, yani üç buçuk yılda 82 vali değiştirilmiştir. Aynı ilde

28) 1968 durumu itibariyle genel ve katma bütçeli kurumlardakilerin % 10'u tahsilsiz, % 27'si ilkokul mezunudur, 1965 istatistiklerine göre % 10,7'si (56629) de yüksek öğrenim görmüştür. **İdarî Reform Danışma Kurulu** : n. 2, 157; G. ŞAYLAN : Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu, 5/1 AİD 54 (1972); "Genellikle belediyeciler, belediye personelinin nitelik yönünden yetersizliği üzerinde önemle durmaktadır. Daha doğrusu çoğu belediye için nitelik konusunun, belediye memurlarının sayısından, çok önem taşıdığı görülmektedir." C. GERAY - R. KELEŞ : **Küçük Belediyelerin Sorunları**, 52 (TODAE Yayını, 1969); Bakınız dipnotu 23/1'e.

29) **Kalkınma Planı : Üçüncü Beş Yıl**, 917 (D. Pln. Müst. Yayını, 1973).

1,5-2 yıl kalanların yüzdesi (% 27,1) yüksektir. Bunu, % 21,4 ile 1-1,5 yıllık süre takip etmektedir. Kalış süreleri 1-2,5 yıl arasında değişenlerin yüzdesi, toplam olarak % 58,5'tur. Bir ilde ortalama kalış süresi 16 aya kadar düşmektedir. ...On yıllık bir devre içinde yeni atanan vali sayısı 178'dir. On yıl içinde vali olarak atanıp da halen ayrılmış bulunan 103 kişinin valilikte kalış süreleri incelenecek olursa, bunların büyük çoğunluğunun (85/103) beş yılı tamamlayamadıkları, 53/103'ünün de iki yıldan fazla valilikte kalamadıkları görülür. Ortalama süre 29 ayı geçmemektedir."³⁰

Mülkî idare âmirlerinin bir il veya ilçedeki ortalama hizmet süresi konusunda, "Tek partili dönemden çok partiliye geçişle birlikte, ... görev yerinde kalma süresi azalıyor. Böylece, mülkî âmir görev bölgesini yeni yeni tanımaya başlarken başka yere atanmakta" 1951-1975 arasında mülkî âmir ortalama görev süresi yıl olarak şu rakamları vermektedir: En uzun süreler, **valilerde**, İstanbul, Bursa'da 2,2; Amasya, Kütahya, Sakarya'da 2,1 yıl; en kısa eli'de 2,6; Ankara'da 2,1 yıl; **kaymakamlarda**, Kocaeli'de 2,3; İstanbul, Bursa'da 2,2; Amasya (Kütahya, Sakarya'da 2,1 yıl; en kısa süreler **valilerde**, Bilecik'te 1,2; Afyon, Muş, Nevşehir'de 1,3; K. Maraş, Mardin, Siirt, Tekirdağ'da 1,4; **kaymakamlarda**, Hatay'da 0,9; İçel'de 1; Siirt, Sinop'ta 1,1; G. Antep, Konya, Ordu, Uşak'ta 1,2 yıldır. Türkiye ortalaması ise, valilerde 1,9; kaymakamlarda 1,6 yıl³¹.

Bir sözlü soruya, TBMM'nde ilgili Bakan tarafından verilen yanıtta açıklanan resmî rakamlara göre "1961 Kasım sonundan 1965 Şubat ayına kadar süren üç koalisyon devresi içinde (1050 gün) 26 müsteşar, 26 müsteşar yardımcısı, 174 genel müdür, 226 genel müdür yardımcısı, 66 daire başkanı, 60 daire başkan yardımcısı, 70 idare meclisi üyesi, 82 vali, 2 genel sekreter ve 7 genel sekreter yardımcısı değiştirilmiştir."³²

30) M. TOSUN : *Türkiye'de Valilik Sistemi*, 27-28, 35 (TODAİE Yayını, 1970).

31) S. AK : Mülkî İdare Amirliğinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üstüne Gözlemler, *Türkiye'de Mülkî İdare Amirliği* 177, 175-176 (T. İdareciler Derneği Yayını, 1976).

32) H. S. GÜVEN : İdare-Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi, 9/1 AİD 65 (1976); Bu hesapla, on günde yedi, bir günde 0,7

Aynı şekilde, "CHP-MSP ortaklığının ilk gününde 11 genel müdür, 5 müsteşar, 10 müşavir, 10 müfettiş ve 12 Nisan 1975'de güvenoyu alan I. Millî Cephe Hükûmeti ise, bu tarihi izleyen 18 gün içinde 18 yüksek dereceli memuru görevlerinden almıştır."³³

1966 tarihli bir araştırmının verileri de, iktisadî devlet teşekküllerinde yüksek kademe yöneticilerinin görevde kalma sürelerinin çok kısa olduğunu ve iktidar değişimleriyle yönetici değişimlerinin eş zamanlılığını göstermektedir. İDT yüksek yöneticilerinin % 72,8'i üç yıldan, % 24,2'si bir yıldan daha kısa, genel müdürlerin % 5'i üç ay veya daha az süre görevde kalmıştır³⁴.

Yukarıdaki inceleme ve gözlemlere ilâveten, **II. Cumhuriyet döneminde** bugüne kadar (Ocak 1962 - Eylül 1980) 18 yılda, ikisi güvenoyu alamıyan 18 Hükûmet kurulduğu görülmekte; Resmî Gazete nüshalarının karıştırılmasıyla yetinildiğinde dahi, son

yüksek memur değiştirilmiş oluyor, öğretmenler, orta ve alt kademe memurlar hariç.

- 33) ibid; 1978 Ecevit kabinesi, yavaştan başlayıp hızlanan bir tempo ile, güvenoyundan sonraki iki ay içinde 15 müsteşarı, 30 müsteşar yardımcısını, 25 KİT ve Katma bütçeli kurum genel müdürünü, 24 yardımcısını ve 65 valiyi değiştirmiştir. Demirel 1979 yılında azınlık Hükûmetini kurunca, Ecevit'e oranla daha hızlı bir tempo izlemiş ve güvenoyundan sonra bir ay dolduğunda, toplam 16 müsteşarı, 21 müsteşar yardımcısını, 32 KİT ve Katma bütçeli kurum genel müdürünü, 22 yardımcısını ve 67 valiyi değiştirmiştir.
- 34) GÜVEN : n. 32, 66; "Avrupa ülkeleri genel müdürlerinin asgari 8-10 yıl görevleri başında kaldığı düşünülürse..." ibid; Ü. KÖKSAL : İktisadî Devlet Teşekkülleri Yüksek Kademe Yöneticileri, 1/1 AİD 63 (1968); "İktisadî Devlet Teşekkülleri, çok faydalı hedeflerle çok güçlü bazı 'temel taşları' üzerine kurulmuş olmakla birlikte, zamanla bu hedef ve temellerinden uzaklaşmış, merkezî devlet teşkilâtına dahil devlet dairelerinin bürokratik ve ağır işliyen düzeni içine girmişlerdir. ... (Bu) gelişmeler, İDT'ndeki üst yönetim kademelerini 'politik' görevler haline getirmiş ve kârlı ve verimli çalışma gereğinin tam aksi bir yönde, üst kademe yöneticilerinin, başına geldikleri kurumu daha tam öğrenmeden değiştirilmeleri şeklinde bir uygulamayı yaygınlaştırmıştır. ... Bir Sümerbank'ın, bir Etibank'ın bir yüksek yöneticisi tarafından bir yılda anlaşılması mümkün müdür? ... Kârlı ve verimli faaliyet gösterebilmek için iş hayatında başarının şartı olan 'karar alma bağımsızlığı' İDT yüksek yöneticilerine sağlanamamıştır." M. AYSAN : **Türkiye'de Devlet İşletmeciliği**, 131-132 (İ. Ü. İşletme Fak. Yayını, 1973).

yıllarda, önceki eğilim, uygulama ve oranların değişmediği, hattâ yükseldiği hemen fark edilmektedir. Örneğin, 12 ilde (% 18) son beş yılda (I. MC'den itibaren) yapılan vali atama ve nakil oranı, eskiye kıyasla net biçimde artarken, Zonguldak, Tekirdağ ve Kırklareli dışında geri kalan illerde, **son beş yıla ait** vali değişikliği sayısı, **önceki 13 yılın** sayısına eşit veya çok yakın rakamlarda seyretmektedir. Geriye doğru 18 yıla bakınca il başına ortalama 7,6 vali düşmüş, yani **her yıl** valilerin ortalama % 41,7'si değişmiştir. Ayrıca, 1965-71 Demirel, 1971-1974 Erim, Melen, Talu, 1975-1977 Birinci Millî Cephe, 1978-1979 Ecevit ve 1979 Demirel Hükûmetlerinin hepsinin (I. Ecevit - MSP koalisyonunda Hükûmet ortakları anlaşamadığı için vali değişikliği olmadığından) **en az birer defa** valisini değiştirdiği il sayısı 33'dür (% 49); buna sadece MC, Ecevit ve Demirel 79 hükûmetlerinin **her üçünün** değiştirdiği 30 ili de ekleyince, toplam 63 (% 94) ilin valisi bu iktidarlarca en az birer defa değişmiş olmaktadır. Öte yandan, **bir defada**, 1965-71 Demirel döneminde 43 ve 45'er, Erim-Melen-Talû'da 31, MC'de 62, Ecevit'te 59 ve son Demirel'de 67 vali değişmiştir.

Anılan 18 yılda valilerin görev süresinin dökümüne göre, toplam 500 civarında atama ve nakil işlemi yapılırken, valilerin % 5,3'ü (26) 1-6 ay, % 12'si (59) 6-12 ay, % 33,7'si (164) 1-2 yıl, % 22'si (107) 2-3 yıl, % 9'u (44) 3-4 yıl, % 10,3 (50) 4-5 yıl, % 3,7'si (18) 5-6 yıl, % 1,2'si (6) 6-7 yıl, **aynı ilde** kalabilmiştir. Başka bir deyişle,, 18 yılda 2 ilde (%3) valiler 4 defa, 4 ilde (% 6) 5 defa, 10 ilde (% 15) 6 defa, 13 ilde (% 19) 7 defa, 18 ilde (% 27) 8 defa, 9 ilde (% 13,5) 9 defa, 9 ilde (% 13,5) 10 defa, 1 ilde (% 1,5) 11 defa değişmiştir.

18 yıllık geriye bakışta, KİT Genel Müdürleri bakımından da az önce naklen verdiğimiz bilgilere, şunlar eklenebilir: Otuzbir KİT'inde, **18 yılda, toplam 200 civarında Genel Müdür** atama ve nakil işlemi yapılarak, genel müdürlerin % 35'i **her yıl** değişmiş, böylece ortalama görev süresi 2,5-3 yıl olmuştur. Resmî Gazete verilerine göre, 31 KİT'ndeki genel müdürlerin sadece % 18'i (34) dört yıl ve daha uzun süre görevde kalırken, % 18,5'inin (33) görev süresi 2-12 ay, % 49'nun (88) da 1-3 yıl, % 13,8'nin (25) de 4-6 yıl olabilmiştir. Aynı dönemde değişen genel müdür sayısı, 3 KİT'nde 4 (% 10,3), 6'sında 5 (% 20,7), 5'inde 6 (% 17),

6'sında 7 (% 20,7), 5 KİT'nde 8 (% 17), birinde 9 (% 3), 2'sinde 10 (% 6,9) ve gene birinde 12 (% 3) dir.

Onsekiz yıl içinde otuzbir KİT'nden onunun (% 32,2) genel müdürünü I. Ecevit (ve Irmak), I. MC, II. Ecevit, Demirel 79 Hükümetleri **birer defa** değiştirmiş olup, buna MC, II. Ecevit ve Demirel 79'un değiştirdiği 6 (% 19) genel müdürü ekleyince, toplam 16 KİT'nin genel müdürü (% 51) en az üç iktidarcı **birer defa** değişmiş bulunmaktadır. Ayrıca MC-II. Ecevit ve II. Ecevit-Demirel 79 geçişlerinde 21 KİT'in genel müdürü (% 67,7) birer defa değişmiştir. Bu sayı I. Ecevit-MC değişiminde 13 (% 41,9) dur. Ayrıca, 31 KİT'nden, I. Ecevit hükümeti tarafından 18'nin (% 62), MC tarafından 22'sinin (% 71), II. Ecevit tarafından 28'nin (% 90), Demirel 79 tarafından 22'sinin (% 71) genel müdürü görevden alınmıştır.

Bir ilginç gözlem de **hangi kategori memurların** görev ve yer değiştirme işlemine maruz kaldığıdır. Hemen belirtelim ki, öğretmenler, doktorlar, orta ve alt kademe memurlar dahil müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, teftiş kurulu başkanları ve hepsinin yardımcılar, başmüfettişler, müfettişler, il idare müdür ve memurları, emniyet genel müdürü, yardımcılar, emniyet genel müdürlüğü daire ve şube başkanları, il emniyet müdürleri, emniyet âmirleri, şube müdürleri, başkomiserler, komiserler, polis memurları, çeşitli bakanlık dış temsilciliklerinde görevli memurlar, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı, KİT Yönetim Kurulu üyeleri, Kurum temsilcileri, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu üyeleri, TRT Yönetim Kurulu üyeleri ve genel müdürü, Emekli Sandığı Müdürler Kurulu başkan ve üyeleri, Talim-Terbiye Dairesi başkanı, Devlet Tiyatrosu, Opera, Balesi genel müdürleri, Karayolları, Devlet Hava Meydanları İşletmesi gibi katma bütçeli kurum genel müdürleri, vali muavinleri, kaymakamlar, Arsa Ofisi, SSK, İş ve İşçi Bulma Kurumu genel müdürleri, Devlet Plânlama müsteşarı, D. Personel Heyeti başkanı, üyeleri, gümrük ve muhafaza müdürleri...nin değiştirilmesinden ötede, bir takım üst ve orta düzeye görevlere atamalar, kurumlararası ilginç nakil işlemleriyle gerçekleştirilmiştir. Ve, bütün bunlar, Danıştayın ve son beş

yılda tamamlayıcı olarak genel adli mahkemelerle Yargıtay'ın etkin yargısal denetimine ve bunun bilinmesine rağmen yapılmaktadır³⁵.

- 35) Bir fikir vermek üzere ve aşağıdaki tablo toplamının 1970-80 dönemini de evleviyetle ifade edebileceğini ekliyerek...

Yıl	Dava Sayısı	Kabul	Red
1966	203	177 (% 87)	26
1967	74	58 (% 78)	16
1968	53	53 (%100)	0
1969	47	66 (% 76)	11
1970	39	32 (% 82)	7
TOPLAM	416	346 (% 83)	70

C. TUTUM : **Türkiye'de Memur Güvenliği**, 117 (TODAİE Yayını, 1972); Bakınız ve karşılaştırınız, Danıştay 5 nci Dairesinin yürütmenin durdurulması kararlarıyla ilgili 1966-1972 yılı rakkamları için, M. OYTAN : **Danıştay'da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması**, 155-156, 186 (Ankara, 1973); Görev ve yer değiştirmeler ve görevden alma işlemlerine karşı Danıştay'ın yaklaşımı ve tutumu için bakınız, 328-336 ve 386-387 numaralı dipnotlarına; ayrıca, ... lehine yürütmenin durdurulması kararı verilen memurun göreve iadesi amacıyla aynı göreve atanmış bulunan kişinin görevden alınması gerekeceği hakkında Dş. 5. D : 24.4.1978, E : 360/K : 1432 (32-33 DD 422-423); atama işleminin iptal edilmesiyle, idarî işlem, yapıldığı tarihten itibaren ortadan kalkacağından, hukuken boş olmayan kadroya başkasının atanamayacağı konusunda Dş. DDK : 9.1.1976, E : 101/K : 1 (22-23 DD 133-166); atama işlemleri hakkında Danıştay'ca verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararlarının yerine getirilmesinde İdarenin yapacağı işlemlerin biçimi hakkında Dş. 3. D. 9.3.1978, E : 15/K : 199 (32-33 DD 207-211) ve Dş. Gnl. Kurl: 13.4.1978, E: 20/K: 26 (32-33 DD 212-238); yürütmenin durdurulması kararlarının gereklerini yerine getirmiyen İdare'nin zararları tazminle sorumlu olduğu hakkında, örneğin, Dş. DDK: 29.4.1977, E: 478/K: 234 (28-29 DD 242-245) ve Dş. DDK: 14.4.1978, E: 383/K: 286 (32-33 DD 311-317); Danıştay kararlarını uygulamayan kamu görevlilerinin tazminatla sorumlu tutulacağı ve dâvanın Adli Yargı'da görüleceği ve yürütmenin durdurulması kararını yerine getirmeyen kamu görevlisinin hukukî sorumluluğu için iptal dâvasının sonucunun beklenilmesine gerek olmadığı hakkında **Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı** (Yargıtay, İçt. Bir. Büy. Gnl. Kurl: 22.10.1979, E: 7/K: 2; RG: 29.11.1979-16824).

(I.A.5) Memurların Malî Haklarına İlişkin Rakkamlar

Sayısal görünümü, memurların malî hakları konusundaki bazı rakkamlarla bitirirken hemen belirtelim ki, ilerde açıklayacağımız üzere, Türkiye’de memurluğu çökerten iki büyük ve ağır hastalıktan biri siyasal yansızlık, diğeri de yetersiz malî haklardır.

Gösterge Tablosunda ifadesini bulan “ücret yelpazesi” (enaz ve en çok rakkamlar arasındaki oransal fark) ülkenin benimsediği “ücret politikasıyla çok yakından ilgili olup, çok partili siyasal rejimlerde oy kaygusu ile alt derecelere ödün verme böylece yelpazeyi darlaştırma eğilimi göze çarpar. Bu şekilde daralan yelpaze, üst düzeylerde çalışanların yakınmasına neden olur. Bu durumlarda çoğu kez, bozulan dengeyi düzeltebilmek için üst düzeyde çalışanlara dolaylı ödemeler yapılması yoluna gidilir.”³⁶

D.M.K., orijinal metninde yelpazeyi (14.2) aralıkla 70/1000 şeklinde düzenleyip 1327 sayılı yasayla aynı rakkamlar uygulamaya sokulmuşsa da, 1974 yılında 9 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle, yelpaze % 43,6 daraltılmış, oransal farkı (8) e indirmiştir (125/1000); bu operasyonu bir yıl sonra 1975’de 1897 sayılı kanun izlemiş, ücret yelpazesi, bu defa % 21,8 (toplamda % 55,9) daha daraltılarak (160/1000) oransal fark (6,25) yapılmıştır. 1978 yılında, Kamu Yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak amacıyla % 36 (toplamda % 71,8) indirimle oransal fark (4) yapılarak, yelpazenin tekrar daraltılması (300/1200) yoluna gidilmiştir.

Ücret yelpazesinin incelenmesiyle ortaya çıkan hayli dikkat çekici bir husus da, öğrenim düzeylerine göre saptanmış giriş ve son gösterge rakkamları arasındaki açıklıktır.

36) C. TUTUM : *Personel Yönetimi*, 90 (TODAİE Yayını, 2. bası, 1979).

TABLO XIII

Öğrenim	Mevzuat	Drc. Kdm.	G. Tab. Rakkamı	Açıklık
I	KHK 9, 12	15-1/8-son	125/400	3,2
L	1897	15-1/7-son	160/470	2,9
K	KHK 14	15-1/7-son	300/585	1,9
O	KHK 9, 12	14-2/6-son	155/540	3,5
R	1897	14-2/5-son	190/630	3,3
T	KHK 14	14-2/5-son	325/740	2,2
A				
L	KHK 9, 12	13-3/4-son	185/720	3,9
I	1897	13-3/3-son	220/800	3,6
S	KHK 14	13-3/3-son	350/930	2,6
E				
Y	KHK 9, 12	9-1/1-son	275/1000	3,6
Ü	1897	9-1/1-son	300/1000	3,3
K	KHK 14	9-1/1-son	425/1200	2,8
S				
E				
K				

Bilindiği gibi "açıklığın" anlamı, o öğrenime sahip memurların, memurluğa girerken aldığı aylıkla, yıllar sonra, en sonunda geleceği son derece/kademede, başlangıç aylığının kaç katını alacağıdır. Yukardaki tabloya bakınca iki çarpıcı noktayı görmek olanaksızdır. Birincisi, bütün memurlarda açıklık 1974 yılından bu yana azalmaktadır; ilk okul mezunlarında azalma % 40,6 oranında, orta okul mezunlarında % 37, liselilerde % 33,3 ve yüksek öğrenimlilerde % 22,2 oranında gerçekleşerek. İkincisi, son gösterge tablosuna göre, ilk okul mezunu memurlar 25-30 yıl sonra "son" a ulaştıklarında başlangıç aylığının sadece brüt (1,9) katı aylık alacaktır ve net aylıkta bu rakkam daha küçüktür. Aynı şekilde, orta okul mezunu girişinin (2,2), liseli (2,6), yüksek öğrenimli de (2,8) brüt katı aylık alacaktır, son derecenin son kademesinde. Görülüyor ki, memurun ücret yelpazesi olsun, barem açıklığı olsun, hem taban, hem orta, hem tavan memurlar için yetersizdir; memurların tümünü meslekten soğutan, aylığın özendirici gücünü yok eden rakkamlarda kalmıştır³⁷; üstelik yıllık or-

talama % 50'den aşağı düşmiyen uzun enflasyonunun yaşandığı dönemde.

Ücret yelpazesinin daraltılması politika olarak seçilirken, bu politikaya bile sadık kalınamamış, bir yanda **"gösterge üstü"** rakkamlar, öte yanda çeşitli adlar altında beliren yan ödemeler ilginç boyutlara erişmiştir. Aynı derece ve kademeye ve Gösterge Tablosunda aynı rakkama ulaşmış memurların "hizmetlerinin" karşılığı olan paranın brüt ve net miktarı, görevin türüne, memurun özel statüsüne ve sınıfına göre değişmiştir, değişmektedir.

Şöyle ki, Genel İdare Hizmetleri ve Millî İstihbarat ve Emniyet Hizmetleri sınıfında, 1-4'ncü derecedeki bazı memuriyetlere 50-200, bazılarına 300-500; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Başbakanlık ve Bakanlıklar Müsteşarları, Dış İşleri Bakanlığı Genel Sekreteri 600; Mülkî İdare Amirliği sınıfında 9-1'nci derecedeki memurlara 150-500, müsteşarla valilere 600; asistanlara 300, doçentlere 400, profesörlerle yüksek yargıçlara 600, öteki meslek mensuplarına (9-1 derece) 150-500; subaylara 8-1'nci derece 100-900, astsubaylara 100-300 ek gösterge uygulanmaktadır. Aylık gösterge rakkamına eklenen, bu rakkamlarla, aslında Gösterge Tablosu ve Ücret Yelpazesi, belli kategori memurlar, özellikle üst derecedekiler için önemli ölçüde genişlemektedir. Örneğin, birinci derecenin son kademesindeki müsteşarlar, profesörler, yüksek yargıçlar ve valilerin 1200 olan gösterge rakkamı, % 50 ek gösterge uygulanmasıyla 1800'e yükselmekte, yelpaze açıklığı da (4) yerine (6) olmakta, brüt aylık 30.000'den 45.000'na çıkmaktadır. Böylece, 657'nin kaldırmayı amaçladığı aylık dışı ödemelere doğru önemli ve sakıncalı bir adım atılırken; 657'nin başlangıçta yapmayı amaçlayıp, teorik ve pratik nedenlerle gerçekleştiremediği, aylıklarına "hizmetin Devlet için taşıdığı değer, varsa hizmet riski, değişik hizmet şartları ve sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi için gereken özel şartlar hesaba katılarak diğer hizmetlerin Dev-

37) Bakınız, C. TUTUM : Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi, 7/4 AID 61-62 (1974); "Bugünkü (1972) ücret rejiminde barem yelpazesi dar tutulmuştur. ... Bu durum bir taraftan aylık miktarının teşvik edici gücünü azaltmakta (dır.)" **İdari Reform Danışma Kurulu** : n. 2, 164; 1972'de (14.2) olan ücret yelpazesi, bugün (4), açıklık da (1.2/2.8) dir.

let için taşıdığı değerlerle orantılı olarak her derece ve kademe için gösterge rakkamları ile" (Md. 43) her bir sınıf için ayrı ayrı saptanması usulüne, gösterge üstü uygulamasıyla yaklaşılmış gibidir. Fakat, ikisi arasında prensipte, amaçta fark bulunduğundan başka, çeşitli sorunlar ve adaletsizliklerle birlikte...

Ek göstergelerin ve aylığın dışında, memurlara sağlanan malî bir olanak da **"yan ödemeler"** dir. Başlangıçta, üst sınırı 800, 400, 1400 TL olarak saptanan ve sağlık, teknik ve emniyet hizmetlerinde yaygın biçimde, genel idareyle eğitim-öğretim alanlarında sınırlı ölçüde uygulanan, sağlam ve tutarlı ölçütlere de bağlanmayan yan ödemelerin zamanla türü artmış, işlev ve amacından saptırılmış, 1976 yılında tabanı 300 TL yapılırken, tavanla taban arasında 18 kata varan (müsteşar ,elçi, vali 4800-5400 TL) fark ortaya çıkmış, ve daha önemlisi **bütün memurları kapsar** hale sokulmuş, 1978' de yan ödeme en az 600 TL, en çok 2700, 1500, 4500 ve 1500 TL'ya yükseltilmiştir; bu suretle, maaşa zam niteliğindeki eski tazminat düzenine, hızla ve daha büyük sorunlar, bitmiyen istekler, hoşnutsuzluklar, huzursuzluklar ve yönetimi etkileyen diğer sancılarla birlikte geri dönmüştür³⁸.

Ve neticede, bir üniversite profesörü, birinci derecenin son kademesinde, bir aylık "hizmetine" karşılık ödenen "aylığı"nın³⁹ brüt 30.000 TL olmasına karşılık; ek ödemeler olan brüt 15000 TL gösterge üstü, iş güclüğü, iş riski ve teminindeki günlük zammı

38) S. TOZAN - F. CEVAN : **Kamu Personeline Sağlanan Malî ve Sosyal Haklar** 166-170, Tablo VI/I (D. Per. D. Yayını, 1977); TUTUM : n. 12, 14; TUTUM : n. 36, 95-96; ÖZER : n. 15/3, 71; Bakanlar Kurulunun 16.7.1978 tarih, 7/16062 sayılı kararı (RG: 9.8.1978-16372); Bu karara ekli listeye göre, taban 600'e yükselirken, tavanda, örneğin müsteşar, KİT Genel Müdürü, Vali, Diyanet İşleri Başkanı 5400, Emniyet Genel Müdürü 5900, Vergiler Temyiz Komisyonu Başkanı 4400, Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanı, Genel Müdürler, Elçiler 4800 TL iş güclüğü ve temsil güclüğü zammı almaktadır. 1980'de, en düşük yan ödeme, brüt, 1500 TL, en yüksekleri de 18.600, 15.900 TL gibi rakkamlara ulaşmış; aynı şekilde, tavanda, müsteşarlar ve Diyanet İşleri Başkanı 13.200, KİT Genel Müdürü 13.300, Vali 15.900, Emniyet Genel Müdürü 14.400, Vergiler Temyiz Komisyonu Başkanı, Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanı ve Genel Müdürler 11.700 TL yan ödeme almağa başlamıştır. (12.6.1980-8/1044; RG : 18.6.1980-17021) Orta ve tabandaki memurlar için, GÜREN : *infra*, n. 291, 58-59 (Tablo I).

39) Devlet Memurları Kanunu, madde 147/A ve 155, 154.

adıylayana ödeme ayrıca tam gün tazminatı toplam 36.000 TL almaktadır. Bu şu demektir: 30.000 TL aylığa karşılık, aylık dışı 36000 TL ek ve yana ödeme; memurun "bir aylık çalışmasının" toplamı 81.000 TL'nin % 37'si aylıktan, % 63'ü ise ek ve yana ödemelerden oluşmakta, emekliliği de 45.000 TL esas alınarak oranlanıp belirlenmektedir. Aynı şekilde, ayda toplam brüt 58.200 TL alan müstehşarların aylığı 30000 TL, gösterge üstü 15000 TL, yana ödemesi 13200 TL olup; bunların oransal ifadesi, aylık % 51, ek ve yana ödemeler % 49'dur^{39/1}.

Hemen belirtelim ki, ek gösterge ödemeleri terfi bakımından kazanılmış hak sayılmıyacağı gibi; yana ödemelerden yararlanabilmek için kaideten o görevi fiilen yapıyor olmak zorunludur.

Memurların malî durumlarını rakamlarla çizerken, dikkati çeken bir nokta da, aylık ve öteki ödemelerle bunlardaki yıllık artışların, **ilerleyen zaman içinde olması gereken düzeyde** ne ölçüde seyredebildiğidir.

TABLO XIV⁴⁰

Drc/Kdm	1939'da VM Brüt/Net	1970'de VM Brüt/Net	1970'de OGM (x) Brüt/Net	1976'da VM Brüt/Net	1976'da OGM (xx) Brüt/Net	1976'da OGM (xxx) Brüt/Net
1/4	600/426	7000/3739	11760/8350	9000/4739	19040/10170	32010/22727
3/1	400/292	4550/2753	7840/5723	5940/3455	12376/7483	21340/15578
6/1	210/157	2800/1827	4116/3077	3960/2521	7616/4969	11203/8376
9/1	120/93	1750/1259	2352/1823	2700/1870	4760/3425	6402/4961
13/1	75/60	1225/945	1470/1176	2070/1535	3332/2570	4001/3201
14/1	50/41	875/610	980/803	1080/1390	2380/1661	2667/2187
15/1		700/501		1800/1407	1917/1646	

Toplan Eşya Fiatları Endeksi 1938 : 100; 1970: 1960, 1; 1976: 5335,5

VM : Verilen Maaş; OGM: Olması Gereken Maaş

Tablodaki 1970 ve 1976'da ödenenle, ödenmesi gereken aylıklara ait rakamlar, hangi noktadan hangi noktaya geldiğini ga-

39/1) Diğer memurlarla ilgili oranlar için, GÜRAN: infra, n. 291, 58-59 (Tablo I).

40) TOZAN-CEVAN : n. 38, Ek Tablo VI/2; (x) 1938-70; (xx) 1970-76; (xxx) 1938-76 arasındaki fiat artışlarına göre olması gereken maaşlar.

yet açık bir biçimde göstermektedir. Görünümü biraz daha netleştirmek amacıyla şu ilâve bilgilerle karşılaştırmaları yapmak isabetli olacaktır.

1938-1961 arasında toptan eşya fiyatları 12 kat artarken, memur maaşları yaklaşık 4 kat artmıştır; 1963-1969 yıllarında işçilerin ortalama yıllık kazancı % 79, memurlarınki ise % 31 oranında yükselmiştir; 1968'de yüksek öğrenimli memurun giriş aylığı 607 TL iken DSİ'nde çalışan işçinin asgari ücreti 689 TL idi; reel açıdan 1327 sayılı yasa memurlara sanıldığı kadar olanak sağlamış değildi; zira 1951 yılı geçinme endekslerine göre görülecektir ki 1951-70 arası toptan eşya fiyatlarındaki artış 4,12 misli, tabandaki memurun net maaşı ise, olması gerekenin 2/3 altındaydı⁴¹.

Ücret kargaşası, enflasyonun, işçi-memur ayırımının etkileriyle öylesine ilginç noktalara gelmiştir ki, aynı personel statüsü içinde, aynı işi yapan fakat farklı kurumlarda çalışanların aldıkları ücret de değişik olabilmiştir. Örneğin, bir gemi önce Salıpazarı'na, sonra Haydarpaşa limanına yanaşıp aynı yükü ikiye bölüp boşalttığında, aynı işi yapan iki işçiden Salıpazarı'ndaki Deniz Yolları işçisi ile Haydarpaşa'daki DDY işçisi arasında brüt 1500-2000 TL'ya yaklaşan fark görülecektir⁴². Aynı şekilde, aynı kurumda, farklı statülerde çalışanların aynı işi yapmaları halinde dahi, aynı brüt kazançlar sağlaması yaygın bir sorundur. Bir örnek olarak, DDY'nda ilokul mezunu odacı, memur statüsünde hizmete girmişse 1800 TL ile işe başlamakta, işçi statüsünde ise 2664 TL almaktadır⁴³.

Bir de, bazı memur gruplarının reel gelir düzeyi, memurların genel ücret eğrisinin altına düşmek gibi çok dikkate değer durumlarla da karşılaşmıştır. Bu konuda en çarpıcı örnek, üstelik Türk İdaresinde farklı bir yeri bulunan valilerin durumudur ve kaymakamların bile gerisinde bırakılmışlardır.

41) id, 105, 153, 157, 162; Yapılan bir incelemeye göre, "gerçek memur maaşları 1978'de net üzerinden de, brüt üzerinden de 1970'deki düzeylerinin altına düşmüştür. Düşüş, net ve gerçek maaşlarda % 33, brütte ise % 21 oranlarında olmuştur. Oysa, aynı dönemde kişi başına millî gelirin % 39 oranında artmış olduğunu biliyoruz." C. TALAS : Memurlara da Sendikalaşma Hakkı Tanınmalı (Milliyet, 28.8.1979; s. 2).

42) ALPAY : n. 9, 112.

43) ibid.

TABLO XV⁴⁴

Yıl	Vali	Doktor	Mühendis	Albay	Kaymakam
1929 (Endeks)	100	100	100	100	100
1938	177	176	177	176	177
1945	57	198	96	93	83
1946	86	239	152	153	184
1953	112	273	192	151	196
1961	96	222	179	205	166
1971	102	316	238	293	317
1975	103	331	273	339	268

Özellikle, 1961'de, kaymakamın reel geliri bile % 66 yükselme kaydederken valininin düşmesi, 1970-75'de öteki gruplarda % 140-240 artış gerçekleşirken, valilerin % 2 ve 3'de kalması, aylık sorununun ne boyutlara gelebileceğini ve geldiğini, anlamlı surette kanıtlamaktadır.

Bir başka anlamlı ve de sürekli olgu da, tabandaki bazı memurların aylıklarının **asgarî işçi ücretinin altında** kalmaktan kurtulamaması ve uygulanan giderim yoludur. Şöyle ki, 1970 Ağustosunda yürürlüğe giren 1327 sayılı kanunla saptanan Gösterge Tablosu ile 7 kat sayı devam ediyordu. Ancak, 1972'nin Ekim ayında, işçilerin asgarî ücreti Ankara'da 705 TL olarak saptanınca, 16'nci derecenin bazı kademeleri ile 15/1'deki 50 binin üstünde memur bu limitin altında kalıyordu. (16/1:490 TL'dan 16/7 ve 15/1 : 700 TL'ya kadar).

Daha sonra 1974 Ocağında Gösterge Tablosunun değiştirilip, katsayının da 8'e çıkarılmasına ve 16'nci derecenin kaldırılmasına rağmen, Temmuz 1974'de, asgarî ücretin 1200 TL yapılmasıyla, bu kez, 15'nci derecenin ilk beş kademesi az önceki açmazla karşılaşılıyor ve kısır döngü bitmiyordu. Nitekim, 1975 Martından geçerli olarak hem Gösterge Tablosu değiştiriliyor, hem de katsayı 9'a yükseliyor, fakat Haziran 1976'da asgarî ücret 1800 TL olunca, 15'nci derecenin son kademesi dışında tümü ve 14'ncü

44) Ç. ARUOBA : Bürokrat Kesim İçindeki Mülki Amirlerin Yazgısı: Görelî Gelir ve Statü Gerilemesi, **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği**, 88 (T. İdareciler Der. Yayını, 1976).

derecenin de ilk üç kademesinde bulunan **100 bin civarındaki memurun** aylığı (15/1 : 1440 TL'dan, 15/8 ve 14/3 : 1755 TL'ya kadar) asgarî ücretin altına iniveriyordu⁴⁵.

Az önce kısır döngü olarak tanımladığımız bu süreç devam ettikten başka, 1973'de 8 numaralı KHK ile getirirlen iğreti çözüm, yani memurun aylığı ile asgarî ücret arasındaki farkın memura verilecek "tazminat" la giderilmesi usulü de (DMK, md. 146) sonunu sona erdirmemektedir. Çünkü, bu defa, öğrenim derecesi ve/veya hizmet süresi eşit olmayan onbinlerle memur aylık yönünden eşitlenmiş yahut çok yaklaştırılmıştır. Şöyle ki, 1976'da, asgarî aylık 1800 TL'ya tamamlanınca, ilk okul ile orta okul mezunu yeni girmiş, bir yıllık ilk okullu ile sekiz yıllık ilk okullu, hattâ üç yıllık orta okullu memur aynı aylığı alır olmuş; bir yıllık ilk okul mezunu ile bir yıllık lise mezunu memur arasındaki, Gösterge Tablosuna göre 540 TL olan fark, 225 TL'ya düşmüştür. 1979 yılının başlarında, asgarî ücretin yeniden saptanmasıyla (5400 TL) birlikte, 15'nci derecenin sekiz, 16. derecenin de ilk dört kademesi (4800-5360 TL) tekrar aynı akibetle karşı karşıya gelirken, bir önceki cümlede değindiğimiz iki memur arasındaki Gösterge Tablosuna göre 800 TL olan aylık fark 240 TL'ya iniyordu⁴⁶.

Böylece, "Genel Görünüm"ün sayılarla görüntüsünü, edinme olanağı bulabildiğimiz rakkamlarla çizerek, Türk yönetsel nüfusunun nicelik ve niteliği bakımından yeterli bir kanıya ulaştıracak kapsam ve içerikte verdikten sonra, Genel Görünümü tamamlamak üzere, konunun başka bir boyutuna ve önemli bir soruna geçiyoruz.

45) TOZAN-CEVAN : n. 38, 162-165; İşçi asgarî ücreti-memur aylığı ilişkisindeki bugünkü durumun göze batıcı yanı, geçmişe bakıldığında daha da barizleşmektedir. Şöyle ki, 1963-68 yıllarında en düşük memur aylığı asgarî ücretin (% 50; % 35; % 50) üzerindeyken (270/405; 300/405; 300/450); memur lehine fark, 1969 yılında, % 15 memurlar aleyhine dönmeye başlamış ve 1974'de (1200/1000) % 16.7; 1977'de (3300/1800) % 43 ve 1979'da (5400/4800) % 11 oranında devam edegelmiştir. ...S. KANTARCIOĞLU : Asgarî Ücret ve En Düşük Memur Aylığı, Türkiye İktisat Gazetesi, 13.12.1979.

46) Son yıllarda anılan derecelerdeki memurlar önceleri 600, şimdi 1500 TL yan ödeme alıyorsa da, bu miktar yukardaki hesaplamanın dışında tutulmaktadır; BOZKURT: n. 13, 197.

I.B REFORM GİRİŞİMLERİ

(I.B.1) Devlet Memurları Kanunundan Önceki Dönem

1965 yılında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunuyla noktalanan personel reformu, gerçek anlamını, bu harekettten önceki yıllarla birlikte incelendiğinde kazanmaktadır⁴⁷. Cumhuriyet'in kuruluşunda, vasıflı insan gücü, uzun savaşların sonunda çok azaldıktan başka, yeni rejim, yüklendiği kamu hizmetlerini devir aldığı mevcut Osmanlı bürokrasiyle yürütmek zorundaydı ve Devlet kadrolarında bilgili, ehliyetli, tecrübeli memur yeter sayıda değildi⁴⁸. Bu itibarla, genç Cumhuriyet'in devrimleri, kuruluş ve kalkınma faaliyetlerini yürütecek personeli ve personel rejimini, böylesine olumsuz koşullar altında kurmak yolunda büyük ve önemli adımlar atmış olmasına rağmen, başlangıçtaki az önce değindiğimiz temel ve yapısal olumsuzluk, Türk bürokrasisini ve yönetimini bugün dahi etkileyen unsurlardan biri olmuştur. Öte yandan, "Cumhuriyetin ilk yıllarında Devlet memuriyetinin itibarını ve cazibesini korumak için gösterilen hassasiyet, hem personel rejimini kuvvetlendirmiş, hem de yeni Devletin kuruluş çalışmalarında idarî kadronun faydalı yardımlarını temine hizmet etmiştir. (An-

47) "Türkiye'de kamu personelinin statüsünün sağlam esaslara bağlanması sorunu(nun) ... Cumhuriyet döneminin ötesine uzanan uzun bir tarihi vardır." **İdarî Reform Danışma Kurulu** : n. 2, 156.

48) H. Ş. ADAL : **Kamu Personel İdaresi**, 117, 140 (İstanbul, 1968); "Cumhuriyet idaresi, İmparatorluktan, o günkü şartlara göre daha yetersiz ve düzensiz bir personel rejimi devraldı. On-oniki yıl içinde dört kanlı savaş geçiren memleketimiz, bilgili, yetişmiş ve enerjik kuşaklarını harp meydanlarında kaybetmişti. Elimizde ... pek mahdud aydın insan gücü kalmıştı. ... Yeni Devlet, bürokrasiyi olduğu gibi devir almıştı." id, 38, 41; Bakınız, BALTA : *İnfra*, n. 141, 73; M. HEPER : **Türk Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, 70 (Boğaziçi Ün. Yayını, 1977).

cak) Kurtuluş Savaşında bir çok yokluklar ve maddî ızdıraplar karşısında iyi bir imtihan vermiş, Atatürk İnkilâplarının uygulanmasında sadakatle ve şuurla hizmet etmiş olan Devlet personeli daha sonra, II. Dünya Savaşında maddî sıkıntılar içinde bocalamış, demokratik rejime geçişte partilerin ve partililerin devamlı gadrine uğramış, hayat pahalılığı karşısında ezilmiş, itibarı zedelenmiştir.”⁴⁹ Bu satırlarda değinilen olumlu unsurlar, Türk bürokrasisini güçlendirici sürekli etki yaparken⁵⁰ olumsuz unsurlarda personeli ve personel rejimini bozucu rol oynamış; her ikisi de 1965 öncesine ve hattâ bugünlere yansıyan faktörler olarak belirmiştir.

Bir başka kesit alınca, “Devletin yeni hizmet alanlarına girmesi, yeni işlevler edinmesiyle ve bunların göreceli ağırlıklarının artması nedeniyle yönetsel yapının değişmesi”⁵¹ göze çarpmaktadır. “Teknik hizmet gören kurumların sayısı ve hacmi artmakta, yüksek yönetim görevlerine Siyasal Bilgiler ve Hukuk çıkışlıların yanında mühendis ve teknik eğitim görmüş kişiler getirilmeye başlan(mış) ... Çoğunluğu mühendis veya yurt dışında işletmecilik öğrenimi görmüş kişiler olan bu yeni tür yöneticiler, sayıca artmakla kalmamış, farklı öncül ve değerleriyle geleneksel bürokratik değerlerin rol ve etkinliğini azaltmışlardır. ... Öte yandan, bürokratik kadrolar yeni edinilen işlevlerin gereği olarak, artık teknik elemanlarca doldurulmakta...”⁵²

“1950 sonrasının en önemli özellikleri, 1940’larda beliren bazı eğilim ve gelişmelerin (hekim ve mühendislerin memurluk sistemi içindeki statü merdiveninin basamaklarına yönelmesinin) hız kazanması, yıllardır Devlet memurluğu sistemine yön vermiş olan

49) ADAL : n. 48, 142 ve 141; Ayrıntılı açıklama için : id, 42, 48-49, 51-53.

50) “Devlet personeli, kamu idaresinin prestij sahibi bir hizmetlisi ve karlı yer sahibi bir üyesi olmak arzusunu her zaman hissetmiş ve istemiştir. Bu konuda TODAİE’de Başmüşavir olarak çalışan Fransız uzman Chailoux Dantel ... şu fikirleri leri sürmektedir: “...memur ve hizmetliler, Devletin sadık hadimleri olarak, vakar ve haysiyetlerini kırmıyacak şekilde muamele görmek istemektedirler ki, bu da onların en sarıh bir hakkıdır.” id, 142.

51) G. ŞAYLAN : Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Eğilim : Siyasal Yönetişel Yapı Bütünleşmesi, **Türkiye’de Mülki İdare Amirliği** 49 (T. İdareciler Der. Yayını, 1976).

52) id, 49-50.

ilke ve değerlerin yıkılmağa başlaması ve sistem içindeki çeşitli iş ve mesleklerin göreceli değer ve önemlerinde büyük dalgalanmaların görülmesidir. 1950-60 dönemine damgasını vuran ve statü değeri en yüksek hızla gelişen mesleğin 'mühendislik' olduğunu (söyleyebiliriz). ...Hekimlik de, 1950 sonrası dönemde ücret, statü ve genel saygınlık açısından hızlı gelişmesini sürdürmüştür.⁵³ 1960'a gelince, bu kez statü ve maddî durum bakımından subaylar, üniversite profesörleri, Devlet İstatistik Enstitüsü ve Devlet Plânlama Teşkilâtı personeli gelişme gösterirken mülkî idare âmirleri sürekli gerileme kaydetmiştir⁵⁴.

Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle birlikte birtakım yeni uygulamalar, özellikle tarım ve ticaret kesimlerindeki gelişme çok hızlanmıştır. "Bu koşullarda, Devletin denetimini elinde tutan siyasal örgütün tüm Devlet olanaklarını kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda kullanmak istemesini de doğal karşılamak gerekir. ... Bütün bu gelişmeler yönetsel yapıyı... önemli ölçüde etkilemiştir. ... Bunlardan birincisi, yönetim aygıtının giderek özerkliğini yitirmesi, ocak ve bucak başkanlarında simgeleşen yeni yerel siyasal güçlerin ön plana çıkmaları ve buna bağlı olarak da, tüm bürokratlar(ın) ... gelir ve statü bakımından gerilemeleridir. ... (Nitekim) Hükümet de memur güvencesini yok edecek biçimde atama, yer değiştirme ve görevden uzaklaştırmalarla bürokrasiyi yola getirmenin yollarını arıyordu."⁵⁵

Memurlarda sürekli sorun yaratan, personel rejimini ve reform ihtiyacını zorlayan bir alan da malî haklardır. Ekonomik, sosyal ve siyasal yapıda ve yaşamda meydana gelen önemli olay ve değişiklikler, kamu personelinin malî haklarına yansımaktadır. Ayrıca, bu yansımada, belirli gruplar belli koşullarda daha fazla tatmin edilirken, diğerleri daha azla yetinmek zorunda bırakılmaktadır⁵⁶. Örneğin, 1939'larda çeşitli memur grupları arasında "belirli bir denge" görülüyordu. Müsteşarla, orgeneralde, birinci derecede yarığla profesör malî haklar bakımından hemen hemen aynı düzey-

53) - ARUOBA : n. 44, 81-82.

54) id, 83.

55) ŞAYLAN : n. 51, 47, 48.

56) TOZAN-CEVAN : n. 38, 6.

deyken, denge, giderek bozulmağa başladı. Türk Silâhlı Kuvvetleri de 1960'lara kadar memurlarla aynı düzeydeyken, 1960'dan sonra aylık, ek gösterge, yan ödeme yönünden daha tatminkâr düzeye çıktılar. Yargı mensuplarıyla üniversite öğretim üyeleri de benzer gelişme gösterdi. 3659 sayılı kanunla, KİT personeline, 1939 yılından itibaren farklı statüye sokulup malî yönden ayrıcalıklar tanınmış ve bu politika sürekli izlenmiştir. Bu yüzden de, bir yanda huzursuzluk, öteyanda, zaman zaman belirginleşen bazan yavaşlayan ölçüde, fakat her dönemde Bakanlıklardan ve katma bütçeli kurumlardan KİT'lere memur akışı olmuştur. Öteyandan maaş rejiminin bir türlü reel rakkamlardan oluşturulaması, yetersiz kalması nedeniyle, bazı meslek grupları, hemen her dönemde, fırsat ve imkân buldukları oranda doğrudan ya da dolaylı biçimde, personel rejimini düzenleyen genel yasaların dışına çıkıp, kendi özel rejimleri içinde çalışmayı yeğlemiş ve başarmıştır. Böylece, memurlar arasında statü farkı ve parasal denge-sizlik barizleşmiştir. Özellikle 1950-60 yıllarında, siyasal koşulların elverişliliğinin de desteğiyle "kurumlar arasında güçlü bir rekabet" cereyan ediyor. Bazı kurumlar, yasalarla, kendi personeline ikramiye, tazminat, tahsisat adı altında çeşitli ek maddî olanaklar sağlıyordu. Ayrıca, mühendis, mimar, kimyager, jeolog gibi teknik elemanlarla, yüksek öğrenimli işletme uzmanlarına, Bakanlar Kurulunca, birinci derecenin % 20-40 üstünde aylıklı kadrolar tahsis ediliyordu. "Yevmiyeli Teknik Personel" kategorisi yaratılıyor ve bir süre sonra teknik niteliğe sahip olmayan veya teknik işlerde çalışmayanlar da bu statüye sokuluyordu; çünkü, baremiçi memurla yevmiyeli teknik personelin aylığı arasındaki fark, tavanda % 65 ilâ % 101,6'yı buluyordu⁵⁷.

Önce 1930 ekonomik bunalımı, sonra II. Dünya Savaşı, malî sıkıntılar, bütçe darlığı, daha sonra durmayıp devam eden hayat pahalılığı, aylık rejimini alt üst ediyor, buradan personel rejimine sığıyordu. Maaşların doğrudan ve dolaylı arttırılmasına rağmen, aylık-fiât dengesi sürekli memurların aleyhine bozuluyordu ve düzeltilemiyordu. Öyle ki, 1950-60 döneminde, en alt dereceden giren bir memurun, endekslere göre o tarihteki asgarî geçim düzeyi olan 357 TL'ya ulaşabilmesi için altıncı dereceye yükselmesi,

57) id, 209-211, 65, 68, 73, 99.

yani 24 yıl geçmesi gerekiyordu; başka bir deyişle, alttan sekiz derece asgarî geçimin altında aylık alıyordu. Hatta, yüksek memurların satın alma gücü, alt kademe memurlarinkine nisbetle daha çok azalmıştır. Bu olay memurluktan ayrılmayı hızlandırıcı etki yaparken, kalanlar da ek görevi yayma yoluna gitmiştir⁵⁸.

Haliyle tüm bu olumsuzluklar, kamu hizmetlerinin görülmesinde verimi, sürati ve etkinliği düşürmüş, memurlar arasında huzursuzluk yaratmış, yetenekli elemanların memurluktan en tecrübeli, birikimli ve verimli yaşlarında ayrılmasının bir numaralı⁵⁹ nedeni olmuştur. Bilhassa, özel sektöre geçme ya da serbest çalışma olanakları arttıkça, bu göç hızlanmış; bu konuda, başı KİT'ler çekmiştir. Ayrıca, ekliyelim ki, personel erozyonunun yanı sıra, aynı işletmeler içinde düzensiz gelir farklılıkları, alabildiğine şişen personel piramitleri, artan personel giderleri, bozulan iş disiplini, her düzeydeki personel alımı ve tayinindeki sapmalar yüzünden⁶⁰ düşen hizmet kalitesiyle birlikte yetenekli personele sırasında az, yeteneksiz bir çoğuna ise yüksek ücret ödenmesi gibi hastalıklar KİT'lerde bir türlü önlenememiş, bertaraf edilememiştir⁶¹. 'İktisadî Devlet Teşekkülleri, çok faydalı hedeflerle çok güçlü bazı 'temel taşları' üzerine kurulmuş olmakla birlikte, zamanla bu hedef ve temellerden uzaklaşmış, merkezî devlet teşkilâtına dâhil devlet dairelerinin bürokratik ve ağır işleyen düzeni içine girmişlerdir. Bu düzen, onların kuruluş hedeflerine de ... temel özelliklere de aykırı düşmüştür. ... İDT'lerinde uygulanan ücret düzeni, zaman içinde maliyetlerin düşürülmesi hedefine yöneltilememiştir. Modern bütçe anlayışı içinde devlet daireleri içindeki uygun olmayan bu tür bürokratik anlayış, kârlı, verimli ve fon yaratır biçimde ça-

58) id, 65, 68, 98; ayrıca, ADAL : n. 48, 191, 86.

59) Yegâne değil; zira, siyasal iktidarın tutumu veya mesleki tatminsizlik de önemli ayrılma nedenleri olabilmektedir.

60) ALPAY : n. 9, 55-56, 76-77.

61) İktisadî Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonunun hazırladığı, 1968 tarihli Genel Raporu göre : "(İDT'lerinde) personel ile ilgili sorunlar : Yüksek kademe yöneticileri arasında devir oranının çok yüksek olması; memur statüsündeki personelin ücret sisteminin yeterli bulunmaması; genellikle iş gücü fazlalığına rastlanması; ... işe almada personelin seçiminin objektif esaslara bağlanmamış olması." AYSAN : n 34, 126.

lışmak zorunda olan İDT'leri için uygun düşmemiştir. ... KİT'lerinin, çeşitli kademelerindeki görevler iyi bir şekilde saptanmamış ve çalışanların performanslarını izlemek için yeterli bir metod geliştirilememiştir. KİT'lerinde genellikle üretim faaliyetlerinin gerektirdiğinden çok sayıda iş gücü kullanılmakta, insan gücü iyi yetiştirilememekte, teknik kadroda tecrübe birikimine olanak vermeyecek kadar sık değişiklik olmaktadır. Atelye, lâboratuvar, saha ve şantiye gibi işyerlerinde genellikle yeter sayıda personel bulunmamakta; büro hizmetlerinde ise, çoğu zaman gerektiğinden daha fazla sayıda teknik insan gücü çalıştırılmaktadır. Ayrıca, vasıflı insan gücü, birimler arasında ve merkezle işletmeler arasında dengeli şekilde dağıtılmamaktadır."⁶².

Biraz da aynı yılların bir başka kesitine, madalyanın öteki yüzüne bakınca şunları görüyoruz:

T. C. İdaresi'nde gerek personel, gerek yönetsel yapı alanlarında yukarıda ana hatlarıyla belirttiğimiz olumsuzluklar cereyan ederken, haliyle, giderek bünyeyi kemirmeğe başlayan bu hastalığı teşhisle kurtulmanın çareleri üzerinde çalışılmağa II. Dünya Savaşı'nın bitimiyle birlikte girilmiştir. 1947 sonlarına doğru Başbakanlığın talebiyle, birçok bakanlıkta "Devlet teşkilâtında rasyonelliği sağlayacak önlemleri" araştıran komisyonlarla, 1948'de muhtelif Devlet daireleri ile Bakanlık Teftiş Kurullarının reform konusunda hazırladığı raporları, yabancı uzmanlarla uluslararası kuruluşların incelemeleri izlemiştir. Bu arada, İçişleri Bakanlığı'nda kurulan karma komisyon, yeni bir memurlar kanunu ön tasarısı hazırlayarak 1948'de Başbakanlığa sunmuştur. Bakanlıkların Tasarı hakkındaki mütalâaları alındıktan sonra, çalışmalar Başbakanlıkta düğümlenmiştir"⁶³.

Yabancı uzmanlardan İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Profesörü Neumark'ın 1949'da Başbakanlığın isteğiyle kaleme aldığı yedi bölümlü "**Devlet daire ve müesseselerinde rasyonel çalışma esasları hakkında rapor**" Türk İdaresi'nin başlıca problemlerini büyük bir deringörülülükle ortaya koyarken "(da-

62) AYSAN : n. 34, 131, 132, 152-153.

63) ADAL : n. 48, 52-53; K. SÜRGİT : **Türkiye'de İdarî Reform** 66 (TODAİE Yayını 1972); **İdarî Reform Danışma Kurulu** : n. 2, 18.

ha önce) hazırlanan bir çok raporda, gerçekleştirilmesi hiç şüphesiz kısa bir müddet içinde mümkün ve tatbik edildiği takdirde önemli faydalar sağlayabilecek olan reorganizasyon teklifleri bulunmaktadır. Ancak, aradan aylar ve hattâ yıllar geçtiği hâlde, mevzuubahis tenkit ve tekliflerin ekserisi nazırı itibare alınmamış ve binnetice tatbikat sahasına konulmamıştır. ... Bütün bunlara ilâveten sayısı düzinelere varan yerli ve yabancı mütehassıslarca hazırlanan ve ekseriya çok değerli olan raporların ya hiç veya yeter ölçüde dikkate alınmadığı ...⁶⁴ nı vurgulamış; kurumlarda lüzumundan fazla m.emur çalıştığı, reorganizasyon ve birleştirme yoluyla memur sayısında tasarrufa gidilmesi, maaş politikasının yetersizliği, odacı gibi memur dilimlerinin çok şişkin olduğu, ayrıca memurların merkezlerde toplandığı, memuriyet unvanlarının çokluğu, lüzumsuz kadrolarla niteliksiz memurların varlığı, hizmet içi eğitim gereği gibi noktalara dikkati çekmiştir⁶⁵.

Bundan sonraki araştırmalar, 1950 Barker, 1951 Martin ve Cush, 1952 Leimgruber, 1959 Birleşmiş Milletler Başmüsaviri Fransız uzman Chailloux-Dantel Raporları, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün ve başka ilgili dairelerin çalışmaları, MEH-TAP Raporu, 1962 D. Personel Dairesi Raporu, 1962 OECD Müşaviri Van Mook, 1962 California D. Personel Dairesi Genel Müdürü Fisher Raporları'dır⁶⁶. Bu araştırmalarda, başlıklardan sıklıkla göze çarpanlar, memur fazlalığı, **kariyer ve liyahaat sisteminin uygulanması gereği**, sınıflandırma, tazminat sisteminin kalkması, aylıkta yürüyen merdiven, merkezî personel dairesi, etüd, araştırma, istatistik, hizmet içi eğitim'dir.

Bu suretle, personel rejiminde yeni yasalarla yeni bir düzenlemeye gidilmesi, personel reformu yapılması noktasına gelinmiş, Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Personel Dairesi, 1962 yılında **Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor** adıyla 213 sayfalık geniş bir çalışma yapıp, mevzuatın ve personelin

64) SÜRGİT : id, 165; ADAL : id, 78-79.

65) ADAL : id, 79-80.

66) Bu çalışmalarla raporlar için bakınız, ADAL : id, 81-91; **İdarî Reform Danışma Kurulu** : n, 2, 18-29; Kamu personeliyle ilgili başlıca kurumsal ve bireysel 14 raporun listesi için, 229-236; SÜRGİT : n. 63, 66-74, 77-91, 99-126, 143-159, 164-172; S. KANTARCIOĞLU : **Devlet Personel Rejimi**, 23-24, 27 (D. Per. D. Yay. 1977).

envanterini çıkartmış, görüşlerini bildirmiştir. Başbakanlık, Ön Rapor'u, kurumlarla kamu oyuna açıklamış, gelen görüş ve düşünceleri Personel Dairesi incelemiş, değerlendirmiş ve **"Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler"** adını taşıyan 48 maddelik öneriler demeti, yeni personel rejiminin temel ilkelerini koymuş; Bakanlar Komitesince tetkik ve Bakanlar Kurulunca benimsenip onaylanmış, 21.5.1963 günlü Resmî Gazete'de yayınlanmıştır⁶⁷.

Devlet Personel Dairesi, kararnameden sonra, Hükümetten aldığı direktif üzerine, OECD uzmanı Roger Gregoire'in da katılmasıyla D. Memurları Kanunu, Belediyeler Personeli Kanunu, İl Özel İdareleri Personel Kanunu, KİT'leri Personel Kanunu ile Emekli Rejimi Kanunu tasarılarının hazırlığına girişmişse de bunlardan sadece birincisi tamamlanıp, 14.7.1965 tarihinde kanunlaşmıştır⁶⁸.

(I.B.2) Devlet Memurları Kanununun Birinci Beş Yılı

Görüldüğü gibi, uzun çalışmaların ürünü olan, "reform" yasası olarak nitelenen ve personel hukukunda yeni yaklaşımlar getiren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, hemen tatbik mevkiine konamadı. Çünkü, DMK, bir anlamda "çerçeve kanun" yapısında bir yasa olup sistemin temelini teşkil eden "sınıflandırma" işini sınıf tüzüklerine bırakıyor; ayrıca, gene sistemin temeli sayılan Genel Kadro Kanununun da çıkarılması gerekiyordu. DMK nda, 36 yerde sınıf tüzüklerine yollamada bulunurken, beş genel tüzük ve 21 yönetmelik, ayrıca her sınıf için ayrı bir tüzük ve "genel eğitim plânı" hazırlanması öngörülüyordu. Kanunun Geçici 1 ve 2 nci maddeleri, kurumların sınıflandırmaya ilişkin çalışmalarla önerilerini iki, kadro tekliflerini de üç ay zarfında D. Personel Dairesi'ne bildirmesini emrediyordu. Öte yandan, Genel Kadro Kanununun hazırlığının bir parçası olarak D. Personel Dairesi'nce tamamlanıp Bakanlar Kurulu'na sunulan teklifte, 76 Kurumlararası ve 156 Kurumsal sınıf tesis edilmiş, yasanın uygulanması için Bütçeye konulan para 470 milyon TL'dan ibaret tutulmuştu ve haliyle yetersizdi⁶⁹.

67) ADAL : n, 48, 91-93; KANTARCIOĞLU : id, 27-34.

68) ADAL : id, 93-95.

69) 1 Amme İdaresi Bülteni, 1-2 (1965); ADAL : id, 95-99; V. ERKİN : Personel Rejimini Geliştirme Çabaları, 4/1 AİD 44-47 (1971).

239 esas, 24 Geçici maddeden oluşan DMK'nın tümü, yukarıdaki çalışmalar da bitirilip Mart 1966'da uygulamaya sokulacaktı; böylece herşey yedi aya sığdırılacaktı. Ancak, yapılması gerekenleri başarmağa, ne kurumların, ne D. Personel Dairesi'nin, ne siyasal, ne de yönetsel kadroların durumu müsaitti. Üstelik, mevcut "personel düzeni" tamamen terk edilecek, yepyeni bir düzene geçilecek, sayısı yarım milyonu aşkın memur sağlıklı biçimde sınıflandırılacak, kadro, aylık intibakları yapılacaktı. Bu arada, KİT, belediye, il özel idare memurları ile T. Silâhlı Kuvvetleri personelinin özel yasaları da hazırlanıp TBMM'den geçirilecektir.

1965'in sonu, 1966'nın başında kendini hissettiren güçlükler, hattâ direnmeler, giderek artmış ve DMK'nın uygulanması çetin bir soruna dönmüş, 1966 Martı'nın gelmesine rağmen yasa kâğıt üzerinde kalmağa devam etmiştir. O yılları ve olanları —uzmanları— şöyle anlatmaktadır:

"Kısa bir süre sonra uygulamada bazı tereddütlerin mevcut olduğu anlaşılmıştır. İlk tepkinin kurumlardan geldiği görülüyor. Herşeyden önce kurumlar hazırlıksızdır. Tereddütlerin giderilmesi için Devlet Personel Dairesi'ne yapılan başvurmalarından tatmin edici sonuç alınamamaktadır. Devlet Personel Dairesinin bu tutumu gün geçtikçe yaygın bir şikâyet konusu olmaktadır. Rehberden yoksun kurumların, bu arada, kendi kendilerine acele ile bir takım sınıf tüzükleri hazırladıkları görülüyor. ...1965 yılı sonları, kurumların mensuplarına daha avantajlı bir 'gösterge' sağlamak için giriştikleri yarışa şahit olmaktadır. ...Kurumlar, Devlet Personel Dairesi karşısına çetin pazarlıklarla çıkmışlardır. Reform uygulamasına hâkim olması gereken Devlet Personel Dairesi'nin bu mücadelede 'insiyatifi' bütünü ile kaybettiği açıkça görülmektedir. Öyle ki, bir ara, Daire, Koordinasyon merkezi olmaktan çok, içinde pazarlıkların yapıldığı, fiatların biçildiği, tâvizleşmelerin cereyan ettiği bir nevi 'borsa merkezi' haline gelmiştir. Olaylar DPD'nin gücünü açacak bir gelişme göstermektedir. Nitekim kurumlar tarafından teklif edilen 400 adet tüzüğün önce Müsteşarlar seviyesinde incelenmesi (Şubat 1966) zorunlu görülmüş ve bu seviyede yapılan sistemsiz çalışmalar sonunda tüzük sayısı 232'ye indirilmiştir. Ortada genel bir memnuniyetsizlik ve güvensizlik havası mevcuttur.... (1966 yılı) Bütçe Kanunu'na konulan bir madde ile fiilî er-

teleme hukuken de teyid edilmiştir.... Erteleme kararı, esasen yavaş devam eden çalışmaları daha da yavaşlatmıştır. Bu sırada Anayasa Mahkemesi'nin bir kararı ...657 sayılı kanunun getirdiği sınıf tüzükleri sisteminin iptalini mümkün kılacak niteliktedir (Resmî Gazete : 8.6.1966). Buna çare bulunması gerekmektedir. Öte yandan çalışmalar geciktikçe tereddütler de artmakta ve siyasî karar makamları üzerindeki baskı şiddetlenmektedir. ... (657'nin birinci yıldönümünde) önce Devlet Personel Dairesi sorumlularının (başkan ve genel sekreterin) değiştirilmesi, daha sonra... kanunu yeniden gözden geçirmek ve gerekli değişiklikleri yapmak üzere... (uzmanlardan oluşan **Dokuzlar Komisyonu** Ekim 1966'da) çalışmalarına başlamış, ancak bir süre sonra çalışmaların istenilen süre içinde sonuçlandırılmıyacağı anlaşılmıştır. Huzursuzluk elle tutulur hale gelmiştir.”⁷⁰

31 Aralık 1966'da kanunlaşan “aylıklara zam”, öteki adıyla memurlara “avans” formülüyle, “reform” yaklaşımının bırakıldığı ve başarısızlığın kabullenildiği anlaşılmaktadır. “Çalışmaların uzaması ve bir türlü bir sonuca bağlanamaması özellikle idarede ve memurlar çevresinde rejimi ıslah hareketine karşı bir güvensizlik hissinin doğmasına ve gelişmesine yol açmış... memurların büyük çoğunluğu, reform düşüncesi bir yana, kanunun uygulanma-

70) C. TUTUM : Türkiye’de Personel Reformu Üzerine Düşünceler, 1/1 AİD 33-35 (1968); “Kanunun uygulama safhasındaki polemiklere, engelleme ve direnme hareketlerine, bu kitabın amacına ve bünyesine uygun bulmadığımız için temas etmedik.” ADAL : n. 48, 99; Ayrıca, bakınız, SÜRGİT : n. 63, 108; 9 AMME İDARESİ BÜLTENİ, 9 (1966); “Böylece, sınıf tüzük tasarıları hazırlanıncaya kadar geçen dönemde sınıflandırmanın, kurumlarla Devlet Personel Dairesi arasında tam bir çekişme ve pazarlık konusu haline dönüştüğünü ve hattâ bu pazarlıkların, tasarıların müsteşarlar toplantısında incelenmesi sırasında da devam etmekte olduğunu görüyoruz. ...Anayasa Mahkemesi kararı, uzun bir şaşkınlık ve bocalama devresinin başlangıcı olmuştur. ... (Sınıf Tüzük tasarıları) Anayasa Mahkemesinin ... kararı ile yürümez hale gelince diğer tüzük ve yönetmelikler de çıkarılamamış, 657 sayılı Kanun işlemez bir halde ortada kalmıştır. O kadar ki, 1965’den bu yana (1971) kanunun yürürlükte olduğu maddelerine dahi itibar edilmemekte ve örneğin Danıştay’a intikal eden dâvalar dolayısıyla verilen kararların çoğunda bu kanunun bir tarafa bırakıldığı ve mevcut diğer kanunlara göre işlem yapıldığı görülmektedir.” V. ERKİN : id, 46.

sını, gittikçe artan hayat pahalılığı karşısında, daha iyi ücret imkânlarına kavuşma ümidiyle beklemekte, bu konuda çok erken yapılan... vaatlerin yerine getirilmesi için sabırsızlanmaktadır. ...Siyasal çevreler reforma elverişli bir kanunun yeni iktidara devredildiğini, ancak onların bunu uygulayabilme basiretini bir türlü gösteremediğini ileri sürerek meseleyi siyasî bir rekabet konusu yapmakta, buna mukabil, yetkililer... kanunu savunmakta, henüz ne yapılacağı bilinemezken, uygulayacağız iddiasını kuvvetle ileri sürmektedir. — Gelişmekte olan sendikalar ve meslek teşekkülleri de bu ortamı bir bakıma kendilerini tanıtmak ve kabul ettirmek için çok elverişli görmüşler, gün geçtikçe seslerini daha çok duyurmağa başlamışlardır. — Çalışmalar bu çalkantı içinde elden ele geçmiş...⁷¹

Bu arada, Dokuzlar Komisyonu, 1967'de D. Personel Dairesi danışması Profesör Grégoire'la da görüşmede bulunmuş ve hazırladığı yasa tasarısını Daire'ye sunmuşsa da, "yetersizlik" nedeniyle reddolunmuştur. "1967 yılı yaz ayları Devlet Personel Dairesi'nin ümitsiz çırpınışları ile geçmiştir. Komisyon raporunun reddi üzerine Daire, kendi dışından görevlendirdiği iki uzmana yeni bir değişiklik tasarısı hazırlatmış, ancak bu da önceki gibi Devlet Personel Hey'etince reddedilmiştir. Bundan sonra yapılan çalışmalar kalın bir sis perdesi ile örtülüdür. Bu yılın en büyük özelliği, sorumluların en az konuştukları bir yıl olmasıdır."⁷²

1968 Martı'nda, DMK uygulaması bir kez daha ertelenirken, D. Personel Dairesi, Dokuzların tasarısını esas alan bir tasarıyı Hükûmete sunmuştur. Ancak, Bütçe Kanununda yer verilen erteleme hükmünü Anayasa Mahkemesi 28.2.1969'dan geçerli olarak iptal etmiş (RG: 21.2.1963-13133); bunun üzerine 1127 sayılı kanun çıkarılarak, 657'nin malî hükümlerinin, Genel Kadro Kanununun yürürlüğe girmesine kadar ertelenmesi sağlanmıştır⁷³.

Bir taraftan yukarda açıkladığımız çalkantılar, öte yandan D. Personel Dairesi'nin hem Hükûmetin, hem memurların güvenini

71) ERKİN : id, 46-47.

72) TUTUM : n. 70, 35; SÜRGÜT : n. 63, 108.

73) İ. DEMİR : *Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50'nci Yılında Devlet Memuru*, 113 (D. Der. D. Yayını, 1973).

kaybettiği yargısı, bürokrasi içi güçler dengesi ve D. Personel Dairesi'nde bile "Biz ne yaparsak yapalım, mesele sonunda paraya dayanacaktır; parayı (1966'da 1.5; 1971'de 8 milyar TL) verecek olan ise Maliye Bakanlığıdır. Bu itibarla onların bu konuda söz sahibi olduğunu kabul mecburiyeti vardır."⁷⁴ şeklindeki gerçekçi ve teslimiyetçi yaklaşımı sonunda iki önemli noktaya gelinmiştir. Birincisi, "657 sayılı kanunun uygulama olanaklarının sağlanması için gerekli değişiklik tasarısının hazırlanması ile Maliye Bakanlığı" görevlendirilirken⁷⁵, "Maliye Bakanlığı, bir bakıma Devlet Personel Dairesi'ni de bir tarafa iterek işe ağırlığını koymuştur."⁷⁶ İkincisi, "reform" artık kesinlikle söz konusu değildir, bu konu kapanmıştır. Bütün sorun ve amaç, kaldırılan mevzuatın yerini alan bir yasanın, kaldırdığı yasalar kadar işlemlerini, mevcut koşullar altında mümkün kılmaktır; özetle, yasal düzenleme boşluğunu acele doldurmaktır⁷⁷.

74) ERKİN : n. 69, 47; D. Personel Dairesinin "kuruluşunda düşülen hata bugün daha iyi anlaşılmaktadır. Başlangıçta, Devlet Plânlama Teşkilâtı'nın kuruluşuna gösterilen dikkat ve özen Devlet Personel Dairesi'nde de gösterilmiş olsaydı, bugün karşılaşılan teknik güçlüklerin büyük bir kısmı önlenebilirdi." TUTUM : n. 12, 22.

75) DEMİR : n. 73, 113.

76) ERKİN : n. 69, 47; SÜRGÜT : n. 63, 108, 124; "Ancak yaklaşım temelinden hatalıdır. Zira bir kuruma ait görevin gereği gibi yerine getirilememesi o görevin başka bir kuruma verilmesi için yeter sebep sayılırdı, görevi başkasına devredilemeyecek pek az kurum kalırdı. Böyle yapılacağı yerde, konunun asıl sorumlusu bulunan Devlet Personel Dairesi'nin yeniden düzenlenmesi cihetine gidilseydi ve daha sonra girilecek hazırlık çalışmalarında başta Maliye Bakanlığı olmak üzere diğer bütün kuruluşların yakın işbirliği sağlanmış olsaydı, daha isabetli olurdu. Aradan geçen beş yıllık süre, bu iş için yeter de artardı bile..." C. TUTUM : Yeni Personel Rejimi Üzerine, 3/3 AİD 13 (1971); "(D. Personel Dairesi'nin) gereken biçimde örgütlendirilmemesi ve güçlendirilmemesi (reform alanındaki) gelişmeler üzerinde çok olumsuz etkiler yapmış bulunmakta ve önemli bir sorun olarak ortada durmaktadır." SÜRGÜT : n. 63, 171; Böylece, 1327 sayılı Kanunla "Maliye Bakanlığı, adeta Devlet Personel Dairesi'nin personel stratejisine ortak olmuştur. Hatta, Devlet Memurları Genel Tebliği adı altında yayınlanan tebliğler, Başbakanlık ya da Devlet Personel Dairesi'nin bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı başlığı ile değil, Maliye Bakanlığı başlığı altında Maliye Bakanlığınca yayınlanmıştır." KANTARCIOĞLU : n. 66, 80.

77) "Devlet Personel Dairesi'nin etiketini taşıyan 657 sayılı kanun, reform

İşte, bu düşünceler, açmazlar, zaruretlér ve kısır döngü ile 1970 Temmuzunda 1327 sayılı yasa Maliye Bakanlığı'nın eseri olarak çıkarılmıştır.

1327 sayılı kanun, DMK'nun sistemini, 70 esas ve geçici maddesini değiştirmiş, 24 maddesini kaldırmış, 4 yeni madde, 5 yeni ek madde, 6 ilâve fıkra ve 37 geçici ek madde getirmiştir; 657'nin 1327'yle değişik yeni hükümlerinin uygulanabilmesi için, 9 tüzük ve 20 yönetmeliğin yapılması gerekmektedir.

DMK'nun macerasının birinci dönemini burada kapatırken, geriye dönelim ve 657 reformunun başarısızlığının nedenlerine bir ilâvede bulunalım.

DMK'nun içeriğinden, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarından, D. Personel Dairesi'nin kapasitesinden de önce, dikkate alınması gereken başarısızlık nedenleri arasında başta gelenleri, mühendis, doktor, öğretmen gibi baskı gruplarıyla, 657 öncesi rejimin avantajlarından yararlanan güçlü bir memur azınlığının direnmesi; reforma yeterince fikrî hazırlık yapılmadan başlanması ve beş yıl boyunca gerektiği derecede benimsenmemesi; D. Personel Dairesi'nin ortak anlayışı sağlayacak çabalar sarfetmek yerine, kurumların güvensizliğine, direncine yol açan vesayetçi tavır takınması, çalışmalarında gizlilik havası izlenimi bırakacak tutuma girmesi,

konusunda daha iddialı, köklü sistem değişikliğinin derhal ve bütünüyle uygulanmasını öngören, ancak pratik güçlükleri ve imkânları hesaba katmayan eksik bir düzenleme idi. Buna karşılık, Maliye'nin damgasını taşıyan 1327 sayılı kanun pratik olmayı, reform düşüncesine tercih eden, 'barem' anlayışının ve uygulama endişesinin ağır bastığı bir düzenlemedir. Kalkış noktaları farklı olan bu iki metnin organik bir şekilde bütünleştirilmesi bu nedenle mümkün olmamıştır." TUTUM: ibid; "(1327) bozulma unsurlarını da kendi içinde taşımaktadır. Düzeni işletecek ve geliştirecek mekanizma üzerinde durulmamıştır. ... Yeni Kanunun reform niteliği zayıftır. Uygulaması gecikmiş ve adeta müzmin hale gelmiş bir kanunu ne pahasına olursa olsun yürürlüğe koymak endişesinin hakim olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Yeni sistem bu şekliyle kısa sürede değişiklik teşebbüslerini dâvet edecek niteliktedir." TUTUM : id, 28-29; "...1327 sayılı kanunla getirilmek istenen sistemin gerek parlamentoya sunulmasından önce, gerekse parlamentoda karşılaştığı baskılar ve bazı egemen güçlerin müdahaleleriyle sistemin maruz bırakıldığı sakatlıklar..." KURTULUŞ : n. 15/3, 2.

kurumlarla pazarlığı bir yöntem olarak benimsemesi ve sonra yetkileri erozyona uğrarken de bu kez kendisinin bunu olağan karışılması olup⁷⁸, siyasal istikrarsızlık da kayda değer olumsuz bir etmendir. 27 Mayıs 1960'ı izliyen yıl, idarî reformların başlatılması için olumlu bir ortam yaratmış, D. Personel Dairesi bu dönemde kurulmuşsa da, ömrü uzun olmamıştır. 1961 seçimleriyle birlikte koalisyon hükûmetleri birbirini izlemeğe başlamış, 1970'e kadar 4 Başbakan, 9 Hükûmet göreve gelmiştir. Böylece, toplam on yıla yakın sürenin ilk beş yılında koalisyon hükûmetleri, personel reformunu gereken siyasal ilgi ve destekten yoksun bırakmıştır. 1965-1970 dönemi, iktidarda tek partinin (Adalet Partisi) bulunmasına rağmen, siyasal yönden önemli gelişme ve çalkantılar ve siyasal gerginlik içinde geçmiştir⁷⁹. 657'yi değiştirme girişimlerinin bu zaman dilimine rastlaması, ayrıca şanssızlıktır ve reformda başarısızlıkta hayli önemli bir rol oynamıştır.

(I.B.3.) Devlet Memurları Kanununun Uygulanmaya Başlanması

657'yi başarısız kılan etmenleri, 1327 birden ortadan kaldıracak değildi. Zaten, DMK'nun yanısıra çıkması gereken belediye ve il özel idaresi ile KİT'leri memurlarına ait kanun çalışmaları da sonuçsuz kalmıştı.

Anayasa Mahkemesi'nin kararından sonra sınıf tüzükleriyle düzenlenmesi öngörülen konulara ait hükümlerle sınıflandırma ve Gösterge Tablosu kuşkusuz yasayla gerçekleştirilmek, yasası çıkmıyan kurumlar da olabildiğince DMK şemsiyesi altına alınmak gerekiyordu. 1327 bunu sağladı; intibaklar yapıldı; ancak "kanunun uygulanmıyan hükümleri uygulananlardan fazladır. ...yan ödemeler düzeni bir esasa bağlanamamış ve uygulamaya konulamamıştır... Torba kadrolar makulün hududunu zorlayacak biçimde gelişi güzel olarak dağıtılmış ve kontrol altına alınamamıştır.... Öte yandan, mevcut rejimden kopma eğilimleri açıkça görülmektedir. Getirilen personel rejimi sanıldığığının aksine kamu personelini tatmin etmemiştir... Hizmete alma ve terfi ile ilgili hükümler, pratik

78) Bakınız : KANTARCIOĞLU : n. 66, 40; TUTUM : n. 70, 35-40.

79) TUTUM : n. 12, 22.

güçlükler dolayısıyla uygulanamamaktadır... Sınıf sistemi işe yaramaz haldedir... İntibak hükümleri ve özellikle uygulaması sistemi temelinden sarsmıştır. Uygulamada yapılan hatalar ve adaletsizlikler kamu personelinin reforma olan güvenini yok etmiştir. ... Devlet Personel Dairesi varlığını güçlkle sürdürür bir daire durumuna gelmiştir... (Maliye Bakanlığı ile) arasında bir koordinasyon sağlanamamıştır. ... Boşluk ve tereddütlerin giderilmesi için kanunda öngörülen Bakanlar Kurulu mekanizması etkin bir şekilde işletilememiştir. Personel rejimi uygulaması tam anlamıyla sahipsiz kalmıştır. ...1327 sayılı kanun, orijinal kanunun % 55'ini değiştirmişti. Bu kez hazırlanan üçüncü değişiklik tasarısı ise mevcut kanunun % 40'nı değiştirmektedir. ... Mevcut rejimde görülen âcil ve açık aksaklık ve haksızlıkların vakit geçirilmeksizin düzeltilmesi gerekir. ... Yapılacak düzeltmeler, sadece mevcut rejimi işletecek ve bir bakıma soluk alma olanağını verecek nitelikte olmalıdır."⁸⁰.

Anayasanın 64 ncü maddesinde 1971 yılında yapılan değişikliklerle, Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile düzenlemelerde bulunmak yetkisine kavuşan Bakanlar Kurulu, 23.5.1972 tarihli 1589 numaralı Yetki Kanununa dayanarak, DMK'nu, bu kez KHK'lerle değiştirmek cihetine gitmiş, daha doğrusu kötüleşen koşullar karşı-

80) **İdarî Reform Danışma Kurulu** : n. 2, 157-159; "1327 sayılı kanunun kabulünden bu yana geçen sürede çalışan personelin intibak yolu ile elde etmeye uğraştıkları haklı - haksız çıkarlar ve tek ücret rejimini benimsemiyen bazı meslek gruplarının şikâyet ve baskıları ön plâna alınmış..." KURTULUŞ : n. 15/3, 2; Hareketli kadro sistemi istenilenin tersi sonuç vermiş; yan ödemeler personelin huzursuzluğunu ve hizmette verimsizliği kaçınılmaz hale getirmiş; meydana gelen kadro yağmasının hangi kötü uygulamalara, yolsuzluklara nüfuz sulistimallerine yol açtığını bilmek olanaksızdır; ilk dört dereceye giren kadroların kolaylıkla alınması ve atama uygulaması, personel rejiminde tamiri olanaksız hasarlar meydana getirmiştir; her geçen gün karmaşık intibak oyunları ile koparılan her hak daha geniş bir kitleyi harekete geçirmiş, yeni personel rejimi içinden çıkılmaz hale sokulmuştur; reformun temel ilkelerinden olan **liyakat sisteminin işlemesi çeşitli biçimlerde engellenmiş, verimi çok düşük fakat maliyeti çok yüksek bir bürokrasi doğmuştur.** KURTULUŞ : n. 15/3, 6, 9, 10-12; "Durum, 657 sayılı kanunun bütünü ile yürürlükten kaldırılarak eski rejime dönme ve malî yönden ortaya çıkacak boşluğu belli bir oranda yapılacak araştırmaların sonucuna bırakma önerilerinin önemle ileri sürülmesine neden olacak kadar ciddidir." SÜRGİT : n. 63, 181; Bakınız TUTUM : n. 76, 14, 28.

sında mecbur kalmıştır. Ayrıca, ekonomik yönden 1970 devalüasyonu 1327 ile maaşlara getirilen göreceli ferahlamayı, gerçekte değer taşımaz hale çevirince, bunalım daha da yükselmiştir; 1327'nin yarattığı sızlanmalar, haksızlıklar, eşitsizlikler ve sorunlarla birlikte⁸¹.

İki yıllık dönemde, Hükûmetler,KHK yetkisini 12 defa kullandı ve DMK, KHK yöntemine başvurulmuş ilk ve yegâne yasa oldu 1970'in birinci yarısında.

Aralık 1972'de, 2 sayılı KHK ile, 657'nin esas maddelerinden 59'u (% 22,4'ü), 1327 ile eklenen 38 Ek Geçici maddesinden 21'i (% 55,2'si) değiştirildi; dokuz Ek Geçici madde eklendi ve 16 madde kaldırıldı. Böylece, uygulamaya konuluşundan bir yıl sonra DMK, orijinal şeklinden, ssiteminden önemli bir ölçüde daha uzaklaşmış oldu.

KHK 2'yi, 1973 Mayıs, Eylül ve Ekiminde, 5, 7 ve 8, Ocak, Mayıs 1974'de 9 ile 12 numaralı KHK'ler izledi. Bunlardan sadece KHK 12 ile, DMK'nun ana maddelerinden 47'si (% 19,6), Ek geçici maddelerinden 18'i (% 34) değiştirilirken, 4 ana, 5 Ek geçici madde kaldırılıyor ve 4 yeni madde ekleniyordu.

Ancak, 657'nin serüveni henüz bitmiş değildir. Çünkü, KHK 2'nin yürürlüğe girmesinin üzerinden iki yıl, KHK 12'den de 7 ay geçmesine, Anayasanın 64 'ncü maddesinin Resmî Gazete'de yayım günü TBMM'ne sunulma ile yasama organında diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülme ve sonuçlandırılma buyruğuna rağmen, 1974 yılı sonunda görünüm şuydu.

Sunulan on iki KHK'den sadece birincisi TBMM'nce ele alınmış, Hükûmetin talebi üzerine, Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 9.10.1972 günlü 143'ncü birleşiminde oya sunularak geri gönderilmesi kabul edilmiş, yürürlükten kaldırılmıştır⁸².

15 Mayıs 1975 günü Yasama organı iki kanun çıkartarak KHK'ler konusundaki hareketsizliğini ve Anayasanın buyruğuyla çatışan tutumunu sona erdirmiştir. Yasa Koyucu, 1896 sayılı kanunla, KHK 11'i yetki dışı çıkarıldığı gerekçesiyle red ve iptal eder-

81) TOZAN - CEVAN : n. 38, 158; KANTARCIOĞLU : n. 66, 68-71.

82) RG : 12.11.1972 - 14359.

ken, bununla bağlantılı olarak KHK 12'nin de Ek Geçici 10'ncu maddesinin (g) bendini de kaldırmıştır⁸³.

Aynı gün 1897 sayılı kanunla, TBMM, KHK 12'nin, 40 maddesini aynen (% 58) 24 maddesini (% 34,8) değiştirerek kabul etmiş, 7 maddeyi de kaldırmıştır.

657'nin bundan sonra karşılaştığı değişiklikler gerek sayı, gerekse içerik bakımından önem taşımamaktadır. Kanunun, TBMM üyelerinin aylık ve ödeneklerine ilişkin 236'ncı maddesi, 1905 ve 2034 sayılı kanunlarla 43'ncü maddesi 2183, Ek geçici 8'nci maddesi 2228 sayılı kanunla değiştirilmiş, 2182 kanuna üç ek geçici madde eklemiştir. Buniardan ayrı olarak, 26.9.1978 tarihli 2171 sayılı Yetki Kanunu⁸⁵, bir yıl süreyle, Hükûmete, 43, 146 ve ek geçici 20'nci maddelerde tasarruf olanağı tanımış ve buna dayanarak çıkartılan 14 numaralı KHK⁸⁶ ile Gösterge Tablosu ve MEYAK hükümleri yeniden düzenlenmiştir.

1979'un sonunda, yani uygulamaya geçilişinden dokuz, çıkışından on dört yıl sonra, orijinal metni 263 maddeden oluşan DMK'nun, 109 maddesi (% 41,4) ilk şekliyle, 112'si (% 42,5) değiştirilmiş olarak yürürlükte; 48 maddesi (% 18,2) kaldırılmış, 6 ana madde eklenmiştir. Öte yandan, toplam 263 maddeden 59 madde (% 22,4) bir, 35 madde (% 13,3) iki, 9 madde (% 3) üç, 8 madde dört, 5 madde beş, bir madde altı, bir madde yedi defa değiştirilmiştir. Ayrıca, 263 maddelik orijinal metne, 56 ek geçici madde ilâve edilmiş (% 66'sı 1327, % 17,8'i KHK 2 ile) olup; bunlardan 24'ü (% 42,8) aynen, 29'u (% 51,8) değiştirilerek yürürlüğünü muhafaza ederken, 13'ü ise kaldırılmıştır.

DMK'nun temel hükümlerinin bazılarını oluşturan kapsam maddesi üç, istihdam şekilleri beş, sınıflara ilişkin 36 ncı madde

83) RG : 22.5.1975 - 15243; Daha sonra Anayasa Mahkemesi, 14.10.1975 gün, K : 198 sayılı kararıyla, KHK 11'in, öteki KHK'lerden önce ele alınıp görüşülmesinde Anayasaya aykırı cihet bulunmadığını bildirdikten sonra, 1896 sayılı kanunun tümünü biçim yönünden iptal etmiştir. (13 AMKD 535).

84) RG : 26.5.1975 - 15247.

85) RG : 29.9.1978 - 16419.

86) RG : 25.10.1978 - 16445.

yedi, Gösterge Tablosu altı, istisnaî memuriyetler üç, 68 nci madde dört, kurum ve yer değiştirme konusundaki 74 ve 76 ncı maddeler beş ve üç, vekâlet görevi ve aylığı beş defa değişikliğe mâruz kalmıştır.

Böylece, DMK, kendisinden önceki ve yerini aldığı 3656 sayılı kanunun **25 yılda** kırdığı değiştirilme rekorunu, uygulanmağa başlandıktan **beş yıl** sonra egale edip aşmıştır⁸⁷.

Memurların hukukî statüsünün yasa ve KHK'lerle düzenlenmesi konusundaki tabloyu ve tavrı, önemli bir hukukî probleme dikkati çekerek açıklamağa devam edelim: Konunun uzmanlarından Dr. Tutum'un, "Öte yandan, maddelerde değişiklik yapan kararnamelerin TBMM'nde görüşülüp bir karara bağlanmasından önce, aynı maddelerin yine başka bir kararname ile değiştirildiği görülmektedir. ...Hele, aynı maddenin bir kaç kez değiştirilmesi ve her defasında madde numarası aynı kalmakla birlikte muhtevası birbirinden çok farklı metinler çıkması, Yürütmenin o madde ile ilgili olarak daha önce aldığı yetkileri aşip aşmadığı sorusunu dahi akla getirmektedir."⁸⁸ Şeklinde ifade ettiği sorun ve sakıncaya ilâveten, aynı tutum ve davranış şu sonucu da doğurmaktadır: DMK'nun, sadece 1, 11 ve 12 sayılı KHK'lerle değiştirilen hükümleri TBMM tarafından incelenmiş ve kesinleştirilmiştir. Buna mukabil, 657'nin giriş sınavları, atamada göreve başlama, çekilme, disiplin, aylık gibi temel konuları, **şu anda**, yer yer 2,5 ve 8 sayılı KHK'lerin getirdiği hükümlerle düzenlenmiş durumdadır.

87) TUTUM : n. 12, 9; DMK'nda, KHK'lerle yapılan "her değişiklik, bir öncekine ters düşen bir yaklaşıma sahip olduğu için, metnin yapısındaki tutarsızlık da o oranda artmaktadır. Nitekim, bu yüzden metin, bugün birbirine yabancı hükümlerin garip bir karışımı haline gelmiştir. ...Öyle ki, Danıştay, bugün memur hukuku ile ilgili olarak kendisine intikal eden her olayda Devlet Memurları Kanununun ilgili hükmünün yürürlükte olup olmadığını tesbit için uzun inceleme ve araştırmalar yapmak zorunda kalmaktadır." id, 8-9; İki yıllık kararname uygulamasına bakıldığında, "yapılan düzeltmeler ve düzenlemeler ne yönetim, ne de kamu görevlileri açısından doyurucu olmuştur. Düzenlemeler bütünüyle yüzeysel kalmış, sorun çözücü olmaktan çok, sorun yaratıcı olmuştur."

TUTUM : n. 37, 52.

88) TUTUM : n. 12, 9.

Anılan KHK'lerin yürürlüğe girmesinden bu yana, 6-7 yıl geçmesine rağmen bunlar, TBMM'ndeki "karara bağlanma" işlemlerini tamamlamamıştır. Saptadığımız kadarıyla, DMK'nun 1979 Aralık ayında yürürlükteki veya kaldırıldığı bildirilen 66 maddesi bu KHK'lerin eseridir. KHK 12 ve 1897 sayılı kanun bu maddelere değinmediği için, bunlar, sadece Bakanlar Kurulunun iradesiyle yapıp **6-7 yıldır** uygulanan hükümler şeklinde ve Anayasanın öncelik ve ivedilik buyruğuna rağmen, varlığını sürdürmektedir, sürdüreceği izlenimi bırakmaktadır⁸⁹. Bu gibi davranışlar, Anayasanın 64 ncü maddesinin yanında ve ondan önce 5 nci maddesinin Yasama yetkisinin devredilmezliği ile, 117 nci maddesinin "kanunla düzenleme" âmir kuralının küçümsenmesi, dikkate alınmaması, ihmal, hattâ ihlâl edlimesidir; Genel Görünüm'ü çizerken, ön plâna çıkan ve göze çarpan ilginç bir noktadır.

Kaldı ki, KHK ile düzenlemenin, sorunu ağırlaştıran bir boyutu da vardır. Bakanlar Kuruluna tanınan 'iki yıllık süre oldukça uzun bir süredir. İki yıl boyunca memur hukuku askıda kalmıştır⁹⁰. Bu durum, bir yandan büyük bir memur kitlesini huzursuz bir bekleyiş içinde bırakmış, öte yandan da, bir kısım kamu görevlilerini çıkar savaşına sürüklemiştir. Sonuçta kamu hizmetleri, bu durumdan olumsuz bir biçimde etkilenmiştir."⁹¹ Ayrıca gözlemlerden biri de, Hükûmetlerin gerçekten yetenekli ve güçlü teknokratlarla çevrili olmadığı, iki yıl gibi uzun bir sürede kamu görevlileri statüsünü istenilen biçimde düzenleyip ortaya koyamadığı ve bu deneyimin de gösterdiği gibi, hızlı ve iyi düzenlemeler

89) "TBMM'ne sunulan kararnamelerin, Mecliste zaman geçirilmeden incelenmesi önemlidir. Uygulamada, kararnameler Meclislerde genellikle geç ele alınmakta ve bunda Hükümetin etkisi olmaktadır. Bu durum Meclis denetiminden beklenen yararları azaltmaktadır." Ş. GÖZÜBÜBÜYÜK - C. TUTUM : Yasa Gücünde Kararnameler, 8/1 AİD 6 (1975).

90) "Öte yandan, KHK çıkarma yetkisini kullanma süresinin, Kanunda gösterilmesi emredilirken, herhalde bunun nihayet birkaç ay gibi kısa olması düşünülmüş ve istemiş bulunmasına rağmen, anılan yetki kanununda iki yıl gibi çok uzun tutulduğu görülmektedir. ...Oysa Fransa'da, ...bu yetki, ancak iki-üç ay gibi çok kısa süreler için ve çoğu kez belli Başbakan ve Bakanlar Kurulunun işbaşında kalması kayıt ve şartıyla verilmektedir." L. DURAN : Kanun Hükmünde Kararname, 8/2 AİD 7 (1975).

91) GÖZÜBÜYÜK-TUTUM : n. 89, 6.

yapılmamasının başlıca sebebi, siyasal yöneticilerle teknik elemanların çağdaş kamu idaresinin gerektirdiği düzeyin çok altında kalmış olmalarıdır⁹².

Bir diğer gözlem de memur hukukunun düzenlenmesinin, gizli ya da acele ile karar alınmasını gerektiren konular olmadığı; bu tür konuların uzun ve dikkatli çalışmayı ve açık tartışmayı gerektirdiği; oysa KHK'lerin, uzmanlarca gizli olarak hazırlandığı, kurumların görüşünün alınmadığı, kamu oyu önünde ancak yayınlandıktan sonra tartışılabilirdiğidir⁹³. KHK yönteminin "amacına ulaştığını söylemek de güçtür."⁹⁴ Yetki Kanunu, istihdam ve sınıflandırmanın yeniden düzenlenmesi, kıdem ve yetki dengesinin kurulması, eşit işe eşit ücret, hizmette fırsat eşitliği, kadro piramidini sağlama gibi belli amaçlar gütmüştür. İki yıllık uygulama, bu amaçların gerçekleştirildiğini kanıtlayacak nitelikte değildir⁹⁵.

DMK'nun, KHK düzenlemelerinin personel yönetimi bakımından değerlendirmesini, konuyla çok içten ilişkisi bulunan bir başka "yetkili'nin değişik noktaları vurgulayan görüşlerini aktararak tamamlıyalım. ...**Danıştay Başkanı** İsmail Hakkı Ülgen, İdarî Yargı'nın yıllık yorum ve bakışının dile getirildiği "Danıştay Günü" konuşmalarında, DMK sorununu 1973 yılında şöyle açıklıyordu.

Bir anda yirmi bini aşkın dâvaya sebep olduğu ve bütün memur kitlesini ilgilendiren DMK'nun meydana getirdiği huzursuzluğun elan giderilememiş bulunduğu düşünülürse, yıllardan beri bu konuları inceleyp karara bağlayan Danıştayımızın, Hükûmetçe hazırlanan tasarıyı inceleyip düşünce vermesinin değeri ve faydası daha iyi anlaşılır sanırım⁹⁶. Nitekim, Danıştay'dan geçirilmeden 1965 yılında kabul olunan DMK hakkında, Hükûmete, Başkanlığımızca verilen Raporda, Anayasaya, kazanılmış hakların korunması

92) DURAN : n. 90, 19.

93) GÖZÜBÜYÜK - TUTUM : n. 89, 5.

94) ibid

95) id, 5-6; TUTUM : n. 37, 52; "Personel rejiminin kararnamelerle düzenlenmesi yönteminin tekrarlanmaması, gelecekteki düzenlemelerin kapsamlı araştırmalara dayandırılması ve esas itibarıyla kanun konusu yapılması uygun olur." TUTUM : n. 37, 71.

96) İ. H. ÜLGİN : Danıştayın 105'nci Kuruluş Yılı Dönümü Açış Konuşması, 8 Danıştay Dergisi 14 (1973).

ve eşitlik gibi Hukukun Genel İlkelerine aykırı hükümler yanında, diğer çelişkili veya eksik yahut uygulanma olanağı bulunmayan yönlerine de işaret edilmek suretiyle bu kanunun olumsuzluğu hakkındaki görüşümüz belirtilmişti. Bir kaç hükmü dışında, uygulanma olanağı bulunamayıp ertelenmiş olan bu kanun, nihayet ve yeni Danıştay'ın görüşü alınmadan ve ilgili kuruluşlarla dahi gerekli işbirliği yapılmadan hazırlanan 1327 sayılı kanunla değiştirilip islah edilerek yürürlüğe konmuştur... Ancak o günden bu yana (1970-74), çeşitli kuruluşların özel kanunları dışında KHK'lerle yapılan ek ve değişikliklerle, Devlet Hazinesine milyarlarca mal olmasına rağmen, memurların haklı şikâyetlerinin arkası alınmamış ve bu yüzden (1974'e kadar) 46.000'den fazla dâva açılmıştır⁹⁷.

Ve 1980'de, yani 657 sayılı reform yasası on beş, uygulaması da on yaşını doldururken, Türkiye'de personel rejiminde "reform" gereği ve girişimlerinden, mevcut durumun "iyileştirilmesi"nden tekrar söz edilmektedir. Dah önemlisi, 657, orijinal şekli, sistemi ve düşündükleriyle hiç bir zaman uygulamaya konulmadığı gibi, ilerliyen yılların getirdikleriyle, ana noktalarda "geriye dönüş" gayet net ve duraksamasız biçimde gözlenmiş olup, Kamu Yönetimindeki genel ve personel yönetimindeki özel olumsuz gelişmeler nedeniyle bu süreç henüz tamamlanmış da değildir.

97) İ. H. ÜLGEN : 1974 Danıştay Günü Açış Konuşması, 9-10 Danıştay Dergisi 10 (1974); Bu vesileyle bazı rakkamlara da dikkati çekelim. Danıştay'ın işyükü incelendiğinde görülmektedir ki, İdare, özellikle "1970 yılında bu yana her yıl gittikçe artan bir tempoyla bu derecede büyük oranda (yılıda) 50 binin üstünde dâvaya muhatap" olmakta (x); meselâ, 1978 yılında açılan dâvalardan (toplam 64700) % 35,4 (22930) ile memur dâvaları birinci sırayı alırken, vergi dâvaları dışındaki tüm diğer dâvaların toplam sayısına neredeyse eşit olmakta (24400; % 37, 7), tüm vergi dâvaları 17370 rakkamında (% 26,8) kalmaktadır. **Devlet İstatistik Enstitüsü : Adalet İstatistikleri , Danıştay Çalışmaları / 1978** (DİE Yayını, 1979); (x) İ. H. ÜLGEN : **1979 Danıştay Günü Açış Konuşması** 15 (Ayrı bası, 1979).

I.C MEHTAP VE KALKINMA PLÂNLARININ GÖZLEMLERİ

(I.C.1) MEHTAP ve Tamamlayıcı İncelemeler

Kalkınma Plânlarında, kamu görevlileri konusunda yer verilen çarpıcı gözlemleri aktarmadan önce, aynı tarihlerde hazırlanan iki Rapora değinelim.

Bunlardan, Bakanlar Kurulu'nun 13.2.1962 tarihli kararıyla, Merkezi Hükümet Teşkilâtına dahil bakanlık ve kurumlar arasında görev dağılışı tarzını saptamak ve bu dağılışı kamu hizmetlerinin en verimli şekilde yerine getirilmesine imkân verip vermediğini inceleyip önerilerde bulunmak üzere yapılan araştırma sonunda yayınlanan MEHTAP Raporu⁹⁸, Devlet idaresinin başarısının "ehliyetli" personele sahip olmakla mümkün bulunduğunu, bu bakımdan Devlet idaresinin ıslahının, "herşeyden önce" personel rejiminin ıslahına bağlı olduğunu⁹⁹ vurguladıktan sonra, personel yönetimi hakkında bir seri öneri getiriyordu¹⁰⁰.

Ancak, MEHTAP'ın ne ölçüde uygulandığı konusunda on yıl sonra yapılan bir inceleme, olumsuz yanıtlar veriyordu; örneğin, bir koordinasyon ve idarî reform kuruluşu olan D. Personel Dairesi hakkındaki 24 öneriden biri aynen, üçü değişik olarak uygulanmış, 20'si uygulanmamıştır¹⁰¹. Genelde de, İdare'nin, MEHTAP'a büyük ölçüde olumlu tepki göstermiş olmasına rağmen, uygulamâ

98) **Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP 1** (TODAE Yayını, 2. bası, 1966).

99) id, 73

100) id, 73-100.

101) N. DİNÇER - T. ERSOY : **Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması** 56-71, 291-304, 55 (TODAE Yayını, 1974).

çok düşük düzeyde kalmıştır¹⁰². İdarî reform, başsız, sistemsiz, dağınık surette gelişmiş; koordinasyonsuzluk, çelişik uygulamalar, ikilemler ve boşluklar baskın bir nitelik göstermiştir¹⁰³.

Bakanlar Kurulu'nun, bu defa 29.5.1971 tarihli kararıyla kurulan İdarî Reform Danışma Kurulu'nun hazırladığı Rapor¹⁰⁴, kamu personelinin durumuyla sorunlarını, gayet net biçimde ortaya koyuyordu.

Rapor'a göre : Herne kadar kamu personelinin sorunlarının "Cumhuriyet döneminin ötesine uzanan uzun bir tarihi" varsa da, denebilir ki "hiç bir dönemde personel sorunları bugünkü kadar acil bir nitelik kazanmamıştır" ve İdarenin kendisine verilen görevleri yerine getirmede karşılaştığı sorunların belki de en önemlisi personel konusundaki aksaklıklar ve yetersizliklerdir¹⁰⁵. Nitekim:

"Bir çok yöneticide ve personelde, iş görme yerine biçimsel yöntemlere uymak suretiyle içinde bulunulan düzeni sürdürme; inisiyatifini kullanarak girişimlerde bulunma yerine pasif kalma yaygın düşünce ve davranış haline gelmiştir."¹⁰⁶

"...Öte yanda siyasal, ekonomik ve sosyal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, bir ölçüde İdareye güveni sarsan bir takım manevî ve ahlakî zaafaların da yaygınlaşması ve yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, çalışma disiplininin yetersiz oluşu, otorite eksikliği, kanunların uygulanmasındaki fiilî ayrıcalıklar gibi hususlar İdareye gölge düşürmektedir."¹⁰⁷

102) id, 355.

103) id, 354-355.

104) Bakınız, n. 2'ye.

105) İdarî Reform Danışma Kurulu : n. 2, 15.

106) ibid.

107) id. 17; Aynı şekilde, Kamu İktisad' Teşebbüslerinin yöneticilerine yapılan siyasal baskılar ve yöneticilerin sık sık değiştirilmesi, başta gelen eleştirilerdendir. "Hatta, bu baskıyı yapan siyasî kişilerin bizzat kendileri de zamanla bu durumdan şikâyetçi olmaktadır." id, 217; KİT'leri "hukukî bakımdan oldukça bağımsız bir yönetim biçimiyle donatılmış görünmekteyse de, uygulamanın bundan tamamen farklı cereyan ettiği ve bütün yetkilerin bakan tarafından kullanıldığı gözlenmektedir." ibid.

Kaldı ki, "Personel reformu, günün koşulları içinde bir ücret sorunu halini almış, modern örgütlenmenin gerektirdiği köklü bir reform niteliğini kazanamamıştır. Personel rejimini sürekli çözümlere kavuşturacak ve sorunları önleyici ve düzenleyici tedbirleri saptayarak uygulamaya koyacak etkin bir merkezî örgütün kurulamamış olması, bu alandaki reform çalışmalarında uğranılan başarısızlığın en önemli nedenini teşkil etmektedir."¹⁰⁸ Bu cümleden olmak üzere, D. Personel Dairesi, işlevini kaybetmiş, varlığını güçlülükle sürdüren görevlerini vasat ölçüde dahi yerine getiremeyen bir Daire durumuna gelmiş; Maliye Bakanlığı ise, klâsik görev sınırlarını aşarak, personel sorunlarına müdahale etmiş, bizzat merkezî personel organı haline gelip, ağır sorumluluklar da yüklenmiştir. İki kuruluş arasında koordinasyon sağlanamamış... ve "personel rejimi uygulaması tam anlamıyla sahipsiz kalmıştır."¹⁰⁹

Bir taraftan "hizmete alma kurumların takdirine bırakılmış, gelişigüzel yürütülmekte; merkezî sistemin sağlayacağı objektiviteden yoksun bulunmaktadır... sınav ilkesi gereğince uygulanmamakta ve beklenen sonuçlar alınamamaktadır. Kurumlarca açılan sınavlar merkezî bir denetimden yoksundur"¹¹⁰; öte yandan, 657'nin 68 nci maddesiyle getirilen derece atlaması olanağı "sınırlanmadığı takdirde, mekanik bir 'tatmin' aracı olarak kullanılmağa ve böylece ücret dengesinin bozulmasına yol açacağı"¹¹¹ gibi, "bu derecede geniş olanağın tanınması 'kariyet' sistemini temelden zedeleyebilir."¹¹²

Ayrıca, kamu görevlilerinin sayısı son 20 yılda Genel İdarede üç, KİT'lerde sekiz katına yaklaşırken, bu "niteliği ile Devlet kesimi en büyük istihdam alanı" olmaktadır¹¹³. Bu arada "çalışanların niteliksel dağılımı ise bir hayli düşündürücüdür... kamu görevli-

108) id, 27.

109) id, 158, 172.

110) id, 165.

111) id, 64.

112) id, 167.

113) id, 157; KİT'lerin personel statüsü "hizmetin gereklerine uygun nitelikte ve gene hizmetin gerektirdiği miktarda personel almaya elverişli ve siyasî kişilerin etkileriyle hizmete alma yolunu tıkıyacak bir titizlikle hazırlanmalı; üst kademe yöneticilerinin özel sektöre kolayca kaymalarını önleyecek bir ücret rejimi öngörülmelidir." id, 218.

lerinin büyük bir kısmının hizmete sınavsız girdikleri"¹¹⁴ anlaşılmaktadır.

(I.C.2) Strateji ve Kalkınma Plânları

Aynı yıllarda yayınlanan "Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın Temel Hedefleri ve Stratejisi (1973-1995)"nde, kamu yönetiminin, kalkınmanın etkin aracı olmadığı, giderek büyüdüğü, kendini yenileyemediği, pahalılaştığı, çözümü güçleşen katı yapıli bir soruna dönüştüğü, personel giderlerinin cari harcamalar içindeki payının % 68-75 olmasına rağmen verimin arttırılmadığı, hatta düştüğü böylece işgücü ve kaynak israfına yol açtığı eleştirildikten¹¹⁵ sonra; ilerki yirmi yıl içinde nelerin yapılması gerektiği "Kalkınma Politikalarının İlkeleri" başlığı altında şöyle sıralanmaktadır:

Kamu kesiminde, tüm kamu kuruluşlarını kapsıyan görev, kadro ve personeli bir bütün olarak ele alan "reform" yapılacak ve özellikle "kamu yöneticisinin" yetiştirilmesine önem verilerek, kamu yönetiminin daha hızlı ve etkin iş görmesi sağlanacaktır¹¹⁶.

Kamu kuruluşlarının (ve personelinin), kalkınma sürecinin yükü olmaktan çıkarılarak, kalkınmanın bilinçli hızlandırıcısı durumuna getirilmesi ve perspektif dönemde, kamu kesimi cari harcamalarının gayrisafi millî hasılanın her yıl plânlarda belirlenen bir oranını aşmaması gerçekleştirilecektir¹¹⁷.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'na (ÜBYKP) yansıyan gözlemler oldukça ilginç ve yer yer bir hayli düşündürücüdür. ÜBYKP'na göre :

114) id, 157; Şöyle ki, 1968 itibariyle genel ve katma bütçeli kurumlardaki personelin % 10'u tahsilsiz, % 27'si ilkokul mezunudur; % 30 civarındaki bölümü de mecburî hizmet yükümlüsü olarak sınavsız girmiştir. (ibid); Şunu da bu vesileyle yinelemekte yarar vardır ki, Memleketimizde kamu personelinin sayısı ve niteliği üzerinde kesin ve güvenilir bilgiler mevcut bulunmamaktadır. Devlet İstatistik Enstitüsü'nce yapılan sayımlar, tutulan kadro istatistikleri, yıllıkları, bütçe ve personel rejimine ilişkin kanun gerekçeleri, çeşitli araştırma raporları ve benzeri kaynaklarda rastlanan bilgiler arasında tutarsızlıklar vardır (id, 159).

115) ...Temel Hedefleri ve Stratejisi : n. 16, 6.

116) id, 25.

117) id, 26.

"İnsangücünün yurt düzeyinde dengesiz dağılımı devam etmekte ve özellikle öğretmen, sağlık personeli ve teknik insangücü alanlarında önem taşımaktadır. ...Bu durum, ekonominin öncelik vermediği alanlarda gereksiz yığılmalara ve buna karşı ihtiyaçların büyük olduğu alanlarda sun'î açıklara yol açmıştır."¹¹⁸; "Kamu personelinin sayısındaki gereksiz artışlar ve verimlilikle doğrudan ilişkisi bulunmayan ücret yükseltmeleri, kalkınmaya katkısı bulunması beklenen işgücü ve kaynakların yanlış ve israfli kullanımı anlamını taşımaktadır. Sayıca yükseklığe rağmen, kamu personeli gerekli niteliklerden yoksundur ve personelin yurt düzeyine dağılımı dengesizdir."¹¹⁹

"Plânlı dönemde Devlet Memurları Kanunu, mevcut mevzuatın birleştirilmesinde yenilikler getirmişse de, kamu yönetiminin kuruluş, işleyiş ve donatım konularından önce ele alınmak zorunda kalındığı, ayrıca 3656 ve 7440 rejimlerinin 30 yılı aşkın uygulaması sonunda meydana gelen birikimlerin ağırlığı ile karşılaştığı için beklenen sonuçları verememiştir."¹²⁰

"Üçüncü Plân dönemine girerken, kamu yönetimi, birinci ve ikinci Plânlarda öngörülen etkinlik ve verimlilik düzeyine çıkarılamamıştır. Bugünkü durumu ile özellikle yeni Strateji'de saptanmış bulunan hız ve biçimde sanayileşerek kalkınma amacının¹²¹... gerisinde kalmıştır."¹²²

"Kamu kesiminin işleyişinde kendini hissettiren bir sorun **duyarsızlıktır**. Duyarsızlığın önemli bir nedeni **algılama eksikliğidir**. Gerçekten bir çok kuruluş kendi görevlerindeki gelişmeleri, başka kuruluşların ihtiyaçlarını, hizmet alanlarının gittikçe genişleyen ve

118) **Kalkınma Planı / Üçüncü Beş Yıl** : n. 29, 81.

119) id, 117.

120) id, 915.

121) "Kamu hizmetlerinin 'sanayileşerek kalkınma' tercihi ile Anayasanın kişilere tanıdığı sosyal ve iktisadî hakların en iyi biçimde bağdaşmasını sağlar nitelikte olması esastır. Bütün kamu kuruluşları 'hizmet' ve 'kamu yararı' anlayışlarını bu esasa bağlayacak ve Anayasanın İkinci Kısımının Üçüncü Bölümünde yer alan hükümlerdeki kriterleri, perspektif dönemde 'sanayileşerek kalkınma' tercihini gözönünde tutarak uygulayacaktır." **Temel Hedefleri ve Stratejisi** : n. 16, 26.

122) **Kalkınma Planı / Üçüncü Beş Yıl** : n. 29, 916.

karmaşıklılaşan gereklerini yeterince algılayamamakta ya da çok geriden izliyebilmektedir.”¹²³

“Bir çok kuruluş, üstün görev duygusu ile kendini tüketen az sayıdaki personelin himmetiyle yürüyebilmektedir.”¹²⁴

“Günümüzde, kamu kesimi, işleyişini, **bir çok personelde henüz devam eden sorumluluk duygusu, görev anlayışı, yükselebileme arzusu gibi sistem dışı** etkenlere borçlu bulunmaktadır.”¹²⁵

Ayrıca, “yüksek yönetici kadrolarına yapılan tayinlerin açık, objektif kriterlere bağlanmamış olması, genç kuşaklarda kolay değer yargılarının yayılmasına, meslek ahlâkı ve yönetimin bozulmasına yol açabilmektedir.”¹²⁶

Türk bürokrasisi için yapılabilecek gerçekçi ve ağır gözlemlerle eleştiriler, nedenlerine de bir oranda değinilir biçimde Dördüncü Plânda da sürdürülmüştür.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânına göre :

Bugüne kadar **“toplumsal ve siyasal baskılarla** kamu işyerlerinde **ortaya çıkan** ve ekonomik rasyonelliğe ters düşen **kadro şişkinlikleri”** özellikle “kentlerde kamu hizmetlerinin bir çeşit ‘hizmet sektörü gizli işsizliği’ yaratan şişkinlikler” vardır ve giderilecektir...¹²⁷ KİT’lerinin istihdam yaratma işlevi, verimliliği önemli ölçüde azaltacak biçimde yerine getirilmiş ve istihdam, gereklerinin üzerinde genişletilmiştir.”¹²⁸; “Plân dönemi içinde, özellikle son yıllarında, bazı KİT’lerine gereğinden çok işçi alımı olmuştur... ve büyük boyutlara varan bu durum önemli işletme sorunları yaratmıştır.”¹²⁹ “Kamu personelinin sayısının gereksiz yere artması ön-

123) id, 916-917.

124) id, 917.

125) ibid.

126) ibid.

127) **Kalkınma Plânı / Dördüncü Beş Yıl** : n. 3, 275, 276.

128) id, 99; KİT’lerinde 1970’de 362.300, 1973 yılında 425862 kişi istihdam edilirken, bu sayı 1977 yılında 546157, 1979’da 680.000 kişiye yükselmiştir... Öte yandan kamu girişimciliği kapsamına giren teşebbüslerde ise 1977 yılı sonuna göre yaklaşık 558.598 işçi 332.667 memur olmak üzere toplam 891.265 kişi istihdam edilmiştir. (id, 126).

129) id, 126.

lenecek, kamu kuruluşları arasında hizmet gereklerine göre personel kaydırılması olanakları araştırılacaktır. Kamu görevlilerinin **yurt düzeyindeki** çeşitli görevlere dengeli olarak **dağılımı** sağlanacaktır.”¹³⁰; “Kamu yönetiminin kalkınmanın gerekleri ile uyumlu, etkin ve ekonomik işlerliğe kavuşturulmasında diğer bir önemli öge, ...**nitelikli personelin varlığına bağlıdır**. Bu nedenle, personel rejimi **yeniden** gözden geçirilecek, gerekli düzenlemeler yapılarak nitelikli personelin kamu yönetiminde kalıcılığını özendirici önlemler... sosyal ve ekonomik tedbirlerle birlikte alınacaktır.”¹³¹; “öğretmenlerin istihdam koşulları, ekonomik ve sosyal sorunları, öğretmen mesleğine katılımı, dolayısıyla **niteliği düşürmektedir**... Öğretmenler sayısındaki yetersizliğin yanı sıra öğretmen yetiştiren kurumların **niteliği** de giderek düşmektedir.”¹³²; “**Nitelikli teknik eleman yetersizliği**, kamu kesiminin önemli ve **genel** sorunu durumuna” gelirken¹³³ “teknik personel **piramidinin tesisi**, plânlı dönemin **süreklilik taşıyan** sorunlarından biri olmuştur. İki-üç olması gereken mühendis başına tekniker-teknisyen sayısı, giderek azalmış, bir çok kuruluştaki yarımın altına düşmüştür.”¹³⁴

657’den sonra “uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları düzeltmek amacıyla yapılan pek çok değişikliklerle, yasa **büsbütün sistemsiz** bir görünüm kazanmış” olup 657’nin “yerini alacak yeni bir personel yasası ile ilgili mevzuat çalışmaları en kısa zamanda tamamlanacaktır.”¹³⁵

Ayrıca başta KİT’leri gelmek üzere “yetenekli yönetici kadroların çeşitli nedenlerle oluşturulamamış olması; yöneticilerin atama ve görevden alma durumlarında farklı statülerin ve güvencelerin bulunması ve siyasal nedenlerle sık sık değiştirilmeleri, kamu girişimlerinin ekonomiye kapasitelerinin altında katkıda bulunmalarına yol açmıştır.”¹³⁶; kaldı ki, “üst yöneticilerin değiştirilme-

130) id, 299 (ve, bakınız 148).

131) ibid.

132) id, 148.

133) id, 37.

134) id, 38; yani bir mühendise 2-3 tekniker yerine, iki mühendise bir tekniker; yahut teknikerlerin üçte biri sayıda mühendis yerine, teknikerlerin bir misli mühendis(!)

135) id, 297 ve 311.

136) id, 365.

sinde nesnel ölçülere göre hareket edilmemekte, çok kereler öznel değerlendirmelere gidilmekte... üst yöneticilerin sık sık değiştirilmesi kurumlarda sorunlar yaratmaktadır."¹³⁷

Bu arada, yatırımcı kamu kuruluşlarının ve tüm kurumların "özel kesime ve yüksek ücret ödeme olanakları olan esnek yapılı başka bazı kamu kuruluşlarına sürekli teknik (ve diğer) **eleman yitirmesi**, bu kuruluşlarda etüd, proje yatırım ve işletme faaliyetlerinin **ciddî** düzeyde aksamasına yol açmıştır."¹³⁸; KİT'lerinde "personel rejimi bakımından bulunan büyük farklılıklar bir taraftan personel kayma ve kaybına neden" olduğu gibi "özel kesimin sürekli olarak kamu kesimindeki yetişmiş elemanları alması da, kamudan özele **değer-kaynak aktarımının** bir başka boyutunu oluşturmakta, önemli bir darboğaza neden olmaktadır."¹³⁹

"Kamu kuruluşlarının yatırım birimlerinde teknolojik bilgiye sahip **teknik elemanlar** yanında, **uluslararası hukuk, ticaret yöntemleri, yabancı kredi kuruluşları** gibi konularda bilgi sahibi elemanlara yeterince sahip olunmaması, özellikle **teknoloji transferi, kredi sağlanması ve ihale** dosyalarının hazırlanması aşamalarında **ciddî darboğazlar** yaratmıştır."¹⁴⁰

"Genel Görünüm"ü tamamlanmış bulunuyoruz. Bu tabloyu sürekli hatırlıyarak, liyakat ve kayırma sistemlerini görelim...

137) id, 303; "KİT'lerin bir bölümünde yönetim kurulları üyeliğine seçilmede nesnel ölçütlerin getirilmemiş olması da sorunlar yaratmaktadır." ibid; "Kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ile yatay ve dikey yükselmelerini içeren özlük işlemlerinde objektif ölçütlere göre düzenlenmiş kurallar uygulanacaktır." id, 299.

138) id, 137.

139) id, 303. ... "**nitelikli ve deneyimli personel** sürekli bir **aşınmaya** uğramaktadır.... Kamu hizmetleri gittikçe daha büyük ölçülerde, memur kesiminin daha büyük bölümü için **geçiş işi** niteliğine bürünecektir. Nitelikli personel için kamu hizmetinin, daha fazla karşılık getiren daha doyurucu işlere hazırlanırken yapılan ve **genel eğitimin devamı** niteliğinde bir meslek haline gelmesi olasılığı vardır. **Niteliksiz personel** içinse, Devlet memurluğu bulunabilecek koşulların en iyisi olmak özelliğini taşımaya devam edecektir." BOZKURT: n. 13, 208.

140) id, 38.

BÖLÜM II

KAYIRMA SİSTEMİ İLE LİYAKAT SİSTEMİ

Personel Hukuku'na ve Personel Yönetimi'ne hâkim genel ve özel, temel ve ikincil asıl ve istisnâî kuralların, uygulanacak "sistemin" ne olacağı, kuşkusuz, "İdare"ye ve "idare işlevi"ne verilen anlamdan ve bunların —bu anlama göre belirlenen— özelliklerinden kaynaklanır. O halde nedir "İdare" ve "idare işlevi" ve özellikleri? İster Kara Avrupası, ister Anglo-Amerikan modeli olsun, bu konuda genel hatlarıyla, ortak tanımlar veya açıklamalar yapmak mümkündür. Bu nedenle, önce bunları görelim ve oradan da Personel Hukukundaki ve Personel Yönetimindeki sistemlerin tetkikine geçelim.

"Gerçekten **İdare**, ülkenin en ücra köşelerine varıncaya kadar, her noktasında teşkilâtı ve adamları bulunan, toplumun ve bireylerin yaşantılarının hemen her yanına karışan, kolluk faaliyetlerini ve çeşitli kamu hizmetlerini günün yirmi dört saatinde sürekli olarak yürüten, bütün bunları gerçekleştirmek için geniş ve kuvvetli yetkilerle donatılmış bulunan kapsamlı, güçlü bir varlıktır."¹⁴¹

İdare işlevinin konusu, "Toplumun günlük yaşamını sürdürmek için gerekli olan teknik nitelikte kamu işleridir. Toplumda düzen ve dirliğin sağlanması ve korunması, kamunun ortak ve uygar gereksinmelerinin karşılanması, özel kişilerin kamuya yararlı işlerine yardım veya aynı konularda onlarla ortaklaşa çalışma, bütün bu faaliyet ve hizmetlerin gelecekte gereği gibi yapılmasını öngörüp hazırlıklarına girişme, İdare işlevinin başlıca konularıdır."¹⁴²

141) L. DURAN : **İdare Hukuku Ders Notları**, 3 (Çoğaltma 1975).

142) id, 6.

"İdare işlevinin amacı, yasama ve yürütme erklerince saptanan genel siyasî hedefler doğrultusunda, bunların gerçekleşmesini sağlayacak yönde davranmaktır denilebilir. Çünkü İdare, esas itibarıyla, siyasî erkler yanında bağımlı bir cihazdır ve onların uygulama ve yerine getirme aracıdır. Nitekim İdarenin çeşitli faaliyet konularında güdeceği amaçlar, genel siyasî hedeflere oranla daha somut ve öznel biçimde, çok kez yasama ve yürütme erkleri tarafından açıkça belirlenir. ...Görülüyor ki, İdare, yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olmamakla beraber; İdare İşlevi, bu siyasî güçlerin işlevlerinden ayrı ve değişik bir kamusal faaliyettir."¹⁴³

"İdare işlevi **teknik** bir faaliyettir. ...İdare işlevinde **süreklilik** ve İdarede **kararlılık** vardır. Yasama ve yürütme işlevleri ise zaman zaman ifa edilir ve siyasî personel değişkendir. ...Sürekli meclisler ve her an görevde sayılan Hükümetler dahi, olguda kesintili çalıştığı halde, İdare **devamlı** olarak faaliyette bulunur ve gerek seçimlerin yenilenmesinden, gerek kabine buhranlarından etkilenmez ve yerinde kalır."¹⁴⁴

"İdare, başlı başına bir varlıktır. ...Gerçekten İdare, bir müesseseye ya da teşebbüsün varlığı için gerekli olan bütün maddî, manevî ve benzeri öğelere malik olduğu gibi, kendine özgü bir işlevle belirli bir amaca yönelmiş bulunmaktadır."¹⁴⁵

"İdarenin kuruluşu, teknik nitelikte objektif bir teşebbüstür, fakat tamamen tarafsız değildir. (Şöyle ki) Türkiye İdaresi, bütünü ile, siyaset dışı teknik faaliyet ve hizmetlerle görevli olup, bunları objektif esaslara göre yerine getirir. İdarenin kuruluşu, yani teşkilâtı, ajanları, malları ve işlevi kanunlarla saptanmış esas ve biçimleriyle, siyasî güçlerin etki ve karışmasından uzak kalarak, kamu faaliyetlerini ve hizmetlerini ilgililerin eşitliği uyarınca ve objektif kurallar ve usuller çerçevesinde yürütmek durumundadır. —Ne var ki, İdare siyasî iktidarın programının uygulama ve gerçekleştirme aracı ve yürütme organının bir uzantısı ve tamamlayıcısı olduğundan, tutum ve davranışlarında tamamen tarafsız sayılamaz. Bununla beraber, siyasî organlar kendi politika ve amaçları

143) id, 6-7.

144) id, 7.

145) id, 30.

yönünde İdare'den yararlanırken, takdir alanlarına girdiği ölçüde serbest hareket edebilirler. Şayet, daha başka ya da fazla bir şey yapmak istiyorlarsa, o zaman, önce yürürlükteki hukuk kurallarını usulüne uygun olarak diledikleri biçimde değiştirmelidirler. Yoksa **İdarenin** kuruluşunda bulunması gereken **objektif niteliği ve kanunilik esasına** karşı çıkmış olurlar."¹⁴⁶

Ayrıca, toplum düzeni "hiç bir zaman İdaresiz ve idarî faaliyetler olmadan varlığını koruyamaz ve sürdüremez. Çünkü toplum düzenini sağlayan ve ayakta tutan, yasama meclisleri ile yürütme organlarından ve bunların işleyişinden önce ve ziyade, İdare ile idarî işlevin varlığı ve devamıdır. ...Öte yandan, olağan hallerde İdare ve işlevi toplumun evrimiyle uyumlu olabilmek ve hatta gelişmeleri önceden karşılayabilmek için, değişmek, gelişmek ve hazırlıklı olmak zorundadır. Ancak bu suretle, toplumun gereksinmelerini ve isteklerini yanıtlıyabilir ve misyonunu gerçekleştirebilir. — İşte bu nedenlerle, İdarenin işleyişi, herşeyden önce **sürekli ve düzgün** olmak gerektiği gibi; toplumun çeşitli yönlerden gelişme ve ilerlemelerine uygun düşecek yolda **değişim** geçirmek durumundadır. ...İdarenin ve işlevinin bağlı olduğu bu **süreklilik, düzgünlük ve değişkenlik** temel ilkeleri, bütün öğelerine ve işle-

146) id, 31; "Kanunî İdare (kanunilik) ilkesi, İdarenin davranışlarına kanunun ve ona eşit hukuk kurallarının, bu arada genel hukuk ilkelerinin egemen olması demektir. Bu like, Hukuk Devleti anlayışının başlıca gereklerinden biridir.... İdare, yürürlükteki kanunlara... bu arada genel hukuk ilkelerine **saygı göstermek ödevindedir.**" T. B. BALTA : **İdare Hukuku I**, 126-127 (AÜSBF Yayını, 1972); "Anayasaya saygı" ilkesinin bir gereği olarak "hükümet ve idare, her davranışında Anayasaya uyumak ödevindedir.... Hükümet, Anayasaya aykırı bir kanun teklifinde bulunmaktan ve İdare de bu çeşit bir teklife yardımcı olmaktan kaçınmak ödevindedir." id, 126; "...Hükümet Meclisteki çoğunluğun siyasî anlayışını temsil etmekte ve gerçekleştirmektedir. Bu ölçüde İdarenin tarafsızlığından bahsedilemez. İdare, ancak, bunun dışındaki siyasî parti ve akımlara karşı tarafsız kalmak, farklı parti ve akımlara mensup olanlara karşı **objektif** davranmak zorundadır", id. 79; "Esasen **objektif davranma zorunluğu**, sadece Hükümet dışındaki idare kuruluşları için değil, Hükümet için de, hatta Meclis için de Carl olan **temel bir kamu hukuku ilkesidir.**" ibid; "...Türkiye'de İdarenin **kanuniliği ve objektifliği, Devlet düzeninin en önemli temel ilkeleridir.**" DURAN : n. 141, 224.

rine yansıyarak, tüm ilgililerin, görev, yetki ve usullerin, araç ve gereçlerin hukukî nitelik ve durumlarında sınırlayıcı, kısıtlayıcı, ya da geniş, üstün ve ayrıcalı bir takım özellikler yaratır. Daha önce gördüğümüz, İdare ajanlarının işçi ve özel hizmetlilerden farklı olan statüleri ile İdare mallarının özel mülkiyetten ayrık bulunan rejimleri bunun örnekleridir.”¹⁴⁷.

Buraya kadarki açıklamalarımızla, İdare ve idare işlevi ile özellikleri, Hükûmet-İdne ilişkileri hakkında, bundan sonra ele alacağımız konular bakımından hayli aydınlatıcı, uyarıcı ve belirleyici bilgi aktarımında bulunduk. Buna göre, Personel Hukuku’nda ve Personel Yönetimi’nde¹⁴⁸ temel yaklaşım, seçilecek sistem ve getirilecek kurallar ne olacaktır, ne olmalıdır? Bunun için, önce “ne nedir” bunu inceliyelim, geçmiş deneyimleri iyi bilelim, bugünkü eğilimleri ve çözüm arayışlarını görelim; sonra Türk uygulamasını bu açılardan ve bu bilgilerin ışığı altında ele alıp değerlendirelim...

147) DURAN : n. 141, 222-223.

148) Bu vesileyle hemen belirtelim ki, bu çalışmamızda, Personel Hukuku, Personel Yönetimi derken, her zaman, “memurları” kastediyoruz.

II.A KAYIRMA SİSTEMİ

“Kayırma sistemi”, Türkçeye, siyasal kayırcılık veya ganimet ya da siyasal yağmacılık sistemi şeklinde çevrilen “Spoils System”i yahut “Patronage”i, “Favouritism”i ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Uygulamada, bu sistem, memurluğa giriş ve ilerleyişte, hem siyasal kayırmanın, hem memuriyetlerin bir savaş ganimeti gibi yağmalanmasının, hem siyasal ödüllendirmenin, hem de partizan kadrolar oluşturmamanın yolu, yöntemi olmuş; bunların teorik bazını teşkil etmiştir.

Bugüne kadar Türkçe yayınlarda, kayırma sisteminin esasları anlatılmakla yetinilmiş, uygulamada neler getirip neler götürdüğünden pek fazla söz edilmemiştir. Halbuki, bu sistemin önem taşıyan, bütün açıklığıyla sergilenmesi gereken yanı, uygulamasıdır; yani, nasıl doğup hangi noktaya vardığının, neden “liyakat sistemi” ne geçilmek zaruretinin duyulduğunun, özellikle anavatanı ABD örneğinin alınarak ayrıntılarıyla ortaya konmasıdır. Kayırma sisteminin, son yılların ve bugünlerin Türkiyesinde, bu yanlışla bilinmesinde, Personel Hukuku ve Personel Yönetimi bakımından büyük yarar vardır. O nedenle, ilerki sayfalarda, kayırma sisteminin esaslarını ana hatlarıyla tekrarlamakla yetinip, ağırlığı uygulamasında toplanan bir yol izliyeceğiz.

(II.A.1) Sistemin Açıklanması

Kayırma sisteminin temel felsefesini, amacını, işlevini, ilkelelerini, konuyu inceliyenlerin ve uzmanlarının yazdıklarını aktararak açıklıyalım...

New York Senatörü William L. Marcy, kayırma sistemini, 1831’de Senatoda’da söylediği şu ünlü sloganıyla özetlemiştir:

“Siyasî savaşıta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet, savaşı kazananın hakkıdır!”¹⁴⁹

Yukardaki tek cümlede ifadesini bulan sistem, “kısaca, memurlukların yeterlikten çok siyasal partilere hizmet ölçüğüne göre bir **ödül olarak** dağıtılması biçiminde tanımlanabilir. Sistemde egemen olan düşünce(ye)... göre, seçimden başarılı çıkan siyasal parti, ‘iktidar’a yandaşlarıyla birlikte **gelmeli** ve onlarla birlikte **gitmeli**dir.”¹⁵⁰

“Sistemin savunucuları, düşüncelerini ‘demokrasiye hizmet’ ve ‘bürokrasiyi denetim altında bulundurma’ gibi kavramlara dayandırmak istemişlerdir. Onlara göre siyasal yağma sistemi, **siyasal partileri ayakta tutan** ve dolaylı biçimde demokrasiye katkıda bulunan bir yöntemdir. Demokrasi, siyasal partisiz olmaz. Siyasal partiler ise yandaşlarıyla yaşar. Bir siyasal parti, **yandaşlarına** verdiği sözü tuttuğu ve onlarda uyandırdığı umut ölçüsünde varlığını sürdürür. Memurluk kadrolarının partiye hizmet edenlere ödül olarak dağıtılması, **partililer üzerinde isteklendirici** bir etki uyandırır. — Bürokrasiyi denetim altında bulundurma düşüncesine gelince, bu konuda asıl kaygı, memurluğun bir uğraş (meslek) haline gelmesinin ortaya çıkaracağı sakıncalardır. Bu sakıncalara göre, uzun süre memurlukta alıkonulan bir kimse, zamanla memurluğu bir ‘mülkiyet’ türü olarak algılamaya başlar. Memurluk kısa sürede özel çıkarların ağır bastığı, halktan kopuk ve kapalı bir sistem durumuna dönüşebilir. Bunu önleyebilmenin bir yolu, memurluk süresini sınırlandırmak, onu en azından siyasal partinin ‘iktidar’ da kalış süresine bağlamaktır.”¹⁵¹

149) “Those defeated in political battle should retire from office; to the victor belong the spoils.” V. MERIKOSKI : **The Politicization of Public Administration**, 13 (Helsinki, 1969); P. P. VAN RIPER : **History of The United States Civil Service**, 30 (Row-Peterson Co., 1958); TUTUM : n. 36, 12.

150) TUTUM : ibid.

151) ibid, “(Bu sisteme) göre sürekli memurlardan kurulu bir bürokrasi, demokrasiyi tehlikeye sokardı. Üstelik demokrasinin, imkân ölçüsünde herkese devlet hizmetlerine katılma fırsatını vermesi gerekirdi. Bu görüş münavebe (rotation) anlayışına yol açtı ve memurların iktidar partisiyle birlikte değişmesi usulü yerleşti.” BALTA : n. 141, 96-97; “(Orijininde) kayırma sisteminin temel unsuru, tayin işlemlerinin dört yılla sınırlı olarak yapıldığı münavebe usulü idi.” MERIKOSKI : n. 149, 13.

"...Siyasî partilerin doğuşu ile birlikte, İktidarın partiler arasında el değiştirmesi hallerinde, 'ganimet-spoils' sistemi ile karşılaşırız. Adından da anlaşılacağı üzere, seçim mücadelelerini bir 'savaş' telâkki eden politikacılar, seçimi kazanır kazanmaz, Devlet İdaresini fetheden galip kumandanlar gibi 'ganimet' sistemini uygulamayı bir zafer hakkı saydılar. İktidara geçen parti, kendisi için sempatik saymadığı kamu görevlilerini, eski rejimin veya partinin memuru olduğunu ileri sürerek, görevden uzaklaştırdı. Yerlerine kendi parti mensuplarını veya taraftarlarını veya yakınlarını getirdi."¹⁵²

Kayıрма sisteminin ABD'ndeki yaratıcısı ve kamu hizmetlerinde **gerekli belli niteliklere** sahip kimseler arasından seçilen devamlı memur çalıştırmanın karşısında olan, bu basit görevleri **herkesin** yapabileceğine inanan Başkan Andrew Jackson, Kongre'ye sunduğu Yıllık Mesajında, kamu görevlerinin el değiştirmesi ilkesini savunurken, insanların kamu görevlerinde uzun süre kalmasından doğacak sakıncaların, onların deneylerinden sağlanacak kazançlardan daha çok olduğunu; kamu görevlerinin halk yararına yaratıldığı bir ülkede, hiç kimsenin, onlar üzerinde başkalarından daha çok hakkı bulunmadığını; kamu görevlerinin, belirli kimselerce kamu zararına kullanılmak için kurulmadığını belirterek kayırma sisteminin ortaya çıkış nedenlerini de açıklıyordu¹⁵³.

"Bu sistemin lehinde olanların dayandıkları **esas fikir** şudur: memurlar, özellikle yüksek yöneticiler, bir siyasî partiye mensup oldukları zaman, o parti iktidara gelip de uygulayacağı politikalar Yasama organından 'güven' alınca, yani memleketin o yeni politika ile yönetilmesi istenince, daha canla başla çalışır, o politikanın başarısı için ellerinden geleni yapar, ödevlerinin gerektirğinden fazla fedakârlık gösterirler."¹⁵⁴

"... 'siyasîleştirilmiş' memurluk görüşü, memurluğa **sadece** siyasî bir araç ve memura da, Hükûmetin siyasî ajanı gözüyle bakar.

152) ADAL : n. 48, 102.

153) H. A. SIMON - D. W. SMITHBURG - V. A. THOMPSON (Çev. C. Mıhçıoğlu) : **Kamu Yönetimi**, 299 (AÜSBF Yayını, 1973).

154) M. ÖZYÖRÜK : **İdare Hukuku Dersleri**, 117 (Çoğaltma, 1973).

ABD'nde kayırma sisteminin egemen olduğu yıllar, bize, bu yaklaşımın iyi bir örneğini verir."¹⁵⁵

"Kayırma sistemi, **iki ana unsuru** içeriyordu: Memuriyetlerin, iktidarlara birlikte dönerek değişmesi ve son derece siyasalaşmış personel sistemiyle bürokrasi... Kayırma sisteminde memuriyete giriş, sadece parti ilişkisine değil, ayrıca kişiden gelecekte partizan **hizmet beklentisi** faktörüne bağlı oluyordu."¹⁵⁶

Kayırma sisteminin, geçen zaman ve değişen koşullar sonunda, değişime uğradığını belirten Profesör Duverger, bu sistemin, "orijinal anlamında, seçimleri kazanan partinin, idarî kadroları, kendisine yardım edenlere dağıtması gerektiği görüşüne" dayandığını; **bugün** olumlu yönde gelişmiş, suiistimal sayılan unsurlarından arınmış kayırma sisteminde bile kadro dağıtımının siyasal tercihlere göre yapılması esasının değişmediğini ifade etmektedir¹⁵⁷.

155) M. LONG : Statutes Applicable to the Public Official (Ed. M. KRIESBERG: **Public Administration in Developing Countries**, 114, The Brookings Inst., 1965).

156) D. ROSENBLOM : **The Federal Service and The Constitution**, 47, 58 (Cornell Univ. Pres, 1971); Siyasal atamalarda amaç, çoğunlukla, parti görevlilerinin ve destekleyicilerinin ödüllendirilmesi veya belli bir kimsenin, görevine rağmen parti çalışmalarına aktif surette katılmayı sürdürdüğü varsayımıyla bir memuriyete getirilmesi şeklinde anlaşılmaktadır. ... (Bu durumda) göreve, parti desteğiyle gelen memurlardan, partisine karşı minnettarlığını ispatlaması, böylece, parti için sadece vatandaş olarak değil, ayrıca görevi vasıtasıyla da yardımda bulunması beklenmektedir; ve bu, partinin (yönetimdeki) etkisini arttırmasının bir yoludur. ...Her parti, İdare'de **kadrolarını ve etkisini** bu şekilde **oluşturup güçlendirmeyi**, kendisi bakımından yararlı saymaktadır." MERIKOSKI : n. 149, 8; "Partiye, yeni taraftar kazandırmanın çok iyi bilinen bir yöntemi de, '**parti üyeliği kartını**' bazı kamu görevlerine **atanabilmenin ön şartı yapmaktır**. Partiye desteği arttırmak ve özellikle genç insanları aktif parti çalışmalarına katabilmek amacıyla, siyasal partiler, ekseriya siyasal atamalar uygulamasıyla, kendi üyelerine destek olabileceği, desteklemeyi arzuladığı ve ilerisi için yardım edeceği izlenimini yaratmak ister." id, 9.

157) M. DUVERGER : The Influence of Political Forces (Ed. M. KRIESBERG : **Public Administration In Developing Countries**, 10-11, The Brookings Institution, 1965) Siyasal kayırmada, "objektif olarak o görev için daha lâ-yık ve daha elverişli olan (siyasal bağlantısız) adaylar, atama yapılırken

Kayıрма sisteminin açıklanmasını, ayrıntılı bir incelemenin paragraf başlarını aktararak tamamlayalım¹⁵⁸.

"Tüm vaktini partiye ayıran profesyonel partinin istediği, **bir aylık ve işsiz bir memuriyet** (sinecure), kendisini asıl faaliyettinden alıkoymıyacak, işgal etmiyecek, ismen mevcut olan resmî bir görevdir.... (Üst derecelerde bu tür kadrolar sayıca çok kısıtlı olduktan başka) alt derecelerde, partinin yardımına ihtiyaç duyduğu insan sayısı, bu şekilde yararlanılabilecek kadro miktarının çok üstündedir."; öte yandan, "...partinin, iyi ilişkiler içinde bulunmak istediği (baskı ve menfaat) gruplarının temsilcileri olanlara sunulmak üzere, uygun, çarpıcı kadrolara da ihtiyacı vardır. Bu kadroların tahsis edileceği kişilerin, aktif partili olması şart değildir; tutum ve kararlarında tutarlı biçimde partiden yana kanısını yaratması kafidir. Kayırmanın bu uygulamasında amaç, hedef seçilen grupların üyelerinin gözünde, partinin, kendilerine karşı duyduğu ilginin derinliğini ve samimiyetini, bu suretle ifade etmektir."

"Partilerin, profesyonel aktif kadrolar oluşturmak ve seçmen kitlelerini kendilerine çekmek dışında, kayırmaya başvurmasındaki üçüncü ihtiyaç, **partideki hiziplerin ve kişisel ihtirasların bölücü etkilerini** asgarîye indirmektir. ...Bu işleviyle, kayırma, bazen, **dizgin** görevi görmektedir."

Az öncekinin simetriği olarak, kayırma, "**muhalif partinin** birlik ve beraberliğiyle menfaatler dengesini **bozmak** amacıyla da kullanılır." Başkan Roosevelt, Stimson ve Knox'u, Savunma Bakanlığında sorumlu mevkilere getirdiğinde; Vali Bowles da, 1950'de partisi için son yirmi yıldır en iyi oy toplıyan sayılan Cumhuriyetçi

saf dışı edilerek, siyasal parti yahut partiler ortaklığı tarafından kendi çıkarları açısından daha önemli bulunan, parti faaliyetiyle temayüz eden adaylar tercih edilmektedir." MERIKOSKI : n. 149, 8; Tanınmış İsveçli siyaset bilimcisi Gunnar Heckscher'in belirttiği gibi, siyasal atamalarda "siyasal iktidara yakın olan kimseler, ya genelde nitelikleri itibariyle veya rakibi adaylarla karşılaştırıldığında hak etmediği görevlere gelebilmektedir." ibid.

158) H. C. MANSFIELD : Political Parties, Patronage and the Federal Government Service (Ed. W. S. SAYRE : **The Federal Government Service**, 118-121 Prentice-Hall Inc., 2. bası, 1965).

Senatör Baldwin'ı, Federe Devlet Yüksek Mahkemesi'ne atadığında, herkes, muhalefete karşı "kayıрма yöntemiyle yapılan bir hücumun, başarıyla gerçekleştirildiğinde" ittifak ediyordu.

"Kayırma sistemi, **aynı partideki rakip güçleri ... yatıştırmak** için de kullanılır; ve bu kez, rakibin bir memuriyete atanması da şart değildir. ...Şayet, rakibin kendisinin, Senatörlük, güçlü yerel parti başkanlığı gibi, güvenli ve bağımsız bir dayanağı var ise, orada kalmayı ve güvenilir destekçilerine, **kendi hakkı olan** kayırmaya açık **memuriyetleri** dağıtmayı yeğliyebilir. Ancak burada (dikkatli davranmayı gerektiren nokta şudur ki) atamaya yetkili makam, başkasını kayırmanın nimetlerinden yararlanarak uzlaşmayı sağlarken, sadece politik alanlardaki kontrolünü kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalmayıp, ayrıca, gelecekteki başarısızlığının zeminini de hazırlıyor olabilir. ... (Çünkü, partiye ait kayırma olanaklarından pay verilenler) parti içi siyasî güç yarışmasında, ya yükselmek hırsıyla veya bulunduğu yerde güvenli biçimde kalmayı düşünerek çekişen kimselerdir. Hepsinin, bir takım kişisel ve özel çıkarları vardır. Bunların, kayırma yöntemine tabi memuriyetleri kendi çıkarları için dağıtmalarını sağlayarak ödüllendirmekle, bir süre, partinin hedefleri yönünde dizginlenmesi mümkün ise de; bu usul, aynı zamanda, onlara, fırsat kollama, kendi bağımsız güç odaklarını yahut güvenlik adalarını oluşturma, daha sonra da, partinin merkezî otoritesine karşı çıkmak ya da devirmek şansını vermektedir. **Zira, kayırma sistemiyle atananlar, önce, kendilerine o işi bulana, sonra resmî atama makamına sadakat duyar."**

Kayıрма sistemine, iktidar partisiyle çeşitli ekonomik **menfaat ve baskı grupları** arasındaki bağların pekiştirilmesi işlevi de verilmiştir. Bu ilişkide, parti, bu grupların oyunu ve parasal desteğini isterken, karşılığında onların görüşlerine sempati besliyen güvenilir parti üyelerini **kilit idarî makamlara** getirecektir.

Sonuç olarak, siyasal kayırmacılık, "arzulanan bir şey, iktidarın ödülü ve bu nedenle insanları bir araya getirip çalıştırmanın potansiyel bir aracıdır. Parti ihtiyaçlarıyla kişilerin bireysel çıkarlarını dikkate alınca, iktidar partilerinin kayırma olanağından vazgeçmesini beklemek, bu sistem daha güçlü etmenlerce bertaraf

edilmedikçe yahut yerine geçecek daha üstün yöntemler bulunmadıkça, ütöpik bir yaklaşım sayılır...”

(II.A.2) Uygulamadan Örnekler

Kayıрма sistemi, daha önce yazdığımız gibi, gerçek anlamını ve boyutlarını, uygulamasında bulmuştur. Bu nedenle bu sistem hakkında tam bir kanaat edinebilmek, yararlarıyla sakıncalarını saptayıp değerlendirebilmek için, çeşitli ülkelerdeki uygulamaları bilmekte, bazı noktalar üzerinde dikkatle durmakta zorunluluk vardır. İlk ele alacağımız ve bir hayli geniş biçimde yansıtacağımız örnek, kayırma sisteminin ABD’ndeki uygulaması olacaktır.

(II.A.2.a) A.B.D. Örneği

(II.A.2.a/1) Sistemin Doğuşu Gelişmesi ve Çöküşü.

Herne kadar kayırma sistemi, ilk kez ABD’nde icat ya da keşfedilmiş değilse de; parti veya grup bağı nedenleriyle kamu görevlerine tayin uygulaması, değişik uygarlıklarda, çeşitli biçimlerde yüz yıllardan bu yana süregelmişse de; eski Çinliler ulusal felâket hallerinde gereken fonların oluşturulması için bir yol olarak kamu görevlerinin satışa çıkarılması usulünü bulmuşsa da^{158/1} ... kayırma sisteminin anavatanı, bir numaralı gözlem ve inceleme alanı, ABD’dir. Bu ülkedeki uygulamayı görelim:

Kamu görevlerinin ancak gerekli ve nisbeten yüksek düzeydeki belli nitelikleri taşıyan kimselere açık tutulmasına karşı **demokratik bir reform hareketi şeklinde sunulan** kayırma sistemine, Başkan Jackson’ın bir Devlet politikası olarak topyekûn uygulamaya sokmasından önce, daha George Washington yönetiminde ve Başkan’ın, izlediği nisbeten yüksek standartlar arama kuralına rağmen, bazı siyasî dostlarının atanmasını ve yerel tayinlerde de Kongre üyelerinin etkisine zaman zaman boyun eğilmesini uygun görmesi şeklinde rastlanıyordu¹⁵⁹. 1966 yılında Kongre’nin kurduğu

158/1) id, 117.

159) E. KAPLAN : Establishment of Civil Service Career Systems (Ed. M. KRIESBERG: **Public Administration in Developing Countries**, 125, Brookings Inst, 1965).

ve Devlet memurlarının siyasal faaliyetlerini araştırmakla görevli Komisyonun, bir yıllık çalışması sonunda hazırladığı Raporda belirtildiği gibi, 1832'de Senato Genel Kurulu'nda, Henry Clay, kayırma sistemini daha başlangıç yıllarında şöyle niteleyip eleştiriyordu :

"Bu, Roma İmparatorluğunun en kötü döneminden gelen, nefretle karşılanacak bir sistemdir. Eğer, bu sistem devam ettirilecekse, eğer kamu görevleri, insanların şeref ve vakarı, her Başkanlık seçiminin sonuçlarına göre karmakarışık edilecekse, giderek hoş görülmez boyutlara ulaşan yönetimimiz ve kurumlarımız, herhalde, sonunda, Bizans'takine benzer acımasız bir despotizme varacaktır."¹⁶⁰

Memuriyetlerin dört yılda bir el değiştirmesi usulünün uygulanması, sorunu tamamen çözmüş değildi. Çünkü, bir görevi hak etmiş aktif partililerin hepsine yetecek sayıda memuriyet, gene de yoktu. Bu yüzden kayırma sistemine en yüksek düzeyde başvurulduğu 1845-1875 yıllarında, kamu görevlerini dağıtabilmek, "atama sorununu" çözümlmek, amacıyla ayrıntılı ve karmaşık bir yöntem geliştirildi. Buna göre, meselâ, Federe Devletin her iki Senatörü de iktidar partisindenise, en önemli Federal memuriyetleri, **iki Senatör**, en iyileri daha nüfuzlu ve etkili olanına ayrılmak kaydıyla, aralarında **bölüşecektir**. Benzer usul, Kongre üyelerine düşen kadroların dağıtımında da uygulanacaktır. Her iki halde de, o memuru **tayin yetkisinin resmen hangi Kuruma ait olduğu dikkate alınmayacaktır**. Ayrıca, yüksek yöneticiler de, kişisel veya partisel çıkarlarını savunmak, arttırmak için tayin yetkilerini kullanmıştır^{160/1}.

Devlet memurluğunda reform hareketinin önderlerinden George W. Curtis, 1860'da durumu şöyle anlatıyordu :

"Her dört yılda bir, tüm Yönetim aygıtı, paramparça ediliyordu. Memleket, son derece saçma ve isyan ettirici ve ümit kırıcı görünüm arz ediyordu. Milletin işi ve Kongre'nin yasa yapma ödevi,

160) The Commission On Political Activity of Government Personnel: A Commission Report Findings and Recommendations (Vol I) 7 (Washington D. C., 1967).

160/1) MERIKOSKI : n. 149, 13.

hızlı partizanlar arasında yağmalanan malın paylaşımı faaliyetinden daha az önem taşıyordu. Ülke, yetersizliği, tarafgirliği ve ağır sulistimali doğuran kayırma sistemi belâsının yaygın ve salgın etkisi altına girmişti."¹⁶¹

Sonraları Başkan Lincoln'ün Dışişleri Zakanı olan W. H. Seward, Başkan Zachary Taylor göreve başlarken, kayırma sisteminin nerelere geldiğini, şu ilginç ayırımla ifade ediyordu :

"Dünya, sanki, bir kısmı Kaliforniya'ya altın aramağa ve öteki kısmı da başkent Washington'a kamu görevi bulmağa gidenler şeklinde iki sınıfa ayrılmış gibi."¹⁶²

Aynı Raporda, Başkan Lincoln'ün de, kayırma sistemini, yönetimi durduran, gerileten bir engel saydığına değinildikten sonra, Başkan'ın şu sözleri kullanmaktan kendini alamadığı da ekleniyor. Lincoln'a göre, "Şayet bu özgür Millet ve Yönetimin kendisi, tamamen moralini kaybetmiş duruma düşerse, bu, insanların kamu görevi kapmak için giriştikleri dur durak bilmeyen savaşmaları ve kıvrınmaları yüzünden olacaktır."¹⁶³

Nitekim, "bir çok tarihçinin kanısı odur ki, eğer İç Harp, kayırma sistemi yüzünden olmasaydı, savaş daha önce bitebilirdi. ...İç Harbin çıkmasıyla beraber, kamu görevlilerinin toplam sayısı, anormal rakkamlara ulaşırken, kamu görevlilerinin değişim temposu da birlikte hızlandı. Lincoln, yapılan uygulamadan üzüntü duymasına rağmen, savaş bunalımı sırasında ihtiyaç duyduğu siyasal desteği sağlamak amacıyla, kayırma sisteminden, önceki örneklerinden çok daha geniş ölçüde yararlanmayı bilen bir politikacıydı. Gerçekten, yetkisi altındaki her kamu görevi makamı, Başkanlığının birinci döneminde sahip değiştirdi."¹⁶⁴

Kayırma sistemi uygulamalarının bir başka yüzüne bakınca, şunlar göze çarpıyordu:

Kayırma sisteminde, adeta şerefiye tahakkuk ettirir gibi, ilgililerden, siyasal nedenle belli **paraların alınması** yahut parasal kat-

161) **The Commission On Political Activity of Government Personnel:** n. 160, 7.

162) id, 8.

163) ibid.

164) KAPLAN : n. 159, 126.

kıda bulunmağa zorlanması, olağan şeylerdi. "Başkan Hayes, bir defasında, bu işleri, '**Hazinenin dolaylı biçimde soyulması**' şeklinde nitelemiş; başkaları da, 'kamu görevini, asrlara önceden saptanmış yıllık ücretle alınıp satılan kalitesiz bir ticaret metai haline düşürücü mahiyette görmüştür. ...Hiç kuşkusuz, bazı memurlar, gönüllü olarak katkıda bulunmuş, fakat diğerleri kendilerini baskı altında hissetmiştir. Philadelphia'lı bir memur, 'zorunlu ödemeyi reddetmenin sonuçlarını biliyoruz ve işlerimizi kaybetmek istemiyoruz' şeklinde" meseleyi açıklamıştır.¹⁶⁵

Kayıрма sistemi uygulamasında, "siyasal partiler, kamu görevlerini, kendileri için çalışanlara, **nakdi ödül** olarak tahsis etmiştir. Partiler, ayrıca, kamu görevlilerini, **azil tehdidinde** bulunarak, partizanca çalışmaya **zorlamışlar** ve memurların **aylıklarından** parti için, belli oranlarda **vergi gibi kesinti** yapmışlardır."¹⁶⁶

"Siyasal nedenlerle atanan bir daire müdürü, tüm zamanını parti işlerine ayırırken, kamu hizmetinin yürütülmesi için, bazen yetenekli yardımcılar görevde tutmak gereğini duymuştur."¹⁶⁷

Öte yandan, kayırma sistemiyle kamu görevi dağıtımı ve kişilerin seçimi usulü, Başkanların oldukça büyük vaktini almıştır. Nitekim **Başkan Polk**, bu sorunu şu haykırışıyla dile getirmiştir:

"**Feryada hazırım!** Görev isteyenlerin baskısı hiç durmayacak mı? Başkanlık görevine başlıyalı bugün **tam bir yıl doldu**, fakat memuriyet isteyenlerin baskısı halâ azalmış değil. Bütün samimiyetimle isterdim ki, şu anda, verecek, dağıtacak memuriyetler tamamen tükenmiş olsun!"¹⁶⁸

Kayıрма sisteminin bir başka boyutu da, "**rüşvet ve suiistimali teşvik** etmiş olmasıdır. Özellikle, bir takım nitelikler isteyen memuriyetlere, bu görevlere uymıyan kimselerin tayini bu sakıncayı arttırmıştır. ...Örneğin, 1868 yılında, Kızıldeğerli Barış Komisyonu, siyasal etki, atama, azil ve suiistimal arasındaki ilişkiyi" şu dikkat çekici örnekle ortaya koymuştur.¹⁶⁹

165) ROSENBLOM : n. 156, 59-63.

166) id, 58.

167) id, 59.

168) id, 66.

169) ibid.

"Kayıtlar, Hükûmetin ayırdığı paraları ,ilgili memurların aldığı ve böylece Kızılderililerin açlıktan ölüme sürüklendiğini gösteren pek çok veriyle doludur. ...Uzun süre, bu memurlar, dürüstlüklerinden ve niteliklerinden ziyade, **parti çıkarlarına** olan bağlılıklarına ve Kızılderililere tahsis edilen paranın, onların yerine, **yerel politikacıların bencil plânlarının** uygulanması için harcanmasına ne ölçüde istekli olduklarına göre, partili kadrolar arasından seçilmiştir."¹⁷⁰

Kayıрма sistemi, öyle bir dehşetengiz noktaya gelmişti ki, **Senatörler, milletvekilleri, valiler** dahil, bir takım "**aracılar**" ve "**komisyoncular**" türeyivermişti. Bunlar memuriyet arıyanlara para mukabili iş bulmaktan, partililerini işe yerleştirmeğe kadar konuyla ilgili ilişkileri, imkânları organize ediyor, harekete geçiriyordu. Gerek Federe Devlet başkentleri, gerekse Washington, "**iş komisyoncularının**" resmen faaliyet gösterdiği skandal merkezleri olmuştu.

(II.A.2.a./2) Sistemin 1883 Personel Reformundan Sonraki Seyri

Bir süredir, zaman zaman yapılan reform girişimleri, sempatiyle karşılanmalarına rağmen, gerçekleşme ortamını ve gücünü yeterince bulamadıktan başka; reform önerisi, partilerin profesyonel kadrolarının maddî çıkarlarını son derece tehdit ediyor **kayıрма sistemi, her iki partinin başvurduğu, yararlandığı** yöntem oluyordu. Ancak, Başkan Grant döneminde toplumu sarsan skandalların yoğunlaşması, 1881 yılında, Başkan Garfield'in, siyasal destek bulamayıp, tüm çabaları da sonuç vermiyen, ümitleri yıkılmış bir "memuriyet arayıcısı" tarafından tren beklerken öldürülmesi olayıyla tamamlanınca, kayırma sistemi gelebileceği son noktaya da ulaşmış oluyordu.

Bunun üzerine kamuoyu, nihayet, kayırma sisteminin kötü- lüğünde, iktidarla birlikte memurların da değişmesi usulünün neler götürdüğünde adefa ittifak ederek, **1883 Pendleton Act ile ilk reformcu adımı** atıyor, kayırmadan liyakat sistemine yöneliş başlıyordu.

170) id, 66-67.

Ancak, kayırma sistemi, varlığını, uzun süre, açık biçimde veya "siyasal kadrolar ve siyasal atamalar" adı altında küçümsenmiyecek ölçülerde sürdürdü. Liyakat sistemine geçilmesine, yol alınmasına rağmen, giderek istisnalaşan ve uygulama alanı daralan siyasal kayırma yahut siyasal atama işlemlerine karşı 1800'lerin sonunda, 1900'lerin başında ve ortasında gösterilen tepkilerle yapılan gözlemler fevkalâde ilginçtir. Dikkat ve ibretle üzerinde durulması gereken tepkilerle gözlemleri, **Paul Van Riper**'in, "History of the United States Civil Service" adlı ünlü incelemesinden aktaracağımız satırlarla sergileyelim:

Başkan Cleveland, dostu New York kilisesi pastoru Dr. Milton Merle Smith'e, içini şu cümlelerle döküyordu: "Sanıyorum, yaptığım bir çok şeyi zaman zaman tasvib etmiyeceksin; fakat şunu bilmeni istiyorum ki, doğru olanı yapmaya gayret ediyorum. **Arkamda aç bir parti var** ve bana, kendilerine karşı şükran duyguları içinde davranmadığımı söylüyorlar. Bazen üstümdeki **baskı karşı konulmaz boyutlara yükseliyor**. Bir Başkan'ın da, her zaman tam doğru olanı yaptığı söylenemez. Ancak, senin ve tüm dostlarımdan bilmesini istiyorum ki, (liyakat sistemiyle atanılacak kadro sayısını arttırırken) doğruluğuna inandığım bir şey yapıyorum."¹⁷¹

Liyakat sisteminde önemli mesafelerin katedildiği, 1913'lere gelindiğinde, başlangıçta liyakat sistemine karşı direnmesine rağmen, sonunda bu tutumunu bırakmak zorunda kalan **Başkan Wilson**, şunu söylemek gereğini duyuyordu: "Kayırma sistemi, insana her gün, **keşke doğmasaydım dedirtecek** kadar sıkıntı dolu dikenli dar bir yoldur." Çünkü, uygulama alanı eskiye oranla daralan kayırma, siyaset oyunun zor karşı konabilen bir parçasıydı ve Başkan Wilson'un Demokrat Partisi 1897'den beri ktidardan ve dolayısıyla kayırma sisteminin nimetlerinden uzak kalmıştı ve ortalıkta, "ödüllendirilmeyi hak etmiş" binlerce Demokrat Partili, dört stenografin bile üstesinden gelemediği müracaatlarını, çeşitli Parlamento ağalarını da devreye sokarak yağdırıyordu.¹⁷²

⇒ Aynı **Başkan Wilson**, takvimler **1914'ü** gösterirken, New York'ta, National Press Club'da, şu itirafta bulunuyordu: "**Federal İda-**

171) VAN RIPER : n. 149, 128.

172) id, 234, 230-232.

rede öyle **Posta Daireleri var ki, oralardan bir mektup atmayı düşünmem.** Çünkü, bir kimsenin posta müdürü yapılması için girişilen savaşımın yürekler yakan yanlarını bilen bir insan olarak bu endişeyi duymadan düşünmem olanaksız.”¹⁷³

Başkan Wilson, liyakat sistemine verdiği desteği sürdürmekle beraber, kayırma yöntemiyle atama baskılarına, **istediği yasaları Kongreden geçirebilmesi** gereken oranda boyun eğmekten de kaçınmıyordu. Özellikle, bir takım tayinler için Kongre üyelerine, adayların karakteri ve hizmete uygunluğu konusunda danışılıyor, soruluyor ve bunun ne anlama geldiğini herkes biliyordu.¹⁷⁴

Nihayet, 1913 yılında, Dışişleri Bakanlığında, hem elçilik, hem konsolosluk görevlerini, geniş ölçüde kariyerden kişiler işgal ediyordu. Başkan Wilson’un Dışişleri Bakanı W. Jennings’e göre, “bu durum, yeni yönetim için hoşgörüyü karşılanamayacak bir olaydı.” Tutarlı biçimde kayırma sisteminin savunucusu Bryan, diplomatik görevlerin, siyasî atamalara açık kadrolar olduğunu savunmaktaydı ve Başkan Wilson da bu görüşü, özellikle bellibaşlı kadrolar bakımından, açıkça paylaşıyordu. Başkan Wilson, Bryan’ın, Dışişleri Bakanlığının üst kademelerinde temizlik yapmasını da engellemeyince, bir kaç ay içinde, onbeş seneye kadar memuriyeti olanlar darmadağın edilerek, yerlerine **bütün Dünya’da**, Bryan’ın siyasî adamları ile dostları yerleştirildi. ...Herne kadar Wilson (Londra, Paris gibi) kilit diplomatik atamalarla konsolosluk hizmetlerinin alt basamaklarındaki kariyer mensuplarını kontrolü altında tuttuysa da, ...Bryan, Bakanlığın geri kalan kısmına süratle ve amansızca el attı. Böylece, Bryan’ın Bakanlıktan ayrılmasına ve derhal düzeltmeye gidilmesine rağmen, **Dışişleri Bakanlığının** yeniden 1913 öncesine benzer kariyer esasına dayalı kadrolardan oluşturulması için **otuz yıldan uzun zaman** gerekti. ...Bu sıralarda Başkan Yardımcısı Thomas R. Marshall ise gönül açıklığıyla şöyle diyordu: **İdarede, bir Demokrat partinin dolduramayacağı bir kadro varsa, inanıyorum ki o kadro kaldırılmalıdır.**”¹⁷⁵

Konumuz bakımından ilginç sayılan 1920’lerin başında, Demokrat Partili Wilson’dan sonra Başkanlığa seçilen Cumhuriyetçi

173) id, 234.

174) id, 234-236.

175) id, 237-238.

Harding yönetiminde, kimsenin, Başkanı, doğrudan kişisel suiistimalle suçlamada başarılı olamamasına rağmen, bu dönemde, büyük **sahtecilik ve suiistimal olayları**, Başkan'ın bir anlamda desteği altında yapıldıktan başka, kendisi de bazı şeylerin açıkça farkındaydı ve ölümünden az önce arkadaşı William Alen White'a şöyle haykırıyordu: "Aman Tanrım, bu ne azap verici, cehennemî bir iş! **Düşmanlarımla bir sorunum yok; onlarla başa çıkabiliyorum. Fakat, lânetlik Allahın belâsı dostlarım var ya, işte onların yüzünden geceleri gözüme uyku girmiyor.**"¹⁷⁶

Nitekim, bir kaç ay sonra, ünlü Teapot Dome **skandalı** bütün çıplaklığıyla patlayıverdi; arkasından **İçişleri Bakanı** ile Veterans' Bureau'nun başı **tutuklanıp** hapse gönderildi, **Adalet Bakanı** hakkında sahtecilik (fraud) suçuyla **koğuşurmaya** geçildi, **Donanma Bakanı**, Alien Property Custodian ve uzun bir listeye ulaşan sayıda başkaca yüksek görevli de, bu tür işlere karışmış sayılarak itibarlarını, güvenlerini kaybetti¹⁷⁷.

Yirminci yüzyıl ilerledikçe, liyakate dayalı kadro oranının 1936'da % 60'a, 1947'de % 90'na yükselmesine rağmen, kayırma uygulaması, bu sisteme açık tutulan kadrolarda tüm şiddetiyle sürüyordu.

Şöyle ki :

Başkan F. D. Roosevelt de, parti, Hükûmet programı ve kayırma arasındaki karmaşık ilişkiyi çok iyi anlamış; ve herhangi bir siyasal programın uygulanabilmesi için, partisini kontrolü altında tutmasının gerekli olduğunu üzümlere görmüştü.

Bu nedenle, kayırmanın nimetlerinin alışılmışın üstünde açılığı içinde bulunan bir Kongre'ye karşı, hiç bir politikacı kayırma sistemini bir yana itemezdi. Nitekim, Başkan Roosevelt, Kongre'nin yeni kurulan İdareleri, Devlet Personel Dairesi'nin kapsamından çıkartan tutumuna, nâdiren karşı çıkabildi. Sonuçta, yeni 60 kuruma ait 100.000 yeni kadro, liyakat sistemi dışına alınırken, sadece beş kurum D. Personel Dairesin'e terkedildi.

176) id, 289.

177) ibid

Roosevelt'i izleyen Truman'ın atamalarıyla, önceki yönetimden bir çok değerli elemanın, **aynı partinin iktidarı sürdürmesine rağmen**, görevi sona erdirilip yerlerine kayırma yöntemiyle yenileri alınıyordu. Özellikle, Beyaz Saray'a, "Missouri Çetesi" yahut "Truman Çetesi" adı verilen ve tarihinde emsali görülmemiş öylesine olağanüstü bir ekip geliyordu ki; böylesine geniş, adına son derecede yakışan, renkli, içgüdüleriyle davranan, bayağı ve ikinci sınıf takım, daha önce olmamıştı.

Bir taraftan, liyakat ve kariyer sistemi giderek yaygınlaşıpken, öte yandan, Eisenhower döneminde, hem McCarthy'cilik etkisini sürdürüyor, hem de Cumhuriyetçi Parti **20 yıl sonra** iktidar oluyordu. Bunun doğal sonucu, Başkan Arthur ve Jackson'dan bu yana **eşine rastlanmayan bir kayırma baskısı** kendini gösteriyordu. "**Washington'daki kalabalığı dağıtalım**" sloganının yükselen sesi, % 85'i güvenceli, kariyer sistemi içine alınmış liyakate dayalı kadro düzeni nedeniyle pek etkili olamıyor ve yeni İdareye geçiş gayet düzenli cereyan ediyordu¹⁷⁸.

Bununla beraber, kayırma sistemiyle atamaya açık kadroların dağıtımına gene **parti egemen** oluyor; 1955'e gelindiğinde 70.000 kadro, Beyaz Saray'ın kayırma mekanizmasıyla dağıtılmış bulunuyordu. Kuşkusuz, üst kadamedeki görevlerin çoğu, **Bakanların, Kongre üyelerinin, valilerin, parti yöneticilerinin** girişimleriyle dolduruluyordu.

Kayırmacılığın nimetlerine alışmış olanların istekleri ve zorlamaları durmaksızın devam ediyordu. Şöyle ki, 1954 Mayıs'ında Eisenhower'ın çevresi yeni bir öneriyle geliyordu. Buna göre, **her kurumda**, üst kadamedeki hem **yarışmayla**, hem siyasi kayırmay-

178) id, 406, 479; New Deal hareketinin, çeşitli kademelerdeki yönetim kadrolarına getirdiği bir çok başarılı ve parlak genç kamu görevlisi, Truman'ın gelişle birlikte bavullarını yapmaya başlamıştı. Kongre'deki ve Bakanlıklardaki pek çok profesyonel, New Deal ekibinin giderek sahneden çekilmesini memnuniyetle izliyordu. Çünkü o ekiple çalışmak, onlara göre her zaman kolay değildi. (id, 407); Eisenhower'ın, liyakat sisteminden geri dönülmesine karşı kesin tavrına rağmen, çevresi bunu kabullenemiyor, örneğin, "**yürürlükteki mevzuata bakılmaksızın, her Bakana, kendi kurumundaki görevlilerin % 10'u azil yetkisi verelim**" önerileriyle direniyordu. Başkan bunu da reddediyordu. (id, 490-491).

la girilecek görevlerde meydana gelecek boşalmaları denetliyen ve **Cumhuriyetçi Parti Ulusal (Merkez) Komitesi'ne** bildirecek bir "**özel yardımcı**" bulunacak; Komite de, adayları, tatminkâr **siyasal onay belgeleriyle** tavsiye edecekti.

Plânın, gazeteci J. Kluttz tarafından kamuoyuna açıklanması üzerine, "bir eleştiri fırtınası" koptu. Başkan Eisenhower, yeni plânı, yarışma sistemine tabi kadrolar dışında desteklediğini açıkladı. ...Böylece, bir yanda, Başkan liyakat sistemini destekliyorum derken, öte yandan, anılan Plânı çevreleyen gizlilik ve uygulamadaki şüphe ve tereddütler, bunun, Federal kadrolara ince örtüyle **gizlenmiş bir saldırı** olduğu izlenimini, haklı olarak, veriyordu¹⁷⁹.

Kayıрма sisteminin en büyük sorunu, bir kez başladı mı, nerede, hangi kademede duracağını bilinememesi, daha doğrusu, duracağı düşünülen hatta duramayıp, aşağı derecelere de inmesidir.

İşte 1957'lerin başında, alt derecelerde kayırma olgusunu inceliyen ve Senato'ya sunulan Rapora göre : "Özellikle Bakanlıklar dışı Kurumlarda, atama ve yükselme işlemlerinde, en alt derecelerde bile, siyasal temiz kâğıdı (political clearance) gerekmektedir ve personel yönetimine kayırmacı özel yardımcılar egemen olurken, personel müdürlerine ise, kesinlikle rutin görevlerle yetinmek kalıyordu. ... (Örneğin) Housing and Home Finance (HHF) Kurumunda, teknik deneyim sahibi personelde öylesine yüksek oranda bir değişme olmuş ve siyasal nüfuz Kurumun görünümünü bütünüyle ve baştan başa öylesine etkilemiştir ki, yönetici personelin taşıması gereken teknik nitelikleri, **kuşku yaratıcı ve gülünç** duruma girmiştir. Bakanlık dışı Kurumların (regulatory agencies) bazılarında, hukukçu ve diğer profesyonel hizmet sınıflarında, hem normal kariyer memurlarında, hem de statüer olmıyan görevlilerde, hizmete alma ve öteki personel konularında **ciddî sorunlar** bulunduğu dair kanıtlar vardır. Örneğin, National Labour Relations Board bölge müdürleri, liyakat sistemine dahil kariyer kadroları olmalarına rağmen, görev alanlarındaki yerel siyasal

179) id, 493-494; Kaldı ki, tüm bu egemen olma çabalarına rağmen, parti, üst kademe bilimsel, profesyonel ve yönetici memurlar için güçlüklerle karşılaşlıyordu. (id, 494).

onaya tabi tutulmuştur. Bir bölge müdürü kadrosu, o yer Cumhuriyetçi Parti Senatörü'nün, başta gelen sanayicilerin bir adayda anlaşmasını istemesi nedeniyle, aylarca açık kalmıştır. Ayrıca, NLRB reorganizasyon çalışmalarında, bir çeşit 'siyasal onay' yönteminin, atamaların olağan bir parçası olarak uygulandığını belirten raporlar vardır." Bunların hiçbirisi, yeni bir şey değildi. Birinci Dünya Savaşından beri, yönetimdeki her parti değişimiyle birlikte, Bakanlıklar dışındaki bu kategori kurumların personeli, iktidar partisinin ekonomik ve sosyal yönlendirmesine bakılarak seçilmiştir¹⁸⁰.

ABD'nde kayırma sisteminin uygulamadaki boyutlarını sergilerken, geriye dönerek iki noktaya değinmekte yarar vardır. 1933 yılında Roosevelt'in New Deal programıyla birlikte, bir ihtiyaç hatta zorunluluk ortaya çıktı: Genç, bilgili fikir-öneri dolu, katkıda bulunacak, dinamik görevliler. Bu niteliklere sahip, çoğunluğu üniversite mensuplarıyla hukukçulardan oluşan ve daha ziyade danışma komiteleri şeklinde çalışan kimseler, "**beyin takımı**" olarak büyük sayılarla göreve getirilmeye başlandı. Alınacak kararlarda eşi görülmemiş ağırlığa sahip kılınan bu fevkalâde zeki ve iyi öğrenim görmüş, idealist, yetenekli, şevk dolu, fikir dolu, aşırı çalışkan genç insanları bu görevlere getiren faktörlerden biri bu saydığımız üstün nitelikleri, diğeri de sosyal politik ilişkileri, okul arkadaşlığı, tanıdıklık gibi sübjektif nedenler oluyordu. Bir süre sonra, bu yeni hizmete alınma şekli için "yeni kayırma da, bir kayırmadır" denmeye başlandıysa da; unutulmamalıdır ki, bu tayinlerde partili olmak her zaman şart bulunmadıktan başka, önemli faktör kapasite ve başarıydı¹⁸¹. Nitekim, bu akım ve bu enerjik

180) id, 494-495.

181) id, 325-327; Bir başka yönetimde, Başkan **Kennedy** döneminde, 1960'ların başında, Yönetimdeki sorumluluk taşıyan görevler, BOGSAT adı verilen bir yöntemle ya da bu konuda yetkili kılınan kimselerin oturup "kimi tanıyorsun" diye birbirine sormasıyla doldurulmaktaydı. Daha sonra **Nixon** geldiğinde, Harry Fleming'i personel alanında özel yardımcı tayin etti ve "Bu konularda hiç tecrübesi olmıyan Fleming de, işe 'Who's who in America'daki kişilere mektup yazıp adaylar için tavsiyelerini isteyerek başladı. ...Bu uygulamada, örneğin, **Elvis Presley**'e de sorulduysa da, Presley'in kimleri tavsiye ettiği açıklanmadı. Bunun yanı sıra, adaylar hakkında, incelikle işlenmiş siyasal sınıflan-

kadro, Federal bürokraside derin izler meydana getirdi, memurluk mesleğine Amerikan toplumunun daha iyi öğrenim görmüş çevrelerinden daha büyük sayılarda eleman girmesine, böylece saygınlık kazanmasına neden oldu. Öte yandan, gene bu akım, liyakat ve kariyer ilkeleri üzerine kurulu memurluk düzeninde, bu tür büyük beyinlere, memurlukta cazip kariyer sağlayacak değişikliklere de yol açtı. Ünlü Leonard D. White'in belirttiği gibi, Roosevelt'in uzun vâdeli hedeflerinden biri, Yönetimin tüm aşamalarında kariyer ilkesini geliştirmektir. İlk konuşmamızda, bu soruna

dırma sistemi de, Fleming'in yardımcısı George Bell tarafından geliştirildi. "Buna göre altı aşamalı filtre usulü ile siyasal kategorilere bölünmüş bir usul izleniyordu. Örneğin, "U" ilgilinin atanmaması, Yönetim için olumsuz siyasal sonuçlar doğurabilir; "Z" aday, Nixon yönetimiyle başdaşmaz ve memurluğa atanmamalıdır; "Y" Yönetim için siyasal bir önem taşımamaktadır; "V" Seçim kampanyasında aday çarpıcı rol oynamış olup, Kongre'nin başta gelen bir üyesince en yüksek düzeyde tavsiye edilmiştir anlamına gelmekteydi. ...Başkan Johnson, Kennedy ekibinin yerine, Devlet Personel Dairesi Başkanı John W. Macy'i getirdi. Macy de, önceki yönetimden kalan "temas listesi"ni devam ettirerek, atamalarda başvurulacakların sayısını 200'den 600'e yükseltti. Temas-danışma listelerine ilâveten, Macy, meslekten memurlar tarafından değerlendirilip tavsiye edilen 2000 adaylık bir dosyayı da devralmıştı. Kendisi, Federal Devletteki uzun ve deenimli meslek hayatından da yararlanarak, geniş ölçüde yeni adaylar saptadı ve 1969 Ocak ayında aday sayısı 16.000'e yükseldi. Macy döneminde, bilgisayara bağlanan bir "yetenek bankası" (talent bank) kuruldu ve bununla da bir taraftan kadrolar, memurlar, süresi dolan görevlere ilişkin tüm veriler günü gününe tutulurken, öte yandan kayda geçen kimselerin gelişmeleri de izlendi. Ancak, Başkan Johnson'ın, bu yöntemleri uygulayarak tayinlerin % 45'ini meslekiçi Federal elemanlardan yapması, çevresindeki particilerin hoşuna gitmediği, hattâ bu memurlara karşı güvensizlik taşıdıkları gibi; Başkan da, zaman zaman bu usulden ayrılmak zorunda kalıyordu. Nitekim, Johnson, bu suretle göreve gelenlerin, kamu hizmetlerinde kariyerden kişiler olduğunu, parti ilişkileri yerine, yetenekleri, karakterleri ve kendilerini adanmış olmaları nedeniyle seçildiklerini ve bulabileceği en iyi yetişmiş elemanlar olduklarını bildiği halde, belirli tayin işlemlerinde, kilit Kongre üyelerinin isteklerini kıramadı. Böylece, bazen liyakate dayalı seçme, bazen de güçlü siyasal tavsiyelerden kaynaklanan kayırma sistemi ağır bastı; ve Johnson'ın "liyakate yönelik işe alma uygulaması, öğretide 'yeni kayırma' olarak anıldı." M. B. COFFEY : A Death At The White House : A Short Life of New Patronage, 34/5 Public Administration Review 440-443 (1974).

ağırlık vermem üzerinde durdu. Ayrıca, Başkan İngiliz hizmete alma sistemindeki sınıf müessesesinden ve esneksizlikten kurtulmak, kapasiteli kadınlarla erkeklerin katılımı için engel koymıyan bir sisteme geçmek, içindeki lüzumsuz elemanları da otomatikman saf dışı eden mekanizmaları kurmak istiyordu¹⁸². Bu suretle, kayırma yöntemi, bu kez, kayırma sisteminden liyakat ve kariyer esaslarını benimseyen bir personel sistemine geçilmesini hızlandırıyordu.

Buna mukabil, Roosevelt'i izliyen Başkan Truman, iktidara geldikten ve kayırma sistemini eski şekline çevirdikten bir süre sonra, memurluğa giriş, ilerleyiş ve çıkarılıştaki uygulanan ve soğuk harbin ürünlerinden olan siyasal-ideolojik **"bağlılık-güvenlik" testlerinin** personelin niteliğine ve durumuna etkisini şöyle yazıyordu: "Kamu görevlilerinin bağlılığına karşı girişilen demagojik saldırılar, kamu hizmetlerini yeterli düzeyde yürütmek görevini büyük ölçüde engellemektedir. Bir çok nitelikli insan, sıkıntılı, tâciz edici bir ortamda çalışmaktansa, kamu görevinden ayrılmayı yeğlemektedir. Ayrıca, bu pervasız saldırılar, kamu hizmetlerine nitelikli kimseleri çekmek, almak işini misliyle zorlaştırmaktadır. Böyle bir **korku atmosferinde**, kilit kamu görevlileri, adeta **zihnen felce** uğramaktadır. Bu memurlar, görevleri olduğu halde, kendilerinin açık-dürüst **fikirlerini dile getirmekten korkmaktadır**. Çünkü, daha sonra, değişen bir ortamda ve farklı koşullarda, kendileriyle aynı görüşte olmıyanlar tarafından 'sadakatsizlikle' suçlanabilirler. Milletimiz, bu tür zihnî karartmaya izin veremez, olanak veremez." ...Nitekim, memurlarda **moral kalmamış**, üst derece kadrolar **doldurulamamış ve ayrılma** oranı nisbeten yüksek seyretmiştir. 1940'ların sonlarında, Federal personel yönetiminde, bir şeyler kesinlikle yanlış¹⁸³.

Kayırma sistemiyle gerçekleştirilen tayinlerden, salt partizan yaklaşımla yapılanlardan kamu hizmetine en az zarar verenleri, daha ziyade temsilî nitelikli görevlerdir. Elçilik dahil diplomatik postlar, uluslararası yargı yerleri üyelikleri, dış ülkelerde yaşamak isteyen ve partisinden yardımlarını esirgemiyen yandaşlar için, ge-

182) VAN RIPER : n. 149; 328-329.

183) id, 450-452.

nellikle ilk akla gelen ödüller sayılmaktadır. Buna mukabil, George Washington'un İkiyüzüncü Doğum Yıldönümünü Kutlama Komitesi üyeliği gibi, yukardakilere benzer türde görevler nâdiren bulunabildiğinden, yurtiçi hizmetlerde sorun çetinleşmektedir. Kuruluş yıllarından beri kayırma sisteminin geniş uygulama alanı kabul edilen yerel Federal savcılık ve emniyet müdürlüğü görevlerine tayin işlemlerinde, parti tavsiyesiyle hareket etmek, yurttaşların şikâyetleri ve federal yargının şöhretine olumsuz etkileri nedeniyle bir süredir ciddi sınırlamalara uğramış, adayların görevi başarabilecek nitelikleri taşıyıp taşımadığı hususu, giderek ön plâna çıkmıştır. Parti ve Kongre talepleriyle, kamu yararını ve uygulamacıların menfaatini dengelemek bakımından, gerçekleştirilmesi kayırma sistemi içinde biraz daha zor olan atamalar, belli kalitenin sağlanıp muhafazasını gerektiren ilk ve ikinci derece Federal mahkeme yargıçlıklarıdır. Bunlar kadar sorun yaratan bir grup da, Bakanlıklar dışındaki Federal bağımsız kamu kurumlarına (independent regulatory commissions) yapılacak atamalardır. Zira, bu kuruluşlar, bir yanda parti ve Kongre basıncı altındadır; öte yanda, ülke çapında yetkileri, hayli toplu ve organize muhatapları bulunmaktadır. Kaldı ki, bu kurumların statüleri ve yönetimleri bakımından bağımsız olmaları, zirvede, iki partili yönetim ve karar organının bulunması, Başkan'ın buralara yapacağı kayırma sistemine dâhil atamalara, daha da bir önem kazandırmaktadır¹⁸⁴.

ABD Başkanı için, politikasını yürütmek konusunda en kritik makamlar Kayırmaya dâhil olan, Bakanlar, üst kademe yöneticileri, Beyaz Saray kurmaylarıdır. Birincilerin seçiminde, tümüyle politik faktörler rol oynadıktan başka, egemen ölçüt, çoğunlukla adayların kişisel nitelikleri yerine, grupsal temsil, kamuoyu önündeki prestij, Kongre liderleriyle müzakere gücü ve yeteneği, temel politika sorunlarına vukufu gibi unsurlardır. Devlet memurluğu statüsünün koyduğu standartlarla güvencelerin, partiden, özel menfaat çevrelerinden gelen dış tazyiklere karşı zayıfladığı üst kademe yöneticilerin atanmalarında da, benzer ölçütler geçerli olmakla beraber, kişinin görevin aradığı bilgileri ve yönetsel beceriyi taşıması "zorunluluğu" partilerin rolünü ve kayırma sistemini, kaçınılmaz surette sınırlandırmaktadır. Üçüncü grup olan Beyaz

184) MANSFIELD : n. 158, 160-161.

Saray kurmay kadrosunun tayininde ise, Başkan'ın kişisel görüşlerine ve çalışma yöntemleriyle alışkanlıklarına uyabilme, belirleyici ölçüt olmakta ve Başkan, kendi "evinin" ekibini kendisine göre, kendisi seçmektedir¹⁸⁵.

... Buraya kadar yazdıklarımızla, "kayıрма"nın, bir sistem olarak benimsenip uygulandığı ABD örneğine bakarak, yararlarıyla zararlarının tartıldığında, personel yönetiminde ve kamu hayatında, getirdiğinden çok ve pek çok götürdüğü ortaya çıkmaktadır. İlk adımı 1883 Pendlton Act ile başlatılan "liyakat sistemi"ne geçme ve ilerliyen yıllarda bu sistemi güçlendirme, kapsamını genişletme, siyasal kayırmayı geriletip "Amerikan yönetim felsefesinin ve geleneklerinin" zorunlu kıldığı "en aza" indirme eğilimi, her zaman egemen olmuştur. Bu yüzden, Federal Devlet'te 'liyakat/kariyer dışı kadro sayısı 2000'nin altına düşürülür ve uygulamada bunlara atama yapılırken, çok büyük kısmı için siyasî kayırma tek ölçüt olmaktan çıkıp, "görevin niteliğinin gerektirdiği" bilgi ve deneyimle donanmış olmak noktası üzerinde de durulurken; 1978 tarihli Devlet Memurluğu Reform Kanununda, Başkan Carter döneminde, yapılan değişikliklere karşı yöneltilen eleştiriler, kariyer bazı üzerine kurulu liyakat sisteminde gelinen noktanın gerisine düşmeğe, siyasal ve kişisel kayırmağa olanak verecek hükümler taşıdığı noktasında yoğunlaşmaktadır¹⁸⁶. Çünkü, "kamu yararı"na olan sistemin kayırma yerine, liyakat ve kariyer ilkelerine giderek artan biçimde yer veren bir model olduğu gerçeği, iki yüzyıllık deneyimle, hayli pahalı derslerle ortaya çıkmıştır, kanıtlanmıştır.

(II.A.2.b) Diğer Ülkeler Uygulaması

ABD, kayırma sisteminde bir numaralı ülke mevkiini işgal ve bunun en çarpıcı örneğini teşkil etmekle beraber, bu uygulamaya yer vermiş tek ülke de değildir. Kayırma sistemi, geçmişte, Avrupa'da, zaman zaman rüşvetlere, suiistimallere ve kamu hizmetlerinin yeteneksiz, yetersiz memurlarca işgaline varan en mutlak

185) id, 161-162.

186) B. ROSEN : Merit and the President's Plan For Changing The Civil Service System, 38/4 Public Administration Review 301 (1980).

şekilde uygulanmış, ve bu sistemin kötülüklerinden kurtuluşun ilk adımının gayrisiyasî memurluk olduğu görülerek¹⁸⁷, hızla terkedilmiş, bugün, farklı ülkelerde, farklı görünümünde, fakat çok sınırlı ölçüde etkisini sürdürmeyi başarmıştır.

İngiltere’de, bir İngiliz tarihçisi, 18’nci yüzyıl mezartaşlarından birinde rastladığı ilginç bir kitabede, 74 yaşında ölen bir hanımın, aile ilişkileri vasıtasıyla, kocasıyla çocuklarının, Devlet ve Kilise hizmetlerinde ön iki göreve atanmasını sağlayacak olağanüstü bir “liyakate” sahip olduğunu saptıyordu¹⁸⁸.

Herne kadar, Kral II. Richard döneminde, kayırma sistemini kısıtlayıcı yasalar için girişimde bulunuyor idiyse de, ilerliyen yüzyıllarda İngiltere ve kolonilerinde, sivil memuriyetler açıkça alınıp satılıyor yahut Krala veya iktidardaki egemen siyasal gruplara hizmetin ödülü olarak dağıtılıyordu.¹⁸⁹

Ondokuzuncu yüzyıl ortalarında, kayırma sistemi, İngiliz yönetimine tamamen hâkimdi. Atamalar, kısmen siyasal amaçlarla, kısmen de akrabalık, arkadaşlık veya bunların tavsiyelerinden oluşan tamamen kişisel tercihlerle yapılıyordu. Kayırma sistemi, bir atama yöntemi olmayı aşarak, yönetimin gelişmiş ve yerleşik bir “kurumu” haline dönüşmüştü. Bu suretle, atamalar, bir yanda iktidarın sadık destekleyicilerine ödül oluyor, öte yanda hangi tarafı tutmakta tereddüt gösterenlerin desteğini kazanmak yahut sesi yükselen muhalifleri etkisiz kılmak amacıyla kullanılıyordu¹⁹⁰.

Kabine üyeleri, atama yapmakta asıl yetkili kişilerdi; ancak, bazı hizmetlerdeki bazı yüksek dereceli görevliler de, bazı alt kademe memuriyetlere, aynı yöntemle atama yetkisi taşıyor ve böylece kamu görevlerini satarak kendilerine gelir sağlıyorlardı¹⁹¹.

Kayırma sisteminde, en iyi görevlerin çoğu, artık partiye pek yararı kalmıyan, tekrar seçilemiyen yahut siyasal hayattan çekilmek

187) KAPLAN : n. 159, 124.

188) MERIKOSKI : n. 149, 6.

189) KAPLAN : n. 159, 124.

190) MERIKOSKI : n. 149, 16-17.

191) id, 17.

isteyen eski milletvekillerine gidiyordu. İngiliz bürokrasisinde zorunlu emeklilik yaşı olmadığından, ileri yaşa gelinmesine rağmen memuriyetten ayrılmıyor, sadece günde bir kaç saat gelinip bir şey yapmadan görev sürdürülüyordu. Hattâ, sistemin bir başka özelliği de, bu yolla atanan memurların, genellikle, kendilerinin bırakacağı memuriyetlere oğullarının devam hakkını taşıdığına inanmalarıydı. Kayırma sistemi zirvedeki döneminde, geniş sayıda değişik sinekürler ihtiva ediyordu. Bir tarafta aylığı alınmağa devam edilen görevsiz memuriyetler; öte yanda, bazen, ağır görevler yükletilmiş postlara atanan kişi, o memuriyetin aylığının önemli kısmını kendisine ayırıp, bakiye aylık karşılığında görevi fiilen yapacak bir başkasını tutabiliyordu.

Ayrıca, iktidar partisinin değişmesiyle birlikte memurlar da değişmiyor, kayırma sistemiyle memur alma hakkı, sadece boş veya boşalan kadrolar için kullanılıyordu. Önceki iktidarın atadıkları, genellikle, memurluklarını sürdürmekle beraber, yeni iktidar döneminde, bunların yeni görevlere geçmesi şansı artık kalmadığı gibi, ilginç bir durum da ortaya çıkıyor; pratik olarak, yapılan atamalar, hükümet değişikliklerinden çoğunlukla etkilenmeyen daimî memuriyetlere dönüşüyordu¹⁹².

Böylece, kayırma sistemi, İngiliz Kamu yönetiminin etkinliği konusunda, çok ciddî bir engel yaratıp, 1854 tarihli reformun kuşkusuz bir numaralı nedenini teşkil ederken; Kurumların çoğu kendi ayrı memurluğa alma usullerini, kurallarını, çalışma yöntemlerini uyguluyordu. Sonuçta, "memurlar bulunuyor, fakat bunlar 'memurluk' denen müesseseyi oluşturmuyordu."¹⁹³

Zaman itibariyle ABD, kayırma sisteminin şahikasını yaşarken, **Almanya**, liyakat sistemi görüntüsü veren bir uygulama içindeydi. Ancak, Prusya Yönetiminde, sosyal sınıfa dönüşen idarî kadrolara, temelde Hükümet edenlere sâdik muhafazakâr çevrelere mensup kimseler atanıyordu. Weimar Cumhuriyeti döneminde, Anayasa hükmüne rağmen, tayinlerde nisbeten geniş ölçüde siyasal etki önlenemiyor; idarî kadrolar, koalisyon ortağı partilerin görelî gücüne göre dağıtılıyordu.

192) ibid

193) R. CHAPMAN : *The Higher Civil Service In Britain*, 35 (Constable Co. 1970).

Avusturya'da da, 1966 yılına kadar, aynı usulün izlendiği ve bunun sistemin temel bir parçası olduğu görülmüştür. Kadroların, iktidar ortaklarının sandalye sayısına oranlanarak bölüşülmesi, merkezî İdare dışında, kamu ekonomik girişimlerdeki yönetici mevkilere kadar uzanıyordu. Ancak, bu sistem (Proporz System), bütün kadroların partililerce doldurulması anlamına gelmediği gibi; amacı ve işlevi, İdare'de kontrolü iktidar partilerinden birinin ele geçirmesini önlemektir. Orantılı temsil, uygulamada, değişik uyarlamalarla, fakat yaygın biçimde ve idarî hiyerarşinin alt tabakalarına kadar inilerek gerçekleştirilmiştir. Bazen ise, bir nevi "paralel makamlar" sistemine gidilmiş ve bu nedenle, bir Bakanlık-taki müsteşarlık görevi, Bakanın partisi dışındaki partiye verilmiştir; yahut kamu ekonomik girişiminde Genel Müdürüne ilâveten bir kadro daha konmuş ve yönetsel düzeyde her iki partinin temsili sağlanmıştır. Ayrıca, bazı merkez ve taşra kadroları, Hükûmet ortakları arasında eşit paylaşılmış; örneğin, Viyana'da orta okul öğretmenlikleri % 50'şer bölünürken, Devletin sahip olduğu iki büyük banka da aynı şekilde partilerce paylaşılmış, ilk okul öğretmenliklerinde boş kadrolar doldurulurken öncelik Tirol'lerde Halk Partisi'ne, Carinthia'da ise Sosyalist Parti'ye verilmiştir¹⁹⁴.

Belçika'da, "siyasal etki, hem memuriyete girişte, hem de ilerleyişte, her zaman gerçek anlamıyla varolurken;... siyasal kayırmayı, kişileri daha yüksek ve etkili makamlara getirdiği için, özellikle ilerleyişte önlemek daha zor olmuştur."¹⁹⁵ "Kamu Yönetiminin siyasîleşmesi Belçika'da öylesine genel ve nazik bir duruma gelmiştir ki, başka bir ülkede bir benzerini bulmak son derecede güçtür."¹⁹⁶ Bunda, hiç kuşkusuz Belçika'nın sosyo-politik yapısının etkisi vardır ve üst kademe memurlar fevkalâde siyasîleşmiştir. Şöyle ki, bunların bu makamlara gelişinde siyasal parti-

194(MERIKOSKI : n. 149, 23-27.

195) A, ATTIR : Adaptation of Public Personnel Administration To Changes In Society/General Report, XIV'th International Congress of Administrative Sciences, 54-55 (International Institute of Administrative Sciences, 1971).

196) L MOULIN : The Politicization of the Administration in Belgium (Ed. M. DOĞAN : **The Mandarins Of Western Europe**, 163, Sage Pub. Inc., 1975).

lerin doğrudan rolü olduktan başka, görevlerini yerine getirirken, siyasî görüşlerini devreye sokmakta ve resmî bilgileri kendi partilerine aktarmaktadır. Böylece, Belçika, Batı Avrupa'da kesinlikle, "en yoğun" siyasîleşme örneğini vermektedir¹⁹⁷.

Siyasal atamalar için herne kadar sadece boş kadrolardan yararlanılıyor, yani dolu kadroların boşaltılarak veya yeni kadrolar alınarak yer yaratılması cihetine gidilmiyorsa da, Belçika'da, siyasallaşma uygulaması, kayırma sistemi dâhil bir kaç biçimde gerçekleştirilmektedir. "Kamu Yönetimini siyasallaştırma, memurların hizmete girişinde ya da ilerleyişinde, esas itibariyle veya sadece siyasî ilişki, daha doğrusu parti yahut sendika üyeliği ölçütünün tayin edici unsur yapılmasıyla ortaya çıkar. Bu, Anglo-Saksonların kayırma sistemi adını verdikleri örnektir. ...İkincisi, siyasallaştırmanın, göreve zaten yukardaki yöntemle getirilen memurların, idarî karar verme sürecine partizan etmenleri katmasıyla belirmesidir. Bu suretle, karar mekanizmasının merkezindeki Bakanları veya kararlarını ya partisinin veya sendikasının siyasal direktifleri doğrultusuna yöneltmeğe yahut Bakanlığın girişimlerine karşı ise, basını, partisinin milletvekillerini harekete geçirerek veya idarî aşamada engellemeler yaparak önlemeğe çalışmaktadır. Siyasallaştırmanın bir başka boyutu da, kayırma yöntemiyle o makama gelen memurun, partisini veya sendikasını, idare'nin belli konulardaki hazırlıkları veya girişimleri konusunda haberdar etmek, hattâ, görevi icabı edindiği hizmete özel belgeleri intikal ettirmektir. Ayrıca, siyasallaştırma, memurun, partisine ya da sendikasına, siyasî program hazırlanırken yardım etmesi şeklinde olabilir. Bu halde, memur, parti yahut sendikanın, amaçlarına giden yolda karşılaşacakları idarî engellere dikkatlerini çekebileceği gibi, mevcut koşullar altında hangi hedeflerin siyasal, teknik ve idarî bakımlardan gerçekleşebilir olduğu hususunda ışık tutabilir. Unutulmamalıdır ki, bütün bu faaliyetler, mesai saatleri içinde, memurun görevi nedeniyle kullanım ve kontrolunda bulunan resmî belgeler, incelemeler, istatistikler, bilgiler, daktilolar, çoğaltma makineleri,

197) M. DOĞAN : The Political Power Of The Western Mandarins/Introduction (Ed. M. DOĞAN : **The Mandarins Of Western Europe**, 12, Sage Pub. Inc., 1975).

kırtasiye, posta pulları ve benzeri malzemenin yardımıyla yürütülmektedir.”¹⁹⁸

“İdare’nin siyasallaştırılmasının, dört boyutuyla da gerçekleştiği, Belçika’da, herkesin gayet iyi bildiği ve ihtilâfsız bir olgu olduktan başka, başarılı bir kariyer, prestij getiren ilerleme, parti veya sendika desteği sağlamadan artık imkânsızdır.”¹⁹⁹

Kayıрма sistemi, **Kanada’da da**, liyakat sistemiyle, fakat sınırlı ölçüde, uygulanmaktadır. Kural, Devlet Personel Dairesi eliyle, liyakat esasına göre atanma ise de, kayırma sistemini yaşatan liyakat sistemi dışı görevler mevcuttur. Müsteşarlarla yardımcıları, Bakanlık dışı kurumların başları, elçiler ve belli grup diplomatik temsilciler bu kategorinin örnekleri olup; Başbakan kendi Dairesinin üst kademe memurlarını ve Bakanlar da yardımcılarını seçer. Ayrıca, bu görevlere tayin Hükûmetin “uygun gördüğü herhangi bir” nedenle yapılabilir. Uygulamada, bu gibi istisnaî memuriyetlere sıklıkla atananlar arasında, emekli yasama meclisi üyeleri, iktidar partisinin mağlup adayları, partiye kayda değer parasal veya başkaca katkıda bulunmuş parti destekleyicileri yer almaktadır²⁰⁰.

Hemen belirtmeli ki, Kanada’da, her Bakanlıkta veya öteki kurumlarda, kayırma sistemine açık tayin sayısı nisbeten küçük ise de, özellikle üst kademelerdeki toplama bakınca, küçümsenmeyecek, önemli bir rakkam ortaya çıkmaktadır²⁰¹. Öte yandan, kayırma sistemi uyarınca, yapılan atamalar, çoğu kez, partizan düşüncelerle hareket edildiği şeklinde bir suçlamayla karşılaşır da, kayırmayla gelenlerin, genellikle kariyer memurlarından daha az yetenekli veya daha az tecrübeli olması bir ölçüde muhtemelse de; gene de, Hükûmetler, buralara yeteneksiz partilileri getirip bunların yaratacağı sorunlar yüzünden kötü bir izlenim bırakmak da

198) MOULIN : n. 196, 163-164.

199) id, 164-165.

200) K. KERNAGHAN : Politics, Policy And Public Servants: Political Neutrality Revisited, 19 Canadian Public Administration, 442-443 (1976); “Yenilmiş ya da emekliye ayrılmış Bakanlar, İdarede, rahat bir mevki bulmakta özel bir başarı göstermektedir.”; “Partiyi destekleyenlerin ise ödülleri Bakanlıklardan, klâsik kurumlardan ziyade, bunların dışında kalan kurumlara, Hey’et ve komisyon tipi kuruluşlara tayin edilerek alma şansı daha kuvvetlidir.” id, 444.

201) id, 445.

istememekte, böylece bir anlamda **kayıрма içinde liyakat ilkesine** de yer vermek gereğini duymaktadır. Bunlara rağmen, kayırma sistemine dayalı atamaların, partiye hizmetin ödülü şeklinde yapıldığı uygulamalarda, bu yolla gelenlerin çoğunun, ilerlemelelerini, görevleri sırasında partizan katkılarına devam ederek sağlıyabileceklerini düşünüp ona göre davrandıkları gözlenmektedir. Böylece, iktidar partisi değişince de, bu kamu görevlilerini uzaklaştırıp, yerine kendi taraftarlarını getirmektedir.²⁰²

Kayıрма sisteminin çeşitli ülkelerde nasıl anlaşıp, nasıl uygulandığını açıklarken, **Profesör Duverger**'in ilginç gözlemleriyle değerlendirmelerini aktarmak istiyoruz.

“Gelişmemiş (very underdeveloped) toplumlarda, Devlet, aslında, imtiyazlı azınlıklar arasındaki küçük grupların hükûmet etme vasıtası olup, halk tarafından da aynı şekilde alıgilanır ve memurlar, çoğu kez, kamu yararının değil, bu grupların özel çıkarlarının tatminini sağlar. ‘Kamu hizmeti’ fikri de gerçekte yoktur. Memurlar, egemen çevreler tarafından, görevlerinden elde edecekleri maddî çıkarla ödüllendirilen bağılılıklarının derecesine göre seçilir. Böylece, suiistimal, sistemin bir parçasını teşkil eder.”²⁰³

“Gelişmiş Devletlerde, kamu görevlerinin teknik niteliği, seçimleri kazanan partiyi, memurları serbestçe değiştirmekten alıkoymuş gibi, tam aksine, memurları bulundukları yerde tutmak zorunluluğunda bırakır. Böylece, kayırma sistemi, (liyakate dayalı) devlet memurluğu sistemine yerini terk etmeğe başlar. Bundan başka, toplumların karmaşıklığı, Devleti, belli grupların doğrudan aleti olmaktan giderek çıkartır ve Devlet, daha ziyade, memurlarının kendisini kesinlikle kamu yararına yönlendirmeğe çalıştığı, bir hayli özerk sosyal bir güççe dönüşür. Kamu hizmeti fikri, bu suretle, gerçeklik kazanmağa başlar ve bir engel olarak suiistimalin doğrudan doğruya karşısına çıkar.”²⁰⁴

“Gelişmekte olan ülkeler, kendilerini, kamu hizmeti açısından haliyle gelişkili bir durum olan ikisinin ortası bir noktada bulur.

202) id, 445-446.

203) DUVERGER : n. 157, 11.

204) id, 11.

Şöyle ki, bir yanda, alışkanlıkların etkisi, bu ülkeleri kayırma sistemine ve suiistimale iterken; öte yandan, modern yönetim biçimine doğru evrim hareketi, siyasal bağımsızlık ve dürüstlük esasları üzerine kurulu teknik yönetime elverişli bir gelişme gösterir. Ancak modern yönetim biçimine yönelik evrim, 'eski nüfus'la karşılaştırıldığında 'modern nüfus'un taşıdığı cüz'i önem yüzünden zayıf bir seyir izler.'²⁰⁵ Nitekim, "gelişmekte olan ülkelerin yöneticileri, görevlerini halka yakın bir yaklaşımla yerine getirirler de; halk, bir çok olayda geleneksel zihniyetini muhafaza ettikten başka, yöneticileri kendi yanına alabilmek için, alışılmış suiistimal yöntemlerine başvurmaktadır. Bu nedenle, tahribin daha az olduğu gelişmiş ülkelere oranla derecesi daha yüksek olan bu sürekli tahribe karşı direnmek için, büyük ölçüde fazilet sahibi olmak gerekmektedir. ...Ayrıca, modern yaşayış biçiminin, programlı vaktinde hareket, titizlik ve benzeri temel öğelerine henüz alışmamış insanlarla modern yönetimi harekete geçirmek çok zordur."²⁰⁶

Bunlara, yöneticilerin politikaya kaymaları, geçmişte edindikleri peşin hükümlerden kurtulmamış olmaları, başkentte nüfus ve personel yığılması, yerel yönetimlerle, taşra İdaresinin orta ve alt kademe memuriyetlerinde sayı ve kalite yönünden hızlı erozyonun cereyan etmesi eklenmektedir. Ayrıca "demagoji" de başlıbaşına bir sorundur; çünkü koşullar demagojiye son derecede elverişlidir. "Özellikle kamu yararından yana tavır alan memurların faaliyetlerini sınırlamak amacıyla, özel ve yerel çıkarların temsilcileri, gelişmekte olan ülkelerde, memurları suçlama ve karalamadan etkin bir araç şeklinde yararlanmaktadır. Kamuoyunun az geliştiği ülkelerde, demagoji daha kolay kullanılmaktadır."²⁰⁷

205) ibid; "Modern nüfus, geleneksel kültürün izlerini muhafaza ederse de, modernleşme olgusu daha derin surette gerçekleşmiş olup, yöneticiler, memurlar ve siyasî liderler sadece bu gruptan gelir."; "Eski nüfus, hernekadar eski koşullarından yavaş yavaş çıkmakta, modern hayatı giderek benimsemekte, fakat, gene de, eski zamanların yapılarının ve standartlarının egemenliğinden kurtulamamaktadır." id, 8.

206) id, 12.

207) id, 14; daha önce 12-14; "Özetle, yetenekli kamu görevlisi açığı ve kayışı, modern topluma geçişteki ilerlemenin başlıca darboğazlarından birini teşkil eder. Buna, ... suiistimal olgusu ile kamu yararı kavramından yoksunluk da eklenebilir. İşte bu durum, tutucu siyasal güçler ta-

Böylece, gelişmekte olan ülkelerde, liyakat sistemi benimsense, yasalar bu hükümleri içerse bile, uygulamada, var olan kayırma sistemidir; tüm göstergeleri, sorunları, hattâ çeşitli tür ve boyutlardaki suiistimalleriyle...

(II.A.3) Eleştiriler ve Sonuç

Kayıрма sisteminin gerek ana fikrine, gerekse uygulamalarına ilişkin eleştirileri, açıklamalar başlığı altında, o vesileyle vermiş bulunuyoruz. Daha yerinde bir deyişle, özellikle uygulamayı anlatırken, olayların hangi noktalara geldiğini yazar, bu sistemin savunucularının veya seçeneksiz, çaresiz ve de zorunlu baş oyuncularının haykırıışlarını aktarırken, bir anlamda eleştirileri de dile getirmiş olduk. Bu kez, doğrudan doğruya sistemin eleştirisi olan açıklamaları görelim...

Kayıрма sistemi yoluyla siyasal iktidarlarca atama olayını, **bugünkü** gelişmiş ve değişmiş anlamıyla alınca, doğuşundaki ilk şekilden çok farklı bir noktaya geldiğini ve liyakat sistemini andırıldığını söylemek gerekir; çünkü, bu yeni yorum ve uygulamasında, kamu görevlerine siyasal ilişkiler ve etkilerle atanmayı sağlıyanlar, hizmeti, kamu yararı amacıyla ve suiistimalden uzak surette yürütmekte, partisinin zaferinin ürünü olarak ödüllendirilenler, görevi, genellikle, liyakate dayalı yarışmayla memuriyete girmiş ve siyasal değişikliklere karşı kariyer güvencesiyle donatılmış bir memur gibi aynı şekilde yerine getirmektedir.”²⁰⁸

Ancak, kayırma sistemine, **doğuşundaki ilk** anlamı ve bunu az-çok sürdüren uygulamasıyla bakınca, karşımıza, Jacksoncu görüşün, halka açılma, demokratlaşma, dinamizm gibi olumlu yanlarından ziyade ve önce, çeşitli biçimlerde ve derecelerde kendini gösteren sapmalar, olumsuzluklar, yozlaşmalar ve suiistimler çıkmaktadır²⁰⁹.

“Nitekim, partizanlığın yönetimi yozlaştırıcı uygulamalarına karşı **hemen her ülkede** büyük tepkiler doğmuş ve karşıt görüşler

rafından himaye görmektedir. Zira, bu suretle, ülkenin gelişmesi alıkonmakta, mevcut düzenin korunmasına devam edilmektedir.” id, 16.

208) id, 10.

209) ibid.

ileri sürülmüştür. Bu görüşler kısaca şöyle özetlenebilir: Kamu görevleri giderek karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmıştır. Devlet memurluğu artık ... memurluğu meslek edinmiş bilgi ve beceri sahibi yetenekli kimseleri gerektirir. Partizanlığın yaratacağı güvensizlik ve kararsızlık ortamı, yetenekli kimseleri hizmetten uzaklaştırır. İkinci bir nokta, siyasal kayımcılığın 'fırsat eşitliği' ilkesine aykırı olmasıdır. Kamu hizmetleri herkesi ilgilendirir. Kamu görevlerine girişte siyasal eğilimleri nedeniyle bir takım kimselerin üstün tutulması, belli kimselere ayrıcalık tanımak olur. Sonuncu bir nokta da, siyasal yağmacılık sisteminin particiliği ve dolaylı olarak demokrasiyi güçlendireceği yolunda ileri sürülen görüşlerin eleştirisi ile ilgilidir. Devlet kadrolarının partizanlara bir ödül olarak dağıtılmasının siyasal partileri güçlendireceği savı da doğru değildir. Bu tıpkı, bir ordunun etkinliğinin ancak 'ganimet'le sağlanabileceğini ileri sürmek gibidir."²¹⁰

"Kayırma sistemiyle yapılan atamalar, kariyerden gelen memurların ulaşmayı arzuladığı üst kademe yönetici kadrolarının sayısında azalmaya yol açacağından, kayırma sistemi, personelin morali üzerinde zarar verici etkiler"²¹¹ yaratırken; toplam memur sayısında azaltma yapılması, haliyle kayırma sistemine tabi kadro sayısında da indirimi birlikte getireceğinden, partiler, memur miktarında azaltmayı değil, aksine arttırmayı savunur²¹². Ayrıca, bir yanda yetenekli, yeterli, uzman memur çalıştırma arzu ve

210) TUTUM : n. 36, 13; "...evvelâ profesyonel yüksek memur yetişmez; devlet memuriyeti 'müesseseseleşmez'. İkincisi, iktidardan çekilen partinin, bu yüksek memurlar kadrosunu, tekrar iktidara gelinceye kadar muhafaza edebilmesi pek zor bir iştir. ...Eğer iş sahaları yoksa,, partinin bunları beslemesi lâzımdır. ... (Memurlar, kayırma sisteminde partisinin) başarısı için ellerinden geleni yapar, ödevlerinin gerektirdiğinden fazla fedakârlıklar gösterirler. Bu fikir, doğruluk payı taşıyabilir. Ancak, işin diğer bir yüzü daha var. Böyle olunca, bu memurlar, vatandaşlar arasında politik ayrımlar yapmağa kalkmazlar mı? ...Politik yatırımlara kalkışmazlar mı? Ve böylece, vatandaşın, vergi ödediği Devletten eşit hizmet alması imkânı ortadan kalkmaz mı?" ÖZYÖRÜK: n. 154, 117; Kayırma sistemi öyle bir suiistimal rejimidir. ki, "Devlet görevlileri arasında tam bir moral çöküntüsü yapar. ...Hukuk Devletini ve demokratik rejimi kökünden çökertir." ADAL: n. 48, 102.

211) KERNOGHAN : n. 200, 445.

212) VAN RIPER : n. 149, 490.

ihtiyacı, öte yanda parti taleplerini kayırma sistemine tabi atama-
larla karşılama zorunluluğu, kurumları çaresizlik ve iki ateş ara-
sında bırakır²¹³.

Öte yandan, klâsik örneğinin, XIX. yüzyılın birinci yarısında
ABD'nde görüldüğü gibi, kayırma sistemi, uygulamada, İdare'nin
etkinlik düzeyini düşürdükten başka, daha ilginç, **öyle bir noktaya
geliyor ki**, parti yöneticileri kayırma sisteminin, parti yararına ol-
duğundan kuşku duymağa başlıyorlar. Çünkü, "dağıtacak yeter
sayıda memurluk kalmayınca, kayırma sistemi, iktidar partisi için-
de büyük anlaşmazlıklara sebep oluyor. Memuriyet bekliyen bir
çok partili, siyasal faaliyetleri nedeniyle kendisini bir göreve tayine
en lâyük kişi sayarken, yerine bir başkasının atanması halinde,
büyük bir adaletsizliğin yapıldığına inanıyor."²¹⁴

ABD'nde, Başkanlar ve özellikle Başkan Cleveland, liyakat sis-
temini, kayırma sistemiyle bir kadroya atanmak için uğraşan me-
murluk arayıcılarının dinmek bilmiyen rahatsız edici ısrarlarından
kurtaran bir çare olarak şükranla karşılamıştır. Liyakate dayalı ka-
riyer sistemine dâhil kadroların kapsamının genişletilmesi talep-
leri, kayırma sisteminden bunalan ve bıkan Bakanlardan dahi gel-
miştir. Bilimsel ve teknik bilgiye ihtiyaç gösteren ve sayıları hızla
artan görevler için, kayırma sistemiyle atama, kesinlikle başarısız,
yetersiz bir seçme ve hizmete alma yöntemi²¹⁵

Ve çok ilginçtir, kayırma sistemiyle gelip, iktidar deği-
şikliğiyle birlikte işsiz kalma ihtimali yüksek olan binlerce
memur, bu sistemin terkedilip, bir reform yapılması gereğinin en
gürültülü taraftarları arasındaydı. Buna ilâveten, tarım, çalışma,
ticaret ve sanayi alanlarının, giderek artan ölçüde Federal İdare'-
nin işlemlerine tabi hale girmesinin bir sonucu olarak, büyük bas-
kı grupları, bu alanlarda, partizan siyasî kayırma uygulamalarının
ağır tahribatına maruz kalmıyan yetenekli memurların çalıştırılma-
sında, artan biçimde ısrar ettiler²¹⁶

213) id, 492.

214) MANSFIELD : n. 158, 14.

215) VAN RIPER : n. 149, 128, 132; KAPLAN : n. 159, 130.

216) VAN RIPER : n. 149, 133; "Kayırma sisteminin kendi alanlarında, zarar
verici etkilerini dikkate alan, ziraat ve ticaret odaları, işçi sendikaları

Kayıрма sistemi hakkında dikkate değer bir eleştiri, savunma ve eleştiriyi okuyunca, şu açıklamaları görüyoruz: Kayırma sistemini yıkmak için girilen savaşımında, bunun, İdarede yetersizlikten şerefsizliğe, adiliğe, seviye düşüklüğüne kadar kötü ne varsa hepsine yol açtığı suçlamaları yapılmıştır. Hattâ, liyakat sisteminin ateşli savunucularından biri, kayırma sisteminin fahişeliği bile teşvik ettiğini ileri sürmüştür²¹⁷. Ancak, kayırmacılığın itibarını düşürmek için, ayrıca bu tür aşırı suçlamalara başvurmağa gerçekten gerek yoktur. Kurumları kayırmacılık yöntemiyle alınan memurlarla doldurmanın sakıncaları, öylesine büyük ve artistik abartmalara ihtiyaç göstermeyecek derecede yeterince açıktır. Çünkü, siyasal iktidarlar, görevlerini kayırma sisteminin kuralları içinde de yürütmüştür ama ne bahasına? ... Kayırma sisteminin, atandıkları görevin aradığı nitelikleri taşımayan pek çok memurun istihdamına yol açması bahasına. Memurları, idrak etmek için uzun ve çetin uğraş verdikleri harmanı kaldırmaları için genellikle sadece dört yılları bulunduğu, resmî görev ve yetkilerini kişisel kazanç amacıyla kullanmağa teşvik-tahrik bahasına. Her dört yılda bir, değişen yeni bir dev ekibi yönlendirip temel eğitimi vermek için harcanan önemli zaman ve işgücü bahasına. Devlet Başkanını, küçük "iş simsarı" düzeyine indirmesi ve dikkat ve gücünü önemli Devlet sorunlarından, büyük baskı altındaki yüzlerce kadronun dağıtımına kaydırıp saptırma bahasına; ... Beyaz Saray'ın, kayırmacılarla kuşatılması bahasına.²¹⁸

Bunların dışında, kadroların, iktidar partisinden memurlarla doldurulmasının, haliyle, iktidara, kendi çizgisinde başarılı ve et-

ve diğer yeni baskı grupları, mevcut personelin, kamu görevlerinin gerektirdiği partizan olmıyan ve ehliyetli bir İdare'nin hizmet standartlarını gerçekleştirmekteki başarısızlığı karşısında dehşete kapıldılar." KAPLAN : ibid.

- 217) "İşleriyle birlikte ümitlerini de kaybeden bazı genç kadınlar, başkent Washington'un kırmızı lâmbalı sokaklarına düştüler. Bu genç kadınların, kayırma sisteminin sonucu olarak, âniden görevlerinden çıkarılmak suretiyle, bazen, bu tür fena çarelere başvurma gibi aşırılıklara itildiği söylenmektedir." Bakınız, H. KAUFMAN : The Growth Of The Federal Personnel System (Ed. W. S. SAYRE : **The Federal Government Service**, 31, Prentice-Hall Inc. 2. bası, 1965).

- 218) id, 31-32.

kin bir İdare'yle çalışma güvencesini vereceği iddiası ... işlerin çoğunlukla basit, rutin yahut teknik nitelik taşıdığı ve ilgili memurun siyasal içerikli karar vermesinin gerekmediği makamları kapsamaz. Ayrıca, kadrolara siyasal atamalar yapılırken, ana amaç, İdare'nin etkinliğini sağlamak arzusu olmalıdır. İktidar partisinin yandaşlarının, siyasal yansımaları kadrolara atanması, ancak, bu amacın gerçekleştirilmesiyle açıklanabilir. Geri kalan idarî görevlere yapılan siyasal atamalar, "İdare'nin etkinliğini sağlamak ihtiyacı"ndan söz edilerek haklı gösterilemez.²¹⁹

İdare'nin tamamen siyasîleştirilmesi, mantıken, memurların iş güvencesinden yoksun kılınması demektir. İktidar değiştiğinde, tüm idarî kadroların da boşaltılıp, yeni siyasal görüşün destekçileri tarafından doldurulmasının şart olduğu kabul edildiğinde, bu yaklaşımın, İdare'de, geniş ölçüde memur çıkartma ve uzun huzursuzluklarla sonuçlanacağı açık-seçiktir.²²⁰

Kaldı ki, geçmiş deneyimlerin de kanıtladığı gibi, siyasal atamalarda ileri gidip, yaygınlaştırdınca, sistemin bünyesi, bir taraftan idarî görevler için iyi personelin pek alınmamasına, diğer taraftan suiistimale yol açmaktadır²²¹

Eğer bir memurun meslekî geleceği, belli bir partinin ilgisine bağlıysa, bu husus, ister istemez, İdare'nin zararına olan partiye dayanma eğilimi yaratacaktır. Memur, artık, sürekli, partisini dik-kate alacak ve bu tavır da, görevinin ifasına zarar verecektir. Hat-tâ, belki daha kötüsü, bu ilişki mekanizmasıyla, İdare'de, çeşitli partilere dayanan kadrolar oluşacak ve bunlar güçlenebilmek için. birbirleriyle de devamlı mücadele edeceklerdir²²².

219) MERIKOSKI : n. 149, 35.

220) ibid; Siyasal atamayla göreve gelmiş memurlara, iş güvencesi de verildiği takdirde, bu tayinin anlamı, "parti tarafından ödüllendirilme"den başka bir şey olamaz. (id, 39).

221) id. 36.

222) id, 39; Michigan Üniversitesinden bir araştırma grubunun, ABD, Fransa, İngiltere, Almanya, İsveç, Hollanda ve İtalya'da, eski yüksek idareciler ve politikacılarla yaptığı mülâkatlara dayalı araştırma göstermektedir ki, bırakınız kayırma sisteminin doğrudan doğruya bir sistem olarak uygulanışını, liyakat-kariyer sisteminde bile, "Bürokraside. siyasal atamaları veya siyasal etkileri daha çok arttırmaya yönelik eğilimler, bir

Kayıрма sisteminin, kendisine özgü sosyo-politik yapısı nedeniyle, gene kendine özgü biçim, kurallar ve boyutlarda uygulandığı, bu nedenle bürokrasinin hayli siyasal etki altında kaldığı, partiler ve sendikalarla ilişkisinin hayli yoğun olduğu Belçika örneği incelenerek, şu eleştiriler — daha doğrusu uyarılar yapılmıştır:

Siyasileşmiş bürokrasinin, yani memurların, yönetimin ve personel yönetiminin, "tabiatında mevcut bir takım tehlikeler taşıdığı aşikârdır."²²³ Şöyle ki...

Siyasileşme olayı, "İdare'nin, mahallî yerinden yönetim birimlerinde, merkezî yönetimin denetim ve talimatlarından kaçan yahut sistematik biçimde kaçmağa çabalıyan gerçek tımarlar-zeametler (fiefs) yaratmakta; ayrıca, her Bakanlıkta, başka taraftan olan Bakanların izlediği politikaları sabote etmeğe muktedir yönetsel direniş hücrelerinin oluşmasına izin ve imkân vermektedir."²²⁴

"Buna, yani girişimlerinin kendisine zıt memurlarca baltalanması endişesine karşılık, Bakanlar, güvенеbilecekleri kadar siyasileşmiş memurlardan veya memur olmıyan fanatik destekleyicilerden meydana gelen özel bakan kurmay hey'eti, bir kabine şeklinde organize olan gerçek bir 'karşıyönetim' kurmak cihetine git-

takım **tehlikeler** taşır. Bunlar **parti kayırmacılığının** (ki bu mutlaka olacaktır) yönetimde elit kadroyu oluşturan kesimin uzmanlık ve yeterliğinin ve bununla bağlantılı olarak da büyük meseleleri görme ve yanıtlamadaki teknik yeteneğinin düzeyinin giderek düşebilmesi tehlikesi; memurların siyasal bağlantılarının yoğunlaşması yüzünden, aslında objektif ölçütlerle yürütülmesi mümkün ve zorunlu olan Devlet faaliyetlerine, **partizanlığın sızmasının** cesaret bulabilmesi tehlikesi; üst kadem memurların siyasallaşmasının, zamanla, **bölünmelere ve moral kayba**, binnetice, İdare'nin toplam etkinliğinde azalmaya yol açma tehlikesi; belli bir noktadan ileri ölçüde siyasallaşan bürokrasinin, **daha az yaratıcı** ve bu yüzden değişen toplumsal ihtiyaçlara yeni çözümlerle yanıtlar bulmakta **daha az başarılı** olabilmesi tehlikesi; siyasallaşmış bir bürokrasinin **siyasal karar mekanizmasında aktif rol oynamaya** başlayarak, siyasal seçimle gelmiş organların bürokrasi üzerindeki kontrollerinin zayıflayabilmesi tehlikesi'dir." R. PUTMAN : The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy (Ed. M. DOĞAN: **The Mandarins Of Western Europe** 122-123, Sage Pub. Inc. 1975).

223) MOULIN : n. 196, 176.

224) ibid.

mek ihtiyacını duymaktadır.²²⁵ Sistemin mantığına uygun olarak da, kabineye girenler, her türlü yükselme ve paraşütle gelme şeklindeki ödüllendirilmelerden yararlandırılmakta; bu ise, İdare'nin, siyasîleşmesini daha da hızlandıran, oranını yükselten bir etki yaratmaktadır. ... 'Orta ve alt kademelerde, Bakanlarıyla ilişkilerinde gayet yansız davranan' bir hayli memur da bulunmakla beraber, karşı yönetim olgusu, memurlarla kurmaylar kabinesi arasında gizlice cereyan eden savaş ortamı doğurmaktadır. Bu savaşta sonuncular, yani kurmaylar, her muharebeyi de kazanıyor değildir. Hiç şüphesiz, bu tür gizli ve fırsat kollayan bir uyumsuzluk hali, Kamu Yönetiminde ne prestiji, ne de verimi arttırmaktadır. Bütün yaptığı, İdare'nin giderek siyasîleşmesini ve bunun toplum üzerindeki kuvvetini arttırmak ve açık biçimde göstermektir."²²⁶

"Sistem, memurların, idarî görevlerini yerine getirirken, siyasî unsurlar katmasına, siyasal bir eyleme çevirmesine müsamaha ve müsaade eder. Bu suretle, memurlar, sık sık, Bakanın kararlarını partizan bir yöne çekecek yahut kararın partizan karakterine ağırlık verecek derecede etkili olabilirler."²²⁷

"Kayırma sistemi tam olarak bulunmadığından, uygulamadaki bu model, hayli pahalıya malolmaktadır. ...İktidar değişikliğiyle birlikte, memurların 'aktif görevden ayrılması harekâtı' öyle boyutlarda cereyan edebilmektedir ki, bazı memurlar, bu dönemi, yüksek öğrenime başlamak, sürdürmek ve başarıyla tamamlamak için rahatça kullanabilmekte, bu arada, kariyerine kaldığı yerden yeniden başlamasına olanak sağlayacak daha uygun bir politik mevsimin geleceği zamanı beklemeğe başlamaktadır."²²⁸

"Bundan başka, partilerle memur sendikalarının iş bulma bürosu rolü oynadığı... hayli siyasallaşmış bu sistemden memurlar

225) "Kurmalarını, doğrudan doğruya Bakanın kendisi seçmez. Kimlerin seçileceği hususunda, Partisi devreye girerek, 'bekleme listesindeki' Partililer arasından öneride, hattâ kesin tercihte bulunmaktadır. Bu bakımdan, aynı tavır, bir de memur sendikalarından gelmektedir. Haliyle, bekleme listeleri, sayısız ve uzun örtülü temaslara, ilişkilerle hazırlanmaktadır." id, 184.

226) id, 178.

227) id, 175.

228) ibid.

yararlandıkları gibi, gelen karşı rüzgârlar yüzünden de en az o kadar zarar görmektedir. ...Siyasallaştırmanın en olumsuz etkilerinden biri de, memurlar üzerinde büyük zararlar yaratan ve Kamu Yönetiminin bu önemli vasıtasında gerçek tahribat doğuran ağır darbelerdir. ... Şöyle ki, genel ve meslekî yetenek bakımından en liyakatli olan memurlar, genellikle, yükselmek için siyasal yollara başvuranlar değil, tam aksine bu yöntemleri denemiyenlerdir. ...Kamu görevi konusunda geleneksel görüşleri taşıyan memurlar, siyasallaşmanın darbelerini en acımasız şekilde duymaktadır.”²²⁹

Belçika’da, siyasal kayırmacılığın geldiği bu durum, “Kamu Yönetiminin temellerini tehlikeye sokan büyük acı, kin, gerilim ve intikam dalgaları yaratmaktadır. Belçika Kamu Yönetiminin gerçeklerini²³⁰ çok iyi bilen, hem de görüşlerini açıklarken sözlerine her zaman dikkat eden **A. Molitor** bile, ‘Birgün kamu hizmetlerinde gizli iç savaş atmosferinin hâkim olabileceğinden haklı olarak endişe etmekteyiz.’ diyebilmektedir. Yukarıdaki duruma bir çare bulmak olanaksız değilse de, zordur. Bazı kimseler, ‘memurların moralini bozucu etmen olan siyasal atamaların sakıncalarını’ en aza indirirken, sistemin yararlarını en çoğa çıkarmayı önermişse de, bu sadece, mevcut üzücü soruna uygulanacak çözüm hakkında en ufak bir açıklık dahi getirmiyen, iyi niyetli bir fikirdir.”²³¹ ...Çünkü, zımnî bir anlaşmayla şu ya da bu partinin elinde bulunan Bakanlıkların pek çoğu, aslında, politik açıdan gayet homojen personele sahiptir. Bu yapıdaki Bakanlığı kontrolü altında tutan partinin, başka partiden bir memurun, özellikle üst derecelere, atanmasını kabul edeceğini ummak, tamamen gerçektir.”²³²

229) id, 176.

230) Ve, saydığımız sakıncaları yanında, siyasallaşma olayının, bürokrasiye bir hareket, bir şeyler başarılmadığı takdirde iktidarı kaybetme endişesinden ileri gelen bir atılımcı yaklaşım getirmesi, kapalı bürokrasiyi yırtması, bürokrasiyi güç merkezlerini yıkması, kamuoyunun isteklerine karşı daha duyarlı kadroların ortaya çıkmasını sağlaması şeklinde özetlenebilecek yararlarını da... (id, 178).

231) id, 176.

232) id, 170; “Resmen değilse bile yarıresmî olarak, her memur, diğer kamu görevlileri, öğretmenler, Belçika’da, sadece siyasal ve sendikal bağlarına, diline, dinine ve okuduğu üniversiteye göre değil, fakat, ayrıca, doğum yerine, aktif olduğu parti ya da sendikanın hangi fraksiyonuna, kendi-

Sonuçta, kayırma sistemi, uygulandığı bütün ülkelerde, üç tepkiyle karşılaşmıştır.

Birincisi, kâğıt üzerindeyken cazip gelen, kolayca savunabilmekle yararlarının²³³, uygulamada, daha önce ayrıntılarıyla verdiğimiz yıkıcı sakıncalara sür'atle dönüşmesi, demokratik katılım, dinamizm ve fırsat eşitliği iddiasıyla ortaya çıkan sistemin, aksine, eşitsizlik, yozlaşma, suiistimal ve oligarşiler getirmesi nedeniyle, reddedilmesi ve **yerini liyakat sistemine bırakmasıdır**. 1883'te ADB'nde Pendlton Kanunu, İngiltere'de 1854 tarihli Northcote-Trevelyan Raporu ile yapılan personel devrimi, "kurtuluş liyakat sisteminde"dir inanç ve tepkisinin somut ürünleri ve örnekleridir.

İkincisi, liyakat sistemine geçildikten sonra, varlığını sayılı ve sınırlı istisna olarak sürdüren kayırma sistemiyle atamaya açık kadroların kullanımında, "idarî" ve "teknik" niteliği, "uzman" bilgi ve deneyim ihtiyacı ağır basan görevlere yapılan atamalarda, **kayırma sisteminin liyakatle sınırlı biçimde uygulanmasıdır**. Politik çıkarla kamu yararının dengelendiği bu atama işlemlerinde, kamu hizmetinden yararlananların, İdare'den, önce kamu görevinin "lâyıkıyla" ve "yetenekli" kişiler tarafından yerine getirilmesi konusundaki talepleri ve zorlamaları, liyakati, kayırma sistemine sınırlayıcı, bağlayıcı bir unsur olarak katmıştır.

Üçüncü tepki, bir öncekinin doğal uzantısı olarak, belli ortak kurallarla ilkelere bağlanmış **"kariyer sistemi"**ne geçiştir. Personel

sini koruyan 'patron'a ... göre etiketlenmiş, kataloga geçirilmiş ve sınıflandırılmıştır."id, 168.

- 233) Daha önce başlıklar şeklinde değindiklerimizden başka; "Eğer, ...me-seleye, sadece iktidar olan partinin, İdare cihazını kendi adamlarıyla doldurması açısından bakarsak, sistemin olumlu yanlarının da bulunduğunu görürüz. Lenin'in de belirttiği gibi, bu yöntem, Devleti, siyasal liderlikle, görevlerinden uzaklaştırılamayan memurlar arasındaki uyumsuzluk ve çekişme şeklindeki tehlikeden etkin surette korur. Ayrıca, Hükümete, seçmenlerce iktidar olarak tercih edilen ekibin saptadığı politikaların gerçekleşmesine katkıda bulunmak için her parçasıyla hazır ve istekli bir İdare cihazı sağlar. Hernekadar geniş oranlarda memur değişimleri, haliyle, Kamu Yönetiminde büyük rahatsızlıklar, huzursuzluklar yaratırsa da, bunun da olumlu bir yanı vardır. Çünkü, bu uygulamayla, İdare'ye taze kan getirdikten başka, İdare'yi her zaman tehdit eden bürokratik kalıplaşmadan, katılaştırmadan da kurtarır." MERIKOSKI: n. 149, 13.

yönetiminin ünlü isimlerinden **Chapman'ın** çok güzel ortaya koyduğu gibi, İngiltere'de, 1854 personel reformundan önce, bir çok Kurumda çalışan "çok sayıda memur vardı, ancak bir **memurluk müessesesi** yoktu."²³⁴ ABD'nde de, kayırma sistemi, kural, genel ve tek yöntem olmaktan çıkıp, yerini büyük ölçüde liyakat sistemine terkederken, çeşitli baskı gruplarıyla, binlerce memuruyla, Başkanıyla, ciddi politikacısıyla ve kamuoyuyla, 1883'e yaklaşıırken, ünlü Van Riper'in deyişiyle, "bütün bu güçler, memur reformunun gelişip ilerlemesi ve böylece Devlet hayatımıza, onun değişmez, sürekli bir parçası olarak girmesi, betonlaşıp kalması için, aralarında adeta gizli ittifak kurmuş bulunuyordu."²³⁵

Bu suretle, kayırma sistemi, memur hukuku ve yönetimi alanında kuraldan istisnaya dönerken, bütün mekanizma bu ilke üzerine bina edilirken, "**kariyer ilkesine dayalı liyakat sistemi**" kesin bir egemenlik kazanıyor. Bu egemenlik, yahut kayırmanın reddi o derecede ağır basıyor, daha doğrusu, "liyakat" öylesine önplâna çıkıyor ki, kayırmaya açık kadrolardan tam anlamıyla "siyasal pasta"²³⁶ niteliği taşımayanlarında dahi, o kadroya siyasal ilişkiler, tercihler nedeniyle atanacak kimsede, görevin aradığı özelliklerin, yeteneğin bulunmasına özen gösteriliyor. Parti çıkarlarının bile, bu kategori memurlukların, parti yanlılarına, salt yağma veya ganimet yahut ödül yaklaşımıyla dağıtılması, partizan yönetim oluşturulması amacıyla değil, aksine, toplumun isteklerine, sorunlarına cevap verebilecek yetenekli "İdare"nin kurulmasına katkıda bulunacak biçimde kullanılarak kollanması, korunması, sağlanması cihetine gidiliyor. Kaldı ki, kayırmaya açık kadrolar, zirvedeki "politik" ya da "sübjektif" etmenlerin dikkate alınmasının, gene de "eşyanın tabiatı"nın, yani "o görevin özelliği"nin rasyonel buyruğu sayılabilenlerle sınırlı kalıyor, tutuluyor. Bu yapılırken, ayrıca, bu kadrolardaki memurların, Hükümetlerle birlikte değişebileceğini, oyunun bu kurallar içinde oynanacağını "herkes" biliyor, kabul ediyor.

234) CHAPMAN : n. 193, 35.

235) VAN RİPER : n. 149, 133; "Zamanla, politikacılar, ABD'nde, kayırma sistemine olan ihtiyaçlarıyla, bilgi, uzmanlık ve tarafsız Devlet memurluğu sistemi üzerine kurulu İdare kavramını uzlaştırmayı öğrendiler." KAPLAN : n. 159, 130.

236) VAN RİPER : n. 149, 316.

II.B. LİYAKAT SİSTEMİ

Kamu yönetiminde, "liyakat (yeterlik) sistemi" (merit system) kadar, üzerinde ülkelerarası ittifak sağlamış, evrenselleşmiş, bugüne değin pek az değişikliğe uğramış, devam etirilmesi konusunda bir şüpheyeye düşülmemiş ve inandırıcı bir alternatifi önerilmemiş, fiilî sapmalar vuku buldukça ihtiyacı ve önemi daha çok duyulmuş bir başka "müessese" bulmak adeta olanaksızdır. Liyakat sistemi, giderek, bir toplumun, yurtdaşlarına açık, demokratik yönetime sahip olup olmadığını belirliyen ölçütlerin arasında yer alırken, başka bir deyişle, demokrasiyle yönetimin vaz geçilmez unsuru mevkiine yükselirken; otoriter ve totaliter rejimlerin bile, bir süre sonra, kendi kuralları içinde ve belli boyutlarda olsa da, "İdare çarkını" çevirmek için, çaresiz başvurmak zorunda kaldığı ve başvurmamakta direndiğinde, yıkılışını hızlandıran etmenlerden biri olan, bürokraside ve ülkede, yozlaşmaya, karanlık, kapalı çeşitli biçimde suiistimallerle dolu hayata karşı frenlik görevi yapan bir işlev üstlenmiştir. Liyakat sistemi, toplumda ve İdare'de, eşitliğin, hakkaniyetin, açıklığın, dürüstlüğün, çalışkanlığın, yarışma ve hak etmenin "hukukî" yollardan hakkını arama ve elde edebilmenin, kişilerin siyasal ve diğer sübjektif yargılarından kendilerini arındırarak "kamu yararı" doğrultusunda, objektif ve yansız davranışta birleşmesinin ve benzeri sosyal ve moral kavramlarla ilkelerin güç kazanmasına, yerleşmesine, dikkate alınması gereken ölçüde katkıda bulunma etkisine de sahiptir.

Liyakat sisteminin evrenselliği, başarısı, aranır olması, vazgeçilmezliği ve sapmalar başladıkça hukuksal, toplumsal, siyasal ve sırasında ekonomik sorunları, gerilimleri getirmesi, çok daha işler ve etkin bir kamu yönetimine olanak vermesi ... sadece kayırma sisteminin, gerek kâğıt üstünde, gerekse uygulamada, örneğin Başkan Garfield'in öldürülmesi, İngilizlerin geçen yüzyılda Kırım

harbini kaybetmesi gibi sonuç doğurması veya 1800'ün başlarında Doğu Hindistan Şirketi'nin liyakat sistemine dayalı personel alımının olumlu yankılar yaratması şeklindeki nedenlere bağlanamaz. Bunlar ve benzeri hususlar, olsa olsa, kamuoyunu ve ilgilileri kayırma sisteminin tamamen iflâs ettiği konusunda uyaran, bu yargıya varmalarını sağlayan vesileler olabilir. Hattâ, liyakat sisteminin gücü, çökmüş, tükenmiş, kanserleşmiş, çürümüş kayırma sistemi deneyimine tepki oluşundan veya kayırmacılığın red ve istenmemesinden değil, kendisinin sağlıklı, etkin, demokratik, yanıtlayıcı kamu yönetimi için, "akıl için yol birdir" anlamında tek yol olmasından, başarısını bir yüzyılı aşkın süredir, aksi girişimlere karşın kanıtlamış bulunmasından önce, temel felsefesinin, ana ilkelerinin cevap verdiği ihtiyacın gereklerine uygun düşmesinde, özde rasyonel, sağlam ve tutarlı olmasında yatmaktadır. Özellikle, kayırmacılık hastalığından kendisini kurtaramıyanların, liyakat sistemini yıkmak, bozmak veya istisnaya çevirmek için giriştikleri çabaların, er ya da geç, fakat her zaman sonuçsuz kalması, bazı sonuçlar aldığı da tepkilerle karşılanması sebepsiz değildir; liyakat sisteminin temelindeki harcın, mühendisliğin kalitesindendir.

Liyakat sisteminin bir takım sorunları, sakıncaları da var haliyle. Bunların bazıları doğrudan doğruya sistemin kendisinden kaynaklanan, bazıları da, başka kaynaktan veya uygulandığı ortamın koşullarından çıkıp sisteme yansıyan türde. Ancak, hemen belirtelim ki, liyakat sistemini bütünüyle ele alınca, görülmüştür ki, olumlu ve olumsuz yanlarından birinciler, ikincilere kesinlikle ve her zaman ağır basmıştır. Hattâ, ABD'nde, daha önce yazdığımız gibi, kamu yararı, çağdaş yönetim, kayırma sistemine dâhil görev türleriyle kadro sayısının sürekli azalmasını emrettikten ve sağladıktan başka; kayırma sistemine açık kadrolardan "yetenek" isteyenlere yapılan atamalarda, Başkanları, tercihlerini, o görev için gereken liyakati taşıyan partililer arasından yapma "zorunluluğu" ile karşı karşıya bırakmıştır.

(II.B.1) Sistemin Açıklanması

(II.B.1.a) Sistemi Yaratan Nedenler

Birleşmiş Milletler uzmanlarının, çeşitli ülkelerde yaptığı incelemelere dayanarak hazırladıkları raporların da tekrarladığı, bu

suretle önemine ve özelliğine dikkatleri çektiği iki husus var. Birincisi, vatandaşlar açısından, **Kamu Yönetimi, bir araçtır** ve diğer araçlar gibi, iyi işliyen bir araç olması gerektiğinden başka, bunun nasıl ve ne amaçla kullanıldığı da önemlidir. ...İkincisi de, bir hayli karmaşık ve teknik nitelik taşıyan Devlet işlerinin yürütülmesinde etkinlik, birinci derecede, Kamu Yönetiminde çalıştırılanların yeteneğine bağlı olduğundan, **Personel İdaresi**, ana konuyu teşkil etmektedir. Bilindiği gibi, kamu hizmetlerinin organizasyonunun, yöntem ve usullerinin geliştirilmesi hususları da önemli olmakla beraber, eğer bunları çevirecek, işlerlik kazandıracak, hizmete dönüştürecek personel yeterli ve nitelikli değil ise, diğerlerinin mükemmelliği ve önemi fazla bir anlam taşımayacaktır. Kamu Yönetiminde reform projeleri, ancak, kamu personelinin tavrındaki değişme ve yeteneğindeki niteliklerle bağlantılı olarak başarıya ulaşabilecektir. Bu yüzden, personel idaresi, herhangi bir idarî reform programında en öncelikli yeri işgal eder.²³⁷

1968 yılında yayınlanan ünlü **Fulton Raporu** da, üstelik ilk reformunu 1854'de yapmış olan İngiliz bürokrasisi için bir takım eleştirilerle uyarılar getirirken, aslında, bütün ülkeler bakımından geçerliliğini koruyan noktalara değiniyordu:

"Geçen zaman içinde, Devletin rolü büyük ölçüde değişmiştir. Geleneksel düzenleyici işlevleri hem hacim yönünden misliyle artmış, hem de alanı itibariyle son derecede genişlemiş; yeni büyük sorumluluklar üstlenmiştir. Devletten, tam istihdam, tatminkâr büyüme oranı, istikrarlı fiyatlar, sağlıklı ödemeler dengesi gibi ekonomik hedeflere ulaşmayı başarması beklenir olmuştur. Bu saydıklarımızla ve kamu alımları, yatırım fonları, malî düzenlemeler gibi diğer politik kararlarla Devlet, sanayide üretimi, maliyetleri, kârlılığı iç ve dış pazarlarda fevkalâde etkilemektedir. Devletleştirme uygulamalarıyla bir takım temel endüstrileri daha doğrudan biçimde kontroluna almıştır. Ayrıca, endüstrinin yerleşimi, kent ve kırsal alan plânlaması konusunda sorumlulukları olduğu gibi; hem sivil, hem de askerî amaçlarla araştırma ve geliştirme çalışmalarında bulunmaktadır. ...Teknolojik gelişme ve geniş ölçüdeki yeni bilgi Devletin bu görevlerinde ve karar alma sürecinde büyük etki

237) EMMERICH : n. 8/1, 10, 34-35.

yapmıştır. Yeni bir hava alanının yerinin belirlenmesi, askerî araç ve gereçlerin satın alınması, yeni enerji politikasını saptarken kömür gaz, petrol ve nükleer güçten üretilen elektrik arasında doğru dengenin kurulması, tüm bu sorunlar, memurları ... yeni yönetim, koordinasyon ve analiz tekniklerini kullanmağa mecbur etmektedir. ... Ayrıca, bir yanda, özel ve kamu sektörü arasında karmaşık bir içişlik ... öte yanda, yerel yönetimlerle merkezî idare arasında da benzer bir ilişki gelişmiştir. ... Devletin ödevleri arttıkça, karmaşıklaştıkça, danışma ve koordinasyon ihtiyacı da birlikte artmıştır ... Öte yandan, Devletler, uluslararası alanda daha çok görev yapar olmuştur. Haberleşmenin gelişmesi ve ülkelerin birbirlerine daha büyük ölçüde bağlı olması, Devletin karşılaştığı güçlüklerle olanakları arttırmıştır. İşte, Devletin bu yeni görevlerini yerine getirmek için, **modern kamu personeli, zamanımızın sosyal, ekonomik, bilimsel ve teknik problemlerini**, uluslararası bir çerçevede içinde çözümlemeye muktedir olmalıdır. Karmaşık sorunların çözümleri uzun hazırlık ve incelemeye ihtiyaç gösterdiğinden, memurlar da ileri görüşlü, bilgi ve deneyim birikimlerinden yararlanarak, geleceğin ihtiyaçlarının neler olacağının ve bunların nasıl karşılanabileceğinin belirlenmesinde inisiyatif sahibi olmalıdır.”²³⁸

Modern Devletin görevleri, “her düzeyde memura şiddetle ihtiyaç göstermekte, işler sınırsız ölçüde çeşitlilik arz etmektedir. ... Bazı kamu görevleri, memurların, politikaların uygulanmasında ortak olan veya bundan doğrudan biçimde etkilenen öteki kurumlarla (yerel yönetimlerle Devletleştirilmiş işletmeler ve pek çok örgütlenmiş menfaat gruplarıyla) karmaşık ilişkilerini zorunlu kılmıştır. Bu tür görevler, pratik yaklaşımı ve müzakerecilik becerisinin yanında, görüşülen konuda ve ilgili tarafların sorunlarıyla çıkarları hakkında köklü bilgi sahibi olmalarını gerektirir. Örneğin,

238) FULTON COMMITTEE : **The Civil Service / Report Of The Committee** (vol: 1), 10-11 (Londra, 1968); Bu nedenlerle yönetimle, toplumun diğer kesimleri arasında gereken temas kurulmalı, başkent binaları dışına çıkılarak örneğin, üniversitelerde, iş piyasasında ve hayatın diğer alanlarında gelişmekte olan yeni fikirler, yöntemler izlenmeli, halkın çeşitli kesimlerinin düşünceleri ve günlük yaşamı hakkında doğrudan ve sistematik tecrübe sahibi olunmalıdır. (id, 12).

ekonomik alanda, bir ço kmemur, endüstri dalında bilgi ve piyasa güçleri hakkında da görüş sahibi bulunmalıdır. ... (Ayrıca) memurlar, gerek ülkedeki menfaatlerin, düşüncelerin neler olduğundan, gerekse ülke dışındaki pek çok gelişmeden haberdar olmalı; hızla seyreden yeni bilgi gelişmelerini zamanında izliyebildikten başka, bunları uygulıyacak yeni teknikleri de edinmelidir. Kısaca, Devlet memurluğu, amatörlerin yeri değildir; aksine, bu kadrolara, profesyoneller, memurluğu meslek olarak seçmiş kişiler getirilmelidir.”²³⁹

Nitekim, parlamentolarla Hükümetlerin, makropolitikalarla meşgul olmasına karşılık, bürokrasi ve onu oluşturan **memurlar**, insanların günlük hayatlarını etkileyen, önemsiz görünüşüne rağmen, ilgilisi için sırasında hayatî değer taşıyan **yüzbinlerce mikro kararlar alan**, yönetim çarkını çeviren kamu görevlileridir.

“İhtiyaç maddeleri, ilâçlar, kozmetikler, otomobiller, uçaklar, evler, iş yerleri hakkındaki sağlık ve güvenlik standartları, Ulaştırma, Çalışma Bakanlıkları, Ticaret ve Tüketiciyi Koruma İdareleriyle ilgili diğer kurumlarda çalışan memurlar tarafından saptılır. Bu İdare’lerin çoğu, ayrıca, üretilen malların anılan standartlara uyup uymadığını denetler ve gerektiğinde üreticiler aleyhine koğuşturmaya gidebilecekleri gibi, ayıplı maddelerin dağıtımını da durdurabilirler. ... Vatandaşların hayatlarını kazanma hakları da kamu görevlilerinin alacağı kararlara bağlıdır. İdareciler, ruhsat ve izin verebilirler de vermiyebilirler de; okulların programlarını saptayıp, yerine getirilmesinde rol oynarlar, araştırma fonları tahsis ederler, kültürel girişimleri desteklerler; sayılı ve sınırlı olan televizyon kanallarından hangi yayının şirketinin yararlanacağına, bir yolcu taşıma hava yolu hattı imtiyazını kimin alacağına, demiryolu işletme hakkının kime tanınacağına yahut bir kafe veya pub tekelinin kimin olacağına karar verirler; yabancı uyruklu bir şahsın ülkeye girmesini reddedebilirler; bir çiftçinin hasta büyükbaş hayvanlarıyla tavuklarını imha edebilirler; bir kimseye aylık bağlanma istemini geri çevirebilecekleri gibi, eski çalıştığı yere yahut

239) id, 15-16; Profesyonelle kastedilen, kendi alanında sağlam ve geçerli bilgi, deneyim sahibi, konusuna derinlemesine vâkıf yetenekli elemanlardır.

komşularına bir kamu görevi için uygun kimse olup olmadığını sorarlar. Devletin sağladığı sosyal hizmetlerle ödeneklerden yararlanan ve özellikle yoksul, işsiz olan kimseler, memurların takdir yetkisinin ağırlığını her zaman duyarlar. Sosyal güvenlik ve yardım memurları, hangi fertler ya da ailelerin özel yardımlarla hizmetlerden yararlanacağını ve miktarının ne olacağını kararlaştırır. İşsizlik Sigortası memuru, işsiz bir kimsenin haftalık sigorta parasını almağa müstehak olup olmadığına veya ne süre kaç para alacağına, önerilen 'uygun işi' reddettiği için sigortasının kesilip kesilmiyeceğine yahut yeni bir beceri kazanması için yetiştirme programına alınması gerekip gerekmediğine, gerekiyorsa hangi programa sokulacağına karar verir. Mesken İdaresi'nin bir yetkilisi de, hangi yoksul aileye bir ev tahsis edileceğini, bir diğeri de, orta veya yüksek gelir düzeyinde ev ipoteklerine Devletin kredi açıp açmıyacağını saptar. ...Böylece, (ABD'nde) son 30 yılda, Devletin rolü ve işlevlerindeki anlayış değişmiştir. Devlet, artık, sadece 'sulh ve sükunun koruyucusu, uyuşmazlıkların hakemi, çöp toplama, posta yahut eğitim gibi ortak ve genel hizmetlerin sağlayıcısı' değildir. Ekonomide ve toplumda olumsuzdan olumlu role yönelen Devlet, bu suretle, büyükleri düzenliyenin yanında, küçükleri de koruyan, yardım eden; kürtaşı yasaklayıp cezalandıran değil, fakat, kadın hakları hareketine, nüfus kontrolüne cevap ve çözüm getiren, kürtaşı olmak isteyenlere genel tıbbî tesisler sunan olmuştur. Yalnız büyük toprak sahiplerinin, tüccarların, vergi mükelleflerinin değil, kiracıların, işçilerin, yoksulların, şirketlerdeki küçük hissedarların, müşterilerin, borç alanların, öğrencilerin ve mahkûmların haklarının koruyuculuğunu üstlenmiştir. Bundan başka, ... sivil amaçlı uçak yapımı kamu fonlarıyla desteklendiği gibi, havaalanları da Devlet tarafından yapılıp işletilmekte, hava trafik kontrolörleri ile meteoroloji personeli de kamu görevlilerinden oluşmaktadır. İstihdamda cinsiyet, ırk, yaş ve etnik ayrımın kaldırılması hareketi, örneğin çalışan anneler için daha çok sayıda gündüz çocuk bakım merkezlerinin kurulmasını, istatistikî veri toplanmasını ve ayrımı kaldıracak uygulama mekanizmasını gerektirirken; diğer taraftan, okyanusun derinliklerinde üretim, madencilik, uzayda keşifler de gündemdedir. Açlığa, hastalıklara, yoksulluğa, okuma yazma bilmemeğe, kirliliğe ve insanları rahatsız eden diğer konu-

lara karşı savaşım açmak ve aşmak gerektiğinde, bu görevi kamu görevlileri dışında kim üstlenecektir?"²⁴⁰

Öte yandan, bilgili, birikimli, deneyimli bürokrasiye, Devleti yönetmek, politik kararları vermek mevkiinde olanların da, ihtiyacı, hattâ bağımlılığı artarak sürmektedir. Çünkü, "Ülkenin yüz yüze geldiği sorunlar çoğalıp karmaşıklaştıkça, seçimle göreve gelen siyasal organların, temsilcilerin, bir kaçı dışında, kendi müktesebatlarıyla bu problemlere cevap bulmaları imkânsızlaşmış, bürokrasinin getireceği girdilere büyük ölçüde dayanır duruma girmişlerdir. ...Böylece, siyasal kararların alınmasında, sağlıklı teknik verilerle uzman bilgilere ve ampirik analiz yöntemlerine artan oranlarda başvurma zorunluluğu, Devlette modern yönetim usulünün bir parçası olmuştur. Seçimle yönetim mevkiine gelenlerle memurlar arasındaki uzman bilgi ve birikim açığının devam ediyor olması, birincilerin, ikincilere bağıllığını daha da kaçınılmaz kılmıştır."²⁴¹

Buraya kadar yazdıklarımızın yanında, bir noktayı gözden uzak tutmamak lâzım. O da şu: Devletin ve bürokrasinin, toplum hayatındaki yerinin artmağa devam ettiği ve yukarda bilhassa ayrıntılı şekilde açıkladığımız boyutlara ulaştığı ortamda, "mevcut siyasal ve ekonomik tazyiklere karşı yeterince bağımsız olan ve kamu yararı düşüncesiyle hareket eden yeterli, yetenekli memur kadrosunu cezbetmek, yaratmak ve sürdürmek vazgeçilmez bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır."²⁴²

Bu ölçeklere ve düzeye gelmiş, bu ihtiyaçlarla, sorunlarla karşı karşıya kalmış ve bunları cevaplandırıp çözümlenmek görevini üstlenmiş bir Devlet için, artık **tek seçenek** vardır. O da, "**liyakat sistemi**" üzerine kurulmuş **Devlet memurluğu** modelini gerçekleştirmektir. Kamu hizmetleri ve memurluk, siyasî iktidar yağmacılarının yetersiz, yeteneksiz, bağınaz, tarafgir, ufuksuz ve açısız, gelecek seçimleri garantilemek hesaplarıyla hareket eden yandaşlarıyla

240) H. KRANZ : *The Participatory Bureaucracy*, 17, 20-21 (Lexington Books, 1976).

241) id, 22.

242) R. GREGOIRE : *The French Civil Service*, 469 (Intl. Inst. of Adm. Sciences, 1964).

doldurulacak ve yürütülebilinecek "basit" bir müessese değildir. Fulton Raporunda, altı kalın çizgiyle çizilerek dikkatlere sunulduğu gibi, tam aksine, ancak, memurluğu meslek olarak seçmiş, yeterli, yetenekli, "profesyonel yapılı" kimselere yer olan bir iş-tir.

İşte, liyakat sistemi, bu ihtiyacın, kamu hayatında, geline bu noktanın, kamu oyunun bu yöndeki iştak ve baskısının ürünü olarak ortaya çıkmış, sosyolojik tabanı, bu nedenle hayli sağlam olan bir modeldir.

Aynı ihtiyaç, kamu hayatındaki aynı gelişme, aynı etmenler, bir yanda liyakat sistemini yaratırken, öte yanda, onunla kaynaşık olarak, az önce değindiğimiz gibi, "**kariyer ilkesini**" de birlikte getirmiştir. Zaten, anılan büyüme ve gelişme aşamasının doğal ve mantıkî sonucu, liyakatle kariyer ilkelerinin kesinlikle ve ancak birlikte uygulanmasıdır. Modern personel yönetiminde, kariyer ilkesinin amacı, "yetenekli kimseleri hizmete çekmek ve hizmette alıkoymaktır. Buna göre, yeterlik (liyakat) ilkesine göre en yetenekli kişileri hizmete almak yetmez, bu kimselere bu hizmet içinde kariyer yapma olanağı da vermek gerekir. Ancak bu yolla yetenekli kimseleri hizmette tutmak ve hizmetin etkinliğini arttırmak mümkün olur."²⁴³

O halde, sonuçta, "**liyakat sistemi**"nden, "**kariyer ilkesine dayalı liyakat sistemi**"ni anlıyor ve ekliyoruz ki, bunlardan sadece birine yer veren personel rejimi, adı ne olursa olsun, aslında, bir tür kayırma sistemi uygulaması teşkil edecektir.

(II.B.1.b) Sistemin İlkeleri

Liyakat sistemi, "işler ve etkin idare" kurmak gibi akılcı nedenlerden, insana" hiç bir Devlet, kayırma sisteminin lüks harca-

243) TUTUM : n. 36, 23; "Son derece iyi yetişmiş, deneyimli, yaratıcı, çıkar hesaplarına karşı koyan sürekli ve profesyonel Devlet memurluğu olmaksızın, toplumumuzun demokratik hedeflerine ulaşamaz. Yasama ve Yürütme organlarının sosyal ve ekonomik görüşü ne olursa olsun, bu tür nitelikleri taşıyan memur kadrosu, Devlet için vazgeçilmezdir." Yargıç Frankfurter; O. CONAWAY : The Teaching of Public Administration (Ed. M. KRIESBERG : **Public Administration In Developing Countries**, 161, Brookling Inst. 1965).

masını uzun süre temin edebileceğini göstermeye muktedir olamamıştır"²⁴⁴ dedirten ve önceki sayfalarda yazdığımız derslerden edinilen bir gerçekçilikten kaynaklandığı kadar, politikacıya, siyasal atamaya duyulan, öfke, nefret, güvensizlik gibi duygulardan, kayırma sisteminin anormal suiistimallerinin yarattığı tepkilerden de etkilenmiş ve "orijinal şeklinde, memuriyete girişte yarışma sınavlarının uygulanması, nisbî bir memur güvencesi ve siyasal yansızlık" olarak anlaşılmıştır²⁴⁵.

ABD'nde yüzyıla ulaşan, İngiltere'de aşan, diğerlerinde ellinci yılını dolduran liyakat sistemi, zamandan zamana, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermiş ise de, orijinal şeklinin, temel ilkelerinin gerisine düşmemiş, aksine, elverişli ortamlarda ve hattâ genelde önemli gelişmeler kaydetmiştir. Sisteme egemen ilkeler konusunda ayrıntıya girmeden ve gerek de görmediğimizden şunları yazmakla yetiniyoruz...

"Kamu Yönetimi uzmanlarının pek çoğuna göre, liyakat sistemi, etkinlik, yeterlilik, ekonomi, işlemlerde usulî güvence, kalite ve siyasal tarafsızlık ile birlikte düşünülebilir."²⁴⁶

"Modern Devlette, liyakat sistemi, en geniş anlamıyla, herkesin, hizmete giriş ve ilerleyişinde, yetenek ve başarının tayin

244) KAPLAN : n. 159, 134.

245) G. D. FOSTER : The 1978 Civil Service Reform Act : Post Mortem or Rebirth? 39/1 Public Administration Review 79 (1979); Bu üçü her zaman sistemin temel ölçütleri olmuştur. Van RIPER: n. 149, 360; 1883 tarihli Pendleton Act, liyakat sisteminin temel kurallarını şöyle koyuyordu: Açık, adil, dürüst, yansız yarışma sınavı ile o göreve en uygun memuru seçmek; azil müessesesine son veren memurluk güvencesi (tenure); işlemlerde siyasal yansızlık ve memurları siyasal faaliyete zorlama yasağı (neutrality); memurluğun her düzeyinde herkese açıklık; gelecekteki idarî hiyerarşi dışında kalan, bağımsız, yönetimde iki partili katılıma yer veren, gayrisiyasî Devlet Personel Hey'eti ve Dairesi... Şunu da eklemek gerekir ki, Amerikalılar, Jacksonian kalıtım nedeniyle hiç bir zaman, tümüyle gayrisiyasî memuriyet fikrini taşımadılarsa da, kariyer memurluklarını da politik etki dışına artan ölçüde çıkardılar. VAN RIPER: n. 149, 98-103, 189.

246) D. ROSENBLOM : Public Personnel Administration And Politics: Towards A New Public Personnel Administration (Ed. J. UVEGES :The Dimensions Of Public Administration, 291, Holbrook Press Inc, 1975).

edici faktör olduğu ve çalışma şartlarıyla mesainin karşılığı olarak memura tanınan hakların, hizmetin düzeyine ve sürekliliğine katkıda bulunacak şekilde düzenlendiği personel sistemidir.¹²⁴⁷

Genel ifadeli bu açıklamaları, 1978 Devlet Memurluğu Reform Kanununun, yılların uygulamalı ve teorik birikimini özümliyerek saptayıp metnine koyduğu, "yeterlik sistemini simgeliyen"²⁴⁸ nisbeten ayrıntılı ve somut ilkelerini, bazı noktalarında eklemelerle aktaralım²⁴⁹.

(II.B.1.b/1) Sistemin İlk Dört İlkesi

Birinci İlke : Kamu görevlerine memur alımında, yaklaşım, **toplumun tüm kesimlerinin temsilini** sağlamaya yönelik olmalıdır. Hizmete alma, bu yaklaşıma göre **uygun kaynaklardan gelen nitelikli adaylar** arasında yapılacak seçimle gerçekleştirilmelidir. Hizmete girerken ve memuriyet boyunca ilerlerken, **tek ölçüt**, ilgili-lerin görece **yeteneği, bilgisi, becerisi** olmalı ve bunların ölçülüp saptanması, ilgili herkesin eşit koşullar ve olanaklar altında katıldığı açık ve hakça düzenlenmiş, **objektif yarışmalara** dayanmalıdır.

İkinci İlke : Tüm adaylar ve memurlar, kamu yönetimi ve özlük işlerinde, siyasal eğilim, ırk, renk, din, milliyet, cinsiyet, medeni durum, yaş bedensel özür ve özel hayatın gizliliği ile Anayasal hakları bakımından **yansız, önyargısız, eşit ve hakça** muamele görmelidir.

Burada bir parantez açarak, **ABD Yüksek Mahkemesi'nin**, ilk iki ilkeyi kapsıyan ve fırsat çıktıkça yollamada bulunularak otoritesi yinelenen **oybirliğiyle verdiği** Griggs kararının ünlü ilkesini ekliyelim: Yarışma sınavlarında olsun, hizmete alma koşullarında olsun, "adayın başvurduğu göreve uygunluk derecesi ölçülecek-

247) G. STAHL : *Public Personnel Administration*, 42 (Harper - Row, 7. bası, 1976).

248) TUTUM : n. 36, 19.

249) FOSTER : n. 245, 80; TUTUM : n. 36, 19-20; dikkate şayandır ki, İngiliz liyakat sistemini anlatırken, Merikovski de, aynı ilkeleri, neredeyse benzer cümlelerle zikretmektedir. MERIKOVSKI : n. 149, 18; Ayrıca, C. NEWLAND : *Public Personnel Administration : Legalistic Reforms versus Effectiveness, Efficiency and Economy*, 36/5 PAR 529 (1976).

tir, yoksa, nitelikleri soyut bir değerlendirmeye tabi tutulmıyacaktır. Aranan şartlar, üstlenilecek **görevle ilgili** değilse, genelde ve soyutta geçerli olsalar bile, hukuka aykırıdır ve kaldırılmaları gerekir.”²⁵⁰

Griggs’in kilometre taşı karar sayılmasının nedeni, doğrudan doğruya o görevle ilgili olmıyan engeller koyarak, **liyakat sistemi görüntüsü altında, kayırma sistemi izlenimi bırakan** çarpık, yanlı uygulamaları sona erdirmesidir. Girilecek görevin gereği olmıyan koşulların, niteliklerin aranması, son tahlilde, öylesine sübjektif, keyfî, hizmete katkısı olmıyan, hattâ ters sonuç veren “liyakat” ölçülerinin çıkmasına yol açmıştır ki, örneğin, bazı boy uzunluğu kuralları, Meksikalı, Uzakdoğulu Amerikalılarla kadınları polis, itfaiye görevleri dışında otomatikman bırakırken; aynı şekilde bir takım öğrenim ve deneyim hükümleri de belediyelerde çalışacak sokak köpeği yakalıyacılarından lise diploması ve iki yıllık tecrübe “nitelikleri”nin aranmasına kadar gidebilmiş ve böylece belli işleri yapmak için gerçekten gereken nitelikleri taşıyan, “yeterli” olan binlerce kişi, sırf bu iki şart gibi şartlar yüzünden kamu görevine başvuramamış ya da reddolunmuştur²⁵¹.

“Görevle ilgili” konusu kamu personel hukuku ve yönetiminin öylesine temel bir sorunu hüviyetini taşımaktadır ki, sık sayılabacak aralıklarla Yüksek Mahkeme’nin gündemine gelmiş ve ilginç örnekler yargı yerlerinde derinliğine denetlenerek, ilkeye ve ölçüte uymıyan kurallar iptal edilmiştir.

Örneğin, Bridgeport Guardians Inc. v. Bridgeport Civil Service Commission kararında, Yüksek Mahkeme, polis memurluğu için yapılan giriş sınavında sorulan 117 sorudan en az 14’nü “görevle ilgisiz” sayarken, şu açıklamayı da getirmiştir:

“Bir kimsenin, sadece meslekî beceri değil, aynı zamanda, anında karar verme, duruma göre hareket, cesaret ve merhamet, göreve adama ve moral dürüstlük gibi kişisel nitelikler de taşı-

250) Griggs v. Duke Power Company, 401 US 424 (1971).

251) KRANZ : n. 240, 212-213, 217; Şu nokta da gayet ilginçtir ki, “Federal sınavların yarısından azı, Federe ve yerel sınavlardan ise, sadece % 10’u adayların ilgili göreve yeteneği olup olmadığını ölçme konusundaki Griggs ölçütüne uyan koşullar taşıyordu.” id, 218.

ması gereken polis memurluğu görevine yeteneği bulunup bulunmadığının dikkatle ölçülmesi amacıyla soru hazırlamanın güçlüğünü teslim etmekle beraber, dâva konusu sınavın, esas itibarıyla, sözlü bilgi ağırlıklı olduğunu ve özde görevle ilgili bulunmadığını görüyoruz.²⁵²

Aynı şekilde, itfaiye erliği sınavında, soruların önemli bölümü, güncel olaylarla ve kent yönetiminin görevin yerine getirilmesiyle ilgili olmıyan yanlarını konu edindiğinden ve kamu hizmetine alınmada ırk ayırımına yol açabileceğinden; hattâ soruların içeriği amaca uygun olsa dahi, sınavda çizilen başarı çizgisinin keyfî, indî, yani görevle ilgisiz bulunması halinde Anayasaya aykırı sayılmıştır.²⁵³

Gerek tayinde ve terfide belli kadrolarla görevlere ait standartları saptarken, gerekse adaylar arasından seçim yaparken, ölçütleri ve düzeyi çok düşük tutmak, kamu hizmetine yarar sağlamıyacağı gibi; çok yükseltmek de, beklenen kaliteyi her zaman getirmeyecek, aksine, istenen yetenek ve koşullara sahip adayların yeter sayıda çıkmaması yaygınlaştığı takdirde, bunlar, uygulanamıyan standartlara dönüşecektir. Yahut, giriş standartlarının altındaki görevde çalışmak zorunda kalan memur, bu defa da ilgisizliğin tatminsizliğin sakıncalarını sergileyecektir.²⁵⁴ Bu nedenle, "görevle ilgili, görevin gereği sayılanlar" dışındaki şartlar, nitelikler, hukuka aykırı olduğu kadar, personel yönetimi açısından da kamu yararına, hizmet yararına bir sonuç doğurmaktan uzaktır.

252) 482 F2d 1333, 1338 (1973).

253) D. ROSENBLOM - C. C. OBUCHOWSKI : Public Personnel Examinations And The Constitution : Emergent Trends, 37/1 PAR 14-15 (1977); Yüksek Mahkemenin kamu görevlileriyle ilgili, "kilo, boy ve kuvvet" niteliği ve kadınlara yasaklanan hizmetler konusunda kısıtlamaları kabul ve red eden kararları için, bakınız, C. GOODMAN : Public Employment And The Supreme Court's 1976-77 Term, 6/5 PPM 228-293 (1977).

254) GREGOIRE : n. 242, 174-175; Sağlıklı bir sınavdan, ancak "objektif", "isabetli" ve "aynı doğrulukta ölçen" sınav olduğunda (objektivity, validity, reliability) sözedilebilir. H. GORTNER : **Administration In Public Sector**, 280-281 (John Willet - Sons, 1977) F. MOSHER : Features And Problems of the Federal Civil Service (Ed. W. SAYRE : **The Federal Government Service**, 177, Prentice - Hall Inc, 2. bası, 1965).

Öte yandan memuriyete giriş koşullarının tesbitinden sınavın değerlendirilmesine kadar uzanan işlemler, ya **Devlet Personel Dairesince** veya onun düzenlemesi, gözetimi ve denetimi altında, delegasyon yoluyla kurumlarca yapılır. Bu suretle, kamu görevine girişte objektiflik ve yansızlık, bu işlerin organik güvenceye ve bağımsızlığa sahip kuruluş eliyle ve sorumluluğu altında yürütülmesiyle de sağlanmış olmaktadır; ve liyakat sistemi bakımından fevkalâde anlamlı ve önemli bir adımdır. Ayrıca, koşulların, niteliklerin ve sınavların tek elden, tek merkezden yönetilen veya sürdürülen çalışmalarla saptanıp uygulanması, bunlar arasında belli bir ortak düzeyin, eşdeğerliğin korunmasını, uyumun teminini ve standardın tutturulmasını gerçekleştirmektedir ki, bu da hayli önemli bir noktadır²⁵⁵.

Liyakat sisteminde, giriş ve ilerleyiş koşullarını, niteliklerini taşıyanlar, barajı aşanlar arasında atama için tercihler yapılırken, tayin makamına, gene objektifliği, yansızlığı muhafaza etmek kaydıyla ve kamu yararını daha iyi gerçekleştirmek gayesiyle, takdir yetkisi, hareket serbestisi bırakılmıştır. **"Üçünden biri"** ve benzeri kurallar, tayin makamını, "nisbeten sıkıca çizilmiş sınırlar içinde ve hizmet gereklerinin haklı kıldığı boyutlarda"²⁵⁶ başarı veya öneri listesindeki ilk üç isimden yahut kesin zorunluluk emrediyorsa, tümünden birini (bir kaçını) tercih yetkisiyle de donatmıştır. Böyle istisnalar, daha doğru deyişle, "esneklikler" konması, liyakat sistemi ilkeleriyle çelişen değil, aksine, hizmet şartlarının

255) **Civil Service Department : The Response To The Fulton Report**, 157-158 (Management Services in Government, Vol: 31, No. 3; 1976); R. H. DOWDELL : **Public Personnel Administration** (Ed. K. KERNEGHAN : **Public Administration In Canada**, 218, Methuen Pub. 3. bası, 1977); J. DAVIS : **The National Executive Branch**, 39-40 (The Free Press, 1970); L. FOUGERE : **Civil Service Systems**, 19-22 (Intl. Inst. of Adm. Sciences, 1967); D. HARVEY : **The Civil Service Commission**, 36-37 (Praeger Pub. 1970); "Personel yönetiminde, merkezî personel dairesi kurulması, modern kariyer ilkesine yer veren bir sistemin başlatılması ve yürütülmesi için ilk temel adımdır. ...Bu dairenin yetkisi yaygın tutulmalıdır. Çünkü, kariyer ilkesinin özünde, bütün idare'de, personel yönetimine ilişkin kurallarda, usullerde ve uygulamada benzerlik ve eşitlik yatmaktadır. Personel işlerinde merkezî bir dairenin kurulması ihtiyacını Devletler, artan ölçüde duymaktadır." EMMERICH: n. 8/1, 53-54.

256) GORTNER : n. 254, 281.

gereklerine daha uygun hareketi sağlayan ve uygulanması ancak bu gibi istisnaî yollara başvurulmasına "mahiyeti" müsaade eden görevler için düşünölebilen, "hizmet lehine" kolaylıklardır. Tekrarlıyarak vurguluyalım ki, bu konudaki takdir ve tercih yetkisi, fiiliyatta kayırmacılığa sebep olabilecek bir kapıyı aralamak gibi bir sakinca ihtimalini, sırasında bir hayli taşıdığı için, bu olanak, sıkı usulî esaslar, kurallar, ölçütler, koşullar, değişen ispat yükümü, idarî ve yargısal denetim altında tanınmıştır²⁵⁷.

Üçüncü İlke : Tüm kamu görevlileri, karakter ve davranış üstünlüğüne ve kamu yararı bilincine sahip olmalıdır.

Dördüncü İlke : Kamu görevlilerinin oluşturduğu insan gücü, etkin ve verimli biçimde kullanılmalı; bunlar, çalışmalarındaki başarı ve yeterlik derecesine göre görevde kalabilmeli; yetersiz yanları düzeltilmeli; hizmetin aradığı standartlara ulaşmak için kendisini geliştirmiyen ya da geliştiremeyenlerin işine son verilebilmeli, Kurumsal ve bireysel başarıyı arttırabileceği varsayılan durumlarda, kamu görevlilerine etkin bir eğitim ve öğretim sağlanmalıdır^{257/1}.

257) DAVIS : n. 255, 55-56; MOSHER : n. 254, 177; GREGOIRE : n. 242, 192-194, 197; P. CHATENET : *The Civil Service in France* (Ed. W. A. ROBSON : *The Civil Service In Britain and France*, 167, The Hogarht Press, 1956); Memurların terfiinde, "kayıрма ya da sendika baskılarından kaçınmak için", sıkı yükselme usul ve kuralları koyma ve takdire —üst kademeler hariç— yer bırakmama yolu tercih edilmiştir. Ancak bu modelde, bu suretle hazırlanan terfi listeleri, Kurum ve personel temsilcilerinin eşit sayılarla katıldığı Komisyonların görüşü alınarak düzenlenmektedir. CHATENET : id, 167; "Üçünden biri kuralına bir sınırlama da terfilerde, sendikalardan gelmektedir. Sendikalar, kaideten listedeki sıranın izlenmesinde ısrar etmekte, sıradışı işlem için, o şekilde hareketi fevkalâde zorunlu kılan nedenlerle izin verirken, Kurumun da, liste başı memurun tercih edilmeyiş sebebiğini açıklaması istenmektedir." D. STANLEY : *What Are Unions Doing To Merit Systems*, 31/2 PAR 111 (1970).

257/1) Fulton Raporundaki ana ilkelerden biri de, "görevin esas alınması" prensibidir. Devlet memurluğu, kendisine düşen görevlerle bunları yerine getirme muhtemel yollarını sürekli gözden geçirmeli; buna göre hizmetin ne gibi yeni becerilere, tekniklere ve insan unsuruna ihtiyacı olacağını, ayrıca bu personelin hangi kaynaklardan nasıl bulunacağını, yetiştirileceğini ve yerleştirileceğini düşünüp plânlamalıdır. ... **Fulton Committee** : n. 238, 13.

Yukarıdaki uzun cümlelerin kısa ifadesi olan **“kariyer”** ilkesini hatırlarken, bu konudaki teknik bilgileri²⁵⁸ tekrarlamaktan bilhassa kaçınıp, çalışmamız açısından gereken yanlarına değinelim...

(II.B.1.b/2) Memurluk Meslektir

Kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlileri arasında, Anayasanın değişiyile, aslî ve sürekli görevleri, hizmetin aslî ve sürekli elamanı ilişkisi içinde yapanlar var. Yani, siyasî rejimi ne olursa olsun, belli düzeye gelmiş ülkelerin hepsinde, “İdare”nin, daha doğrusu **“Devlet Yönetimi”**nin, **“omurgasını”**²⁵⁹ oluşturan kamu görevlileri var. Bunlar, kamu görevlerinin aslî ve sürekli elemanları olarak, memurluğu **“meslek”** seçmiş kimseler. Başka bir ifadeyle, bu kategori kamu görevlileri, memurluk mesleğine hayat boyu yapacakları, uzmanlaşacakları, ilerliyecekleri bir **“iş”** olarak girmişlerdir. Bu yüzden siyasal iktidarlarla **“dirsek teması”** içinde çalışan, onların bir takım taleplerine, kayırmasına, baskı ve tepkisine her zaman açık olan görevlilerdir. Ayrıca, memurlar için en büyük itici güç, bilgi birikimini deneyimlerini, yeteneklerini yıllar içinde ve sırasında hizmetiçi eğitim olanaklarından da yararlanarak geliştirmek ve bunun **“doğal sonucu”** olarak, liyakatinin izin verdiği belli mevkilere yükselmek, yetki ve sorumlulukları taşımaktır. Bir memur, başka bir mesleği kaideten düşünmez; memurluğu boyunca çalışmalarını, bir süre sonra başka bir işe geçmek veya kazancını belli bir rakkama ulaştırmak üzere değil, aksine, geçmemek ve mesleğinde uzmanlaşıp niteliklerini yükseltmek, ilerlemek hedefine göre yönlendirir. Memur olmıyanların anlaması ve anlatılması pek kolay olmıyan bu noktanın özünde, memurluktan, belli deneyim, birikim, profesyonel nitelikler edindikten ve ilişkileri geliştirdikten sonra, sırf parasal nedenlerle derhal ayrılma yolunu seçen istisnaların dışında, memurluk mesleğinde, meslekî ilerleme ve manevî tatminin, maddî tatmine ağır basması ve parasal yükselmenin amaç değil, sonuç olması, memurun kendisini, toplumuna bir hizmette bulunan, kişisel çıkarı yerine kamu yararı için çalışan

258) Bu bilgileri bir hayli etraflı biçimde veren Türkçe yayınlar olarak, TUM : n. 36, 22-31; ADAL : n. 48, 132-145 gibi.

259) EMMERICH : n. 8/1, 35.

"görevli" hissetmesi şeklinde ifade edebileceğimiz bir "**yaklaşım**" yatar²⁶⁰.

Memurların, diğer çalışanlardan önemli bir farkı da, "kamu gücünü" kullanmaları, kişileri ve toplumu etkileyen kararlar almaları, alınmasına uzman yardım ve katkıda bulunmalarıdır. Kaldı ki, bu kararların verilmesinde, bir takım sosyal, siyasal, ekonomik etkiler, tercihler, çıkarlar, güçler doğrudan ya da dolaylı rol oynar.

Bu noktalardan yola çıkınca şuraya varılır: Memurluk, öyle bir meslektir ki, ancak "eşyanın, yani yapısının, dokusunun ve işlevinin tabiatı icabı" olan "koşullar ve güvenceler" altında icra edilebilir. Nedir bunlar? Yeterli aylıktan sosyal güvenliğe, statünün yasayla düzenlenmesinden usulî güvencelere, yükselme hakkından uzmanlaşma olanaklarına, etkin yargısal denetime kadar uzanan haklarla, hukukî ekonomik ve sosyal güvenceleridir. Memurluk, daha doğrusu "liyakat sistemi" üzerine inşa edilen memurluk mesleğinde, bunları, "lâyük olan memurun, bir yandan birikimi, deneyimi ve yeteneği (liyakatı) ölçüsünde, lâyük olduğu yerlere gelmesini, öte yandan, görevini, hizmet kurallarına, koşullarına, gereklerine uygun surette yerine getirmesini sağlayacak yolların açık tutulmasına, engellerin kaldırılmasına, ortamın yaratılmasına, müdahalelerin önlenmesine yönelik önlemler, güvenceler, olanaklar, haklar" şeklinde formüle edebiliriz. Bu mekanizma kurulmadığı ve daha önemlisi işletilmediği sürece, ortada memur statüsünde kişiler de vardır, tayinler, nakiller, terfiler de yapılmaktadır, hiz-

260) Çok şeyin yazılıp söylendiği bu konuda, ünlü Frederick Mosher'den bir alıntıda bulunalım: Kariyer ilkesi, memurun, uzmanlaşmaya yönelik olarak kendisini ilk yıllarından itibaren sistematik biçimde hazırlamasını, bilgi ve becerisini arttırmasını öngören, memurluktan ayrılana kadar, sürekli yükselmeye açık bir ilerleme çizgisinde çalışmasını sağlayan bir istihdam düzenidir. Ve, bu öylesine bir duyuş ve ilişkidir ki, "memurla çalıştığı kurum ve hizmet arasında **bütünleşme, özdeşlik** doğar. ...Bu hususta Başkan Eisenhower'ın, Columbia Üniversitesi'nin Rektörüymken cereyan eden ya da muhtemelen yakıştırılmış olan bir olay gayet ilginçtir. Öğretim üyeleriyle yaptığı toplantıda, Eisenhower, profesörlere, 'Üniversitenin görevlileri' (employees of the University) şeklinde hitap edince, saygın bir profesör ayağa kalkıp, kendisini 'Hayır, biz Üniversitenin görevlileri değiliz Sayın Başkan; **biz Üniversiteleriz.**" diyerek düzeltmiştir." F. C. MOSHER : **Democracy and the Public Service**, 141 (Oxford Üniv. Press, 1968).

metler durmuş değildir, fakat, "liyakat sisteminden", "memurluk mesleğinden" dolayısıyla "etkin bir yönetimden" söz etmek olanaksızdır.

Liyakat sistemi-kariyer ilkesi konusunu işlerken, değinilmesi gereken iki **problem** vardır. Biri dışa açıklık-kapalılık, diğeri siyasal atamalar, sorunudur. Hemen belirtelim ki, liyakat sistemi ve onun içinde yansızlık, objektiflik ilkesi olsun, kariyer ilkesi olsun, özde, dışa açıklığa izin verdiği gibi, siyasal atamaları bütünüyle reddediyor ve görevin sona erdirilmesini kolaylaştırıyor veya olanaksızlaştırıyor değildir.

Nitekim **dışa açıklık-kapalılık** sorununa baktığımızda, kariyer ilkesiyle liyakat sistemi, ancak, birlikte düşünülebildiğine göre, **dışa tam kapalı** kariyer uygulamasının tutucu, başka dallarda belli birikimi kazanmış "yetenekli ve yenilik getirici, hizmete gerçekten katkıda bulunacak" elemanları engelleyici etkisinin açıklanır yanı yoktur. Aynı şekilde, aksi aşırılık olan **dışa tam açık** sistemde de, boş kadrolara atamalarda, memur olanla olmayan arasında "hiç bir" fark gözetilmiyeceği böylece, en basidi, memurun, belli bir ilerleme çizgisinde yükselme güveni konusundan kaynaklanan sorunlar doğacağı için, memuriyette bu uygulamaya da tek başına yer yoktur. O halde, sağlıklı çözüm, **her ikisini** belli oranda devreye sokmaktadır. Hangisinin, hangi memuriyetlerde, ne koşullarda uygulanacağı, her ülkenin belli bir zamanda içinde bulunduğu ortama, getirmek ve yerleştirmek istediği personel rejimine, ihtiyaçlarına, elindeki insan unsurunun özelliklerine göre değişecektir. Bu hususta, uluslararası düzeyde hazırlanmış mukayeseli çalışmanın, ayrıntıya kaçmadan, gayet net ve kesin biçimde ortaya koyduğu gibi:

"Her iki modelin de yararları ve sakıncaları bulunmaktadır: İlerleme ve üst kadrolara atamanın, ister kıdem, ister liyakate dayalı seçim, ister sadece memurlararası yarışma, isterse üçünün karması şeklinde olsun, memurların moralini, şevkini kuvvetlendirici etkisi vardır. ...Ancak, bu yöntem, kamu hizmetleri için eleman seçimlerinde, mümkün olabilen en geniş kaynaktan tercihlerin yapılmasını sağlamadığı gibi, bir yandan özellikle yeni uzmanlık alanlarında hizmetin üstün yetenekli ve nitelikli elemanlarla beslenmesini engellerken, bunun yanında dinamizmi ve yaratıcı, yeni-

lik getirici ruhu da yok eder. Kamu hizmetleri ve Devlet memurluğu, kendilerini değişmelere uydurabilmek için, toplumdaki toplumsal değişimin ürünü olarak ortaya çıkan yeni sosyal gruplardan, bürokrasi dışı gruplardan, üniversitelerden, iş hayatından, bazı unsurları çekip almalıdır. **Eğilim**, belli orandaki boş kadroları içten atamalara saklı tutmak kaydıyla, muhtelif derecelere ve görevlere nitelikli, yetenekli elemanların dışardan gelip girmesini sağlamak yönündendir.”²⁶¹

“(Uygulamaların, verdiği derslerden de yararlanarak) açık ve kapalı sistemler arasında, birini diğerine tercih etmek yerine, ikisini uzlaştırıp kariyer ilkesiyle bağdaştıran **orta yolları** buluyoruz. Böylece, yeni ya da boşalan kadrolar, **kısmen**, memurların nakil veya terfi ettirilmesiyle, **kısmen**, hem içerdeki memurların, hem de memur olmayanların dışardan katılacağı herkese açık yarışmayla doldurulacaktır... Ayrıca, bu ara model, sadece açık yarışma sınavını ve memurluğa dışardan ve sonradan girişi öngörmekle kalmaz, aynı zamanda haliyle bazı memuriyetlerle sınırlı tutarak, kadro derecesi engellerini de kaldırır. Şöyle ki, üst derecelerdeki kadrolara yapılan tayinlerden asgarî belli bir yüzdesi, henüz aşağı derecede bulunan başarılı memurlar arasından gerçekleştirilmektedir. Bu memurlar, ya yarışma sınavına kabul edilmekte veya içerdeki memurlara inhisar ettirilen yükselme mekanizması kapsamına sokulmaktadır.”²⁶²

“Ve ülkelerin çoğu, her iki modelin karışımından oluşan, esnek bir kariyer sistemini benimsemekte, izlemektedir.”²⁶³

261) ATTIR : n. 195, 35-36; Ayrıca bilgi için, TUTUM : n. 36, 106-108.

262) ATTIR : id, 30-32.

263) id, 36; Bununla beraber, gözden uzak tutulmaması gereken bir nokta da, memur sendikalarının liyakat sistemi üzerindeki etkisidir. Sendikalar, daha ziyade meseleye sübjektif yaklaşıtlarından, dışarıya açık yarışmalı yükselme, hattâ memurlararası yarışma yerine “kıdem” esasına dayalı ilerleme yönteminde ısrar etmekte, bu hususta mesafe almağa çalışmaktadır. ...Nice on yıldır Devlet memurluğunun gelişmesi için liyakat sistemi ve kariyer ilkesi savunucularıyla sendikaların yaptığı savaşında ortak bir düşmanları vardı: Siyasal kayırmacılık. Fakat düşmanın yenilgiye uğratıldığı ölçüde, aynı cephede savaşan iki taraftar, şimdi, bir çok konuda ayrılmış, uyuşmazlığa düşmüş durumdadır. MOSHER : n. 260, 205-206; C. REHMUS : Labour Relations in the Public Sector in the United States, 109/3 ILR 212 (1974).

Haliyle "esnekliğin" içeriği, ölçüsü, memurluğun hem meslek olduğu, hem de liyakat esası üzerine kurulduğu bilinerek gerçekleştirilecek "hassas" dengelemeyle, ülkelerin, koşulların durumuna göre belirlenecektir. Mamafih bilineni, söylenmiş olanı tekrarlamak teşkil etse bile vurgulıyalım ki, dışardan atanma, kariyer ilkesinin liyakat sistemine getirdiği varsayılan olumsuzluğu gidererek, "daha yetenekliyi, daha liyakatliyi" objektif, yansız, serbest yarışma düzeni içinde hizmete sokmak, liyakat sistemine boyut kazandırmak olanağıdır. Bu nedenle, siyasal atamalarla ve kayırmacılıkla hiç bir ilgisi yoktur.

(II.B.1.b/3) Siyasal Atamalar Konusu

Siyasal atamalar, liyakate dayalı kariyer sisteminin ancak istisna olarak düşünebileceği, sınırlarını —biraz da kayırma sistemi derslerinin etkisiyle— gayet sıkı ve dar tutarak izin verdiği, ancak topyekun reddetmediği bir aralık kapıdır. Fakat, bu istisnanın da kural olan siyasal atama yasağıyla, öylesine hassas ölçülerde dengelenmesi zorunludur ki, aksi halde liyakat sistemi, birden bire veya kısa sayılmıyacak sürede tedricen kayırma sistemine dönüş verdiğ gibi, kayırmacılığı durdurup liyakat sistemini geri getirmek de, kayırmacılığa geçişten çok daha zor ve zaman isteyen bir olaydır.

Siyasal atamalar, kamu personel yönetiminin, hem hukuk, hem de yönetim bilimi açısından, en yoğun tartışmaların yapıldığı, en çetin, en sıcak problemlerinden ibridir. Ayrı bir araştırmaya ve disiplinlerarası, ayrıntılı bir çalışmaya konu olabilecek içerikteki bu meselenin şu anda bizi ilgilendiren yanlarına ağırlığı vereceğiz.

Liyakat sisteminde, siyasal tercihlere dayalı atamalara izin verilmesi, Hükûmet İdare ilişkilerinin, siyasal iktidar olgusunun, bazı memuriyetlerin tabiatından kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle, liyakat-kariyer sisteminde, siyasal atamalar parantezi, "ihtiyaçlar organları doğurur" ilkesiyle açıklanacak ve sınırlandırılacak bir istisnadır. Çünkü, İdare örgütünde, siyasal atamalara açık bir takım makamların bulunması, bulundurulması, liyakat-kariyer sistemini en mutlak biçimde benimsiyen, yansız memur, "görev adamı" memur kavramını en başarılı şekilde sürdüren İngiltere'de

bile, personel rejiminin bir parçası olarak kabul edilmiştir. O halde, nedir, siyasal atamaları müesseseseleştirerek liyakat-kariyer sisteminin bir parçası yapan ihtiyaç ya da zorunluk?

"Siyasî mülâhazaları, personel yönetiminin tamamen dışında tutmak, son tahlilde, siyasal hedefler izlemek ve gerçekleştirmek üzere ortaya çıkmış bulunan bir kuruluş olan memurluğun tabiatına, varlık sebebine karşı çıkmak olur."²⁶⁴ Zaten pek çok ülke, "liyakat sistemini kesin olarak apolitik biçimde uygulamakta bir takım zorluklarla karşılaştıklarını açıkça belirtmiştir."²⁶⁵

Çünkü, bir taraftan, bilindiği gibi, çoğulcu demokrasilerde, hükümetler, iktidara, programlarını uygulamak için geldiği gibi, seçmenleri de, bunun gerçekleştirilmesini bekler, ister. Bu nedenle, "İdare" cihazı ve "memurlar", Hükümetin hedeflerine ulaşması bakımından, mutlaka, belli bir uyum içinde yürütülmesi gereken ilişkinin temel direklerini teşkil eder. Hükümetle, İdare cihazının harekete geçirici noktalarındaki, temas noktalarındaki memurlar arasında belli diyalogun kurulması, üstlenilen ve siyasal sorumluluğu taşıyan "Devleti yönetme" görevinin kesin buyruğudur. Bu yüzden, Hükümetler, İdare'deki bir takım üst düzey yönetici mevkiindeki memurlarla, politik nitelikli ilişki içine girerken, bu memurlar, ister politize olmuş bulunsunlar, ister bulunmasınlar, gerek karar alma, gerekse uygulama aşamalarında çok önemli siyasal işlevler görürler. "Yönetim" olayının siyasî ve idarî kesimleri, belli noktalarda öylesine sıkı dokunmuş kaynaşma ve bütünleşme arzeder ki, "Parlemanter sistemde, Bakanlar, milletvekilleri ve memurlar, ancak birlikte düşünülebilir. Bunlar, Devleti ve Ülkeyi yönetme sürekli faaliyetini konu edinen ve birlikte yürütülen bir girişimin ortaklarıdır."²⁶⁶

Öte yandan, çok iyi bilindiği, fakat pek az dile getirildiği gibi; "Bakanlar, görevlerinde uzunca süre kalsa bile, zaman zaman bakanlıkları değişeceğinden, bakanlığın çalışmaları hakkında bilgi sahibi olma fırsatları pek enderdir."²⁶⁷

264) DOWDELL : n. 255, 214.

265) ATTIR : n. 195, 54.

266) W. A. ROBSON : *Bureaucracy And Democracy* .(Ed. W. A. ROBSON : *The Civil Service In Britain and France*, 7, The Hogarth Press, 1956).

267) G. LANGROD : *Some Current Problems of Administration In France Today*, 30 (Unv. of Puerto Rico Pub. 1961).

"Teorik olarak, Bakanlar, siyasî kararları alır, memurlar da yerine getirir. Anayasal açıdan bu tamamen doğru ise de, gerçekte, bu yarı yarıya doğrudur. Bakanların, politikaları, başkalarının yardımı olmadan belirliyebilmesi için vakitleri veya bilgileri istisnaen vardır, bazen ise becerileri yoktur. Bu nedenle, Bakanlar, politikalarını dayatacakları temel bilgi ve rakkamlarla görüş ve önerileri için yüksek memurlara başvurmak zorunda kalacaklardır. ...Bakanlar, hukuksl ya da Anayasal mecburiyeti olmamakla beraber, önemli politik kararlar vermeden önce, her zaman yüksek memurlara danışmalıdır. Bakanı, danışmaya iten nedenlerden biri, aksi halde, bir yanlışlık yaptığı takdirde, bundan hem şahsen kendisinin, hem de Bakanlığın itibar kaybına uğramasıdır."²⁶⁸

"Bakanların, uzman bilgisi ve icra becerisi var mıdır? Açıkçası, büyük çoğunluğunun yoktur. Yakın zamanlardaki bazı istisnaları hariç tutarsak, hemen hemen bütün Bakanların, Avam Kamarası'nın arka sıralarında uzun süren çıraklık yapanlar arasından seçilmesi kuralı geçerliliğini devam ettirmektedir. ...Parlamento hayatı, kişilerin konuşma, tartışma becerilerinin gelişmesini teşvik ederse de, bir Bakanın belirttiği gibi, içi boş güzel konuşmalar hiç bir şeyi çözmez; belli konularda uzmanlaşmasını geliştirmez. ...Ayrıca, uygulamada, Bakanlık süresi o kadar kısadır ki, Bakanın, Bakanlığının çalışmaları hakkında derin bilgi sahibi olması da olanaksızdır. ...Böylece,, Bakanların, makamlarıyla ilgili bilgi ve becerilerden yoksun bulunduğu ölçüde, politika kararlarında etkinin memurlara geçmesi ihtimali güçlenir. ...Bir çok Bakan, büyük ve karmaşık kuruluşlar olan Bakanlıkların başı sıfatıyla etkin biçimde çalışmak için gereken ön deneyim ve beceriden yoksun görünür. ...Hattâ, en önemlisi, politika değiştirici veya başlatıcı olmağa kalkışanlar dâhil, Bakanların çoğunluğu, bu makama, akıllarında belli ve somut, özel politika hedefleri olmadan gelir; teşebbüste bulunmağa gayret eder, fakat yönü hakkında kesin bilgisi olmadan."²⁶⁹

268) ROBSON : n. 266,8.

269) B. W. HEADEY : A Typology of Ministers : Implications for Minister-Civil Servant Relationships in Britain (Ed. M. DOĞAN : **The Mandarins of Western Europe**, 72-73, 83, Sage Pub. Inc, 1975); En seçkin Bakanlıklardan birindeki bir İngiliz yüksek memuru, politikacılarla memurlar

Bakan olarak "çalışmalarımda bir adım daha ileri giderek, kurmay memurlarıma şunu söyledim: Benden yeni fikirler beklemeyin, o sizin işiniz. Yeni fikirleri siz getireceksiniz. Benim görevim de ne yapacağımızı, Kabineye, partiye, kamuoyuna ne satacağımızı kararlaştırmaktır. Politikacıdan bütün fikirlerle ve seçeneklerle gelmesini beklemeyin. Çevremde, parlak fikirleri olan bilgili, yetenekli, parlak insanlar istiyorum."²⁷⁰

Bir diğer gerçek de, özellikle, toplumun, aynı siyasî rejim içinde "yeni" bir modele geçme yahut "köklü, alışılmışdan farklı, değişik" boyutlarda yaklaşımların, bakışların iktidara gelmesi dönemlerinde, yepyeni, bambaşka politikalara, kararlara, yönlendirmelere şiddetle ihtiyacı olduğudur. Politika, seçenek, yaklaşım, çözüm üretme işlevini taşıyan yüksek yönetici mevkiindeki mevcut personel, bu hareketin gerektirdiği "liyakatı" şu veya bu ölçüde taşımaz durumda kalmış olabilir. Bu gibi hallerde, bir zorunluluk, bir zorlama, bir ihtiyaç kendini hissettirmeye başlar. Öğrenimleri, yönelimleri, değer yargıları, temel formasyonları, yaklaşımları, mevcut kadrodan önemli ve anlamlı biçimde farklı olan ve politik ilişkileriyle deneyimleri yerine "beyin gücüne" ve dallarında isim yapmış olma niteliklerine ağırlık verilen bir kadronun yüksek yöneticiler olarak hizmete katılması²⁷¹. Başkan Roosevelt'den itibaren son zamanlara doğru tekrar beliren bu ihtiyaç, üst düzeyde karar ve uygulama süreçlerine daha liyakatli, halkın siyasal, sosyal ve ekonomik tercihleriyle isteklerine daha yakın ve yatkın, yetenekli kimselerin katılarak "İdare" cihazını yönlendirmesini, emretmektedir.

İhtiyacı saptadıktan sonra, liyakat sisteminin nasıl bir çözüme izin verdiğini araştıralım; ve bu araştırmanın yapıldığı Fulton Raporu'yla başlayalım:

"Bakanların, Fransız modelinde olduğu gibi, bir 'kişisel kabiné'sinin bulunmasını mı, yoksa, ABD örneğindeki gibi, Bakanlığın

arasındaki açık farkı şöyle çiziyordu: "Politikacının işi konuşmaktır. Kendisi esas itibarıyla bir eksibisyonisttir; ... ve amaca ulaşmaya yardım eden aracı, prensiplerin üstüne çıkarmaktan rahatsız olmaz." id, 103.

270) W. D. McKEOUGH : The Relations of Ministers and Civil Servants, 12. Canadian Public Administration, 4 (1969).

271) MOSHER : n. 260, 166, 170.

üst kademelerine, geniş sayıda ve esas itibarıyla kişisel ve siyasal etkenlerle tayinler yapılması yöntemini mi önermemizin uygun olacağını uzun uzun düşündük. Bunların her ikisi de Bakanın, Bakanlığın politikasının belirlenmesi süreci üzerindeki denetimini güçlendirmesi ve Bakanlığın, Parlementonun ve kamunun ihtiyaçlarına cevap verme duyarlığını arttırması için kullanılabilinecek yöntemler, çözümlerdir. (Raporumuzun) IV. Bölüm'ünde, Bakanın, **küçük sayılarda geçici atamalar**²⁷² yapmasına olanak verecek uygulamayı tasviple karşıladık. Bu yolla gelecek kişiler, politika belirleme çalışmalarına temel katkılarda... bulunan Bakanlıkçı bir çok 'resmî' komiteyle yakın ilişki içinde olacağından, Bakanların, bu

- 272) Orta ve yüksek düzeylerde, özellikle son yeniliklere, gelişmelere, bilgi ve deneyime sahip uzmanlar, dışardan, örneğin, üniversitelerden, sanayiden, iş çevrelerinden kısa ve belli süreler için hizmete alınarak, bürokrasi, bu yetenekteki kimselerin katkılarında "danışmanlık" kapasitesinde yararlanmalıdır. FULTON COMMITTEE : n. 238,44; "Bir süredir, Bakanlar, kendi uzman ve danışmanlarıyla gelmekte. Bunlar, Bakanın, yeteneği ve tecrübesinin Bakanlığa katkıda bulunacağına inandığı ve tanıdığı uzman kişilerin **kişisel tayinleri** olarak gerçekleştirilmektedir. Bu uygulamayı da, Devlet kadrolarına yeni elemanlarla yeni fikirlerin getirilmesi yöntemi olarak olumlu karşılamakla beraber; sayılarının sınırlı tutulması, **danışmanlık işlevi verilmesi ve geçici çalıştırılması**, farklı niteliklerle tecrübe sahibi kimseler olması üzerinde duruyoruz. Bu kategori atamalara açık kadroların sayısı ile usulleri konusunda kesin kurallar koymayı uygun bulmuyorsak da, bu görevlerin geçici olacağı ve **Bakan değiştiğinde kendisinin de serbestçe değiştirilebileceğini** vurguluyoruz." id, 45; "1974'de Başbakanın oluşturduğu yedi kişilik, şahsına bağlı, politika belirleme birimi, London School of Economics'den bir siyaset bilimcisi tarafından yönetiliyordu. Ayrıca, Bakanların özel yardımcısı olarak, genellikle sadece memurlar arasından seçilen 18 siyasal yardımcı da bulunuyordu. Ve, bu usul, bir yenilik sayılıyordu." C. SEYMOUR-URE : Government Secrecy in Ten Democracies : Great Britain (Ed. I. GALNOOR : **Government Secrecy in Democracies**, 166, Harper - Row Pub, 1977); "Fulton'un önerilerinden biri, Avrupa ve ABD'nde yer verilen Bakan kabinesi modelinin başlatılmasına eğilim göstermektedir. Buna göre, Bakanlar, yardımına ihtiyaç duyduğu az sayıdaki uzmanları, doğrudan doğruya kişisel tercihleriyle, geçici şekilde, istihdam edebilecek demektir. Ancak, bu suretle yeni bir kayırma olanağının yaratılmış olması, bir örneğine Beljika'da giderek irileşen biçimde rastladığımız gibi, kadroların çoğalması, şişmesi tehlikesiyle birlikte alınınca, hiç istenmemektedir." E. N. GLADDEN : **Central Government Administration**, 169 (Staples Press, 1972).

tainlerde serbest bırakılmasının önemli bir nokta olduğu kanı-sındayız. Ayrıca, Bölüm V'de, Bakan, müsteşara ilâveten '**Yüksek Politika Danışmanı'nın**'²⁷³ yardım etmesini ve üst düzeyde ilişkile-rin biçimiyle sorumlulukların kesin sınırlarının, Bakanın kendi ça-lışma yaklaşımı ve yöntemleriyle düzenleneceğini önermiştik. Bu gelişmeler, Bakanın, politika belirlenmesi konusundaki kontrolünü arttıracaktır. Bu ve müteakip paragraftaki önerilerimizle, **Bakan ka-bineleri yahut geniş ölçüde siyasal atama kurumlarına ihtiyaç gör-müyoruz.**'²⁷⁴

"Bu konuyla bağlantılı bir sorun da, **Bakanların, hemen yakın çevresini oluşturan kurmay memurları serbestçe değiştirme** olana-ğının boyutlarıdır. Hemen belirtelim ki, önceki Bakan tarafından geçici olarak ve şahsî tercihlerle atanmış kimselerin değiştirilme-sinde herhangi bir sorun yoktur; yeni Bakan gelince, bunlar her-

273) Bakanlığın sorumluluğu Müsteşarda toplanmış olup, kendisi, hem Ba-kanın en yakın politika danışmanı, hem Bakanlığın günlük işlerinin yö-neticisi, hem personel ve organizasyon sorunlarının, hem de harcamala-rın nihai sorumlusudur. Bu ağır yükün, Bakanlığın sevk ve idaresi ve personel yönetimi kısmını tamamen müsteşarın sorumluluğuna terk ederek, "**Yüksek Politika Danışmanı**" öneriyoruz. Danışman, "Plânlama Birimi"nin başı olmalı ve bir numaralı işini, Bakanlığın bugünkü ve geleceğe yönelik politika kararlarını hazırlamak teşkil etmelidir. Ken-disi, Bakanlığın faaliyet alanına giren ana konuda otorite, uzman ol-malı; hem Bakanlık içinde ve dışında, hem de ülkede ve dış ülkelerde hangi uzmanların bulunduğunu, ilgili alanlarda ne gibi yeni akımların, düşünce ve uygulamaların olduğunu bilmelidir. Nisbeten genç yaşlarda (40-45) düşündüğümüz Danışmanın, tercihan hem bürokratik, hem de dış deneyimi olan kariyerden bir memur olması uygunsa da, gereğinde, atı-lımcı düşüncelere sahip memurluk mesleği dışından birisi de olabilir Ay-rıca, görevlerini layıkıyla yerine getirebilmesi için, Danışmanın, Ba-kanla doğrudan ve sınırsız temas ve yazışma olanağı bulunmalı; Plân-lama Ünitesinin hangi sorunlarla uğracağına, müsteşarla görüştükten sonra, fakat Bakanın onayıyla kendisi serbestçe karar vermelidir. Da-nışmanın Bakanlık hiyerarşisinde yeri, Müsteşar Yardımcısının altında olmamalıdır... Şunu da tekrarlıyalım ki, uzun dönem politikaların sap-tanması hariç, Bakanlığın, tüm işlemleriyle çalışmalarından sorumlu bi-risi bulunmalıdır ve bu kişi, **müsteşardır**. Ayrıca, cari işlerin yürütülmesi sorumluluğu, müsteşarı, kısa ve uzun dönem politikayla da, belli ölçüde ilgili kılar. Zaten, biz, anılan Danışmanlarla, uzmanlara, Bakanlara, şu an-dakinden çok daha yüksek seviyede ve geniş açıda "görüş" sağlayanlar olarak bakıyoruz. FULTON COMMITTEE : n. 238, 58-60.

274) id, 94.

halde gidecektir. Böylece, sorun, müsteşarın üstündeki makamlar, yani Yüksek Politika Danışmanı ile Özel Sekreter bakımından çıkmaktadır. Özel Sekreter, görevinin mahiyeti gereği, Bakanın kişisel tasvibini mutlaka taşımalıdır. Bu nedenle de, kanımızca, Bakanın, **Özel Sekreterini**, kendi çalışma biçimine en iyi uyan bir kimseyi, Bakanlıktan yahut gerektiğinde diğer kurumlardan seçmesi ve mevcut Sekreteri görevden alması için **herhangi bir engel bulunmamalıdır**. Yüksek Politika Danışmanları, ister memur, ister dışardan geçici olarak atanmış olsun, bu kimseler, bu iş için, teknik ehliyetleri ve dinamizmi gereği seçilmiş bulunduklarından, Bakanların, normalde, bunları değiştirmek istemeyeceği eğilimini taşıyoruz. Ancak **Danışmanları**, değiştirmek istediği politikalarla son derece özdeşleşmiş ya da sıkıca bağlanmış sayması veya kendilerinin yeni fikirler üretmek ve yararlanmak bakımından gereken kapasiteyi gösterememesi halinde, yeni Bakanın görevden alma yetkisi bulunabilir. Fakat, değiştirilmesi düşünülen kimse **müsteşar** ise, bu çok daha istisnâî olmalıdır. Bakanların sık sık değişmesine karşın, Bakanlığın yürütülmesi, sürekliliği gerektirir. Mamafih, Bakanlar bu nedenle, çok katı yahut yorgun-bıkkın müsteşarları tutmak zorunda değildir. Yüksek Politika Danışmanlarıyla müsteşarların değiştirilmesine ilişkin kararlarını vermeden önce, Bakanın **yüksek kademe memuriyetlerde siyasal yansızlığı** sağlayıp korumak görevini birlikte taşıyan Başbakan ve Devlet Personel Dairesi Başkanı ile görüşerek, konunun üzerinde fevkalâde dikkatli biçimde durulması lâzımdır.”²⁷⁵

Diğer iki çözümden biri de **“Bakan Kabineleri”**dir; ve yapıları itibarıyla, üst düzeyde eklem ilşevi gören bir takım idarî makamları, İngilizlerin aksine, politik etkilere ve Bakanın şahsen, doğrudan tasarrufuna daha açık varsayan Fransa ve Belçika’da²⁷⁶ Bakanlıkların bir numaralı birimi olarak temayüz etmektedir. Bakan Kabineleri, Bakanın takdir ve tercihi ile seçilen, göreve Bakanla gelip, onunla beraber giden veya Bakan tarafından görevine serbestçe son verilebilen ve % 90’ı memurlardan oluşan bir kuruluştur. Çoğunluğunu bilgili, fikir dolu, gelecek vaad eden genç memurların teş-

275) id, 94-95.

276) GREGOIRE : n. 242, 356-358; ATTIR : n. 195, 53-55; DOĞAN : n. 197, 12-13.

kil ettiği Kabinelerin görevi, Bakanlık politikasının saptanması, yönlendirilmesi, uygulamasının izlenmesidir. Genellikle Kabine mensuplarının —direktör, teknik danışmanlar, ataşeler— sayısı 25-30 arasında değişir ve bunların Kabineye alınmasında değişik etmenler rol oynar. Başta gelen etmen kişisel ilişkiler olup, ikinci sırayı, pek az farkla siyasal ilişkiler işgal eder. Ayrıca teknik uzmanlık ve liyakat de hayli önemli yer tutar. Hemen ekliyelim ki, Bakanla olan kişisel ve siyasal ilişkileri yanında, Kabineye, yetenekleri nedeniyle de alınan memurlar, bu görevleri sona erdiğinde, önceki görevlerine, yahut Bakanlıktaki bir göreve veya başka bir memuriyete kolayca atanırlar; zaten, bazıları Kabineye asıl görevlerini muhafaza ederek gelirler. Bakan Kabinelerinin ne kadar başarılı olduğu ve liyakat-kariyer sistemi ilkelerine ne ölçüde uygun düştüğü hakkında bir yargıya varırken, Belçika örneğine dikkatle bakmak ve kayırma sisteminin tereddüte mahal bırakmayan özelliklerini ve tahrîpkâr sonuçlarını görmek gerekir²⁷⁷.

Üçüncü çözüm olan üst düzeyde, kariyer dışı, **siyasal atama-ya açık** politik kadrolar ihdas etmek ve bunların **kapsamını geniş tutmak** şeklindeki yaklaşım ABD’nde uygulama alanı bulmaktadır. Kısmen kayırma sisteminin kalıntısı, kısmen farklı siyasal yapısının özelliği, kısmen Roosevelt’den itibaren başvurulmuş “yaratıcı beyin ithali” ihtiyaç ve uygulaması olan bu çözümde, bürokrasinin politik yönetime cevap verebilecek, onun temposuna ayak uydu-

rabilecek düzeyde bulunması zorunluluğuna da dayanılarak, üst düzeyde yönetimin bir çok kademeleri, gerek memurluk mesleği dışından, gerekse memurlar arasından yapılan “siyasal atamalara” açık tutulmaktadır. Tekrarlıyalım ki, yeteneğin uzmanlığın, yaratıcılığın yanında, bazı postlarda daha çok, bazılarında ise ikincil olarak kişisel ve siyasal tercihlerle ödüllendirme faktörü de rol oynamaktadır. Politika üretilen makamları, yani Bakanlıklarda müsteşar, müsteşar yardımcıları, bağımsız kuruluşlarda karar ve yönetim sorumluluğu taşıyan heyetlerle kurulların başkan ve üyelerini, her üçünde de bunların yardımcılılarıyla danışmanlarını, belli

277) J. SIWEK-POUYDESSEAU : Franch Ministerial Staffs (Ed. M. DOĞAN: *The Mandarins Of Western Europe*, 197-209, Sage Pub. Inc., 1975); FULTON COMMITTEE : n. 238, 136-137; MOULIN : n. 196, 177-178, 184.

başlı büro ve servis şeflerini ve bunlara bağlı bir takım bölüm ve ofis müdürlerini kapsıyan ve kaideten iktidarla birlikte değişen bu kategori atamaların sayısı ve alanı bir hayli geniştir²⁷⁸.

Kariyer dışı usul ve esaslar uyarınca atanan veya yükseltilen bu elemanlar üzerindeki gözlemler, bu çözüm yolunun olumlu yanları olarak, bu kimselerin, kariyer memurlarına oranla, genelde, daha iyi öğrenim gördüklerini, yönelim, konulara yaklaşım ve bakış açısı, müktesebat itibariyle önemli ölçüde farklı olduklarını, görevin geçiciliğini bildiklerinden, yönetimin ana politika hedeflerine ve işlerine karşı değişik bir bağlılık içinde bulunduklarını ortaya koyuyor. Teknik yetenek isteyen görevlere yapılan siyasal atamalarda, hem dalında başarısını kanıtlamış, isim yapmış, birikimli, deneyimli, uzmanlara yer verilmekte, hem de kariyerden memurlar daha çok bu tür görevlere getirilmektedir. Böylece, Kamu Yönetiminin uzman bilgi düzeyi yükselmektedir. Teknik niteliklerden çok politik görüş ve kapasite isteyen nisbeten daha üst düzeydeki görevlere yapılan siyasal atamalar, toplumsal ihtiyaçlar, siyasal ve parti önderliği bakımından, konulara eleştirisel gözle bakma yenilik ve gelişme getirme bakımından, "taze" görüşleri hizmete sokmaktadır. Siyasal atamalar bütünüyle reddedildiğinde, kamu hizmetleri, kamu yararına katkıda bulunan önemli bir olanağı kaybedecektir²⁷⁹. Gözlemlerin, bu çözüm yolunun olumsuz yanları olarak ortaya koyduğu hususların başında, seçilen kimsenin iktidardaki siyasal görüşe ve siyasal kadroya sempati duyması ve uyum arzemesi zorunluluğu geliyor. Çünkü, son tahlilde, memur olsun olmasın, liyakatine rağmen, o kişinin o göreve o iktidarca getirilmesini sağlayan, iktidar değişince de kaideten görevi bırakmasını gerektiren neden, kişinin siyasal kimliğidir. Buradan yola çıkınca, bu çözümü bekliyen, açık ve somut bir tehlike kolayca gerçekleşiyor: "Siyasal atamaların, liyakat-kariyer sistemine dâhil görev alanlarını, fazla ileri giderek işgal etmesi halinde, kamu hizmetlerinin etkin biçimde yürütülmesi tehlikeye düşeceği gibi, yönetimde genel bir yetersizlik başgösterir, hattâ skandallar için müsait bir ortam doğar."²⁸⁰

278) MOSHER : n. 260, 165-166; FULTON COMITTEE: id, 144.

279) MOSHER : 172-175.

280) id, 174.

Öte yandan, siyasal atamaların perde gerisi, bu çözüm hakkında fikir yürütürken, özellikle kayırma sistemi, liyakat-kariyer sistemi açısından bakarken, mutlaka ihmal edilmemek gerekir. Çünkü, daha önce ayrıntılı ve etraflı şekilde yazdığımız gibi, siyasal atamalarda, "Başkan, yetkisini, gerçekte, menfaat gruplarıyla, partisiyle, danışmanlarıyla, Bakanlarıyla ve Federe Devlet temsilcileriyle paylaşmakta; ...Kongre çoğunluğunu, belli grupların ve kamu oyunun desteğini kazanmağa çalışmaktadır. Bunlar, Başkanın, yönetimde etkinlik, ekonomi ve ehliyet kadar önem-sediği ve ihtiyacını duyduğu hususlardır."²⁸¹ Sözünü ettiğimiz siyasal atamalarda "parti yöneticileri, baskı grubu liderleri, Kongre üyeleri tercihlerde isim vermek veya isimleri uygun bulmak konusunda pek yetkili görünmezlerse de, esas ağırlıklarını, belli makamlara kimlerin getirileceği hakkında karar verilirken koyarlar ve bunu bir müzakere konusu yaparlar. Bu müzakerelerde bir takım alış-verişler cereyan edeceği gibi, bazı pazarlıklar da bozulabilir. ...Öte yandan, Başkan ya da Başkanlar, bazı kadroları kişisel dostları, sadık destekleyicileri, hattâ siyasal hasımlarıyla doldurulabilir."²⁸²

Olumsuz gözlemlerden biri de, özellikle, üst düzeyin orta kademe mevkilerine yapılan atamalarda, Yasama'nın, Yürütme'nin, iş çevrelerinin, meslek gruplarının karşılıklı tazyiklerine maruz kaldığı gibi; çoğu kez, gayet yetenekli kimselerin göreve gelmesi kadar, deneyimsiz, birikimsiz olanların atanması da mümkündür. Bu nedenle, memurların devreye sokularak katkılarından yararlanılması nâdiren rastanan bir hal değildir²⁸³.

1978 Devlet Memurluğu Reform Kanununun, bilhassa "Senior Executive Service"e ilişkin hükümleri vesilesiyle, siyasal etkiye açık, kariyer ilkeleri dışı atamaların genişletilmesi yönteminin, Devlet Memurluğuna vereceği zararların, bu tür uygulamaların kısmen sağladığı beklenen yararlardan çok daha ağır basacağı konusunda duyulmuş endişeler, yoğun biçimde, tekrar dile getirilmiştir ki, tecrübe, bu uyarılara bir hayli dikkat edilmesini emretmektedir.

281) DAVIS n. 255, 61-62.

282) id, 65.

283) id, 68.

Konunun uzmanlarından biri, bu çözüm ya da yöntemi şöyle görmektedir: "Bu yasayla, Başkan tarafından atanmış kimselere, Kurumlardaki hemen hemen üst düzey yönetici sınıf memurları değiştirmek, daha alt derecelerdeki görevlere almak ve yerlerine kendi görüşlerine göre ve sıradan siyasal mülâhazalarla başka memurları atamak yetkisi tanınmaktadır. (Yönetici sınıf memurların bu şekilde muameleye tabi tutulması kaynak israfı olduğundan, yansız profesyonel yönetimi bozduğundan ötede)... Başkanca atananların, çoğu kez, büyük kuruluşları yönetmek ve kamusal siyaseti belirlemek bakımından deneyimden yoksun oldukları gibi, sorunlarla alternatif çözümlerine vukupları da ekseriya hatalı değilse bile bulanıktır... Ayrıca, kendileri, edindikleri atama, değiştirme yetkisi yüzünden, bir çok istikametten, bu yetkiyi kamu yararı yerine, bir takım özel çıkarlar lehine kullanmaları talepleriyle karşılaşacak ve bu istekler dayanılmaz derecelerde olabilecektir. ...Yönetici sınıf memurların bulundukları derecenin altına indirilerek yılda 8000 dolar civarında aylık kaybına uğratılarak daha az sorumluluk isteyen ikincil görevlere ve/veya başka kentlere nakledilerek cezalandırılmasının (memurlarla hizmet üzerindeki ölçüsüz zararlarından başka)... bu kategori nitelikli memurların, görevlerini lâıyıkıyla yapmadıkları değil, fakat, sadece o göreve bir başkasının getirilmesi istendiği için değiştirilmesi tehlikesi, bir çoğunun hizmetle ilgili eleştirilerinin ölçüsünü düşürmeğe veya üstlerinin önerilerini yeterince irdelemekte, tartışmakta mütereddit davranmalarına —haklı olarak— yol açacaktır. ... (Siyasal atamayla gelenlere tanınan derecede atlatma yetkisiyle) alt derecelerdeki memurların azımsanmıyacak miktarı, görevlerini, kamu yararı yerine, partizan ve özel çıkarlara hizmet eder biçimde yapmağa teşvik, hattâ, maalesef tahrik edilecektir. Bu gibi memurların, yükseltilmeğe lâıyık bulunmaları da uzak ihtimal değildir. ...Böylece, İdare'de yönetici sınıfta, kanunun cevaz verdiği oranların üstünde ve toplamda bir hayli geniş ölçüde siyasileşme olayı meydana gelecektir."²⁸⁴

284) ROSEN : n. 186, 301-302; "İleri sürülen sakıncaların başında siyasal amaçlı atamaların, yönetimde dalgalanmalara ve kararsızlıklara neden olacağı, yönetici potansiyelinin sınırlı olduğu ülkelerde yaygın ölçüde yapılacak bu tür atamaların yönetimde bunalım yaratacağı, özellikle koalisyon rejimlerinde, ister istemez yönetimin bir tür paylaşılması sonucu doğuracağı, gençleri yükselmek için 'yetenek ve yeterlik' dışında

Sanırsız, üçüncü çözümün lehinde, aleyhinde ve liyakat sistemiyle bağdaşması hakkında bir şey eklemeye gerek yok; önceki sayfalarda uzun uzun açıklayıp sergilediğimiz kayırma sistemi iyi bir örnek.

(H.B.1.b/4) Sistemin Diğer Üç İlkesi

Liyakat sisteminin son üç ilkesinden ilki, yani **beşinci ilke**, kamu görevlilerinin, keyfî işlemlere, kişisel kayırcılığa veya partizan, siyasal amaçlı baskılara karşı korunması; resmî yetkilerini herhangi bir kimsenin adaylığını ya da siyasal seçim sonuçlarını etkilemek veya müdahalede bulunmak amacıyla kullanmasına ya da etki yapmasına engel olunmasıdır.

“Siyasal yansızlık” (political neutrality) kuralını aşarak, her kelimesiyle kayırma sistemini reddeden, daha ileri giderek “yasaklıyan” bu ilkenin, atamalarda keyfî ve kayırmacı tutumlara ilişkin bölümünü, önceki sayfalarda ayrıntılarıyla işledik. Burada, yasağın iki noktasını, kısaca, ele alacağız.

Birinci nokta, memurların, “korunması”nın, sadece bu “içerikli” muamelelere maruz kalmamasından ibaret olmayıp, hakkında işlem yapılırken bir takım “**usulî**” kuralların, güvencelerin izlenmesi zorunluluğunu da kapsadığıdır. Memurun görevine son verilmesi işlemlerinden, özellikle fikir ve düşüncelerini açıklama özgürlüğü söz konusu olanlarda, memuriyet veya kişisel şöhretinin zarara uğradıklarında, ilerdeki çalışma olanaklarının bu işlemle engellendiklerinde, maddî somut zarar gördüklerinde, memurun, karar verilmeden önce, sebepleri bilmek, gerektiğinde yüzleşmek ve mukabil sorgulamak dâhil “**celse**” (hearing) aktedilerek etraflı surette tartışma ve savunma olanaklarını kapsar; hem de Anayasal bir hak olarak²⁸⁵. Öte yandan, disiplin, yer değiştirme,

başka ölçütler aramağa zorlayacağı ve bürokrasi içinde birbirine karşı siyasal partilere ‘angaje’ olmuş bürokratik kümeler oluşturacağı ve böylece siyasal parti çatışmalarının yönetime yansımaları kolaylaştıracağı gibi düşünceler sayılabilir.” TUTUM : n. 36, 42-43.

- 285) D. ROSENBLUM : Public Personnel Administration And The Constitution: An Emergent Approach, 35/1 PAR, 53-54, 56-58 (1975); Roth v. Board of Regents, 33 L. Ed. 2d 548 (1972) ile Perry v. Sindermann, 33. L. Ed. 2d 570 (1972) kararları; GOODMAN: n. 253, 283-285; “Unutul-

terfi, sicil verme işlemlerinde, ilgili memurun hakkındaki dosya veya raporu görüp cevaplamasından, karar makamlarında memur kesimi temsilcilerinin yer almasına, kurumiçi karma yapıli komisyonlardan istişarî görüş alınmasına kadar uzanan değişik "usulî güvenceler" giderek artan, yaygınlaşan ve önem kazanan biçimde gelişmektedir²⁸⁶.

İkinci nokta, memurların kendilerinin siyasal seğıimlere katılması ve başkalarının seğıim faaliyetini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyecek surette resmî yetkilerini kullanmasıdır. Bununla kasdedilenler, uygulamada, ülkesine göre değişiklik göstermekteyse de, anafikir, "yüzyıllık tarihin yargısı ve bize öğrettiğı, Devlet memurluğunun, politik hizmet yerine liyakate dayalı çalışma ilkesi üzerine bina edilmesinin ve memurların başkalarına ve seğıim sürecine siyasal etkide bulunmasının sınırlandırılmasının, ülkenin yararına olduğudur."²⁸⁷ ve nelerin yasak, nelerin serbest olduğu şöyle sıralanabilir:

ABD'nde, memurlar için, şahsen partilere bağışta bulunmak, aktif katılma sayılmıyacak ölçüde siyasal görüşlerini açıklamak, Federe Devlet ve yerel seğıimlerde sandık yerine seğımeni götürmek, partide görev almak, kampanya yönetmek, partizan siyasal klüpler kurmak serbest; Kongre üyesi olmak, siyasî partilere üye yazılmak; seğıim kampanyasına ve siyasal toplantılara aktif biçimde katılmak, politik amaçla para toplamak, aday olmak yasak faaliyetler sayılmıştır²⁸⁸.

mamalı ki nasıl ,bir çok yeteneksiz, uygunsuz memur varsa bir o kadar da, seks, ırkçılık ve kayırmacılık dürtüsüyle hareket eden üst vardır. Bu gibilerini, daha fazla göreve son verme yetkisiyle donatmak... en kötü türden yetki sulistimallerini davet etmek demektir." FOSTER : n. 245,80.

286) **International Labour Office : Career Problems In The Public Service/** Joint Committee on The Public Service, Report III-1970, 44-45, 54-55 (ILO, 2. bası, 1974); CHATENET : n. 257, 167; LANGROD: n. 267, 125, 127; **National Whitley Council : The Shape of The Post - Fulton Civil Service**, 22 (Civil Serv. Dept. 1975).

287) ROSENBLUM : n. 285, 55; Yüksek Mahkeme'nin Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers, 37 L. Ed. 2d 796 (1973)' den naklen.

288) MERIKOSKI : n. 149,44; HARVEY : n. 255, 107; J. RINEHART - L. BERNICK : **Political Attitudes and Behavior Patterns of Federal Civil Servants**, 35/6 PAR 609 (1975).

İngiltere’de memurlar, görevlerinin “yönetim” sorumluluğu taşıyıp taşıymasına, üst düzey memurlarla yakın ilişkili bulunup bulunmamasına, yönetici ve profesyonel hizmetler sınıfına girip girmemesine göre değişen bir takım kayıtlamalara tabi tutuluyor; sorumluluk ve politika kararları alma, takdirî yetkiler kullanma, yönetim-denetim sorumluluğu taşıma oranları arttıkça, kısıtlamalar da ona paralel seyrediyor. Yerel seçimlere katılma koşulları hepsi için daha serbestken, genel seçimlerde adaylık için kaideten istifa gerektiği gibi, bu sürede izinli de sayılarak memurluktan ayrılmadan, katılmasına da müsaade edilebiliyor, bazıları ise izine gerek olmadan doğrudan doğruya katılıyor; milletvekilliğinden sonra memuriyete dönüş ve giriş mümkün; adaylarla partilere parasal yardım serbest, fakat seçimde birisinin lehine/aleyhine faaliyet göstermek, partide görev almak yasak. Memurlukla Parlamento üyeliği birleşmiyor.

Fransa ve Belçika’da, partilere üye olabiliyor, politik faaliyete bulunabiliyor, belli meslek kurallarına uymak şartıyla; istifa etmeden, fakat görevden geçici ayrılarak aday olabiliyor ve parlamento üyeliğiyle memurluk bu ülkelerde de içtima edemiyor²⁸⁹.

Görülüyor ki, ABD’den İskandinav ülkelerine kadar, her Devlet, kendi yapısına, geçmiş deneyimlerine, bu konudaki gelişme düzeyine göre değişen ölçülerde ve içerikte sınırlamalar getirerek, partizan memur, siyasî faaliyetin içindeki memur, yanlı memur tipini ve görüntüsü yaratmamağa, kamu görevini, “siyasal seçimin” dışında tutmağa çalışıyor.

Altıncı İlke : Memurların, resmî bilgi ve belgeleri, yasalar dairesinde açıklaması; kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı işlem

289) Kanada’da da İngiltereye benzer kurallar uygulanırken; İskandinav ülkelerinde, memurlar, “siyasal partilerde aktif rol alabiliyor, memurlukla Parlamento üyeliği birleşebiliyor; zaten memurların siyasal hayata katılması konusunda serbesti esas kabul ediliyor ve kısıtlamalara pek gidilmiyor.” MERIKOSKI : n. 149, 46-47; KERNEGHAN : n. 200, 446-447; LANGROD : n. 267, 33-34; GLADDEN : n. 272, 140; H. PHILLIPS : **Constitutional and Administrative Law**, 299-300 (Sweet - Maxwell, 5. bası, 1973); S. A. de SMITH : **Constitutional and Administrative Law**, 189-190 (Penguin Books, 1971); N. ELDER : **Government In Sweden**, 101 (Pergamon Press, 1970).

yapması; yanlış yönetim, kamu parasının ziyan edilmesi, yetkinin kötüye kullanılması veya kamu güvenliği ya da sağlığına karşı ağır ve özel tehlike yaratması halinde, bir takım güvencelerle korunmasıdır²⁹⁰. Yanlış anlamağa çok elverişli bulunan bu ilkenin amacı, memurların yasalara ya da kamu yararına aykırı tutum ve işlemlerinden ötürü herhangi bir yaptırıma çarptırılmaması olamayacağına göre; yorumu, liyakat sisteminin “mantığı”ndan yola çıkarak yapmak gerekir. O halde, bu ilkeyle, liyakat sistemine kazandırılmak istenen boyut, yukardaki “koruma”yı, kamu gücünü kullanan görevliler olan memurlardan, sadece “liyakatlı” olanların, bu tür eylem ve işlemleriyle liyakatlerini kaybettikleri kanısını yaratacak noktaya gelmedikleri sürece, yapılan ihlâlin konusu ve derecesiyle orantılı olarak değişen çoğu “usulî” güvenceler sağlamaktır. Az önce değinilen noktayı aştıkları, yani, artık liyakat sisteminin reddettiği bir eleman için düşünülebiyecek davranışlar içine girdikleri takdirde, liyakat sisteminin buyruğu, kuşkusuz, gene bir takım “usulî” güvenceleri içeren inceleme ve değerlendirmeleri yaparak, memurun memurluğuna son vermeye —hattâ bir daha alınmamasına— kadar uzanan yaptırımların uygulanmasıdır. Memurluğu meslek (kariyer) sayan liyakat ilkesinde, bu ilkenin beklediği nitelikleri taşıyanlarla sürdürenlere ne kadar yer varsa; taşımayanlarla kaybedenlere de o kadar yer yoktur. İşte, üzerinde durduğumuz bu ilke, aslında, memurları, bir anlamda **tabiatı icabı riski içeren** kamu kudretini, idare gücünü kullanırken, idare çarkını çevirme görevlerini yerine getirirken mevcut olan bu doğal riske karşı korumak için benimsenmiştir, kabul edilmiştir.

Yedinci İlke : Nitelikli personeli hizmete çekebilmek, mevcut personeli hizmette alıkoyabilmek ve hizmetin düzeyini yüksek tutabilmek için, özel kesimde, hem ülke, hem de yerel ölçekte ödenmekte olan ücretler dikkate alınarak eşdeğerli işe eşit ücret ödenmeli ve uygun olan teşvik ve ödüllendirme yapılmalıdır.

Memurluk, bir taraftan meslek (kariyer) olarak girilerek, uzmanlaşıp, deneyim kazanıp yüksenilen, ömür boyu sürdürülen “profesyonel uğraş ve yegâne iş”, aylık da, bu hizmetin karşılığı

290) FOSTER : n. 245,80.

ödenen para²⁹¹ olurken; diğer taraftan, liyakat sistemi, memurluğu, "daha iyi başka bir işi başaramıyanların son çaresi"²⁹² yahut "nitelik ve yeteneklerine bakmaksızın, sıkıntı ve işsizlikten kurtulmaları için bir çok insanın, işsizlik sigortasına kavuşturulurcasına, düşük aylıklarla ve aşırı sayılarda çalıştırılması vasıtası"²⁹³ olarak düşünmeyip, tam aksine yeter sayıdaki insanın oluşturduğu, birikimli, deneyimli, yetenekli, üretken elemanlar bütünü sayarken... bir kuralı da kendiliğinden koymaktadır. Liyakat sistemi, aradığı nitelikleri taşıyan personeli bulmak ve meslekte tutmak için, hem meslekî, hem de malî-sosyal bakımdan tatmin edici olanakları gerçekleştirmek zorundadır. Malî-sosyal haklar, liyakatli kişileri memurluk mesleğine çekmek ve kalmalarını sağlamak yönünden en az hukukî-meslekî haklar kadar önem taşımaktadır. Hattâ, örneklerini yer ve görev değiştirme, kadro açığı, emekliye sevk, görevden uzaklaştırma işlemlerinde gördüğümüz gibi, bu yetkiler gerçekçi malî hükümlerle tamamlanmadığı takdirde, en masumane ve hukuka uygun kullanımlarında bile, bir yaptırım ya da cezalandırma etkisi doğurmaktadır.

Binaenaleyh, modern personel yönetiminde, liyakat sisteminin bir ilkesi de "**sosyal vecheli personel rejimi**"nin²⁹⁴ uygulanmasıdır. Bu ilke, eşit nitelikteki işe eşit aylık, yeterli aylık, değişken aylıkla birlikte, izinden, ayrıntılı sosyal güvenlik haklarına, gerektiğinde aynî yardımlara, dinlenme tesislerine kadar uzanan malî ve sosyal olanakların memurlara tanınmasını, yararlanmalarının sağlanmasını şart koşarken, bu konudaki her geri kalışın, kamu yönetiminde liyakat sisteminin egemen olması bakımından olumsuz etkiler yapacağını da hatırdan çıkartmaz.

291) S. GÜRAN : Aylık, Yan Ödemeler ve Ek Göstergelerin Hukukî Mahiyeti, 2 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 55-72 (1980).

292) G. LANGROD : **Reorganization Of Public Administration In Greece**, 46-47 (OECD Pub, 1965).

293) EMMERICH : n. 8/1, 7, 45; Evrensel gözlem, "neredeyse istisnasız odur ki, memur aylıklarının düşük, yetersiz olduğu uygulamalarda, kamu yönetimi hem aşırı sayıda memur çalıştırmaktadır, hem de üretken değildir. ...(Öte yandan) etkin bir memur rejiminde, aylıklar, Devletin, memuru, tam gün çalışmaya mecbur tutmağa ve ikinci bir işle uğraşmasını yasaklamağa yetebilecek ölçülerde olmalıdır." id, 42.

294) S. GÜRAN : **Kamu Personel Rejimi** / Giriş ve Temel İlkeler, 41-43 (Çoğaltma, 1976, İstanbul).

(II.B.2) Eleştiriler ve Sonuç

Liyakat sistemine ilişkin açıklamalarımızı tamamlarken belirtelim ki, sistemin, bir takım sorunları, eleştirilecek noktaları kuşkusuz mevcut²⁹⁵; fakat, özde ve son tahlilde, liyakat sistemi belirttiğimiz ilkeleriyle, kamu personel yönetimindeki **"seçeneksiz mevkiini"** işgale devam ediyor. Modern Kamu Yönetimi ve Kamu Hukuku, "kayıрма sistemi"ni reddediyor, bu yöndeki eğilimlerle girişimlere karşı direniyor. Başka bir deyişle, kayırma sistemi, bilinen tahripkâr sonuçları yüzünden, "Hukuk Devleti" ilkesi üzerine kurulu çoğulcu demokratik siyasî rejimlerde öylesine mahkûm edilmiştir ki, **liyakat sisteminin alternatifi, gene liyakat sistemi olmuştur.**

Bununla beraber, liyakat sisteminin, yukarda sayılan ilkelerine bağlı kalınarak uygulanması, toplumun politik, ekonomik ve sosyal yapısı ve olanakları, bürokrasiye bakış açısı ile öylesine bağlantılı bir olaydır ki, bu etmenler belli bir uyum ve denge içinde değilse, liyakat sistemini ayakta tutmak da çok güçtür veya olanaksızdır. Bu gibi durumlarda, önce zorunlulukların yol açtığı, daha sonra, zincirleme reaksiyon gibi, giderek nitelik değiştiren sapmalar ve nihayet tipik kayırmacılığa ulaşan uygulamalar, kesin bir determinizmle ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu, öyle ilginç bir determinizmdir ki, toplumlar, kayırma sisteminin tahribatını yaşadıktan sonra, kendilerinde, bu bataktan kurtulma gücü ve olanağı bulabildiklerinde, çıkış yolu olarak, başta siyasal ve kişisel yansızlığın gerçekleştirilmesi gelmek üzere, liyakat sistemine dönüşü

295) T. C. HARTLEY - J. A. G. GRIFFITH : **Government and Law**, 90-91 (Weidenfield - Nicolson, 1975); R. L. CHAPMAN - F. N. CLEVELAND : **The Changing Character of The Public Service And The Administrator of the 1980's** (Ed. J. A. UVEGES : **The Dimensions Of Public Administration**, 597, 601; Holbrook Press Inc, 1975); R. W. CRAWLEY : **The Training of Public Servants** (Ed. M. KRIESBERG : **Public Administration In Developing Countries**, 163; The Brookings Inst, 1965); J. S. HODGSON : **The Impact of Minority Government On The Senior Civil Servants**, 19 Canadian Public Administration 228, 236 (1976); R. B. JAIN : **Politicization of Bureaucracy : A Framework For Measurement**, 16/2 Res Publica 283 (1974); EMMERICH : n. 8/1, 36-37; CHAPMAN : n. 193, 118-119; KAPLAN : n. 159, 133-134; MANSFIELD : n. 158, 124; DOĞAN : n. 197, 4-5; KERNEGHAN : n. 200, 439-440, 445-456; MERIKOVSKI : n. 149, 18, 36.

görmektedir. Bu itibarla, liyakat sistemine dayalı İdare cihazı, çağdaş Hukuk Devletin, vazgeçilmez bir parçasıdır; Devleti Devlet yapan ve aksi halde çözülmesini hızlandıran temel unsurlardan biridir.

Liyakat sisteminin bütün sorunu, teorik planda herhangi bir problemi bulunmamasına rağmen, uygulanabilmesi için çok faktörlü bir ortamın varlığına ihtiyaç göstermesidir. Yüzyıllık deneyim, bütün ülkelerde kanıtlamıştır ki, ekonomik koşullar, liyakat sisteminin başarıyla gerçekleştirilip gerçekleştirilememesinde büyük rol oynarken; toplumun, kayırcılık ve objektif davranış hakkındaki genel tavrı, kamu oyunun liyakat sistemi ilkelerine ne ölçüde ilgi duyup sahip çıktığı da fevkalâde önem taşımaktadır. Fakat, siyasal partilerle siyasal iktidarların liyakat sistemine ne kadar içten bağlılık duyduğu ve bunu somut biçimde açıkladığı hususu, bir bakıma en kritik unsurdur denebilir. Siyasal ve yönetsel kadroların, kayırmacılığa eğilimli olduğu oranda, liyakat sisteminin yaşaması imkân ve ihtimali zayıflar.

Liyakat sisteminin geneldeki bu sorununun yanında sürekli ön plânda olan bir sorun vardır ve bu, **Hükümet-İdare cihazı** ilişkileridir. Liyakat sistemini benimsemiş ve uygulamaya sokmuş ülkelerde bile, siyasal iktidarlar, memurların atılımcı politikalar konusundaki tutuculuğundan, yeterince yeni fikir ve öneri üretiminde bulunamadıklarından, Hükümetlerin seçmen talep ve tercihlerini daha iyi bilmelerinden ve bunların yerine getirilmesi göreviyle sorumluluğunu taşıdıklarından, yüksek yönetim kadrolarının yarı politik, yarı idarî nitelikte memuriyetler olduğundan ve bunlara aynı siyasal görüşü paylaşan Kurum ve memuriyet içi ve dışı kimselerin atanması ("ekip") gerektiğinden söz ederek, politik atamaları, iktidarlarla birlikte değişen kadroların sayısını ve bilhassa etkisini arttırmak eğilimi, daha doğrusu girişimi içindedir. Hayli tartışılan bu konuda cevap ararken, hemen açıklayalım ki bu iddialardaki **gerçek payı, ileri sürüldüğünün çok altında** kalmaktadır. Ayrıca, liyakat sistemi ve kariyer ilkesi, Hükümetle, politikaların, yönetimin değil, sadece politikaların belirlenip saptanması konusunda doğrudan ve birinci derecede ilişkisi bulunan postların ihdasını, sayılarını fevkalâde az tutarak ve işlevini de danışmanlıkla kayıtlayarak öngörmüştür. Liyakat sistemi, kariyer

dışı "yeteneklerin" bürokrasiye ithaline de belli kurallar içinde izin vermektedir, bu kapıyı tamamen kapatmış değildir. Öte yandan, liyakat sistemi, mevcut personelin, hangi mevkiye olursa olsun, gerektiğinde, bilgisini, tecrübesini, bakış açısı ve yaklaşımlarını zenginleştirilmesi, genişletmesi, yenilemesi amacıyla sürekli olarak sağlanmasını, sırasında belli içerikte ve biçimde hizmetiçi eğitime tabi tutulmasını ve bunlara rağmen, o görevin aradığı "liyakati" taşımayanların o görevden alınmasını emretmektedir.

O halde, yukardaki şikâyet ve eleştirilerin kaynağı, liyakat sisteminin kendisi değil, uygulamada bu sistemi işler biçimde gerçekleştiren olanaklarının ve ortamının bulunmaması veya belli düzeyde kayırmacılık uygulamasına geçilmesinin menfaat ve baskı gruplarıyla partilerce ısrarla istenmesi ve bunun, sanki liyakat sisteminin kendisinden kaynaklanıyormuş görünümüne sokulması gayretleridir; başka bir deyişle, **siyasal alanlardaki çekişme ve mücadelenin idare cihazına aktarılması yollarını açma** denemeleridir. Herkesin, Hükümet-İdare cihazı ilişkisi konusunda, bu iki müessese arasında liyakat sisteminin öngördüğü ve özünde **"kamu yararı"nın buyruğu** olan görev parselasyonu ile hassas dengeyi kabul etmesi ve korumağa yönelik tavır alması zorunludur. Liyakat sisteminin, sözü edilen sorunların doğmasında **gerçekten** payı mı bulunduğu, yoksa meselenin özünde başka nedenlerin mi rol oynadığına karar verirken, önce, aşağıdaki satırları dikkatle okumak gerekir. Başbakan Attlee, **İşçi Partisinden, Muhafazakâr Parti** Başkanı Churchill'in yerine, Potsdam Konferansına katılışını şöyle anlatıyor ve dikkatleri, bizce, fevkalâde önemli bir noktaya çekiyordu:

"Sayın Churchill'e Başbakan olarak halef olup Postdam Konferansına döndüğümde, beraberimde, özel kalem müdürü dâhil Sayın Churchill'e çalışan **aynı memur ekibini, eksiksiz** götürdüm. Bu davranışım, başdanışmanlarıyla Kabine üyelerinin tümünün Başkanla aynı siyasî rengi taşımasına alışkın bulunan Amerikalı dostlarımızda büyük sürpriz yarattı. Bu olay, Trevelyan-Northcote reformlarından bu yana geçen yüzyıl boyunca gelişen İngiliz Devlet Memurluğunun son derece özel durumu hakkında bütün dikkatleri üzerine çekti. ...Sistemimizin özelliklerinden birincisi, bir Bakanın, göreve geldiğinde, Bakanlık **memurlarının ve kurmay-**

larının bağılılığına mutlak surette güvenebilir ve görevden ayrılırken de, kendisiyle en yakın temas ve çalışmada bulunan memurların bile kişisel siyasal görüşlerinin ne olduğunu öğrenme fırsatını pek ender bulabilir. İkincisi, Bakan, maiyetindeki memurların, kendisinin politikasına karşı, mümkün olan tüm karşı çıkışları yaptığını, bu tavrı, herhangi bir husumet veya çalışmalarını güçleştirme amacıyla değil, fakat, Bakanı, izlemeyi düşündüğü yolun tüm sorunları ve tehlikeleri konusunda aydınlatıp uyarmayı görevi, yükümü saydığı için takındığını görecektir. ...Ayrıca, eğer Bakan, güçlü bir kimseyse, konuyu danışmanlarıyla tartışacak, yapabilirse bunları çürütecek ve kendi görüşünün geçerliliği hakkında iknaya çalışacaktır. Aslında, makul bir süre tartıştıktan sonra, 'Pekâlâ, benim politik tercihim budur; daha fazla tartışmak istemiyorum. Şimdi, bu kararı en mükemmel surette nasıl yerine getireceğimizi düşünelim.' diyecektir. O andan itibaren, memurları, yeni karar istikâmetinde, son gücüne kadar, büyük bir hevesle çalışır ve yardım sağlar davranış içinde bulunacaktır."²⁹⁶

Değindiğimiz hususta, yukarıdaki alıntıya bir şey eklemeye gerek görmüyoruz. Yalnız, bu konudaki düşüncemizi daha da açıklamak için belirtelim ki:

Birincisi, liyakat sistemi ilkelerine sadık kalınarak kurulmuş ve işletilen İdare cihazı, iktidar kim, programı da ne olursa olsun,

296) E. ATLEE : Civil Servants, Ministers, Parliament And The Public (Ed. W. A. ROBSON : *The Civil Service In Britain And France*, 16; The Hogarth Press, 1956); Sir Warren Fisher de şöyle belirtiyordu: "Politika tesbiti, Bakanların işlevidir. İzlenecek politikanın kararlaştırılmasından sonra, memurların tartışmasız ve tartışmaksızın yapacağı iş, paylaşsın, paylaşmasın, bu politikayı bütün iyi niyet ve gayretiyle kesin biçimde uygulamaya çalışmaktır. Bu yaklaşım, açık bir gerçek olup, hiç bir zaman da uyuşmazlık konusu yapılmıyacaktır." McKEOUGH : n. 270,3; Kendisi de Bakan olan McKEOUGH'a göre, "Yüksek memurlar, Bakanlar ve Hükümet tarafından geliştirilen politika ilkeleri ve kamu yararı yorumu dahilinde çalışmalıdır kanısındayım. Eğer, memur, bu politikayı kabul edemiyor, paylaşamıyorsa, artık, kendisinin, yönetim sürecinde oynayacak bir rolü gerçekten kalmamış demektir." id, 4; "Bir Bakan, memurlar hakkında, 'Biliyor musun, bunların, siyasî hüviyet almadan geliştirdikleri fevkalâde siyasal sezisleri var' derken, diğeri de 'Ayrıca, (değişen iktidarın) görüşlerine olağanüstü şekilde adapte olabiliyorlar' diye ekliyordu." CHAPMAN : n. 193,118.

cevap verebilecek kapasitede olacaktır. Bu nedenle, üst düzey yöneticileri dâhil, iktidarla birlikte ekip değiştirmelerin, ekip oluşturmaların geçerli gerekçesi de yoktur. Değişmeler, Fulton Rapo-
rundan aktardığımız koşullarda savunulabilir.

İkincisi, siyasal atamaya açık kadrolar, ancak, Bakanın etrafında, **sadece danışman** görev ve yetkisi verilmek suretiyle düşünülebilir. Ayrıca, Bakanla gelip, birlikte, otomatikman giden bu "ekip" elemanları, kaideten memurluk dışı alanlardan, kurumlardan gelecek kimselerden oluşmalı, özellikle Kurumiçi bir memurun bu postlara getirilmesi, kesin zorunluluk dışında haklı görülmemelidir. Öte yandan, memurluk kariyeri dışında kalan bu kadroların sayısı fevkalâde düşük tutulmalıdır.

Hükümet-İdare cihazı ilişkileri konusunda, özellikle siyasal atamalar, ekip oluşturma ihtiyacı gibi konularda, yüzyılı dolduran, sağlaması yapılmış matematiksel kesinlikle ortaya çıkan bir gerçek vardır. O da, siyasal atamalar kapısının, liyakat sisteminin zaruret gördüğünden fazla aralanmağa başlanması halinde, kapının bir daha kapanmadığını, aralama sebebinin er ya da geç kayırmacılığa yenik düştüğü, radikal bir dönüş olmadıkça İdare cihazının giderek yansızlığını kaybettiği; hızla politize (ve partizan) olması ve sonunda 1800'lerdekini andıran bir kayırmacılığın yaygınlaştığıdır. Bu suretle, liyakat sistemi ilke ve kurallarını dile getiren yasa hükümleri uygulanırken, liyakat sisteminin izin verdiği istisnalar saptırılıp, genişletilerek kayırma sistemine gelinebilmektedir. Bu çarpık ve tahripkâr gelişmenin, yani liyakat sisteminin yozlaşmış modelinin iki örneğini, Belçika ve Türkiye bütün özellikleriyle vermektedir.

Bu örnekler, ister tek başlarına, ister 1800'lerin sonu, 1900'lerin başındaki ABD uygulamasıyla birlikte değerlendirildiğinde, şunu söylemek istiyoruz: Liyakat sisteminin sorunlarının, özellikle siyasî iktidar-İdare cihazı ilişkilerinde belirebilecek sorunların çözüm yolu, kayırma sistemine kolayca kayacak yöntemlere başvurmak değildir. Çünkü, bir kez girilecek ve dönüşü pek zor olan bu yolun nerede biteceği bilinmediği, fakat durulması uygun olan yerde durmayınca da nerede biteceği, daha doğrusu, **"partizan İdare cihazı ve yönetiminde"** biteceği çok iyi bilindiği gibi, tehlikeleri ve sakıncaları da, liyakat sistemininkilerden çok daha ağır ve yıkıcıdır.

O halde, çözüm gene liyakat sistemi içinde, bu sistemin ilkelerine sadık kalarak ve kayırmacılığa ödün ve yeşerme, boy atma olanağı verecek formüllere iltifat etmeden aranıp bulunmalıdır. Liyakat sistemi ve ilkeleri, bu formülleri yaratacak güçtedir. Kaldı ki, liyakat sisteminin **gerçekten** kurulup yaşatılmasındaki ve kayırmacılığa vesile olabilecek formüllerden kaçınılmasındaki **"kamu yararı"**, liyakat sistemindeki istisnaları genişleterek kayırma sistemi izlenimi yaratan ara modellere geçilmesinde bulunduğu ileri sürülen kamu yararından çok üstündür. İki kamu yararı, iki ihtiyaç dengelendiğinde, doğru tartan terazilerde, ibre, her zaman birinciye meyletmektedir. İkinciye meyleden teraziler, artık yansız, objektif, nitelikli, güvenilir, kişilikli, bir anlamda ayrı bir "entity" (varlık) olma bilincini taşıyan İdare cihazı yerine, yandaş, kayırmacı, kişiliksiz, Yürütme'nin karşısında varlığı olmıyan, çıkarıcı ve düzeyi düşük bir İdare cihazını destekliyor, istiyor demektir. Bu takdirde, doğru olan tutum, kayırma sistemini, liyakat sistemi içinde veya o görüntü altında ve bu sistemin ilke ve müesseselerini tahrip ederek yaşatmak, zorla uygulamaya çalışmak değil; liyakat sistemini bırakıp, **kayıрма sistemine doğrudan doğruya** seçmektir. İkisinin karması **ara modellerde** görülmüştür ki, liyakat sistemine, sapmanın vesilesi olarak, yöneltilen eleştiriler büyük ölçüde devam ettiği gibi, sağlanan kazançlar da pek önemli şeyler ya da liyakat sisteminin kendi esnekliği içinde elde edilebilecek olanlardan çok fazla değildir. Buna mukabil, önce yukarlarda başlayan, sonra orta kademe memurlara inen, daha vahimi, **İdare'nin işlemlerine sıçrayan** ve son aşamada da tabandaki memurlara kadar yayılan bir kanser, yani tarafgirlik ve yanlış yönetim ile bunun yansımaları mutlaka vuku bulacaktır. Bundan da kötüsü, kayırma sistemi iktidarla birlikte, memurların **tümünün gitmesi** ilkesini benimsediği için, bu sistem, kendi içinde tutarlıdır, bir ölçüde ekonomiktir, bir açıdan dürüsttür ve kamu yararına daha uygundur. Ara modellerde ise, oyun, liyakat sisteminin kariyer ilkesi ve güvenceleri —ve sırasında memur sendikalarının desteği— altında oynandığından, memurların hiç biri değişen iktidarla birlikte gitmediği, memurluklarını sürdürdüğü ve İdare Cihazının içinde kaldıkları için, Kurumlarda görevsiz veya yapay görevli muhtelif siyasal kadrolar varlığını sürdürecektir. Bu yüzden,, Kurumiçi savaşimler, engellemeler, partizanlıklar, nakil işlemleri ve uyuşmazlıkları, yeni

kadro ve eleman alımları devam edecektir. Eğer siyasal partiler, kayırma sisteminin bu yeni türünde kadro arttırımı, yandaş alımı, yükseltme ve değiştirme koşullarında, bunların Devlet yönetimine etkisi hususunda bazı ortak noktalar geliştirip sınırlamalarda anlaşmamışsa, İdare cihazında, gerçekten, "Ganimet kazananındır" sloganının, hırsı, aceleciliği, insafsızlığı, Hukuk dinlemezliği ile hareket eden iktidar; liyakat sisteminin bazı güvencelerinden de yararlanarak, var gücüyle içerden ve dışardan direnen, engelliyen, yıkmağa ve bozmağa açlıştan muhalif partizan memurların karşı koyması; bu siyasî çatışmanın kadrolarının dışındaki yansız memurun da, her iktidar değişikliğinde yinelenen ve bir partinin elemanı olana kadar bitmiyen ölüm-kalım savaşımı göze çarpacaktır.

Binaenaleyh, tekrarlıyalım, problemi doğru sunmak lazımdır ki, tartışmalarla öneriler de ona göre doğru olsun. Problem, liyakat sisteminin, işlevleri ve sorumlulukları artmış olan Hukuk Devletin Kamu Yönetimi ihtiyaç ve isteklerini yanıtlamaktan âciz kalmasından ve bu yüzden ara modeller, yani sapmalar aranmasından kaynaklanmamaktadır. Sorun, İdareyi siyasîleştirmek, yansızlığı değişik boyutlarda reddetmek, yansız İdarenin direncini kırmak, yandaş kazanmak gibi eğilimlerinin artmasından, partilerin ve baskı gruplarının buna ziyadesiyle itibar etmeyi **kendi çıkarları** bakımından önemli, sırasında zorunlu görmesinden ileri gelmekte; liyakat sistemi de, bu konuda engel teşkil etmektedir. Sorun bu olunca, çözüm de haliyle liyakat sistemi ilkeleri ve yöntemlerinde değil, bunların dışında bir formülde, yani sebebe-amaça uyan değişik boyutlardaki ara modellerde aranacaktır, aranmaktadır. Liyakat sisteminin, 80'li yıllara girerken sorunu, kendisinin kamu yararına hizmet eden, geçerli bir model olmak niteliğini kaybetmiş bulunması değil; ne hikmetse, kayırmacılığın derslerine rağmen, bazı ülkelerde, İdare cihazının partizan anlama kadar varan şekilde siyasîleştirilmesi ve tarafgirleştirilmesi ve bunun yansımalarından yararlanma eğilimlerinin yandaş kazanmağa başlaması nedeniyle, sıkıcı, kayıtlayıcı, yasaklayıcı bulunarak, bölüm bölüm, açık ya da örtülü biçimde devre dışı bırakılması, ara modellere ilginin artmasıdır.

Daha önce açıkladığımız gibi, belli bir yerde durulabildiği, koşullar buna elverdiği takdirde, gerek liyakat sistemi, gerekse

Kamu Yönetimi ve Personel Yönetimi bakımından, sorun yaratacık bir sapma sayılmıyabilecek bu ilginin en büyük tehlikesi, kayırmacılığın alanını ve etkilerini genişletmiş bulunması ve bunun hızla seyreden büyümesini önliememe ihtimalinin, önleme ihtimaline ağır basmasıdır.

II.C. A.B.D. YÜKSEK MAHKEMESİ'NİN İKİ KARARI

Her iki sistemi ilkeleri ve uygulamalarıyla gördük, eleştirileri dile getirdik. Şimdi, gerek Kayırma, gerekse Liyakat sistemini ayrı ayrı yaşamış ve hâlen kariyer dışı siyasal atamaya açık görevlerle görevlilere İdare Teşkilâtında yer veren "deneyimli" bir ülkenin en yetkili mahkemesinin konuya hukuksal açıdan nasıl yaklaştığını, ne gibi ölçütler geliştirdiğini göreceğiz. Kararlar, Personel Yönetiminde ve Anayasal alanda hangi noktadan kalkılıp hangi noktaya gelindiğini, bunun nedenlerini ve siyasal atamalar lehine ileri sürülen bazı temel tezleri tartışması bakımından önemli olduğu gibi; siyasal amaçlı atamaları, kişilerin fikir ve düşüncelerini açıklama hürriyetiyle doğrudan ilişkili ve irtibatlı şekilde ele alması nedeniyle de dikkat çekicidir.

Kararlardan, yukarda II.A ve II.B'de yeri geldikçe parça parça alıntılar yapmak yerine, ayrı bir başlık altında, az önce belirttiğimiz hususları topluca açıklayan bir bütünlük içinde nakletmeyi uygun bulduk; herhangi bir izahat ve yoruma da lüzum görmedik...

(II.C.1) Elrod v. Burns Kararı

Kararlardan birincisi olan **Elrod v. Burns**'de^{296/1}, Yüksek Mahkeme, meseleye şöyle yaklaşıyor ve şunları yazıyordu:

296/1) Elrod v. Burns, 427 US 347 (1976); Mahkeme'nin, önceki kararlarına yaptığı yollamalar ile dipnotlarına yer verilmeyecektir. ...Dâva konusu olayda, Emniyet Müdürlüğünde memur statüsü dışında kalan, bu yüzden **mesleki güvencesi de olmayan Cumhuriyetçi Partili** iki kamu görevlisinin işine, seçimle gelen **yeni Demokrat Parti'li** Emniyet Müdürü tarafından, salt Cumhuriyetçi oldukları, Demokrat Partiyle ilgili bulunmadıkları ve Demokrat Parti'nin desteğini taşımadıkları **nedeniyle** son verilmiştir.

"Kayırma uygulaması (patronage practice), Amerikan siyasetinde yeni bir şey değildir. Bu uygulama, Federal Devlette, Andrew Jackson'ın Başkanlığı döneminde yaygınlaşıp meşruluk kazanmış ise de, aslında, daha önce Başkan Thomas Jefferson zamanından beri mevcut idi. Kayırmacılık, Amerikan siyasî hayatına özgü de olmayıp; Avrupa'nın bir çok yerinde başvurulduğu gibi, Almanya'da Nazi'lerin iktidara yükselişinde ve diğer totaliter Devletlerde önemli rol oynamıştır. Yakın zamanlar ise, kayırmacılığın kullanılmasında kuvvetli bir gerilemeye tanık olmuştur. Jackson yönetiminden sadece bir kaç on yıl sonra, kamu personelinde kayırma sisteminin yol açtığı suiistimal ve yetersizliklerin yarattığı hoşnutsuzluk, modern memurluğun temeli sayılan Pendleton Act ile noktalandı. Gerek Federe Devlet, gerekse yerel yönetim düzeyinde liyakat sistemleri, kayırma uygulamasının yerini aldı. Bu eğilim, Mahkememizi, CSC v. National Association of Letter Carriers kararında şunları yazmağa yöneltiyordu: '**Kongre'nin, Yürütme organının ve ülkenin kanısının**, Federal kamu görevlilerinin partizan siyasal faaliyetlerinin, Devletin etkin ve dürüst biçimde çalışması, temsiliî demokraside seçimlerin rollerini doğru oynaması ve kamu personelinin kendilerinin uygunsuz baskılardan yeterince serbest olması için sınırlandırılması gerektiği merkezinde olduğu anlaşılmaktadır.' "

"Siyasal kayırma uygulamasının **bedeli**, bunun, düşünce ve dernek hürriyetlerine getirdiği sınırlamalardır. Dâvacılardan, (kariyer dışı görevliler) **işlerine devam edebilmeleri için**, Demokrat Partiye siyasî bağılılık taahhüdünde bulunmaları ve partili adayların seçimi için çalışmaları ve partiye aylıklarından bir kısmını ayırmaları ya da parti üyelerinden birinin desteğini kazanmaları şeklinde üç seçenekten birini **kabul etmeleri** isteniyordu. ...İktidar partisi dışındaki bir partiye üye olan kamu görevlilerinin kendi partisiyle ilişkisini sürdürmesi, **ancak işini kaybetme tehlikesini üstlenmesiyle** mümkündür. Yanlısı bulunduğu ve iktidarda olmıyan partisi adaylarının seçilmesi lehine çalışması ve politikasını benimsemesi de, aynı tehlike altında cereyan eder. Buna karşılık, kamu görevlisinin, bir başka parti yararına malî ve kampanya yardımları sağlamağa mecbur bırakılması, öteki partinin görüş ve politikasının, kendi partisi zararına ve sonuçta kendi siyasal inançlarına karşı sürdürülmesi demek olduğu gibi, aylığının bir kısmını

vermesi de, fikir ve düşüncelerinin baskı altında tutulmasına eşittir. Memurun bir başka partiye bağlılık taahhüdünde bulunması, ne kadar yüzeysel olsa bile, kişinin gerçek inancını diğeri ile bağdaştırmasına ve bu suretle bir kısıtlamaya yol açar. Çünkü, vasat bir kamu görevlisinin, her iki partiye birden parasal destek sağlayacak malî olanakları veya her ikisine ayıracak vakti olmadığı gibi; hem kendi inançlarına göre hareket etmesi, hem de aksi siyasî görüştekilerle işbirliği yapması kabiliyeti de sınırlıdır ve bu şekilde davranmasıyla da, partisini desteklemesi olanağı da aslında kaybolmuştur.”

“Kayırmamanın uygulandığı hallerde, kısıntıya uğrıyan sadece düşünce ve dernek hürriyetleri değildir. Bunun yanında, **siyasal seçim mekanizmasının serbestçe çalışması** da zarar görür. Kamu görevini partizan destek şartına bağlamak, birbiriyle yarışan siyasal menfaatlerin özgürce desteklenmesini de engeller. Özgürce desteklenmekten men edilmek, **mevcut görevliler bakımından** olduğu gibi, kamu görevine **girmek isteyen herkes** için söz konusudur. Federal ve Federe kamu görevleri, genişleyip sayıca arttıkça, kişilerin bu görevlere talep ve bağımlılığı da yükselmekte; bu yüzden, malî veya başka tür partizan desteği emrederek siyasal müdahalefi yok eitleme gücü de birlikte artmaktadır. Kayırmacılık, bu suretle, siyasal seçim mekanizmasını, desteklenmesi zorunlu parti lehine çalışır duruma getirmekte ve uygulamada kayırmacılığın, seçmenlerin toplam sayısına oranla önemli ölçüde ulaştığı ortamda, seçim sürecine etkisi de ciddî olabilmektedir.”

“Kayırmacılığın, siyasal fikir ve örgütlenme üzerindeki etkisi sorunuyla soyut biçimde ilgilenmiyoruz. Çünkü, biliyoruz ki, **siyasal** fikir ve örgütlenme, Anayasanın Ek. I nci maddesindeki dinî inanç ve tüm düşüncelerin çeşitli araçlarla açıklanması hürriyetinin özünü teşkil eder. ...Ve, bir kimsenin **istediği** siyasal partiyle ilişki kurması hakkı da, Anayasadaki siyasal fikir ve düşüncelerini açıklamaya temel hakkının tamamlayıcı bir parçasını teşkil eder. ...İşte, bu ve benzeri Anayasa güvenceleri, ülkemizin, ‘kamuyu ilgilendiren konularda tartışma olanağının serbest, güçlü ve geniş açılı olması’ ilkesine... ve bunun içinde **fikirlerin ve yönetim politikalarının yarışmasının** siyasal seçim mekanizmamızın özünü oluşturduğu temel anlayışına olan büyük ulusal taahhüdümüzü yan-

sıtır. ...Bu nedenle, **kayırmacılık**, fikir, düşünce ve örgütlenme haklarını sınırladığı ya da baskı altında tuttuğu ölçüde, ülkemizin Hükümet sisteminin dayanağı olan mekanizmaya **aykırı** düşerken, 'demokrasinin Ek I nci maddede ifadesini bulan yerleşmiş gelenekleriyle de **çatışma** arzeder.' Bu itibarla, kayırma uygulaması, **kaçınılmaz olarak**, bu Mahkeme'nin, kamu görevlerinde çalışmayı, kişilerin siyasal inancı şartına bağliyerek, onların düşünce ve örgütlenme hürriyetlerini kısıtliyan işlemleri geçersiz sayan daha önceki kararlarıyla **karşı karşıya** gelir."

"Kayırma uygulaması nedeniyle, göreve son verme işlemlerinin Anayasaya uygunluğu konusunda, iki kararıma —Keyishian ve Perry— özellikle bu dâva bakımından yollamada bulunabiliriz. Keyishian kararında, Mahkememiz, 'yıkıcı' kuruluşlara üyeliği kamu görevinde çalışmayı engelleyici neden sayan New York kanunlarını geçersiz ilân ederken; **kişilerin siyasal parti ilişkilerinin, kamu görevinden alıkonmaları için** tek başına yeter dayanak teşkil edemeyeceğini de ekliyordu. Perry'de ise, Mahkememiz,... 'Devletin, kişilerin, başta düşüncelerini açıklama hürriyeti gelmek üzere, Anayasayla korunmuş menfaatlerini kısıtliyan koşullar koyarak kamusal yararlanmalardan yoksun bırakamayacağını ilân ediyordu. Çünkü, eğer Devlet, Anyasa güvencesi altındaki düşüncelerle örgütsel ilişkiler yüzünden, kişilerden bir takım kamusal olanak ve yararlanmaları esirgiyebiliyorsa, bu, **aslında**, kamu makamları, kişilerin bu temel haklarını kullanmasını **yasaklandırıyor veya cezalandırıyor** demektir. Bu ise, Devlet'e, **doğrudan doğruya yapamıyacağı** bir şeyi, **dolaylı biçimde** elde etmesi imkânını verecektir ki, Anayasal haklara yapılan tüm bu tür müdahalelere müsaade yoktur. ...**Kayırmaya uygulaması da, Keyishian ve Perry yasaklarının kapsamına tamamen girmektedir.** Bu uygulamada, kamu görevlileri, görevlerini, ancak, kayırılan siyasal partiyi, kabule şayan biçimde, desteklemeleri koşuluyla muhafaza edebilmektedir. Bu tür desteği sağlayamamak nedeniyle görevden çıkarılma **tehdidi**, kuşkusuz, Anayasa güvencesi taşıyan düşünce ve örgütlenme hakkını kayıtlarken, görevden çıkarma **işlemi** de, bu hakkın kullanımını cezalandırır. Devletin, doğrudan doğruya yapamıyacağı kısıtlama, böylece, dolaylı biçimde başarılmış olur. Uzun vâdede, bu sınırlamalar ne kadar eşit, âdil ölçüde gerçekleştirilebilir olursa ol-

sun, politik makamın bir kaç defa el değiştirmesinden sonra, Anayasanın koruduğu haklar gene de kısıtlanmış ve böylece ihlâl olgusu devam etmiştir.”

“Kayırma uygulamasıyla göreve son verme işlemlerinin (düşünceleri çeşitli araçlarla açıklama hürriyetini) açık-seçik biçimde ihlâl etmesine rağmen, hukukî sorun ve incelememiz burada bitmiş değildir. Çünkü, (anılan) hürriyetin kısıtlanmasına ilişkin **yasaklama, mutlak değildir**. Bu hakkın, **uygun nedenlerle sınırlandırılabilmesine** izin verilmiştir.”

Ancak, anılan kategori hakları “önemli boyutlarda kısıtlayan işlemlerin, **titiz ve güçlü bir denetimi aşmayı başarmasının** zorunlu olduğu kuralı gayet kesin surette konmuştur. Bu tür denetim, kısıtlayıcı etkinin, yalnız doğrudan biçimde değil, İdare’nin işlem ve eylemlerin hükümlerinin, amaçlanmasa bile, kaçınılmaz sonuç olarak **dolaylı surette meydana gelmesi halinde bile** gereklidir. ...Böylece, kısıtlayıcı işlemler, mücerret meşru kamusal yarar gösterilerek haklı kılınamaz. İleri sürülen kamusal yararın, fevkalâde yüksek, hayatî önemde olması zorunludur ve böyle bir yararın bulunduğu kanıtlanması yükü de İdare’nin üstünde olacaktır. ...Bu dâvada da, **partili kuruluşların menfaati ile Devletin menfaatlerinin karıştırılmamasına** özen gösterilmelidir. ...Ayrıca, kamu yararının sağlanması için seçilen araçların, amaçla ilintili bulunması da kâfi değildir. Seçilen araçlarla gerçekleştirilecek kamusal yararın sağlayacağı kazanç, Anayasanın koruduğu hakların karşılaşacağı kayıptan üstün olmalı; ve İdare, gereksiz kısıtlamalardan kaçınmayı mümkün kılacak sıkıca belirlenmiş araçlara başvurmalıdır. Devlet, Anayasa himayesi altındaki hürriyetleri gereksiz surette kayıtlıyacak vasıtalar seçemez. Nitekim, en değerli hürriyetlerimize böylesine yakından dokunan bir alanda kriter, yapılan düzenlemelerin fevkalâde isabetli olmasıdır. ...Kısaca, eğer, kamu görevlisinin görevinde kalmasının, kendisinin iktidar partisini desteklemesi koşuluna bağlanması, Anayasaya aykırılık iddialarını aşıp ayakta kalacak ise, hem bu hükmün hayatî önemde bir kamusal amaca, düşünce ve örgütlenme hürriyetlerini en az sınırlıyan biçimde ve vasıtalarla hizmet etmesi, hem de bu hükmün sağlayacağı yarar ve kazancın, Anayasal güvenceye sahip haklarda doğacak kayıp ve zarara **ağır basması** zorunludur.”

Yüksek Mahkeme, kayırma uygulamasının kısa bir tarihçesini ve kader çizgisini verdikten ve buradan da düşünceleri çeşitli vasıtalarla açıklama özgürlüğü ile serbest siyasal seçim mekanizmasına etkisi meselesine geçtikten sonra, **tartışmayı, kayırma sistemini savunanların ileri sürdüğü dayanakların isabetine getirerek**, çoğunluğun, bu iddiaları gerçek dışı bulduğunu şöyle açıklamıştır:

“Kayırma sistemi lehine sunulan kamusal yararlardan biri, etkin yönetim ve yeterli kamu görevlilerinin varlığının sağlanması ihtiyacıdır. İktidardaki parti ile aynı siyasal kanaate sahip bulunmayan kamu görevlilerinin, etkin biçimde **çalışma şevkini taşımayacakları** ve hattâ görev başındaki Hükümetin etkin yönetimi kurma gayretlerini **baltalamak dürtüsüyle** davranacakları iddia edilmiştir. Bu konuda **ikna edilmiş olmadığımız** gibi; iktidar değişikliğinde kamu görevlilerinin geniş sayılarda toptan değiştirilmesinden kaynaklanan yetersizlik, bu iddiaları tekzip etmektedir. Ayrıca, kamu görevlilerinin iktidardaki partinin kaybettiği bir seçimden sonra, **işlerini kaybedecekleri ihtimali**, kişileri, görevi iyi yapmaya değil, yapmamağa teşvik eden bir etmen olabilir. Öte yandan, kayırmacı tayin için kadro açmak amacıyla yapılan göreve son verme işlemi üzerine, o makamın, her zaman, **daha nitelikli ve yetenekli biriyle doldurulacağı** da pek açık değildir. Çünkü, bu tür atamalarda etkili olan unsurlar, tayin edilecek kişinin işe olan **yeteneği değil**, ekseriya, oy hesapları yahut diğer parti hizmetleridir. Bununla beraber, bu iddiaya karşı daha temel bir itiraz olarak kabul etmek gerekir ki, **salt siyasal görüş farkının yetersiz, kalitesi ve düzeyi düşük hizmete** neden olacağı da şüphelidir. ...Mahkememiz, salt siyasal parti ilişkilerinin, kişilerin, hasmâne davranışlarda bulunacağı kanısı uyandıрмаğa tek başına yetecek bir ölçü olmayacağını devamlı ifade etmiştir. Herne kadar, önceki kararlarımızda, Komünist Partisiyle ilişki söz konusu idiye de, bu dâvada, dâvacıların muhalefetteki Cumhuriyetçi Parti üyeleriyle serbestçe ilişki kurmalarındaki menfaatini, diğer kamu görevlilerinin Komünistlerle veya eski Komünistlerle ilişki kurmasındaki menfaatten daha az korunmağa değer saymıyoruz. Herhalde, yönetimde etkinliği ve kamu görevlisinin yeterliliğini sağlamak bakımından Devlet daha az zorlayıcı ve kısıtlayıcı vasıtalara sahiptir. Özellikle, **kamu görevlilerinin görevine**, amirlere itaatsizlik veya

görevi yerine getirmede yetersizlik gibi geçerli nedenlerin gerçekten bulunması **hallerinde her zaman** son verilebilir.

“Kayırmacılığın, etkinlik ve yeterlilik konusunda olumlu katkıları bulunduğu ilişkin yukardaki birinci iddia reddedilse bile, bu yöntemle yapılan atamaların, etkinlik ve yeterliliğin sağlanmasındaki kamu yararına gene de hizmet edeceği ileri sürülebilir. Şöyle ki, bu tür atamalar, bu yolla göreve gelen iktidar partisi yanlısı kamu görevlileri bakımından, partilerinin gelecek seçimlerde iktidarda kalmasını ve dolayısıyla kendilerinin de işlerinin devamını temin için **daha iyi çalışmaya teşvik eden** bir faktör olacaktır. Bu teze göre, kayırma sistemi, kamu görevlilerini, **kamuya karşı bir hayli** sorumlu yapmaktadır. Fakat, seçmenlere daha doğrudan biçimde muhatap ve sorumlu olan makamların, kamu görevlilerinin görevine, geçerli nedenlerle **son verebilme yetkisi ile** uygulamada önemli boyutlara ulaşmış bulunan **liyakat sisteminin olanakları**, bizi, kamu görevlileri işgücünün sorumlu tutum ve davranış içine sokulması, böylece yeterli ve etkin yönetimin gerçekleştirilmesi için, kayırmaya dayalı atamadan daha az kısıtlayıcı âletlerin bulunmağa devam ettiğine inandırmıştır. Şayet kayırma uygulamasının, az önce değindiğimiz daha az kısıtlayıcı yollara galebe çalan bir etkinliği var ise, bu en iyi ihtimalle marjinalde kalacaktır ve ancak korunan menfaatlere mevcut seçenekler karşısında herhangi bir tecavüz ve kayıtlama getirmediği takdirde ağır basacaktır.”

“(1949 yılında) Mahkememizin Mitchell kararında yazdığı gibi, ‘Aktif biçimde faaliyet gösteren partizan kamu personelinin, kamu yönetiminin iyi işlemlerini tehdit ettiği inancı **1882’den bu yana** yerleşmiş bir kanıdır. Kongre de, aktif partizan faaliyetleri, kamu görevinden ziyade **siyasal girişimler yararına** sonuç doğuracağı için kamu hizmetlerinin görülmesi bakımından ve ayrıca, resmî işlemlerin ne yönde yapılacağını da **siyasal ilişkiler vasıtasıyla** kanalize edeceğinden vatandaşlar yönünden tehlike taşıdığını kabul ve teslim etmiştir.’”

“Kayırma uygulaması lehine geliştirilen **ikinci bir dayanak** da, kamu hizmetlerinde etkinlik ve yeterliliğin temini amacıyla değil, fakat, teorik olarak seçmenlerin oylarıyla onaylanmış politikaların gerçekleştirilmesini engelleyecek, köstekleyecek taktiklerle tem-

silî demokrasi yönetiminin altının oyulmaması amacının tahakkuk edebilmesi için **kamu görevlilerinin siyasal bağılılığına ihtiyaç** bulunduğudur. Böyle bir iddia ve ihtiyaç tamamen yersiz değil ise de, kayırmağa dayalı atama sistemini bütünüyle geçerli saymamıza yetecek kadar güçlü de değildir. Az önce belirtilen yönetsel ihtiyacı karşılamak, amaca ulaşmak için, kayırma nedeniyle göreve son verme işlemlerini, sadece **politika belirleme mevkilerine inhisar ettirmek** kâfidir. Politika saptama görevi üstlenmeyen kamu görevlilerinin sorumlulukları, genellikle, gayet sınırlı olup, bu yüzden, görev başındaki partinin amaç ve hedeflerine karşı koyacak, bozacak bir mevkide de değildirler.” Şunu da hatırdan çıkarmıyalım ki “politika belirleme mevkileriyle, bu işleve sahip olmayan mevkiler arasında açık-kesin bir çizgi çizilemez. Politika tesbit görevi dışındaki kamu görevlilerinin, genellikle sınırlı sorumlu olması, demek değildir ki sorumluluk taşıyan görevlerdeki herkes, mutlaka politika belirleme mevkilerini işgal etmektedir. Kritik olan cihet, sorumluluğun mahiyetidir. Örneğin, bazı kamu görevlilerine nezaret edenler bir hayli sorumluluk üstlenmiş olmakla beraber, bunların konuları gayet sınırlı ve hatları iyice çizilmiş durumdadır. Buna mukabil, tanımı iyice yapılmamış ve geniş sahalı sorumluluk taşıyan görevlilerin politika belirleme mevkilerinde çalışıyor sayılması daha kuvvetli bir ihtimaldir. Bir kamu görevlisinin ikisinden hangi tür bir görev yapmakta olduğuna karar vermek için, kendisinin, büyük-geniş hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda danışman olarak çalışıp çalışmadığına, politika plânlaması yapıp yapmadığına da dikkat edilmek gerekir. Bu itibarla, **siyasal bağıllık ancak belli nitelikteki görevler için** haklı bir kanıt, ya da gerekçe olarak ileri sürülebilir. Daha önce de yazdığımız gibi, Anayasa güvencesi altındaki haklar ve menfaatler üzerine konan kısıtlama ve tecavüzlerin geçerlilik kazanabilmesi için ağır basan bir kamusal yararın varolduğunu açıklama yükü Devlet’in omuzlarında bulunmakta... ve tereddüt halinde de bu konuda açılan dâvalar, dâvacıların (Kamu görevlilerinin) lehine sonuçlandırılmaktadır.”

“Kayırma uygulaması nedeniyle göreve son verme yetkisi lehine ileri sürülen **üçüncü dayanak**, demokratik mekanizmanın korunmasıdır. ...**Demokratik mekanizmanın işlerliğinin korunması**, hiç şüphesiz, düşüncelerin çeşitli yollardan açıklanması hürriyetinin

bazı durumlarda sınırlandırılmasını haklı kılabilen bir kamusal menfaattir. Ancak, iki ya da daha çok partili sistemin muhafazası ne kadar önemli olursa olsun, (22) kayırma uygulamasının safdışı bırakılmasının veya bu olayda bilhassa söz konusu olduğu gibi kayırmaya dayalı göreve son verme işlemlerinin yasaklanmasının, iki ya da çok partili siyasal hayata son vereceğine, böyle bir şeye yol açacağına kani değiliz. **Siyasal partiler**, Andrew Jackson döneminden önceki yıllarda, kayırma uygulaması henüz aktif biçimde ortaya çıkmadan evvel vardı ve liyakat sisteminin kurulup yerleşmesiyle birlikte kayırmacı atama güçlerinin önemli ölçüde azalmasına rağmen, yaşamağa devam ettiler. ... (22) Partili politik yaşam, sadece geleneğin müsaadesini taşır, Anayasanın değil. Kayırma sistemine iki yüz seneden beri yer verildiği, bu nedenle de, Anayasa kabul edildiğinde mevcut bulunduğu doğru olabilir. Bununla beraber, Andrew Jackson'ın yönetiminde 1828'de, kayırma uygulamasının kötü şöhreti, sistemin, o vakte kadar pek hüküm sürmediğini de zımnen ifade etmektedir. Ayrıca, Anayasanın ve daha sonra Ek I nci maddenin yapılışı sırasında, kayırma uygulaması hakkında herhangi bir tartışma yapıldığı da pek görülmemiş. Hepsi bir yana, şayet, bu tahripkâr uygulamanın yaşı, devam etmesi için yeter sebep olsaydı, aynı yaklaşımla, ırk ayrımına karşı Anayasa açısından girilen hücumların da, başarısızlığa mahkûm olması gerekirdi."

"Bu nedenlerle, kayırmaya dayalı göreve son verme işlemleri, demokratik sürece katkıda bulunmak bakımından **en az sınırlayıcı seçenek** değildir. **Demokratik mekanizma, kayırma uygulaması olmadan da işlemektedir**; kayırma nedeniyle göreve son verme olayı, **demokratik süreci açıkça yavaşlattığından, hattâ onsuz belki de daha iyi işlemektedir**. Kayırmacılık, **bir veya bir kaç partinin güçlenip, diğerlerinin devre dışı kalması** ile sonuçlanabilir. Kararımızın başında da dile getirdiğimiz gibi, kayırma uygulaması, demokratik hükümet sisteminin en anlamlı esası olan söz ve örgütlenme haklarının üzerinde hiç kuşkusuz, çok etkili bir engel teşkil eder. Böylece, kayırma yöntemi, **seçim sürecine şayet herhangi bir katkıda bulunuyorsa, bu katkı bile, kayırma uygulamasının seçim sürecine verdiği zararlar yüzünden kaybolmaktadır**. Şüphesiz, ...kayırma uygulamasının, temsili demokrasiye sağladığı kazancın, —eğer varsa— Anayasanın fikir ve düşünceleri çeşitli vasıtalarla açıklama

hürriyeti aleyhine getirdiği kısıtlamaları, özverileri haklı kılmak, ayakta tutmak için kâfi değildir.”

“Aslında, bu dâvada, Anayasanın düşünceleri açıklama hürriyeti (Ek madde I) etrafında oluşan zıt menfaatleri bağdaştırmak, bir çözüme ulaştırmakla karşı karşıya bulunuyoruz. ...Bu hususta bize ışık tutacak olan kaynak, Anayasa Ek Madde I’in korumayı amaçladığı hükümet sisteminin, yani düzenli işlemesi her vatandaşın siyasî meseleler hakkındaki serbestçe oluşan yargılarına vazgeçilmez biçimde bağlı olan bir demokratik sistemdir. Mahkememizin, bu kaynağın gösterdiği yolu itaatle izlemekteki kararı, siyasal partileri de, siyasal kampanyayı da Anayasaya aykırı saymamaktadır. **Siyasal partiler**, sistemimizde, **serbestçe varlığını muhafaza ederken**, alanlarına giren faaliyetlerini de aynı şekilde sürdürecektir. Fakat, **her vatandaşın özgürce** düşünmesi, inanması, hareket etmesi ve tüzel kişiler eliyle faaliyet göstermesi haklarının da, aynı şekilde **serbestçe** devam etmesi şartıyla.”

“Özetle, kayırma esasına dayalı göreve son verme işlemleri, siyasal düşünce ve örgütlenme haklarını fevkalâde sınırlamaktadır. Herne kadar, yönetimin etkin ve yeterli olması hayatî bir ihtiyaç teşkil ediyorsa da, bu tür göreve son verme yetkileri, **dengelenmediğinde**, bu hayatî amaca ulaşabilmek için başvurulabilecek en az kısıtlayıcı âletler olmamaktadır. Ayrıca seçmenin onayladığı politikaların etkin surette gerçekleştirilebilmesini sağlamak ihtacı da mevcuttur. Bu ihtiyaç, kayırmaya dayalı göreve son verme, politika belirleyici mevkilere inhisar ettirilerek tamamen karşılanabilir. Son olarak, bu kategori görevi sona erdirmiş işlemleri, demokratik mekanizmamızın düzgün işlemesine, partili politik hareketlere sağladığı yardım vasıtasıyla yaptığı katkı nedeniyle de savunulamaz. Çünkü, **siyasal partiler, daha az tecavüzkâr olan ve eşit derecede etkili başka yöntemlerle** desteklenmelidir. Daha da temel sayılan cihet, kayırma gerekçeli göreve son verme işlemlerinin demokratik sürece herhangi bir katkısı, bunların düşünceleri çeşitli vasıtalarla serbestçe açıklama hürriyetine yapacağı şiddetli tecavüzleri gözden uzak tutmak, dikkate almamak için kâfi gelmez. Bu nedenle, **kayıрма gerekçesiyle yapılan göreve son verme işlemlerinin Anayasaya aykırı olduğuna...** karar veriyoruz.”

(II.C.2) Branti v. Finkel Kararı

Yüksek mahkeme, kayırma sistemine açık kadrolar, atamalar ve görevden alma işlemleri konusunda, nirengi noktalarını koyup, kayırmacı atama ve almaları kural olarak Anayasaya aykırı sayıp, fevkalâde sınırlı ve istisnâî biçimde cevaz verirken, hangi görevlerin bu tür tasarrufa açık, hangilerinin kapalı tutulacağı ayırımını yaparken, bunun gerektiğince net olmadığını da biliyordu. İşte, Mahkeme, **31 Mart 1980** günü verdiği **Branti v. Finkel** kararında^{296/2} bu ayırımı ve probleme olabileceğince net çözümü getiren ölçütü, uygulanacak testi (6/3) lük çoğunlukla koyuyor; Eirod v. Bruns'ün üç muhalif yargıcı, Başyargıç Burger ile Yargıç Powell ve Yargıç Rehnquist'den bu kez son ikisi ile Yargıç Steward muhalefeti oluşturuyor, önceki kararda yer almayan Yargıç Stevens ile muhalif Başyargıç Burger çoğunluğa (Yargıç Brennan, White, Marshall ve Blackmun) katılarak Mahkemenin kararını güçlendiriyordu.

ABD Yüksek Mahkemesi'ne göre, "Çözümlemesi gereken sorun, Anayasanın, **görevini yeterli biçimde yapmakta olan Kamu Müdafii Yardımcısı'nı** (Asistant Public Defender) **salt siyasal düşünceleri nedeniyle** görevine son verilmesi işlemine karşı koruyup korumıyacağıdır."^{296/3}

"Mahkememiz, **Elrod v. Bruns**'de, yeni seçilen Demokrat Parti'li Emniyet Müdürü'nün **memur statüsü ve güvencesi dışında kalan** bazı kamu görevlilerinin işine, 'Demokrat Parti'nin üyesi olmadıkları, desteklemedikleri ve Parti yöneticilerinden birinin des-

296/2) Branti v. Finkel, 48/38 The US Law Weekly 4331 (1980); Mahkeme'nin önceki kararlarına yaptığı yollamalarla dipnotlarına yer verilmeyecektir.

296/3) Olayda, İl Genel Meclisi tarafından seçilen **Cumhuriyetçi Partili** Kamu Müdafii, görev süresi olan altı yıl için, dokuz Yardımcı Kamu Müdafii atamıştır. Müteakip seçimde, Meclis çoğunluğunun Demokratlara geçmesi üzerine, Kamu Müdafiliğine Meclis, bir **Demokrat Partiliyi** getirmiş ve kendisi, sefelinin dönemi bitip göreve başlayınca, bazı yardımcılara, süresi tamamlanan görevlerini uzatmayacağını bildirmiştir. Atanan yeni yardımcılarla kalanların tümü **Demokrat Partili** olup, görevine son verilenler ise gereken Demokrat desteğinden yoksun **Cumhuriyetçi Partili** olanlardır.

teğini sağlayamadıkları gerekçesiyle' son vererek, bu kamu görevlilerinin **Anayasal haklarını ihlâl ettiğine** karar vermişti."

Elrod'da çoğunluk kesiminden Yargıç Brennan'ın belirttiği gibi, "Eğer Anayasa (Ek Madde I) kamu görevlilerini, **açıkladıkları** düşünceleri yüzünden kamu görevinden çıkarılmaya karşı koruyorsa, aynı şekilde **sadece düşüncelerinden** ötürü aynı işlemle karşı karşıya gelmekten de korumak zorundadır. Bu yorum ve tahlil çizgisine göre, **İdare**, kamu görevlisinin kişisel fikirlerinin, **atamaya yetkili makamın düşüncelerine uygun olmasını gerektiren** 'hayatî önemde ağır basın bir menfaat, kamusal yarar' **gösterebilmekçe**, kamu görevlisinin fikir ve düşünceleri, kendisinin yapmakta olduğu kamu hizmetinden çıkarılması için, **tek başına** dayanak teşkil etmez."

"Öte yandan, gene Elrod kararında, özetle ifade etmek gerekirse, görevine son verilen kamu görevlilerinin, gerçekten veya zahiren siyasal bağlılıklarını değiştirmek için baskı gördüklerini, tazyik edildiklerini ispatlamalarına lüzum yoktur. Bu kimselerin, görevlerinin 'sadece Demokrat Parti —yani karşı parti— ile ilişkili bulunmadıkları, tarafından desteklenmedikleri nedeniyle' sona erdirildiğini kanıtlamaları kâfidir."

"Elrod'un çoğunluğu oluşturan Yargıçları, **parti ilişkisi ve ilintisinin, bazı tip kamu görevleri için geçerli bir şart olabileceğini** kabul etmiştir. Böylece, bir kamu görevlisinin özel-kişisel siyasal düşünceleri üstlendiği kamu görevinin yerine getirilmesiyle çatışacak ise, kişinin düşüncelerini açıklama hakkının, Devlet'in, kamu hizmetlerini etkin ve yeterli biçimde yürütmesindeki hayatî menfaate boyun eğmesi gerekebilir. ... (12)"

"(12), Elrod çoğunluğu, ayrıca kayırma uygulaması nedeniyle göreve son verme işlemlerinin, **ancak, partizandan ziyade, yönetsel bir menfaatin gerçekleştirilmesi** halinde haklı görülebileceğini vurgulamıştır."

"Elrod'da, Yargıç Brennan'ın belirttiği gibi, bir makamın, siyasal eğilim ve ilişkilerin, meşru bir faktör olarak dikkate alınması gereken bir makam sayılıp sayılmıyacağına karar vermek her zaman kolay değildir. Bazı durumlarda, bir görev, **ne gizli, ne de politika belirleyici nitelikte bulunmasına rağmen**, gene de, doğru

ve yerinde olarak **politik makam** sayılabilir. Fevkalâde açık bir örnek şöyle verilebilir: Eğer bir Federe Devletin seçim kanunu, seçim bölgelerinde, değişik partilere mensup iki seçim yargıcının gözetim ve denetimini şart koşuyorsa, Cumhuriyetçi bir yargıcın, parti değiştirmesi halinde ve sadece bu sebepten ötürü bu görevden alınması hukuken mümkündür. Bu sonuca varırken, görevin, politika kararlarının alınmasına katılmayı veya gizli bilgilere vâkıf olmayı gerektirdiği şeklindeki gerekçelerle bulgulara dayanmıyacaktır. Bunun yerine, **doğrudan doğruya parti üyeliğinin**, kamu görevlisinin üstlendiği kamu görevinin icaplarını yerine getirmesi bakımından **aslı bir unsur** teşkil ettiği sâde ve basit gerçeğine dayanacaktır.”

“Parti ilişkisinin, her siyasa belirleyici ya da gizli görevin zorunlu koşulu olmadığı da, aynı şekilde açıktır. Örneğin, bir Devlet Üniversitesinin futbol takımı teknik direktörü de politika saptar; fakat hiç kimse, iktidarda hangi parti olursa olsun, Cumhuriyetçi direktörün Demokrattan daha çok başarı göstereceğini veya aksini, ciddiyetle iddia edemez. Öte yandan, aynı şekilde, bir Federe Devlet valisinin, **konuşmalarını kaleme almakta, görüşlerini basına açıklamakta** ya da **Yasama organıyla temaslarını yürütmekte** yardım eden çeşitli yardımcılarının, resmî görevlerini, **kendisiyle aynı** siyasal düşünceleri ve parti programını paylaşan kimseler olmadıkça etkin surette yerine getiremeyeceklerine inanması son derece doğrudur.”

Bir kamu görevinin siyasal kayırmaya açık ya da kapalı mı sayılacağına karar verirken, başvurulacak **ölçüt ve test** şudur: “Özetle, yapılacak **son ve kesin inceleme**, anılan kamu görevinin ‘siyasa belirleyici’ veya ‘gizli’ etiketinin takılıp takılamıyacağı nitelik taşıyıp taşımadığını araştırmak’ olmayıp; bunun yerine, mesele, **atamaya yetkili makamın, sözü edilen kamu görevinin etkin biçimde görülmesi için, parti ilgi ve ilişkisinin uygun-yerinde bir şart teşkil ettiğini** ortaya koyup koymadığıdır.”^{296/4}

296/4) Başka bir ifadeyle, uygulanacak test, “siyasal ve/veya parti eğilim ve ilişkisinin, o kamu görevinin vazgeçilmez bir gereği, niteliği olup olmadığıdır” diyebiliriz.

"Hukukî sorunun boyutlarını böylece çizdikten sonra, açıktır ki, Kamu Müdafii Yardımcısı'nın devam eden görevi, iktidardaki siyasal partiye sadakati şartına bağlanamaz. Kamu Müdafii Yardımcısı'nın eğer yegâne değilse, ilk görevi ve sorumluluğu, Devletle uyumsuzluk halinde, vatanı temsil etmektir. Federal Ceza Yargılamasında yoksul sanıkların temsili görevine atanan müdafilerin görevlerini yorumlarken, yakın tarihli bir kararımızda açıkladığımız gibi, 'resmen atanmış müdafilerin işi, özel-serbest avukatinkine paraleldir... ve aslî görev ve sorumluluğu, müvekkilinin bölünme kabul etmiyen haklarını ve çıkarlarını korumaktır. Hiç kuşkusuz, müdafinin, görevleriyle sorumluluklarını etkin surette yerine getirmesinin vazgeçilmez unsuru, kendisinin, Devlet'ten bağımsız olarak hareket edebilmesi ve çekişmeli yargılama sürecinde karşı çıkabilmesi olanağıdır.' — Bu itibarla, kamu Müdafiliği görevinde, eğer siyasa belirleme işi yapılacaksa, bu müvekkil fertlerin ihtiyaçlarıyla ilgili olmak zorundadır; yoksa, herhangi 'bir partizan siyasal menfatle değil."

"Aynı şekilde, Kamu Müdafii Yardımcıları, müvekkil-müdafî ilişkisinden doğan gizli bilgilere sahip ve vâkıf olacak ise de, bu bilginin, partizan siyasal konularla herhangi bir alâkası da yoktur. Bu durumda, Kamu Müdafii Yardımcısı'nın görev güvencesini, iktidara egemen olan siyasal partiye bağlılığına dayandırmak, bu makamın yaptığı görevin etkinliğini yükseltmek yerine zayıflatmak sonucunu doğuracaktır."

"Binaenaleyh, ilgili kamu görevlisinin işinin, salt siyasal nedenlerle sona erdirilmesi işlemine karşı, alt mahkeme tarafından verilen (ve işlemin uygulanmasını yasaklayan) kazaî emri doğru ve yerinde buluyor ve onaylıyoruz."

BÖLÜM III

TÜRKİYE ÖRNEĞİ

İkinci Bölüm'de, Personel Yönetiminin ve Personel Hukukunun iki temel taşının etrafılı biçimde sunulmasından sonra, bu Bölüm'de, Türkiye'deki Hukuk Kurallarının ve uygulamanın, bu iki ana modelden hangisini tercih ettiğini, yoksa kendine özgü olan ya da olmıyan bir başka model mi geliştirdiğini veya belli bir takım esaslara, genel ve özel kurallara bağlanması ve bu nedenle de sistem yahut model etiketi takılması mümkün olmıyan bir noktada mı bulunduğunu araştıracağız. Hemen başta, bir hususun altını çizelim ki, mevzuatıyla uygulaması böylesine farklı, hatta çelişik olan ve Anayasa'sında kendisini "Hukuk Devleti" olarak niteliyen pek az ülke vardır. Hem bu üçlü durumun —Anayasa, yasalar ve uygulama— ne ölçüde ileri gittiğini inceleyip sergilemek, hem de, T. C. Devletinde, memurların "gerçekte" hangi sisteme göre çalıştıklarının tam tesbit ve takdimini yapmak amacıyla, her üç plânda olanları ayrı ayrı ele almayı uygun gördük.

III.A ANAYASA "LİYAKAT SİSTEMİ"Nİ BENİMSEMİŞTİR

Uygulamayı tamamen unutarak, Anayasalarla yola çıkılınca ve bütünıyla değerlendirildiğinde, Türkiye'de, kayırma sistemine hiç bir zaman itibar edilmediği gibi, liyakat sistemini emreden hükümlerin yer aldığı görülecektir. Nitekim, **1876 Anayasası**, 39 ncu maddesinde: Memurların tek yanlı düzenlenen bir statüye dâhil ve tabi olacaklarını; bu genel, objektif şartlara göre ehliyet ve liyakatlarına uyan görevlere atanacaklarını; memuriyetten çıkarılmayı gerektiren bir hal olmadıkça veya memur istifa etmedikçe ya da başkaca resmî zaruret doğmadıkça, memuriyetten çıkarılmıyacaklarını, görevinin ve yerinin değiştirilemeyeceğini; iyi halleri görülenlerin, zorunlu resmî bir sebebe dayanılarak yerinden uzaklaştırılanların, özel kanununda belirtileceği üzere, ilerlemeye ve emeklilik veya azledilmişlik maaşlarını almağa hak kazanacaklarını öngörmüştü. Bunlar, o zaman için küçümsenmiyecek ilkeler olduğu gibi, özde, liyakat sisteminin göstergeleridir²⁹⁷.

Birinci Cumhuriyet döneminde, **1924 Anayasası**, ilk iki maddesinde Türkiye Devleti'nin "cumhuriyet" olduğunu ilân ederken, kamu gücünün somut ifadesi idarî işlemleri yapmak, idarî faaliyetleri yürütmekle görevli bulunan memurların hukukî rejimine ege-men açıyı da, en geniş biçimde çiziyordu. Devlet yönetiminde "cumhuriyet"e karar veren bir siyasal sistemde, memurların, hizmete girişinden, statünün düzenlenmesinden, ayrılışa ve sonrasına kadar uzanan tüm hayatlarının, kayırma sistemi ilkeleri uyarınca düzenlenmesi, 'cumhuriyetin mantığıyla' ve temel esaslarıyla bağdaşır değildir. Makro plândaki bu yönlendirmenin, mikro işaretileri olarak, Anayasa, bir taraftan 92 nci maddesinde, vatandaşların "ehliyet ve istihkakına göre" Devlet memuriyetlerinde istih-

297) ÖZYÖRÜK : n. 154, 110.

dam olunma hakkını taşıdığını belirtiyor, öte yandan, 69 ncü maddesinde **"kanun önünde eşit muamele"** görmek ve yapmak buyruğunu koyuyordu. Anayasa, 93 ncü maddesinde, memur hukukunda **"kanunla düzenleme"** ilkesini, 51 nci maddesinde, **idari yargı denetimi** güvencesini getiriyor; 23 ve 28 nci maddelerinde de, milletvekilliği ile memurluğun birleşemeyeceğini ve bir memuriyete atanan milletvekilinin bu sıfatının düşeceğini yazıyordu. Bu kadar hükümle dahi, Birinci Cumhuriyette, Anayasa Koyucusu'nun, siyasal ilişki ve etkiden uzak, hizmete giriş ve ilerleyişte **liyakati tek ölçüt yapan**, memurluğa kariyer nazarıyla bakan, güvenceli ve eşitlikçi bir personel rejimini amaçladığı anlaşılmaktadır.

Üzerinde durduğumuz konuda, daha açık yaklaşım ve pekiştirici hükümler, İkinci Cumhuriyete girilirken ve 1950'lerde, o zamanların deyimiyle **"antidemokratik"** yasalar ve yasalara aykırı yoğun uygulamalarla gerçekleştirilen memur güvenliğine, yansızlığa, liyakat ve eşitliğe ve kariyer ilkesine ters düşen davranışlara tepki olarak ve tekrarını önlemek amacıyla düşünülmüştür.

Önce, Ord. Prof. Sıddık Sami Onar başkanlığındaki Anayasa Komisyonu'nca hazırlanan **Anayasa Ön Tasarısı'nda**, sonra **1961 Anayasasında**, bazıları Ön Tasarı'da, bazıları da Anayasa'da daha geniş işlenen, fakat aynı temel taşlara yer veren hükümler konuyordu. Bunlardan dördü ayrı bir anlam ve önem taşımaktadır.

(III.A.1) Anayasaya Göre İdare Ayrı Bir Hukukî Varlık Teşkil Eder

Anayasa, 112 nci maddesinde, Hükümete karşı, çok önemli ve anlamlı bir ayırımın, Türk İdare Hukukunda var olduğunu hatırlatıyor ve uyarıyordu. Bu da, **İdare'nin, "ayrı bir hukukî varlık teşkil ettiği"**²⁹⁸dir. Daha açıklayıcı deyişle, "İdare, başlıbaşına bir varlıktır. İdare'nin kuruluşu, gerekli tüm ögelere sahip ve kendi kendine yetebilen kamusal ve sosyal bir 'müessese' ya da 'teşebbüs' niteliğinde ve görünümünde bir varlıktır (entité). Gerçekten **İdare**, bir müessese ya da teşebbüsün varlığı için gerekli olan bütün mad-

298) S. S. ONAR : **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 775 (Hak Kitabevi, 3. bası, 1966).

dî, manevî ve beşerî bütün ögelere malik olduğu gibi, **kendine özgü işlevle** belirli bir amaca yönelmiş bulunmaktadır. Bu işlev, Devletin öteki organ ve kuruluşlarının fonksiyonlarından farklı olan 'İdare işlevi'dir; İdare'nin amacı ise, halka hizmet etmek ve kamu yararını sağlamaktır. ...Türkiye İdaresi, bütünü ile **siyaset dışı teknik** faaliyet ve hizmetlerle görevli olup, bunları objektif esaslara göre yerine getirir. **İdarenin kuruluşu**, yani teşkilâtları, **ajanları**, malları ve işlevi kanunlarla saptanmış esas ve biçimleriyle, **siyasî güçlerin etki ve karışmasından uzak** kalarak, kamu faaliyetlerini ve hizmetlerini, ilgililerin **eşitliği** uyarınca ve **objektif** kurallar ve usuller çerçevesinde yürütmek durumundadır. — Ne var ki, İdare, siyasî iktidarın programını uygulama ve gerçekleştirme aracı ve yürütme organının bir uzantısı ve tamamlayıcısı olduğundan, tutum ve davranışlarında tamamen tarafsız sayılamaz."²⁹⁹

Ön Tasarı ve Anayasanın bu hükmü, İdare cihazının, Hükümetin uzantısı, yardımcısı, tamamlayıcısı olmasına rağmen, en az bunun kadar, kendine özgü işleviyle **ayrı bir varlık da teşkil etmesi** nedeniyle, Hükümetle ilişkilerinde bu ayrılığın birlikte getirdiği bir tür güvencenin belli "mesafeyi" koruma gereğinin bulunduğunu ifade ediyor. Bu maddenin, pozitif hükmünden ziyade, **yaklaşımı** önemlidir. İdare cihazının ve onun aslî unsuru memurların, Türk Devlet örgütü içindeki yerinin, ilişkilerinin ne olduğu ve nasıl tutulması gerektiği hakkında büyük anlam taşıyan bir ayırımı ifade ederken, buna göre memurlarla ilgili olarak yansızlıktan kariyere kadar geliştirilmesi gereken kurallar konusunda yönlendiriyor, sınırılıyor³⁰⁰. Ayrıca, Ön Tasarıda ve Anayasada, İda-

299) DURAN : n. 141, 30-31.

300) Ön Tasarı'da ve Anayasa'da, İdare, "ilk olarak bir unsur, **ayrı bir varlık** ve ünite olarak gösteriliyor... Bu suretle Yürütme organının siyasî... cephesi ile faal İdare cephesi belirtilmiştir. Bu, Anayasanın kabul ettiği **idarî rejim ve sosyal Devlet** (x) esaslarına da uygundur. Çünkü idarî rejim ve sosyal Devlet sistemi, Yürütme organının yalnız siyasî ve düzenleyici cephesiyle yetinmez, bunun yanında ve bunun bir **istihalesi** olarak meydana çıkmış **ayrı bir varlık**, bir ünite olan faal bir teşkilâtın, bir unsurun mevcudiyetini icap ettirir ki, bu da İdare'dir. ...**Idarî rejimde ve klâsik demokrasilerde** (x), İdare, siyasî bir mahiyet arz etmeyen **tarafsız ve teknik** bir teşkilât olduğu için, Bakanlar, görev ve yetkilerini... İdare personeli aracılığı ile kullanılır. **Klâsik de-**

re, bu şekilde, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu gibi **ilk defa ayrı** paragraf yapılırken, Hukuk Devleti, idarî rejim, Yürütme'nin iç yapısı gibi hukukî gerekçelerin yanında, ve bu düzenlemenin gerisinde, bilinçaltında, sosyo politiğinde, 50'li yıllarda, Hükümetlerin İdare cihazı ve memurlar —ve yargıçlar— üzerindeki, **yaygın** siyasî ve tarafgir davranışlarına, dilediklerince "tasarruf" edebilme düşüncesine, sivil kamu görevlilerine "iktidarın ve sırasında partinin görevlisi" bakışına bir tepkinin bulunduğunu, (C) paragrafının bunu dile getirdiğini unutmamak lâzımdır. Nitekim, Anayasa Yapıcısı, "hassas" kamu görevleriyle, kamu görevlileri olan Yargı ile yargıçları, siyasal iktidarın etki alanı dışına alırken; T.C. İdaresi içinde özellik arzeden, başkaca "hassas" kurumlar olan resmî haber ajanslarını, üniversiteleri ve TRT Kurumunu da, İdarenin klâsik kurumlarına oranla daha güvenceli, daha ayrı statüye sokarken, aynı düşüncelerle hareket ediyordu.

Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında da açıkladığı gibi, "Anayasanın 121. maddesindeki ereğin ne olduğu, maddeye ilişkin gerekçede şu yolda belirtilmektedir: — 'Radyonun partizan tutumu ve partizan bir yayın vasıtası haline getirilmesi, memleketimizde **uzun seneler** ciddi bir huzursuzluk konusu olmuştur. — **Bu sebeple**, radyo muhtariyet ve tarafsızlığı, Anayasa teminatı altına alınmak istenmiştir'. ...Özerk kuruluşun, yöneticileriyle, sair personelini, işe alma, işten çıkarma ve her çeşit özlük hakları bakımından **siyasî iktidarın mutlak takdirine** terk ederek, doğrudan doğruya veya dolaylı biçimde... etkili olabilmesi imkânlarını sağlamak suretiyle onun **baskısına** maruz bırakacak nitelikteki her tedbir ve hükmün özerkliğe aykırı düşeceği..." kuşkusudur ve öyle olmuştur da³⁰¹.

mokrasilerde (x), İdare, ayrı bir varlık ve ünite olduğu için, kamu hizmetlerini hazırlamak, görmek, sistemleri koymak Bakanın değil, idarî teşkilâtın vazifesidir. Bakan, ancak, hizmetin görölmesini sağlar, denetler ve halkın aydınlanması, hizmetin ortam ve çevrede işlenmesini sağlar. ...İşte **Anayasanın, ayrı bir varlık, unsur ve ünite** olarak İdare'den bahsetmesi, Onu **siyasî teşkilâttan ayırması**, bundan ileri gelmektedir. İdarî rejim de bunu icap ettirir." ONAR : n. 298, 776-777; (x) "ve Hukuk Devleti" eklemesini yapıyoruz.

301) Any. Mhk : 15.10.1968, E: 37/K: 46 (6 AMKD 288-290).

(III.A.2) Anayasa Memuru Tanımlamıştır

Ön Tasarı'nın, 131, 148-151'nci maddelerinde, ayrıntılı olarak, Anayasanın ise sadece 117 nci maddesinde **memurun tanımı yapılmıştır**. Bu, konumuz bakımından fevkalâde dikkat edilmesi gereken bir husustur. Çünkü, Anayasa Yapıcısı, yineliyelim ki, 1950-60 uygulamasından alınan derslerden esinlenerek, memurları, Yasama Organını da yanına katarak hareket eden Hükümetlere karşı korumak, hukukî güvencelere kavuşturmak; böylece, İdare Cihazının belkemiğini oluşturan düzenli, güçlü, yetenekli, yansız bir kamu görevlisi **çekirdeğinin** doğmasını, gelişmesini, ayakta kalmasını sağlamak istemiştir. Bu suretle, "İdare"yi siyasal iktidardan ayrı bir varlık olarak düşünen Anayasa Yapıcısı, aslında, attığı bu ikinci adımla, birinci adımını tamamlamıştır.

Ön Tasarı ve Anayasa, "memurlar" için özel maddeler koyup, özellikle tanımlamak cihetine giderken, ne sadece Yargıtay yargıçlarıyla Yargıtay Başkanının 5434/39 (b) vasıtasıyla emekliye sevk edilmesi veya 4/10195 suiistimali yahut vekâlet emrine alma uygulamasından, ne de salt "mufassal bir Anayasa vücuda getirmek kaygusu"ndan³⁰² yola çıkmıştır. Esas neden, **memurluğu bir meslek, kariyer olarak görmesidir**; aslî ve sürekli hizmetlerin, ancak, kamu görevlerini, **aslî ve sürekli biçimde görmek isteyen**, yani kamu görevliliğini meslek olarak seçmiş ve girmiş kamu görevlileri eliyle yürütülebileceğini varsaymasıdır. Bu bakış ve yaklaşımdır ki, 117 nci maddenin 2 nci fıkrasında, memurların niteliklerinden atanmalarına, hak ve yükümlerinden aylıklarına kadar tüm özlük haklarının **kanunla düzenlenmesini** de buyurmuştur³⁰³.

302) T. C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu İdare, İktisat ve Maliye ile İlgili Hükümler Alt Komisyonu Raporu (K. ÖZTÜRK : Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, C : I/529).

303) Madde 117/2'deki kanunla düzenleme buyruğunun anlamı ve boyutları için, L. DURAN : İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşriî ve Tanzimî Tasarrufların Sınırları, 30 İÜHF 466-492 (1965); **Anayasa Mahkemesi'nin** bu konudaki kararları, örneğin, kararnameyle (x), sınıf tüzükleriyle (xx), idarî sözleşmeyle (xxx), hattâ Bütçe Kanunuyla (iv) düzenlemeyi yasaklarken, kanunla düzenlemeden ne anlaşılmak gerektiğini de (v) açıklamıştır. Bakınız: (x) 8 AMKD 18, 58 (1971); (xx) 4 AMKD 39, 64 (1967); (xxx) 14 AMKD 170, 192 (1977); (iv) 10 AMKD 494, 501, 504 (1973); (v) 9 AMKD 462, 472 - 476 (1972); 15 AMKD 91, 101 (1978).

Anayasanın, 117 nci madesinin, Türkiye’de, memurluğu, farklı bir kamu görevi ve kariyer ilkesinin geçerli olduğu meslek sayan ana fikrini, **Anayasa Mahkemesi’nin**, emekliliğe ilişkin iki kararı şu cümlelerle benimseyip, açıklamaktadır:

“117 nci madde kapsamına giren memurların sosyal güvenlik hakları düzenlenirken, 48. madde gereğince genel nitelikteki sosyal güvenlik kuralları göz önünde bulundurulmakla birlikte, kamu görevinin gerekleri de hesaba katılacaktır. Sonuç olarak denebilir ki, **117 nci madde** kapsamına giren **memurların** hem bu made, hem de 48 nci madde gereğince sahip bulundukları sosyal güvenlik haklarının, **bütün yaşamlarını ve enerjilerini** yolunda tükettikleri kamu görevinin önemine **uygun ölçülerde güvence** sağlayacak nitelikte olmak üzere düzenlenmesi, bu iki maddenin ortak ereğini oluşturmaktadır. Şu halde, memurların emeklilik sisteminin ve bu sistemin ana ögesi olan emekli aylığı miktarının, Anayasanın genel ilkelerine ve sosyal sigorta gereklerine... ve ülkenin sosyal ve ekonomik durumu ve **memurların görevlerinin niteliğiyle** uyuşan bir sosyal güvenlik hakkı sağlanmak şartıyla kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.”³⁰⁴

Nitekim, Hocamız Duran da, bir ankete yıllar önce verdiği cevapta, çok net bir dille, 117 nci madeyi şöyle okuyordu: T. C. Anayasası’nın en önemli ve temel dayanağını teşkil eden İdare’nin tarafsızlığı ve kararlılığı ilkesi ve bunun ifadesi olan **117 nci maddesinin...** âmir hükmü ortada iken, ...Devletin genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin aslı ve sürekli görevlerinin **“bir kariyer teşkil eden teminatlı memurlar”** eliyle görülmesi gerekir.” Aksini mülâhaza ve kabul etmek, Türk İdaresini siyasileştirmeye ve hattâ ‘partileştirmeye’ kadar götürür...”³⁰⁵

304) Any. Mhk. : 27.1.1977, E. 25/K: 3 (15 AMKD 91, 101); 6.6.1972, E: 44/K: 29 (10 AMKD 414 422); “Emeklilik sistemi, personel rejimine bağlı olanların o rejimde kazandıkları haklara göre düzenlendiğine ve bu statüde kabul edilmiş bulunan **kariyer, yeterlik (liyakat)**, sınıflandırma, öğrenim derecesi ve tavanı gibi ilkeler, göreve başlama ve yükselişlerde esas alındığına göre, görevlilerin bu durumlarıyla emekliliğe intikalleri de doğaldır.” Any. Mhk: 13.1.1977, E: 45/K: 1 (15 AMKD 3, 50).

305) L. DURAN : Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir? 1/1 AİD 74 (1968).

(III.A.3) Ödevin Gerektirdiği Nitelik Ölçütü

Anayasanın 58 nci maddesinde iki ilke yer almaktadır. Bunlardan ilki, memurluğu, vatandaşlar için bir **“siyasal hak”** sayarken, gerek genelde, gerekse Anayasanın kendi hukukî rejimi içinde, bu nitelikli hakların işgal ettiği görelî ayrıcalık mevkiin güvence ve olanaklarıyla donatmıştır. Memurluğa girişin her Türk için, vatandaşlık, seçme-seçilme, siyasal parti kurma-katılma, dilekçe hakkı, yani Devlet idaresinin oluşuna, siyasal iktidarın belirlenmesine katılma ve şikâyetlerini serbestçe duyurma haklarıyla birlikte düşünülməsi anlamlıdır. Vatandaşın, Devletin siyasal yönetime katılması hakkı için öngörülen **“demokratik”** nitelik teknik-idarî yönetime katılma hakkının da, bu konumla, niteliği yapılmıştır. Ve, Ön Tasarı’nın 52 nci maddesi, demokratik katılımı, demokratikliğin ana koşulu olan **“eşitliği”** de, **“Her Türk”** kelimesinin içinden ve Anayasanın 12 nci maddesindeki genel hükmünden çıkartıp, açıkça yazarak netleştirip vurguluyordu. Anılan 52 nci maddenin, **“Kadın erkek her Türk, ırk, din, şahsî ve sosyal durum, siyasî ve felsefî inanç ayırımı gözetilmeksizin... kamu hizmetlerine alınmasını isteme hakkına sahiptir.”** hükmü, fazladan ve gereksiz bir tekrar olmayıp, memurluğa giriş hakkının **“demokratik”** niteliğini belirginleştiren, önemine ve gerekliliğine dikkati çeken, anlamlı satırlardır.

Önceki sayfalarda açıkladığımız gibi, memurlukta kayırma sistemine giden yolları tıkarken, liyakat sisteminin yollarını açan bir numaralı ölçüt sayılan husus, memurluğa girişin belirtilen ayırımlar gözetilmeksizin herkese açık olması, bu ayırımlar gözetilerek hiç kimseye kapatılmamasıdır. Bu itibarla, Anayasanın 58 nci maddesi, 12 nci maddeyle birleştirilip, Ön Tasarının 52 nci maddesinin açıkça yazdığı şekilde okunmalıdır. Bu okuyuş ise, 58 nci maddenin, birinci fıkrasıyla, T. C. İdare’sinde, memuriyete girişte, kayırma sistemini, kayırmacılığı reddederek, liyakat sisteminin benimsediğini, açıkça, ortaya koyacaktır ve koymaktadır.

Anayasanın **58 nci maddesinin 2 nci fıkrası**, Türk Personel Yönetiminin ve Hukukunun, diyebiliriz ki, birinci fıkra dâhil, **başka hiç bir hüküm bulunmasaydı dahi**, hepsinin getirmeyi ve engellemeyi düşündüğü bütün hükümleri, kurmak istediği personel reji-

mini koyabilecek güçte ve nitelikte ana hükümdür; Türk Personel Rejiminin üzerine inşa edileceği, sağlam, esnek ve geniş temeldir.

Ön Tasarıda, “sadece ödevin nitelikleri bakımından kanunla aranacak yetenek ve yeterliğine göre” şeklinde ifade edilen ve daha önce açıkladığımız liyakat sisteminin memurluğa girişte koyduğu ölçütü, adeta kelimesi kelimesine tekrarlayan hüküm, Anayasa’ya alınırken, “Hizmete alınmada, **ödevin gerektirdiği niteliklerden başka** hiç bir ayırım gözetilemez”e çevrilmiştir. Bu yazılışla da, aynı yaklaşım, aynı ilkeler dile getirilmiştir. Memurluğa girerken ve kuşkusuz memurluğa devam ederken ve de ilerlerken ya da memurluğa son verilirken, **hukuken geçerli bir tek ölçüt** olacaktır. Bu, memurun, memurluğun aradığı, yani, Anayasanın lâfzına ve ruhuna ve Türk Personel Yönetimi esaslarına göre aranması mümkün olan “**genel**” şartları, nitelikleri ve gireceği, bulunduğu veya yükseleceği “**belli**” görevin aradığı, yani —tekrarlıyalım— Anayasaya ve Türk Personel Yönetimi esaslarına göre aranması mümkün olan “**özel**” şartları, nitelikleri taşımasıdır. Ön Tasarı’daki deyişle, genelde memurluğun, özelde o görevin yerine getirilmesi için gereken genel ve özel “**yetenek ve yeterliğe**”, tek kelimeyle “**liyakate**” sahip bulunmasıdır. Bunların neler olacağı, her görevin özelliklerine, isterlerine, türüne, niteliğine, sırasında sosyal-ekonomik koşullara göre farklılık arzedelebilecektir; ancak, aranacak farklı niteliklerin saptanmasında “**objektif**” yaklaşım izleneceği gibi, bu objektif niteliklere uyan ve uymayan memurların belirlenmesinde “**eşitlikçi**” uygulama mutlaka gerçekleştirilecektir.

Bu konuda, liyakat sistemiyle ilgili genel açıklamalarımıza, ABD Yüksek Mahkemesi’nin **Griggs içtihadına** yolama yapıp, Anayasa Mahkemesi’nin kararlarından ilgili satırları aktaralım:

Anayasanın 58 nci madesinin koyduğu kuralda, “önem taşıyan ve üzerinde durulması gereken yön, **ödevin gerektirdiği niteliklerin ne olduğu** ve bu sözcüklerden ne anlaşılacak gerektiğidir. Anayasa, **ödevle nitelik arasında sıkı bir ilişki ve bağ olduğunu**, bunun dışında hizmete alınmada hiç bir nedenin gözetilemeyeceğini, daha açık anlatımla **ayırımın yalnızca ödev-nitelik ilişkisi yönünden** yapılması gerektiğini buyurmaktadır. O halde ödevle, onun gerektirdiği niteliği birbirinden ayrı düşünmeğe olanak yoktur. Buna göre, o nitelikler görevlilerde bulunmadıkça, o ödev ye-

rine getirilemeyecek ya da ödev iyi bir biçimde yerine getirilmiş olmayacak demektir. Kamu hizmetlerinin özellikleri olduğu ve bu hizmetleri gören idare ajanlarının da özel statülere bağlı bulunduğu bilinen bir gerçektir. Memurlarda yasalarca aranan nitelikler ve onlar hakkında yasalarda öngörülen kısıtlamalar, **kamu hizmetinin etkin ve esenlikli** bir biçimde yürütülmesi amacına yöneliktir. Bu nedenle, kamu hizmetine alınacaklarla ilgili yasal niteliklerle kısıtlamalar düzenlenirken, **doğrudan doğruya o hizmetin gereklerinin** gözönünde tutulması, başka bir anlatımla konulan nitelik ve kısıtlamalarla hizmet arasında **gerçeklere uyan, nesnel ve zorunlu bir neden sonuç ilişkisinin** kurulması gereklidir.³⁰⁶

"Yabancılarla evli bulunmama şartını, **bazı** kamu hizmetlerinin de görevin **gerektirdiği bir nitelik saymak** yerinde olur. Meselâ, askerlik, Dışişleri, Millî Emniyet ve benzeri hizmetlerde kamu güvenliğinin gereği olarak... bu türlü sakıncalık tedbirine başvurulması zarurî görülebilir. Böyle bir hüküm, Anayasanın 58 nci maddesindeki temel hukuk kuralına aykırı düşmez. Ancak, dâva ve inceleme konusu (Z) fıkrasındaki şart, **bütün memurluklara şâmil, genel ve sınırsız** bir kayıtlamadır. Aslında bu şart, **...bu haliyle, kamu hizmetinin gerektirdiği bir nitelik olma hüviyetini yitirmekte**"dir^{306/1}.

"Kamu hizmetinin kesilmeden, aksamadan yürütülmesi gerekir. Memurun, her şeyden önce, böyle pürüzsüz, verimli bir işle-

306) Any. Mhk : 9.10.1979, E: 19/K: 39 (RG. 16.1.1980-16871).

306/1) Any. Mhk : 22.5.1963, E: 205/K: 123 (2 AMKD 14, 16); Anayasa Mahkemesi, 2556 sayılı Hakimler Knaununun 3 ncü maddesinin 6 ncı bendinde yer alan yabancı ile evli olmama koşulunun Anayasaya aykırı olduğunu, 58 nci maddeden yola çıkarak şöyle karara bağlıyordu: "...söz konusu hükmün, günün siyasal ve ahlaki değer yargılarının etkisiyle yasalarda yer aldığı ve özellikle Devlet sırlarının korunması kaygısından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Oysa yabancı ile evli olmamanın, **hakim adaylığı görevinin gerektirdiği bir nitelik sayılması olanaksızdır**. Günümüzün değer yargıları, bir hakim adayının yabancı ile evlenmiş olmasını, hakimlik mesleğinin onurunu yok eden veya ona gölge düşüren ya da hakime karşı güvensizlik duyulmasını gerektiren ve böylece hakimlik mesleğinin saygınlığını azaltan ya da yitiren bir durum saymaya olanak vermemektedir." Anayasa Mahkemesi: 9.10.1979, E: 19/K: 39 (RG. 16.1.1980-16871).

yişi sağlayacak nitelikte olması şarttır ...Öyle ise, ...askerlik hizmetini yerine getirmiş olmak şartı, kamu hizmetinin gerektirdiği bir niteliktir.”³⁰⁷

788 sayılı Memurin Kanununun 6 ncı maddesinde yer alan **kadınların** hangi memuriyetlerde çalıştırılacağına kanunla belirleneceği, yani **bazı görevlerde çalıştırılmıyacağı hükmü**, “ilk bakışta eşitlik prensibine aykırı gibi görünürse de, **kadınların vücut yapıları ve işlerin niteliği** bakımından **bazı** kamu hizmetlerine alınmaması, bu prensibi zedeliyecek nitelikte değildir. Kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi gerektiğinden, kadınların vücut yapılarının elverişli olmadığı hizmetlerin **her vekâletin** memurlarına ait kanunlarda gösterilmesinin Anayasaya aykırı bir yönü bulunmamaktadır”³⁰⁸.

“Görülüyor ki, **uzman jandarmalardan**, disiplinli örnek asker olmaları; resmî veya özel alanda şerefli, haysiyetli, dürüst hayat sürmeleri titizce istenmekte, beklenmektedir. Böyle bir titizlik yerindedir ve bunların **gördüğü kamu hizmetinin gereği olduğu için de zorunludur**. Çünkü, genel güvenlik ve asayiş korumak, kanun ve nizam hükümlerinin yerine getirilmesini sağlamak ve bunlara dayanan hükümet buyruklarını yerine getirmek gibi **ağır, önemli bir görevi** ve o görevle birlikte onun yetki ve sorumlarını üzerine almış, çoğu kez sapa **tenha yerlerde** sürekli denetim ve gözetimden uzak **kendi başlarına** iş görmek durumunda bulunan kimselede elbette **kişisel ve meslekî** bir takım **seçkin nitelik ve yetenekler** aranması ve bunların belirli bir güvenilirlik ve saygınlık seviyesinde tutulması gerekir. ... (B) unların gördüğü **kamu hizmetinin** özelliğini ve bunlarla Türk Silâhlı Kuvvetlerinin öteki kesimleri arasındaki **değişik yönleri** bir kez daha ortaya koymak bakımından, burada değinilmesi yararlı olacaktır.”³⁰⁹; ayrıca, “**Kamu hizmetlileri, gerek toplum, gerekse yükletilen hizmetin şartları bakımından sade bir vatandaştan** ayrı yükümlere ve kısıntılara bağlı tutulabilirler.”³¹⁰

307) id, 15-16.

308) Any. Mak: 25.10.1963, E: 148/K: 256 (1 AMKD 371, 372).

309) Any. Mhk: 4.12.1973, E: 21/K: 36 (11 AMKD 288, 294-295).

310) Any. Mhk: 5.4.1965 E: 2/K: 24 (3 AMKD 133, 136).

Anayasanın 58 nci maddesi, "yeterlik koşulunu temel tutmuştur; bu koşulu oluşturan nitelikler arasında kıdemle kazanılmış hak derecesinin ilke olarak bulunduğu açıktır; ancak **pek istisnai durumu ve özel niteliği olan kimi görevler** için bu ilkelere **ayrık kurallar** konması Anayasaya aykırı sayılmıyabilir."³¹¹

Yargıcılık ve savcılık hizmetlerindeyken, ayrılıp, TBMM üyeliğine seçilenlerin, mesleğe dönüşlerinde sıra beklemeksizin tercihan atanmasını emreden yasa (2556/71), bu kimselerin, "sırayı bekleyenlerin hepsinden önce, başka deyimle, bütün ilgililere üstün tutularak alabileceği aylığın ödenmesini sağlayacak olan ve meslekteki benzerlerinin aldığı kadrolara denk bulunan göreve atanması, kesin bir ödev olarak Yüksek Hakimler Kurulu'na yükletilmiş bulunmaktadır. Böylelikle, eski bir milletvekili veya Cumhuriyet Senatosu üyesi, **yükselmek** için belli bir kadronun açılmasını bekliyen ve meslekte bulunan bütün hakimlerin hukukî durumları üzerinde etkili olabileceği gibi, dışardan başvurup **mesleğe alınmasına** karar verilen ve atama için bekliyen bütün kimselerin hukukî durumları üzerinde de etkili olacak, başka bir deyimle, ...engel olacaktır."³¹²; bir kimsenin "Yasama Meclisi üyeliği etmiş bulunma **niteliği, hiç bir zaman hakimlik mesleğini ilgilendiren bir nitelik sayılamaz**. Başka bir deyimle, bir kimsenin yasama üyeliği etmiş bulunması, onun başka isteklilerden daha verimli, daha yüksek başarılı hakim olmasını sağlayacak bir **neden** olamaz. ... (Zaten yasanın gerekçesinde de yazıldığı gibi, amaç) hakim ve savcılarının içinden yasama meclisi üyesi olmak isteyenlere cesaret vermek ve böylelikle adalet mesleğinden bir çok kişinin yasama meclislerinde yer almasını gerçekleştirmektir. ... (yoksa) **hakimlik mesleğinin** güçlendirilmesi veya onun **gerekli kıldığı niteliklerle bir ilişkisi bulunmadığı** dahi açıktır."³¹³

Kaldı ki, "Yasama meclisi üyeliği, demokratik Devlet bakımından ne denli önemli ise, adalet hizmeti ve özellikle hakimlik Hukuk Devleti ilkesi bakımından o denli önemlidir. ...Böyle bir Devlette adalet hizmeti en az yasama çalışması ölçüsünde etkili-

311) Any. Mhk: 23-25.10.1969, E: 41/K: 57 (8 AMKD 18, 58).

312) Any. Mhk: 29.11.1966, E: 11/K: 44 (5 AMKD 3, 7).

313) id, 11.

dir.”³¹⁴; “Yukarıdanberi yapılan açıklamalara göre, ...üstün tutma ve öncelik tanımaya temel olan yasama meclisi üyeliği etmiş olma **niteliği**, hakimlik mesleğinin **gerektirdiği bir nitelik olmadığı** için, bu hüküm, Anayasanın 58 nci maddesine uygun değildir.”³¹⁵

“Anayasanın 58. maddesine göre, kamu hizmetine alınanlar hakkında, kanunla kimi nitelikler öngörülebilir. Ancak, bu nitelikler, **hizmetin gereklerine uygun** bulunmalıdır. ...Öğretim üyeliği mesleği için hazırlanma ve yetiştirme bakımından, akademik ünvanların ilki olan doktorluk ve uzmanlığın, asistanlık görevi ile yakın ilişkisi, ortadadır. ...(Ancak) **Hızla gelişmekte olan memleketimizde**, yüksek öğrenim kurumlarına ve ... öğretim üyelerine olan gereksinimler açık seçik ortadadır. Bu gereksinimler sanki önemini kaybetmiş gibi, mesleğe alınmada, ilk akademik derecenin meslek dışında kazanılmış olma koşulunu öne sürmek, **memleket gerçekleri** ile bağdaşmaz.”³¹⁶ Bundan başka, asistanlığa giriş için doktor niteliğini taşıma koşulu, “mesleğe bir yandan **çekiciliği** de azaltmaktadır. Çünkü, asistan olabilmek için doktora veya uzmanlığı kendi malî olanakları ile kazanmış gençlerin **bulunması güçleşecektir**. Bu düzenleme, öte yandan da, üniversite öğretim üyeliği mesleğini varlıklı ailelerin **tekeline** götürür ki, bu da Anayasanın eşitlik, sosyal adalet ve millî dayanışma ilkelerine ters düşmektedir. ...Özetlenecek olursa, ...koşulu, üniversite öğretim üyeliği **mesleğinin** daha ilk basamağında **gereksiz, amaca aykırı bir kısıtlama** ile hakkın özünü zedelemekte”dir.”³¹⁷

Birinci sınıf savcılarının, noterliğe, istekleri üzerine ve Noterlik Kanununun 27 nci maddesindeki şartlar aranmaksızın, dışardan noter atanmasını sağlayan hükmü, Anayasanın 12 nci maddesine aykırı bulurken, Anayasa Mahkemesi, 58 nci maddeye ilişkin yorumunu da yansıtan şu kararı veriyordu: “Noterlik Yasası, noterliğe girişi ve meslekte yükselmeyi nesnel koşullara bağlamış ve dışardan üst sınıf noterliklere atanma olanağına yer bırakmamıştır. Noterlerin, yetenekli ve baaşrılı oldukları sürece meslekte ilerleme

314) id, 16.

315) id, 12.

316) Any. Mhk: 11-14, 25.2.1975, E: 37/K: 22 (13 AMKD 58, 132).

317) id, 132, 133.

umutlarını ayakta tutan bu atama düzeninin, mesleğin gelişmesi için olduğu kadar, kamu yararı bakımından da taşıdığı önem açıktır. —Noterlik mesleğinde yükselme konusunda sağlanmış bu **eşitliği değiştiren** bir yasal girişimin Anayasa'ya uygunluğundan söz edilebilmesi için, değişikliği **noterlik mesleği ve dolaylı olarak kamu yararı açısından haklı gösterecek nedenlerin** açıkça ortaya konulmasında zorunluluk vardır. —Oysa, yukarda değinildiği gibi, iptal konusu hükmün yasaya eklenmesinin gerekçesi olarak, yalnızca, Adalet Bakanlığı merkez kuruluşundaki **kimi sürtüşmeleri önlemeye** yardımcı olmaktan söz edilmektedir.— Adalet Bakanlığındaki 'sürtüşmelerin', **başka yasal ve yönetsel önlemlerle ortadan kaldırılmasının** olanak içinde bulunması bir yana, bu gerekçenin, Noterlik Yasasındaki atama düzeninin bozulmasını gerek noterlik mesleği, gerek kamu yararı açısından haklı gösterecek bir yönü yoktur. ...Böylece, iptali istenen hüküm, haklı bir nedene dayanmaksızın, noterliğe atanma yönünden kişiler arasında **eşitsizliğe** neden olmakta ve bir grup kişiye ayrıcalık tanımaktadır.³¹⁸

Görülüyor ki, 58 nci madde ve Anayasa Mahkemesi kararlarının koyduğu ilkeler, Türk Personel Yönetimi ve Hukuku'nda, memurluğa giriş, kalış, yükseliş ve ayrılıştaki, **"liyakat sistemini"**, daha önce yazdığımız ilkeleriyle kabul ve emretmiştir. Anayasa ve Anayasa Mahkemesi, liyakat sistemi içinde, alıntılar yaptığımız kararların zımnen belirttiği gibi, "görevin niteliği ve gereği" olmak, meslekte yükselmede eşitliği bozmamak ve dolayısıyla kamu yararına hizmet etmek koşuluyla, **kariyer ilkesi içinde** dışa açıklığa izin verdiği gibi; objektiflik, demokratiklik, eşitlik ilkelerine uyulmasını da buyurmaktadır. Olumsuzdan bakarak ifade ettiğimizde, Personel Yönetiminde, belki bir görevin **özel niteliği ve gereği** sayılamadığı takdirde, ayırımlar, sınırlamalar, koşullar, farklı muamele olanakları gibi değişik hükümleri, usulleri çözümleri ve ancak **belli** görevler için geçerli olabilecek yasakların, kayıtlamaların da genel ve istisnasız biçimde konmasını, liyakat sistemi ve bunu Türk Hukukunda Anayasal düzeyde dile getiren 58 nci madde reddetmekte, izin vermemektedir.

58'nci maddeyle ilgili açıklamaları tamamlarken, değinilmesi zorunlu bir nokta da, **Türk Anayasası'nın, liyakat sistemi içinde,**

318) Any. Mhk. 15.1.1980, E: 30/K: 2 (RG: 29.3.1980-16944/26).

sınırlı ölçüde ve belli postlara hasredilmek kaydıyla, **siyasal atamalar** olanak verip vermediği problemidir. Bu sorun, 58 nci maddede ve liyakat sistemiyle ilgili olduğu kadar, memurların siyasî partiler, politik ilişkiler, kısacası memur-siyaset ilişkisi meselesiyle de hayli bağlantılı olduğundan, bu konuyu ele almayı ve "liyakat sisteminde siyasal atamalar parantezi"nin cevabını ondan sonra vermeyi uygun görüyoruz.

(III.A.4) Memurun Siyasal Yansızlığı Konusu

Dördüncü temel taş olan, memurun siyasal yansızlığına ilişkin Anayasa hükümleri ile Anayasanın nasıl bir sistem geliştirmek istediğini araştıralım.

Anayasa, 105 nci maddesinin 2 nci fıkrasında, Bakanları, emri altındaki memurların eylem ve işlemlerinden "siyasal" sorumluluk sahibi yaparken, haliyle, bu hiyerarşik üstü, astlarının idarî faaliyetlerini plânlamaktan denetlemeğe, yönlendirmekten buyruk vermeğe, atamadan yaptırım uygulamağa kadar, "hiyerarşi yetkisi"nin tüm hukukî ve kanunî olanaklarıyla da donatmıştır. Salt bu maddeye dayanılarak veya Anayasanın başka maddeleri dikkate alınmıyarak düşünüldüğünde, sorun yoktur; çünkü 105 nci madde, Bakanla, siyasî atamalar yapma müsaadesi vermiştir denilebilir ve bu tez esas itibarıyla doğru da olur.

Ancak, 105 nci maddeyi çok iyi bilen Anayasa Yapıcısı, örneğin, 112 nci maddeyi, yani İdare Cihazının hukuken ayrı bir varlık olduğu ilkesini, 58 nci maddede liyakat ilkesini, 117 nci maddede kariyer ilkesini de koymuştur. Bununla yetinmemiş, siyasal sorumlu ve yetkili âmir Bakanın, hangi emirlerinin, memuru, hangi koşullar altında, ne ölçüde bağliıyacağını, hangi noktadan sonra geçersiz sayılacağını da, 125 nci maddede düzenlemiştir. O halde, Bakanın, 105 nci maddedeki sorumluluğu da, atama dâhil yetkileri de, bırakınız "Demokratik Hukuk Devleti"nin gereği olan kuralları, saydığımız bu hükümler ve ilkeler dairesinde düşünülebilir. Bu hükümlerle ilkeler, Bakanın bir takım yetkilerini kısıtlııyacağı gibi, bazılarını da kaldırır.

Temel yaklaşımı bu şekilde belirledikten sonra, Anayasanın, memurun politik ilişkilerine değinen ve ışık tutan maddelerine geçelim.

Anayasa, **68 nci maddesinde**, memurların TBMM üyeliği seçimlerine katılmaları için m.emurluktan çekilmesi gerekip gerekmediği meselesine, istifa etmeme kuralını koyup, istifayı istisna yaparken, yani bir takım memurların aynı zamanda hem memur, hem de siyasî aday olmasını uygun bulmadığını belirtirken, esas itibarıyla, "seçim güvenliği" açısından bakmıştır. Bu itibarla, Kanun Koyucuya, 68. maddeyle verilen direktif, seçimlerin serbest, yansız biçimde cereyanını etkileyecek mevkilerdeki memurların, etkilerini bertaraf etmek için, istifasız aday olabilme kuralı dışında tutulması olmuştur.

Bununla beraber, maddenin gerekçesiyle Kurucu Meclis'teki görüşmeler³¹⁹ incelendiğinde görülecektir ki, son fıkrada hakimlerin, subay, astsubay, askerî memurların çekilmesini önşart olarak buyururken, Anayasa Yapıcısı, seçim güvenliğine ilâveten, Ordu hizmetlerinin özellikleri, Ordu'nun siyasete karışmaması ve aynı şekilde bağımsız Yargı'nın özelliği ve siyaset dışı kalması düşünceleriyle hareket etmiştir. Bu nedenle, 68 nci maddeyle gerçekleştirilmek istenen kamu yararı, bir yanda seçim faaliyetlerinin serbest, güvenli, yansız biçimde geçmesi, öte yandan politik yaşamla memuriyetin aynı zamanda, aynı kişide birleşmesinin, gerek hizmetin işleyişi, gerekse İdare'nin yansızlığı konusunda yaratacağı varsayılan olumsuzlukları önlemektedir. Başka bir deyişle, 68/3-4'deki emir ve yasak, sadece seçim güvenliği endişesinin değil, ayrıca, son fıkrada anılanlarla, 3 ncü fıkrada tayin ve tesbiti Kanun Koyucuya —bu direktifler dairesinde— bırakılan memuriyetlerde bulunanları, kamuoyu önünde politik bakımdan "tam yansız", siyasî ilişkilerden bütünüyle uzak kamu görevlisi yapmak gereğinin de ifadesidir. Gündüz yargıç, vali; subay, genel müdür, öğretmen, polis, doktor, müfettiş, müsteşar, akşamları çalışma saati dışında ve tatil günleri amansız ve yanlı siyasî aday; Devletten hem yargıç, müsteşar, vali, subay, genel müdür, müfettiş, öğretmen, polis, doktor olarak aylık alan, hem de —aynı zamanda— belli bir siyasal görüşün, seçim kazanma amacıyla savunmasını, propagandasını yaparken, rakip partilere tüm gücüyle karşı çıkan, suçlayan, bunları meydan mitinglerinde, kahve sohbetlerinde, el ilân-

319) Bakınız, K. ÖZTÜRK : **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, 2362-2406 (İş Bankası Yayını, 1976).

larında, radyoda, televizyonda duyuran, adayı olduğu partinin ileri gelenleriyle yan yana, omuz omuza çalışan vali, yargıç, subay ve genel müdür ve diğerleri. Tekrar belirtelim ki, Anayasa, seçim güvenliğiyle birlikte, yukarda değindiğimiz özellikteki memuriyetleri de düşünerek **"bu görüntüyü"**, bunun, seçim yarışmasının sağlığı kadar, o memuriyetlerin, **o makamların** ve bütününüyle **İdare Cihazı'nın "yansızlığı" ve "güvenilirliği"** üzerindeki olumsuz etkilerini de dikkate alarak 68/3-4'ü sevketmiştir.

Ancak, 68 nci maddenin 3 ncü fıkrasına göre çekilme yasağına tabi tutulacak memuriyetler, **sadece seçim güvenliği** esas alınarak belirlenecektir; zaten Anayasa Yapıcısının ereği, madde gerekçesinde de açıkladığı gibi, "memurların aday olmalarını yok eden hükümleri önlemek ve parlamento hayatımızda Devlet hizmetlerinde edinilen tecrübelerin yer alabilmesini" sağlamaktır **denildiği takdirde**, üst ve orta kademe yönetici mevkilerdekiler dahil, memurların, istifa etmesine pek gerek kalmıyacaktır, yahut pek istisnaî hallerde istifa lüzumu ortaya çıkacaktır. Böylece, her kademedeki memurlar, siyasî hüviyetiyle memuriyet hüviyetini birlikte taşıyacak, yukarda çizdiğimiz ilginç tabloya, memur sıfatını da terk etmeden önseçim savaşımı vermesi yahut parti merkezi tarafından kontenjandan listeye alınması amacıyla yoğun girişim, gayret ve temaslarda bulunması, herhalde aday adayı olduğu partiye üye yazılmamakla beraber, bir ödentide bulunması da eklenecektir.

Liyakat sistemine, kariyer ve yansızlık ilkelerine ters düşmiyen, bağdaşabilir olan birinci yorumla; saydığımız üç ilkenin üçüne de açık-kesin surette aykırı bulunan ve siyasal kayırmacılığın gelişmesi için fevkalâde olanak sağlayan ikinci yorumdan hangisinin, Anayasanın ereğine ve mantığına uygun düştüğünü, 119 ncu maddeyle ilgili açıklamalarımızdan sonra tartışacağız.

Anayasa, **78 nci maddesinde**, TBMM üyeliğine seçilenlerin, **değil** memur, İdare Cihazı içinde başka statüde kamu görevlisi olmasını, hattâ ihalelere katılmasını yasaklamıştır. Bu madde, çok özgün bir noktayı düzenlediği izlenimini vermekteyse de, aslında, konumuz bakımından soruna açıklık getiren katkıda da bulunmuştur. Şöyle ki, madde gerekçesinde, bu hükmün amacının, TBMM üyelerini Hükümet karşısında tam bir bağımsızlığa sahip kılmak

olduğu belirtiliyorsa da; biz, bunun yanında, bu hükümle, İdare'nin korunması amacının da güdüldüğünü ekliyoruz. Anayasa, aynı zamanda, önemli kadroları, siyasî organların belli siyasal görüşün mensubu üyelerince işgal edilmiş, **tarafgir İdare'**ye olanak vermek, siyasal ödüne dayalı siyasal kayırmacılığın önünü daha baştan kesmek istemiştir. Bunu önlerken, İdarî kadroların, siyasî kişilerce doldurulmamasını, siyasî heyetlerle İdare'nin bütünleşmesi sürecine girilmemesini, İdare Cihazında, Bakana ilâveten siyasî kimlik sahibi başka kimselere yer verilmemesini, İdare-siyasal iktidar ilişkilerinde, özellikle siyasî personel atanmasında belli yolların kapatılmasını sağlamayı, hem de genelde böyle bir yaklaşımı onaylamadığını belirtmeyi amaçlamıştır.

Siyasî atamalar üzerinde fikir yürütürken, bu noktayı herhalde gözden uzak tutmamak gerekecektir.

Nihayet, konuyla nisbeten daha doğrudan ilgili hüküm olan **119 ncu maddeye** gelince, önce, Profesör Gözübüyük'ten bir alıntıda bulunalım:

"Bilindiği gibi, hükümet, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki çoğunluk partisinin genel siyasetini aksettirir. İktidarda bulunan siyasî parti, idare eliyle programını gerçekleştirir. Bütün bu durumlar gözönünde bulundurulunca, idarenin tarafsızlığından söz etmeye imkân kalmaz. İdarenin tarafsızlığı deyimini Anayasanın **119 ncu** maddesinde belirtildiği gibi, kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasında siyasî inançlarından dolayı herhangi bir ayırım yapmamaları şeklinde anlamak gerekir. Bu nedenle, idarenin tarafsızlığı yerine, '**idarenin objektifliği**' deyiminin kullanılması ileri sürülmüştür."³²⁰

119 ncu madde böyle okununca, sadece bir kısmı, yani, memurların, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasında siyasî

320) A. Ş. GÖZÜBÜYÜK : **Türkiye'nin İdarî Yapısı**, 4 (S Yayını 4. bası, 1974); "İdare... farklı parti ve akımlara mensup olanlara karşı **objektif** davranmak zorundadır. Bu zorunluk idarî personeli siyasî partilere üye olmaktan alıkoyan **Anayasa kuralı (m. 119)**...nin dolaylı bir gereğidir. İdarenin tarafsızlığı görüşü sadece bu ölçüde doğru bir anlam taşır. Dolayısıyla durumu, **idarenin objektifliği** şeklinde tanımlamak daha doğru olur." BALTA: n. 141, 79.

kanaatlarından dolayı herhangi bir ayırım yapmaması yasağı ifade edilmiş olunur; ve memurun "yansız ve objektif" davranması buyruğunu içerir. Fakat, maddenin daha önce koyduğu bir yasak vardır ve bizim üzerinde durduğumuz konu bakımından daha önemlidir. Maddeye göre, memurlar, siyasî partilere üye olamazlar. Neden, niçin; ve bu yasağın metninin gerisinde asıl engellenmek istenen nedir?

Madde, **Temsilciler Meclisinde** görüşülürken, Komisyon Sözcüsü Güneş, soruyu şöyle yanıtlıyor: "(Memurlar ve) küçük ölçüde de olsa, bir müessesede tamamen veya kısmen **karar alma** yetkisine sahip olan şahıslar hiç bir siyasî partiye giremeyeceklerdir. ...Fabrika müdürleri, fabrika hakkında karar alması itibariyle işletme müdürleri, müdür muavinleri giremeyeceklerdir. ...Kanaatimize göre, **Türkiye'de partizanlığın sebebi**, işçilerin veya bu statüde bulunanların siyasî partilere girmesinden değil, **idarecilerin siyasî partilere girmesinden** doğmuştur. Bir kere müessese müdürleri ve memurları, iktidar partisine girmeye mecbur kalarak, **müesseseye siyasî bir ruh** veriyorlar. ...Biz bu bakımdan **partizanlığı başından kurutmak** istiyoruz. ... Biz bir fabrikada işçiler üzerinde **müessir olabilecek şahsın** siyasî partilere girmesini menetmek üzere bu ibareyi koyduk."³²¹

Maddenin Gerekçesi de, Anayasa Yapıcısının amacını, kasdını, yasağın nedeniyle kapsamını açıklıyan ve görüşmelerle doğrulanan dikkate değer bir cümleyle, yukardaki soruyu yanıtlamaktadır. Gerekçede, "Çok partili demokratik bir siyasî hayat tarzını kabul eden memleketimizde son on yıllık tatbikat(ın) kamu hizmetleri görevlilerinin **siyasî partiler karşısında tam tarafsızlığının** bir Anayasa teminatına bağlanmasını lüzumlu"³²² kıldığı vurgulanmıştır.

O halde, **Anayasa, memurların siyasî partilere girmesini yasaklarken, aslında, politikanın ve partizanlığın İdare'ye girmesini önlemek** istemiştir. Daha doğru deyişle, özellikle kurum personeli üzerinde yönetsel etkisi bulunan memurların, partilerle organik ilişki kursun kurmasını, kurumlarını ve asllarını politikanın, partizanlığın dışında tutmayacağını varsaymıştır. Önemli saydığımızdan

321) ÖZTÜRK : n. 319, 3224, 3228-3229, 3239.

322) id, 3222.

yineliyelim, Anayasa Yapıcısına, **partilere üyelik yasağını koyduran neden**, memurun, bir siyasî partiye yazılması, çalışması, yönetimine katılmasından önce, "partisel ilişki" yüzünden, siyasî hayatla memurluk hayatını karıştırmaması, **parti politikacılığını, partizanlığı İdare cihazına taşıması**, idarî görevini partizan yaklaşım içinde yapmasıdır. Anayasa, Gerekçesinde üstüne basarak söylediği gibi, "siyasal partiler karşısında **tam tarafsız** memurlar" istemektedir. Bunun gerçekleşmesi için, Anayasa, **aksi yöndeki tüm yolları kapatma** cihetine gitmiştir. Bu yollar arasında, memurun siyasî partilerle ilişki kurması, yanlısı olması kadar, siyasal iktidarın da, memurlara, memurluğa ve İdare Cihazına siyasal yanlılıkla yaklaşması, yani tarafsızlığı bozucu davranışların **her iki yönden** gelmesi olanağını da, böylece sadece birini değil, her ikisini de Anayasa reddetmiştir.

Böylece, 119 ncu maddenin iki buyruğunu birlikte okuyunca, siyasî bakımdan **belli bir partiyle** organik bağı ya da yandaşı sayılabacak ilişkisi bulunmayan ve işlemlerinde kişilerin ve kendisinin siyasal görüşüne göre ayırım yapmayan "yansız ve objektif" memurlardan oluşan İdare Cihazı ortaya çıkmaktadır. **Anayasa Yapıcısı**, geçmiş derslerden yararlanarak, gayet gerçekçi yaklaşımla **gözlemini ve tercihini** yapmıştır: Nerede ve ne zaman, Kurumların yönetici mevkiindeki memurlar, politize oluyorlar veya ediliyorlar, belli yoğunluğun üstünde siyasal ilgi ve ilişki içine giriyorlar ya da sokuluyorlar, o zaman bu ilgi ve ilişkinin doğal uzantısı, yansımaları ve gereği olan siyasallaşmayı, hatâ orada duramayan partizanlaşmayı, memur alımından, günlük işlemlere kadar yayıyorlar. Bu itibarla, tercih, politika dışı, yansız, objektif kadroların oluşturulması ve İdare Cihazının bu nitelikteki memurlar eliyle yönetilmesi, politik yanlılığın İdarede saf dışı edilmesidir. Yukardaki açıklamalara göre politik renk, politik resmî-gayriresmî ilişki, 119 ncu maddenin kelimeleriyle ifade edersek, özellikle üst düzeyde yönetim ve denetim görevlerine getirilmek yerine, tam aksine, buralardan alınmak için gerekli ve yeterli sebep olabilir.

Anayasanın nazarından, İdare Cihazına, idare faaliyetine politika karıştırılması, yansızlık kuralının çiğnenmesi, unutmuyalım ki, bir daha alınmamak üzere memurluktan ihraç cezasıyla müeyyidelendirilecek kadar istenmiyen, reddolunan bir davranıştır.

Böylece, Anayasanın konumuzla ilgili hükümlerinin teker teker ele alınmasını tamamladık. Şu anda yapılması gereken, 119 ncu maddenin mutlak ve müeyyideli tavrı ile 63 ncü maddenin 3. fıkrasının, aksine, liberal, serbest tavrını **birlikte** ele alarak Anayasanın, memurların siyasal yansızlığı hakkında ne gibi kurallar getirdiğini araştıralım, tartışalım...

119 ncu maddenin, memurların siyasî partilere üye olmasını bile yasaklarken, 68/3'ün, kaideten memurların memurken siyasal seçimlere serbestçe katılmasına izin vermesi arasında, birinin reddettiğini, ötekinin geri getirdiği şeklindeki bir tutarsızlık, çelişki olduğu açık. Hele, istifa şartını, "seçim güvenliği" haline inhisar ettirmesi, meseleyi daha da karıştırıyor. Birisi, memurlukla siyasal-partici ilişkiyi şiddetle men ederken ve bunu yansızlığın vazgeçilmez koşulu sayarken; öteki, memura, partiye üye yazılmaktan öte bir olay olan, siyasal seçimlerde **parti listesinden siyasal savaşım** yapma olanağı veriyor ve memurlukla adaylığın içtima etmemesini, madde metnine göre, sadece seçim güvenliği bakımından bir sakınca görürse yasaklıyor.

119 ve 68/3-4'ün gerekçeleriyle müzakerelerine dönüp baktığımızda, yasakları ve serbestlikleri koyarken, aşağıdaki üç gayenin izlendiği görülüyor:

"Memurların siyasî partiler karşısında tam tarafsızlığının sağlanıp Anayasa güvencesine bağlanması ve bunun için siyasî partilere üyelik yasağı" (Md. 119).

"Memurların aday olmalarını yok eden hükümleri önlemek ve Parlâmento hayatımızda Devlet hizmetlerinde edinilen tecrübelerin yer alabilmesini sağlamak ve bunun için istifa etmeme kuralı" (Md. 68/3).

"Ordunun, yargıçların hizmetlerinin özelliği nedeniyle, siyasete karışmaması, bu kurumlarla mensuplarının siyasî faaliyet dışı tutulması ve bunun için çekilme zorunluluğu" (Md. 68/4).

"Seçim güvenliğinin korunması ve bunun için istifa gereği" (Md. 68/3).

Bu dört gayeye ve getirdikleri hükümlere **eşit ağırlık** verildiği takdirde, nasıl bir manzarayla karşı karşıya gelineceğini hatırlamakta yarar vardır.

Görelim :

Bir memur, özellikle İdare'deki hayatının deneyimlerinden Parlâmentoyu da yararlandırması istendiği için, herhalde ilk dört derecede önemli yönetim ve denetim görevlerindeki bir memur (müsteşar, vali, elçi, genel müdür, daire başkanı ve bunların yardımcıları, bölge müdürü, teftiş hey'eti başkanı, kaymakam, mülkiye müfettişi, emniyet mensubu, işletme müdürü gibi) seçim güvenliğini etkilemediği takdirde, memurluktan çekilmeden aday olabilecektir.

Böylece, bu zat, **hem resmen memurdur, görevi başındadır**, kararlar vermektedir, işlemler yapmaktadır, özetle Kamu gücünü kullanmayı sürdürmektedir **ve siyasî partilere de üye olamaz**; fakat, ayrıca ve **aynı zamanda**, takriben dört-beş ay süreyle, **adaydır**, % 98 ihtimalle bir partinin listesinden adaydır ve bu yüzden ya ilçe düzeyinde partililik yaparak, parti delegeleriyle ilişkilerini geliştirip çetin önseçim ve benzeri **aday adaylığı savaşımı** verecektir; ya da parti genel merkez kontenjanından listede uygun bir yere girebilmek için **partinin yüksek** yöneticileriyle yoğun ilişki kuracaktır. Her ikisinde de, listeye girmeyi başardıktan sonra, mecburen ve mantıken, köy köy, semt semt, kahve kahve, meydan meydan, sırasında radyolu televizyonlu, el ilânlı, broşürlü **seçim kampanyası** yapacaktır ve **bu esnada hep memurdur**. Ama, en koyu, en yanlı, en sert, **en somut, en doğrudan biçimde partili siyasî faaliyetin** de derinliklerindedir, **hep "bizim parti" diye konuşan, "tam tarafsız" memurdur**.

Unutmıyalım ki, adaylığını koymıyan bir memur için, saydığımız parti faaliyetlerine katılma, yansızlığın açık-kesin ihlâli olduğundan, yasaktır da, hem disiplin, hem seçim suçudur da.

Çözüme ulaşmak için, yukardaki tabloyu çizdikten sonra bazı soruların da sorulması yararlı olacaktır.

"Partinin resmî adayı, listedeki" memur, siyasal yarışmanın ferden adaylar değil, partiler ve listeleri arasında cereyan ettiği demokrasimizde, adaylık ve seçim faaliyetlerini, parti içi ilişkilerini, partiye resmen üye olmadan mı yürütecektir; yoksa, hukuken ve mantıken bu şahsın partiye üye yazılması da gerekmez mi?

Az önceki partili siyasî mücadele dönemi, dört-beş ay süreceğinden, memur, yıllık iznini kullansa bile, görevine ve siyasal savaşıma vakti nasıl bulacaktır; görevle kampanyayı aynı zamanda birlikte mi yürütecektir; yoksa, hukuken ve mantıken, siyasal mücadelesi boyunca görevinden af mı edilecek, özel izinli mi sayılacak, böylece tüm vaktini siyasî faaliyetlerine mi ayıracaktır?

Ve, bir yanda memurun partiye mücerret üye sayılmasını yansızlığın ihlâlinin, tarafgirliğinin tartışmasız, kesin kanıtı kabul ederek, kamu görevinden temelli çıkartma cezasına çarptırıp; bunun yanında, adaylık veya seçim girişimlerinde başarısızlığa uğrıyarak çaresiz memuriyette kalan memuru, siyasal yansızlığına gölge bile düşmemiş gibi görevine devam ettirirken, **“Anayasanın gerçekten önlemek istediği türden** siyasal yansızlığın ihlâli hareketinde hangi memur bulunmuştur” sorusuna, “sadece partiye yazılmakla yetinen” diye cevap verip, ötekinin yansızlığını muhafaza ettiği mi ileri sürülecektir; ve bu yanıt gerçeği ne kadar yansıtacaktır?

Kaldı ki, bir memurun, o ilin valisi, emniyet müdürü, İçişleri Bakanlığı müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü gibi mülkî idare ve kolluk âmirleri hariç, yüksek memurun dahi, örneğin Maliye Bakanlığı müsteşarının yahut Etibank Genel Müdürünün, **seçim yasaklarını çiğnemedi, seçim suçu işlemeyen**, mücerret memur olması seçim güvenliğini nasıl bozar, ne ölçüde bozar; yoksa sorun, aslında, seçim güvenliği değil de, yansız İdare sorunu mudur?

Memurlukla seçim güvenliğinin çatıştığı durumlarda, güvenlik üstün tutulup memurun çekilmesi şart koşulduğuna göre, Parlementoya istifasız girmesi istenen yüksek memurlar, mantıken, güvenliği bozma olanağı ve olasılığı en yüksek memur dilimi olduğundan, istifa şartı bunlar için —madde 68 emrince— daha çok geçerli değil midir; ve bu memurların mevkileri ile seçim güvenliğine etkileri nedeniyle zaten istifası gerekeceğinden, artık 68 nci maddenin istifasız seçime katılma hükmü, varlık sebebini, işlev ve anlamını kaybetmiş duruma düşmiyecek midir?

Madde 68/3’ün istifa zorunluluğunun kapsamı, sadece seçim güvenliğinden yola çıkılarak çizildiğinde, özellikle üst kademe yönetim ve denetim görevinde bulunan memurların, seçimlere istifasız katıldığında, içine girmek zorunda kalacağı açıkladığımız

türde ve yoğunlukta **parti ilişkilerinin**, gerek adaylık öncesi, gerekse adaylık sonrası memuriyete devam dönemlerinde, tüm mesleğine, ilişkilerine, yetki kullanımına, işlemlerine yansımaları, kendisinin bilinçaltı ve bilinçüstü siyasî partici düşünceler ve hesaplarla harekete yönelmesi ihtimali, aksi ihtimalden çok daha yüksek değil midir?

Bu yüzden **"tam tarafsız"** tutulması buyurulan İdare Cihazı'nın tepelerinde, **"tam partili"** yüksek memurlar yer alacağından, sonunda, 68/3 ün asıl sorunu, seçim güvenliği ve adaylık halinde memurluktan çekilme sorunu olmaktan çıkıp, son tahlilde, özde, **"tam yansız İdare'den, fiilen ve resmen politize olmuş çeşitli partilerden memurları barındıran yanlı İdare'ye geçiş"** sorununa dönüşmüş değil midir? Bu nedenle, 68/3 ile 119 arasında kopmaz bir bağ yok mudur?

Tarafsız olması tartışılmıyan İdare Cihazı'nda da, yargıçlar ve subaylarda olduğu gibi, mevki ve görevlerinin özelliği icabı, siyasal ilişkilere girerken, siyasal hayata adım atarken, tercihini bu yolda kullanırken, yansızlığa gölge düşmemesi için çekilmesi mutlaka gereken memurlar yok mudur; varsa hangileridir?

Buraya kadar yazdıklarımızla sunmaya çalıştığımız ikilemin (dilemma) çözümünde şöyle bir muhakeme izliyoruz.

Memurların hukukî rejimi konusunda **Anayasanın** koyduğu **kesin nirengi noktaları** bellidir; Liyakat sistemi bütünü içinde, kariyer ilkesi ve siyasal yansızlık. İstisnalar dahi, bu ana çerçeveye esas alınarak yorumlanırken; anılan iki maddenin ayrı ayrı gerçekleştirmek istedikleri ve birbiriyle çelişen amaçlarını, Anayasanın çizdiği bu çerçeve dahilinde ve esas amacı istikametinde dengelemek gerekecektir.

Probleme böyle yaklaşıncaya, bir numaralı mevkii, kuşkusuz, siyasî partiler ve faaliyetler karşısında tam tarafsızlığı sağlanmış memurlar ve İdare Cihazı ile İdarenin ve memurların aktif politikadan, aktif parti ilişkisinden uzak kalması, kamuoyunun nazarında tarafsızlığını ve güvenilirliğini kaybetmiş İdare görüntüsünün doğmaması zorunluluğu teşkil edecektir. Diğer amaçlarla, çekilmemenin kural olmasını ve çekilmenin tek nedeninin seçim güvenliğinden ibaret bulunmasını öngören 68/3 hükmü, buna göre biçim-

lenecektir. Aksi halde, 68/4'deki istifa zorunluluğunun yansızlığı ifade eden varlık sebebini de gözden uzak tutup, sırf seçim güvenliği ölçütünden yola çıkıldığında, tekrar yukardaki ikileme varılacak; ya da ikilem, Anayasa güvencesi altına alınmak istenen yansızlığın reddi ve aktif parti ilişkilerinin memurun meslek hayatına siyasal, hattâ partizan etkilerin İdare'ye hızla ve yoğun ölçüde girmesi şeklinde çözülecektir ki, bu takdirde liyakat sisteminde de, kariyer ilkesinden de bahse imkân kalmıyacaktır. Memurların siyasete atılması teşvik edilip kolaylaştırılmak istenirken, maliyeti, İdarenin partizanlaşması olacaktır ki, Anayasa Yapıcısı'nın böyle bir şeyi amaçladığını söylemek çok güçtür.

Binaenaleyh, kişisel bakışımız ve çözümümüz, 68/4'ün gerekçesinden de bir köprü olarak yararlanarak, TC. İdare Cihazı'nda yer alan kurumlardaki memurlardan, memurluktan çekilmeden seçimlerde adaylığını koyarak aktif siyasal parti faaliyetine girişi, İdare'nin 119'da vurgulanan siyasal yansızlığını ihlâl edecek makam ve görevlerde bulunan memurların, istifa etmeden seçimlere katılamıyacağı merkezindedir. Bu suretle, 68 nci maddenin metnindeki seçim güvenliği ölçütünü, hem 4 ncü fıkrasının gerisindeki, hem de Anayasanın genelindeki, özündeki, memurların ve İdare'nin tam tarafsızlığı temel ilkesiyle birlikte okuyarak; istifa etmeden seçimlere katılma kuralı dışında kalanların, yani aday olabilmek için —yargıçlarla subaylar gibi— herhalde çekilmek zorunda bulunan memurların başında, yüksek kademe yönetim ve denetim mevkilerindeki memurların geldiğini belirtiyoruz.

Kaldı ki, geniş anlamda alındığında ve 68/4 ile birleştirildiğinde, **"seçim güvenliği"** kavramının aslında, arkalarına resmî sıfatlarının katkısını da alarak yarışan insanların bulunmamasını, seçimde İdare'nin belli bir siyasî partinin yanında ya da karşısındaymış izleniminin doğmamasını, yansızlığının korunmasını da içerdiğini ekliyoruz.

Ayrıca, bu vesileyle hatırlıyalım ki, Anayasa, 120 nci maddesinde, siyasî partilere üyelik yasağını, memurların çok özel bir kategorisini teşkil eden üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarını için kaldırırken bile, bunların parti genel merkezi dışında yönetim görevi alamıyacağı şartını koyarak belli ölçülerde kayıtlamak ihtiyacını duyuyor; 1971'de, 119'ncü maddenin istisnası olan bu

ayrıcalığı da sona erdirerek, siyasî partilere girme ve memuriyet sırasında siyasî faaliyette bulunma yasağını Anayasanın mutlak bir kuralı yapıyordu.

(III.A.5) Anayasaya Göre Siyasal Atamalar Sorunu

(III.A.5.a) Hukuken Böyle Bir Sorun Olamaz

Türk Hukukunda siyasal atamalar, yani yüksek kademe yöneticilik mevkilerine politik nitelik verilmesi konusunda, Anayasa-daki ilgili hükümleri gördükten sonra, **1968 yılında**, TODAİE tarafından yapılan **ankete** gelen cevapları da bilmekte yarar vardır. Anayasa ve İdare Hukuku profesörleriyle yüksek yöneticilere yöneltilen “Türk İdaresinde politik nitelikte yüksek kademe yöneticilik mevkileri ihdas edilmeli midir” sorusuna, problemi ele alış tarzına göre değişik gerekçelerle farklı cevaplar verilmekle³²³ beraber; meselenin sosyo-politik’den önce **hukukî yanı** bulunduğunu, hattâ bunun bir **Anayasa sorunu** olduğunu hatırlatan **tek kişi, Profesör Duran** olmuştur; ve tamamen katıldığımız şu **açıklama-uyarıda** bulunmuştur :

“T.C. Anayasası’nın en önemli ve temel dayanağını teşkil eden, **‘İdarenin tarafsızlığı ve kararlılığı’** ilkesi ve bunun bir ifadesi olan 117’nci maddesinin ‘Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür’ yolundaki **âmir hükmü** ortada iken;’ Türk İdaresinde politik nitelikte yüksek kademe yöneticilik mevkileri ihdas edilmeli midir?’ sorusu **değil, ‘...ihdas edilebilir mi?’ sorusunun dahi konulması ve tartışılması şöyle dursun, hatıra gelmesi bile caiz ve mümkün olmaz.** — Çünkü, örnek olarak gösterilen müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, valilik ve elçilik gibi kamu görevlerinden bir kısmı bugün istisnaî memuriyetler sayılmış olmasına rağmen, bunlar aslında Devletin genel idare esaslarına

323) C. TUTUM : Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir? 1/3-4 AİD, 169-171 (1968); Bakınız: Duran, Gölhan, Gümüslü, Karamızrak, Onaran, Onat, Payaslıoğlu, Tüten, Soysal, Yavuz’un yanıtları için 1/1 AİD 74-83 (1968); Torun, Özmen, Açıkalın için 1/2 AİD 114-118 (1968).

göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin aslî ve sürekli görevleri bulunduğundan; Anayasanın mezkûr hükmü gereğince, bir **kariyer teşkil eden teminatlı memurlar eliyle** görölmek lâzım gelir. Aksini mü-lâhaza ve kabul etmek, Türk İdaresini siyasîleştirmeğe ve hattâ **'partileştirmeğe'** kadar götürür ki, böyle bir sonuç ve durum **'İda-renin tarafsızlığı ve kararlılığı'** ilkesiyle asla bağdaşmaz. — Bu itibarla, **Türk Anayasa sistemini değiştirmeden ve hattâ altüst etmeden** 'Türk İdaresinde politik nitelikte yüksek kademe yöneticilik mevkileri ihdas edilmesi' **tasavvur ve tecviz olunamaz**. Türkiye'nin yakın tarihte çok partili demokrasi rejimi altında geçirdiği **'partizan idare'** tecrübesi gözönünde tutulursa; Anayasa sisteminde böyle-sine bir tebdilin **politik bakımdan da** tavsiyeye ve temenniye şayan olmadığı teslim edilmek gerekir."³²⁴

Tekrar belirtelim, yukardaki hukukî tahlilinin her kelimesini paylaştıktan sonra ve bu fevkalâde sağlam Anayasal zeminden yola çıkıp, gene Anayasa açısından meseleye bakmağa devam ederek; Anayasa Mahkemesi'nin de, müsteşar, müsteşar muavini, daire başkanı ve muavini, genel müdür ve yardımcısını, "Devletin aslî ve sürekli görevlerini, genel idare kuralları uyarınca yapan"³²⁵ kimseler saydığına da dikkati çektikten sonra, siyasal postlar ve atamalar konusundaki **görüşümüzü**, Duran'ın yanıtını, bir adım daha ileri götürmek suretiyle, şöyle açıklayabiliriz.

Madem ki, Anayasa Yapıcısı, kariyer ilkesiyle, liyakat siste-minin, **"memurluğun"** temel taşları yaptıktan başka; hangi görev-lerin "memurlar" eliyle görüleceğini de belirtmiş ve particiliğin, yanlış siyasal etkinin İdare'ye ve memurluk mesleğine sirayetini de yasaklamıştır; o halde, **Türk İdare Cihazı'nda**, genel idare esas-larına göre yürütölüp aslî ve sürekli görev niteliği taşıyan —yani müsteşardan itibaren aşağıya doğru— makamlara, hem memur sta-tüsü dışında bir statü verilemez, hem de siyasal saikli, siyasal espi-rili atama yapılamaz.

Ana çerçeveyi böylece çizdikten sonra, birinci adımı atarak, "istisnaî memuriyetler" konusuna geliyoruz.

324) DURAN : n. 305, 74.

325) Any. Mhk: 23-25.10.1969, E: 41/K: 57 (8 AMKD 18, 58).

(III.A.5.b) İstisnaî Memuriyetler

İstisnaî memuriyetler, ne liyakat sisteminin, ne de Anayasanın reddettiği bir kurumdur. Haliyle, her Devlette, atanma koşulları farklı, statüsü belli noktalarda değişik bir takım memuriyetler olacaktır. Yeter ki, bu farklılıklar, temel kuralları ihlâl eden türde ve boyutlarda olmasın. İşte, istisnaî memuriyetler, aslında memurluğa **dışardan tayin** yolunu açan, **memur statüsü içinde** formüldür; yahut kariyer içinde, özel ve farklı nitelik arıyan görevlere uyan memurları getirme, genç yetenekleri değerlendirme, yönetime belli bir esneklik kazandırma yöntemidir. Fakat, yapılacak atamalarda, ölçüt, bütün “memur” atamalarında olduğu gibi, gene “o görevin aradığı nitelikler”, yani “**meslekî liyakat**” ile, “**yönetmel ihtiyacı**”, olacaktır. Aksi deyişle, istisnaî memuriyetler de, Anayasanın “memur” olarak tanımladığı “bütün”ün bir parçası olduğundan, bu kategoriye hangi memuriyetlerin gireceğini ve atama koşullarını saptar, atama işlemlerini gerçekleştirirken, “siyasal nitelik” veya “**siyasal liyakat**” ölçüt yapılamıyacaktır. Hizmetin ve görevin gereği olabilecek ve bu çerçeve içinde, atamaya yetkili makama daha geniş takdir yetkisi tanıyacak farklı hükümler konacaktır; fakat, “**siyasal nitelikler**” hariç. ...İstisnaî memuriyetlere, siyasal mülâhazalarla tayin, Anayasa Yapıcısı’nın T.C. İdareci ve memurları için açıkça ilân ettiği kesin yasağı çiğnemek demektir. Bu nedenlerle, **istisnaî memuriyetler kurumu**, İdare Cihazı içinde, politik nitelikte yöneticilerin atanmasına (**politik atamalara**) olanak veren bir **vasıta değildir**. Bu Anayasa yürürlükte kaldığı sürece, başta valilerle elçiler gelmek üzere, Anayasanın 117’nci maddesindeki tanıma kesinlikle giren memurların, istisnaî memuriyet kategorisine ithalini, kimliğini ve statüsünü açıklarken, gerekçe olarak, bunların, “siyasal” niteliklerinin ağır bastığı ileri sürmek, geçersiz bir esasa dayanmak sayılacaktır. Çünkü, tekrarlıyalım ki, istisnaî memuriyetler adlı kurum, T.C. Anayasa sisteminde sadece “yönetmel ihtiyacı”nın zorunlu kılacağı nedenlerle, ölçüde ve koşullarla mümkündür³²⁶.

326) “İstisnaî memurluklar belli **siyasal ve yönetmel** nedenlerle ana personel rejiminden ayrık tutulan ve özellik taşıyan memurluklardır. Kamu kesiminde bazı görevlerin siyasal ve yönetmel açıdan özel durumları vardır. Bu tür görevlere atanacak kimselerin seçiminde **siyasal ve kişisel**

Danıştay da, istisnaî memurluklara dahil olsun olmasın, yüksek yönetici memurların tayin, nakil, görevden alma, merkeze alma, emekliye sevk işlemlerinde, Hükümetlerin ve Bakanların, **özde tamamen politik ve sübjektif** nedenlere dayalı tasarruflarını savunmak amacıyla **"mutlak takdir yetkisi"** ya da **"yüksek memurlar teorisi"** adıyla ileri sürdükleri tezlere kat'iyen itibar etmemiştir³²⁷. Danıştay, vali, KİT ve Katma Bütçeli kurum genel müdürleri, Yönetim Kurulu üyeleri, TRT Genel Müdürü gibi yüksek memurların, ki çoğunluğu istisnaî memur statüsündedir, işlemlerinde, **"değişen iktidarın siyasetine uygun formasyonda olmamak"** veya başarılı hükümet olabilmek için **"paralel görüşte yüksek yöneticilerle birlikte çalışmak zorunluluğu"**, kamu hizmetlerinin verimli ve etkin işlemlerini sağlamak amacıyla, **"kilit mevkileri işgal eden personelin, siyasî kadro ile aynı felsefeyi paylaşması gereği"** şeklinde ifade edilip, aslında büyük ölçüde politik ve sübjektif nedenlerden kaynaklanan gerekçeleri de geçerli ve yeterli saymamıştır. Böylece, Danıştay, **"siyasal lüzum"** yerine **"yönetmel lüzum"** bulunup bulunmadığını ayrıntılarıyla araştırıp, yüksek memurun, yönetsel ve meslekî bakımdan başarısını, liyakatini kıstas almakta, bu ölçütlere göre titizlikle değerlendirip karar vermektedir. Bizim için önemli olan nokta, Danıştay'ın da, T.C. İdaresinde ve istisnaî memurluk müessesesinde, siyasal nitelikli makamların ola-

takdir unsuru ağır basar. Bunun nedeni, bu görevlerin hükümet politikasının oluşturulmasında doğrudan doğruya rol almalarıdır. Bu tür görevlilerin bulundukları mevkilere 'duyarlı mevkiler' de denir. Valilik, elçilik, millî güvenlik hizmetleri buna bir örnektir. Bu kimselerin siyasal karar organlarının güvenini taşımaları zorunludur." C. TUTUM : Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık, 9/4 AİD 16 (1976); Acaba, istisnaî memuriyetlerin gerçek ve geçerli nedeni siyasal etmenler midir? Eğer öyle ise, müsteşar, müsteşar muavini, genel ve katma bütçeli kurumların genel müdürleri ve yardımcıları, kurul başkanları ve üyeleri neden listenin dışında tutulmuştur (id, 17); "Şimdi, bizdeki 'istisnaî memuriyet'e bakınız. Göreceksiniz ki, bunlar **az çok** 'politik' bir renk taşır. ...Fakat Devlet, bu memuriyetlerin 'politik' etkinlikleri olabileceğini düşünerek bu tür 'istisnaîlikleri' yaratmış" tır. ÖZYÖRÜK : n. 154, 117; Kanımızca, vali ve elçi dahil, istisnaî memuriyetler kategorisinin çerçevesini çizirken, yinelileyelim ki, Anayasaya göre geçerli tek ölçüt vardır: "Siyasal değil, kesinlikle yönetsel ihtiyaç".

327) DURAN : Yüksek Memurların Yargı Yolu İle Korunması, **ABADAN'a Armağan**, 296, 318 (AÜSBF Yayını, 1969).

miyacağını, siyasal atamaların yapılamıyacağını kesin ve ısrarlı dille ortaya koymasıştır.

Dikkatleri çeken cihet, Danıştay'ın, yukarda belirttiğimiz görüşünü açıklarken, bir takım kesin nirengi noktalarını, fevkalâde net anlaşılır uygulanır biçimde ifade etmiş olmasıdır ki, bazılarını aktaralım:

“İdare’ye tanınan selahiyeti mutlak ve hudutsuz kabul etme-ğe **Anayasa hükümleri** muvacehesinde imkân bulunmamakta ve İdare’nin bu yoldaki tasarrufunun, **amme hizmetinin** lâıykı vechile ifa edilmemesini gerektiren (haklı) bir **sebebe** dayanması icabetmektedir.”³²⁸

“Dâvacının görevden alınması yolundaki işlemin **kamu yararı**-na uygun olup olmadığı... başka bir deyimle (dâvacı genel müdürün) Kurumu İdaresinin, **Kurumun gayesine** uygun olup olmadığıнын, bu konuda **başarılı** bulunup bulunmadığının araştırılmasıyla mümkündür. ... (Dâvacının) **idarî tutum** ve davranış bakımından da görevden alınmasını gerektirecek **başkaca** bir sebep bulunmadığı anlaşıldığından”³²⁹

Valinin, “hangi **işin ifası** için merkez emrine alındığı belirtilmemiş olduğu gibi, savunmalarında da bu husus açıklanmamıştır.”; ayrıca valilikten merkez emrine alma işleminin “**objektif sebeplere** dayanması gereklidir.”³³⁰

- 328) Dş. 5. D : 1.2.1967, E: 333/K: 361 (id, 303); ve, örneğin, Dş. DDK: 19.4.1974, E: 135/K: 456 (16-17 DD 129-134); Dş. 5. D: 8.12.1965, E: 3756/K: 8053 (22-23 DD 246-247); Dş. DDK: 15.10.1976, E: 351/K: 210 (26-27 DD 171-175); “İdareye tanınan takdir yetkisi mutlak ve hudutsuz olmayıp kamu hizmetinin kamu yararına **en etkin ve verimli** bir şekilde yürütülmesi maksadına yönelik bulunmaktadır. İdare, kendisine tanınan bu takdir yetkisini kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kullanırken bile, kanunların kişilere hak tanıyan ve memurlara teminat getiren hükümlerine aykırı işlem uygulayamıyacağı gibi...” Dş. DDK : 4.6.1976, E: 340/K: 170 (24-25 DD 130).
- 329) Dş. DDK: 16.6.1967, E: 170/K: 673 (115-118 Danıştay Kararlar Dergisi 99-109; “Dâva dosyasının ve ...Raporunun **incelenmesinden** dâvacının görevinden alınması için yeterli sebebin varlığı anlaşılmakla” Dş. DDK: 30.3.1979, E: 762/K: 130 (9 İdarî Yargı 40).
- 330) Dş. DDK: 25.11.1966, E: 701/K: 1569 (107-110 Danıştay Kararlar Dergisi 145-149); Dş. DDK: 23.2.1968, E: 466/K: 218 (DURAN: n. 327, 327).

Genel Müdürün "başında bulunduğu ortaklığın **her yönüyle gelişmesini sağladığı...** bir başarısızlık isnadında bulunmak da mümkün değildir."³³¹

Dâvacının, bakanların, özellikle **ilgili bakanın** nazarında, Yüksek Plânlama Kurulunda ve başkaca resmî toplantılarda, yirmi milyar sermayeli kuruluşu yönetecek yeteneğe sahip olmadığı **kanaatini yarattığı** "iddiasını **doğrularıp saptıyabilmek** yönünden (dâvalı) hiç bir kanıt göstermemiş ve bir tek belge bile getirememiştir."³³²

"Dâvacının görevden alınmasına sebep olarak gösterilen hususların görevden alınma için **yeterli sayılıp sayılamıyacağı** hususunun tesbiti..."³³³

Son olarak dâvalı savunmalarında gösterilen sebeplerden³³⁴ konumuzla, yani siyasal nedenlerle doğrudan ilgili iki karardan alıntılar yaparak, Danıştay'ın bakış ve yaklaşımını tamamlıyalım:

Müsteşarlıktan alınan dâvacının **iktidar değişmesi** üzerine, "hizmete devamında sakıncanın neye göre saptandığı, kamu hizmetini aksatacak olumsuz ne gibi davranışları olduğu ve Bakan ile hangi konularda uyuşmazlık içerisinde bulunduğu sorulmuş; ara kararına, **Bakanın kendi politikasını uygularken karar merciindeki yardımcılarını seçmek zorunda olduğu** ve dâvacı ile görüş birliğinin gerçekleşmesi bir yana, asgarî müştereklerde dahi bir **uyum sağlanamadığı** şeklinde, soyut cevaplar verildiği dosyanın incelenmesinden anlaşılmıştır. Bu durumda, yapmakta olduğu görevde **başarısızlığı ve herhangi bir kusuru** saptanmamış olan dâvacının,

331) Dş. DDK: 8.12.1967, E: 473/K: 1097 (DURAN: n. 327, 326-327); Dş. DDK: 15.10.1976, E: 251/K: 210 (26-27 DD 171-175); Dş. DDK: 4.6.1976, E: 340/K: 170 (24-25 DD 130-131).

332) Dş. DDK: 19.4.1974, E: 135/K: 456 (16-17 DD 129-134).

333) Dş. DDK: 17.5.1974, E: 153/K: 497 (16-17 DD 139-144); Danıştay, bir KİT'nün Yönetim Kurulu Maliye Bakanlığı temsilcisi olan dâvacının, bu görevden alınmasında, "kendisinin sorumluluğunu gerektiren konularda gereken gayret ve basireti gösteremediği kanaati hasıl" olduğu, "Maliye Bakanlığı temsilcisi sıfatıyla, şirket yararları yönünden gereken titizliği göstermediği" anlaşıldığından dâvanın **reddine** karar verilmiştir. (id, 143-144).

334) TUTUM : n. 35, 118.

kamu yararı yönünden **haklı ve yeterli** görülecek bir neden ve somut delil olmadan ve keza kamu hizmetinin daha iyi yürütülmesini sağlayacak bir neden bulunmadan..."³³⁵

İstisnaî memuriyetler arasında her zaman bulunan valilerin merkeze alınması işleminde, 5442 sayılı kanunun 6/2 hükmünü ve gerekçesini de gözönünde tutarak, "valilerin, icraî ve siyasî görev ve yetkilerin kullanımında başarısız olmaları ve başka bir görevde başarılı olacaklarının ortaya çıkması halinde... **bir yandan** valilerin memurluk haklarını korumak, **diğer yandan da** hükümetlerin duyacağı idarî ve siyasî zaruretleri karşılamak amacının güldüğü anlaşılmakta olup; buradaki **idarî ve siyasî zarurettten maksadın da hizmetin gerektirdiği zaruret** olduğunda hiç kuşku olmamak gerekir. Başka bir deyişle... **kamu hizmeti etkin ve verimli bir şekilde yürütülemez hale geldiği takdirde o valinin valilikten alınması** gerek idarî ve gerekse siyasî bakımdan bir zaruret haline gelebilir. ...Dâvalı İdare savunmasında, 'İdarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken hükümet eden siyasî kadronun tercihlerinden etkilenmesi, siyasî kadroların da yürütmeye ilişkin tasarrufları oluştururken bütün İdare ve özellikle İdarenin üst kademelelerindeki, sorumluluk mevkiindeki kilit personelin hizmetlerinden yararlanması tabii ve zaruridir. **Kilit mevkileri işgal eden personel**, özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata katılırken, hizmet üretirken **siyasî kadro ile aynı görüşü benimser, aynı felsefeyi paylaşırsa**, hükümet icraatının daha sür'atli, verimli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği şüphesizdir. Bu gerçekten hareket eden hükümetler böyle mevkilerde hükümet programlarında ifadesini bulan iş ve hizmetlere, bu konudaki tercihlere yatkın, benimsenen politikalara uyum gösteren kamu personelinin bulunmasını isterler, bu hususta itina gösterirler. Bu istek, kamu hizmetlerinin sür'at ve verimi açısından verimli ve isabetlidir. Bu düşünüş, bu kamu

335) Dş. 5 D; 8.12.1975, E: 3756/K: 8053 (22-23 DD 246-247); KİT Yönetim Kurulu üyesiyle Genel Müdür Yardımcısının görevden alınması işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararı verirken, Danıştay, dâvalı İdare'nin, görevden alma gerekçesi olarak "Ekonomiyi düzlüğe çıkarmak için yeni kadro oluşturmak" şeklindeki savunmasını reddetmiştir. Görevden alınan Yönetim Kurulu üyesinin yerine 70 yaşında iktidar yanlısı eski bir milletvekili getirilmişti. (Miliyet, 27.5.1980).

yararı telâkkisi söz konusu edilen mevkilere yapılan atama tasarruflarında **lüzum unsurunu** teşkil etmiştir.' denilmektedir. Gerçekten, İdarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken, yürütmeye ilişkin tasarrufları oluştururken bütün idarede, özellikle idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkilerinde bulunan personelin hizmetlerinden yararlanması tabii ve zorunludur. Ancak, kilit mevkileri işgal eden personelin özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata katılırken, hizmet üretirken, siyasî kadro ile aynı görüşü benimsemesi ve aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde; hükümet icraatının sür'atli ve verimli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği **iddia olunamayacağı gibi** kamu hizmetinin kamu yararına olarak en etkin ve verimli şekilde yürütülmesini **sağlayamayacak**, esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkilerindeki memurlar arasında **iktidarda bulunan siyasî parti yanlısı olan ya da olmayan memurlar ayırımı** yapılmasına neden olacaktır. ...(**Anayasanın 2, 117, 58 ve 119 ncu maddelerinde...**) denilmek suretiyle memurların ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinde çalışanların kamu hizmetlerini yerine getirirken sadece hizmetin gereğine uygun hareket etmeleri gerektiği vatandaşlar arasında siyasî kanaatlerinden dolayı herhangi bir ayırım yapamayacakları hükme bağlanmış olduğuna göre, **memurların ve bu arada özellikle idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkilerindeki kadroları işgal edenlerin nakil ve tayinlerinde de sadece kamu hizmetlerinin gereklerinin gözönünde tutulması** öngörülmüş, **siyasî kadro ile aynı görüşü benimseme ve aynı felsefeyi paylaşma yolunda bir kritere yer verilmemiştir.** ...Devlet Memurları Kanunu da... modern personel hukukunun temel ilkeleri olan sınıflandırma, **kariyer ve liyakat** gibi ilkeleri kabul etmiş, (madde 3/C'de)... hükmünü getirmek suretiyle memurları liyakatlarının gerektirdiği bir güvenliğe sahip kılmıştır. Kanunun diğer maddelerinde de memurların özlük hakları bakımından keyfî uygulamalara olanak sağlamıyan objektif hükümler getirmiştir. — Diğer taraftan, aynı kanunun 59 ncu maddesinde belirtilen **istisnâî memurluk** (hükümleri). ...bu kadrolarda olanların **kamu hizmetinin gerekleri dışında, hiç bir neden olmadan,** keyfî bir şekilde nakledilmelerine olanak sağlayan bir hüküm niteliğinde bulunmamaktadır. ...(**Kaldı ki**) İdare kendisine tanınan bu takdir yetkisini kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürü-

tülmesini sağlamak amacıyla kullanırken bile, kanunların kişilere hak tanıyan ve **memurlara te'minat getiren** hükümlerine aykırı işlem uygulıyamıyacağı gibi, bu yetkiyi Anayasa ilkelerine aykırı bir şekilde de kullanamaz.³³⁶

Kararların siyasal lüzumu reddetmesinin yanında, dâvalı İdarelerin de, işlem yaparken açıkça siyasal lüzum yerine, son iki alıntıda en iyi şekilde görüldüğü gibi, "yönetmelik lüzum" a dayandırmaları veya meseleyi bu şekilde sunmağa gerek duymaları, gözden kaçmaması icab eden ilginç bir noktadır³³⁷.

(III.A.5.c) Siyasal Atamalara Açık Görevler Olabilir

T.C. İdare Cihazı içinde, **memurlar** eliyle yürütülmesi buyurulan ve müsteşardan başlıyan görevlerle bunlara atama işlemlerinin **yönetmelik** nedenlerle yapılabileceğini açıkladıktan sonra, şimdi, ikinci adımımızı atalım ve şu soruyu soralım: T.C. Devletinde, **İdare Cihazı içinde siyasî nitelikte görevlerle makamlar hiç düşünülemez mi?** Yanlış anlamayı önlemek amacıyla belirtelim ki, memurluk ve yüksek yöneticilik değil, başka istihdam biçimi altında ve **yüksek yöneticilik dışında**, siyasî nitelikte görevlerle makamlar ihdas edilebilir mi? Soruyu, Fulton Raporu'nun cevabını hatırlıyarak cevaplandırmağa başlayalım. Fulton, kariyer dışı, yönetici makamlar dışı, danışman işlevli ve Bakanla beraber değişen geçici "ekip" için evet diyordu ve liyakat sistemi teorisi de bu modele cevaz veriyordu³³⁸. Buradan Anayasamıza gelince, Anayasa da, teorik plânda, Türk Personel Yönetimi ve Hukukunu, liyakat sistemi üzerine bina ettiğine göre, Türk sisteminde de, Fulton örneği politik istisna ya da istisnalara imkân olup olmadığını araştırmak

336) Dş. DDK: 4.6.1976, E: 340/K: 170 (24-25 DD 128-130).

337) Bakanın, müsteşarı değiştirirken "yardımcılarını seçmek zorunluluğu" ve "uyum sağlama ihtiyacı" şeklinde ifade ettiği nedenler de, siyasal değil yönetmelik lüzumunun örnekleridir. Nitekim, Danıştay da, aynı görüşü taşıdığı için, müsteşarın görevinden alınması için başarısız ya da kusurlu olması şartını aramış; yeni Bakanın, yardımcıları, başarısızlıkları, kusurları **gibi** kamu yararı yönünden **haklı ve yeterli** görülecek bir neden bulunmadıkça ve bu tür sebepler dışında bir sebeple değiştirileceğini de belirtmiştir.

338) Bakınız, dipnotu 272'ye ait satırlara...

gerekir. Bunu yaparken, yani Türk İdare Cihazı **içinde**, fakat yüksek yönetici makamlar **dışında**, siyasî işlevli ve nitelikli postların olup olamayacağını tartışırken, karşımıza, gayet ciddî ve önemli bir engel çıkar. O da, Anayasa'nın **58 nci maddesidir**. Bu madde, sadece 117 nci maddede tanımlanan "memur" statüsüne değil, dikkat edilsin, "**kamu hizmetleri**"ne girmede **ödevin** gerektirdiği niteliklerin aranacağını ve başka hiç bir ayırım gözetilemeyeceğini buyurmaktadır. İdare'ye dahil hangi görev olursa olsun, özel kalem müdüründen, odacıya, KİT işçisine, validen yurt dışına geçici olarak resmî tanııtma programı uyarınca gönderilecek sanatçılara kadar, statülerine bakılmaksızın, tüm kamu görevlileri ve görevleri, 58 nci maddenin kapsamına girdiğine göre, buradaki ölçütten kurulmanın hukuken olanağı yoktur.

Bu nedenle, şu aşamada sorulacak bir soru vardır: "T.C. İdare-sinde **kişinin belli bir siyasal görüşü taşımasının ya da siyasal ilişkinin ödevin niteliği olduğu** kamu görevi" var mıdır veya olabilir mi? Başka bir deyişle, politik ilişkinin ya da politik görüşün, kişileri tayin eder, görevden alır yahut değiştirirken, **görevin niteliği** sayılabildiği postlar olabilir mi? Evet, olabilir. Hükümetlerin, hiç kuşkusuz, sorunlara ve yönetime salt kendi politik, hattâ partici açılarından yaklaşan, Bakanın kişisel güven veya ilgi gösterdiği, makro kararlar alınıp, tercihler yapılırken, İdare'nin daimi elemanlarıyla birlikte Bakanlık içinde resmî görevi ve sıfatıyla, belli yetkilerle hareket edebilen personele ihtiyacı vardır. Değil mi, ki, "teknik" İdare'nin başı ve sorumlusu "politik" Bakandır; değil mi ki, Bakan belli bir siyasal programın belli kurallar dairesinde gerçekleştirilmesi görevini üstlenmiştir; değil mi ki İdare'nin de siyasetle bu anlamda bütünleştiği noktalar vardır; o halde İdare Cihazı içinde, yüksek düzeyde bazı politik nitelikli makamlarla kamu görevlilerinin bulunması doğaldır. Ünlü, "**ihtiyaçlar, organları yaratır**" kuralımızca, Türk İdare Cihazı içinde de, bu ihtiyacı karşılayacak postlar olabilir, olmalıdır. Bu tür postlarda, "politik kimlik" kuşkusuz, ödevin gerektirdiği niteliktir. Bu nedenle de, bu kategori üst düzey makamlara tayinler yapılır, mevcut kamu görevlileri değiştirilirken, "siyasal, partisel" ilgi ve ilişki, artık "görevin gerektirdiği nitelikler" dir, Anayasa 58'e göre, bu kez geçerli ayırımlardır.

Ancak, **istisna** olarak öngörülen bu olanağın, boyutlarının ve işlevinin, varlık nedeniyle uyumsuzluk arzetyecek ve liyakat sistemi içinde kayırmacılığa yol açmıyacak ölçülerde tutulması şarttır. Bu yüzden, daha önce de belirttiğimiz gibi, bu tür **siyasî nitelikli kadroların** ve kamu görevlilerinin, sayısı, 7-8'i geçmeyecek, sadece ve kesinlikle danışmanlık ve benzeri işlev görecek, yönetici mevki olmayacak, memur statüsü içinde bulunmıyacak ve mutlaka Bakanla birlikte değişen geçici nitelik taşıyacaktır. Bu yapı ve görevle sahip bulunan ve çoğu yüksek danışmanlardan oluşan bu **"ekip"**, haliyle, doğrudan doğruya Bakana bağlı olacaktır; **"Bakan'ın ekibi"** olarak, O'nun **siyasî** damgasını taşıyacaktır³³⁹.

339) "Benzeri" kelimesinin örnekleri özel kalem müdürleri, konuşma metni hazırlayıcıları, basın temsilcileri olabilir. ... Kamu personeli alanında değerli çalışmaları bulunan **Tutum**, Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir anketinin sonunda, "Genel Bir Değerlendirme" yaparken, yazısını, Fulton'dan esinlenilen benzer bir model önererek bitiriyordu. Tutum'a göre, "Akla gelebilecek bir tedbir, 'politik nitelikte yüksek danışmanlık müessesesini' geliştirmek olabilir. Bu fikir yeni değildir. Türk İdaresinde, halen belirsiz ve cılız da olsa, teklifimizdeki fikre yaklaşan 'müşavirlik' müessesesi mevcuttur. Ancak, önerilen müessese, halen mevcut ve iyi işlemeyen 'müşavirlik' müessesesinden bir hayli değişik amaç ve kapsamda olacaktır. Öte yandan, bu müessesenin İngiltere'de rastlanan siyasî müstesharlıkla da doğrudan doğruya bir ilişkisi yoktur. Teklifin mahiyeti kısaca şudur: Her bakanlıkta sayıları 2-3'ü geçmeyecek ve bakanın kişisel danışmanlığını yapacak yüksek nitelikli kimseler bulunacaktır. Bu kimselerin bakanlığın hizmet politikasının tesbitinde bakana yardımcı olmak, kabine gündemleri ile ilgili olarak bakanla istişarede bulunmak, bakanlık hizmetlerinin bütününe siyasal açıdan değerlendirmek, önemli dar boğazları tesbit ve giderebilmesi için tavsiyelerde bulunmak, diğer bakanlıklarla yüksek seviyede haberleşmeyi sağlamak, kariyer personelle bakan arasında bir nev'i tampon görevini görmek vb. fonksiyonları olacaktır. Nitelikleri, yetiştirme tarzları, ihtisasları, kişilikleri, siyasî yönelimleri dolayısıyla bu kimselerin en uygun kimseler arasından seçilmesi, müessesenin iyi işlemesinin ön şartı olacaktır. Görev süreleri bakanın ya da herhalde kabinenin görev süresi ile kayıtlıdır. Bu kimselere, bakanlığın her seviyesinde görülmekte olan işler hakkında bilgi edinme imkânları sağlanacaktır. Ancak, hiyerarşi dışında bulunacak bu kimselerin, idarî karar yetkileri olmayacaktır. Mukavele ile istihdamı mümkün olan **yüksek danışmanların** bütün çabaları, bakanın başarısını sağlamak doğrultusunda olacaktır. Fikrin yeteri kadar olgunlaştırılması gerektiği ortadadır. Bu nedenle, ileri sürülen görüşün tartışmaya yol açması ve

Söz bu noktaya gelince, açıklığa kavuşturulması gereken çok önemli bir sorun vardır. Az önce belirttiğimiz ve kesinlikle sistem içinde dar bir istisna saydığımız yüksek danışmanlar ekibinde, acaba "memur"lar yer alabilecek midir? Tamamen **hukuksal** açıdan ve Anayasanın buyurucu hükümleriyle, buyurucu yaklaşımı —ki bunları daha evvel açıkladık— esas alınarak yapılacak bir tahlilde, bu soruya verilecek cevap olumsuzdur. Çünkü, kendisinin yapacağı ve kendisine uygulanan işlemlerde, özellikle meslekî haklar, görev ve yetkilerle özlük işleri konularında "**siyasal ayırım**" yasaktır. Liyakat sistemine dayalı memur rejiminin temel direği olarak "**siyasal yansızlık**" ilkesini koyan Anayasa Yapıcısı'nın, gelinmesi, gidilmesi tamamen ve bilhassa siyasal-kişisel ilişkiye dayanan, belli bir siyasal ekiple atanıp, o ekiple birliköte sona eren görevin memurlara açık olabileceğini düşünmesi imkânsızdır. Zira, Anayasa Yapıcısı, **yarar ve sakıncaları tartıp** bu yasakları koyarken, bu konuda aralık bırakılacak ufacık bir kapının, memurla siyasal iktidar arasındaki siyasal nitelikli ilişkilerin fırsat sayılarak nereye kadar açılacağına farkında olup, endişelerini ve gerekçelerini Anayasa yapılırken dile getiriyordu.

Şu halde, sözünü ettiğimiz ekip'de "memur"larla, 119 ncu maddedeki KİT'lerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar yer alamaz. Yani anılan statülere dahil kamu görevlileri, esas görevleri saklı tutularak, geçici görevlendirme yoluyla bu postları işgal edemez. Bununla beraber, bu kamu görevlilerinin anılan ekibe girmesi şu şartla mümkündür. Siyasal tayinle yüksek danışmanlar ekibine katılan bu kimseler, bulundukları statüden çıkarlar ve ekipteki varlıkları sona erdiğinde de, eski statülerine ve görevlerine dönmek bakımından, hiç bir kazanılmış hak iddiasında bulunamazlar. Aksi halde, siyasal kayırmacılık başlar ve giderek Belçika modeline dönüşüverir. Anayasa Yapıcısı, böyle bir İdare Cihazı'nın maliyetini çok iyi bildiği için, olumsuz tavır almayı ve kategorik davranmayı yeğlemiştir.

Nitekim, meseleye, hukuksal çözümün bazını teşkil eden **pratiğinden** de bakıldığında —ki Anayasa Yapıcısı baktığını Ko-

ileride bir araştırmaya konu teşkil etmesi en büyük dileğimizdir." TUTUM: n. 323, 117.

misyon Sözcüsü Turan Güneş'in ve konuşanların ağzından açıklamıştır— Anayasa'nın yanlış bir ipotezden kalkıp, yanlış değerlendirmelerle, yanlış sonuca ulaştığı da söylenemez. İdare Cihazının yansızlığının önemini ve bu kuralın sıkılığını gevşetmek için ileri sürülen gerekçelerle önerilen gayet masumane, doğru, yerinde ve gerekli izlenimi bırakan, fakat **aslında "siyasî yatırım" sağlayan** formüllerin, istisnaların Türk uygulamasında ne gibi tahripkâr sonuçlar doğurduğu, değil Anayasa Yapıcısı, herkes tarafından bilinen, görülen, yaşanan ve artan örneklerle doğrulanan net-kesin gerçeklerdir³⁴⁰.

Siyasal yansızlık ve siyasal nitelikte atamaların neden yönetici makamları kapsamaması, "ekibini kurma" faaliyetinin, neden danışmanlık ve benzeri görevleri aşp karar ve icra makamlarına sığramaması gerektiğini açıklarken, bilinen, fakat hatırlanmıyan bir Anayasa hükmüne de dikkatleri çekelim. Anayasa, **125 nci maddesinde**, astların, üstlerin emirlerine uymasını şart koştuktan başka, suç teşkil etmemek kaydıyla, bu emri, yazılı yinelandığında, Anayasa ve yasalara aykırı olsa bile uygulamakla yükümlü kılmıştır. Şu halde, hiyerarşi yetkisi ve 125 nci madde karşısında, hiç bir Bakanın, liyakat sisteminde, **kendi politikası doğrultusunda** karar alması ve uygulamaya koyması bakımından hukukî engel, bu amaçla "özel yönetici ekip" kurması için hukukî bir neden yoktur. Emirleri, suç hariç, **yasalara aykırı olduğunda dahi** yerine getirilecek olan Bakan'ın,, bilgi toplamak, seçenekleri duymak, kararlarını uygulatmak bakımından, hukukî bir sorunu olmayacaktır. Üstelik, idarî soruşturmadan, disipline, sicil düzenlemekten, görevden uzaklaştırmaya ve nakile kadar uzanan bir seri önlem ve yaptırım yetkisiyle donanmış hiyerarşik üstün, "liyakat sistemi" içinde, politikasını **gerçekleştirmeğe** yeterli bir hayli olanağı vardır.

Sorun, görüşüne, önerilerine, yönlendirmesine ve/veya şahsına güvendiği, maiyetinde bulunmasından hizmete yarar geleceğine inandığı fikir ve kişileri devreye sokmak ise, bunun da çözümü az önce açıkladığımız "yüksek danışmanlar ekibi"ni kur-

340) Fikir edinmek için, bakınız, ONAR: n. 298, 1099-1100; TUTUM: n. 326, 18-20.

maktır. Hukuken, bu ekibin müstakilen veya yüksek yönetici memurlarla birlikte geliştireceği, oluşturacağı politikalar, öneriler Bakan tarafından benimsenip, idarî karar ve emirlere dönüştükten sonra, müsteşardan itibaren, tüm memurların görevi, Anayasa 125'e göre, bunları, yineliyelim, yasalara aykırı olsalar bile —yazılı yenileme koşuluyla suç hariç— uygulamaktır. Aksi halde, hatırlıyalım ki, memurlar sorumludur ve tüm yasal soruşturma, yaptırım ve sonuçlarla karşı karşıyadır

III.B YASALAR DA “LİYAKAT SİSTEMİ”Nİ KABUL ETMİŞTİR

Cumhuriyet döneminin, personel yönetimi ve hukuku alanında, bariz özelliği, başta 788 sayılı Memurin Kanunu gelmek üzere, kayırma sistemine, hiç bir zaman itibar etmemesi; liyakat sistemini, siyasal yansızlığı temelde benimsemesi, memurluğu meslek sayarak kariyer ilkesine yer vermesidir. Cumhuriyet yönetimi, İmparatorluktan devraldığı, Kurtuluş Savaşında bir kısmını kaybettiği, miktarı yetersiz, meslekî ve teknik vasıfları noksan olan, fakat Cumhuriyeti kurma görevini üstlenmiş memur kadrolarını oluşturabilmek için, bu üç ilkenin izlenmesini, çıkış yolu görmüştü³⁴¹. Bu itibarla, **yasal düzeyde**, T.C. Devleti, kuruluşundan itibaren prensip olarak, temel yaklaşım olarak, “liyakat sistemi”ne bağlı kalmıştır. Zaman zaman, ekonomik ve siyasal etmenlerle, tek ve çok partili yönetim dönemlerinde bu ilkelerle bağdaşması zor bir takım hükümler getirilmiş, kıdem bir numaralı mevkiini muhafaza etmiş ise de, liyakat sisteminin terk edilmesi, siyasal yansızlığın reddi gibi noktalara gelinmemiş, memurluğun meslek olduğu fikri ve “liyakat sistemi” varlığını sürdürmüştür. Hattâ, ister Başbakan Refik Saydam’ın “İdare’de A’dan Z’ye kadar her şeyi düzeltmek lâzımdır.” dediği, ister tek parti yönetiminin koyulaştığı, isterse 6435 sayılı kanunla vekâlet emrine alma yolunun açıldığı ve emekli ederek göreve son verme yönteminin yargılara da uygulandığı yıllarda olsun, yasal düzeyde, bu ilkeler, aldıkları yaralara rağmen ve onlarla beraber devam etmiş, alternatif olarak, “kayırma sistemi”ne geçici ya da hizmete giriş, ilerleyiş, sona eriş ve görev-yer değiştirme işlemlerinde siyasal kayırmacılığa hukuken olanak tanıyan, “idarî lüzum” yerine “siyasal lüzum”u ölçüt yapan yasal hükümler sevki cihetine gidilmemiştir. O halde, kariyer

341) ADAL : n. 48, 41, 42-55, 61-74, 117-121, 140-142; İmparatorluk devri için, id, 40-42.

ilkeleri, liyakat sistemi ve siyasal yansızlık, T.C. İdaresi'nin, kuruluş yıllarından beri, yasal düzenlemelerine hakim bulunan esaslardır. İşin, ilginç olan yanı, uygulamanın bu yasal esaslara rağmen ve sanki bunlar yokmuşcasına, hattâ tam aksini buyuruyor veya izin veriyormuşcasına cereyan etmesi, sürdürülmesidir.³⁴²

Yasaların ve Yasa Koyucunun genel çizgisini böylece belirttikten sonra, bugün yürürlükteki kanunların üzerinde duralım. Ancak, hemen açıklığa kavuşturalım ki, bu satırların amacı ve işlevi mevzuatın teknik, sosyo-politik yönden ayrıntılı biçimde eleştirilmesi ya da izahı değildir. Biz, yasaların, özde, genelde, esas itibarıyla iki sistemden hangisine, ne ölçüde yer verdiğini, yoksa karma bir model mi ortaya çıkardığını araştırıp saptıyacağız. Hiç kuşkusuz, yasalar düzeyinde, liyakat sisteminin, kariyer ilkesinin, tüm kurumlarıyla ve modern standartlarıyla tam olarak getirildiğini söylemek olanaksızdır. Başta, sınıflandırmadaki, Devlet Personel Dairesinin konumu, yetkileri ve gücü konusundaki, diploma ya hak ettiğinden fazla ağırlık tanınmasındaki, aylık ve yan ödemelere yaklaşımındaki, kadro ve kadro alımındaki, kurum, sınıf, görev ve yer değiştirmedeki, dışa açıklık ve atlamalı yükselmelerdeki bir takım eksiklikler, aksaklıklar, hattâ öze aykırı, çelişik hükümler ile, yürürlükteki mevzuatın eleştiriyeye açık yanları vardır ve bu eleştiriler, reform çalışmaları vesilesiyle hazırlanan raporlarda dile getirildiği gibi, bunlar dışındaki uzmanlarca da, yeri ve zamanı geldikçe ve hayli ağır biçimde yapılmıştır da³⁴². Ancak, yineliyim ki, burada, bunlardan da yararlanarak, somut eleştiriler yerine, **sistemler ve ilkeleri açısından** yaklaşarak, yasaların genel değerlendirmesini yapacağız; yürürlükteki mevzuatın, **bütünüyle** ele alındığında ortaya çıkacak "genel ve temel istikametini" araştırıp saptayacağız.

342) Bakınız, TUTUM: n. 70, 40-45; TUTUM: n. 76, 14-29; ERKİN: n. 69, 47-55; M. YULUĞ: Kamu Kesiminde İstihdam Sorunu ve Yeni Personel Rejimi 4/2 AİD 46-51 (1971); TUTUM: n. 12,3-26; TUTUM: n. 37, 52-72; TUTUM: n. 326, 16, 20, 29; ONAR: n. 298, 1102-1145; SÜRGİT: n. 4, 3-22; M. ALDAN: Türkiye'de Memur Seçiminde Sorunlar, 12/3 AİD 33-36 (1979); KURTULUŞ: n. 15/3, 1-18; TOZAN-CEVAN: n. 38, 201-203; KANTARCIOĞLU: n. 66, 42, 79-143; ÜLGEN: n. 97, 10.

(III.B.1) Devlet Memurları Kanununun Temel İlkeleri

Bilindiği gibi, bugün, memurların, hukukî durumunu düzenliyen ana kanun, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Bu nedenle ağırlık merkezi de **Devlet Memurları Kanunu** olacaktır.

DMK, 3'ncü maddesinde, T.C. İdare'sinde, memurluğun, iki temel ilke üzerine oturtulduğunu ilân etmiştir. Böylece, **memur hukukunun temel açısı**, görevlerle memurların niteliklerine, mesleklerine ve iş ve kadro analizleriyle belirlenecek olan hizmetin Devlet için taşıdığı değere³⁴³ göre yapılacak "sınıflandırma" ya yer veren **kariyer ilkesini** benimsemiş bulunan **liyakat sistemi** olacaktır. Başka bir deyişle, memurluk, DMK'na göre, memurların, ortak yetiştirme ve meslek niteliklerinin de dikkate alınarak sınıflandırıldığı ve sınıfının içinde —ve objektif koşulları taşıdığında sınıf da değiştirerek— en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağının sağlandığı bir meslektir. Kişi, bu mesleğe girişte, daha sonra ilerleme ve yükselmelerinde, statüden çıkışlarda, hülâsa, ilk adımından son adımına kadar, tüm memurluğu boyunca, **"hizmet yararı ve memurluğun yükümleri ile yetenekli memurun meslekî haklarını ve güvencelerini bağdaştıran ince bir dengeye dayalı liyakat sistemi"** ilkelerine tabi olacaktır. Liyakat sisteminin, daha önce gördüğümüz ilkelerinin bir gereği olarak, memurun yaşamı, görevin aradığı niteliklerle yeteneğin zorunlu kıldığı ayırımlar ve bunun birlikte getirdiği olumlu-olumsuz sonuçlar dairesinde ve objektif, eşit, yansız ve usulî güvencelerle donatılmış uygulama içinde geçecektir. **DMK'nun memurluğa bakış açısı budur.** Yasanın her hükmü, hattâ istisnalar bile, mutlaka bu açıdan, tekrarlayalım, yasanın memurluğu liyakat sistemine dayalı meslek olarak gördüğü açısından yorumlanıp uygulanmalıdır. Yasa Koyucu, kanunun Genel Gerekçesinde, amacın "Türkiye'deki Devlet memurluğunu tam bir 'liyakat' sistemine dayandırmak" olduğunu ve "Anayasanın bu konudaki ilkesini gerçekleştirmek, tarafsız ve verimli bir İdare kurmak için getirilen 'Liyakat' hükümlerine göre" memurların hukukî rejiminin düzenleneceğini, ayrıca vurgulamıştır.

"Bu kanunun temel ilkeleri şunlardır" başlığı altında, 3 ncü maddede, yukarda açıklanan esasları genel kurallar olarak ko-

343) K. ALIKAŞİFOĞLU : **Devlet Memurları Kanunu**, 14 (Ankara, 2. bası, 1979).

yan DMK, daha sonraki maddelerinde, bu bakış açısının, bu temel ve genel esasların ifadesi ve kanıtı olan özel ve somut hükümlere yer vermiştir. Bunları, liyakat ilkesini, kariyer ilkesini, yansızlık ilkesini, sosyal vecheli personel rejimi ilkesini ve istisnaları gösterecek biçimde kümelendirelim.

(III.B.2) Devlet Memurları Kanunu Memurluğu Liyakat İlkesi Üzerine Kurmuştur

DMK'nun, hizmete girişten itibaren tüm memurluk hayatındaki aşamalarla işlemlerde, geçerli ölçütün "**liyakat**" olduğunu açıklayan hükümleriyle başlayalım.

36 ncı maddenin Ortak Hükümler başlığını taşıyan paragrafları, memurluğa girişte öğrenim derecesindeki, bazı memuriyetlerde memurluk öncesi serbest meslekte veya resmî daireler dışında geçen çalışma sürelerindeki ve girilecek hizmet sınıfındaki farklılıkları, farklı "yetenek"lerin göstergesi, belli hizmet dallarına eleman temininde teşvik unsuru ve belli görevlerin temel niteliği sayarak, ayırımlar yapmış, farklı hükümlere tabi tutmuştur. Aynı şekilde, madde 43/a,b ile, farklı içerikli liyakatin ifadesi olan görevlerde çalışan memurlara, ek gösterge yoluyla, aynı derece ve kademedeki memurlardan % 35 ila % 50 daha fazla ödeme yapılması öngörülmüştür.

Memurluğa girişte, liyakat sisteminin tüm göstergelerine yer verilmiştir. Yaygın duyuru, herkese açıklık, objektif-yansız yarışma ve yeteneğe göre seçim bu konuyu düzenliyen hükümlere hakim ilkelerdir. DMK'nun 41 nci maddesi memurluk için asgarî objektif yeteneğin sınırını, kaideten orta öğrenim şeklinde çizdikten başka; değişik sınıflarda, değişik görevlerin niteliği olarak farklı öğrenim, eğitim yeteneğinin aranabileceğini belirtmiştir. Ayrıca, 48 nci maddede, memurluğa giriş için, genel şartlar sayıldıktan sonra, özel koşulların konabileceği, ancak bunların, objektif, gayri şahsî, değiştirilene ya da kaldırılana kadar herkes ve her sınav için geçerli kurallar biçiminde, yönetmeliklerle tesbit edileceği eklenmiştir.

Boş memur kadroları, görevin, kurumun ve aranan elemanın özelliğine göre, yerel, bölgesel veya tüm ülke çapında, hattâ ge-

rektiğinde ülke dışında radyo dahil uygun olan her türlü araçla, en yaygın şekilde ilân edilecektir. Duyuruda, görev, koşullar, başvuru ve sınav yer ve zamanına kadar gereken bilgiler bulunacaktır. Yeterlik sınavı geçirmeden memurluğa giriş, 47 nci maddeye göre, kaideten, imkânsızdır.

DMK, sınav usul ve koşullarının yönetmeliklerle düzenleneceğine işaret ettikten başka; 51 ve 52 nci maddelerinde, sınav başarı listesinin düzenleneceğini ve Kurumların, boş kadrolara atama işlemlerini, listedeki sırayı izliyerek yapacaklarını buyurmuş, yeteneğin ve yeteneklinin saptanması ve atanması bakımından bu tür objektif değerlendirme ve bağlı yetki yöntemini —yarar ve zararlarıyla— tercih etmiştir.

Adaylık, memurlukta, hem kariyer hem de liyakat ilkesinin ürünüdür. Öğrenim düzeyi ve sınavla, aranan yeteneğe sahip olduğu konusunda olumlu bir kanaat yaratan kişi, bir taraftan memurluk mesleğine hazırlanırken, aynı zamanda, kâğıt üzerinde kanıtladığı yeteneğinin, uygulamada da ne ölçüde var olduğunu ortaya koyacaktır. Bu dönemde, adayın, memurluğun genel ve görevin özel nitelikleriyle gereken liyakati taşıyıp taşımadığı sınılacak, lüzum görülürse yeteneğini geliştirici hizmetiçi eğitim³⁴⁴ de sağlanacaktır.

Gerek adaylık süresi içinde adaylığın uzatılması veya ilişkilerinin kesilmesi yahut sürenin sonunda göreve son verilmesi ya da memurluğa atanması işlemleri yapılırken, tek ölçüt, adaylık dönemi boyunca, memurun, tutum ve davranışları, bilgisi, başarısı, iş yapma kabiliyeti şeklinde ifade edilen “liyakat”i, yeteneği olacaktır. Üstelik, memurun, bu meslekî nitelikleri taşıyıp taşımadığı “maddî gerçeği” somut verilere dayanılarak araştırılıp saptanacağı gibi; “takdir ve tercih” objektif, eşit, yansız biçimde ve hizmet yararı düşüncesiyle yapılırken, bu konudaki yetki de değerlendirme kurulları ile atamaya yetkili âmir arasında paylaştırılmış, gerekti-

344) Genellikle hizmete girişte verilen eğitim, memura, içinde çalıştığı örgütün ve memurluğun genel havasını tanıtan bir eğitimidir. Bundan sonra alıştırma, yönverme eğitimini aşan ve kişinin doğrudan doğruya yerine getireceği görevlerle ilgili bilgi ve becerileri kazandırmaya yönelmiş bir eğitim faaliyeti başlar. (id, 128).

ğinde liyakatin ölçülmesinde yeterlik sınavına başvurulması yolu da açık tutulmuştur.

DMK, 38, 64, 68-69 ncu maddelerinde, aylıkça ilerleme ve görev ve sorumlulukta yükselme işlemlerinde, olumlu sicil alma, görev için kanunda belirtilen nitelikleri elde etme, üst dereceye yükselebilecek sicile sahip olma, yeterlik sınavını başarma kelimeleriyle ifade edilen yatay ve dikey ilerleyiş esası olarak karışmıza "liyakat" çıkmaktadır. Meslekte ileriye gitmek, ancak, yeteneğini sürdüren ve bunu başarılı mesaisiyle kanıtlayan memurun hakkıdır; başkaca ölçüt geçerli değildir.

Aynı şekilde, memurun yıllık çalışmasının, üretiminin, tutum ve davranışlarının, üst görevlere yakınlığının değerlendirildiği sicil raporlarında, 113 ncü maddenin deyişle, "**memurların liyakat derecesi**" not esasına göre kıymetlendirilerek tesbit edilir. Bunun için, "ehliyetlerine esas olmak üzere" memurlar, çok iyi'den yetersiz'e doğru gruplanır. Yetersiz sayılan memurlara, bu değerlendirme nedenleriyle bildirilir. Sonunda, çalışması ve genel davranışları bakımından yeterli ve kusursuz-eksiksiz görülenler olumlu, yetersiz veya kusurlu-eksikli görülenler de olumsuz sicil alır. Olumsuz sicil, memurun kademe ve derece ilerlemesini engeller; üst üste iki olumsuz sicil, yani DMK'nın kelimeleriyle "ehliyet ve liyakat derecesi yetersiz ya da meslekî bakımdan genel davranışları kusurlu veya eksik bulunma" memurun, görevine veya memurluğa devam edip etmemesi sorusunu gündeme getirir; nihâî değerlendirme olumsuz sonuçlanırsa, memurun memurluğu bitebilir. Bütün bu aşamalarda tartışma ve değerlendirme konusu yapılan **tek husus**, memurun "liyakati"dir. Memur, liyakatini, mesaisi ile ortaya koyduğu sürece vardır, aksi halde, kendisi için memurluk artık bitmiştir³⁴⁵. Böylece, liyakat, hem memurluğa girerken, hem devam ederken, hemde sona ererken, itibar edilen yegâne ölçüttür.

Aynı şekilde, DMK'nun 122-133 ncü maddeleri de memurların gerek teşvik edilmesinde, gerekse cezalandırılmasında, liyakat sistemi ilkelerinin esas alındığını göstermektedir.

345) Ayrıca bakınız, 5434 sayılı yasanın 39 ncü maddesindeki emekliye sevk koşullarına; ÖZYÖRÜK : n. 154. 131-132.

Liyakatin, DMK'nun temel ilkelerinden biri olduğunu açıklayan hükümlerden bazılarında da, malî haklarla ilgili maddelerde rastlanmaktadır. Yasanın 147/G ile VI. Bölüm sonundaki Ek Maddesi, farklı nitelikteki veya farklı çalışma şartları taşıyan yahut istihdamında güçlük çekilen elemanlara, ek göstergelerde olduğu gibi, farklı yan ödemelerin yapılmasını kabul etmiştir. Farklı yan ödemelerin kimlere, ne miktarda verileceğini tesbit yetkisinin Bakanlar Kuruluna bırakılması, ödemenin memurun hizmetinin karşılığı olarak düşünüldüğü halde aylıktan ayrı tutulması, ayırımların ve sağladığı malî olanağın isabeti gibi hukuken sakat ve eleştiriyeye açık yanlarına³⁴⁶ rağmen; aynı öğrenimdeki, aynı derece ve kademedeki, aynı sınıftaki memurları, örneğin Genel Müdürlerle KİT Genel Müdürlerini, büroda çalışan mühendisle şantiyede, maden ocağında çalışan mühendisi, İstanbul, Ankara, İzmir Belediye Başkan Yardımcılarıyla, öteki Belediyeler Başkan Yardımcılarını, karakol polisiyle bomba imha ekibindeki polisi, aralarındaki görevin ve/veya elemanın nitelik ve özelliklerinden kaynaklanan farklardan dolayı farklı yan ödemelerden yararlandırıran bu maddeler de, aslında, liyakat sisteminin, farklı işe/yeteneğe farklı, eşdeğer işe/yeteneğe eşit ücret şeklinde kanuna yansımalarıdır.

Son olarak, DMK'nun 78-80 ile 214 ve devamı maddelerinde düzenlenen ve memurların "yetişmelerini sağlamak, bilgi ve verimliliğini arttırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak, staj yaptırmak" amacına yönelik bulunan hizmetiçi eğitim programları da, liyakat sisteminin, bir başka göstergesidir.

(III.B.3) Yasalara Göre Memurluk Meslektir

DMK'nun, memurluğu bir meslek sayan ve kariyer ilkesini dile getiren 4 ve 5 nci maddelerine göre, memurlar, T.C. Idaresinde, kamu hizmetlerinde sürekli biçimde çalışan **yegâne kamu** personeli grubudur.

Memurların, kariyer ilkesinin doğal sonucu olarak, kanunda yazılı haller dışında memurluğuna son verilemeyeceği, aylık ve başka hakları elinden alınamıyacağı gibi; yürürlükteki mevzuatın

346) Bakınız, GÜRAN: n. 291, 55-59.

“aynen” uygulanmasını istemek, mevzuata aykırı emirlere karşı direnmek ve reddetmek, haklarında yapılan idarî işlem ve eylemlerden ötürü üstlerini ve kurumlarını şikâyet ve dâva etmek hakları da vardır. (Md. 11, 17, 18, 21)

Memurluk, kişinin tüm mesaisini işine hasrettiği ve bu hizmetinin, her yıl memleketin ekonomik gelişmesine, genel geçim şartlarına, Devletin malî imkânlarına, görevine ve meslekî niteliklerine göre hesaplanan ve değişen aylıkla yan ve ek ödemelerle karşılandığı, ciddî ve sorumlu bir meslek olduğundan, memur, ticaret yapamaz, kazanç getirici faaliyetlerde bulunamaz, hediye ve borç para alamaz, çıkar sağlayamaz, hattâ, resmî sıfatlarının gerektirdiği davranış dışına çıkamaz. (Md. 8, 9, 28-30).

Böylece, DMK, “liyakat sistemi” bütünü içinde, kariyer ilkesi, meslek disiplini, mesleğin belli bir düzeyi, standardı tutturması bakımından, bir yanda Kurumların ihtiyaç duyduğu değiştirme, soruşturma, önlem ve yaptırım yetkileriyle bir takım “meslekî” yasakları, öte yanda memurlar için “meslekî” haklarla güvenceleri, belli bir denge içinde birlikte getirdiği gibi; son tahlilde, “liyakatlı” memurla “liyakatsiz” memuru ayırd edip, birincisinin meslekte düzenli biçimde yükselmesini, ikincisinin de güvenceli belli bir süreç sonunda tasfiyesini amaçlar.

Bu açıdan bakmağa devam edince, DMK’nun şu hükümleri içerdği görülür.

137-145 nci maddelerde, görevden uzaklaştırma yetkisi ve bunun kısıtlayıcı etkilerine karşılık, sebepli, süreli işlem olması, yasadaki koşullar dairesinde zorunlu sonuçlar ve hukuksal sorumluluk doğurması, yaptırımları devreye sokması, memura aylığının 2/3’sinin ve sosyal hak ve yardımların devam etmesi, daha sonra bakiye 1/3’in de ödenmesi ve görevden uzaklaştırma süresinin kademe-derece ilerlemelerinde hesaba katılma olanağının bulunması;

124-136 ncı maddelerde, uyarmadan, bir daha memurluğa alınmamak üzere memurluktan çıkarma disiplin cezası verme yetkisine karşılık, savunma hakkı, güvenceli karar verme usulü, sicilden silinme olanağı, idarî itiraz yolu, memurluktan çıkarma cezasında

sicil dosyasını, soruşturma evrakını inceleme, tanık, bilirkişi dinletme fırsatı;

Adaylıkta, adaylık süresi içinde ya da bitiminde, ilişki kesme yetkisinin, hizmetiçi eğitim verme, değerlendirme kurullarından geçirme, somut ve belgelenmiş nedenlere dayanma, altı ay ile iki yıl arasında denenme fırsatı ile sınırlandırılması;

Memurun meslek hayatının, kariyerinin bir numaralı işlemini teşkil eden sicil raporlarının düzenlenmesi ve öngörülen hallerde o görevden veya memurluktan ayrılma yaptırımına karşılık, değerlendirmeler yapılırken izlenecek buyurucu usul ve esaslara, sebepli işlem yapılmasına ilâveten, memurun uyarılması zorunluluğu, itiraz ve tartışma hakkı, değerlendirme kurullarınca inceleme ve karar güvencesi;

71-76 ncı maddelerde memurların sınıfını, Kurumunu, görevini, yerini re'sen, değiştirebilme yetkisine karşılık, işlemin geçerli ve gerçek "idarî lüzum"a dayatılması, kazanılmış hak aylık derecesinin ihlâl edilmemesi;

Memurların, kadrolarının kaldırılabilmesi gibi kariyer yönünden fevkalâde tehlikeli yetkinin, 91 ncı maddede, açığındaki memurların, boşalacak "eşit" kadrolara ve göreve derhal, öncelikle atanması zorunluluğu, emeklilik, aylık ve aile ödeneği haklarının devam etmesi, fakat hepsinden önemlisi memur statüsü içinde kalmaları ile sınırlandırılması...

Bunlardan başka, DMK, kariyer ilkesinin —zaman zaman öteki ilkelerle tedahül ederek— ürünü diyebileceğimiz hükümlere de yer vermiştir. Örneğin, 98 ncı maddede, memurluğun sona ereceği hallerin sayılı, sınırlı belirtilmesi; iki üç yıla kadar çıkabilen hastalık izninin verilmesi ve dolmasına rağmen iyileşemeyip emekli edilen memurların sağlıklarına kavuşmaları halinde eski sınıf ve derecelerindeki boş kadrolara öncelikle atanması, görevleri sırasında ve görevlerinden dolayı kazaya uğrayan veya meslek hastalığına tutulan memurların iyileşinceye kadar izinli sayılması (Md. 105); yabancı memleketlerde veya uluslararası kuruluşlarda görev alan memurların, 77 ncı madde uyarınca en çok 6 yıla kadar maaşsız izinli sayılması, kadrosunu boşaltmaması, emeklilik hakkının saklı kalması ve dışarda geçirdikleri hizmet sürelerinin kade-

me ve derece ilerlemesinde hesaba katılması; 83 ncü maddede, memurken, muvazzaf askerlik hizmetini yapmak üzere silâh altına alınanlardan, terhisten sonra memuriyete girmek isteyenlerin, müktesebi boş kadrolara öncelikle atanmaları ve askerlikte geçen sürenin memuriyet kıdemine, derece-kademe ilerlemesi hesabına katılması... ilk bakışta göze çarpanlardır.

DMK'nun, kariyer ilkesini benimsediğini açıklarken, değineceğimiz son üç nokta ayrı önem taşımaktadır.

Bunlardan ilki, 33 ve 45 nci maddelerde düzenlenen, "kadrosoz memur çalıştırılmaz; hiç bir memur, sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılmaz" ile "kadroların alınması, dağıtılması, değiştirilmesi ve kaldırılmasının, ancak kanunla yapılabileceği" buyruklarıdır.

Diğeri de, yatay ve dikey ilerlemeler (Md. 64-69) için, 68 ve 59 ncu maddelerdeki istisnalar dahil, önceki sayfalarda açıkladığımız liyakat sistemi/kariyer ilkesi esaslarına, **özde** aykırı düşmeyen, uygun olan hükümlere yer verildiğidir. Daha ziyade uygulamanın sebep olduğu ve ağırlaştırdığı eleştiri payı saklı kalmak kaydıyla, derece ve kademe yükselmelerinde, Yasa Koyucu, "liyakat" ağırlıklı, bir hayli objektifleştirilmiş, sınırlandırılmış ve kıdemle genç-dinamik ve nitelikli orta ve üst düzey yöneticisi ihtiyacını ve işbirliğini bağdaştıran bir model geliştirmek istemiştir denebilir. Yasadaki metni, DMK'nun her satırına hakim olan genel ilkeleri ve bakış açısıyla okuyunca, liyakat sisteminden, kariyer ilkesinden ciddî bir sapmanın, hele, kayırmacılığın ve özellikle siyasal kişisel kayırmacılığın düşünöldüğünü söylemek olanaksız yakın güçtür. Bununla beraber, özellikle, danışmanlık, yardımcılık (muavinlik) ya da orta düzey yöneticilik görevleri için, hizmet ve yönetim bakımından "optimal yararı" sağlayabilecek yaştaki (30-35) ve deneyimdeki (5,5-8,5 yıl memuriyet) insanların, birinci ve ikinci derecedeki müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve yardımcısı gibi üst düzey yönetici mevkilere getirilmesi yolunu açtığı ölçüde bu gibi istisnaî usullere, Kamu Yönetimindeki bilinen yarar ve sakıncaları ve sonuçları nedeniyle, daha dikkatli, zararlarını en az, yararlarını da en çokta tutacak koşullarla itibar ve iltifat edilmesi gerekeceğinden, 68 nci maddenin **geniş yazılışı içinde bu**

kısımının kariyer ilkesi karşısındaki geçerliliği üzerinde durmak gerekir.

DMK, 13 ncü maddesinde, kişilerin, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararların tazmini için açacakları dâvalarda ilk muhatabın sorumlu Kurum yapılarak memurun hukukî sorumluluk yönünden; 24 ncü maddesinde —ve 1609 sayılı kanunla Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'e göre— görevleri ile ilgili olarak veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan ötürü soruşturma, koğuşturma ve dâva açılması bakımından bir takım özel usul ve hükümlere tabi tutularak, cezaî sorumluluk bakımından; 25 nci maddesinde, haklarındaki karalama, ihbar ve şikâyetlerin, asılsız çıkması yahut yargılama sonunda suçlamaların sabit olmaması hallerinde, kurum âmirleri veya valilerin isnatta bulunanlar hakkında kamu davası açılmasını C. Savcılığından istemesi, memurun görevini belli bir huzur ve güvence ortamı içinde yerine getirmesini sağlamak itibariyle, özellikle üçüncü şahıslara karşı "korunması"nı temin edici hükümler koyarak, memurluğa, belli koşullar altında ve ortamda yapılabilen meslek olarak baktığını açıklamıştır. Kariyer —ve liyakat— ilkesinin somut göstergesi olan "koruma"yı, DMK, örneğin, 12 nci maddesinde malî sorumluluğu, 139, 142 nci maddelerinde ceza ve disiplin koğuşturmalarında görevden uzaklaştırma işlemleri söz konusu olduğunda, bu defa Kurumuna karşı da öngörmüştür.

Sonuncusu, memurların hizmetiçi eğitime tabi tutulması ile Danışma Kurulları'na katılmasıdır. Bunlardan birincisinde, memurlar, yurtdışı, yurtiçi, kurumiçi veya kurumlararası programlardan, eğitim, öğrenim, staj olanaklarından yararlanarak, 214 ncü maddenin ifadesiyle, meslekte "yetişmek ve daha ileriki görevlere" hazırlanmak amacıyla hizmetiçi eğitimden geçirilirler. Memurlarını, özellikle daha sonraki yıllarda **gelecekleri görevler** için hazırlamayı düşünen, gerçekleştirilmesini sağlayacak mekanizmaları düzenliyen DMK, memurluğa meslek gözüyle bakmak ve kariyer ilkesinin gereklerini yerine getirmek bakımından, son derecede anlamlı ve önemli bir adımı atmaya başlamış demektir³⁴⁷.

347) "Bu ve sonraki (214 vd) maddeler, Türkiye'deki Devlet memurluğu kavramına önemli bir yenilik getirmekte ve Devlet memurlarının eğitimlerini **bir görev olarak** kurumlara vermektedir." (657'deki madde

Danışma düzeyinde ve biçiminde olsa bile, yönetime katılma, memurlara, 226 ve 227 nci maddelerin yazdığı gibi, "kamu personeli yönetimi" ve "kurum personeli yönetimi" ile ilgili konularda, makro ve mikro ölçekte, düşüncelerini açıklama, eleştirilerini getirme, karar makamlarını etkileme ve meselelerini yetkililerle "birlikte" görüşme olanağını sağlayarak, kariyer ilkesine, "memurluk mesleği anlayışı"na gayet önemli boyutlar kazandırmıştır. DMK, bu hükümleriyle de, kariyer ilkesinin, Türkiye'de uzun süredir eksik kalan bir başka gereğinin yerine getirilmesini ilk kez buyurmuş bulunmaktadır³⁴⁸.

(III.B.4) Yasaların Buyruğu Yansız Devlet Memurudur

"Ülkemizde siyasal haklar konusunda **ortalama** bir yol tutulmuş... (olmasına karşılık) siyasal yansızlık konusunda **katı** bir sistem benimsenmiştir. Buna göre kamu görevlileri siyasal açıdan **tam bir** yansızlık içinde bulunmak zorundadırlar."³⁴⁹ Nitekim, DMK, 7 nci maddesinde, memurların siyasal yansızlığını "Devlet memurları, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti ve kişinin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar" hükmüyle ifade etmiştir.

Ancak, DMK'na göre yansızlık bundan ibaret değildir. Aynı maddenin son cümlecigi, memurlara, görevlerini yerine getirirken, yetkilerini kullanıp işlem yaparken de, **her türlü** tarafgir ay-

gerekçesi)... "Bugün kurumlararası nitelikte sistemli eğitim yapan tek kuruluş Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'dür. Bu kuruluş, bir yandan **yakın gelecekte** yöneticilik mevkillerine gelmeleri umulan genç memurları bir yıl süreli akademik bir eğitime tabi tutmakta, öte yandan kamu yönetiminin en çok gereksinme gösterdiği bazı yönetsel uzmanlık alanları için eleman yetiştirmeğe çalışmaktadır." TUTUM: n. 36, 150-151; İdaredaki yöneticilik görevlerine hazırlayıcı eğitim konusunda, bakınız, D. CANMAN: Türkiye'de Kalkınma Gereklilerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi, 11/3 AİD 13-18 (1978); C. MIHÇIOĞLU : Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi, 23/2 AÜSBFD 53-71 (1968); C. CEM: **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri**, 40-42, 180-181 (TODAİE Yayını, 1976).

348) Ayrıca, bakınız, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 1, 13/b-d maddelerine.

349) TUTUM: n. 36, 248.

rimdan kaçınmalarını, tümüyle yansız tavır almalarını emretmiştir. Madde 7'deki ayırım yapma yasağını, sadece metinde yazılı bulunan hususlara hasretmek doğru ve yerinde olmadığı gibi; 28-30'ncu maddelerdeki ticaret ve kazanç getirici faaliyetlerde bulunma, hediye isteme, menfaat sağlama amacıyla hediye kabul etme, iş sahiplerinden borç para isteme ve alma, denetimi altındaki veya görevi ya da kurumu ile ilgili bir teşebbüsten çıkar sağlama konusundaki yasaklar da, memurluğun vakar, itibar ve güvenini korumaya yönelik olduğu kadar, memurların "tarafgir" davranmalarını önlemek, "yansız" memuru ve İdare'yi gerçekleştirmek amacıyla konmuş hükümlerdir³⁵⁰.

- 350) "657 sayılı kanuna göre, memur, görevinden başka bir işle uğraşamayacağı gibi, memurun tarafsız olma durumu da bu işlerle uğraşmasına maniştir." ONAR : n. 298, 1177; ...DMK öncesi dönemde bolca kullanılan müesseselerden ikisi, vekâlet ile ikinci görev idi. Ancak, "Kamu görevlilerine, asıl görevleri yanında ücret karşılığında **ikinci bir görev** verilmesi Türk Personel Sisteminde uzun süre kötüye kullanılmıştır. ...Eski uygulamada ek görev kadroları, memurları, ücret yönünden **desteklemek** amacıyla kullanılmakta ve bu yüzden çok sayıda kadro yaratılmakta idi. Hattâ, ikinci görev olarak verilen kadroların büyük bir çoğunluğu, gerçek bir hizmetten çok bir ücret ödeme aracı olarak dikkati çekmekte idi." TUTUM: n. 36, 254; "...herhangi bir kadroya ait görevin bir başka memur tarafından **vekâleten** görülmesi ve bu ek görev karşılığı kendisine ayrı bir ücret ödenmesi, eski rejimimizin belirli özelliklerinden biridir. Bu uygulama sonucu, hem bir kısım memurların çoğu zaman gereksiz ücret edinmelerine yol açmış, hem de **belirli kişilere** vekâlet görevleri bulabilmek için kadrolar ihdası yoluna gidilerek, kadro piramitlerinin bozulmasına ve kadro şişkinliklerine meydan verilmiştir." KANTARCIOĞLU : n. 66, 61; "Ancak uygulamada, bundan özellikle yararlanan teknik elemanlar için ek görev müessesesi daimi bir hale getirilmiş ve fakat ek görevin gerekleri yerine getirilmemiştir." İ. GİRİTLİ : **Kamu Yönetimi Teşkilâtı ve Personeli**, 297 (İÜHF Yayını, 6. bası, 1979); "Uygulamada ek görev devamlı bir hale getirilmiş, hattâ bazı kuruluşlarda bir memur için iki kadro kullanma **normal sayılmağa** başlanmıştır." GÖZÜBÜYÜK: n. 320, 209; ...Bilindiği gibi, her iki yararlı ve zorunlu müessese de, bolca kullanıldıktan başka, kötüye de kullanılmıştır diyen Devlet Personel Hey'eti üyesi ve şimdi Başkanı Kantarcioğlu'nun, az önce dikkatleri çektiği gibi, vekâlet ve ek görev aylıkları, **belirli kişilerin** yararlandığı ilâve gelir kaynakları şeklinde uygulanmıştır. Bu yaklaşım ise, İdare Cihazı içinde, ayrıcalıklı kümelerin oluşmasına, tarafların meydana gelmesine bir hayli yarıdıcı olmuştur. Ayrıca, bu tür "ikramlar"la, adam kazanma, kendine

Yansızlık ilkesini açıklarken, ele alınması gereken bir konu da, **memurların TBMM üyeliği seçimlerine katılması ve memurluğa geri dönmeleri** meselesidir.

Milletvekili Seçimi Kanunu, 17 nci maddesinde, **memurların siyasî seçimlere katılması** için, istifayı, ancak, görevli bulunduğu ilden aday olması halinde şart koşturmuştur. Ayrıca, müsteşar, genel müdür, genel sekreter, daire, grup, bölge müdür ve başkanları ile yardımcılarının, çalışma alanlarına giren herhangi bir ilden seçime katılması da istifayı zorunlu kılmaktadır. Hâkimler, savcılar, subay, astsubay ve askerî memurlar coğrafî ayırım olmaksızın görevlerinden mutlaka ayrılır (Md. 18). Böylece, yasa, anılan kategori memurların, seçimlerin başlangıç tarihi olan 3 Ağustos'tan iki ay önce (3 Haziran'da) memurluktan ayrılmasını emrederken, Ağustos sonunda yapılan parti önseçimlerine de, tüm resmî sıfatlarını aylar evvel terketmiş, propagandasına yeni serbest statüsü içinde girmiş olmasını sağlamaktadır. Bu maddeler, seçimlere katılacak memurların aktif siyasal hayata atılırken, memurlukla ilişkisini hayli uygun bir zamanda keserek, "yansızlık" ilkesinin gereğini yerine getirmiş olmaktadır.

Ancak, bu hükümler, konunun, **sorun yaratan** boyutunu da hemen ortaya koymaktadır. Anayasanın 68 ve 119 ncu maddeleriyle ilgili açıklamalarımızda da belirttiğimiz gibi, özellikle üst düzey memurların, istifasız seçime katılması, dar anlamda seçime güvenliği yaratmasa bile, kesinlikle "yansız memur, yansız idare" sorunu doğurmaktadır. Çünkü, yasa, memurun adaylık nedeniyle siyasî parti faaliyetlerine başlaması için Haziran başını "uygun" ayrılma tarihi saydığına göre, istifa etmeden adaylığını koyan memur da en geç Haziran'dan itibaren aktif partili girişimlerine başlayacak ve memur-parti adayı ortak yaşamı, Ekimin ikinci Pazarına kadar artan tempoyla sürecektir. Bu süre içinde memur-aday'ın egemen uğraşı, aklındaki asıl konu, yoğunluğu artan iliş-

bağlama, ortak etme ve "kayırmacılık" ilişkileri kurulmuştur. Böylece, bir bütün olan **idare Cihazı içinde, yansızlık**, daha ziyade siyasal tercihlerle yapılan bu yararlandırmalar nedeniyle bir hayli yara almıştır. DMK, gerek vekâleti aylıksız yapar, ikinci görevi de yasaklayıp, her ikisine de dar-zorunlu istisnalar getirmeyi başarırken (Md. 86-88, 90), "yansızlık" konusunda da olumlu ve önemli hükümler koymuştur.

kileri, zaman istiyen faaliyeti, bilhassa başka ilden aday olduğuna göre, memurluk görevi değil, haliyle siyasî parti çalışmaları, seçim propagandaları, gezileri olacaktır; **hakim sıfatı Devlet memurluğu değil, parti adaylığıdır.**

Halbuki, seçimin başlangıç tarihinden itibaren (3 Ağustos) Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanunun 62-66 ncı maddelerine göre, aday olmıyan **memurlar**, bir partinin veya adayın propagandasını ya da duyurusunu yapan el ilânı, broşür dağıtamaz; partilerle adaylara bağışta, yardımda bulunamaz, emrindèki araç, gereç, personel ve olanakları tahsis edemez; partilerle adayların lehinde/aleyhinde ya da seçmen oyunu etkilemek amacıyla yayında bulunamaz. Ayrıca, temel atma, açılış ve benzeri törenler, demeçler, basın toplantıları, yıldönümü kutlamaları yasak. Hükümet üyeleri, milletvekilleri, senato üyeleri, gezilerinde makam otomobili, resmî araç kullanamazken; memurlar da bunların ve adayların gezilerine bile katılamaz³⁵¹. **Çünkü, memurlar**, yasanın ifadesiyle, **"tarafsızlıklarını muhafaza etmek zorundadır."**³⁵² Buna mukabil, **aday memur ise**, seçim yasalarının yasaklamadığı ve düzenlediği koşullar dairesinde, her türlü propagandayı yapabilir, Başbakan ve Bakanların yanında gezilerine katılabilir, seçmen oyunu etkileyecek yayında, partisi lehine, ötekiler aleyhine savaşında bulunabilir; partisi için yardım ve bağış yapabilir, toplayabilir. Ayrıca, "bilinen uygulamaya göre bir siyasî partiden aday olanlar **mutlaka** o siyasî partiye kayıt da olur-

351) **Devlet Personeli Sendikaları Kanunu**, 14 ncü maddesinin (a-d) fıkralarında, bu kuruluşların, siyasî faaliyette bulunmasını, siyasî partilerden veya bağlı teşekküllerinden maddî yardım kabul etmesini, onlara yapmasını ve teşkilâtı içinde yer almasını; bir siyasî partinin adı altında kurulmasını; siyasî teşekküllerin leh veya aleyhinde herhangi bir davranışta bulunmasını yasaklayıp, suç saymıştır. ...Kaldı ki, **Dernekler Kanunu**, 4/ı hükmüyle derneklerin dahi, belli bir siyasî partiyi desteklemesini, aleyhinde çalışmasını, partilerarası işbirliğini sağlamasını, siyasal ve yerel seçimlerde partileri veya adayları desteklemesini, kazanmalarını önlemelerini, aralarında işbirliğini sağlamalarını yasaklayıp, suç yapmıştır. Madde 5'te de, siyasî partilerin adını veya telmih eden adlarını kullanmalarını men etmiştir.

352) Bilindiği gibi, memurların ve Kurumların yansızlıklarını muhafaza etmesini zorunlu kılan yasal buyruk yüzünden, örneğin, Danıştay, 10 Ma-

lar.”³⁵³ ve tüm kamu makamları, seçimlerde adayların, hele partilerin seçim yarışında eşit, âdil koşullar altında yarışmasını sağlamak, kolaylaştırmak zorunda olduklarından, aday memura, gerekli propaganda ve mücadeleyi yapabilmesi için, Kurumları, imkân tanımak, fırsat vermek, yani siyasal faaliyetlerinden alıkoymamak durumuyla karşı karşıyadır.

Bu manzara karşısında, yasaların, memurların siyasal yansızlığını korumak için hayli etkin hükümler taşımalarına, titizlik göstermelerine mukabil; istifa etmemiş aday-memur tipine ve siyasal faaliyetlerine, sunduğumuz çelişki içinde izin verdiğinden, yansızlık ilkesine ters düşmekten ötede, bu hükümler ve yansımalarıyla, memurların ve İdare’nin önce siyasîleşmesine, az sonra partizanlaşmasına bizzat ve doğrudan doğruya yol açan, büyük katkılarda bulunan ve mutlaka terk edilmesi gereken hükümler içerdiğini belirtiyoruz. Tekrar, tekrar da olsa, yazalım ki, genelde ve aday olmıyan memuru için, tam tarafsızlığı memurluğun ve yönetimin böylesine temel ilkesi mevkiine koyan ve bunca kısıtlamayı, tarafsızlığın gereği sayan yasaların, varsayımdan pek öteye gitmiyen yararlarına karşılık, uygulamadaki örnekleriyle kanıtlanmış sakıncalarla dolu **“memur-aday”** modelini yaratmasını **“siyasal yansızlık”** ilkesi ile bağdaştırmak olanaksızdır. Az önce değindiğimiz gibi, Kurumların, memur-adayın Hazirandan, özellikle Ağustostan sonra, siyasal faaliyetlerini, memuriyetini ileri sürerek sınırlaması, siyasal yarışma Anayasa hakkını kısıtlamak teşkil edeceğinden çok dikkatli davranmayı gerektirir. Unutmamalıdır ki, memur, yasalar cevaz verdiğinden, hem istifa zorunda değildir, hem de siyasal seçim faaliyetlerini en etkin ölçüde yürütmek hakkına sahiptir. Çünkü memur, bu dönemde, önce aday, sonra memurdur. Liyakat sistemini benimsemiş, kariyer ve yansızlık ilkelerini kabul etmiş Türk Personel Rejiminde, Anayasa ve yasalar düzeyinde **“aday ve memur”** modeli, tüm bu yanları ve sonuçla-

yıs 1977 günü, Cumhurbaşkanına ve özel çağrılara açık olarak düzenlenen geleneksel kuruluş yıldönümü toplantısını yapmamıştı. Geçen yılki seçimlerde de, Karayolları Genel Müdürlüğü’nün daha önce hazırladığı ve düzenli olarak çıkardığı Karayolları Haritasının da dağıtımı Yüksek Seçim Kurulu’nca yasaklanmıştı.

353) N. ARAS : Memurlar ve Tarafsızlık, 2 İdarî Yargı 4-5 (1978).

rıyla, kabule şayan, savunulabilir, makul bir "istisna" değil, tam anlamıyla bir "ihlâl" örneğidir.

Yürürlükteki mevzuat, Türk Kamu Yönetimi'nin bu hassas konusuna, önce memurların ve İdare'nin yansızlığı açısından yaklaşılarak, açıkladığımız ciddi sorunları da çözecek veya en az indirecek hükümler getirmek ve istifa mecburiyetinin alanını bir hayli genişletmek zorundadır.

Yansızlık ilkesi yönünden, daha ağır olan hükümler, DMK'nun 92 nci maddesindeki, TBMM'ne seçilip, ya da adaylık için mecburen istifa ederek, memurluk mesleğinden ayrılanların **memurluğa geri dönmelerine** ilişkin cümlelerdir. DMK 92/2'den, bu kimselerin müktesebi açık kadrolara müracaatları üzerine atanacakları, Kurumların, bu tayini yapmak zorunda oldukları anlaşılmaktadır. Çünkü, "müktesep haklarına eşit dereceden bir kadronun boşalması halinde bu yerlere atanma hakları saklı" bulunduğundan başka, boş kadrosuzluk nedeniyle atanamıyanlara, dikkat buyrulsun 92/3 uyarınca "açık maaşları tam ödenmeye devam olunur."; 91 nci maddeye göre de açık aylığı, kadrosu kaldırılmış memurlara yapılan ödeme olup, kişi memur statüsünden hiç çıkmamış sayılır ve ilk boşalan kadroya da öncelikle atanır. O halde, siyasal savaşımdan ya da siyasal hayattan geri dönen eski memur, yeniden memurluğa atanırken, "giriş" bakımından **ayrıcalıklı ve öncelikli** durumdadır; en kötü ihtimalle açık maaşı alacaktır. Ayrıca, 92/3, bunların, açık aylığı aldığı ve görev yapmadığı sürelerin terfi ve emekliliklerine "tam olarak" sayılmasını; 93/6 ise, Yasama görevinde veya Bakanlıkta geçirilen her yılın bir kademe ilerlemesine ve "her iki yılın bir derece yükselmesine" esas olacak şekilde değerlendirilmesini emrederek, **ödüllendirilmelerini** de öngörmüştür.

Milletvekili Seçimi Kanunu, 18 nci maddesinde ordu mensuplarının, siyasal seçimlere katılmak amacıyla ayrıldıktan sonra orduya dönmelerini yasaklar, Anayasa bu konuda —çekilmede yaptığının aksine— doğrudan dolaylı hiç bir hüküm koymaz ve **Anayasa Mahkemesi** de, ayrıcalı ve öncelikli dönüşü cevaz veren yasa hükmünü iptal ile bu yöntemin mantığını da onaylamazken, DMK 92'yi savunmak olanaksızdır³⁵⁴. Anılan dönüş mekanizması,

hem kariyer, hem de yansızlık ilkelerine açık-kesin surette aykırıdır; bunlarla bağdaşabilir hiç bir yanı yoktur.

Siyasal seçimlere katılırken memurların kaideten memurluktan ayrılmaması kuralıyla, ayrılmak zorunda olanlarla seçilenlerin

- 354) Any. Mhk: 29.11.1966, E: 11/K: 44 (5 AMKD 3,7-13); "Gerçekten... (kanunun amacı) mesleği güçlendirmek olmayıp, yasama meclisi üyesi iken seçime girmemek veya seçilmemek yüzünden açıkta kalmış bulunan eski hakim ve eski savcıların ...**hemen** hakim veya savcı atanmalarını sağlayarak, hakim veya savcılarının içinden yasama meclisi üyesi olmak isteyenlere cesaret vermek ve böylelikle adalet mesleğinden bir çok kişilerin yasama meclislerinde yer almasını gerçekleştirmektir. Kanunu teklif ve kabul edenlerin ereklerine göre, hakimlik mesleğinin güçlendirilmesi ile veya onun gerekli kıldığı niteliklerle bir ilişkisi bulunmadığı dahi açıktır. ... (Kaldı ki) yasama meclisi üyeliği etmiş olma niteliği, hakimlik mesleğinin gerektirdiği bir nitelik olmadığı için, bu hüküm (2556/71/Ek Fikra) Anayasanın 58 nci maddesine uygun değildir." (id, 11-12); Karşılaştırınız, Any. Mhk: 6.6.1972, E: 44/K: 29 (10 AMKD 414, 435) Seçimi kaybedip ya da parlamenterliği sona erip memurluğa öncelikle ve ayrıcalıklı biçimde dönme yolunu yargıçlar, savcılar ve memurlar için açık tutan yasa hükümleri, "tarafsız olması, mesleğine bağlı kalması ve hayatını mesleğine hasretmesi gereken memuru ve hakimi politika ile uğraşmağa ve bunun tabii neticesi olarak da **hakim ve memur iken** siyasî partilerle münasebet kurmağa **teşvik etmekte** ve böylece mesleklî hayatını siyasî hayata tercih eden, bir partiye bağlılığı fiilen isbat edilen bir hakimi adeta mükâfatlandırmakta meslekte sadakat göstererek çalışmış meslekdaşlarının hakkı olan mevkilere **bir partiye bağlılığı ve tarafılığı sabit olmuş olan** bu gibi kimseleri tercihan tayin etmek suretiyle hakimin siyasî faaliyetine prim vermektedir. **Bu, açıkça siyasî partilerin yargı organlarına da nüfuz etmek arzularının bir ifadesidir.** ...Tercihini parti disiplinine tabi olarak, onun emir ve direktifi altında çalışmakla göstermiş ve partiye **temayülünü değil, bağlılığını** ispat etmiş bir kimsenin; kaza organının tarafsızlığını sağlamak için bir müddet hakimlikten başka alanlarda çalıştırılması bile düşünülmesi gerekirken, bunların derhal ve tarafsız, mesleğine sâdık hakimlere tercihan tayin edileceğini bir kanunla emretmek, yasama organımızın parti düşüncelerini her şeyin üstünde tuttuğunu gösterir." ONAR: n. 298, 1100; "Yasalarımız, evvelce bir siyasî partiye girmiş olmayı, memur olmaya engel saymamış"; ayrıca "Evvelce siyasî partilere intisap etmiş kimselerin, sonradan Devlet memurluğuna veya diğer kamu görevlerine alınması, onların **hizmetine ihtiyaç duyulması veya açıkta kalmalarını önlemek** kadar, kamu görevi yapacak kimseye (yansızlığı konusunda) peşin güven duyulmasının da sonucudur." ARAS: id, 5, 6.

dönüşüne ilişkin hükümleri birleştiren ortaya çıkan manzara daha da çarpıcı olmaktadır. Buna göre, memurlar, siyasal mücadeleye, siyasal partizan faaliyete **“sıfır riziko ve tam güvence”** ile atılmaktadır. Zira, bu işi memur ya görevinden, memuriyetten ayrılmadan, aylık ve eklerinden yoksun kalmadan yürütüp, başarısızlık halinde, hiç bir şey olmamış gibi görevini sürdürmekte ya da ayrılmak zorunda kaldığında ayrıcalı, öncelikli ve Parlemantoya girmişse ödüllendirilmiş olarak memurluğa kabul edilmektedir. Yasa Koyucunun geri dönme konusundaki mantığını, amacını açıklaması bakımından önemli olmasına rağmen, DMK’nun gözlerden kolayca kaçabilecek bir hükmünü hatırlatalım: Yukardaki memurluğa avdet olanakları, madde 92/2’ye göre, **daha önce başka herhangi bir nedenle memurluktan istifa edip, hattâ emekli olup,** sonra TBMM üyeliğine seçilen eski memurların dahi müteakip seçimi kaybederek, memurluğa dönmek istemeleri halinde de geçerlidir. Başta Parlemanto üyeliğine, yetenekli memurların teşvik edilmesi gelmek kaydıyla, bu hükümlerin, siyasal yansızlığı, liyakat ve kariyer ilkesini memurların hukukî rejiminin Anayasa ve yasalar düzeyinde temel taşları yapmış bir sistemde, ayakta kalmasını sağlayacak bir gerekçe bulmak olanaksızdır. Bunlar, yansızlığı, Anayasa Mahkemesi’nin dediği gibi³⁵⁵ memurluk mesleğini ve liyakati koruyacak, geliştirecek değil, aksine, onların bahasına, siyasal ilişkilerin İdare Cihazına sirayetini kolaylaştıracak olan ve bu yüzden reddi gereken vasıtalarlardır.

(III.B.5) Sosyal Vecheli Personel Rejimi

Liyakat sisteminin bir ilkesi de, sistemin hukuksal ve teknik buyruklarının yerine getirilmesine ilâveten, **“sosyal vecheli personel rejimi”**nin de gerçekleştirilmesidir. Anayasa, bu konuda memurlar için özel hüküm koymamış olmakla beraber, **Anayasa Mahkemesi’nin** açıkladığı gibi, **“Çağdaş ve uygar görüşe ve Anayasanın temel yapı ve felsefesine göre gerçek hukuk Devleti, ancak toplumsal Devlet anlayışı içinde ise bir anlam kazanır”**³⁵⁶ ve emeklilik hakkını konu edinmekle beraber, memurların sosyal hakları

355) ibid.

356) Any. Mhk: 17.10.1972, E: 16/K: 49 (10 AMKD 529, 539); Ayrıca, 18.3.1976, E: 198/K: 18 (14 AMKD 97, 106).

bakımından genel ve temel bakışı ifade etmek üzere, "117 nci madde kapsamına giren memurların sosyal güvenlik hakları düzenlenirken, 48 nci madde gereğince genel nitelikteki sosyal güvenlik kuralları gözönünde bulundurulmakla birlikte, **kamu görevinin gerekleri de** hesaba katılacaktır. Sonuç olarak denebilir ki, 117 nci madde kapsamına giren memurların hem bu madde, hem de 48 nci madde gereğince sahip oldukları sosyal güvenlik haklarının, **bütün yaşamlarını ve enerjilerini yolunda tükettikleri kamu görevinin** önemine uygun ölçülerle güvence sağlayacak nitelikte olmak üzere düzenlenmesi bu iki maddenin (117 ve 48) **ortak ereğini** oluşturmaktadır."³⁵⁷

657 sayılı DMK, 187-213 ncü maddelerinde, memurun kendisi ve eşi dışında, bakmakla yükümlü olduğu çocuklarıyla ana ve babasını da kapsıyan sosyal hak ve yardımları, bu ölçüde ilk kez getirmiştir. Bunlar arasında, nakdî yardımlar, eşyalı-eşyasız hizmetevi, burs, yurt, tedavi olanakları, kamp, giyecek, yiyecek gibi aynî yardımlar yer almaktadır. Ayrıca emekli, dul, yetim aylıkları, ikramiye, borç para temini, MEYAK, izinler, 40 saatlik haftalık çalışma süresi, sağlığına kavuşan eski memurun öncelikle atanması, görevle ilintili hastalıklarda sınırsız izin, görev malûllüğü, kadrosu kaldırılan memura ödenen açık aylığı sosyal vecheli personel rejimi ilkesinin somut örnekleridir.

Hattâ, Bakanlar Kurulu kararıyla sınıflandırılıp saptanması ve rakkamların isabeti, hukuken tartışmaya açık olmakla beraber, fikir olarak ve sonuçta farklı ve eşdeğer işe, farklı ve eşdeğer ücret ilkesine doğru önemli bir adım sayılması gereken iş güclüğü, iş riski, teminindeki güçlük zamları, 146/son'daki asgarî ücretin altına düşen aylıklarda aradaki farkın, —şekli yanlış olsa dahi— ödenmesi; 154'ncü maddede her yıl değişen ve genel geçim şartları da dikkate alınarak hesaplanan katsayı sistemi, görevden uzaklaştırılan memurun aylığının 2/3'sinden başka sosyal hak ve yardımlardan yararlanmağa devam etmesi ve meseleye "geçindirmeğe mecbur olduğu aile fertleri" açısından bakılması, 108 nci maddede memura ailevî nedenlerle tanınan en çok üç aylık izin

357) Any. Mhk: 27.1.1977, E: 25/K: 3 (15 AMKD 91, 101); 6.6.1972, E: 44/K: 29 (10 AMKD 414, 422).

hakkı... liyakat sisteminin sosyal vecheli personel rejimi ilkesinin göstergeleridir.

Hemen ekliyelim ki, bu hak ve yardımların hangilerinin uygulamada temin edildiği, rakkamların doyuruculuğu, işçilerin sosyal haklarının gerisinde kaldığı konuları, eleştiriye açık hususlar bulunmakla beraber; bunlar, DMK'nun, **özde, prensip olarak**, liyakat sisteminin bu ilkesine yaklaşımı bakımından olumlu not almasına engel teşkil etmez.

III.C DEVLET MEMURLARI KANUNUNUN TARTIŞMAYA AÇIK HÜKÜMLERİ

Yasalarla getirilen hukukî rejimin incelenmesini, **liyakat sisteminin ilkelerine aykırı olduğu ileri sürülen** ve ilk bakışta bu izlenimi bırakan hükümlere değinerek tamamlıyalım.

Bunlardan, en az değinildiği halde, liyakat sisteminde, bizce, en ağır gediklerin açılmasına imkân verebilecek ve katkıda bulunabilecek olan, memurların istifa etmeden **seçimlere katılması ile** bilhassa güvenöeli ve ayrıcalı **dönüşünü** emreden hükümlerdir. Bu konudaki açıklamaları, Anayasa ve yasalar düzeyinde etraflı biçimde yaptığımız için, bu kez, bu yasa hükümlerinin, bırakınız uygulamayı, mücerret, kâğıt üstündeki yazılışları ve varlıklarıyla, liyakat sisteminin, yansızlık, kariyer ve liyakat ilkelerini açık-kesin surette ihlâl ettiklerini yinelemekle yetinerek öteki hükümlere geçiyoruz.

(III.C.1) İstisnaî Memuriyetler DMK'ndaki Şekliyle Liyakat Sistemine Aykırı Sayılmaz

İstisnaî memuriyetlerin varlığının liyakat sistemiye çatışmadığını; yalnız T.C. Anayasasına göre, bu görevler için konacak ayrık hükümlerle, yapılacak atamaların, ancak "yönetmelik lüzum" a dayandıkları ölçüde geçerlilik taşıyabileceğini belirtmiş³⁵⁸; nedenlerini de yazmıştık. Bu kez, liyakat sistemi içinde az önceki şartla yeri olan istisnaî memuriyetlere ilişkin DMK 59-61 hükümlerinin değerlendirmesini yapacağız.

İstisna memurluklar, liyakat sistemi içinde, sistemin öngördüğü bir parantezdir. DMK'dan önceki dönemde, 788 sayılı Memurin Kanunu yerine, dikkat edilsin, memurların aylıklarıyla, me-

358) Bakınız, 328 numaralı dipnotunun ait olduğu sayfalara.

murluğa giriş dereceleriyle yükseliş konularını düzenliyen 3656 sayılı barem kanununun 6 ncı maddesinde yer almış olup; kapsamı, Cumhurbaşkanlığı memurları, özel kalem müdürleri, çevirmenler, elçiler, valiler ve hukuk müşavirlerinde kalıyordu. Ayrıca 3656/13 de benzer bir müessese olan "ihtisas mevkileri"nden söz ederek, özel meslek bilgisine ve uzmanlığına ihtiyaç gösteren görevlere, bilgisi, uzmanlığı ve deneyimleriyle temayüz etmiş kimselerin, mükteseplerinden yüksek kadrolara, gereğinde dışardan tayin yolunu açıyordu. 657 yapılırken, bu iki hüküm bir anlamda hamur edilmiş, listeye, Millet Meclisi, C. Senatosu memurluklarıyla özel kalem müdürleri, dış daimî temsilciler, Diyanet İşleri Müşavere Hey'eti üyeleri, MİT personeli eklenmiştir.

DMK, 59'un gerekçesinde, istisnaî memurlukların devam ettirilmesini şöyle açıklıyordu: "...bir taraftan **zaruretler** kabul edilirken, öte yandan zaruretlerin zorlanması yoluyla normal bir meslek sınıfının imtiyazlı statüye sokulmaması için dikkat gösterilmiştir. ...Bu hükümle kabul edilen statü genel görünüşü ile atamada kolaylık sağlanmasına karşılık, garantisiz bir statüdür. Çünkü, istisnaî memurluk usulü, tasarının sistemi içinde teşvik edilecek bir usul olarak görülmemiştir."

Bugün, bu kategoriye, ayrıca, İktisadî Devlet Teşekkülleri Genel Müdürleriyle yardımcıları, TRT Genel Müdürü, dış çalışma müşavirlikleri sendika uzmanları, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreter sekreterliği müşavirleri, hukuk müşavirleri, Dışişleri Bakanlığı hukuk müşavirleri ile uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçıları, Başbakanlık ve Bakanlık müşavirleri, Bakanlık Basın ve Halkla ilişkiler müşavirleri girmektedir.

Hemen belirtelim ki, bu kimseler, esas itibariyle "**memur statüsü**" içindedir; haklarında DMK, 5434, Harcırah Kanunu gibi memurlara âit ana yasalar uygulanır; o halde "istisnaîlik" nerededir? Dışardan tayin bakımındandır; içerden kazanılmış hak derecesinin üstüne sıçrama yaptıрма veya sınıf değiştirme kolaylığı bakımındandır; görevin aradığı ve memurluk mesleği içinde yetişmesi, bulunması pek mümkün olmıyan elemanları temin bakımındandır; Hükümete, Bakanlara belli bir hareket serbestisi yaratmak bakımındandır; hem daha yetenekliyi cezbetme hem de üstün-seçkin

yeteneği sorumlu yönetici mevkilere getirme bakımındandır. Zaten istisnaîlik, DMK'nun atama ve yükselme kurallarının dışına çıkma ile sınırlı olup, amaç da, bir yanda az önce yazdığımız esnekliği, imkânları, serbestiyi getirmek, öte yanda görevin niteliği bu statüde memurluğu emrettiği için, bu buyruğun gereğini yapmaktır.

İstisnaî memuriyetler konusunda, yukardaki girişten sonra, **üç noktayı** tartışmak lâzımdır.

İlk nokta, kapsamının, müessesesinin haklı kıldığı zaruretleri aşip ayrıcalıklı memurlar kategorisinin yaratılmasına dönüşüp dönüşmediğidir. Uygulamayı kesinlikle unutup, soruna liyakat sistemi açısından, 657'nin gerekçesinde verilen açıdan bakınca, kesin bir cevap vermek kolay değildir. Herne kadar, kapsam sürekli genişleme gösteriyorsa da, İdare'nin yapısı, işlevleri, kuruluşları ve personel nitelikleri de değişiyor, artıyor; dün olağan usullerle yürütülmesi mümkün olan görevler, bir süre sonra, kalıplarını zorlamağa balşıyor. Bu itibarla, salt bu artıştan yola çıkmak yanlış olur. Bu nedenle, ilâvelerden hangilerinin, istisna teşkil edecek "meslekî" özellikler taşımadığını tartışmak gerekir. Devlet sanatçısı mı; Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirleri mi; millî güvenlik ve millî istihbarat mı; Din İşleri Yüksek Kurulu üyelikleri mi; özel kalem müdürleri, basın ve halkla ilişkiler danışmanları mı? Yoksa valiler elçiler mi? Geriye TRT Genel Müdürüyle İDT Genel Müdürleri kalıyor; bunlar mı? Kanımızca, kapsam, kariyer ilkesinden sapmanın, liyakat sisteminin izin verdiği boyutlardan taşmanın kesinlikle ve kolayca kabul edileceği bir noktaya henüz gelmemiştir; fakat dikkatli olunması gereken bir noktadadır da³⁵⁹. Örneğin, Cumhurbaşkanlığı ve TBMM'ndeki tüm memuriyetlerin, daktilo, bahçıvan, büro memuru, şöför dahil, istisnaî memuriyete çevrilmesindeki ve bunlara dış temsilciliklerdeki sendika uzmanlarının eklenmesindeki yönetsel lüzum, Devletin "bu iki" Kurumuna ve dışardaki işçi sorunları konusunda daha liyakatli eleman temini ihtiyacı ile izah edilse bile; bunlar, kariyerden ayrık tutulmaları bakımından sorun yaratmaya adaydır. Daha dikkat isteyen istisna, Başbakanlık ve Bakanlık danışmanlarıdır. Buralarda da, mevcut danışmanlıklara ilâveten, müstesna, seçkin eleman

359) Uyarılarla eleştiriler için, TUTUM: n. 37, 63-64; TUTUM: n. 326, 16; ÖZYÖRÜK: n. 154, 117.

kullanmak için, istisnaî memuriyet kapsamında kadrolara müsaade edilebilirse de; hassas nokta, bunların hiyerarşideki yerleri³⁶⁰ ile sayıları olacaktır. İdare'nin ve kariyer ilkesinin icaplarına ters düşmiyecek düzenlemelere, "yönetimin esenliği ve verimliliği"nin buyruklarına özen gösteren bir konuma gidilmek gerektiği gibi, sayıları da fevkalâde sınırlı tutulmalıdır. Çünkü, Kanun Hükmünde Kararname II'de, sayı dört iken, XII'de Başbakanlık danışmanları **otuz**a, yükseltilmiş, Bakanlıklarda ikiye indirilmiş; 1897 numaralı yasada sayı sınırı kaldırılmıştır³⁶¹. Danışman sayısını 30'a yükseltmenin izahı kesinlikle imkânsız olduğu gibi, tamamen serbest bırakılıp 59'ncu maddede en fazla 3-4 şeklinde bir kayıt konmaması da sakıncalıdır. Kadroların Bakanlar Kurulu kararıyla alındığı yürürlükteki rejimde, DMK'nda istisnaî memuriyet kategorisinde özel danışman sayısının ve niteliklerinin, gerçekten "istisna" teşkil edecek ölçüler ve koşullar altında düzenlenmemesi, kariyer ve liyakat ilkelerinin ihlâli yolunda önemli bir adım olarak yorumlanabilir.

Diğer nokta, istisnaî memurluklara, DMK'na göre, "siyasî atamalar" yapılip yapılamıyacağıdır. Daha önce, T. C. Anayasası'nın bu konuda neye izin verip, neye vermiyeceğini, istisnaî memuriyetlerin, ancak yönetsel ihtiyaçları cevaplamak üzere düşünülebileceğini ve siyasal atamalara olanak tanıyan bir vasıta olmadığını belirtmiştik. DMK, bu esaslardan ayrılmış değildir. Herşeyden önce **memur statüsünde** bulunan, sınav, atama koşulları ve yükselme dışında diğer memurlarla aynı hükümlere tabi tutulan bu kategori memurları, bu görevlere getiren neden "**meslekî liyakatleri**"dir; yoksa, ne siyasî ilişkileri, ne de siyasî felsefeleridir. Yasa, bu konuya böyle bakmış; bu kadroların siyasî amaçlı, siyasî kaynaklı atamalara açık bulunduğu dair **ne metninde, ne de gerekçesinde**, doğrudan ya da dolaylı en ufak bir belirtiyeye dahi yer vermiş değildir. Aksine, istisnaî memuriyetlere atanmak için, Devlet memurluğuna girişe ait genel şartları taşımak gerektiğinden başka, özel yasalar ve yönetmeliklerde yazılı ve görevin aradığı "**meslekî liyakat**"e de sahip olunmalıdır. Örneğin, DMK 60, Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinde, bir yabancı dili çok iyi bilmek ve özel yönetmelikteki meslekî liyakate ilişkin nitelikleri taşımak; Devlet

360) TUTUM: n. 37, 64.

361) Bakınız, ALİ KAŞİFOĞLU: n. 343, 132-134.

Konservatuvary Devlet Sanatçılığında, uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip bulunmak; 440/10 ise, İDT Genel Müdürleriyle yardımcılarında, iktisadî veya meslekî alanda yüksek öğrenim yapmış, görevini yerine getirebilecek ehliyet, bilgi ve tecrübe sahibi olmak; 359/9, TRT Genel Müdürü ile yardımcılarında, yüksek öğrenimli ve bu görevleri yerine getirebilecek ehliyet, bilgi ve tecrübe sahibi bulunmak, yardımcılardan birinin de elektrik veya elektronik yüksek mühendisi olmak niteliklerini aramaktadır. Aynı şekilde, istisnaî memuriyetlerden elçiler de, 1154 sayılı yasayla meslek memurları arasında yer aldıktan başka, meslek harici kimseler, ancak, **"görülebcek lüzum"** üzerine elçi atanabilir. Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 633 sayılı kanun (Madde 22) istisnaî memurluklardan Din İşleri Yüksek Kurulu üyeliğine atanacaklarda, "itikadî, ibadeti, tavır ve hareketlerinin İslâm törelerine uygunluğu çevresinde bilinip" ayrıca dinî yüksek öğrenim yapmak, Arapça ve tercihan bir de Batı dili bilmek, Diyanet İşleri Başkanlığında veya dinî öğretim kurumlarında en az altı yıl görev yapmak koşulları aranmaktadır. Hattâ MİT'nde çalışacak Emniyet mensuplarının niteliklerinin çıkarılacak talimatta belirlenmesi öngörüldüğü gibi; 5442 sayılı yasa 6 ncı maddesinde, valilerin merkez emrine alınmasını **"lüzum"** şartına bağlamıştır. Özel Kalem Müdürleri ile basın ve halkla ilişkiler müşavirlerinde, göreve getirilip değiştirilirken, aranan kişisel, subjektif nedenler bile, yapacakları görevin niteliğidir.

Sonuç, DMK, Anayasanın 117, 119 ve 58 nci maddelerinin doğrultusunda koyduğu hükümlerle, istisnaî memurluklara atanmada, alınmada geçerli tek ölçütün **"yönetmelik lüzum"** olduğu ilkesini benimserken; atanacak kişilerde —memur statüsünde bulunsun bulunmasın— aranacak niteliklerin de sadece, o görevin gerektirdiği **"meslekî nitelikler"** olacağını, siyasal nedenlerle, siyasal ilişkilerle, siyasal amaçlarla **"siyasal atama"** yapılmasını düşünmediğini açıklamış; diğer yasalar da bu tezi desteklemiştir.

İstisnaî memurluk kadrolarında —haliyle memur statüsünde— bulunanların, Hükümetler değişince görevlerinden alınacaklarına dair bir hüküm DMK'nda bulunmadığı gibi; Hükümet ve Bakanlarla yönetici mevkilerdeki bu kategori memurların aynı **"siyasî"** felsefeyi aynı **"siyasî"** eğilimi taşımasını emreden, bu hususu gö-

revden alma nedeni yapan yasal hüküm de yoktur. O kadar yoktur ki, içtihadın, doktrinin, Kanun Koyucu'nun, "icraî ve siyasî görevleriyle, siyasî niteliği de bulunup" memur statüsünün genel hükümlerine tabi³⁶² kamu görevlisi saydığı valilerin merkez emrine alınması için 5442/6(2), hem tayindeki usulün izlenmesini, hem de görevden almayı gerektirecek "lüzum"un varlığını şart koşturmaktadır. Aynı şekilde TRT Genel Müdürüyle yardımcılarının, KİT Genel Müdürleriyle yardımcılarının, hangi koşullar ve usullerle değiştirileceği de, kendi kanunlarında, tamamen "meslekî" ve "yönetmel" lüzumdan yaklaşılarak açık hükümlere bağlanmıştır. Hattâ, Hariciye Vekâleti Memurun Kanununun 12 nci maddesi, dışişleri memurlarının, bu arada elçilerin, siyasî, idarî ve sıhhi sebeplerden dolayı nakil ve tahvillerine izin veren hükümdeki **"siyasî" nedenler** dahi, dış ilişkilerin ve dış politikanın yürütülmesindeki sebep ve ihtiyaçlardan kaynaklanan ve ancak "hizmetin, görevin" emrettiği "icaplar" olarak anlaşılması gereken **"yönetmel lüzum"dan** başka bir şey değildir; **sırf** Hükümet değişikliği, yahut **sırf** siyasî felsefe değişikliği gerekçesiyle, görevin gereklerini ve ilgili elçiyi **"bütünüyle"** ele almadan kullanılacak bir yetki değildir. Bu nedenle, elçilerin tayini veya nakilleri de, bu çalışmamızdaki anlamıyla, yani siyasî kayırmacılığa, partizan, salt kişisel tayinlere açık **"siyasal atama"** değildir. Başka bir deyişle, uğraş alanı **"politika"** olan dışişlerinde, kuşkusuz siyasal nedenli tayinlerle nakiller yapılacaktır, siyasal faktörlerle düşünceler rol oynayacaktır; fakat, bunlar, sübjektif-kişisel tercihlerin değil, objektif ve kamusal çıkarlarla buna dayalı **"yönetmel" tercihlerin ifadesi** olacaktır³⁶³.

Son nokta ise, bu durum karşısında, istisnaî memuriyet müessesesinin istisnaîliğinin, sınav, atama ve yükselme bakımlarından ayrı tutulmanın ne olduğudur.

362) Dş. DDK: 4.6.1976, E: 340/K: 170 (24-25 DD 128); DURAN: n. 141, 123; GİRİTLİ: n. 350, 154; GÖZÜBÜYÜK: n. 320, 104; ÖZYÖRÜK: n. 154, 98.

363) "Yasal açıdan bakıldığında, istisnaî Devlet memurluklarının düzenlenme biçimi ve atanmada tanınan serbestliğin bu mevkilere yapılacak atamalarda **siyasal yatkınlık ölçütünün ya da açıkça parti düşüncesinin** ağırlık kazanıp kazanmayacağı belli olmamaktadır. Ancak, atanmada tanınan bu serbestinin arkasında böyle bir düşüncenin yattığı bir varsayım olarak ileri sürülebilir. Bu yargı, istisnaî devlet memurluklarının tümü için geçerli değildir." TUTUM: n. 326, 17.

Dikkat edilsin ki, "istisnaî memuriyet", memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler dışında "ayrı bir istihdam şekli" değildir ve olamaz da (DMK 4, 5). Bu elemanlar, DMK'na ve Anayasa 117'ye göre memurdur; fakat, yasalarla görevlerinin niteliğinin öngördüğü ölçüde sınırlı ayrık hükümlere tabidir. Bu itibarla, istisnaî memuriyetin —daha önce yazdığımız gibi— istisnaîliği, dışardan atama yolunu açması, kariyer içinden müktesebinin üstünde ve 68 nci madde ötesinde atlatmaya imkân vermesi, atamaya yetkili makamlara yukarda çizdiğimiz esaslar dairesinde ve biraz da listedeki görevlerin kendi özelliklerinden kaynaklanan "nisbeten daha geniş takdir, tercih ve hareket serbestisi" sağlanması, DMK'nun liyakat ve kariyer ilkelerinin, ayrık tutulan konulardaki usul-şekil'e ilişkin kayıtlayıcı hükümlerinden, engellerinden kurtarmasıdır. Bununla beraber, istisnaî memurluk müessesesi, bu kadrolara, emsallerine oranla daha az yetenekli, daha liyakatsiz elemanların değil; tam aksine, daha liyakatli kamu görevlilerinin atanmasını emreder ki, sağladığı kolaylıkların temel nedeni, İdare Cihazının bu kesimlerine, daha nitelikli kimselerin akışını, genel seçme, atama, ilerleme kurallarının, diplomanın engellerinden kurtararak ve nisbeten daha yüksek ödemelerle mümkün kılmaktır. Maddenin gerekçesinde sözü edilen garantisiz statü oluşundan kasıt, bu makamların kazanılmış hak teşkil etmemesi; özel kalem müdürleri, özel danışman, basın ve halkla ilişkiler müşaviri, Cumhurbaşkanlığı dairesi gibi "kişisel" etmenlerin baş rolü oynadığı görevlerde iktidar değişikliklerine, görevin konumu ve gereği nedeniyle daha duyarlı olması; atama ve alma konusunda İdare'ye, "nisbeten" daha az kayıtlanmış, daha serbest davranma ve yargı yerleri önünde bu memuriyetlerin ayrı bir kategori yapılmasını da gözden uzak tutmıyan, bir yaklaşımla denetlenme olanağı tanınmasıdır.

Ayrıca, garantisiz statü teşkil etmek olayı, yukarda açıkladık, bu iki kelimenin ilk bakışta ifade ettiği kadar garantisiz, takdiri, serbest, kayıtsız da hiç değildir.

İstisnaî memuriyetlere ilişkin açıklamalarımızı, **Danıştay'ın görüşünü** aktararak tamamlayalım. Çalışmamızın Anayasal Hükümlere değinen sayfalarında, Danıştay'ın içtihadını açıklayan alıntıları yapmıştık³⁶⁴; bu defa, geriye dönerek, bir kaç noktaya değinelim.

364) Bakınız, dipnotu 329-336.

Danıştay, vali, KİT Genel Müdürü, TRT Genel Müdürü gibi istisnaî memurluk kadrolarına atama ve görevden alma tasarruflarında, İdare'ye karşı, kanımızca, istisnaî memurluk işlemleri için gerekenden daha az esnek, daha sıkı denetim yapan bir tavır içindedir. Ancak, bu tavrı, sebepsiz ve haksız değildir; çünkü, kaide-ten bu işlemlerin "yönetmelik lüzum" yerine, sırasında partici düşünceler dahil "siyasal lüzum" nedeniyle yapıldığı, görevden alınan ve atananın başarısının veya başarısızlığının, görevin gereklerinin değil, salt siyasal parti ilişkilerinin ölçü tutulduğu, cezalandırma / ödüllendirme saikiyle ve İdare'nin yansızlığını ihlâl eder biçimde gerçekleştirildiği bilinmekte ve Danıştay bu maddî gerçeği, yasaların yorumlanıp ferdî işlemlere uygulanmasında gözden uzak tutmamaktadır.

Danıştayın, yayınlanmış kararları arasında "**emsal karar**" ağırlığında olan ve siyasî hüviyeti de bulunan Bilecik valisinin, merkez valiliğine alınması işlemini iptal eden **Ünal kararı**³⁶⁵, istisnaî memurlukların hukukî rejimi, siyasal atama ve nakiller, takdir yetkisi, memur güvencesi, sebep unsuru, maksat unsuru gibi konularla problemlere ilişkin Danıştay bakışını açıklarken, bir takım temel ilkeleri koymakta ve istisnaî memurluğu liyakat sistemi, kariyer ve yansızlık ilkeleri içinde mütalâa ederek, bunlara aykırı işlemlere şans tanımamaktadır.

Danıştay'a göre :

"İdareye tanınan **takdir yetkisi** mutlak ve hudutsuz olmayıp, kamu hizmetinin, kamu yararına en etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi maksadına yönelik bulunmaktadır."³⁶⁶

"İdare, kendisine tanınan bu **takdir yetkisini**, kamu hizmetinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla **kullanırken bile**, kanunların kişilere hak tanıyan ve **memurlara teminat getiren hükümlerine** aykırı işlem uygulamıyacağı gibi, bu yetkiyi **Anayasa ilkelerine** aykırı bir şekilde de kullanamaz."³⁶⁷

365) Dş. DDK: 4.6.1976, E: 340/K: 170 (24-25 DD 124-132).

366) id, 130.

367) ibid.

"Diğer taraftan (DMK'nun) 59 ncu maddesinde belirtilen **istisnâî memurluk** kadrolarının... kazanılmış hak sayılmıyacağı yolundaki hüküm, ...bu kadrolarda olanların kamu hizmetinin gerekleri dışında, hiç bir neden olmadan, keyfî bir şekilde nakledilmelerine olanak sağlayan bir hüküm niteliğinde bulunmamaktadır."³⁶⁸

Çünkü, **DMK'nun 3 ncü maddesi**, modern personel hukukunun temel ilkeleri olan sınıflandırma, **kariyer ve liyakat gibi ilkeleri** kabul etmiş, maddenin C bendinde, ...hükümünü getirmek suretiyle **memurları, liyakatlarının gerektirdiği güvenliğe sahip kılmıştır**. Kanunun diğer maddelerinde de memurların bütün özlük hakları bakımından keyfî uygulamalara olanak sağlamayan objektif hükümler getirmiştir."³⁶⁹

Anayasanın 2 ve 117 nci maddeleriyle, memurların haklarının, yükümlerinin, "diğer özlük işlerinin **kamu hizmetinin gereğine uygun** olarak kanunla düzenleneceği, başka bir deyişle **objektif esaslara** bağlanacağı"³⁷⁰ belirtilirken, 58 nci maddesinde de, "memurların hizmete alınmalarında ve istihdam edilmelerinde keyfî tasarruflara maruz bırakılmaları önlenmiştir."³⁷¹; ayrıca 119 ncu maddesiyle, "memurların ve bu arada **özellikle İdarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkilerindeki** kadroları işgal edenlerin nakil ve tayinlerinde de **sadece kamu hizmetlerinin gereklerinin** gözönünde tutulması öngörülmüş, **siyasî kadro ile aynı görüşü benimseme ve aynı felsefeyi paylaşma** yolunda bir kritere yer verilmemiştir."³⁷²

Danıştay, Bakanlığın "kadro oluşturma", "ekibiyle çalışma" ve böylece kamu hizmetlerinde sür'at ve verimi arttırarak kamu yararını gerçekleştirme tezine neden iltifat ve itibar etmediğini şöyle açıklıyordu: "Gerçekten, İdarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken, yürütmeye ilişkin tasarrufları oluştururken, bütün İdarede, özellikle İdarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkilerinde bulunan personelin hizmetlerinden yararlanması tabii

368) ibid.

369) ibid.

370) id, 129.

371) ibid.

372) id, 129-130.

ve zorunludur. Ancak, kilit mevkileri işgal eden personelin, özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata katılırken, **hizmet üretirken, siyasî kadro ile aynı felsefeyi paylaşması** koşulunun aranması halinde, hükümet icraatının sür'atli, verimli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia olunamayacağı gibi... esasen böyle bir uygulama İdarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkiindeki **memurlar arasında iktidarda bulunan siyasî parti yanlısı olan ya da olmıyan** memurlar ayırımı yapılmasına neden olacaktır.³⁷³

5442/6 uyarınca merkez valiliğine alma işlemlerinde, "bir yandan valilerin **memurluk haklarını korumak**, diğer yandan **Hükümetlerin duyacağı idarî ve siyasî zaruretleri karşılamak** amacının güdüldüğü anlaşılmakta olup; buradaki idarî ve siyasî zarurettten maksadın da **hizmetin gerektirdiği** zaruret olduğunda hiç kuşku olmamak gerekir."³⁷⁴ dedikten sonra, Dâva Daireleri Kurulu, sebep-konu unsuru bağlantısını somut olayda araştırıp tartışarak, dâvalı hakkındaki **müfettiş raporlarını inceliyor** ve "raporların içeriği ve sonucu bakımından, dâvacının Bilecik valiliği **görevinde başarısız olduğu sonucuna varılmamakta**, dolayısıyla adı geçen bu nedenle merkeze alınması **lüzumunun sabit olduğunu kabule imkân bulunmamaktadır**." kanısıyla işlemi maksat ve sebep yönünden "Anayasaya ve diğer yasa hükümlerine" aykırı buluyor.³⁷⁵

İstisnâî memurluklar parantezini, yukardaki açıklamalarımızı ve Danıştay içtihadını müteakip değerlendirdiğimizde, **bu şekliyle** liyakat sistemi ve kariyer ilkesinden radikal sapmayı, liyakati köstekleyip, engellemeyi ve yansızlık ilkesini çiğnemeyi ifade eden bir noktaya gelmediğini, liyakat sisteminin tanıdığı sınırlar içinde kaldığını belirtiyoruz. Özellikle, İdarenin yansızlığı ilkesine ters düşecek siyasal atama ve nakil işlemlerine ne yasalar, ne de Danıştay izin vermektedir. Bugün için, uygulaması dışında, yasal hü-

373) id, 129.

374) id, 128.

375) id, 129-130; Bakınız, üç ayrı noktadan çoğunluk kararını eleştiren ve ayrılan azlık oyuna. (id 131-132); "Dâva dosyasının ve dâvalı idare-den getirtilen... Raporunun incelenmesinden dâvacının görevinden alınması için **yeterli sebebin varlığı** anlaşılmakla" Dş. DDK: 30.3.1979, E: 762/K: 130 (9 İdarî Yargı 40-41).

kümler açısından, istisnaî memuriyetlerin dikkat istiyen yanları, kategorinin kapsamının, Yasa Koyucu, özellikle Kanun Hükmünde Kararname yoluyla Hükümetler tarafından, kariyer ve liyakat ilkelerini "bertaraf" eder surette genişletilmesi; ve kadroların Bakanlar Kurulu kararıyla alınması yüzünden tek veya sayısı kanunlarda saptanmış görevler dışında kalan kadroların —örnek danışmanlıklar— hizmetin ihtiyacını, istisnaî memurluğun anlam ve işlevini aşan sayılara çıkartılarak —örneğin KHK XII'de otuz gibi— biri yandan liyakat sisteminin bu yararlı istisnasının çarpıtılıp yozlaştırılması, öte yandan, hem kariyer, hem liyakat, hem de yansızlık ilkelerinin çiğnenmesidir.

(III.C.2) Olağandışı Yükselme Yöntemi

Tartışmaya açık bir hüküm de **DMK'nun 68 nci maddesindeki** uygulamada "asansörle çıkma", "sıçrama", "paraşütleme" ve benzeri adlarla anılan³⁷⁶, **olağandışı yükselme** yöntemidir.

DMK'nun, 3/C maddesinde, kariyer ilkesiyle, memurların, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar düzenli biçimde yükselmesini öngörmesine; 67 ve 68 nci maddelerinde, derece yükselmesinin, ancak boş kadro olduğunda veya açıldığında, derecesinde en az üç yıl bulunmak, gerekli nitelikleri taşımak, yeterli / yarışma sınavını başarmak ve yükselebilme konusunda olumlu sicil almak koşullarıyla yapılmasını buyurmasına, böylece liyakat sistemi ve kariyer ilkesiyle bağdaşan bir model getirmesine rağmen, 68/B hükmüyle açılan ayırık ve olağandışı yolun dikkatle değerlendirilmesi gerekir.

Çünkü, 68/B, yüksek öğrenimli 7-10 yıllık memurların, atacakları görevin niteliklerini taşıdıkları takdirde, yükselmek için kanunen gereken süre kaydı aranmaksızın, 1-4 ncü derecelerdeki kadrolara atlayarak ve sınavsız atanmasına imkân vermektedir. Bu yöntemle, kariyer ilkesinin temel yükselme ölçütü "kıdem" ile liyakat ilkesinin gereği "sınav" koşulları devredışı bırakılmakta; atama makamlarına bu suretle derece atlatacakları memuru tesbit ve tercih konusunda, objektif ve bağlayıcı (Md. 69) esas -sınav-

376) TUTUM: n. 36, 171.

yerine, sübjektif etmenlerin ağırlık kazanacağı geniş bir hareket serbestisi içinde hareket etme olanağı sağlanmaktadır. Başka bir açıdan ifadeyle, yükselme için gereken kıdem süresi kaydı kaldırıldıktan başka, hangi memurların, ayrık ve olağandışı yükselme yolundan yararlanacağı da, objektif değil sübjektif, somut değil soyut ölçüler, ölçmeler, takdir ve tercihlerle belirlenmektedir. Böylece, 68/B kapsamına giren bir memur, bu usulle, üç ila beş derece atlama, yani 9-15 yıllık memurluk kıdemi, deneyimi, birikimi sonunda ve en erken 39-48 yaşlarında gelebileceği ve aylığına ilâveten ödenen 50-500 ek göstergeli ve ayrıca artan yan ödemeli yüksek yönetici kadrolarıyla görevlerine, 30-33 yaşlarında ulaşabilmektedir.

Türk Personel Rejiminin temel unsurlarından biri olan yükselmede ve yönetimde "kıdem" müessesesi üzerinde olumsuz etkiler yapması; bir gün önce ast olanı, ertesi gün sicil âmiri mevkiine getirirken, bir gün önce yeni üst hakkında sicil vereni astlaştırma gibi çok duyarlı sorunlar yaratması; genç/yaşlı, kıdemli/kıdemsiz, deneyimli/deneyimsiz liseli/yüksek öğrenimli, ast/üst arasında memurlukta çok önem taşıyan hassas dengeleri bozması; isabetle uygulanmadığı takdirde, alanında yetişmiş, tecrübeli, orta yaş dilimindeki yetenekli memurların kırılması ve kamu kesimi dışına kayması; atlıyarak, hızla ve olağandışı yöntemle üst yönetim mevkilerine vaktinden çok önce ulaşan genç memurlara, manevî tatmine ilâveten kazanılmış hak aylığının % 26-67 ile % 51-93 üstünde aylık ve 50-500 ek gösterge ile daha yüksek yan ödeme sağlama nedeniyle akranelar ve eşdeğerler arasında göze batan farklar, sürtüşmeler yaratması; aynı olanaklar yüzünden, sıçrama yapan memurun müktesebine indirilmesi endişesiyle kendisini bu yere getirenlere çoğu kez sürekli ödün verme zorunluluğunda kalması; politik veya başka kökenli kayırmacılık yollarını kolaylaştırması...³⁷⁷ gibi sakıncaları bulunan ve Türk Personel Yönetimi bakımından son derecede tahrip edici, bozucu, liyakat sistemini, kariyer ve yansızlık ilkelerini zedeleyici gücü yüksek bulunan bu yükselme yöntemine DMK'nun ilk metninde yer verilmemişti.

377) O. ÖZKAN: Üst Yönetici Kadrolara Atama Sorunu, 2 İdarî Yargı 15-17 (1978; TUTUM: n. 76, 22; TUTUM: n. 37, 65; TUTUM: n. 326, 20; ERKİN: n. 69, 54-55.

DMK, 1327 sayılı kanunla ve beş yıllık gecikmeyle³⁷⁸ uygulamaya sokulurken, 68 nci maddeye de anılan yükseltme ekleniyordu. DMK'nun reformcu, iddialı yaklaşımı yerine, pratik olmayı hedef seçen ve Maliye'nin damgasını taşıyan³⁷⁹ 1327, söz konusu yemilliğin nedenini şöyle açıklıyordu. Bilindiği üzere, Türk kamu idaresi **statik bir bünye** göstermekte...dir. ...Bu durumun Devlet hizmetlerinin **gerektiğinde iyi yetişmiş genç personele** gördürülmesini imkânsız kılacağı açıktır. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak üzere belli şartlar içinde daha kısa sürede üst derecelere tahsis edilmiş görevlere yükselebilmek olanağı sağlanarak en az 10 yıl Devlet hizmeti yapmış olanların işgal ettikleri derecelere bakılmaksızın üst yönetici kadrolara atanabilme esası kabul edilmiştir."

Bu suretle, kıdeme dayalı klâsik yükselme sisteminin, zaman zaman İdare Cihazı'nda sebep olduğu yönetim sorunlarını hafifletmek, gidermek amacıyla, üst derecelerdeki önemli yöneticilik mevkilerine memurluk **kıdemi az yetenekli** memurların getirilerek, bunların gençliğinden, yeni ve taze bilgilerinden, farklı yaklaşımlarından, dinamizminden, tutkularından, kendilerini kanıtlama arzularından ve girişimcilik ve yeteneklerinden yararlanmak, yönetim çarkının zirvesini taze kan, güçlü beyin ile donatmak cihetine gidilmek istenmiştir.

Hatırlıyalım ki, liyakat sistemi ve kariyer ilkesi, 68/B de öngörülen ve gerekçesinde açıklanan istisnaî ve olağandışı yükselme yöntemini prensip olarak kabul etmiş, yer vermiştir. Soyutta, 68/B'nin liyakat sistemine aykırı bir yanı olmadığı gibi, aksine, salt kıdeme dayalı yükselme ve belli kadrolara gelebilme usulünün dar, kayıtlayıcı, tutucu etkilerini bertaraf edip hizmete ve yönetime

378) "Devlet memurlarının aylık ve öteki özlük haklarında reform yapılmasının öngörülmüş bulunduğu gerekçesine dayandırılmış olan 657 sayılı kanunun, henüz yürürlüğe girmemiş bulunan bir kısım hükümlerinin yürürlük tarihinin, daha sonraki tarihe ertelenmiş olmasında da, sosyal hukuk devleti ilkesini zedeleyen bir yön düşünülemez. —1127 sayılı kanuna ilişkin gerekçeden, söz konusu ertelemenin, teknik ve malî bir takım zorunluluklardan ileri gelip konusunun daha iyi bir surette uygulanabilir biçimde yeniden düzenlenebilmesi için yapıldığı anlaşıldığından, bu ertelemeye Anayasaya aykırı amaç görülmemiştir." Any. Mhk. 18.6.1970, E: 28/K: 33 (8 AMKD 363, 372).

379) TUTUM: n. 76, 13.

yeniyi, dinamiği, genci getirmenin katkısı vardır. Liyakat sistemini benimsemiş personel rejiminde, 68/B benzeri bir hükme ihtiyaç her zaman için, her yerde duyulmuştur.

Fakat, tüm ülkelerde, olağandışı yükselme yolunun yukarda genel ifadelerle belirttiğimiz sorunlarla sakıncaları, hattâ koşullar elverişli değilse, yönetimde bunalımları dahi birlikte getirdiği olgusundan da yola çıkılarak, fevkalâde dikkatli bir dengelemeyle, son derecede istisnâî hallere inhisar ettirilmiştir. Çünkü, titizlik gösterilmediği, dar tutulmadığı takdirde, 68/B yöntemleri, her zaman, yarar yerine zarar getirme potansiyeli yüksek olan, bu ihtimali bünyesinde taşıyan bir mekanizmadır.

Konuya bu yanlarıyla bakınca ve yasanın Türk Kamu Yönetimi'ndeki bilinen koşullar ve yerleşmiş yazılı olmıyan kurallar ve alışkanlıklar altında uygulanacağı da düşünöldüğünde, DMK 68/B'nin, Türk Personel Yönetimi'ne ve oradan sıçırarak Türk Kamu Yönetimi'ne, yarardan pek daha çok ölçüde sürtüşmeler, bunalımlar ve yapısal bozukluklar getirmeğe imkân verecek genişlikte düzenlendiğini ve olağandışı yükselmenin koşullarıyla yollarını ziyadesiyle serbest tutan hükümler içerdğini söylemekten başka bir değerlendirmeye gitmek olanaksızdır. Yüksek yönetim kadrolarında nitelikli taze kana, ileri görüşlü hızlı çalışan genç beyinlere kuşkusuz evet; ancak, İdare Cihazında zaten sayılı ve sınırlı olan bu çaptaki memurların aşama yapmasını sağlayıp, geri kalanların sıçramasını, "paraşütlenmesini" engelliyecek yazılışla evet. İşte, 68/B, bırakınız gerisindeki politik hesapları, salt yasadaki metniyle ve olaylarla uygulamaya inmeden **soyut değerlendirmeye** Anayasa ve DMK'nun kurulmasını emrettiği Türk Personel Rejimi'ne, liyakat ve kariyer esaslarına **yapıcı ve yönetime boyut kazandırıcı yerine, bozucu ve tahrip edici** etkiler getiren bir hüküm niteliği taşımaktadır.

Nitekim, **uygulamada da**, madde metninin Türk Kamu Yönetimi'nin yazılı olan ve olmıyan kurallarıyla bünyesine uymıyan içeriği, 1974'den bu yana gelişen siyasal ortamın ve bunun Yönetim'e eşi görölmemiş ölçülerde, biçimlerde ve yöntemlerle sızmasının da katkısıyla —ki buna mevcut metin ziyadesiyle el vermiş tir— 68/B, Türk İdare Cihazı'nda ve Personel Yönetimi'nde, ona-

rilması çok güç tahribat meydana getirmiştir. Bu tahribat, siyasal kayırmacılığın da desteğiyle, **uygulamada, liyakat sisteminin sistem olarak terk mi edildiği sorusunun** sorulmasına yol açmış, kariyer, liyakat ve yansızlık ilkeleri adeta unutulmuştur.

Bu yolun "bu şekilde" açılmasıyla birlikte, "yüksek öğrenim görmüş ve beş yıllık hizmeti bulunan **tüm memurlar**, bu yöntemden yararlanmak için yönetimi **sürekli bir baskı** altında tutmakta"³⁸⁰ ve Hükümetler de, "bir kayırma aracı olarak"³⁸¹ başvurduğu için, 68/B, mecburen ve haliyle, yüksek yönetici kadrolarında, yani kadro piramidinin 1-4 derecelerinde yığılmalara, yapay makamların ortaya çıkmasına, hizmet isterlerine yönetim kurallarına aykırı kadro arttırımına neden olmuştur. Hemen ekliyelim ki, 68/B, zirvedeki bu hastalığın sebeplerinden bir numaralı ise de, yegânesi değildir. İkinci sebep, kadroların kanunlarla alımından, Bakanlar Kurulu kararıyla alımına geçilmesi usulüdür. Kanser, iki hükmün ortak ürünü olduktan başka, Türkiye'de, "siyasal amaçlı atamaları giderek kurumlaştırmaktadır" da³⁸².

Yayınlanmış Danıştay kararları arasında 68/B'ye ilişkin kayda değer bir karara rastlamadığımız gibi; Danıştay yardımcılarının Özkan "Danıştay kararları üzerinde yaptığımız bir araştırmada, geçmiş yıllarda bu derecelere yapılan atamalarla ilgili olan ve inceleme konumuza ışık tutacak herhangi bir **dâvaya ve karara** rastlayamadık. Kamuoyunda eleştiri konusu yapılmış olan ve **sayısal olarak da önemli ölçüde yapıldığı bilinen** bu atamaların dâva konusu yapılmamış olması nedeniyle Danıştay'ın bu konudaki ıhtihadı belirlenememiştir."³⁸³ diyerek, 68/B hakkındaki bu noktaya dikkat çekmektedir.

Sonuçta, 68/B, çok ilginçtir, liyakat sisteminin kariyer ilkesinden ziyade, **yansızlık ilkesini** ihlâl eden, bu yönden daha çözülmez, daha bozucu sorunlar yaratan ve bu nedenledir ki uygulamada

380) TUTUM: n. 36, 172.

381) TUTUM: n. 326, 20.

382) ibid; 68/B "suiistimal edilmiş ve Türk Kamu İdaresinin siyasallaştırılması hareketinin **yasal dayanağı** olarak kullanılmış bulunmaktadır." ÖZKAN: n. 377, 17.

383) ÖZKAN: n. 377, 17.

kayıma sistemini andıran bir modelin önemli vasıtası sayılan bir noktaya gelmiştir.

(III.C.3) Yürürlükteki Nakil Hükümleri Kuşkuyla Karşılanmalıdır

Tartışmaya açık dördüncü nokta, DMK'nun "değiştirmeler" ile ilgili hükümleridir. Memurların meslek hayatı önce aylık yünden durağan olmayıp, her yıl kademe ilerlemesi suretiyle mesaisi olumlu bulunan memurun aylığı yükselir; sonra, yasadaki koşullar uyarınca, kaideten üç yılda bir derece yükselmesi yaparak, pozisyonu, yetki ve sorumluluğu artar. Memurun mesleğindeki hareket, geçici görevlendirme, yabancı ülkelerde veya uluslararası kuruluşlarda en çok altı yıl süreyle görev alma, hizmetiçi eğitim amacıyla yurtiçi veya yurtdışı programlara gönderilme, geçici görev şeklinde de olabilir. Fakat, Türk Personel Yönetiminde tartışmaya, eleştiriye yol açan hareketlilik, memurların sınıfının, görevlerinin, yerlerinin ve Kurumlarının değiştirilmesidir.

Hemen belirtelim ki, görev ve yer değiştirmelere, örneğin, ileride memuru yükseleceği makamlara hazırlamak üzere yetiştirmek veya belli Kurumlarda, dairelerde, birimlerde oluşan memur yığılmalarını dengelemek, terfi tikanıklıklarını gidermek amacıyla yahut tatmin ve taltif aracı olarak başvurulabileceği gibi, "başkaca yönetsel nedenlerle" de gerçekleştirilebilir. Liyakat sistemi, tüm bunları benimsemekle beraber, bu yetkilerin yasalarda hangi şartlar altında tanındığı hususunda da büyük titizlik gösterir. Çünkü, Kurum, sınıf, yer ve görev değiştirme yetkileri, kamu hizmetlerinin ve personel yönetiminin etkin, ekonomik, verimli ve eşit biçimde yürütülmesi için ne kadar yararlı ve vazgeçilmez aletleri ise; kullananların eline o ölçüde dikkatle verilmesi, hatlarının iyi çizilmesi gereken, aksi halde yönetimde büyük bunalımlara, tahriplere yol açan, liyakat sistemini altüst eden, yandaşları ödüllendirirken, yandaş olmıyanları cezalandıran —bilinen adıyla kıyım— mekanizmaya dönüşüverir.

Üzülerek ifade edelim ki, 1950'lerden bu yana geçen otuz yıllık dönemde, özellikle yer ve görev değiştirme yetkisi, vekâlet emrine ve merkeze alma yetkilerinin de katkısıyla, "memur güvenliği"

ni zedeliyen, sırasında yok eden ve en çok uygulanan yasa maddesi mevkiine yükselmiş ve bu yerini kaybetmemiştir. Ayrıca, ilginçtir, yıllar boyunca bu tür yasa maddelerinden yakınan, seçimlerde propaganda konusu yapan siyasal partiler, iktidardayken, bu yetkiyi liyakat sisteminin çizdiği çizgiye getirmek yerine, daha yozlaştırıp, imkân bulduklarınca daha yüksek dozda kullanmayı yeğlemekten kendilerini alıkoyamamışlardır.

DMK'nun 71-76 ncı maddelerinde düzenlenen sınıf, yer ve görev değiştirme yetkilerinin, ilk yasalaştığı metinle geldiği noktayı ve aradaki gelişmeleri bilmekte, bugünü değerlendirmek bakımından yarar vardır.

DMK'nun, ilk metinde, sadece memurlar için sadece bir hak olarak düşünülen, yani belli sınıftaki memurların, gene belli sınıflara, belli koşullar altında geçmesine imkân sağlayan ve bunun için doğru olarak bir yaş sınırı da koyan **71 nci maddede**, 1327 sayılı yasayla yaş sınırı kaldırılmıştır. Bu değişiklik isabetsiz, fakat problem değil. Ancak, **sınıf değiştirmeyi** sorun yapan ikinci fıkra, maddeye 1972 Aralıkta çıkarılan KHK II ile yapılan ilâve, bu müesseseyi amacından saptırmıştır. Çünkü, KHK II, sınıf değiştirmeyi, memurun, kendi isteğiyle gerçekleştirilen bir işlem olarak sürdürmekle beraber, **Kurumlara da**, memurun talebi olmadan ve onayı alınmadan —re'sen— genel idare sınıfından meslek sınıflarına ve aksi yönde geçirme yetkisini tanımıştır. Daha sonra, 1974 Mayıs-ında, KHK XII, bu fıkra, re'sen değiştirmenin "görev ve ünvan eşitliği gözetilmeden, sadece kazanılmış hak aylık dereceleriyle" yapılacağını belirtirken, memurun kendi isteğiyle geçişteki sınav koşulunun uygulanıp uygulanmayacağı da açıkta kalmıştır. Bugün de yürürlükte bulunan bu hükümle, İdare, hem memurun meslek hayatında derin izler bırakacak, hem de zaten gayet yapay, basit ve yetersiz olan mevcut sınıflandırmayı, 3 ncü maddenin (B) bendindeki "sınıfları içinde" ilerlemeyi amaçlayan kariyer ilkesini ihlâl edebilecek hukukî gücü kazanmıştır. Özellikle transferin, görev ve ünvan eşitliği ya da eşdeğerliği gözetmeden yapılabilmesi, "uygulamada hizmet istikrarını ve memur güvenliğini zedeleyecek biçimlerde yorum"larla³⁸⁴ işlemlere yol açacaktır ve ziyadesiyle açmıştır da.

384) TUTUM: n. 37, 65.

Ayrıca dikkati çekelim ki, 71/2'deki re'sen sınıf değiştirme yetkisi, "bu şekliyle", Kurumlara, memurlarını ödüllendirmek ve cezalandırmak imkânını veren bir hüviyet taşımakta, hattâ İdare'yi sebep unsuru yönünden serbest bırakan bir izlenim yaratmaktaysa da, **Danıştay**'ın, görevden alma işlemlerinde takdir yetkisine koyduğu ve daha önceki sayfalarda aktardığımız içtihadı, ciddi bir sınırlama teşkil etmektedir. Bunun dışında, Beşinci Daire'nin bir kararı da³⁸⁵, sınıflararası transfer bakımından önemli bir noktayı, ölçütü ve ilkeyi açıklamaktadır.

Danıştay'a göre, İdareye tanınan takdir yetkisi "isteyince (keyfî) ve salt olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır"³⁸⁶ diğer taraftan "kamu idarelerinde **teftiş hizmetleri**, diğer idarî hizmetlerden ayrı olarak dikkate alınmış ve bu hizmetler **ayrı bir kariyer** olarak düzenlenmiştir. Kuruluş yasalarında... müfettişlerin sınavla göreve alınmaları ve bu görev **içinde yetiştirilmeleri** öngörülmüştür. — Bu durumda müfettişlerin, bir kariyer içinde yetiştirilmeleri ve **kamu hizmetinin selâmetle yürütülmesini** önleyici neden olmadıkça, bu hizmet dışında **diğer idarî hizmetlere atanmamaları** gerekmektedir."³⁸⁷

Aslında DMK 76'ya ilişkin bulunan bu kararın koyduğu ilke, re'sen sınıf değiştirme işlemindeki takdir yetkisini sınırladıktan başka, yetkinin kullanımına, ancak kamu hizmetlerinin, yani "yönetmelik lüzum"un gerektirdiği hallerde izin vermektedir.

Transferlerden bir diğeri de, **kurumlararası nakildir**. DMK 74'ün ilk metninde, kurumların muvafakati ve memurun isteği ile öngörülen bu nakile, uygulamada "görev turizmi" ve "bir nev'i açık arttırma"³⁸⁸ haline dönüşmesini, kurumların birbirinden personel çekmesini önlemek amacıyla, ancak memurun bulunduğu sınıf ve dereceden yukarı kadrolara olmamak kaydıyla izin verilmiş; 1327 sayılı yasayla da bu kurallar sürdürülmüştü. Personel Yönetimi bakımından olumlu izlenim bırakan 74 ncü maddede önce, terfi sürelerini kurumlarında doldurmuş ve yeteneklerini de kanıtlamış

385) Dş. 5. D: 5.12.1979, E: 7382/K: 4731 (12 İdarî Yargı 21-22).

386) id, 21.

387) id, 22.

388) Bakınız, 74 ncü maddenin gerekçesine.

memurların başka kurumlara geçmesini engelliyen, sonra aynı sınıfta transferi emreden hükümler kaldırılmıştır. Bunlar fazla önemli sayılmıyabilirse de; 1975’de, 1897 sayılı yasayla yürürlükteki 74 ncü madde yeniden yazılırken, yapılan değişiklik, fevkalâde dikkat çekicidir.

Çünkü, 1897’ye ve yürürlükteki 74’e göre, kurumlararası nakil, eğer memurun kazanılmış hak derecesinin altındaki kadroya olacaksa, **memurun isteği de şarttır**; fakat, naklen atama, aynı dereceden ya da üst dereceye yükseltilerek cereyan edecekse, yani memur için kazanılmış hak derecesinde bir kayıp meydana gelmiyecekse, işlem, **memurun isteği olmadan, sadece iki kurumun anlaşmasıyla** yapılacaktır³⁸⁹. Başka bir deyişle, iki kurum karar verdiği takdirde, memur, kendisine sorulmadan bir başka kuruma transfer edecektir. Maddenin, ilk metninde nakli memur için bir hak sayan hükümden kalkıp, mükellefiyete çevirmekle biten gelişmesi ilginçtir. Yasa Koyucu, kendi kelimeleriyle, görev turizmini önlemek isterken, sonunda **transfer mükellefiyeti** noktasına gelmiştir. Bu nakil için, söylenecek tek söz, memura **“kapı kulu”** gözüyle bakmanın en net, en tartışmasız ifadesini teşkil ettiğiidir. Liyakat sistemi ve ilkeleri, her şeyden önce, memurun kapıkulu sayılmasını reddeder³⁹⁰.

Değiştirme işlemlerinden sonuncusu, en yaygın ve yoğun biçimde uygulananı, **76 ncı maddedeki re’sen kurumiçi görev ve yer değiştirme** işlemleridir. Türk Kamu Yönetiminin ve Personel

389) Memurların bir kurumdan başka bir kuruma nakillerinde şu prensiplere göre hareket edilir: **“Kurumlar, görev eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleri ile memurları... naklen atayabilirler. “ALKAŞIF-OĞLU: n. 343, 165.**

390) Şunu da kaydedelim ki, 74/1’deki re’sen nakil, memurun, Anayasanın 58 nci maddesindeki kamu hizmetine talip olma ve istediği kamu görevine girme hakkının özüne dokunma teşkil edecek derecede ağır bir yetki olduğundan, bu işlemi haklı kılacak, ayakta tutacak “yönetmelik” bile olamaz, düşünülemez. Eğer memurun bulunduğu kurumdan uzaklaştırılması gerekiyorsa, nedenine göre DMK çeşitli yollar tanıdığıdır; yok öteki kurum için lâzım ise, memur güvenliği, bu naklin ancak memurun muvafakatiyle yapılmasını emreder. ...Kaldı ki, DMK’na 1327 sayılı kanunla eklenen **Ek Madde 2/C**, memurların başka kurumlarda **geçici süreli** görevlendirilmesi için dahi, **memurun muvafakatini şart** koştur.

Rejiminin en çok uyuşmazlık yaratan, sürtüşme, bunalım ve bün-yede tahribata sebep olan bu hükmü, özellikle son beş-altı senedir, Cumhuriyet tarihinde emsali görülmemiş boyutlarda, biçimde ve amaçlarla uygulanmaktadır. Hükümetlerin değişmesine rağmen, bu tutumun değişmediği ve uygulamanın nerelere vardığı, her devrin muhalefete mensup gazetelerinde açık örneklerle sergilenmektedir.

Kurumiçi nakil de, liyakat sisteminin, etkin, verimli, ekonomik ve nitelikli yönetimin gereklerindendir; bir ihtiyaçtır. Ayrıca, memur için, sağlık, karı-koca Devlet memuru gibi nedenlerle veya memurun belli süre belli bölgelerde görevli olması sebebiyle talepte bulunabileceği bir haktır da. Bunun yanında, kurumiçi nakil, sırasında, en ağır disiplin cezasından daha ağır bir cezalandırmaya, nice ödülден daha büyük bir ödüllendirme olarak kullanılmaya da çok müsaittir.

DMK, orijinal metninde, kurumiçi nakli madde 76'da, tam bir rotasyon yahut nöbet değiştirme düşüncesiyle kaleme almıştı. Nakilde, memurların hem memuriyet ünvanı değişmiyecek, hem de kademe aylıklarında artış olmayacak, tam bir yatay hareket şeklinde tezahür edecekti. Ayrıca 72 nci madde memurların bulundukları görevde **kaideten en az iki yıl** hizmet görmedikçe yer değiştirme isteğinde bulunamayacağı kuralını koyar ve gerekçesinde bu hükmün arkasındaki fikrin, "yurdun bazı yerlerindeki hizmet kadrolarının boş bırakılmaması, kamu hizmetlerinin intizamla yürütülmesi ve uygulamadaki bazı keyfîliklerin ortadan kaldırılmasıdır" şeklinde açıklarken, bizim bakımımızdan önemli olan ve ister memurun isteğiyle, isterse Kurumca re'sen değiştirmede olsun dikkate alınması gereken bir prensip getiriyordu: "Memurların, bulundukları yerde en az iki yılı doldurmadan —kaideten— yerleri değiştirilmiyecektir." ...Özellikle re'sen nakil ve tahvil işlemlerinin istendiğinde hangi sıklıkla uygulandığının çok iyi bilindiği bir siyasî-ıdarî ortamda, en az iki yıllık "**coğrafi güvence**", memurlar ve kamu hizmeti bakımından, DMK'nun en olumlu hükümlerinden birini teşkil ederken, liyakat sisteminin buyruklarına da tamamen uygun bulunuyordu.

Ancak, DMK, yürürlüğe sokulurken, 1327 sayılı yasa, 72 nci maddeyi ilga ediyor ve gerekçesinde de nedenini açıklarken, kay-

da değer ipuçları veriyordu. "Yer değiştirme suretiyle atanma, değişik durumlara göre **İdarenin takdirine bırakılması** ve uygun göreceği yolda hareket etmesi gereken bir müessese olarak düşünül-müş ve bu konuda... kanunî **kısıtlamalar** getiren... 72 nci madde hükmü tamamen kaldırılmıştır."³⁹¹ Böylece, TC İdaresinde, memur-lara, yer değiştirme işlemlerinde "**coğrafi güvence tanıma ana fik-ri**", ilk fırsatta terk edilmiş ve yerini "kanunî kısıtlamalardan kur-tarılmış İdarenin takdiri" almıştır. Bilindiği gibi 1950'den 60'a, son-ra da 1980'ne, yasal kısıtlamalardan uzak, özgür hareket serbes-tisi içinde olmak isteyen iktidarlar ve yönetimlerle gelinirken; ku-rumuçi re'sen yer değiştirme, "sürgün" veya "kıyım" adlarının takıldığı ve bu adlara yakışır uygulamanın terk edilmediği bir va-sıta olarak sürekli kullanılmıştır.

76 ncı madde de, KHK II'den itibaren değişikliğe uğramış, kurumlararası nakildeki anafikir ve yaklaşım, kurumuçi nakillerde de egemen olmuştur. Neticede, memurlar, ünvan eşitliği güven-cesinden, coğrafi güvenceden yoksun olarak, sadece kazanılmış hak aylıklarına riayet edilerek, aynı kadro derecesinde, fakat daha düşük yahut derece yükselmesi, hattâ 68 nci maddedeki derece atlama yoluyla daha üst görevlerde, aynı yerde ya da başka yere re'sen nakledilecektir. Yineliyelim ki, **yasa metninde** müktesebi kadro derecesine eşit kadroya —fakat farklı ünvanlı farklı gö-reve— atanma koşulundan gayri bir "kanunî sınırlama" kalmamış-tır.

Bu şekliyle, gösterdiği bu seyirle ve en önemlisi "ana fikir" deki değişiklikle DMK 76'nın, DMK bütününden ve 3 ncü mad-dedeki yönlendirici ve bağlayıcı temel ilkelerden soyutlanarak ele alındığından, önce bunlarla çelişen bir hükme dönüştüğünü, sonra da, liyakat sisteminin kariyer ve liyakat ilkelerine ters dü-ştüğünü söylemek gerekir. Ayrıca, maddenin, İdare'yi işlem ya-parken, "lüzumu halinde" gibi basit, fakat Türk Hukukunda an-lamı bilinen bir "kanunî sınırlama" içine almaması, bir ölçüt koy-maması da, hoşgörülecek bir eksiklikten ziyade, amaçlı-kasıtlı ola-rak boş bırakmak, İdare'yi o kadar dahi sınırlamamak demektir ki, liyakat sistemi açısından savunulabilir bir yaklaşım değildir. Uy-

391) Bakınız, ALİKAŞİFOĞLU: n. 343, 159.

gulamanın, liyakat sisteminin tüm ilkelerini yıkarasına ve "kayırma sistemi" ne dönüştürürcesine cereyan etmesinin bir nedeni de, kuşkusuz, madde 76'nın İdare'yi özendirici söz konusu yazılışıdır.

Danıştay, daha evvel yeri geldikçe belirttiğimiz gibi, Kurumlarca yapılan re'sen "değiştirme" işlemlerinde, bir **sebebin** gösterilmesini istemiş, gösterilen sebebi tartışmış, değiştirme işleminin yapılmasına hukukten geçerlik kazandırabilecek objektif bir sebep olup olmadığını ve gerçeğe uygunluğunu değerlendirerek, kanun metninde açıkça bulunmayan sebep unsurunu ilgili tüm maddelere eklemiş; yasada İdareye tanınan takdir yetkisini, sebep unsuruna ilâveten, **maksat unsuru** yönünden de denetlemiş, bu yetkilerin usulün saptırılması şeklinde kullanılıp kullanılmadığı üzerinde durmuştur.³⁹²

Öte yandan, tüm değiştirme işlemlerinde, meseleleri inceleyen, DMK'nun modern personel yönetimi ilkelerini esas aldığı, Türk Personel Rejiminin bu temeller üzerine inşa edildiği noktasından yola çıkarak, yapılan tasarrufların bunlara aykırı olmamasında ısrar etmek suretiyle, Danıştay, ilgili madde metinlerine bu hükümleri de eklemiştir³⁹³. Kurumî re'sen görev ve yer değiştir-

392) Dş. 5. D: 3.4.1972, E: 15682/K: 2396 (8 DD 168-169); 24.9.1974, E: 5839/K: 6813 (18 DD 387-388); 27.2.1971, E: 4940/K: 847 (4 DD 244-245); 12.10.1971, E: 2352/K: 5877 (6-7 DD 246-247); 19.12.1970, E: 5216/K: 5942 (6-7 DD 243-245) usulün saptırılması; 8.12.1975, E: 3756/K: 8053 (22-23 DD 246-247); 16.12.1977, E: 961/K: 6103 (2 İdarî Yargı 43-44); 5.12.1979, E: 7382/K: 4731 (12 İdarî Yargı 21-22); 14.4.1976, E: 3941/K: 2013 (24-25 DD 220-221); DDK: 4.6.1976, E: 340/K: 170 (24-25 DD 124-132); dipnotu 328-333'deki kararlar. Ayrıca bakınız, TUTUM: n. 35, 118; OYTAN: n. 35, 243-244.

393) Dş. DDK: 4.6.1976, E: 340/K: 170 (24-25 DD 124-132); Dş. 5. D: 5.12.1979, E: 7382/K: 4731 (12 İdarî Yargı 21-22) **Anayasa Mahkemesi**, meslekî güvence, yer değiştirme konusunda, memurlar, özellikle siyasal iktidarla hassas ilişki içindeki memurlar bakımından dikkate değer saptırlar içeren bir kararında meseleye şöyle bakıyordu: "Anayasanın (savcılar için) öngördüğü güvencenin gerçekleşmesi, atama ve yer değiştirme nedenlerinin yasaca nesnel biçimde, hiç değlise ana çizgileriyle ve yeterince belirlenmiş bulunmasına ve böylelikle öznel değerlendirmeye olabildiğince az yer bırakmasına da bağlıdır. Yansız biçimde çalışabilecek durumda kurulmuş bir kurulun sınırı belirsiz değerlendirmelere

melerde, siyasal atamaları her zaman mahkûm ettikten başka, aynı siyasal görüşü paylaşan memurlardan ekip ve kadro oluşturma amacıyla girilen madde 76 uygulamalarına da, "yönetmelik lüzum" görmiyerek izin vermemiş, memurun değiştirilebilmesi için, görevde başarısızlığı, kusuru ya da kamu hizmetinin daha iyi yürütülmesini sağlayacak ve Danıştay'ı buna inandıracak bir nedenin varlığını aramıştır³⁹⁴.

Danıştay, 76 ncı maddeye ilişkin dâvalardan, Danıştay Kanunundaki şartları taşıdığı kanısına ulaştıklarında verdiği yürütmenin durdurulması kararlarıyla, bir yandan memuru Kamu Personel Hukukunun güvenceleriyle korumağa çaba harcarken; öte yanda, İdare'yi de, DMK'nun liyakat sistemini benimsediğini bildiren 3 ncü maddenide yazılı kariyer, liyakat ile yansızlık ilkelerine sâdik kalarak harekete alıştırmağa çalışmış³⁹⁵; DMK 76'nın Türk Kamu Personel Yönetimi, liyakat sistemi ve bunları aşarak topyekûn Türk Kamu Yönetimi üzerindeki ağır tahribatı, zaman zaman ve nisbeten bu suretle hafifletilebilmiştir.

(III.C.4) Kanunla Düzenleme Konusu

Tartışmaya hayli açık bir nokta da, kanunla düzenleme konusudur. Daha önce, Anayasanın, memurluğu meslek olarak görmesinin sonucu ve bunu ifade eden 117 nci maddesinin açık buyruğu icabı, **memurların** statülerinin kanunla düzenleneceğini belirtmiştik.

dayanan kararı dahi, görevliyi yerine göre çok tedirgin edebilir ve böylece kamu işinin gereği gibi görülmesini engelliyebilir. ...bir savcının, bir Bakanın iradesiyle **görev yerinin geçici olarak değiştirilmesi olasılığı dahi**, onu görevinde güvenlik içinde olmadığı ve siyasal gücün etkisi altında bulunduğu kaygusuna haklı olarak uğratabilir ve bu tedirginlik, onun, siyasal gücün etkisi dışında işlem yapmasını engelliyebilir. Şu da belirtilmelidir ki, geçici yetki ile yer değiştirme, hele bir kişiye sık uygulanırsa, onun üzerinde yerinin sürekli olarak değiştirilmesinden daha ağır bir etki bırakabilir." Any. Mhk: 20.4.1971, E: 39/K: 44 (9 AMKD 462, 472, 475-476).

394) Bakınız, dipnotu 392'ye; özellikle, Dş. 5. D: 8.12.1975, E: 3756/K: 8053 (22-23 DD 246-247) ve Dş. DDK: 4.6.1976, E: 340/K: 170 (24-25 DD 124-132).

395) Bakınız, dipnotu 35'e.

DMK, Türk Personel Hukukunun, memur güvencesinin bir parçası sayılan bu ilkeyi benimsemiş olmakla beraber, memur güvencesi, kariyer ilkesi, liyakat sistemi açısından şüphe ile karşılanması gereken bir takım istisnaları da kabul etmiştir.

Bunlardan ilk akla geleni, kadroların alınması, değiştirilmesi, kaldırılması işlemlerinin Bakanlar Kurulu kararlarıyla yapılmasıdır. Bir süredir memur piramidinin özellikle tepesindeki anormal yamuklaşma, yönetimdeki siyasallaşma, 68 nci maddedeki olağandışı derece atlatma işlemlerinin bu boyutlara ulaşmasını sağlayan vasıtalarından bir numaralısı, kadro muamelelerinin kanunla değil, Bakanlar Kurulu kararıyla yapılabilmesi olanağıdır. Hükümetin, yani siyasal iktidarın eline terk edilen, daha doğrusu, Yasama'dan Yürütme'ye geçirilen bu yetkinin kullanımında devreye giren **Devlet Personel Dairesi'nin**, frenleyici, önleyici konumu, yapısı ve yetkileri hukuken bulunmadığı gibi, direnebilecek, ısrar edebilecek gücü ve etkisi ne memurlar arasında, ne İdare'de, ne de kamuoyunda vardır; zaten kararları istişarî mahiyette olup, **Bakanlar Kurulu'nun tasdiki** ile tekemmül eder³⁹⁶. Bu yüzden, Bakanlar Kurulu, Ya-

396) "Şurası bir gerçektir ki, siyasal karar organlarının etrafındaki danışma birimleri ne kadar güçlü olursa, bu organların yanlış karar alma ihtimali de o derecede az olur. ...Devlet Personel Dairesi'nin danışmanlık görevini gereği gibi yerine getiremediği söylenebilir. Ancak, bugünkü statüsü devam ettikçe bu sakınca giderilmiş olmayacaktır. Bu nedenle ıslahata bu noktadan başlamakta büyük fayda görülür. ...En başta Dairenin sevk ve idaresi için bulunan formül isabetsizdir... Öte yandan **Dairenin bütün kararları Bakanlar Kurulu'nun** onayından geçmektedir. ...Meslek personelinin bugünkü statüsü ne iyi nitelikte personel çekmeye, ne de mevcutları muhafazaya elverişli değildir." TUTUM: n. 70, 42; Denilebilir ki, D. Per. Dairesi "hem hükümetin, hem de memurların güvenini kaybetmiştir" ve 1965-70 yıllarında "tam bir erozyona uğramış bulunan **Devlet Personel Dairesi'nin rolü ve statüsü ortada bırakılmıştır.**" TUTUM: n. 76, 13, 29; "(D. Per. D. Müşaviri Ersan) Torihsesine baktığımızda bu Dairenin **1960 yılından 1965 yılına kadar başarılı** denecek ölçüde hizmet yaptığını görmekteyiz. ...Ancak **1965'den sonraki** tarihlerde Devlet Personel Dairesi'nin gereği gibi çalışmadığını ve **başarı trendinde düşüş** olduğunu görmekteyiz. ...DPD'ni etkili ve verimli çalışma düzeyine kavuşacak halâ getirmek gerekiyor tüm sorunları önleyebilmek için. ...**DPD bugün için pek çok konularda Maliye Bakanlığına görüş veren bir alt organ düzeyinde.** Biz hazırlarız görüşümüzü veririz, fakat **Maliye Bakanlığı istediği şekilde** düzenler ve uygular." SÜRGİT: n. 4, 15, 21.

sama'nın alanı dışına çıkarılan kadrolar konusunda yegâne söz sahibi makamdır.

Bunun dışında, DMK 43, ilk dört derecede, hangi memuriyetlere 50-500 arasında değişen ek gösterge uygulanacağını belirleme yetkisini de Bakanlar Kuruluna vererek, bir önceki güce, güç katmıştır. Bakanlar Kurulu'nun bu yetkisi, kanunla düzenleme bakımından önemli bir sorunun doğmasına fırsat vermiyebilecek esaslar dairesinde kaleme alınmış olsa bile, kadrolara ilişkin Bakanlar Kurulu yetkisiyle birleşince, Türk Kamu Yönetiminin ve Personel Rejiminin tepelerini "kontrol eden" küçümsemyecek bir imkân yaratılmaktadır.

Aynı çizgide devam edince, göze çarpan kritik bir istisna da "yan ödemeler" in, 213 ncü maddeyi izliyen Ek Madde ile, tamamen ve kriter-sınır konmadan, Bakanlar Kurulu'nca saptanmasıdır. Ek maddenin son paragrafı, anılan yan ödemelerin miktarının, hangi memurlara verileceğinin, ödeme usul ve şartlarının da Bakanlar Kurulu'nca tesbitine —kayıtsız şartsız— müsaade etmektedir. Tüm memurları içeren kapsamıyla aylık niteliğinde ödemeye dönüşen yan ödemeler konusunu, tamamen Bakanlar Kurulu'na bırakan bu hüküm kanunla düzenleme ilkesinden dikkate değer bir ayrılmayı ortaya koymaktadır. Önceki iki yetkiyle birleştirilince, Hükümetin, yüksek kademe mevkiler konusundaki gücü daha da barizleşerek, Anayasa ve liyakat sistemi ilkeleri karşısında tartışılabilir, kuşkuyla bakılır bir görünüm kazanmaktadır. Sonuçta, kanunla düzenleme/Bakanlar Kurulu kararıyla düzenleme, DMK ve Kamu Personel Rejimi yönünden, salt hukukî sorun olmaktan da ötede, kariyer, liyakat ve yansızlık sorunlarını belli bir ortamda ciddî biçimde gündeme getiren bir mahiyet alabilmektedir.

Kaldı ki, **Anayasa Mahkemesi** de, memur statüsünü oluşturan unsurların, kanun yerine, sınıf tüzükleriyle, sözleşmelerle, Bütçe Kanunlarıyla ve Bakanlar Kurulu kararnameleriyle düzenlenemeyeceğini³⁹⁷ bildirerek "kanunla düzenleme" ilkesini yeri geldikçe hatırlatmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin bu hatırlatmaları yaparken, nelere dikkatleri çektiğini bir kez daha görmekte yarar vardır. Çünkü, "bir Kurumun kuruluşu deyince, herşeyden önce o Kurumu

397) Bakınız303 numaralı dipnotuna.

yürütecek personele ait **kadrolar** hatıra gelir. Zira **Kurumun temelinden çatısına kadar bütün örgütünü bu kadrolar** teşkil eder. Personel kadroları mevcut olmayan bir Kurum, henüz kuruluş haline geçmemiş demektir. ...**Kadro**, kuruluşun genel hizmet plânı içinde belli bir **görev yerini** temsil eder. Bu bakımdan kadro tesbit edilirken, onun genel hizmet plânı içindeki yerinin, yani özel görevinin, bu görev karşılığında verilecek **ücretin** birlikte belirtilmesi zorunludur. Bir Kurumun kuruluş ve işleyişine ait kanunda, kadrolarla ilgili bu bilgilerden başka, bu kadrolarda çalışacak personelde aranması lüzumlu görülecek tahsil, yaş ve benzeri **niteliklerin** de yer alması gerektiği şüphesizdir.”³⁹⁸.

(III.C.5) Sözleşmeli Personel Yapılan Memurlar

DMKn’un 657 sayılı orijinal metninde (Md. 3/B), kesinlikle geçici süreli düşünülen ve Türkiye’de yapılamayan özel uzman öğrenime ihtiyaç gösteren istisnaî görevler için, ancak açık yasal izin verildiğinde yararlanılacak olan sözleşmeli personelin, Anayasa 117 gereği, niteliği icabı “sürekli” görevlerde çalıştırılması olanaksızdır. 1327 sayılı kanun, özel bilgi ve uzmanlık esasını muhafaza etmiş ve bu statüde personel istihdamını, ancak zarurî haller için öngörmüştür. Bu kapsamıyla, sözleşmeli personelin liyakat sistemi ve kariyer ilkesiyle çelişen bir yanı bulunmamakla beraber, KHK II’den itibaren, yavaş yavaş, dikkat çekici gelişmeler başlamış, geçici olmayan, yani **sürekli görevlerde de** sözleşmeli personele müsaade eden hükümlere yer verilmiştir. Bu eğilim KHK XII ile sürdürülmüş ve yürürlükteki madde ile güçlendirilmiştir. Bugünkü 3/B’nin birinci paragrafında³⁹⁹ sayılan “özel bir meslek

398) Any. Mhk. 4.2.1966, E: 32/K: 3 (4 AMKD 39, 62-63); ve, bütün bunların kanunla düzenlenmesi zorunlu olup, “Kanun koyucu, bu görevini, 657 sayılı kanunda yapılmış olduğu gibi, İdare’ye devredemez.” (id. 64) “...kanunla düzenlenmesi gereken **tüm özlük haklarının**, sözleşme ile düzenlenmesine (olanak veren hükümler) Anayasanın 117 nci maddesinin 2 nci fıkrasına aykırıdır.” Any. Mhk: 25.5.1976, E: 1/K: 28 (14 AMDK 170, 172).

399) Kalkınma plânı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zarurî ve istisnaî hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, ...geçici olarak

bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren" işler hangileridir ve bunların hangileri "zarurî ve istisnâî", hangileri "geçici", hangileri "aslî ve sürekli"dir, ayırmak çok güçtür ve memurlar eliyle yürütülmesi gereken görevlerin sözleşmeli —ayrıcalı— statüye çevrilmesi bu yolla çok kolaydır. Kaldı ki, teknik hizmetler sınıfından personelin, bu fıkra da yazılı görevleri **sürekli biçimde** yapması halinde dahi, bunların kadrolu değil sözleşmeli istihdamı mümkündür. Ayrıca 3/B'nin son fıkrası,⁴⁰⁰ memur tanımına giren personel, sözleşmeli personel kapsamına alarak sınırları daha da genişletirken, eski barem dışına kaçma çabalarını ve 4/10195 eğilimlerini —ciddî biçimde— hatırlatmaktadır. Nitekim, personel yönetiminin iki uzmanı, durumu şöyle değerlendirmektedir:

"Sözleşmeli personel statüsü, her geçen gün biraz daha personel rejimini bozmaktadır. ...Kanunun bu maddesi iyi uygulanmamaktadır. Konu, kesin çizgilerle sınırlandırılmadığı için, kurumlar, sözleşmeli personel çalıştırmak hususunda adeta yarışmakta ve bu maddenin dışına çıkmaktadırlar. ...Sonuç olarak, sözleşmeli personel statüsü gün geçtikçe âdil olmayan bir ölçü içerisinde yaygın bir hale gelmektedir."⁴⁰¹

sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. (36 ncı maddenin II - Teknik Hizmetler sınıfında belirtilen görevlerde yukardaki fıkra uyarınca çalıştıranlar için, işin geçici şartı aranmaz.)

- 400) Ancak, yabancı uyrukluların; tarihî belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin; mütercimlerin; tercümanların; dâva adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların, bu kanunun 196 ncı maddesi uyarınca tesbit edilen mahrumiyet yerlerinde, kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde, Bakanlar Kurulunca tesbit edilecek esas ve şartlarla tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların, Millî Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.

- 401) KANTARCIOĞLU: n. 66, 85-86; "1327 sayılı kanun ...4/10195 sayılı Kararname uyarınca getirilmiş olan yevmiyeli teknik personel statüsüne son vermiş, buna karşılık sözleşmeli personel istihdamını getirmiştir. ... (Ancak) ağır koşullar nedeniyle ki 1970 yılından 1972 yılı sonuna kadar kamu kesiminde çalışan sözleşmeli personel sayısı çok sınırlı kalmış ve bu personeli genellikle, Devlet memuru olma imkânı bulunmuş

"Bu durumda geçici olmıyan aslî ve sürekli nitelikteki görevler, memur statüsünde olmıyan kimselere gördürülebilecektir. Bu düzenleme, daha önce uzun süre yürürlükte kalmış yevmiyeli teknik personel kararnamesini hatırlatmaktadır. O tarihlerde, Devletin aslî ve sürekli görevlerini işçi statüsünde çalışan kimselere gördürülmesinin Anayasaya aykırı olduğu sık sık ileri sürülmüştü. Bugünkü düzenleme de bu tür eleştirileri davet edecek niteliktedir. ...Bugün sözleşmeli personel kullanılması konusunda tutarlı ve sağlam bir politikadan söz etmek olanaksızdır. (Kapsamın genişleyip aslî ve sürekli görevlere taşmasını) doğuran temel neden, yönetsel zorunluluklar değil, normal statüdeki memurlardan daha fazla ücret verebilme isteğidir."⁴⁰²

1974 ve 1975 yıllarında KHK XII ve 1897 sayılı yasa yapılırken, **Anayasa Mahkemesi**, sanki bu gelişmeyi sezmişcesine, bir kararında şunları yazmış idi. "(933 sayılı) Yasa, Bakanlar Kuruluna sözleşmeli adam çalıştırma yetkisini dahi vermektedir. Ancak, standart ve kalite denetimleri Devletin aslî ve sürekli ve genel idare kurallarına göre yapılan işlerindendir. ...Anayasanın 117 nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca Devletin genel idare kurallarına bağlı aslî ve sürekli görevleri, ancak memurlar eliyle görülebilir. Buna göre aslî ve sürekli görevler için sözleşmeli kimse veya başka deyimle hukukî durumca memur sayılmıyan bir kimse çalıştırılmaz. Sözleşmeli kimse çalıştırılması geçici nitelikteki işlerde söz konusu olabilir."⁴⁰³

Sözleşmeli personelin yürürlükteki kapsamı ve izlediği seyir, son derecede dar tutulması gereken bu müessesenin hali hazır durumunun, Anayasa Mahkemesi'nin kararına aykırı olması sonucunu doğurduktan başka; liyakat sisteminin özellikle kariyer ve eşdeğer işe eşdeğer ücret ilkelerine açıkça ters düşmektedir.

yan yabancı uyruklular meydana getirmiştir. "TOZAN-CEVAN: n. 38, 201; Fakat bazı memur grupları ile meslek kuruluşlarının çaba ve baskısıyla sözleşmeli personelin kapsamı, KHK II ve XII ile genişletilmiş. 1897 sayılı kanun genişletmeye ilâveten teknik hizmetler sınıfına girenler için görevin geçici nitelikte olması koşulunu da kaldırmıştır. (id, 202, 203).

402) TUTUM: n. 37, 55-56.

403) Any. Mhk: 23-25.10.1969, E: 41/K: 57 (8 AMKD 18, 53).

(III.C.6) Memurluğa Giriş Sınavlarında Merkezî Sistemden Ayrılma

Memurluğa giriş sınavları konusunda kabul edilen usul, nereden kalkılıp nereye gelindiği, bütünüyle yasanın ve gerisindeki personel yönetimi fikrinin on-onbeş yıl içindeki seyrini tek başına gayet net biçimde göstermektedir.

DMK 1965 yılında, reformcu yaklaşımını yansıtan, Türk Kamu Personel Rejiminde modern ilkelere dayalı bir "sistem" getirmeyi amaçlayan ilk metninde (Madde 46 ve 50), kapsamına dahil **bütün kurumlara** alınacak memurlarla, Kurumlararası sınıflara atanacak memurların sınav işlemlerinde "**merkezî sistemi**" kabul ediyordu. Madde 50, kurumsal sınavların, Kurumların kendilerince, fakat Devlet Personel Dairesi'nin gözetimi ve denetimi altında, Yardımcı Hizmetler, Genel İdare sınıfları gibi "bütün Kurumlarda bulunması bahis konusu olan" kurumlararası ortak sınıflara ait sınavların da doğrudan doğruya Daire tarafından yapılmasını öngörüyordu. Çünkü, 46 ncı maddenin gerekçesi, memurluğa almayı, **liyakat sisteminin** en önemli unsurlarından biri sayarak, "liyakat sisteminin uygulanmasını Başbakanlık Devlet Personel Dairesi'nin gözetimi altına" sokuyordu.

Ancak, uygulamaya —o da kısmen— girdiğinin beşinci yıldönümünde, 1327 sayılı yasayla, kurumlararası ortak sınıflar ve ortak nitelikli memurlar kavramı terkedilerek, sınav yetkisi Kurumlara veriliyor, Devlet Personel Dairesi'nin geniş ve etkin gözetimi, denetimi, yönetimi de, yeni 50 nci maddede, sınavların tâbi olacağı genel şartları belirten tüzüğün hazırlanmasından ibaret hale getiriliyordu. Ayrıca Kurumların kendilerince yapılan sınav sonuçlarına karşı Devlet Personel Dairesi'ne itiraz edilmesi yolunu açık tutan hüküm de kaldırılmıştı. Böylece, merkezî sınav sistemi, **ilk fırsatta** terkedilerek, eski alışılmış usule dönüşmüştür. Mamafih KHK II ile Devlet Personel Dairesi'nin yetkisi, tüzük hazırlamaktan, genel yönetmelik yapmağa çevrilmiştir ve bugün de bu kadardır. Tabii, Kurumlar, özel sınav yönetmelikleri çıkarabilecek, sınav kurlarını kendileri oluşturabilecek, soruları ve değerlendirmeyi kendileri yapacaktır. Kurumların bağımsız sınav yetkisini sınırlıyan iki husustan biri, sınavların "ilgili sınıflara gireceklerde aranması gerekli öğrenim şartları ile diğer nitelikler gözönüne alınarak dü-

zenlene"ceğini emreden Genel Yönetmeliğin⁴⁰⁴ 2 nci maddesi, diğeri, soruların, "girilecek sınıf ve kadronun gerektirdiği öğrenim kurumlarının müfredat programlarındaki konulardan ve o seviyede olmak üzere bilgilerini, yetenek ve becerilerini ölçecek şekilde düzenlene"ceğini buyuran ve konuları belirliyen 13 ve 14 ncü maddeleridir. Genel Yönetmelik, Kurumları, sınav açma zamanı ve sayısı bakımından da pek kayıtlamamış, bunların, kaideten özel yönetmeliklerle saptanması veya ihtiyaç duyulduğunda açılması esasını benimsemiştir⁴⁰⁵.

Böylece, her Kurum, gerek kendine özgü personel, gerekse Kurumlararası ortak sınıflara giren memurlar için, kendi sınavını kendisi, **bağımsız** biçimde yapmakta; sınavların programlanması, düzenlenmesi, sonuçlandırılması bakımından, Genel Yönetmeliğin koyduğu iki ölçütünün dışında, özellikle yasa düzeyinde, tam bir serbestlik içinde hareket edebilmektedir. Sonuçta, merkezî sistem tamamen terk edilerek, "sınavların amacı ve seviyesi her Kurum için ayrı ayrı (olduktan başka) imtihan seviyesi düşük bir Kurumda sınav kazanan bir aday, bu kurumdan aldığı belge ile sınav seviyesi farklı hattâ üstün bir Kuruma girebilmektedir."^{405/1} Bu ise, eşit ve objektif koşullar altında yapılan yetenek belirlemeleleriyle seçmelere dayanan, kabul edilebilir belli bir genel düzeye sahip memur kadrosunun meydana getirilmesini amaçlayan liyakat sistemine kesinlikle aykırıdır.

Merkezî sistem ve koordine sınav usulünün reddinin önem taşıyan yanı, Türk İdaresi'nin ve siyasal kadrolarının, DMK ve model değişikliği konusundaki genel tutumunu açıklayan bir sembol olgu olmasıdır. Zaten, Maliye Bakanlığı'ndan memuruna ve memur kuruluşlarına, Hükümetinden muhalefetine kadar ilgili çevrelerden yeteri derecede ilgi görmiyen, sahip çıkılmıyan⁴⁰⁶ DMK'nda,

404) Devlet Memurluğuna Atanacaklar için Zorunlu Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği (RG: 29.1.1974-14753).

405) "**En üstün nitelikte olanların seçilebilmesi**, ancak belli zamanlarda ve belli aralıklarla yapılacak giriş sınavları sayesinde mümkün olabilir; yoksa ayrı ayrı zamanlarda ve müracaatlar oldukça açılacak sınavların tam bir **fırsat eşitliği** sağladığını ifade etmek güçtür." DMK. madde 46'nın gerekçesinden.

405/1) KANTARCIOĞLU: n. 66, 108.

406) TUTUM: n. 70, 39-40; "Henüz memleketimizde **yansız, özerk** bir per-

önlâna getirilen Devlet Personel Dairesi ile yasada yer alan hükümler, memur alımı ve yönetimi konusunda serbestliğe alışmış Kurumlarla Hükümetler ve eski düzenin meyvasını toplıyan ayrıcalı memur kesimleri için, bir taraftan çıkarları zedeleme, öte yandan "deli ceketi" etkisi yapmıştır. Bunlardan, "memur alımı"nın özel bir işlevi ve önemi vardır. Memur alımı, gerek Hükümetler, parlamenterler, yerel parti örgütleriyle, siyasal iktidarlar, gerekse Kurumlar için, kaybedilmemesi ve mümkün olduğunca serbest bırakılması gereken bir "politik güç" kaynağıdır. Bu olanak, kendi kontrol ve etkileri dışındaki bir kuruluşa aktarılmamak veya onun objektif denetimine sokulmamak gerekir. Bu nedenle, merkezî sınav sisteminden vazgeçip, eski usule dönülmelidir.

Ayrıca, bu gelişme, Türk Kamu Yönetiminde, Kurumların, Bakanlıklar dahil, kendi alanlarına giren hususlarda, İdare cihazı bü-tününün parçaları olduklarını unutturacak derecede ileri düzeyde "bireyci" tavır içinde bulunmalarının, böyle hissetmelerinin bir sonucu ve göstergesidir de. Üstelik, "bireycilik", çoğu kez, maa-lesef, hizmetin verimini, düzeyini yükseltmek, daha iyiyi, daha olumluyu başarmak şeklindeki yarışmaya yönelme yerine, kendinc bir "egemenlik alanı" çizerek, orada olabildiğince kendi kuralları içinde faaliyet göstermek gibi olumsuz yönde anlaşılmıştır. Belli yatay ve dikey ilişkiler dengesi içinde, "ayrı, fakat birlikte" uyumlu ve ekonomik çalışma, Türk İdare'sinin yabancı olduğu kavramlardır. Bu nedenle de, sınav usulündeki bu gelişmeyi yadır-gamamak lâzımdır.

Binaenaleyh, nedenleri bir yana, merkezî sınav modelinden ayrılma, DMK'nun liyakat sisteminden sapması bakımından önemli bir adımdır. Herne kadar, sınav sorularına ilişkin ölçütler ve esaslar konmuş, başarı listesi ve bu listeden tayin zorunluluğu gibi, liyakat sisteminin buyruklarına uyan hükümlere yer verilmişse de, sınavlarda Devlet Personel Dairesi'nin böylesine devre dışı bırakılması, önemli bir geri adımdır. Nitekim, sınav usulündeki bu sapmanın, koşullar da elverdiğinde, ne gibi sorunlar yaratacağına, li-

sonel dairesi tarafından yarışma yöntemi ile işe alma sistemi gerçekleştirilememiştir. Her Bakanlık ve Kurumun **ayrı ve kendine özgü zayıf ve yetersiz** işe alma ve terfi yöntemleri vardır. Uygulama, bu doğrultuda yürümektedir." GÜVEN: n. 33, 67.

yakat ve yansızlık ilkelerinin çiğnenmesine nasıl ortam hazırlıyacağına, bundan sonraki sayfalarda değineceğiz.

Devlet Memurları Kanunu, uygulaması nazara alınmadan, **liyakat sistemi ve ilkeleri açısından** değerlendirildiğinde, **son tahlilde**, baştaki olumlu havanın ve izlenimin, tartışmaya açık saydığımız ve aykırılık ihtimali taşıyan **altı noktanın** birlikte ve nisbeten kuşku-kucu bakışla mütalâa edilmesi halinde, yasanın, liyakat sisteminde önemli gedikler açılmasına izin verecek ya da kolaylaştıracak zemini hazırladığı kanısını taşıdığımızı; bu yüzden, uygulamada bugün gelinen noktaya varılmasında belli oranda katkısının bulunduğunu; **bununla beraber**, bu tür hükümlerin de, Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın yeri geldikçe koyduğu esaslar dairesinde ve gerek Anayasa'nın, gerekse yasanın 3 ncü maddesindeki temel ilkelerin doğrultusunda **yorumlanması halinde** —ki hukuken ve mantıken geçerli tek yaklaşım da budur— ve **bütünöyle** ele alındığında, DMK'nun, liyakat sistemini, tüm ilkeleriyle kurmayı amaçladığını ve bunun gerçekleşmesi için yeterince hükme yer verdiğini; özellikle siyasal atamalar, siyasal kayırmacılık ve siyasal yansızlık konularında, seçime katılma ve dönüş hükümleri dışında, müsamaha gösteren, özellikle siyasal lüzumu yönetsel lüzuma yeğliyen tutum için kesinlikle olmadığını belirtmek isteriz.

Bugünkü içeriğiyle bile, olumsuz etki yapma şansı bulunan bir iki ayrık maddesine biraz dikkat edildiği takdirde, DMK ile, Türkiye'de, kayırma sistemini, siyasal kayırmacılığı ve yansızlığı, hattâ bunlara izin veren bir "iklim"i hakim kılmak, liyakatten başka faktör üzerine kurulu olan ve memurluğu kariyer olmaktan çıkartan bir personel rejimini uygulamak "**hukuken**" olanaksızdır.

DMK'nun, kendisiyle tutarlı biçimde uygulanması halinde, "**hukuken**" varılabilecek tek yer, TC Anayasasının, kariyer, liyakat ve yansızlık ilkelerini vurgulayarak benimseyip, Türk Personel Rejimi için emrettiği "liyakat sistemi"dir.

III.D UYGULAMANIN GETİRDİKLERİ

Yürürlükteki Anayasa'nın ve başta DMK gelmek üzere yasaların "liyakat sistemi" esaslarının benimsendiği bir personel rejimini tercih ettiklerini; hattâ ayrık hükümlerin bile bu tercihten sapma anlamına gelmeyip, bunların da liyakat sistemi ilkeleriyle bağdaştırılarak yorumlanması gerektiğini, başka bir ifadeyle bu gibi hükümlerin liyakat sisteminden "mevzii ayrılmalar" olarak düşünülmediğini; siyasal yansızlığın, bir "meslek" sayılan memurluğa girişten çıkışa kadar mutlak bir buyruk mevkiini işgal ettiğini, siyasî kadroların hangi şartlar altında söz konusu olabileceğini, ayrıntılarıyla gördük.

Daha önce, çalışmamızın başında da, Türkiye'de personel rejiminin, personel yönetiminin, tatbikatta, nasıl bir manzara arzettiğini, "Genel Görünüm" başlığı altında sunmuştuk. Ayrıca, liyakat sistemiyle, kayırma sisteminin esaslarını, başka ülkelerdeki uygulamalarını, Türk Personel Rejimini ve uygulamasının değerlendirilmesinde başvurmak amacıyla açıklamıştık. Kayırma sistemini, ABD örneğini, kasden ayrıntılı ve uzun tutmuştuk. Amacımız, bu sistemin, nasıl bir determinizmle, nereye varmak zorunda olduğunu göstermek ve Türkiye'deki uygulamanın değerlendirilmesinde yararlanmak idi.

Şimdi, "Uygulamanın Getirdikleri" başlığı altında, Türk Personel Yönetiminde neler cereyan etmektedir, liyakat sistemi ne ölçüde gerçekleştirilmektedir, eğilimler ne yöndedir; bunları görelim...

(III.D.1) Sınavların Geldiği Nokta Dikkat Çekicidir

Uygulamada, liyakat sistemini, yansızlık, objektiflik, fırsat eşitliği, görevin aradığı niteliklerin sağlıklı biçimde saptanması esasları dahil daha baştan, en can alıcı yerinden tahrip eden olay, memurluğa girişte, **yarışma ve yeterlik sınavlarının aldığı biçimdir.**

Özellikle, sınavlarda merkezî sistemin, Devlet Personel Dairesi'nin gözetim ve denetiminin "ilga" edilip, her Kuruma kendi sınavını kendisinin "özgürce" yapması yetkisi ile olanağı verildikten sonra, yeterliğin ölçülmesinin, yarışmanın yapılmasının ve bu yolla memurluğa girişin nasıl cereyan ettiğini, konuya, bizden önce değişenlerin kaleminden görelim.

"İmtihan seviyesi **düşük** bir Kurumda imtihan kazanan bir aday, bu Kurumdan aldığı belge ile imtihan seviyesi farklı, hattâ **üstün** bir Kuruma girebilmektedir. Bu konuda daha bir çok mahzurlar saymak mümkündür."⁴⁰⁷

Genel Yönetmeliğin yürürlüğe konmasından sonra Kurumlar, DMK'nun öngördüğü kendi özel yönetmeliklerini yürürlüğe koyarak memur alımına hız vermişlerdir. Buna koşut olarak kamu oyunda ve basında usulsüz yapılan yarışma ve yeterlik sınavları sonunda toplu memur alımlarına gidildiği iddia ve şikâyetleri yayılmağa başlamıştır.

Kurumların Teftiş Kurulları tarafından yapılan soruşturma ve incelemelerine göre:

"1. Bazı Kurumlar, kendi memur ihtiyaçlarının karşılanmasıyla yetinmiyerek, **başka kurumlar için de sınav açan**, 'Başarı Belgesi' veren birer organ halinde çalışmışlardır. Bu arada bir kısım Belediyeler de aynı yolu tutmuşlardır. Dahası, **tayin yapılacak boş kadrosu olmadığı halde sınav açan** Belediyelere rastlanmıştır. Bir Kurumun yetkilisi, kendilerine getirilen Başarı Belgesi'nin, **yüksek öğrenim** görmüş bir kimse için bir **kasaba belediyesi** tarafından verildiğini ifade etmişti."⁴⁰⁸

"Kurumlardan bazıları, kendi özel yönetmeliklerine veya Sınav Genel Yönetmeliği'ne göre memur seçimini yapmakla beraber, diğer kurumlardan getirilen Başarı Belgeleri üzerine de atamalar yapmışlar ve **bu yola öncelik vermişlerdir**. Bu belgelerin

407) KANTARCIOĞLU: n. 66, 103; Kantarcıoğlu, bu gözlemi yaparken Devlet Personel Hey'eti üyesiydi; şu anda da Devlet Personel Dairesi Başkanı'dır; "Bilindiği gibi, ülkemizde hizmete girişte sınav zorunlu bir ilke olarak benimsenmiştir. Ne var ki sistem bütün unsurlarıyla getirilmediği için, uygulamada sınavlar, bir tür **kayıma aracı** olarak kullanılmaktadır. "TUTUM: n. 326, 18.

408) ALDAN: n. 342, 35; Aldan, merkez valisidir.

doğruluk derecesini yerinde irdelemek gereğini duyan Kurum sayısı pek az olmuştur.”⁴⁰⁹

“3. Sınav ve atamaların soruşturma konusu yapılmasından sonra, Başarı Belgelerinden bazılarının **kayırmalı sınav** sonucu verildiği veya **hiç sınav yapılmadan** düzenlendiği saptanmıştır. Bu belgelerden bazıları, yeterlik ve yarışma **sınavı bir yıl önce yapılmışcasına tarihlenerek** verilmiştir. Bu suretle, Sınav Genel Yönetmeliğinin 17 nci maddesine⁴¹⁰ sığınılmıştır. Memurluğa atananlardan bazıları ise, **herhangi bir sınava girmeden belge aldıklarını** açıklamaktan çekinmemişlerdir. Bir kısım belgeler ise düzenleyici Kurum tarafından benimsenmemiştir.”⁴¹¹

Bugün (Eylül 1979) “edinilen bilgilere göre, uygulamada kurumumuz bakımından önemli bir değişiklik olmadığı hemen söylenebilir.”⁴¹² Bu arada, örneğin, görevlerine Başarı Belgelerinin geçersizliği nedeniyle son verilen bazı memurlar “buldukları yeni siyasi destekler sayesinde, önce bir **Belediyeye** memur olmayı başarmışlar, sonra da hemen, uzaklaştırıldıkları Bakanlığa naklen atanmalarını sağlamışlardır... Bir kuruma sundukları başarı belgesinin sahteliği ortaya çıktığı için atamaları yapılmıyan memurlardan bazıları, **aynı belgelerle** başka görevlere atandıktan kısa bir süre sonra istekli bulundukları Kurumlara nakillerinin yapılmasını başarmışlardır. — Bu olaylar, **adaylık döneminde** naklen atama yapma olanağının, nasıl kötüye kullanıldığını açıklıkla ortaya koymaktadır.”⁴¹³

Tüm bunlar olup biterken, gazetelerde isim, yer, Kurum ve zaman belirtilen olaylar şeklinde açıklanırken, Genel Yönetmelik, 9.6.1979 tarihinde değiştirilerek “Başarı Belgelerinin **yalnız sınavı açan kuruluş ve o dönem için geçerli olduğu**” kuralı getirilmiştir. Ancak, bu olumlu adımın atıldığı Yönetmelik değişikliği, Resmi

409) id, 36.

410) “Madde 17 : Sınavlarla ilgili evrakın bir yıl süreyle Kurum ilgililerince saklanması zorunludur.” Bakınız, 6696 sayılı Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Vesaikin İmha Edilmesi Hakkında Kanun ile DMK’nun “Madde 98: Devlet memurlarının... (b) Memurluğa alınma şartlarında herhangi birini taşımadığının **sonradan anlaşılması**... (halinde) memurluğu sona erer.” hükmüne.

411) ALDAN: n. 342, 36.

412) ibid.

413) id, 36-37.

Gazete’de altı aya yakın süre sonra, 28.11.1979 günü yayınlamış; bilâhare, 13.12.1979 günlü bir Bakanlar Kurulu Kararıyla (RG: 26. 12.1979-16851), bu kuralın uygulanması “görülen bazı aksaklıkların giderilmesi maksadıyla” 1.1.1981’e kadar ertelenmiştir. Böylece, başka Kurumdan alınan Başarı Belgesiyle bir diğer Kurumda memurluğa girmek yolunun bir süre daha açık tutulması nedense uygun görülmüştür.

Kısa sayılmıyacak bir süredir, özellikle iktidar değişikliklerini izliyen günlerde, gazeteler, daha ziyade muhalefete düşen gazeteler, yeni iktidarın memurlarla ilgili nasıl bir yasadışı, kayırmacı tutum içine girdiğini, örnekleriyle sergilemektedir. İktidarların, şikâyetçi gazetelerin değişmesine rağmen, değişmeyen tek şey eleştiri konusu yapılan ve bir önce yasadışı, kayırmacı davranış olarak suçlanan tutum ve işlemlerin devam etmesi olmuştur. Bu gibi haberlerin yanı sıra, gazetelerde, kamuoyunu uygulamadan haberdar eden makaleler de, uygulamacılar tarafından kaleme alınmağa başlanmıştır.

Bunlardan birinde, sınavlar konusunda şu bilgilere rastlıyoruz: “Devlet memurluğuna girişin düzenlenmesinde, sınav kadar Bakanlıklar ve Kurumların birinden ötekine memur aktarımının belirli ilkelere bağlanmasının da büyük önemi vardır. — Zira bugün bu aktarma durumu, **sınav yönetimini etkisiz kılmak ve zorunluluğunu gidermek için bir araç olarak kullanılmaktadır.** Bir Bakanlığa ciddî bir sınavla girebilecek nitelik ve yeteneğe sahip olmıyanlar, **siyasal pazarlık ve baskılardan yararlanarak önce ciddî sınav yöntemi uygulanmıyan Kurumlara girmekte,** buralarını sıçrama tahtası gibi kullanarak istedikleri başka Bakanlıklara geçmektedir. ...İktidardaki partiler değişmekte, fakat bu sakat uygulama değişmeden sürüp gitmektedir.”⁴¹⁴

414) T. ÇARIKLI : Kamu Yönetimi Nasıl Geliştirilir (Milliyet, 17 Mart 1980); Öte yandan, “Devlet Kadrolarının hizmet için değil de, iş bulma aracı olarak düşünülmesi, **karmakarışık bir kulüpçülük uygulamasına** zemin hazırlamaktadır. Ancak eşit durumlarda tercih nedeni yapılması gereken bazı nitelikler, personel yönetiminde **açık haksızlıklara** dayanak yapılmaktadır. İş bulmada kullanılan **parti, bölge, şehir** gibi ölçütler, ...İlgililer için ya sihirli anahtar görevi yapmakta veya ateşten gömlek olabilmektedir. Bu uygulamanın ilginç örneklerini yüksek nitelikli elemanların oluşturduğu en yeni Devlet organlarında görebilmemiz kay-

Bunun yanında, merkezî sınav sisteminin, uygulamaya konulmadan kaldırılarak, yerini kurumsal sınav sistemine bırakmasının "anlamı açıktır. Merkezî hizmete alma sisteminde, hizmete alma yetkisi ister istemez politikacının elinden alınmış olmaktadır. Bu sistemde **politikacının rolü** sadece sınavda başarı gösterenleri atamaya indirgenmiş olmaktadır. Bu ise, politikacının elinden önemli bir gücün alınması demektir. Sınavların kurumsal olması, **uygulamada** bazı aksaklıkları da beraberinde getirmiştir. (Şöyle ki) —Sınav kurullarının oluşturulması ve sınav konularının saptanması ve sonuçların değerlendirilmesine ilişkin **uygulamalar nesnellik, geçerlik güvenirlik** unsurlarından yoksundur. Bu durumun yarattığı boşluk ve eksikliklerden bir yandan politikacılar, öte yandan kişisel prestijini ve resmî otoritesini arttırmak isteyen **üst yöneticiler** yararlanmaktadır. Ülkemizde, belli niteliklerin ağır bastığı bazı meslek dalları... dışında **sınavlar, siyasal veya bürokratik kayırcılığın aracı** olarak kullanılmağa elverişlidir. **Uygulamada**, alt düzeylerdeki kadroların doldurulmasında, iktidardaki siyasal partiler önemli rol oynamaktadırlar. Geçmişte, özellikle Demokrat Parti'nin iktidar döneminde il, ilçe ve bucak ve ocak başkanlarının bu konuda bir hayli etkili oldukları görülmüştür. Bugün de parti aracılığı önemli bir rol oynamaktadır. Özellikle koalisyon ortaklığının doğal sonucu olarak **Kurumların bölüşülmüş olması**, bu işlemleri kolaylaştırmaktadır."⁴¹⁵

gı vericidir." Ş. BÜYÜKLÜ: Kamu Yönetimi Sistemimizde Çözülme Eğilimleri, 9/3 AİD 81 (1976).

- 415) TUTUM: n. 326, 18; Yukardaki alıntının sonuna koyduğu dipnotuyla, Tutum, ilginç bir örnek vermiştir. Bizce, partilerin, örgütlerin adı değil, olayın içeriği önemli olduğundan, bu ve benzeri açık ya da örtülü hareketler bütün Hükümetlerde görüldüğünden, isimleri çıkararak aktarıyoruz: (P) partisi Gençlik Kolları Genel Merkezinin genelgesi: Gençlik Teşkilâtı İl Başkanlığına; YSE Genel Müdürlüğü ve Toprak İşkan Müdürlüğü'nün açmış olduğu teknik eleman **imtihanına** girmek isteyen arkadaşların... tarihine kadar Genel Merkezimize **tarafınızdan verilecek mektupla** birlikte... müracaatları. Müracaatlarını yapacak kişilerin meslek sınıfları, makine, inşaat, ziraat **mühendisi**, makine, inşaat teknikeri olmaları gerekmektedir. Ayrıca, **gönderilen** şahısların **güvenebilme** derecesi ve **vilâyetiniz açısından parti yönünden** elzem olan özelliklerinin belirtilmesini rica eder, sevgi ve muhabbetlerimi sunarım." (id, 18-19); Memurluğa girişte parti örgütünden, partiye gayriresmî bütünleşme içinde bulunan ve bulunmayan derneklerle kuruluşlardan

(III.D.2) Memur Sayısındaki Yapay Artış Sorunu

Genel görünümü çizerken, memur sayısındaki artış konusundaki çarpıklığa, aşırılığa değinmiştik. Bu defa, konuya, bu başlık altında belirecek bir tabloya katkıları nedeniyle tekrar yer veriyoruz.

Hangi rakkamlar esas alınırsa alınsın, 1971-1979 arasında, Kıbrıs Harekâtının yapıldığı ve Bütçe'yi fiilen etkilediği 1974 yılı dışında, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlarda yıllık toplam kadro artış oranı % 8,8 olmuştur. Hatırlıyalım ki, son Bütçelerde artış % 3 ile sınırlandırılmıştır. O halde nedir bu anormal artışların nedeni? Kurumlarda çalışma düzeninin bozukluğuna, maliyet artışına, verim düşüklüğüne, toplam üretim değeriindeki personel giderlerinin payının KİT'lerde dört yılda (1974-78) % 33,2'den % 51,9'a çıkarak yükselmesine yol açan aşırı memur çalıştırmanın nedeni hakkındaki egemen görüş, bu olguyu, kısmen kamu hizmetlerindeki genişlemeye bağlamakta, fakat asıl sebebin, memurluğun —ve Kamu Kesiminde işçiliğin— istihdam aracı, yapay biçimde işsizliği hafifletme aracı olarak başvurulması olduğunu ifade etmektedir. Nitekim, Tutum, bu ortak görüşü şöyle dile getirmektedir: "Ancak artış hızının son 5-6 yıl içinde çok hızlı bir seyir izlemesi, başka şeyleri akla getirmektedir. Bu da, Devlet memurluğunun ülkemizde işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılmasıdır. Gerçekten, siyasal iktidarlar, Devlet kadrolarını işsizliği hafifletme aracı olarak kullanmak zorunda kalmışlardır. Bu da kadro sayısını bir çığ gibi arttırmış ve kadro piramidi alt-üst olmuştur. Bu artış, alt derecelerde özellikle 'yardımcı hizmetler sınıfında'; üst derecelerde ise özellikle her sınıfta ilk dört derecedeki kadrolarda göze çarpmaktadır. ...Sayısal artışın hızı, tek başına

"bonservis" ya da "bağlılık-güvenirlilik belgesi" aranması; yazılı sınavlarda zaman zaman siyasal eğilim belirleyen sorular sorulması; mülakatlarda, yani sözlü aşamada, adayın oturduğu semtte, belli partiye mensup yahut belli siyasal görüşün faal savunucusu ve örgütleyicisi olanlardan kimleri tanıdığının araştırılması; "kuşkulu" izlenimi bırakanların "durum"larının "ilgili"lerce soruşturulması gibi yöntemler, sıklıkla uygulanan ve muhalif gazetelerle örgüt bülten ve dergilerinde her zaman, bol bol açıklanan, "Anayasanın 20/2, 58 ile 119, DMK'nun da 3, 6, 7, 46-52 nci maddelerine göre" objektif, yansız, eşit, hizmete yönelik biçimde memur alma örnekleri olsa gerek.

eleştirisi konusu olmayabilir. Ancak bu artışın **nedenleri ve niteliği** büyük önem taşır.”⁴¹⁶

Bu artışın nedeni ve niteliği, **gerçekten** işsizliği hafifletmek midir; yoksa bu görünüm ya da bu sunuş altında ve gerisinde daha gerçek olan ve ağır basın bir başka sebep-amaç mı vardır? Başka bir deyişle, memur ve Kamu kesiminde işçi sayısının arttırılması iktidarların, bir başka amaçla yararlandığı bir araç mıdır?

Kanımızca, Kamu Yönetimi'ndeki büyümenin yarattığı doğal artış ikincil orandadır; nitekim Bütçe Kanunundaki % 2-3 bu konuda bir tutamak vermektedir. Asıl artış, yapay olanıdır ve bunun nedeni de, “sosyal ve ekonomik” zorunluluklarla “istihdamı yapay surette arttırarak da olsa işsizliği önlemek” formülünden yararlanarak, bu aracı kullanarak, “siyasal, hattâ doğrusu partici” düşüncelerle, tabanda, ortada, tepede kendi yandaşları için istihdam şansı yaratmak ve bu suretle İdare Cihazında “yanlı kadrolar oluşturmak” değil midir? Yani, siyasal savaşımın, **İktidara ve Yönetime sahip olma ve kalma savaşımının büyük bir hızla sürdürüldüğü**, memurluğa girişte sınavların mülâkat bölümünde ilginç soruların sorulduğu, aynı Hükümetin Bakanlık ve bağlı Kurumlarında koalisyon ortaklarından birine ait olanında öteki ortak partinin mensuplarına şans tanınmadığının, hattâ bu problemin aynı partinin fraksiyonları arasında da söz konusu olduğunun Basına kadar yansıdığı, sayısız örnekler verildiği bir siyasal savaşım, İdare’yi ele geçirme girişimleriyle dolu **bir ortamda**, yıllık personel artışları ve alımları, siyasal partilerin, hedefe ulaşmak, İdare Cihazı’na egemen olmak için yaptıkları bu sert, hoşgörüsüz mücadelenin bir gereğidir. Nasıl, atamalar, görevden almalar, yer değiştirmeler, başarı belgeleri, DMK 68 vasıtasıyla olağandışı yükseltmeler, Kurumlararası nakiller yönetsel lüzum yerine, **bu siyasal savaşımın silâhları** olarak “siyasî-partisel lüzum” nedeniyle kullanılıyorsa, kadro sayılarındaki anormal artışa da, aynı amaca hizmet eden bir işlev verilmektedir. Memur sayısının arttırımı, bir bütün teşkil eden “Yanlı Yönetim”i kurma ve İdare Cihazı içinde “yanlı kadrolar oluşturma” programının, kaçınılmaz, zorunlu, vazgeçilmez bir parçasıdır. Artışın “gerçek nedeni ve niteliği” budur.

Bu niteliği ve niceliği ile kadro ve memur sayısındaki sürekli, yüksek oranlı artış, T.C. İdare’sinin kesin ilkelerinden yansızlığın,

416) SÜRGİT: n. 4, 17.

liyakate dayalı objektif seçme-eleme ve memurluğa almanın, verimli çalışma düsturunun ve memurluk mesleğinin ağır şekilde tahribe uğramasında hayli önemli rol oynamaktadır.

...Kaldı ki, Genel Görünüm'ün ilgili paragraflarında yazdığımız gibi, Türk yönetsel nüfusu, siyasal etki ve kontrol altına alınmanın yanı sıra, ciddi bir erozyon olgusu da yaşamaktadır. Kitabın basımı sırasında yayınlanan bir araştırma da, bu hususu, özellikle kariyer ilkesi açısından son derecede dikkate değer ifadelerle doğrulayıp, uyarmaktadır: "Memurlarda meslekten ayrılma eğilimi oldukça yüksek düzeydedir. Meslekten ayrılmasalar bile, memurluk hayatının sonuna kadar buna olanak sağlayacak koşullar memurlar tarafından dikkatle kollarılmaktadır.... Devlet memurluğunun, bugünkü koşullarda, memurların büyük bir bölümü tarafından **kesin bir kariyer olarak görülmediği** anlaşılmaktadır.... Devlet memurlarının görece refah ve statü kaybı önlenemediği sürece (aşınma ve göç) kolaylıkla durdurulamaz.... Türk Kamu yönetiminde **nitelikli ve deneyimli personel** sürekli bir aşınmaya uğramaktadır. Öte yandan, genç memurlar arasında da uzun dönemde nitelikli ve yetkin memurların ağırlığının azalacağı varsayılabilir. Geleneksel olarak kamu hizmetlerine nitelikli personel yetiştiren kurumların mezunları bile yönetsel nüfusa ya hiç katılmıyacak ya da çok kısa bir süre sonra ayrılacaktır. Kamu hizmetleri gittikçe daha büyük ölçülerde, memur kesiminin daha büyük bölümü için **geçici iş** niteliğine bürünecektir. Nitelikli personel için kamu hizmetinin daha fazla karşılık getiren daha doyurucu işlere hazırlanırken yapılan ve **genel eğitimin devamı** niteliğinde bir meslek haline gelmesi olasılığı vardır. **Niteliksiz personel** içinse, Devlet memurluğu bulunulabilecek koşulların en iyisi olmak özelliğini taşımaya devam edecektir. Nitekim, yardımcı hizmetler kesiminde ... ayrılma eğiliminin düşük olması bunun kanıtıdır."^{416/1}

(III.D.3) Olağandışı Yükselme ve Nakil Uygulamaları Sistemi Bozmaktadır

Uygulamada, tüm dikkatleri toplıyan, en yoğun tartışma çekişme ve eleştiriye hedef olan bir numaralı konu, memurların **görevlerinin, yerlerinin, sınıflarının değiştirilmesi ile olağandışı yükselme**

416/1) BOZKURT: n. 13, 205, 208.

ve kurumlararası nakil işlemleridir. Bir bütün teşkil eden bu işlemlerin uygulamada aldıkları şekil, fevkalâde ilginç, çoğu kez düşündürücü, bazen de düşündürürken güldürücü olaylara yol açmaktadır. Hangi parti ya da koalisyon olursa olsun iktidarların son 5-6 yıldır giderek artan dozda kullanmaktan kendilerini alamadıkları bu işlemler hakkında gazeteler sayısız örneklerle doludur. Muhalefete düşen partilerin iktidar olanı "kıyım" yapmakla suçladığı tür işlemleri, iktidara gelince kendisinin tekrarladığı ve bu kez muhalefete düşenin yeni iktidarı "kıyımcı" ilân ettiği ve bu davranışın kısır döngüleştiği son yıllarda, işlerin ne noktaya vardığını ve ne gibi yıkıcı, ağır sorunlar yaratıldığını, çok basit fakat çarpıcı ve anlamlı bir iki habere yer vererek açıklayacağız. Hemen altını çizerek belirtelim ki, bu olayların şu ya da bu tarihte, o veya öteki Hükümet zamanında cereyan etmiş olması hiç bir fark yaratmıyacaktı; özel bir nedeni de yoktur. Çünkü, bu alandaki tutum ve davranış, "biri iktidar olunca, ötekini adamlarını tasfiye etmeyi, etkisiz yerlere kaydırmayı ve yerlerine kendi takımını getirmeyi" yöntem olarak benimsiyen tüm partilerle Hükümetlerin ortak yanındır. Aynı tür işlemlere, hattâ kişileri bile aynı olaylara —tabii birinde ikbal, ötekinde Devlet düşkünü, birinde gerçekten gadre uğramış, ötekinde hakkı iade edilmiş olarak— değişik iktidarlar zamanında sıklıkla rastlanmaktadır. Bu itibarla, olayların zamanı ve failleri değil, varlığı ve içeriği bizi ilgilendirmektedir.

"İş bulmada kullanılan parti, bölge ve şehir gibi ölçüler, özellikle kilit noktalarda yükselme olanakları için belli bir okula, derneğe, örgüte ya da birime mensup olma biçimlerini almakta ve ilgililer için ya sihirli anahtar görevi yapmakta veya ateşten gömlek olabilmektedir."⁴¹⁷

"Yönetimin siyasallaşma derecesini gösteren bir başka ölçüt de yer ve görev değiştirmelerle ilgili **parti aracılığıdır**. Bu gelenek, çok partili dönemin en belirgin özelliğidir. Yer ve görev değiştirmek isteyen, atandığı yere gitmek istemiyen bir çok Kamu görevlisi için⁴¹⁸ **partilileri aracı koşmak** en etkili bir yol olarak gözükmektedir. Ayrıca, bulunduğu yörenin parti örgütüne beğenilmeyen bir kamu görevlisinin değiştirilmesinde veya yola getirilmesinde

417) BÜYÜKLÜ: n. 414, 81.

418) ...birden bire hastalanıp önce rapor almak, nakil işlemini tebliğ etmeyip, bu arada...

parti örgütü etkin bir rol yüklenmektedir. Alt düzeylerde siyasal kayırma derecesini gösterecek sayısal veriler bulmak olanaksızdır. Bunun da nedeni, bu işlemlerin ustalıkla yürütülmesi yanında, bu konudaki savları kanıtlama güçlüğüdür.”⁴¹⁹

“Yönetimin siyasallaştırılması açısından asıl önemli atamalar yüksek yönetim kademelerine yapılan atamalardır. Siyasal iktidar değişimlerinde genellikle **görülen olay** şudur: Yeni göreve başlıyan Bakanlar önce özel kalemden işe başlamakta, giderek müsteşarlık, genel müdürlük ve daire başkanlığı ve hattâ şube müdürlüğü gibi mevkilere el atmakta ve bu süreç, Bakanın kişisel tutumuna göre hızlı ya da yavaş olmaktadır. ...Bu değişikliklerde dikkati çeken nokta, değiştirilen yüksek kademe yöneticilerinin genellikle ‘pasif’ mevkilere getirilmeleridir. Başka bir deyişle, bulundukları mevkilerden **uzaklaştırılanlar yine bürokrasi içinde kalmakta**, pek azının görevlerine son verilmektedir. Görevleri değiştirilen bu kimselerin bir kısmı duruma göre ya bulundukları kurumda ya da başka bir kurumda daha önce işgal ettiği göreve denk bir göreve, genellikle müşavirliklere atanmaktadır. Bazıları, ...Danıştay’a başvurmakta, bir kısmı da kaderine rıza göstererek ya bulundukları kurumda ya da başka kurumda **‘beklemeğe’** geçmektedir. İktidar değişikliği dönemlerinde kurum içinde ve kurumlar arasında yoğun bir ‘transfer’ trafiği göze çarpmaktadır. Bazı yüksek yöneticilere **‘değiştirilme bedeli’** olarak yurt dışı görevler başıslanmaktadır. Bazıları ise, yeni iktidar yanlısı gözükmek becerisini göstermek suretiyle bu değişikliklerin dışında kalmaktadır. Bazı durumlarda **iktidar aynı partide** olduğu halde, **Bakanın değişmesi** bu tür değişikliklere yol açabilmektedir. Değiştirilen yüksek yöneticilerin bir çoğu gelecekte başka bir iktidarın ödülünü beklemek üzere sütre gerisinde bir tür savunmaya geçmektedir. **Gerçek odur ki**, çok sayıda ‘nöbet değiştirmiş’ yüksek yönetici, yönetimde bir **küskünler ordusu ve gerginlik kaynağı** oluşturmaktadır.”⁴²⁰

419) TUTUM: n. 326, 19; “Atamalarda, parti düşüncesi, üst yönetim mevkilerinden giderek en alt derecedeki memurluklara doğru yayılmaktadır. Bu eğilim alt kademelerde ‘üstü kapalı’ bir kayırma biçiminde, üst mevkilerde ise daha açık biçimde ortaya çıkmaktadır.” (id, 29).

420) id, 20; Bu gözlemler, makalenin yayınlandığı 1976 Aralığından bu yana, artık orta kademe memurlarla, öğretmenler, hattâ sırasında alt kademe memurlar için dahi geçerli hal almıştır.

“Ülkemizin, yönetimin siyasallaşması açısından **hızlı bir süreç** içine girdiği”⁴²¹ gerçeği bir yana, daha önemlisi **“siyasal amaçlı atamalar giderek kurumlaşmaktadır.”**⁴²² Şöyle ki, Hükümetler, birincisi, istisnaî memurluk müessesesini “yüksek yöneticileri **diledikleri zaman** değiştirme yetkisini de verdiği biçimde yorumlamaktadırlar.”⁴²³ İkinci müessese de, DMK’nun 68 nci maddesi olup, bu olanak “uygulamada bir **kayıma aracı** olarak kullanılmaktadır. Bu maddeye göre atanan kimseler, mükteseplerinin üstünde bulundukları için daima değiştirilmek korkusu içinde bulunmaktadır. Bu ise, siyasal iktidarların işine gelmektedir. Bununla birlikte son yıllarda **öylesine cömert** biçimde kullanılmıştır ki, eski etkinliğinden çok şey yitirmiştir. Üçüncü araç, ‘müşavirlik’ ve ‘merkez valiliği’ kurumlarıdır. Bu mevkiler, çoğu kez değiştirilen yüksek yöneticilerin deposu durumundadır.”⁴²⁴

Atama ve değiştirme işlemlerinin “partizan” temele oturtulması, aynı iktidar döneminde bile Hükümet ortaklarının, destekçilerinin, hattâ aynı parti içindeki hiziplerin-fraksiyonların kendi yönetim ve denetimleri altındaki Kurumlarda egemenlik alanları tesisine yol açarken” yönetimde bütünlüğü ve türdeşliği zedelemektedir... (ve) yönetim birbirine kapalı ‘dünyalara’ bölünmüş gibi-

421) id, 29.

422) id, 20.

423) ibid.

424) ibid; “Dinamik ve yetenekli gençleri, yönetim çarkları arasında yıpranmadan yönetici kadrolara çetirmek üzere düzenlenen ve istisna olarak uygulanması gereken bu hükmün (DMK 68), **gerçekte uygulanması bir istisna** olmuştur. Yedi ya da on yıl hizmeti olan her memur kendisinde bu istisnaî işleme hak görmüş ve bu hakkını elde etmek için **her aracı kullanmayı doğal** saymıştır. Öyle ki, uygulamada beklenen sonuç tam alınamamış, nitelikli ve ehliyetli memurların yanında iltimaslılar da bu kadrolara atanmışlardır.” ÇARIKLİ: n. 414, 2; “Devlet Memurları Kanununun 68. maddesi gereğince müktesebinin üstünde bir göreve tayin edilebilme olanağının yaygın biçimde uygulanması **kariyer sistemini** temelinden zedelemektedir. Beş Yıllık Plânın da belirttiği gibi ‘yüksek yönetici kadrolarına yapılan tayinlerin açık, objektif kriterlere bağlanmamış olması, genç kuşaklarda kolay değer yargılarının yayılmasına meslek ahlâkı ve yönetimin bozulmasına yol açabilmekte’ ve ‘...çok genç yaşlarda birinci derecede memuriyetlere tayin edlime yolunun açılmış bulunması, yetiştirme ve kendini yenileme duygusunu olumsuz yönde etkilemektedir.’” TUTUM: n. 12, 13.

dir. ...Bu durum; siyasîleşmeden beklenen etkin ve duyarlı bir yönetim aygıtı yaratma ümitlerini ortadan kaldırmaktadır.”⁴²⁵

“Siyasallaşmanın ilerde doğuracağı **asıl sakınca**, iktidar ortaklığının bozulması halinde ortaya çıkacaktır. Koalisyon ortaklığında ortaya çıkacak bir değişiklik ya da iktidarın bütünüyle el değiştirmesi, o güne kadar yapılan tüm atamaların gözden geçirilmesi sonucu, en azından **yeni iktidarda daha önceki iktidar kadar değişiklik yapma isteği** doğuracaktır.”⁴²⁶. Asıl güçlük bu isteğin uygulanmasından doğacaktır. Biçimsel açıdan yasalara uygun olarak yapılmış eski atamaların hükümsüz sayılması olanaksız olduğuna göre, siyasal nedenlerle görevinden alınacak bir çok kamu görevlisinin Danıştay’a gitmeleri önlenemeyecektir. Böylece iktidarın sancısız devrini öngören demokratik ilkeler önemli ölçüde zorlanmış olacaktır.”⁴²⁷

“Yönetimin siyasallaşmasının **ikinci önemli sakıncası halkın yönetime olan güvenini sarsmasıdır**. Geniş kapsamlı partizan atamalar yapıldığı ve iktidarı açıkça destekliyen ve yan tutan kamu görevlilerinin teşvik edildiği bir ortamda halkın güveninin sarsılmaması olanaksızdır. Bu izlenimin silinmesi, sanıldığı gibi kolay ol-

425) TUTUM: n. 326, 29-30.

426) Tutum’un, Aralık 1976 tarihli bu makalesi yayınlandığında, Türkiye’de İdare Cihazı’nın siyasallaştırılması, partizanlaştırılması süreci henüz ikinci yılını doldurmuştu. Koyu ve yoğun partizan atamalar yapmış bir Hükümetten devir alma olayı pek yaşanmamıştı. Kısa süren, değişecek vali listesinde bile anlaşamayan CHP-MSP ortaklığı bitmiş, I. Millî Cephe ise, henüz, kendi adamlarını ilk kez yerleştirmekle meşguldü. Tutum’un öngördükleri ve korktukları, Ecevit’in güven oyu alamayan Hükümet denemesini (4.7.1977) müteakip II. Millî Cephe’nin kurulması ve 31.12. 1977’de II. Ecevit Hükümetinin ilginç biçimde teşekkül etmesinden sonra cereyan etmeğe başladı; 25.11.1979’da Demirel’in azınlık Hükümetiyle yönetimin bir kez daha el değiştirmesiyle sürdü ve şu sıralarda (Ağustos-Eylül 1980) bir yenisinin girişimleri yapılıyor. Böylece, 1974-1980 arasında, Türk İdaresinin ve memurların üstünden birincisi nisbeten hafif atlatılan, fakat üçü hayli ağır geçen **dört** iktidar değişikliği dalgası geçti. CHP ağırlıklı bir yenisinin de hazırlıkları görülüyor ve onun da ağır geçmesi kaçınılmaz: Çünkü, olay, siyasallaşmayı, hattâ partizanlaşmayı aşmış, bambaşka nitelikte ve boyutlarda bir “savaşım”a dönüşmüştür....

427) TUTUM: n. 326, 30.

mayacak ve uzun yıllar sürecektir. Hele yeni iktidarların da benzer uygulamalara girişmeleri halinde, halkın güvenini yeniden kazanmak uzun çabaları gerektirebilir.”⁴²⁸

“Siyasalaşmanın **bürokrasi açısından** çıkaracağı sakınca da önemlidir. Yükselmenin en kestirme yolunun ehliyet, liyakat ve başarı yerine, siyasal parti ya da kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği sonucuna varacak bir kamu görevlisi **ister istemez particiliğe** bulaşacaktır. Bu yol bir yandan gençlerin çabuk yükselme tutkularını kamçılarken, öte yandan kamu görevlilerini olduğundan başka gözükme suretiyle yükselme çabasına sürükleyecektir.”⁴²⁹

Tutum’un yazdıklarına şu kadarını ekliyeceğiz ki, DMK 59, 68 ile sınavlara tüm nakillere ilişkin hükümlerde, başka Hükümetlerin sunduğu tasarı ve KHK’lerle gerçekleştirilen değişiklikler, bütün Hükümetlerce benimsenip, aynı dozda ve aynı gerekçelerle uygulanmıştır. İlginçtir, teker teker etkisi sınırlı olabilecek bu maddeler, topyekûn **bir bütün olarak** ele alınmış, ortaya tahrir gücü ve etkisi yüksek yepyeni bir silâh çıkmış ve yaygın-yoğun biçimde kullanılmıştır.

Bu itibarla DMK’nun bu maddeleri, Anayasa Mahkemesi ile Danıştay’ın sürekli vurguladığı “yönetmelik lüzumu” yerine, “kamu yararı” yerine, “sınırlı takdir yetkisi” ve “geçerli-gerçeğe uygun sebep” yerine, “partizan lüzum”, “partizan düşünceler”, “mutlak takdir” gibi ölçüler içinde uygulanarak, varlık nedenlerinden ve amaçlarından sürekli saptırılmış; yansız İdare Cihazını tam anlamıyla yozlaştırmak, memurluk mesleğini kariyer ilkesini ve hepsinin temeli sayılan liyakati ve liyakat ilkesini yıkmak için çok geniş ölçüde başvuru alan araçlar yapılmıştır.

428) *ibid.*

429) TUTUM: n. 326, 30; Tutum’un 1976 Aralık için yazdıkları 1980’e kadar ki dört yıla yaklaşan sürede ziyadesiyle gerçekleşmiştir. İktidarlar değiştikçe yapılan operasyon, siyasallaştırma değil, “bizden olmayı mutlak tasfiye ve el koyma” yaklaşımıyla sürdürülmüştür. Bu yöntem, öylesine kesin biçimde uygulanmıştır ki, aynı Hükümet döneminde ayrı ortakların kontrolündeki Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarda, öteki ortağın yandaşına **bile** hayat hakkı tanınmamış ve bu durum, mağdur ortağın milletvekilleri tarafından parti yönetim organlarına ve parti başkanı Başbakanı şikâyet konusu yapılmıştır.

Aynı maddeler, bir taraftan, kendilerinden olanların ödüllendirilmesinde işe yararken, öte yandan kendilerinden olmıyanların, disiplin cezasının verilemeyeceği ya da verilmesinin zaman alıcı, uzun ve külfetli ya da yetmez sayıldığı hallerde cezalandırılmasında kullanılmıştır.

Ayrıca, siyasî parti başkanlarının, muhalefetteyken iktidardakinin bu maddelere ilişkin uygulamalarına, karşılıklı olarak "**Devleti işgal**" adını vererek yapılanları bu şekilde nitelendirmeleri, bu düzeyde görmeleri, uygulamanın yorumlanması ve değerlendirilmesi bakımından fevkalâde önemli ve anlamlı bir göstergedir.

Şimdi de, daha önce sözünü ettiğimiz, **çok basit** bir kaç gazete haberine değinelim ki, olup bitenlerle DMK'nun bu hükümlerinin uygulamada geldiği nokta, biraz daha açıklığa, daha doğrusu somutluğa kavuşsun...

— **11 Aralıkta...** Hükümeti tarafından Karayolları Genel Müdürlüğü görevine getirilen O. G. **14 Aralıkta** istifa ettiğini Başbakanlık yetkililerine bildirmiştir. O. G.'nin göreve gelmesinden hemen sonra Genel Müdürlüğe **personel alınması** yolundaki baskılar nedeniyle istifa ettiği belirtilmiştir.

— **Başbakanlık ayakkabı boyacısı** H. Y., Ray Sigorta Genel Müdürlüğü ayakkabı boyacılığı **görevine atanmış** (kurumlararası re'sen nakil, DMK 74) **yerine daha önceki Hükümet döneminde Başbakanlık ayakkabı boyacılığı yapan** M. U. getirilmiştir. İki yıldan bu yana Başbakanlık ayakkabı boyacılığı yapan H. Y'nin yerine getirilen M. U., "**Her iktidar kendi kadrosuyla çalışır**" demıştır.

— Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü'nün yurt dışında yapılan ...nci Konferansında Türkiye'yi temsilen katılan Tarım Bakanlığı yetkilileri, yeni Bakanın (henüz güven oyu almadan önce) emriyle Konferans sona ermeden geri çağırılmışlardır.

— Marmaris Kaymakamı, aniden görevinden alınmış ve Bergama'ya atanmıştır. Halen Bergama Kaymakamı da görevinin başındayken yapılan atama sonucu, **ilçe iki kaymakama birden** sahip olmuştur.

— Üç ayda onbinlerce memur ve işçi kışın en sert geçtiği bir dönemde yerlerinden yurtlarından edildi. Vaktiyle önceki Hükü-

metin yaptığı aynı şeyi, şimdi yeni Hükümet de yapıyor, işine gelmiyeni, yerli yersiz suçlamalarla sürüp duruyor.

— Sağ-sol görüş ayrılıkları nedeniyle, bazı Kurumlarda memurların bordroları **ayrı** düzenlenmekte, her grup kendi **mutemedi** aracılığıyla aylığını almaktadır.

— **Görevi devretmeye hazır olan iktidarca giderayak son günlerde öyle tayinler** yapılıyor, kadrolar öylesine bol keseden dağıtılıyor ki, buna Devletin Bütçesi dayanmaz. Personel alımı gûya % 2 ile dondurulmuştu. Hangi % 2? Buyurun araştırın % 2 mi, yoksa % 22 mi rakkamlar. **Son üç günde binlerce memur ve işçi tayini** yapıldı; mevcutları yetmiyormuş gibi tekrar militanlarla şişirildi kadrolar. Kaldı ki, anlatıldığına göre memur olabilmesi asla söz konusu edilemeyecek kişiler bu furyada kapağı Devlete atma imkânı bulmuşlardır. Özellikle X ve Y Bakanlıklarındaki tayinler ağır bir dille eleştirilerek tartışılmakta ve buralara legal ve illegal örgüt propagandistlerinin alındığı söylenmektedir.

— Politik güçler, memurlar arasında **siyasal inançları bakımından ayırım** yapmaktan ve kamu yönetimini politik çıkarlarına uygun saydığı yönde düzenlemekten geri kalmamıştır. Bu düzenleme, belirli kadrolara siyasal inanışlarına göre memur atanmasıyla yetinmekten, Bakanlık ve Kurumların **partici militanlarla** doldurulmasına kadar giden biçim ve derecelerde yapılmaktadır.

— Yeni Başbakan “eylemci memurlar dışında kimse ile oynamayın” emrini verdi. Bakanların bilgisine sunulan **eylemci memurları tasfiye plânına** göre: Emeklilik çağı gelenler emekli olmaya **zorlanacak**; eski Hükümetin bürokratları için **yeni müşavir kadroları** yaratılacak, boşalan yerlere yeni Hükümetin dilediği elemanlar getirilecek; **geçici görevler** verilmek suretiyle memur, **yerleşik bulunduğu kentten uzak yerlere uzun süreli** görevlerle gönderilecek, görev bitiminde başka bir görev yaratılacak, **böylece mağdur edilen ve usandırılan memur** istifaya zorlanacak; askerlik çağı gelmiş memurların askere alınmaları için gerekli çalışmalar yapılacak, askerden dönenlerin göreve geri alınmaları ise **önlenecek**; memur kurum içindeki eski statüsü ile **bağdaşmıyan işlerde** çalıştırılarak **istifaya zorlanacak**; **memur psikolojik baskı** altına alınacak, **militanlar tarafından tehdit** edilerek istifaya zorlanacaktır.

— Ayrıca Devlet kadrolarını **militanlardan temizlemeğe** hazırlanırken, yeni ve taze bir militan kadronun oluşmamasına da dikkat etmek lâzım. Devleti Devlet yapmak için yola çıktıklarını söyleyenlerin, partizan memurlara prim vermemeleri, memur kadrolarını rozetlere göre dağıtmamaları ve partizanlığa yeşil ışık yakmamaları gerekiyor. Üzüntüyle söylemek zorundayım ki, geçirdiğimiz bunca acı tecrübeye rağmen halâ **aynı hatalar tekrarlanıyor; eski iktidarın militan memurlarının yerini, yeni iktidarın militanları** alıyor bu kere.⁴³⁰

— Yeni Hükümetin görevden aldığı eski Hükümet eğilimli bir bürokratin dün bize anlattığını nakledelim: Yeni bakan bürokratlarıyla birlikte geldi. Hiç zaman geçirmeden yazıları yazdılar, (henüz güvenoyu almadan) bizleri görevden alıverdiler; aslında takdir etmek lâzım. Eski Hükümet göreve başladığında hiç hazırlıklı değildi; aylar sonra görevden aldığı bugünkü iktidar yanlısı bürokratlar o zaman gittiler Hükümet ortağı başka Bakanlıklarda müsteşar muavini, genel müdür filan oldular.

Hürriyet, Milliyet ve Günaydın gazetelerinden topladığımız yukardaki haberlere, Resmî Gazete’de yayınlanan, altında Cumhurbaşkanı’nın, Başbakan’ın ve ilgili Bakan’ın imzaları bulunan bazı kurumlararası, sınıflararası ve 68/B olağandışı yükseltmeli naklen atama kararlarından, bazı örnekler ekliyelim:

İlkokul öğretmenliğinden, Gümrükler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne; lise edebiyat öğretmenliğinden Vakıflar Genel Mü-

430) Kamu görevlilerini 1980 Haziranında sınıflandırırken, Doç. Dr. Metin Heper, söz konusu olguyu şöyle açıklamaktadır: “Dördüncü bölüm işgörene (görevliye), terime herhangi küçültücü bir anlam yüklemeyen, ‘yanaşma’ grup denilebilir. Bu kategori işgören de iki alt kategoriden oluşur. Bir alt grup ‘**ganimetçi-yanaşma**’ işgörenlerdir. Bunlar, başka niteliklerine genellikle bakılmadan **salt siyasal destek hizmetlerinin ödüllendirilmesi için** işe alınmış işgörenlerdir. ...İkinci alt grup, ‘**militan-yanaşma**’ işgörenlerdir. Militan-yanaşma, **ideolojik boyutlu bir siyasal görevi yerine getirmek için** işbaşına getirilen işgörenlerdir. Türkiye’de siyasal kutuplaşmanın artması oranında, militan-yanaşma işgören sayısı hızla artmıştır. Türk kamu bürokrasisinin **ileri düzeyde yozlaşması tehlikesi**, bürokraside genellikle yanaşma ve özellikle militan-yanaşma işgörenlerin sayısının artması oranında büyümektedir.” M. HEPER: Türkiye’nin Bürokrasi Çıkmazı (Milliyet, 21.6.1980).

dürlüğü Bölge Müdürlüğüne; Hukuk Fakültesi mezununun Bakanlık 3 ncü dereceli II. Hukuk Müşaviri kadrosuna; emekli jandarma astsubayının Trakya Gümrükleri Baş Müdürlüğüne; **Belediye muhasebe memurluğundan** Bakanlık 3 ncü derece kadrolu Afet İşleri Genel Müdürlüğü müşavirliğine; yüksek okul öğrenci işleri müdürlüğünden 4 ncü derece kadrolu Başbakanlık Şube Müdürlüğüne; Sümerbank muhasebe müdürlüğü sigorta işleri şefliğinde memurluktan, **Devlet Personel Dairesi'nde 2 nci derecede birinci sınıf uzmanlığa**; **Diyanet İşleri Başkanlığı** memurluğundan, Ticaret Bakanlığında 2 nci derece kadrolu Bakanlık müşavirliğine; meslek lisesi müdürlüğünden, Bakanlık Bölge Ticaret müdürlüğüne; **meslek lisesi öğretmenliğinden** Ticaret Bakanlığı 2 nci derece kadrolu İç Ticaret Genel Müdürlüğü Başmüşavirliğine; **Sümerbank satış mağazası şefliğinden**, 3 ncü derece kadrolu ve 100 ek göstergeli Başbakanlık şube müdürlüğüne...

Üzerinde durduğumuz konuda, en az yazdıklarımız kadar ilgi çekici benzer işlemler, her iktidar döneminde, **Kamu İktisadi Teşekküllerinde** de cereyan etmektedir. Zaten, Anayasanın 112 ncı maddesine göre, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür." KİT'lerde en yaygın olay, iktidarlara birlikte Genel Müdürlük ve yardımcılarının değişmesi, daha ilginç Yönetim Kurulu üyeliklerinin de eski parlamenterlere tahsis edilmesidir. İkincisi, gerçekten, tam bir ganimet dağıtımı şeklinde cereyan ederken; birinciler için iktidar yanlısı, fakat üst düzey yöneticilerinin, görevinin gereği bilgi, deneyim ve beceriyle bazen nisbeten, bazen hayli donatılmış olmasına özen gösterilirdi. Fakat, partizan lüzum ve yarar yönetsel lüzuma kesin, mutlak ve "herşeye rağmen" ağır basınca, teknik yönetim mevkilerinde bile siyasal iktidarların ne şekilde davranacağını, siyasallaşma eğrisinin ne yönde gelişebileceğini gösteren, basına yansımış bir olayı, zaman, Kurum, kişi ve Hükümetten soyut olarak, Türk İdare'sinin son yıllarının "klâsik" örneği saydığımızdan "**yorumsuz**" aktaralım:

Söz konusu görev **Türk Hava Yolları Genel Müdür Yardımcılığı**; iktidar değişikliğiyle birlikte **görevden alınan** Genel Müdür Yardımcısı, **pilot kurmay albaydır**. Türk Hava Kuvvetlerinde çeşitli görevlerde bulunmuş, **NATO'nun Güney Avrupa Hv. Kuvv. Karargâhı'na** atanmış, orada iki yıl Harekât Yarbaşkanlığı ile Taaruz Ha-

va Dairesi Taktik Harekât Şubesi Başkanlığı yapmıştır. Ülkesine dönerken, **Amerikalı Kurmay Başkanı** Hava Tümgeneral W. W. Marshall, şu tavsiye mektubunu yazmıştır:

“Türk Hava Kuvvetlerinden Yarbay M. G. (iki yıl) Güney Avrupa Müttefik Hava Kuvvetleri Karargâhı, Harekât Yarbaşkanlığı, Taarruzî Hava Dairesinde Taktik Harekât Şubesi Müdürlüğü yapmıştır. Yarbay G, **NATO dahilinde** birlikte çalışmaktan zevk duyduğum en mükemmel beynelmilel kurmay subaylardan biridir. Sınırsız bir çalışma kapasitesine sahip, herhangi bir görevi tereddütsüz kabule hazır ve daima en üstün neticeyi istihsal edeceğine itimat edilebilir. Bu mütalâalarım, karargâhta çalıştığı sırada kendisi ile sık sık yapmış olduğum temaslara istinat etmektedir. Kendisine verilip, vazifeyi başarma kabiliyetinin başka bir nişanesi olan çok sayıdaki yüksek seviye görevleri beni son derecede etkilemiştir. —Yarbay G., **karargâhtaki bütün subaylar tarafından son derece hayranlık duyulan ve saygı** gösterilen bir subaydır. Tayinen ayrılmadan hemen önce, o sırada karargâhtaki kıdemli Türk subayı olan Tümgeneral N. Ö.’a, Yarbay G. hakkında yazacağı nihâî raporda, **vazifeyi icradaki üstünlüğünden** özel surette bahsedilmeye lâîk olduğu tavsiyesinde bulundum. Keza, kedisine, eğer Yarbay G., Amerikan Hava Kuvvetlerinde olsaydı, **beynelmilel bir kurmay subay** olarak üstün çalışmalarına karşılık kendisinin **üstün hizmet madalyası** ile taltif edilmesi teklifinde bulunacağımı belirttim. — Türk Hava Kuvvetleri için olduğu kadar Güney Avrupa Müttefik Hava Kuvvetleri için de **büyük bir değer olan bu kıymetli subay** hakkında bu tavsiye mektubunu yazmak, benim için bir zevk olmuştur.”

Hava Kuvvetlerinden ayrılıp THY’na geçen M. G., bir süre THY Genel Sekreterliği ve Uçuş İşletme Başkanlığı görevlerini yaptıktan sonra, bir yıllık Genel Müdür Yardımcısıdır.

M.G.’nin yerine atanan E. A. ise, İktisadî ve Ticarî İlimler mezunudur. Beş yıl önce bir KİT olan **Deniz Nakliyat Genel Müdürlüğü’ne** memur girmiş, bir süre sonra **Ofis ve Protokol Müdür Muavinliğine** getirilmiştir. Anılan görevde, o dairenin **bakımı, hizmeti, temizliği, yakıtı ve teşrifat işleri** ile meşgul olunmaktadır. Kaldı ki, E. A.’nın müdür sınıfına tayini usulsüz bulunarak, Yönetim Ku-

rule'nca önceki görevi memurluğa indirilmesi işlemleri yapılırken, kendisinin THY'ndaki Genel Müdür Yardımcılığı'na tayini çıkmıştır. Her iki KİT de Ulaştırma Bakanlığına bağlı olup, gazetenin yazdığına göre, E. A., THY'ndaki görevine başlayınca, bu ilginç transferi yeni mesai arkadaşlarına şöyle açıklamıştır: "Ben aslında **Deniz Nakliyat Genel Müdür Muavinliği** bekliyordum. Fakat Sayın Ulaştırma Bakanımızın beni bu göreve tayin etmesi, **benim için sürpriz** oldu."

Genel Görünüm başlığı altındaki sayfalarda, **yüksek yöneticilerin ne sıklıkla değiştirildiğini** ve bunun Hükümet değişiklikleriyle ilişkisi hakkında ayrıntılı bilgi vermiştik. Bir an için aynı konuya dönerek, burada bir noktaya değinelim. **KİT Genel Müdürlerinin** II. Cumhuriyet döneminde (Ocak 1962 - Temmuz 1980) karşılaştıkları görevden alma işlemleri 24 Kurumda, **18 yılda** 170 rakamına ulaşırken, yılda ortalama 9,5 görevden alma işlemi yapılmış, böylece bir genel müdürün ömrü ortalama **2,5 yıl** olmuştur. Buna mukabil, yönetimde siyasallaşma sürecinin başlayıp doruklara yaklaştığı son altı yıl çıkartılıp, (1962-1974) dönemi olan **ilk 12 yılda**, aynı işlem sayısı 81, yıllık ortalama işlem 6,5, ortalama görev süresi **3,5 yıla** yükselmiştir. Fakat, **son 6 yılın** rakkamlarına göre (I. Ecevit - 1980 Temmuz) toplam işlem sayısı 90'dır, yıllık ortalama önceki 12 yıla oranla % 130 artarak 15 işleme ulaşmış, bir genel müdürün görev süresi ortalaması 1,7 yıla, yani **20 aya** düşmüştür.

On sekiz yıla ait toplam 170 işlemin % 47,5'i ilk on iki, % 52,5'i son altı yıla dağılmış olup, son altı yılda da 41 değiştirme işlemi (% 24) I. ve II. Ecevit, 25 işlem dokuz aylık Demirel 79-80 (% 14,7), 23 işlem de I. ve II. Millî Cephe (% 13,5) dönemlerinde yapılmıştır. Böylece, 12 yılın yıllık ortalama işlem sayısı 6,5 iken, bu sayı Ecevit döneminde 16, I. ve II. Millî Cephe'de 9, Demirel'de ise dokuz ayda 25 olmuştur. Rakkamın, Millî Cephe döneminde düşmesinin nedeni, ortaklardan MSP'nin, hizmet Bakanlıklarıyla bağlı KİT'lerin bir kısmını, I. Ecevit zamanında da elinde bulundurmasıyla açıklanabilir.

Aynı karşılaştırmayı **valiler** bakımından da yapınca benzer ve yakın sonuçlar gözlenmektedir; tek istisnaıyla, I. Ecevit Kabinesinde (CHP ile MSP) hazırlanan valiler kararnamesi kesinlik kazana-

madığı için değişiklik işlemi de yapılmamıştı. Aynı **18 yıllık** dönemde toplam vali değiştirme işlemi 518; yılda ortalama 29 değiştirme işlemi, bir valinin ortalama görev süresi ise **2,5 yıl**. Fakat **ilk 13 yılda** (Ocak 1962-I. Millî Cephe) toplam işlem sayısı 284, yıllık değiştirme ortalaması 22 işlem, bir valinin ortalama ömrü **3,1 yıl**. Buna mukabil, **son beş yıllık** (I. MC - Temmuz 1980) devrede, toplam işlem 234, yıllık işlem ortalaması 47, bir valinin süresi ise ortalama **17 aya** inmektedir.

On sekiz yıla ait toplam 518 işlemin % 55'i ilk 13, % 45'i son 5 yıla dağılmış olup, son 5 yılda I. ve II. Millî Cephe 87 işlem (% 17), II. Ecevit 73 işlem (% 14), Demirel ise dokuz ayda 74 işlem (% 14) yapmıştır. Böylece, ilk 13 yılın yıllık ortalaması **22** işlem iken, bu sayı son 5 yıl için (I. M.C. - 1980 Temmuz) **47**, I. ve II. Millî Cephe (2 yıl 7 ay) için **33**, II. Ecevit (1 yıl 10 ay) için **40**, Demirel (9 ay) için **74**'dür. Millî Cephe işlem sayısının düşük olması, I. Ecevit Kabinesinin, vali değiştirme işlemi yapmamış olmasındandır.

Bu suretle, KİT Genel Müdürleri hakkında, son 5-6 yılda, önceki 12 yıla oranla % 100'den daha fazla değiştirme işlemi yapılmış, ortalama görev süresi de 3,5 yıldan 20 aya düşmüştür. Nitekim, 1960-1974/1974-1980 dönemlerinde 24 KİT'den, 12'sinde değiştirilen genel müdür sayısı da, (3/4; 2/3; 6/4; 3/4; 4/4; 2/6; 2/5) gibi rakamlar vermektedir.

Aynı şekilde valilerde de, son 5 yılda, önceki 13 yıla kıyasla % 100'ün üstünde değiştirme işlemi yapılırken, ortalama görev süresi de 3,1 yıldan 17 aya inmiştir. Valilerin 1960-1975/1975-1980 dönemleri itibarıyla 67 ilden 30'unda değişme sayısı (3/3; 3/4; 5/4; 4/4; 2/5; 5/5; 3/5; 5/3; 4/3) gibi oranlarda seyretmiştir.

Yukardaki gelişmelerin, herhalde son beş-altı yılda ortaya çıkıveren, "yönetmelik" nedenlerden veya bulunan yüksek yöneticilerdeki yetenek eksikliği yüzünden birden bire sık değiştirme lüzumunun yaygın biçimde ve örneğin bir iktidarcı, bir defada 63, önceki iktidarcı 67 valinin değiştirilmesi şeklinde belirlediği ileri sürülecek, sürülse de kabul edilecek değildir. Sebep açıktır, siyasal lüzuma dayalı, siyasal amaçlı atamalarla İdare Cihazının tavanından tabanına inen "siyasal kadro oluşturma" programı icabı yapılan görevden alma-atama işlemleridir.

Uygulamada dikkati çeken ve bu alt başlık içinde değineceğimiz bir olay da, nisbeten küçük rakkamlarda cereyan etmesine rağmen, etkisinin önemi ve sonuçları nedeniyle ön plâna çıkan, daha önce hayli eleştirdiğimiz **seçimlere katılma ve dönüş** sorundur. Teorik açıdan ele alındığında dahi onaylamadığımız bu yolun, uygulamada, özellikle “memurluğa dönüşün garanti edilmesi ve kamu görevlilerinin adaylık için siyasal partilerle önceden ilişki kurmalarının olağan karşılanması —ki kamu görevlilerinin bu tür davranışlarının adaylık ya da seçimi kaybetmeleri halinde kendilerine **iyi bir mevkiye atanmaları** konusunda bir ayrıcalık kazandıracağı inancı yaygındır— gibi düzenleme ve uygulamaların kamu görevlilerini siyasete özendirdiği söylenebilir.”⁴³¹ Kaldı ki, bu memurların pek çoğunun yüksek yönetim, karar, tayin, sicil, disiplin ve denetim makamlarında bulunduğu da dikkate alınırsa, bu konudaki özendirmenin ve özenmenin yarattığı endişelerle sakıncalar daha da önem kazanır. Gene uygulamada, bazı eski memur siyasislerin, parlamanterliklerinden sonra, aktif memurluk yerine KİT Yönetim Kurulu üyeliklerine bir “lütuf” veya “hakikatlilik” simgesi olarak atandıkları görülmekteyse de, aslında, bu tayin o noktada kalmayıp, personel alımından, bazı günlük kararların yönüne, KİT’in sunduğu mal veya hizmetten yararlananlar lehinealeyhine ağırlık koymaya kadar uzanan **aktif** bir şekle dönüşmekte, sembolikliği kaybolmaktadır. Hükümetlerin, Yönetim Kurulu üyelerini de değiştirmeleri, bu makamların, hukukî ve yasal önem ve etkisinden ya da kendi emeklilerine yahut eski parlamanterlerine salt “uğraş” bulma gibi basit bir sebepten değil, gerçekte yönetsel bakımdan taşıdığı ve yasalarda yazılı olmıyan, partisel, politik ve “fiilî” gücünden ve etkilerinden kaynaklanmaktadır.⁴³²

431) TUTUM: n. 326, 29.

432) Onar, on beş yıl kadar önce, meslekte belli bir yere gelmiş memurların siyasete atılması, teşvik-tahrik edilmesi ve bunun İdaré'ye ve yönetime yansımaları meselesi hakkında şöyle yazıyordu: “Halbuki bizde, kendilerini büyük politikacı sayan bazı liderler, partilerine, tarafsız kalmaları gereken **İdare içinde de bir dayanak sağlamak**, aynı zamanda partilerin içinde kendileri için mücadele edecek **yeni elemanlar** elde etmek için genç ve istikbal vaad eden idarecileri, politika hayatına sürüklerler... Bu genç ve istikbal vaad eden, kamu hizmetleri alanında çok faydalı olacak kimseler idare hayatından **siyasî hayata geçmeyi bir başarı sayarlar**. Bunun neticesi olarak da, bir kısım memurlarda memuriyeti

(III.D.4) “Baş Sorun” Siyasal Yansızlıktır

Son beş-altı yıldan beri, Türk Kamu Yönetiminin ve Personel Yönetiminin **uygulamada** karşılaştığı sorun, aslında ne sınavlar ve başarı belgesi, ne DMK’nun yeterli olup olmadığı, ne sınıflandırmanın ölçütleriyle düzeyi, ne kadro alımı ve sayısı ne nakil ve atama, ne de seçimlere katılma ve dönüş sorunudur. Bunların hepsi, asıl sorunun doğması, tırmanması, yaygınlaşması ve dozunun yükselmesi için —haliyle asıl amaçlarından ve varlık nedenlerinden saptırılarak— kullanılan, yararlanılan araçlardır. Asıl sorun, daha doğrusu **baş sorun** “T. C. İdaresi’nin ve personelinin, memurundan işçisine, müsteşar ve genel müdüründen odacısına, ayakkabı boyacısına, doktorundan polisine, Bakanlık ve Kurum merkezlerinden, taşra örgütünün ücra köşelerine, yurt dışındaki turizm, din işleri, eğitimi görevlilerine kadar uzanan **siyasal yansızlık** sorunu”dur.

Üst düzey yüksek yöneticilerin siyasal iktidarlara birlikte değişmesi gereği şeklinde başlatılan ve Türk Kamu Yönetiminde merhamet, hemşehrilik, okul ilişkileri, sosyo kültürel dünya görüşü ve benzeri sebeplerle her zaman bulunan ve belli bir noktaya kadar toplumun itiraz ve tepkisiyle pek karşılaşmayan kayırcılık alışkanlığından da yararlanılarak yaygınlaştırılan siyasal ve partici düşüncelerle memur atama, nakil, olağandışı yükselme işlemleri, bir süredir bu niteliğini ve yerleşik hoşgörü sınırlarını bir hayli geride bırakmıştır. İdare Cihazında meydana gelen olaylar, siyasî liderlerin kullandığı kelimelerle, artık “yanlı politik, partizan kad-

küçümsemek, kamu hizmetleri icaplarından ziyade **partizanlara** hizmet etmek yoliyle bir an evvel siyasî hayata atılmak temayülü başlar. Bunlar siyasî hayata geçince bir memurun elde edemediği bir çok fırsatlar kazanırlar; bu durumda memuriyet hayatına dönmek bunlar için bir felâket sayılır. ... (D) Ünkü arkadaşlarına, eski üstlerine tahakküm ederek partizanların arzularını yerine getirmek arzu ve ihtiyacı... bunları oportünist, kamu hizmetleri ihtiyaç ve icaplarını unutmuş bir hale koyar. Bunu gören ve bunların içyüzünü bilerek tahakkümlerine de tahammül edemiyen bir kısım memurlar da idare hayatından çıkmak için ya aynı yoldan o partiye veya muhalif partiye dayanmak lüzumunu duyarlar. ...Bunlardan İdare başına geçenlerin, Bakan olanların bir kısmı, kendisini uzman zannederek veya partiye borcunu ödemek maksadiyle kamu hizmeti teşkilâtı üzerinde çok menfi baskılar yapmaktadır.”

ONAR: n. 298, 1099.

rolar oluşturmak" veya "belli siyasî görüşteki partilerin, örgütlerin Devleti ele geçirmesi" şeklinde ifade olunan noktaya ulaşmıştır. Aynı kelimelerle ifadeye devam edildiğinde, T. C. İdaresi ve memurları üzerinde, Devleti belli bir siyasî görüşe sahip olanlara teslim etmemek ve mevcutları etkisiz hale getirmek "savaşımı" cereyan etmektedir. İster bu kelimelerle dile getirilsin, ister başka kelimeler tercih edilsin, **özü itibariyle olay**, bilinen ve bazı uç örnek ülkelerde (Belçika gibi) kabul edilen İdare'nin ve memurların belli yazılı olmıyan kurallarda anlaşarak ve belli medenî ölçüler dışına —karıkoca memuru kasden ayrı illere sürmek, manevî baskı kurmak, yasal görüntülü yollarla bezdirmek gibi— çıkmıyarak siyasallaştırılmasının, partililerin ve memur sendikalarının parsellemesinin bile çok çok ötesinde ve bambaşka amaç ve nitelik taşıyan bir "siyasal egemenlik kurma" girişim ve savaşımının, hem çok geniş ve derin boyutlarda, hem de yansız memuru mutlaka bir yana tercihe zorlayan biçimde yürütülmesidir. Bu nedenle, olanlar, ne bilinen anlamıyla siyasal kayırmacılıktır, ne de yapay istihdam yaratmak suretiyle işsizliği önlemek için başvurulmuş masum bir sosyo-ekonomik programın uygulanmasıdır; içinde bulunulan uzlaşmasız politik savaşın, İdare ve memurlar kesiminde de, benzer yaklaşım ve yöntemlerle sürdürülmesi olayıdır. Ve, DMK'nun ilgili tüm hükümleri, bu hedefe ulaşmayı sağlayacak biçimde yorumlanarak yararlanılan "araçlar" dır.

Bununla beraber, siyasal iktidarların, T. C. İdaresi ile memurlarına yönelen ve Anayasayla DMK'nun yansızlık ilkesinin tartışmasız açık, seçik ihlâli teşkil eden bu operasyonun yürütülmesinde **DMK'nun hükümlerinin kâfi gelmediği durumlarda, yasal dayanağı bulunmıyan** fakat yasalmiş gibi sunulan formüller de icat edilmiştir.

Bir örneğine "askıdaki memur" adını verdiğimiz⁴³³ ve aralarında KİT Genel Müdürlerinin, Diyanet İşleri Başkanının, müsteşarların ve yardımcılarının bulunduğu yüksek yöneticilere uygulanan ve Türk Kamu Yönetimi ve Personel Yönetimin'e 70'li yılların başlarında —yanlış saptamadıysak Talu Hükümetiyle birlikte— giren bu

433) S. GÜRAN : Yeni Bir Buluş: "Askıdaki Memur" 1 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 69-78 (1980).

yasa dışı formülde, ilgili memur görevinden alınmakta, kadrosu başkasının atanmasıyla doldurulmakta, kendisi ise, görevsiz ve kadrosuz kalmaktadır. İlerde başka bir göreve atanmak üzere görevinden alınıp, memur statüsü içinde, fakat kendisi boşlukta ve durumu askıda olan eski yüksek yönetici, kadrosuz olduğundan —ancak kadrosuzluğun nedeni de kadronun kaldırılması olmadığından— **memuru olduğu bir Kurum da yoktur**, aylığı da yoktur. Resmî Gazeteden izliyebildiğimiz kadariyle, bu muameleye **bütün iktidarlar başvurduğu** gibi, askıdaki memurluk süresi üç ile beş ay arasında değişenler bile olmuştur⁴³⁴; Kurumsuz, kadrosuz, görevsiz, aylıksız, yan ödemesiz, fakat memur. Ve, işin ilginç yanı, yüksek yöneticileri ilerde bir göreve atanmak üzere bulunduğu görevden alan kararnamelerde, işlemin hangi kanunun hangi maddesine dayanılarak yapıldığı da yazılı değildir; çünkü yoktur.

T. C. İdaresi'nde, memurları üzerinde ve memurları arasında siyasal kayırmacılığın, siyasal tarafgirliğin, Hükümetlerin bu konudaki tutum ve tasarruflarının, Kamu Yönetimini ve Personel Rejimini ne şekilde, ne ölçüde etkilediğini; meselenin, makro plânda öteki hangi meselelerle birlikte düşünülüp değerlendirilmesi gereken nitelik kazandığını açıklıyan **önemli ve resmî bir kaynak**, siyasal yansızlık sorununun, salt Kamu Yönetimi ve Personel Yönetimi sorunu olmaktan çıkarak, Türkiye Cumhuriyeti Devletinde millî güvenliği tehdit eden ve bu durumunun açıkça ortaya konmasına zaruret duyulan ciddî bir soruna dönüştüğünü ifade etmektedir.

434) id, 76-77; **Danıştay Dâva Daireleri Kurulu**, bu konuda verdiği yayınlanmış yegâne kararında, Rize valiliğinden, 5442/6/2 uyarınca merkez valiliğine nakletmek yerine, "başka bir göreve atanmak üzere" askıya alma işleminin, **şekil unsuru** yönünden "yasaya uygunluk bulunmadığı" gerekçesiyle iptali cihetine gitmiştir. (x) Kısaca belirtelim ki, Danıştay'ın bu fikrini paylaşıyoruz. Anılan incelememizde de açıkladık ki, başka bir göreve atamak üzere görevden alma işleminin yasal dayanağı yoktur; yasalarda böyle bir işlem yoktur. Bu yüzden, işlem neredeyse yoklukla malûldur denemiyorsa; denmesi gereken, **"şekil" değil "konu" unsurunun** sakat olduğudur. Çünkü, bu işlemle, İdare, hukuken doğurmağa hiç mezun olmadığı bir hukukî sonuç yaratmıştır. Ve, kanımızca, askıdaki memur işlemlerinin yaptırımı "iptal" yerine "yokluk" olmak gerekir. (x) Dş. DDK: 30.3.1979, E: 762/K: 130 (9 İdarî Yargı 38-42) ...Askıdaki memur uygulamasına Ulusu Hükümetince de yer verildiği görülüyor. (RG: 25.10.1980-17142).

Anayasanın 111 nci maddesiyle, "millî güvenlik" konusunu incelemekle, ilgili kararların alınmasında gerekli temel görüşleri Hükümet'e tavsiye etmekle görevlendirilen Millî Güvenlik Kurulu'nun "asker" üyeleri⁴³⁵, 27 Aralık 1979 günü haftalık mutad ziyaretlerinde, **Millî Güvenlik Kurulu'nun başkanı Cumhurbaşkanı Korutürk'e, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin görüşlerini içeren bir mektup sunmuştur.**

Genel Kurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı'nın, "1979 yılında yurt içinde yaptıkları askerî tef-tiş ve geziler sonunda, ordu ve kolordu komutanı seviyesindeki general ve amirallerle görüşmelerinde edinmiş oldukları izlenim ve görüşleri" bildiren mektup, siyasal partilerle Anayasal kuruluş-ları, **"Anayasamızın ilkeleri doğrultusunda"** ve millî menfaatleri ön plâna alarak gereken tüm önlemleri beraber almağa ve yardım-cı olmağa çağırıp uyarırken, siyasal kayırmacılığı, siyasal tarafgir-liği, **ülkenin yönetimi bakımından**, anarşi, terör, bölücülük, yıkı-cılıkla birlikte anılan **"millî güvenlik sorunu"** olarak nitelemiştir.

Türk Silâhlı Kuvvetlerini temsilen, Millî Güvenlik Kurulu'nun asker üyelerinin, daha önceki muhtelif Kurul toplantılarında da dile getirdiklerini açıkladıkları siyasal-partizan sınavlar, atama-lar, nakiller, yükseltmeler ve benzeri tasarruflar hakkındaki göz-lem, yorum ve değerlendirmeleri şöyledir:

"İktidar olan siyasal partinin, partilerin, bütün Devlet kade-melerini, kendi siyasî görüşleri doğrultusunda hareket edecek ki-şilerle doldurması, kamu görevlilerinin ve vatandaşların bölünme-sini zorunlu hale getirmektedir. Siyasî partilerce yaratılan bu bö-

435) "1961 Anayasası, bir Anayasa organı olmak üzere bir Devlet yardımcı kurulu mahiyetinde bir Millî Güvenlik Kurulu ihdas etmiştir. Bu Kurul millî savunma teşkilâtının ikinci unsuru mahiyetindedir." ONAR: n. 298, 767; Millî Güvenlik Kurulu, "siyasîlerle askerlerden oluşan karma bir heyettir." DURAN: n. 141, 118; "Anayasa'da öngörülüp esasları konulmuş, görev alanı belirsiz ve geniş kapsamlı, yetkisi direktif niteliğinde ve bir bakıma siyasî bir organ durumundadır." id, 116; Tavsiye sözcüğü "en azından eşitlerin birbirine verdiği direktif anlamını içerir ve muha-tabının serbestliğini az çok kısıtlar. — Bu itibarla, Millî Güvenlik Ku-rulu'nca alınan tavsiye kararlarının hukukî değilse de, siyasî ve moral etkileri bulunduğu kabul edilmek gerekir." id, 118.

ünme, giderek anarşi ve bölücülüğü destekleyen iç kaynakların şekillenmesine, himayesine, polis, öğretmen ve diğer bir çok kuruluşların birbirlerine düşman kamplara ayrılmasına neden olmaktadır. Türk Silâhlı Kuvvetleri, ülkemizin siyasî, ekonomik ve sosyal sorunlarına bir çözüm getirmiyen... siyasî partileri uyarmaya karar vermiştir."⁴³⁶

Bu suretle **uygulamada**, siyasal kayırmacılığın, yandaşlara iş yaratmak veya etkin yönetimi gerçekleştirmek amacıyla siyasî felsefesini paylaşan ekiple beraber çalışmak yahut ülkedeki işsizliği hafifletmek gibi nedenlere dayanmadığı ve neticede **T. C. İdare-sini, "Tarafsız İdare'den "Taraflı ve Bölünmüş İdare"ye dönüştüren** ve Devletin millî güvenliği ile doğrudan ilintili ciddî ve tahripkâr sorun halini aldığı, ilk kez bu şekilde ifade ve tescil edilmiştir.

Yanlı İdare ve memur hedefine ulaşmak amacıyla sürdürülen uygulamalar, İdare'de yönetimde ve memurlarda ağır "meslekî tahribata" sebep olduktan başka; bu yüzden duran yahut tek yanlı çalışan, kalitesi ve etkinliği azalan, üretim seviyesi düşen kamu hizmetleri de, toplumda, güvensizlikten, isteksizlikten, kural ve yasa dinlememeğe, işini kayırmacı yöntemlerle çözmeye, direnmeye, ihkakı hakka, hattâ öc almaya kadar uzanan ve çeşitlenen, düzeltilmesi çok güç usullerle alışkanlıklara yol açmıştır. Ote yandan, **Devlet kesesinden yapılan bu savaşımın, parasal maliyeti** de, tahmin edilemeyecek kadar yüksektir. Yaratılan yapay ve asalak kadroların, ödenen nakil ve geçici görev yolluk ve yevmilerinin, asıl işlevleri yerine kızaklama vasıtası olarak kullanılan danışılma-

436) Milliyet, 3 Ocak 1980; Daha sonra, Türk Silâhlı Kuvvetleri'nin 12.9.1980 günü, yönetime el koyması üzerine, Genelkurmay ve Millî Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Türk Milletine Açıklaması'nda, **dokuz ay önce** yapılan uyarının sonuçsuz kalmasıyla, aynı cümleler, aynı kelimelerle tekrarlandığı gibi; yeni yönetimin nefer yapacağını bildiren satırlarda, yansız İdare ve yansız memur ilkesi şöyle vurgulanıyordu: "Memlekette İdarenin tam bir tarafsızlık içinde vatandaşın hizmetine koşması sağlanacaktır. Devlet hizmetinde bulunanların siyasî etkiler dışında çalışmaları kanun hakimiyeti altına alınacaktır. Türk Silâhlı Kuvvetlerinin yönetime el koyduğu şu anda Devletin yanında tarafsız ve adil hizmet görececek yöneticiler, eski zamanın siyasî davranışlarına yönelmedikçe hizmet ve görevlerine devam edeceklerdir." (R.G.: 12.9.1980-17103 Mük. Sf: 2,5).

yan danışmanların, sayılarının 180 civarında olduğu bilinen merkez valilerinin, ödüllendirme aracına çevrilen 68/B yoluyla genç yandaşlara müktesebinin üstünde sağlanan aylık, yan ödeme ve ek gösterge farkının Türk Lirası olarak Bütçelere getirdiği yük ve maliyet de, ciddi rakkamlara ulaşmaktadır. Ayrıca, bu savaşımın, kamu hizmetlerinin düzeyinde yarattığı düşüş ile aşırı istihdamın memur başına üretim oranında meydana getirdiği gerilemenin maliyetleri de eklenince, Türkiye'deki tarafsız İdare'yi ve memuru taraflılaştırma projesinin, T. C. Devletine **ekonomik maliyetinin** görünmeyen rakkamsal ifadesinin de, düşündürücü büyüklüklere vardığı görülecektir.

(III.D.5) İkinci Ana Sorun Memurların Malî Haklarıdır

Türk Kamu Yönetiminin ve Personel Yönetiminin, uygulamada, yansızlıktan sonra gelen **ikinci ana sorunu**, memurlara sağlanan **malî haklar** sorunudur. İlk bakışta ve yüzeysel kalındığında, memurların içinde bulunduğu durumun, DMK'nun Gösterge Tablosundaki yelpaze açıklığının darlığından veya tümüyle rakkamların düşüklüğünden, katsayının yetersizliğinden, sınıflandırma, işdeğerlendirmesi ve benzeri teknik icapların yerine getirilmemesinden, kanunla düzenlenmesi gereken hususların Bakanlar Kurulu'na düzenlenmesinden, Maliye Bakanlığı'nın aşırı yetkilerinden, en sonunda millî gelir ve Bütçe olanaklarının kısıtlılığından kaynaklandığı söylenebilir ve bunlarda gerçek payı bulunursa da; **asıl sebep**, ki bu sayılanların çoğunun da sebebidir, Yasama'sı ve Yürütmesi'yle, siyasal iktidarların ve muhalefetin, bu konudaki **temel yaklaşımıdır**. Siyasal kadrolar, memur kuruluşlarının da "meslekî" hakları için, hukukî yollardan mücadele yerine, makro düzeyde ve "politik" aletlerle çözüm aramayı veya böyle görünür olmayı yeğlemelerinden ve bu nedenle etkisiz kalmalarından da yararlanarak, işsizliğe karşı objektif ölçülerle uygulanan önlem alıyormuş şeklinde gösterdikleri halde, tipik kayırmacılık usullerinin geçerli olduğu **büyük sayılarda, fakat ucuz memur çalıştırma politikası** izlemektedir. Amaç, "tarafsız İdare'nin aradığı" ve kamu hizmetlerine boyut kazandıran, rasyonel miktarda, yeterli aylıkla, liyakatli, kişilikli, güvenceli, kariyer sahibi memur istihdam etmek değildir. Aksine, hedef, esas itibarıyla, kilit ve kritik mevkilerde, manevî

iatmin, siyasal gelecek, ilişkiler, bazı resmî olanaklar gibi artı menfaatlerle desteklenen yetişmiş ve yanlı elemanları tutmak ve bunların dışında düşük ücretli, vasat ve daha çok vasatın altında kapasiteli, gizli işsiz, fakat kendisine bağlı geniş bir yandaş kitlesi barındırmak olmuştur. Bir süredir, siyasal iktidarlar için, memurların, esnaflığa, işçiliğe, örtülü biçimde ticaret yapmağa, serbest meslek icrasına, hattâ görevindeki özel ilgisi ve gayreti nedeniyle iş sahiplerince verilen ilginç hediyelerle yaygın rüşvete kadar uzanan ve toplumumuzda yerleşik hoşgörü sınırlarını aşan ek gelir yaratma girişimlerinde bulunması veya yetenekli elemanların artan sayılarla özel sektöre geçmesi, dış ülkelere gitmesi ve bu davranışların büyük ölçüde düşük aylıkların yarattığı mecburiyetten ileri gelmesi önemli bir sorun değildir; hattâ görünüşe bakılırsa caizdir de. Uygulamanın bu seyri izlemesine karşılık, gerek Anayasa, gerek DMK, gerekse Bütçe ilkeleri, Devleti, kamu harcamaları için gerekli malî kaynakları yaratmak, adil ücret düzeni kurmak, gelir dağılımındaki dengeyi sağlamak, memurluğu “vakarlı” meslek yapmak ve oynak merdiveni etkin biçimde işletmekle yükümlü kılmalıdır.

Son dört-beş yıldır on binlerce memurun asgarî ücretin altında, binlerce üst ve orta kademe yöneticinin özel kesimdeki emsalinin 1/3’i aylıkla, KİT Genel Müdürlerinin emrindeki vasat işçinin civarında, işportacı, mahalle manavı ve bakkalının kazancının hayli gerisinde paralarla çalışması, valilerin, müsteşarların aylık, yan ödeme ve ek gösterge toplamının brüt 60.000 TL, net 25.000 TL dolayında kalması, herhalde DMK’nun ve Bütçe olanaklarının değil, **bir “politik tercih”in gereği ve eseri** olsa gerek^{436/1}.

Malî hakların bizi esas ilgilendiren yanı, bu politikalarla rakamların, uygulamada, liyakat sisteminin emrettiği “yetenekli” elemanların memurluk mesleğine cezbedilmesi ve tutulması, memurluğun bir kariyer olarak geliştirilmesi, yansızlığın sağlanması

436/1) Memurların gelir ve yaşam durumu hakkında Genel Görünüm’de yazdıklarımıza ilâveten, bakınız, Ankara’da yapılan yakın tarihli bir anketin bulgularına, BOZKURT: n. 13, 188-198; “(1978 Temmuzunda) memurların % 50, 53’ü 4000 TL’nin altında net maaş alırken, aynı tarihte kamu sektöründe işçi ortalama aylığı net 4200 TL civarındaydı” ve toplam memurların 2/3’si (altıyüz bin civarında) 10-15 ‘nci derecelerde bulunuyordu. (id, 197).

ve neticede kamu hizmetlerinin etkin surette görülmesinin gerçekleştirilmesi bakımından fevkalâde ciddî engel ve etmen teşkil etmesidir. Uygulama, hem özel kesime ve dış ülkelere deneyimli, birikimli, yetenekli eleman ihracını teşvik etmek, hem de memurları yasaları çiğnemeyi göze alıp gelir arttırımı cihetine gitmeğe mecbur bırakmak, kişi olarak memurda ve bütünüyle "Devlet memurluğu" müessesesinde ayrıca moral sorunlar meydana getirmek suretiyle, Anayasa, DMK ve liyakat sistemi ilkelerine ağır darbeler indiren sonuçlar yaratmakta, Türk Kamu Yönetiminde ve personeline onarılmaz maddî ve manevî kayıpların nedeni olmaktadır.

Böylece, Türkiye, zaten kısıtlı olan kamu gelirlerinin küçümsemeyecek dilimini personel giderlerine ayırmasına ve ekonomiye ve kalkınmaya yansıyan yüksek faturasına rağmen, sırf, bir milyonu aşan memurdan, bir milyona yaklaşan işçiden oluşan toplam iki milyonluk ve önemli bir kısmı aslında gizli işsiz sayılabilecek, düşük nitelikli, yanlış dev kamu personeli ordusu yüzünden, modern bir yönetime ve personel kadrosuna kavuşmak olanağından giderek uzaklaştığı gibi, sunulan kamu hizmetlerinin düzeyi, üretkenliği, verimliliği, etkinliği de iniş kaydetmektedir.

(III.D.6) Danışma Kurulları İşletilmemiştir

Kamu Personel Yönetiminde, **diğer ülkelerde**, bir konuda önemli bir gelişme olmuş ve devam ediyor. Çok kısa ifadeyle, memurlar, farklı modellerde, farklı koşullarda olmakla beraber, ortak meslekî haklarını korumak amacıyla örgütlenmiş ve kendilerini ilgilendiren konularda, gerek mikro, gerekse makro düzeyde "Yönetim"e katılmağa, aksi deyişle, "Yönetici"ler, "Yönetim"i memurlarla paylaşmağa başlamıştır. Paylaşımın yolları, aletleri, çeşitli Kurumsal ve Kurumlararası boyutta görüşme-danışmadan, zorunlu tahkime, toplu pazarlığa, greve, karar makamlarında yer almağa kadar farklılık arz etmekle, kapsamı ve içerdiği konular hayli değişik olmakla beraber ve bu faaliyetleri, zaman zaman, yer yer siyasal nedenlerin etkilemesine, siyasal partilerle açık-örtülü organik ilişkiler kurulmasına, tüm bunların yönetime, liyakat sistemine ve ilkelerine aykırı sonuçlar yaratan bir takım olumsuzlukları, ciddî hukukî sorunları birlikte getirmesine rağmen, çoğulcu demokrasi anlayışının bu yüzyıldaki biçimlenmesinden, işçilerin ör-

gütlenmesi ve yönetime katılmasından etkilenmeye, ekonomik nedenlere, yönetsel nüfusun büyümesine, siyasî partilerin bu konuya ilgi duymalarına, siyasal iktidarların ve yönetimlerin memurlara karşı çoğu kez tutucu ve hasis tavırlarına kadar uzanan çeşitli etmenler, memurların örgütlenmesi ve yönetime katılmasını gide rek hızlandırmış ve yaygınlaştırmıştır.

Liyakat sistemi de, örgütlenme ve katılma olgusunu bir "veri" olarak kabul emiş; bir taraftan kendisinde bu iki hakkın etkin surette kullanımına olanak veren gerekli değişikliklerle uyarlamaları yapmış, diğer taraftan, bu hakların, kariyer, liyakat ve objektiflikle siyasal yansızlık ilkelerine dayalı liyakat sisteminde tahribe yol açmasını engelleyecek önlemlerle "**sağlıklı dengeyi**" kuracak müesseseleri de geliştirmiştir.⁴³⁷

Dünya'daki gidişin istikametini gösteren, yakın geleceğin çizgisine dikkatleri çeken uzmanlar, örgütlenme-katılma ve liyakat sistemi konusunda şunları yazmaktadır:

"1970'den bu yana bir değişim rüzgârı esmekte ve kamu hizmetleri alanında çalışanla çalıştıran ilişkilerinde, geçen on yıl içinde olumlu karşılanamıyacak pek çok gelişme olmaktadır. 1960'lara damgasını vuran çekişme atmosferi kamu sektöründe yankı bulmuştur. Dünya'nın bir çok ülkesinde, memurların, **çalışma koşullarının saptanmasına** daha geniş ölçüde **katılması** eğilimi, şimdi (1977) gelişmektedir. ...Son bir kaç on yılda kamu makamlarının **tek yanlı işlem yetkisi giderek aşınmaktadır**. Memurların örgütlenme hakkını kazamaları, meslekî haklarının savunulması için güçlü kuruluşların gelişmesi olayı, kamu makamları üzerinde **memurların görüşlerini dikkate almak ve görüşmek** konusunda artan baskılara yol açmıştır.... Ayrıca, **Hükümetler de**, bu tür kararların, ilgili memur kesiminin temsilcileriyle tam ve açık tartışmalardan sonra birlikte alınmasının taşıdığı önemi giderek tanımağa başlamıştır.

437) Bakınız, S. GÜRAN: Avrupa'da Ve Türkiye'de Memurların Örgütlenmesi ve Yönetime Katılması, 11/4 AİD 13-19 (1978) ile İKİNCİ AVRUPA HUKUKU HAFTASI, 46-48 (IÜHF Avr. Huk. Araş. Eğt. Mer. Yayını, 1980); özellikle Kanada modeli için, id: 19-20/56-57; C. TALAS: Türkiye'de ve Dünyada Devlet - Memur İlişkileri, Yıllık 1974-76 AÜSBF Basın ve Yayın Yüksek Okulu 12-13, 15-26 (1977); TUTUM: n. 36, 197-207; B. DERELİ: **Gelişmiş Ülkelerde Memur Sendikacılığı ve Toplu Pazarlık Düzeni**, 12-315 (Çoğalma, 1979).

Yakın senelerde, Hükümetlerin bu alandaki yetkilerine karşı daha aktif 'mücadele' eğilimi kayda değer biçimde kendini göstermiş ve halâ tüm canlılığını muhafaza eden bu sosyal fenomen, yeni katılım modellerinin doğmasına yol açmıştır."⁴³⁸

"Şurası kesin ki, çalışma koşullarının saptanması konusunda, memurların tavrı, bir çok ülkede **hızlı bir değişim** geçirmektedir. ...Memurların, çalışma koşullarını ilgilendiren konularda, **danışma ve birlikte görüşme** hakkının genişlemesine doğru, **geniş yaygın bir eğilim** vardır. ...Bunların sonucu olarak da, memurların kurumlarıyla ilişkilerinde izlenen tek yanlı geleneksel yönetim kavramı, yerini, memurlara çalışma koşullarının saptanmasında danışmak, ve hattâ bazı hallerde karar almada ortak sorumluluk yüklemek gibi artan olanaklar getiren demokratik bir yaklaşıma terk etmektedir."⁴³⁹

"Bir çok ülkede (Kanada, ABD, Fransa, İsrail, Norvet, İsveç gibi) gelişmeler, resmî ya da gayriresmî danışma şeklindeki katılım biçiminden, toplu görüşme (negotiation) yöntemine geçiş olarak belirmektedir. ...Hattâ, Avusturya, Almanya ve İsviçre'nin belli başlı örnekleri sayılan ve memurların hukukî rejiminin özel statülerle düzenlenmesi geleneğine sıkıca bağlı kalan ülkelerde **bile**, memur örgütleriyle görüşme ve danışma uygulaması, açıkça toplu pazarlık ve birlikte karar verme biçimini almıyor ise de, çoğu kez, **gerçekte**, bir toplu görüşme ve pazarlık modeline fiilen çok yaklaşmaktadır. ...Kamu kesiminde memur-kurum ilişkisinde trend, siyasal yönetimleri, kurumları ve memur kuruluşlarını, bu gelişmeler karşısında kendi rolleri, işlevleri ve karşılıklı ilişkileriyle davranışları hakkında önemli, sağlıklı ve ileriye yönelik kararları alma noktasına getirmektedir."⁴⁴⁰

438) **International Labour Office : International Labour Conference / Freedom Of Association and Procedures For Determining Conditions of Employment In The Public Service**, Report VII (1) 3, 22 (Geneva, 1977).

439) **International Labour Office : Procedures For Determining Conditions of Employment in The Public Service / Technical Conference on the Public Service**, Report II, 83, 86 (Geneva, 1975).

440) J. SCHREGLE : *Labour Relations in The Public Sector*, 110/5 ILR 397, 404 (1974); Schregle, ILO'nun İş Hukuku ve İş İlişkileri Bölümü Başkanıdır; DERELL: n. 437, (ABD, Kanada, İngiltere, Avustralya, F. Almanya, Fransa, İsveç, İsrail, Japonya için) 40-315.

“Tek yanlı işlem dönemi sona ermek üzeredir. **İki yanlı işlem dönemi** yani danışma, toplu görüşme ve pazarlık çağı artık gelmiştir. Bağımsız Devlet Personel Dairesi mevcuttur, fakat işlevinden kaybetmektedir. Bu değişiklikler, memurların mevcut liyakat sisteminden açıkça memnuniyetsizlik duyduğundan değil, sendikaların, daha yüksek ücret ve olanakla yönetimin hukuka aykırı, keyfî işlemlerine karşı daha etkin-kesin koruma sağlamasından ileri gelmektedir. Aynı zamanda, **yönetim de**, daha dikkatli, daha sorumlu ve daha cevap verici olmaktadır. Yönetimin, memur kuruluşlarınca, her düzeyde izlenmesi, uyarılması, gerektiğinde karşı çıkılması...da, işlem yaparken attığı adıma dikkat etmesi anlamına gelmektedir.”⁴⁴¹

Kaldı ki, 1950’lerden beri, başta ABD, Avusturya, Almanya gelmek üzere, bir çok ülkede uygulanıp, giderek taraftar kazanan bir yöntem de, idarî faaliyetlerin çeşitli konularında, kişilerin hukukunu lehte ya da aleyhte etkiliyecek birer işlemler —hattâ genel düzenleyici işlemler— yapılırken, ilgili gerçek ve tüzel kişilerin, baskı ve menfaat gruplarının, karar verme sürecine yeri geldikçe katılmaları, görüşlerini açıklamaları, veri ve mukabil veri sunmaları, tartışmalarıdır. Seksenli yıllar, politikten ekonomiğe, demokraside yönetime katılma kavramındaki değişmeden diğer ülkelerle yoğunlaşan, sırasında kaynaşıp bütünleşen ilişkilere kadar çeşitli nedenlerle, İdare’nin tek yanlı işlem yapma mekanizmasını bir hayli zorlayacaktır⁴⁴². Böylece, “idarî karar alma ve yönetim sürecinde, eski kurallarla varsayımlara yeni bakış ve yorumu zo-

441) STANLEY: n. 257, 109; “Memurlara toplu pazarlık yapma yetkisi verilir ve kullanılırken, Devlet memurluğu mesleğinin liyakat sistemine ilişkin temel ilkeleri ihlâl edilmeyecektir.” A. ANDERSON - S. P. KAYE : *Collective Bargaining For Public Employess/USA* (Ed. S. P. KAYE - A. MARSH : *International Manual On Collective Bargaining For Public Employees*, 43, Praeger Pub. 1973) “Tek yanlı işlem döneminden, ikiyanlı işlem dönemine hızla geçilmektedir. Bu eğilim, hiç şüphesiz, yükselen biçimde devam edecektir. Danışma-görüşmeden toplu pazarlığa kadar bir dizi katılma şeklinin yol açacağı yetkinin yeniden bölüşümü, kamu kesiminde, günlük yönetimin bir parçası olmaktadır.” A. KLEINGARTNER: *Collective Bargaining Between Salaried Professionals And Public Sector Management*, 33/2 PAR 171 (1973).

442) CHAPMAN: n. 295, 602.

runlu kılacaktır. Başka bir deyişle idarî işlem sürecini, devreye, daha geniş sayıda ve türde, (İdare'nin dışından, fakat ilgili) kişiler, gruplar ve kurumlar, gözlem veya kararın oluşmasına katılmada bulunma şeklinde girerek, **daha açık** bir mekanizmaya dönüştürecektir.”⁴⁴³

Çeşitli ülkelerde, İdare'nin karar alma ve yönetim faaliyetindeki gelişmenin, hem genelde, hem de özellikle memurlar bakımından ne yönde cereyan ettiğini ve edeceğini, tek yanlı işlem yetkisindeki değişikliği gördük. Şimdi, **Türkiye’de**, altmışlı ve yetmişli yıllarda, aynı alanda, çizginin nasıl seyrettiğini, ana hatlarıyla saptıyalım.

Evvelki yıl yaptığımız bir çalışmada⁴⁴⁴, memurların meslekî örgüt kurma ve yönetime katılma hakkının, 1960’dan bu yana —maalesef— sürekli daralma gösterdiğini, ayrıntılı biçimde açıklamıştık. Bu defa, ayrıntılarla tartışmaları tekrarlamadan, nirengi noktalarına değinerek trendi belirliyelim.

İlk adım sayılabilecek İstanbul Bilim Komisyonunca hazırlanan **Anayasa Ön Tasarısı**, memurlar için, diğer “çalışanlar”la birlikte, grevli bir düzeni yasaklamayıp, bir takım sınırlamalarla olsa bile, kaideten mümkün kılarken, haliyle ve açık hükümle toplu sözleşme ve sendika haklarını da tanıyordu. Bu suretle, Ön Tasarı 45 ve 46 ncı maddeleriyle, “toplu sözleşmeli, grevli sendika” modelinden, kuşkusuz memurluğun tabiatından ve gereklerinden kaynaklanan sınırlarla, memurları da yararlandırıyordu.

İkinci adım diyebileceğimiz **1961 T. C. Anayasası**, kabul edilen ilk şeklinde, 46 ve 47 nci maddeleriyle, memurların, grevsiz, toplu sözleşmesiz sendikalar kurmalarına izin veriyordu. Böylece, daha Ön Tasarı’dan Anayasanın ilk metnine geçerken, önemli bir geri adım atılıyordu. Aslında, 46 ncı maddedeki “sendika” kelimesine de aldanmamak gerekirdi. Nitekim, 1965 yılında yürürlüğe giren 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile, memur sendikaları, toplu sözleşmesiz, grevsiz düşünülüyordu⁴⁴⁵.

443) ibid.

444) GÜRAN: n. 437, 21-29.

445) “Ancak, bizde, kamu hizmeti görevlilerini grev hakkından **Anayasa** **yoksun bırakmış olduğu için**, kanun koyucu kendilerine bu imkânı ta-

Üçüncü ve son adımı, Anayasa'da 1488 sayılı kanunla gerçekleştirilen **1971 değişiklikleri** teşkil eder. Bu defa, memurların örgütlenmesi hakkı 46/2'den 119'a nakledilmiş ve yanlış anlamalara yol açan "sendika" yerine hem Anayasanın amaçladığı toplu sözleşmesiz, grevsiz memur örgütüne uyan, hem de toplu sözleşmeli gerçek sendikadan —işçilerinki— ayıran "kuruluş" kelimesi kul-

nyamaz."; "Devlet Personel Sendikaları, birer meslekî dayanışma ve yardımlaşma derneğinden veya sandığından başka bir şey değildir." L. DURAN: İktisadî Devlet Teşekküllerinde Çalışanların Hukukî Durumu ile Sendika ve Grev Hakları, 33 İÜHFM (ayrı bası) 18, 17 (1967); **Anayasa Mahkemesi** ise memurların, **Türk Pozitif Hukukunda** grevli, toplu sözleşmeli, sendika niteliğinde bir örgütlenmeye gidip gidemeyeceği sorununu, çözmeden ortada bırakan kaarlar verir gibiydi. Ancak, bize göre, "Anayasanın memurlarla ilgili hükümleri arasında grev hakkı tanıyan hüküm yoktur... yorum yoluyla bu maddenin (Md. 47) memurlar için grev hakkını da kapsadığı... kabul edilemez." (x) dedikten sonra, Anayasa Mahkemesi'ne göre de, ne yazarsa yazsın, aslında Duran'ın ifadesiyle, memurları grev hakkından Anayasa'yoksun bırakmış olduğu için kanun koyucu da kendilerine bu olanağı tanıyamaz ve memur sendikaları da, "sendika" sayılamaz. ...Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi'nin, az önce koyduğu temel kuralla bağdaşmayan aşağıdaki cümlelerini, bilgi olarak naklederken, paylaşmadığımızı ekliyoruz... "Gerçi, bu maddede (Md. 47) memurlar için grevi yasaklayan bir hüküm de yoktur. Ancak, bundan çıkarılabilecek anlam, kanun koyucunun bu alanda Anayasa çerçevesi içinde gerekli gördüğü düzenlemeyi yapabileceğidir." Any. Mhk: 23.6.1970, E: 68/K: 34 (8 AMKD 388); (x) id, 387, 388; Madde 46/2 mucibince düzenleme yetkisinin, "sendikalardan beklenen erkek ve yararların yok olmasını sonuçlandıracak nitelikteki sınırlama ve kayıtlamalarla hakkın tümünü ortadan kaldırmağa veya engellemeye kadar varabileceğini ve bu suretle sendikaları sadece göstermelik birer kuruluş hüviyetine indirebilecek genişlikte kullanılabilceğini düşünmeğe imkân yoktur. Bu kuruluşlara, demokratik bir düzendeki 'sendika' ve 'sendikacılık' kavramına giren **çalışma alanı ve metodları**, kamu hizmeti ile bağdaştırılacak bir ölçüde **tanınmazsa**, bunlara ne ad verilirse verilsin, Anayasanın 46 ncı maddesinde yer alan sendika kurma hakkının bu maddeye uygun biçimde düzenlenmiş olduğu öne sürülemez." Any. Mhk: 11.11.1969, E: 27/K: 64 (8 AMKD 173); Türkiye'de memur sendikacılığı, geçmişteki deneyler, mevcut olanaklar ve eğilimler konusunda, DERELİ: n. 437, 315-358 ...Türkiye'de memur sendikalarının "ölü doğduğu"nu, bunların görüş bildirme ve öneri yapmak olanaklarının, somut yaptırımsızlık nedeniyle pratik değer taşımadığını vurgulayan Fişek'in, 624'ün tahlil ve tenkidi için, K. FLŞEK: **Yönetime Katılma**, 330-333 (TODAİE yayını, 1977).

lanılmıştır. Bu kadarıyla, 1971’de, 1961’in gerisine düşülmemiştir. Ancak, Anayasanın, Geçici 16 ncı maddesinde, aslında sendika değil “kuruluş” adı verilen tipte olan mevcut memur örgütlerinin faaliyetini sona erdirdikten sonra, yeni örgütlenme biçimini düzenliyen yasanın en geç altı ay içinde çıkarılmasının emredilmesine rağmen, bu buyruğun yerine getirilmemesi⁴⁴⁶, toplu sözleşmesiz, grevsiz memur kuruluşlarından da bir adım geriye gitmek demektir. Çünkü, Anayasa 119’daki memur kuruluşları, sendika olmadığı gibi dernek de değildir; birincisinin gerisinde, fakat ikincisinin çok ilerisinde bir ara tiptir. Bu nedenle, memurları, **dernek statüsü** içinde örgütlenmek zorunda bırakmak, Anayasanın 1961 ve 1971’de öngördüğü modellerden bir adım daha geriye düşmektir.

En yetkili kuruluş International Labour Office’in (ILO) kaleminden açıkladığımız yabancı ülkelerin, hattâ güçlü hiyerarşik ilişki, güçlü statüer hukukî rejim, güçlü tek yanlı işlem esasını benimsemiş geleneksel modellerin personel yönetiminde, memurların katılması konusunda nerelere geldiğini... ve Türkiye’nin Pozitif Hukukta ve ondan ilerde olmayan uygulamasıyla henüz nelerde kaldığını gördük. Ayrıca, 1960-1980 döneminde, çok daha dikkat çekici husus, fevkalâde dinamik olan bu sürede, yabancı ülkelerde memurlara daha geniş, daha etkin katılma olanağı sağlıyan yönde bir gelişme seyrinin gözlenmesine karşılık, Türkiye’de aynı yıllarda, gerek Pozitif Hukuk’ta, gerekse uygulamada —maalesef— aksine bir trendin ortaya çıkmasıdır. Bu konuda, sadece siyasal iktidarlara, Anayasa Yapıcısını veya Yasa Koyucuyu suçlamak, sağlıksız bir teşhis olur. Türkiye’nin, Dünyadaki genel-hakim ve çok yaygın çizginin dışında kalmasında, tam aksi yöndeki bir seyrin izlenmesinde, en az bir öncekiler kaadır, T. C. İdaresinin de, memurların da bu hususta deneyimsiz, hazırlıksız, hattâ ters şartlanmalar ve alışkanlıklar içinde olmasının, kurulan memur sendikalarıyla derneklerinin “meslekî” yerine “siyasal” nitelikli faaliyet ve

446) “Memurlar şimdi yalnız, geniş ölçüde demokrasi ilkeleri ile bağdaşmayan ve çağdışı bir zihniyetin ürünü bulunan yeni Dernekler Kanununa göre dernekler kurabilmektedir. ...Bu değişikliğin yapılmasından bu yana altı yıl geçtiği halde sözü edilen düzenlemeye gidilmemiştir. Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulmasını Anayasa zorunluğu olarak görenler, kuşkusuz burada da bir Anayasa görevi altında bulunmaktadır. “TALAS: n. 437, 11, 12.

savaşım yollarını benimsemiş bulunmalarının, henüz meslekî bir etkinlik ve varlık göstermeden siyasîleşivermelerinin, memurlarla kuruluşların bölünmelerinin, Hükümetlerle siyasal partilerin de bu hareketi destekliyen, teşvik eden, karşılıksız bırakmıyan tavır ve tutumları yeğlemesinin, strateji ve taktik olarak benimsemesinin katkılarını da unutmamak, aksine, hatırlamak gerekir.

Bütün bu olumsuzluklar ortasında, toplu sözleşmesiz, grev-siz, haliyle sendikası, Anayasasında "ara tip"li, yasalarıyla uygulamasında "dernek"li örgütlenme ortamında, 657 sayılı DMK'nun, Dünya'daki gelişmeleri Türkiye'ye de yansıtmak amacıyla ve son derecede isabetle koyduğu bir hüküm, getirdiği bir müessese vardır. **DMK'nun 226-231 nci maddelerinde** düzenlenen ilk adıyla **"Görüşme - Danışma Kurulları"**. Türk İdaresi'nde ve Personel Yönetiminde de, kendisini çağdaş ve çoğulcu demokratik Devlet olarak niteleyip ilân eden bütün sistemlerde, on yıllar önce başlayıp gelişen yönetimde "demokratikleşme" veya "katılma" olayı, birgün, bir yerden başlamak zorundaydı. Bu zaman en uygun olarak reform yasası DMK'nun çıkmasına rastlıyan zaman, yer de, katılmanın birinci baasmağını, Kurumla memurun bir masanın etrafında, kendi sorunlarını birlikte, iki yanlı biçimde ele almak üzere ilk adımı teşkil eden Görüşme-Danışma Kurullarıydı. İşte, DMK, bu olumlu ve zorunlu adımın atılmasını sağlayan hükümleri, 1965'de, başarıyla koyuyordu^{446/1}.

Ancak, DMK'nun orijinal metnindeki konumu, yetkileri ve işlevleriyle uygulanmak olanağını bulamadan —zaten 1970'e kadar 657 uygulamaya sokulamamıştı— 1974 Mayıs'ında, KHK XII ile Görüşme-Danışma Kurulları konumu, yetkileri ve işlevleri itibarıyla önemli değişikliğe tabi tutuluyordu. Şöyle ki, "eşit sayıda temsilciden oluşma ilkesi sürdürülmekle beraber,... Kurulların çeşidi ikiye indirildikten başka, ...İdare'nin belli konularda mütalâa alma zorunluğu, istişarî kararların muhalefet şerhleriyle birlikte Resmî Gazete'de yayınlanması gibi bu kurullara 'ağırlık kazandıran' hükümler kaldırılmıştır. Hattâ, Kurum danışma kurullarında per-

446/1) DMK'nun da, 440 gibi, danışmacı ortak kurullarla yönetime katılmayı, "hem bir 'idarî reform aracı' ... hem de 'memur haklarını korumada bir yöntem' şeklinde gördüğünü ... söyleyebiliriz." FİŞEK: n. 445, 334-335.

sonel temsilcilerinin nasıl seçileceğinin, çalışma usul ve esaslarının saptanması bile, **Kurum âmirine** bırakılmıştır.⁴⁴⁷

Bu sınırlı, eksik statüsü, memur temsilcilerine güvence sağlamıyan hükümleriyle bile, Danışma Kurulları, memurların katılımını sağlamak, böylece mutlak ve otoriter tek yanlı yönetim çembesini aralamak bakımından, gene de desteklenmesi gereken önemli bir aşamadır⁴⁴⁸. Ne var ki, Hükümetler ve İdare, biri Dışişleri olmak üzere, bir iki Bakanlıktaki çok kısa ömürlü deneyim dışında, bu katılım mekanizmasını işletmek, daha ziyade sembolik anlam taşıyan bu hareketi başlatmak cihetine gitmemişler, gitmek isteğini göstermemişlerdir^{448/1}.

447) GÜRAN: n. 437, 28-29.

448) DMK ve 624'de "memurla Devlet arasındaki ilişkilerde... nitelik değişmesi olmamış ve bu ilişkileri nitelendiren '**monolog**' şartları sürmüştür." FİŞEK: n. 445, 29; "(Bu yasaların) '**ataerkil**' sayılabilecek bir yönetim anlayışı ve '**mutlakçı**' dönemlerin düşünce ve davranışlarıyla şartlanmış memur-Devlet ilişkilerinde görülür bir değişiklik yaratmadığını söylebiliriz". (ibid); Memurların yönetime katılması "**tek yönlü** olagelmış Devlet-memur ilişkilerine görüşme-danışma boyutunun eklenmesi isteğinin bir ürünü olarak belirmekte, ama ... amacı aracına uymıyan bir nitelik taşımakta ve yaygınlıkla pratiğe dönüştürülmek olanağından yoksun bulunmaktadır." (id. 337) ... Bir başka araştırma, "ortaklaşa bir süreç olarak bilinen karar verme işlevinde, Türk Kamu kesimi üst düzey yöneticileri (nin) astlarına daha çok oldukça ölçeğinde danışmakta" olduğunu da ifade etmektedir. CEM: n. 347, 178.

448/1) "Ülkemizde, Devletin çalıştırdığı ve kamu hizmeti yapan kişilerle ya da kurabildikleri takdirde onların örgütleriyle yetki paylaşma eğilimi çok yetersiz ve zayıftır. Memuru kapıkulu görme alışkanlığı bir bakıma sürmektedir. ...Türkiye'de Devlet, eski ve giderek çağdışı kalmış bir anlayıştan kalkarak, yetkilerini, çalıştırdığı kimselerle, bir ölçüde de olsa paylaşmak istememektedir. Sendika kurma hakkının tanınmasının da doğal bir sonucu olarak danışma ve müzakere yöntemlerinden, yollarından yararlanmayı da düşünmemiştir." TALAS: n. 437, 9, 13; "Altı yıllık uygulamada (1965-1971) memurların temsili sadece memur örgütlerinin zaman zaman yönetime yazılı istek ve görüş bildirmeleri biçiminde olmuş, 657 sayılı yasanın öngördüğü görüşme ve danışma mekanizması ise hiç bir zaman işletilememiştir." TUTUM: 36, 213; "(Kurulların kurulmaması) personel reformu için gerçekten zararlı olmuştur. Aynı zamanda Devlet Personel Sendikalarının gelişmesini de aksatmıştır. ...Grev hakkı verilmediğine göre İdare ile personel arasında ortak bir çalışma düzeni behemahal lâzımdır." ADAL: n. 48, 279; "657'deki kurullardan yararlanılmamış, hattâ personel rejiminde yapılan de-

Eğer faaliyete geçirilseydi ne sağlayacaktı Danışma Kurulları; ve 657'nin gerekçesinin belirttiği gibi, bunlar ana hatlarıyla **İngiltere ve Fransa'da** uygulanmakta olan sistemlerin uzlaştırılmış şekli olduğundan oralardaki orijinal kopyaları neyi gerçekleştirmişti? Kısaca değinelim...

Görüşme ve danışma kurulları vasıtasıyla "katılma"nın, biçimi ve içeriğinin kapsamı ne olursa olsun, hepsinde İngilizlerin ünlü **Whitley Councils** modelinden esinlenerek düzenlenen **ortak noktalar** şunlardır: **Kurum ve memur temsilcilerinin eşit sayılarda** yer aldığı ve memurlarla Kurumların tümünü kapsıyan **bir Merkezî Komite** ile her Kurumda **birer Kurumsal Komite**; memur temsilcileri, yasaların koyduğu objektif ölçütlere uygun temsil gücüne sahip memur örgütlerinin temsilcilerinden oluşurken, başkan, ya Kurum âmiri, Hükümet temsilcisi veya tarafsız bir kamu görevlisi yahut Devlet Personel Dairesi Başkanı olabilmekte; kararlar kimisinde ancak oybirliğiyle alınabilmekte, kimisinde çoğunluk kâfi sayılmakta; anılan Komitelerin görüşebileceği **konular** aylıklardan emekliliğe, hizmetiçi eğitimden sosyal haklara, çalışma saatlerinden tatil programının düzenlenmesine, disiplinden reorganizasyona ve yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kadrolar yapılmadan önce görüş almağa kadar çeşitlilik arzetyekte, yönetime bu yolla katılma

ğişiklikler sırasında dahi memur sendikalarına başvurma lüzumu duyulmamıştır." M. KUTAL: Anayasada Yapılması Düşünülen Değişiklikler ve Sendikal Haklar, 18 İktisat ve Maliye 171 (1971) Ancak, memur kuruluşlarının da, bu Kurulların faaliyete geçirilmesi için, kanunların tanıdığı idarî ve yargısal yolları deneyerek girişimde bulundukları da, bildiğimiz kadarıyla pek duyulmamıştır. ...Memurların "yönetime katılması, memur-devlet ilişkilerinde bir 'danışma' boyutu kazandırmış ama, bu ilişkiyi temellendiren tek yönünlüğü nitelikçe saklı tutmuştur. İngiltere'deki Whitleycilik denemesi için bu durum nasıl söz konusuysa, 657 sayılı kanunla Türkiye için öngörülen, ama pratiğe dönüştürülemeden kalan modelin de temel sorunu, yetkisizlik ve etkisizliktir." FİŞEK: n. 445, 511-512 ... Etkisizliğin ana kaynakları, Türkiye'de, "ortak komite kararları(nın) ... üst makamların onayına bağlı" olarak yürütölüyor oluşu; komitelerin yapısının "karşılıklı tartışıp sonuca gitmekten çok bütün görüşlerin alınmasının amaçlandığı izlenimini" vermekte oluşu; memur temsilcilerinin "belli bir iş güvencesinden yoksun olarak ve üstleriyle birlikte toplantılara" katılıyor oluşu; memur temsilcilerinin seçim kurulu görevini taşıyan "memur sendikalarının etkili olamayışı, örgütlü birlikleri oluşturamamış bulunması"dır. (id, 512).

kimi ülkelerde ve konularda ihtiyarî/zorunlu danışma, uzlaşma, son aşamada birlikte karar verme olarak belirlemekte; Komitelerin konuya eğilmeleri periyodik otomatik toplanmalarla, Kurum ya da memur kesiminin ya da Komite başkanının gerektiğinde çağırdığı toplantılarla gerçekleşmekte; bazı ülkelerde, ilâveten ortak teknik komiteler oluşturularak çeşitli personel ve personel yönetimi sorunları hakkında etraflı, aydınlatıcı öneriler istenmekte; Kurum ve memur kesiminin özellikle malî konulara "bilerek" yaklaşmasını kolaylaştırmak için, örneğin, İngiltere ve Kanada'da araştırmacı, özerk, uzman resmî kuruluşlar (Pay Research Bureau gibi) meydana getirilirken, bir uygulamasının Fransa'da görüldüğü gibi, yönetime katılma, memur kesiminin, anılan Komiteler dışında, Kurumların disiplin kurullarına, sicil ve başarı değerlendirme kurullarına temsilci vermelerine kadar uzanabilmektedir⁴⁴⁹.

Yönetimin kendi statüsü ve çalışmalarıyla ilgili kısmına katılmanın ilk adımı **Danışma Kurulları mekanizmasının ürünleri** neler olmuştur?

"Yönetim, organizasyon ve memur yönetimine ilişkin konuların görüşülüp tartışılmasına açık **devamlı kanallar** yaratmış; çalışmalarıyla da, Merkezî İdare üzerinde, kendi alanında standardlaşmayı ve eşgüdümü sağlayan yaygın etkiler meydana getirmiştir."⁴⁵⁰

449) GÜRAN : n. 437, 15'den naklen; Kaynak olarak... **International Labour Office**: n. 438, 38-50; SCHREGLE: n. 440, 391; S. P. KAYE: Summary of Comparative Public Policies and Procedures (Ed. KAYE-MARSH: **International Manual On Collective Bargaining For Public Employees** 308, Praeger Pub. 1973); H. PARRIS : **Staff Relations in The Civil Service: Fifty Years Of Whitleyism**, 167-174, 190-195 (George Allen - Unwin Ltd, 1973); J. M. VERDIER: Labour Relations in The Public Sector in France, 109/2 ILR 105, 108 (1974); M. SOMERHAUSEN: Collective Bargaining For Public Employees/Belgium (Ed. KAYE-MARSH: **International Manual On Collective Bargaining For Public Employees**, 74-78, 83-86, Praeger Pub. 1973); ATTIR: n. 195, 46, 51; GREGOIRE: n. 242, 91-96; LANGROD: n. 293, 31-33, 130-132; TUTUM: n. 36, 202-203; HARTLEY-GRIFFITH: n. 295, 74-76; TALAS: n. 437, 13-16; M. LONG: The Civil Service In France (Ed. L. FOUGERE: **Civil Service Systems**, 77-78, Intl. Inst. of Adm. Sciences, 1967); K. KÖNIG: **Civil Service Reforms In Europe**, 19-23 (Speyer, 1977).

450) GLADDEN: n. 272, 200.

"Devlet memurluğu mesleğini ilgilendiren konularda, istihdam edilenlerin refahı ve (meslekî) hakları ile memurluk görevlerinin yerine getirilmesinde etkinliğin arttırılmasını uzlaştıran bir yaklaşımla, Devlet ile memurlar arasında en büyük **işbirliği** mekanizmasını te'min etmiştir. Ayrıca, memurların şikâyetleri ile meşgul olan ve genellikle değişik sınıflardan temsilcilerin farklı görüşlerini, deneyimlerini **bir araya getiren** bir sistem sağlamıştır."⁴⁵¹

"Memurlara **grevin yasaklandığı** ülkelerde, personel yönetimi konusunda çıkacak sorunlarla uyumsuzlukların çözülmesi için uygun çözümleme usullerine olan ihtiyaç özel bir önem ve anlam kazanır. ...Ve bu takdirde, memurların hak ve menfaatlerini korumak amacıyla greve başvurusu ihtiyacını **azaltacak ya da önliyecek** işlerlikte etkili çözüm yöntemleri adeta zorunluluk halini alır."⁴⁵²

"Son otuz yılda, bu Kurullarda Kurum ile memur kesimi arasındaki birlikte danışma ve görüşme biçim ve yöntemleri adeta tanınmıyacak ölçüde değişti. Eski Whitley Council'lerinin resmî, titiz, hattâ nisbeten kısır görüşmelerinin yerini, şimdi, çok daha samimi çalışmalar aldı. ...Her iki tarafın temsilcileri arasındaki kişisel ilişkiler, neredeyse tamamen iyi ve dostçadır."⁴⁵³

"Karşılıklı anlaşma içinde hareketten kaynaklanan **iyi niyete dayalı işbirliği** ruhu ile etkili biçimde yürütülen danışma-görüşme mekanizması, kamu hizmetinin görülmesinde verim ve etkinliğin artmasında önemli bir etmen olan personelin şevk ve arzusunu yükseltici, devam ettirici katkıda bulunmaktadır."⁴⁵⁴

Sir Albert Day'in belirttiği gibi, danışma-görüşme kurulları "bütün teşkil eden bir varlıktır. **Yanyana getirilen iki ayrı varlık değil, tek bir varlıktır.** İki taraftan gelen üyeler anlaşamıyorsa,

451) **International Labour Office** : n. 438, 48.

452) id, 66; ...ki, bu konuda alınması gereken **asgarî önlem**, görüşme-danışma mekanizmasını çok iyi biçimde işletmektir.

453) T. PADMORE : *Civil Service Establishments And The Treasury* (Ed. W. A. ROBSON : **The Civil Service In Britain and France**, 136, The Hogarth Press, 1956).

454) id, 137.

ikisinden birinin ters huylu, aksi olmasından değil, fakat ortada bir prensip meselesi bulunduğu içindir.”⁴⁵⁵

Ünlü **Fulton Raporunda** da, yarım yüzyıllık danışma-görüşme modeli için şunlar yazılıdır: ‘Bu kurulların çalışmaları “Kurum-memur ilişkilerinin iyi seyretmesine **baha biçilmez katkılarda** bulunmuştur. Memurların yüksek morali, birlikte görüşme ve danışma ilkesinin tüm kurumlarca kabul edilmesi olayına çok şey borçludur. Bu **anlaşma ve işbirliği** havasının sürdürülmesinde büyük **kamu yararı** vardır.”⁴⁵⁶

Bu suretle, Kurum ve memur temsilcilerinin eşit sayılarla yan yana gelip, bir bütün oluşturdukları danışma-görüşme mekanizması, yukarda sayılan yararlarına ilâveten, yönetime **aydınlığı ve açıklığı**, yani işlemlerin ilgililerden gizli değil, onların bilgisi, önerisi ve gözetimi altında yapılması usulünü getirmektedir. Memuru, “Kapıkulu” sayılmaktan, bu bakıştan kaynaklanan yasal görünümü veya açıkça “keyfî” veya “yanlı” işlemlerle karşı karşıya gelmekten kurtarıırken, “güven” ve “kişilik” kazandırmaktadır. Memurla Kurumu arasındaki monologu, sağlıklı bir diyaloga çevirmektedir.

Böylece, danışma-görüşme yöntemi, memurların katılımı, memurluğu meslek sayan ve yansızlıkla liyakat ilkeleri üzerine bina edilen **liyakat sisteminin** bir gereğidir de. Başka bir deyişle, danışma-görüşme, personel yönetiminde, liyakat sistemini geliştiren, güçlendiren, boyut kazandıran bir mekanizmadır.

O halde, ister **DMK**’nın orijinal metnindeki gibi, hem “DMK”-nın uygulanmasıyla ortaya çıkabilecek meselelerde”, hem “genel olarak ve kurumlar itibariyle kamu personelinin ödevleri, hakları, çalışma şartları, yükümleri”, hem de “kamu hizmetlerinin yürütülmesi” ile ilgilikonularda ihtiyarî ve/veya zorunlu görüş bildiren “Görüşme ve Danışma Kurulları”; isterse yürürlükteki değişik metindeki gibi sadece ilk iki konuda görüşüne istişarî mütalâa niteliğinde başvuru olan “Danışma Kurulları” olsun... yukarda açıklanan nedenlerle ve yasanın **buyurucu** hükümleri karşısında, bunların

455) PARRIS : n. 449, 191.

456) FULTON COMMITTEE : n. 238, 89.

faaliyete geçirilmeleri gerekir. DMK'nun 231 nci maddesinin 2 nci fıkrasının Kurum Danışma Kurullarının memur üyelerinin, memur kuruluşları yerine doğrudan doğruya o kurum memurları arasından seçilmesini öngören ve Kurulların oluşumunun Kurum hiyerarşik âmirince düzenlenmesini emreden hükmü, Kurum Danışma Kurullarının işletilmesi bakımından, Kurum âmirini görevli ve sorumlu kılmaktadır. Yürürlükteki danışma-katılma mekanizması, bu haliyle bile, başlangıç olarak, küçümsenmiyecek katkılara imkân verebilecektir; şayet personel yönetiminde, tek yanlı-kapalı rejimden, birlikte-açık rejime geçilmek ve liyakat sistemini geliştirmek isteniyor ise.

Kaldı ki, DMK'nun 56-58 ile 68/A/c, 116 ve 120 nci maddelerinde, adaylıkta ilişik kesme, adaylıktan memurluğa atanma, derece ilerlemesi yapma, sicil ve sicilden memurluğa son verme gibi memurluk mesleğinin "en kritik" kararlarının alındığı **Değerlendirme Kurulları** bünyesinde⁴⁵⁷ DMK'nun 121 nci maddesinin açık yollamasına dayanılarak çıkarılan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin⁴⁵⁸ kuruluşu ilişkin 18 nci maddesi uyarınca, memurların **yönetime katılması** olgusuna, üstelik danışma yerine **karar aşamasında** yer verilmiştir. Yönetmeliğe göre, her Kurumda, merkezde ve il düzeyinde memurlar, en az on yıllık memur olmak ve 1-4 derece kadrolarda bulunmak şartlarını taşıyan iki "memur temsilcisi" ile ve eşit sayıda katılmış olacaktır.

O halde, Değerlendirme Kurullarıyla somutlaştırılan, bazı Bakanlıklarda Danışma Kurulları alanında başlatılan, fakat sonra geri çekilen ilk adımlarla, aslında, Türk Personel Yönetiminde eski, tu-

457) TUTUM : n. 36, 164-165.

458) RG: 26.7.1979-16708; Bu arada bu yönetmelikle ilgili iki ilginç noktayı da belirtelim. Birincisi, yönetmeliğin, 26.12.1978 tarihinde Bakanlar Kurulundan çıkmasına rağmen, yayınlanıp yürürlüğe girmesi 26.7.1979'da gerçekleşebilmiştir. İkincisi ve daha dikkat çekici olanı, değişen Hükümetin, Devlet Memurluğuna Atanacaklar İçin Zorunlu Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği değiştiren Yönetmelikte görüldüğü gibi, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin uygulanmasını, ne demekse "görülen bazı aksaklıkların giderilmesi maksadıyla" 1.1.1981 tarihine kadar **ertelemesidir**. (RG: 26.12.1979-16851). Böylece, memurların katılması konusundaki fevkalâde önemli ve olumlu bir adımdan da geri dönülmüştür.

tucu, katı, tek yanlı, kapalı yaklaşımda, özellikle sembolik açıdan küçümsenmiyecek bir parantez açılmıştır. Liyakat sistemine, memurluk mesleğine, yansız-objektif-açık yönetime ve kamu hizmetlerinin verimlilik ve etkinliğine çok şey kazandıracak bu küçük katılım olanaklarının, gerek Hükümetlerle Kurumlar, gerekse memurlar ve kuruluşlar tarafından amacına uygun yönde kullanılmasından başka seçenek yoktur... eğer Anayasanın emrettiği DMK'nun temel ilke olarak benimseyip hükümleriyle kurmağa çalıştığı, bazı yerlerde başarıp, bazı konularda kısmen başarısız kaldığı "liyakat sistemi" uygulamada gerçekleştirilecek ise.

GENEL DEĞERLENDİRME

Aslında çalışmamızı III.D.6'nın sonunda "yorumsuz" bitirmek ve değerlendirmeyi doğrudan doğruya okuyanlara bırakmak istiyorduk. Ancak, hem "son söz", hem de "genel değerlendirme" olarak, bazı noktalara değinmekten kendimizi alamadık...

Kaynaksızlık ve kapalı yönetim alışkanlığı nedeniyle ancak bu kadarını çizebildiğimiz Genel Görünüm'de sergilediğimiz gibi, sayısı bir milyonu aşan bu dev kamu görevlisi ordusu, çeşitli bakımlardan olması değil, **kesinlikle olmaması gereken** durumda ve koşullar içindedir. Örneğin, memurların anatomisini yapmağa elverişli ve yeterli sayısal bilgiler, rakkamlar, istatistikler yoktur, olanlar arasında ise farklar, tutmazlıklar, kopukluk ve irtibatsızlık vardır; yönetsel nüfus hem gençtir, hem kalabalıktır, fakat Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın ifadesiyle, gerekli niteliklerden yoksundur, algılama eksikliği, yani duyarsızlık içindedir ve bir çok kurulmuş üstün görev duygusu ile kendini tüketen az sayıdaki personelin himmetiyle yürüebilmektedir⁴⁵⁹.

Türk Kamu Personel Yönetimi'nde, ne **"Kayırma Sistemi"**, ne de **"Liyakat Sistemi"** uygulanmaktadır. Kayırmacılık, tam bir partizan yanlılıkla ve ünlü "Ganimet Kazananındır!" biçiminde⁴⁶⁰ sürdürülmekle beraber; bu oyunun Liyakat Sistemi kuralları içinde oynanmasına, siyasal ve partizan lüzumun, "yönetsel lüzum" olarak sunulmasına gerek görülmektedir. En net örneklerine DMK 68/B, 71, 74 ve 76'da rastlandığı gibi, kayırmacılığı alabildiğince yükseğe çıkarırken, yönetime esneklik, dinamizm ve atılım getirmek ve yeteneği ödüllendirmek amacıyla konduğu iddia olunan ve bu yönde de yararlanılması mümkün olan hükümlere dayan-

459) KALKINMA PLANI : n. 29, 117, 916-917.

460) Bakınız, 149 numaralı dipnotuna.

mak cihetine gidilmektedir. Neden bütün bunlar? Açıkça, partizan-kayırmacı işlemleri, kamu hizmetlerinin, kamu yönetiminin, kamu yararının icapları yerine getiriliyormuş gibi göstermek ve bunlara liyakat sisteminin izin verdiğine inandırmağa yönelik geçersiz bir takım tezler ortaya atmak ihtiyacı niçin duyulmaktadır? T. C. Devleti, yönetim geleneğinde, Anayasasında ve yasalarında Liyakat Sistemi'ni kabul ettiğinden, kâğıt üstünde ve görünürde bu sistemin ilkelerine uyulduğu izlenimini vermek için, daha doğrusu kayırmacılığı doğrudan doğruya "bu adla ve açıkça" uygulayacak hukukî ve politik ortam henüz bulunmadığı için. O halde, uygulamada, Liyakat Sistemi görüntüsü altında yürütülen Kayırma Sistemi'ni andıran bir yol izlenmektedir. Tekrarlıyalım, bu, ne o sistemdir, ne de öteki ve ne de ikisinin rasyonel bir karmasıdır. **Uygulamada, sistem, sistemsizliktir;** ve Türk Personel Yönetiminin bir süredir bu duruma gelmiş olmasının temel nedeni de, önce bu noktanın aşılamamış olmasıdır.

Anayasa, 58 ve 117 nci maddelerinde, memurluğu meslek saydıktan sonra, sistem olarak Liyakat Sistemi'nin tercih edildiğini belirtmiş, bunun doğal uzantısı ve Türk Personel Yönetiminin temel taşı olarak, memurluğa giriş, ilerleyiş ve ayrılıştaki siyasal yansızlığı mutlak bir kural yapmıştır. Bu durumda, mesele, daha da dikkate değer bir hal almıştır. Şöyle ki, bir yanda memurlar için siyasal atamaları reddeden, memurluğu meslek sayan, objektiflik-yansızlık ve liyakat ilkeleri üzerine bina edilmiş bir "sistem"i emreden **Anayasa**, bunun yanında, **aksi yönde** bir takım hükümlere geçen yıllar içinde bilinçli, sistematik ve gidererek artan biçimde yer veren **yasalar** ile yasaları kullanarak, ihmal ederek ve yetmediğinde aşarak yaratılan **çok daha aykırı bir "uygulama"**⁴⁶¹. Bir ön-

461) Siyaset sosyolojisi açısından Türk Kamu Bürokrasisi konusunda, 1976 yılında yaptığı araştırmasında, Doç. Dr. Metin Heper'in, bu noktalara ilişkin sayılabilecek açıklamaları ilginçtir. Aktarıyoruz: "...Türk Kamu bürokrasisinde, **patrimonyal, hukukî rasyonel** ve rasyonel-üretken özelliklerinin birlikte görüleceği varsayımından yola çıkmıştık. — Amprik bulgularımız bize **Türk bürokrasisinin neopatrimonyal** bir görünüm içinde olduğu izlenimini vermiştir. Türk kamu bürokrasisi, **uygulamada**, bir anlamda biçimsel de kalsa **hukukiliğin** çok kuvvetle vurgulandığı **patrimonyal** bir kurumdur. Weberyan kavramlarla ifade etmek gerekirse, Türk Kamu bürokrasisi, **hukukî-patrimonyal** bir bürokrasi. Bürokrasi,

ceki iktidarın kayırmacı tutumunun etkilerini düzeltmeye, silme-
ğe, kaldırmağa çalıştığını söylerken, **asıl kanunî mekanizmaları iş-**

kapsamlı bir hukuk düzeninin üzerine oturmakta, ancak kurallar bir ölçüde patrimonyal bir espri ile uygulanmaktadır.' HEPER: n. 48, 145-146; **Hukukî-rasyonel** bürokrasi ideal tipi "arkasında hukuk devleti, idarenin tarafsızlığı ve idarenin bir araç olarak görülmesi düşünceleri yatmaktadır." id, 41; "Devam edegelen **patrimonyal tutum ve uygulama**, bürokrasinin aynı zamanda siyasal elit rolünü oynama istemini de yansıtmaktadır. Zaman zaman, biçimsel de kalsa, kuvvetle vurgulanan **hukukî rasyonellik**, sosyo-ekonomik kalkınma misyonunu da yüklenmiş bir bürokrasi için işlevsel olamaz. Sosyo-ekonomik kalkınma işlevini yürüten bakanlıklardaki idareciler, klâsik işlevleri yürüten bakanlıklardaki idarecilerden bu noktada çok farklı bir tutum ile ortaya çıkmaktadır. Hele bürokrasi, Karpat'ın ileri sürdüğü gibi, idare edilenlerden bağımsız sosyo-ekonomik kalkınma felsefesi geliştirme çabasında ise, üst kademelerde de yaygın olduğu görülen **hukukî-rasyonel tutum** önemli bir kısıtlayıcı faktör olabilir." id, 146; ... Heper'in, **patrimonyal** ile **hukukî-rasyonel** bürokrasi ideal tiplerine "ait otorite ve liyakat boyutlarının **uygulamaya** dönük olarak" ayrı ayrı yaptığı tanımları, yan yana monte ederek verelim. (/) çizgisi ile ayrılanlardan **ilki patrimonyal, diğeri hukukî-rasyonel** bürokrasilerin ideal tipine aittir. ...**Otorite boyutu:** 1) Memur-âmir otorite ilişkisi yaygın sorumluluk ilkesine dayanır. Emir-komuta birliğine riayet edilmez; memur, üst kademelerdeki her âmirle karşı sorumludur / Memur-âmir otorite ilişkisi, dar sorumluluk esasına dayanır. Her memur, esas itibarıyla, en yakın âmirine karşı sorumludur. 2) Memur ile âmir arasında büyük sosyal mesafe vardır. Memur, âmirine karşı büyük bir mahviyet duygusu içindedir / Âmir ile memur arasındaki ilişkiler, işin çerçevesi ile sınırlıdır. Kişisel ilişkilerde, belli oranda bir sosyal mesafe vardır. 3) Memurun faaliyet düzenini, âmirin her an değişebilecek olan kişisel tercihleri belirler. İdarî faaliyetlerin kapsamı ve niteliği, kanun ve yönetmelikler ile inceden inceye saptanmamıştır; ilgili mevzuata titizlikle uyulmaz / Memurun faaliyet düzenini, kanun ve yönetmelikler belirler. Âmirin direktiflerinin bu çerçeve içinde olması, kanun ve yönetmeliklere aykırı olmaması gerekir. 4) Âmirin kişisel direktiflerinin açık seçik olmadığı durumlarda emsal kararlar temeldir / Âmirin direktiflerinin açık seçik olmadığı durumlarda memur, kanun ve yönetmelikleri kısıkanç ve ihtiyatlı bir biçimde uygular. 5) Âmirin yetki devrine hemen hemen hiç rastlanmaz / Âmirin memura yetki devri sınırlı olup genellikle rutin kararları kapsar. **Liakat boyutu:** 1) İşe adam alma, terfi ve atamalarda, eş dost kayırma, mezun olunan kurum, ailevi köken, âmirin kişisel tercihleri önemli rol oynar / İşe adam alma, terfi ve atamalarda objektif sınavlar ve kurallara sıkı sıkıya bağlı kalınır; belli bir faaliyeti yürütmeye yarayacak bilgi düzeyini ölçmeye yönelmiş değerlendirmeler önemli rol oynar. 2) Kıdem

letmeyip, aynı yöntemlerle ve en az selefi düzeyinde kayırmacılık yapan Hükümetler, bakanlar, genel müdürler, müsteşarlar, valiler. ...

Ayrıca, siyasal iktidarlar ve bunların İdare içindeki uzantılarınca yaygın, yoğun ve hızlandırılmış şekilde sürdürülen bu tutum ve davranışların **sebebi ve hedefi**, Anayasayla TC İdaresi'nin temel niteliği yapılan **"Yansız İdare ve Yansız Memur"** kavramını yıkmak ve gerçekten "çok eski bir özlem"⁴⁶² olan, bir türlü vazgeçilemeyen bir tutku olarak sürdürülen ve daha önce fırsat buldukça denenen "İdare Cihazı"⁴⁶³ nı iktidarın ganimetlerini bekleyen yandaşlarla militanlar⁴⁶³ vasıtasıyla "kontrol altına almak";⁴⁶⁴ ve tarafsız İdare/tarifsız memur doğrultusundaki çabaları, yasal görüntülü işlemlerle gerçekleştirilen "uygulamalar" la ve gerektiğinde Yargı yerlerini de karşlarına almaktan kaçınmayıp bunların kararlarını da yerine getirmemekte direnerek etkisiz kılmak; böylece, TC Devleti'nde **"yanlı memurların egemenliğindeki yanlı İdare Cihazını"** meydana getirmektedir.

Şu halde, Türk Personel Yönetiminin ve Hukukunun dışarıya yansıyan, görünürdeki başsorunu "siyasal yansızlık-partizan kayırmacılık" ve bununla bağlantılı olarak Liyakat Sistemi'ndeki ağır ve yıkıcı bunalım ise de; **asıl başsorun**, bunun çok ötesinde, **"Anayasanın Üstünlüğü ve Demokratik Hukuk Devleti"** sorunu olmaktadır.

Bu noktaya gelindikten sonra ve en önce mesele, yasası ve uygulamasıyla, Anayasanın kesin buyruklarının egemen kılındığı şekilde çözüme bağlanmadığı sürece, personel yönetiminin ve hu-

ve tecrübenin çok ehemmiyetli olduğu kabul edilir / Kıdem, ehliyeti gösteren kriterlerden bir tanesidir. 3) Âmirin kaprisine de dayansa, direktiflerine harfiyen riayet ve âmire kuvvetli sadakat, memurlarda aranan başlıca niteliklerdir / Kanun ve yönetmeliklerin ve âmirin bu kurallar içinde kalan direktiflerini eksiksiz ve düzenli bir biçimde yerine getirebilmek, memurlarda aranan başlıca niteliktir. 4) Memurun faaliyetini, âmirin göstereceği biçimde ve ilgili birimin geleneksel iş düzeneğine uygun olarak yürütebilmesi beklenir / Memurun faaliyetlerini hizmetçi eğitimin esaslarına göre yürütmesi beklenir. (id, 39-40, 47).

462) id, 100-101.

463) Bakınız 430 numaralı dipnotuna.

464) HEPER: n. 48, 101.

kukunun diğer konularıyla sorunları pek fazla bir anlam ve önem taşımayacaktır.

Genel Değerlendirme'yi, yukardaki paragrafla tamamladıktan sonra, çalışmamızın zaman itibariyle kapsamı dışında kalmakla beraber, konumuz bakımından hayli önem arzeden ve kitabın basımı sırasında ortaya çıkan bir noktaya değinmek gereğini duyduk...

Bilindiği gibi, 27 Ekim 1980 tarih ve 2324 numaralı "Anayasa Düzeni Hakkında Kanun" 1961 Anayasasını, kural olarak yürürlükte tutmakla beraber, özellikle üst ve orta kademe memurların, atama görev, sınıf, kurum, yer değiştirme ve memur statüsünden çıkartma gibi meslekî haklarına ilişkin işlemlerine karşı yargısal denetimin en etkin iki yoluna —yürütmenin durdurulması ve iptal dâvası— başvurmasını yasaklamıştır. (Md. 4)

Aynı kanun, 5'nci maddesinde de, "Bakanlar ile Bakanların yetki verdiği görevlilerce kamu personeli hakkında uygulanan ve uygulanacak olan işlemlerin ve alınan kararların" aleyhine iptal dâvası açma olanağını saklı tutmakla beraber; bu dâvanın sırasında etkinlik ve anlam kazandıran yegâne özelliği sayılan yürütmenin durdurulması kararı verilmesi yolunu kapatmıştır. Bunların her ikisi de, aynı kanunun 1'nci maddesinin belirttiği gibi, mevcut Anayasanın ilgili (31, 114, 140) maddelerini zımnen değiştiren, daraltan Anayasa düzeyinde hükümlerdir.

Bu vesileyle belirtelim ki, liyakat sisteminde, Kurumların işlemlerine karşı "**etkin yargısal denetim sağlanması güvencesi**", sistemin öylesine doğal, ayrılmaz, onsuz düşünülemez bir parçasıdır ki ve Türk Anayasa ve İdare Hukukunda, yargısal denetimin kısıtlanması uygulamaları, **Anayasal düzeyde** Cumhuriyetin kuruluşundan, **yasal düzeyde** de yirmi yıldan bu yana tasvib görmediği, terk edildiği⁴⁶⁵ yargısal denetim liyakat sisteminin emrettiği boyutlarda

465) Ayrıntılı bilgi için, İ. GİRİTLİ : **Hükümet Tasarrufları**, 73-88, 144 (İÜHF Yayını, 1958; A. Ş. HOCAOĞLU... : **Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi Karar Hülâsaları** / II. Kitap, 281, 297, 351-353, 562 (Ankara, 1963); Any. Mhk: 14.11.1962, E: 221/K: 86 (1 AMKD 26); 30.1.1963, E: 262, K: 21 (1 AMKD 71-73); Ayrıca, Anayasa Mahkemesi'nin, yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması kararı verme yetkisinin Yasa Koyucu tarafından kısıtlanabilmesi konusundaki bakış ve yaklaşımında gözlenen —fakat, henüz yeterli bulmadığımızdan tümüyle paylaşmadığımız— olumlu de-

öngörüldüğü içindir ki, liyakat sisteminde tartışmasız **“temel bir veri”** kabul edilir. Bu yüzden çalışmamızda, yeri geldikçe değinmekle yetinip, yargısal denetim konulu müstakil bir paragraf açmak ihtiyacını da duymadık. Ancak, kısıntısız yargısal denetim, liyakat sisteminin, ayrıca üzerinde durulması gereken bir ilkesi olarak ele alınmak gerektiğinde; kuşkusuz, bu ilke, önemi ve işlevi nedeniyle, diğerlerinin önüne geçerek bir numaralı **“kilit”** ilke mevkiini işgal edecektir.

O halde, 2324 sayılı yasanın birinci maddesinin ifadesiyle, **“yeni bir Anayasa (yapılıp) kabul edili”rken, eğer Devlet memurluğunda “liyakat sistemi”nden başka bir sistem benimsenmiyecekse, anılan yasanın 4 ve 5’nci maddelerindeki veya benzeri hükümlerden kaçınmak gerekecektir. Aksi halde, —meselenin Hukuk Devleti boyutu bir yana— liyakat sistemi üzerine kurulu yeterli ve sürekli memur kadrosu ile İdare Cihazı’nı gerçekleştirmek mümkün olamayacaktır.**

işime için, Any. Mhk. 13.3.1964, E: 162/K: 19 (2 AMKD 90-92) ile 21.6.1979, E: 1/K 30 (RG: 14.1.1980 - 16869); **Sorumluluk Hukukundaki Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu**, 9-45, 179-221 (İÜHF Mukayeseli Hukuk Enst. Yayını, 1980).

KAYNAKLAR

- Hasan Şükrü ADAL** : Kamu Personel İdaresi (İstanbul, 1968).
- Salih AK** : Mülki İdare Amirliğinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üstüne Gözlemler (159-178) **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği** (Türk İdareciler Derneği Yayını, 1976).
- Mehmet ALDAN** : Türkiye'de Memur Seçiminde Sorunlar, 12/3 AİD 23-38 (1979).
- Kemalettin ALİKÂŞİFOĞLU** : Devlet Memurları Kanunu (Ankara, 2. bası, 1979).
- Güven ALPAY** : Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Politika ve Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme (1976, İstanbul).
- O. Zühtü ALTAN - Engin ATAÇ - İmdat KARA** : Kamu Yönetiminde Çalışan Personelin Nitelik ve Nicelikleri (Eskişehir İ.T.İ.A. Yayını, 1978).
- Arvid ANDERSON - Seymour P. KAYE** : Collective Bargaining For Public Employees/USA (Ed. Seymour P. KAYE - Arthur MARSH : **International Manual On Collective Bargaining For Public Employees**, 3-66, Praeger Pub. 1973).
- Necati ARAS** : Memurlar ve Tarafsızlık, 2 İdarî Yargı 3-6 (1978).
- Çelik ARUOBA** : Bürokrat Kesim İçindeki Amirlerin Yazgısı : Göreli Gelir ve Statü Gerilemesi (66-90) **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği** (Türk İdareciler Derneği Yayını, 1976).
- Aryeh ATTIR** : Adaptation Of Public Personnel Administration To Changes In Society / General Report, XIV'th International Congress of Administrative Sciences (International Inst. of Adv. Sciences, 1971).
- Earl ATTLEE** : Civil Servants, Ministers, Parliament And The Public (Ed. William A. ROBSON : **The Civil Service In Britain and France**, 16-24; The Hogarth Press, 1956).
- Mustafa AYSAN** : Türkiye'de Devlet İşletmeciliği (İ.Ü. İşlet. Fk. Yayını, 1973).
- İktisadi Devlet Teşekküllerinin Yeniden Düzenlenmesi (İ.Ü. İşlet. Fk. Yayını, 1978).
- Tahsin Bekir BALTA** : İdare Hukuku I (AÜSBF Yayını, 1972).

- Ömer BOZKURT** : Memurlar / Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü (TODAİE Yayını, 1980).
- Şinasi BÜYÜKLÜ** : Kamu Yönetim Sisteminde Çözülme Eğilimleri 9/3 AİD 78-85 (1976).
- Doğan CANMAN** : Türkiye'de Kesimlerarası İnsangücü Hareketliliği (TODAİE Yayını, 1975).
— Türkiye'de Kalkınma Gereklerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi, 11/3 AİD 3-18 (1978).
- Timothy CARTWRIGHT** : The Fulton Committee On The Civil Service in Britain, 12/1 Canadian Public Administration 89-107 (1969).
- Cemil CEM** : Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri (TODAİE Yayını, 1976).
- Richard CHAPMAN** : The Fulton Report : A Summary, 46 Public Administration 443-451 (1968).
— The Higher Civil Service In Britain (Constable And Co. Ltd. 1970).
- Richard L. CHAPMAN - Frederic N. CLEVELAND** : The Changing Character of The Public Service And The Administrator of The 1980's (Ed. Joseph A. UVEGES : The Dimensions, of Public Administration; Holdbrook Press Inc, 1975).
- P. CHATENET** : The Civil Service in France (Ed. William A. ROBSON; The Civil Service In Britain and France, 161-169, The Hogarth Press, 1956).
- CIVIL SERVICE DEPARTMENT** : The Response To The Fulton Report (Management Services in Government, Vol: 31, No: 3, 1976; Vol: 32, No: 1, 1977).
- Matthew B. COFFEY** : A Death At The White House : A Short Life of The New Patronage, 34/5 PAR 440-444 (1974).
- THE COMMISSION ON POLITICAL ACTIVITY OF GOVERNMENT PERSONNEL:**
A Commission Report Findings and Recommendations (Washington DC. 1967).
- O. CONAWAY** : The Teaching of Public Administration (Ed. Martin KRIESBERG : Public Administration In Developing Countries, 1965, The Brookings Institution).
- Roy W. CRAWLEY** : The Training of Public Servants (Ed. Martin KRIESBERG: Public Administration In Developing Countries; The Brookings Inst, 1965).
- Turgut ÇARIKLI** : Kamu Yönetimi Nasıl Geliştirilir (Milliyet, 17 Mart 1980).
- Oya ÇİTÇİ** : Kadın ve Çalışma, 7/2 AİD 44-75 (1974).
- James DAVIS** : The National Executive Branch (The Free Press, 1970).

- İbrahim DEMİR** : Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50'nci Yılında Devlet Memuru (D. Per. D. Yayını, 1973).
- Bengü DERELİ** : Gelişmiş Ülkelerde Memur Sendikacılığı ve Toplu Pazarlık Düzeni, Türkiye'de Başlıca Olanaklar ve Eğilimler (Çoğaltma, 1979).
- S. A. de SMITH** : Constitutional and Administrative Law (Penguin Books, 1971).
- DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ** : Adalet İstatistikleri, Danıştay Çalışmaları 1978 DİE Yayını, 1979).
- DEVLET PERSONEL DAİRESİ** : Kamu Personeli Anket Sonuçları (D. Per. D, 1976).
— Kamu Personeli Anket Sonuçları Mart 1978 (D. Per. Dair. 1979).
- Nabi DİNÇER - Turan ERSOY** : Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (Mehtap) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması (TODAİE Yayını, 1974).
- Mattei DOĞAN** : The Political Power Of The Western Mandarins/Introduction (Ed. M. DOĞAN : The Mandarins of Western Europe, 3-24, Sage Pub. Inc, 1975).
- R. H. DOWDELL** : Public Personnel Administration (Ed. Keneeth KERNOGHAN: Public Administration In Canada, 208-227, Methuen Pub. 2. bası, 1977).
- Lütfi DURAN** : İdare Hukuku Ders Notları (Çoğaltma 1975).
— İktisadî Devlet Teşekküllerinde Çalışanların Hukukî Durumu İle Sendika ve Grev Hakları, 33 İÜHFİM ayrı bası (1967).
— Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli Midir? 1/1 AİD 74 (1968).
— Yüksek Memurların Yargı Yolu İle Korunması, ABADAN'A ARMAĞAN 295-329 (AÜSBF Yayını 1969).
— Kanun Hükmünde Kararname, 8/2 AİD 3-19 (1975).
- Maurice DUVERGER** : The Influence of Political Forces (Ed. Martin KRIESBERG: Public Administration In Developing Countries, 1965, The Brookings Institution).
- Neil C. M. ELDER** : Government In Sweden (Pergamon Press, 1970).
- T. C. EMEKLİ SANDIĞI** : İstatistik Bülteni (Nisan 1977).
- Herbert EMMERICH** : A Handbook Of Public Administration (United Nations, 1961).
- Vedat ERKİN** : Personel Rejimini Geliştirme Çabaları, 4/1 AİD 41-55 (1971).
- Aysel ERSAN** : Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması, 8/4 AİD 41-58 (1975).

- Kurthan FİŞEK** : *Yönetime Katılma* (TODAİE Yayını, 1977).
- Gregory D. FOSTER** : The 1978 Civil Service Reform Act: Post-Mortem or Rebirth? 39/1 Public Administration Review 78-85 (1979).
- Louis FOUGERE** : *Civil Service Systems* (Int. Inst. of Adv. Sciences, 1967).
- Fulton COMMITTEE** : *The Civil Service / Report Of The Committee* (Vol. 1, Londra, 1968).
- Cevat GERAY - Ruşen KELEŞ** : *Küçük Belediyelerin Sorunları* (TODAİE Yayını, 1969).
- İsmet GİRİTLİ** : *Kamu Yönetimi Teşkilâtı ve Personeli* (İÜHF Yayını, 6. bası, 1979).
- E. N. GLADDEN** : *Central Government Administration* (Staples Press, 1972).
- Carl F. GOODMAN** : Public Employment and The Supreme Court's 1976-77 Term, 6/5 PPM 283-293 (1977).
- Harold F. GORTNER** : *Administration In The Public Sector* (John Willey and Sons, 1977).
- A. Şeref GÖZÜBÜYÜK** : *Türkiye'nin İdarî Yapısı* (S Yayını, 4. bası, 1974).
- A. Şeref GÖZÜBÜYÜK - Cahit TUTUM** : Yasa Gücünde Kararnameler, 8/1 AİD 3-7 (1975).
- Roger GREGOIRE** : *The French Civil Service* (Int. Inst. of Adv. Sciences, 1964).
- Mesut GÜLMEZ** : Kamu Yönetiminde Feminizasyon Olayı, 5/3 AİD 50-71 (1972).
— Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi 6/3 AİD 27-47 (1973).
- Sait GÜRAN** : *Kamu Personel Rejimi / Giriş ve Temel İlkeler* (1976, Coğaltma, İstanbul).
— Avrupa'da ve Türkiye'de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması, 11/4 AİD 12-30 (1978); ayrıca, *İkinci Avrupa Hukuku Haftası* 46-58 (İÜHF Avr. Huk. Araş. Eğt. Mer. Yayını, 1980).
— Yeni Bir Buluş : "Askıdaki Memur", 1 *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 69-78 (1980).
— Aylık ve Yan Ödemelerle Ek Göstergelerin Hukukî Mahiyeti, 2 *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 55-72 (1980).
- H. Sami GÜVEN** : *İdare-Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi*, 9/1 AİD 50-70 (1976).
- T. C. HARTLEY - J. A. G. GRIFFITH** : *Government and Law* (Weidenfield and Nicolson, 1975).
- Donald HARVEY** : *The Civil Service Commission* (Praeger Pub. 1970).

- Bruce W. HEADEY** : A Typology of Ministers : Implications for Minister-Civil Servant Relationships in Britain (Ed. Mattei DOGAN : **The Mandarins of Western Europe**, 63-86, Sage Pub. Inc., 1975).
- Metin HEPER** : **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme** (Boğaziçi Üniversitesi Yayını, 1977).
— Türkiye'nin Bürokrasi Çıkmazı (Milliyet, 21.6.1980).
- J. S. HODGSON** : The Impact of Minority Government On The Senior Civil Servants, 19 Canadian Public Administration 225-237 (1976).
- İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU** : **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Rapor** (TODAİE Yayını, 1972).
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE** : **Career Problems In The Public Service** / Joint Committee on The Public Service, Report III-1970 (ILO, 2. bası, 1974).
— **Procedures For Determining Conditions Of Employment In Public Service** / **Technical Conference On The Public Service**, Report II, 83, 86 (Geneva, 1975).
— **International Labour Conference / Freedom Of Association and Procedures For Determining Conditions of Employment In The Public Service**, Report VII (1) 3, 32 (Geneva, 1977).
- R. B. JAIN** : Politicization of Bureaucracy : A Framework For Measurement, 16/2 Res Publica (1974).
- KALKINMA PLÂNI** : **Üçüncü Beş Yıl** (Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlık Yayını, 1973).
— **Dördüncü Beş Yıl** (Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlık Yayını, 1979).
- Selçuk KANTARCIOĞLU** : **Devlet Teşkilâtı Personel Rejimi** (D. Per. Dairesi Yayını, 1977).
— Devlet Personel Rejiminde 1-4 Derece Kadro Artışı, Türkiye İktisat Gazetesi 5, 8 (12 Tem. 1979).
— Asgari Ücret ve En Düşük Memur Aylığı, Türkiye İktisat Gazetesi, (13.12.1979).
- Eliot KAPLAN** : Establishment of Civil Service Career Systems (Ed. Martin KRIESBERG: **Public Administration In Developing Countries**, 1965, Brookings Institution).
- Herbert KAUFMAN** : The Growth Of The Federal Personnel System (Ed. Wallace S. SAYRE : **The Federal Government Service**, 7-69, Prentice- Hall Inc, 2. bası, 1965).

- Seymour P. KAYE** : Summery of Comparative Public Policies and Procedures (Ed. KAYE-MARSH: **International Manual On Collective Bargaining For Public Employees** 300-321, Praeger Pub. 1973).
- Kenneth KERNAGHAN** : Politics, Policy and Servants: Political Neutrality Revisited 19 Canadian Public Administration 432-456 (1976).
- Archie KLEINGARTNER** : Collective Bargaining Between Salaried Professionals and Public Sector Management, 33/2 PAR 165-172 (1973).
- Ülker KÖKSAL** : İktisadi Devlet Teşekkülleri Yüksek Kademe Yöneticileri, 1/1 AİD 57-71 (1968).
- Klaus KÖNIG** : **Civil Service Reforms In Europe** (Hochschule Für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 1977).
- Harry KRANZ** : **The Participatory Bureaucracy** (Lexington Books, 1976).
- Erciç KURTULUŞ** : Personel Reformu Girişiminde Başarısızlık Nedenleri ve Alınması Gereken Tedbirler, **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 1-18 (AÜSBF Yayını, 1976).
- Metin KUTAL** : Anayasada Yapılması Düşünülen Değişiklikler ve Sendikal Haklar, 18 İktisat ve Maliye 171-174 (1971).
- Georges LANGROD** : **Some Current Problems of Administration In France Today** (Unv. of Puerto Rico Pub, 1961).
— **Reorganization of Public Administration In Greece** (OECD Pub, 1965).
- Marceau LONG** : Statutes Applicable to The Public Official (Ed. Martin KRIESBERG : **Public Administration In Developing Countries**; 1965, The Brookings Institution).
— The Civil Service In France (Ed. Louis FOUGERE : **Civil Service Systems**, 67-87, Int. Inst. of Adv. Sciences, 1967).
- W. Darey Mc KEOUGH** : The Relations of Ministers and Civil Servants, 12 Canadian Public Administration, 1-8 (1969).
- Harvey C. MANSFIELD** : Political Parties, Patronage and the Federal Government Service (Ed. Wallace S. Sayre: **The Federal Government Service**, 2. bası, 1965, Prentice-Hall Inc).
- V. MERIKOSKI** : **The Politicization Of Public Administration** (Helsinki, 1969).
- MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ YÖNETİM KURULU** : **MEHTAP Raporu** (TODAİE Yayını, 2. bası, 1966).
- Cemal MIHÇIOĞLU** : Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi, 23/2 AUSBFD 39-71 (1968).

Frederick C. MOSHER : *Democracy and The Public Service* (Oxford Univ. Press, 1968).

— Features and Problems of the Federal Civil Service (Ed. Wallace S. SAYRE : *The Federal Government Service*, 163-211, Prentice-Hall Inc, 2. bası, 1965).

Léo MOULIN : *The Politicization Of The Administration in Belgium* (Ed. M. DOGAN : *The Mandarins Of Western Europe*, 163-184, Sage Pub. Inc, 1975).

NATIONAL WHITLEY COUNCIL : *The Shape Of The Post-Fulton Civil Service* (Civil Serv. Dept, 1975).

Chester NEWLAND : *Public Personnel Administration: Legalistic Reforms vs. Effectiveness, Efficiency And Economy*; 36/5 PAR 529-537 (1976).

Sıddık Sami ONAR : *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (Hak Kitabevi, 3. bası, 1966).

Muammer OYTAN : *Danıştay'da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması* (Ankara, 1973).

İlhan ÖZER : *Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları* (TODAİE Yayını, 1976).

Oğuz ÖZKAN : *Üst Yönetici Kadrolara Atama Sorunu*, 2 İdari Yargı 13-17 (1978).

Kâzım ÖZTÜRK : *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* (İş Bankası Yayını, 1976).

Mukbil ÖZYÖRÜK : *İdare Hukuku Dersleri* (Çoğalma, 1973).

Thomas PADMORE : *Civil Service Establishments And Treasury* Ed. W. A. ROBSON : *The Civil Service In Britain and France*, 124-138, The Hogarth Press, 1956).

Henry PARRIS : *Staff Relations In The Civil Service : Fifty Years of Whitleyism* (George Allen And Unwin Ltd, 1973).

Arif. T. PAYASLIOĞLU : *Yüksek Kademelerde Yiğilma Sebepleri, Sonuçları ve Çözüm Yolları*, 2/1 AİD 37-45 (1969).

Hood PHILLIPS : *Constitutional and Administrative Law* (Sweet And Maxwell, 5. bası, 1973).

Robert D. PUTNAM : *The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy* (Sd. Mattei DOGAN: *The Mandarins Of Western Europe*, 87-126, Sage Pub. Inc. 1975).

Charles REHMUS : *Labour Relations in The Public Sector in the United States* 109/3 ILR 199-216 (1974).

Jeffrey C. RINEHART - E. Lee BERNICK : *Political Attitudes and Behavior Patterns of Federal Civil Servants*, 35/6 PAR 603-611 (1975).

William A. ROBSON : *Bureaucracy And Democracy* (Ed. William A. ROBSON: *The Civil Service In Britain and France*, 1-15, The Hogarth Press, 1956).

Bernard ROSEN : *Merit and The President's Plan For Changing the Civil Service System*, 38/4 *Public Administration Review* (1978).

David H. ROSENBLOM : *The Federal Service And The Constitution* (Cornell Univ. Press, 1971).

— *Public Personnel Administration And The Constitution: An Emergent Approach*, 35/1 *PAR* 52-59 (1975).

— *Public Personnel Administration and Politics: Towards A New Public Personnel Administration* (Ed. Joseph UVEGES: *The Dimensions Of Public Administration*, 1975, Holbrook Press Inc.).

David ROSENBLOM - Carole Cassler OBUCHOWSKI : *Public Personnel Examinations And The Constitution : Emergent Trends*, 31/1 *PAR* 9-18 (1977).

Johannes SCHREGLE : *Labour Relations in The Public Sector*, 110/5 *ILR* 390-404 (1974).

Colin SEYMOUR-URE : *Government Secrecy in Ten Democracies: Great Britain* (Ed. Iltzhak GALNOOR : *Government Secrecy In Democracies*, 157-175, Harper And Row Pub, 1977).

Herbert A. SIMON - Donald W. SMITHBURG - Victor A. THOMPSON (Çev. Cemal MIHÇIOĞLU) : *Kamu Yönetimi*, (AÜSBF Yayını, 1973).

Jeanne SIWEK - POUYDESSEAU : *French Ministerial Staffs* (Ed. Mattei DOGAN : *The Mandarins Of Western Europe*, 196-209, Sage Pub, 1975).

Marc SOMERHAUSEN : *Collective Bargaining For Public Employees/Belgium* (Ed. KAYE-MARSH : *International Manual On Collective Bargaining For Public Employees*, 67-127, Praeger Pub. 1973).

Gleen STAHL : *Public Personnel Administration* (1976, 7. bası, Harper And Row).

David T. STANLEY : *What Are Unions Doing To Merit Systems?* 31/2 *PAR* 108-113 (1970).

Kenan SÜRGİT : *Türkiye'de İdari Reform* (TODAİE Yayını, 1972).

— *Türk Kamu Yönetiminde Ünvan Standardizasyonu Konusunda Bir Panel Tartışması*, 12/3 *AİD* 3-22 (1979).

Gencay ŞAYLAN : *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji* (TODAİE Yayını, 1974).

— *Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu* 5/1 *AİD* 43-57 (1972).

— *Günümüz Mülki Âmirlik Sistemini Nitelendiren Eğilim : Siyasal-*

Yönetmelik yapı Bütünleşmesi, **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği** 38-54 T. İdareciler Der. Yay., 1976).

Cahit TALAS : Türkiye'de ve Dünyada Devlet - Memur İlişkileri AÜSBF Basın ve Yayın Y. Okulu, Yıllık 1974-1976 1-27 (1977).

Nuri TORTOP - Mustafa A. ANAHTAR : **Personel Yönetimi** (1976, Ankara).

Mustafa TOSUN : **Türkiye'de Valilik Sistemi** (TODAİE Yayını, 1970).

Sami TOZAN - Feriha CEVAN : **"Kamu Personeline Sağlanan Mali ve Sosyal Haklar** (D. Pers. D. Yayını, 1977).

Cahit TUTUM : **Türkiye'de Memur Güvenliği** (TODAİE Yayını, 1972).

— **Personel Yönetimi** (TODAİE Yayını, 2. bası, 1979).

— Türkiye'de Personel Reformu Üzerine Düşünceler, 1/1 AİD 32-44 (1968).

— Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli Midir? 1/3-4 AİD 168-177 (1968).

— Yeni Personel Rejimi Üzerine, 3/3 AİD 11-29 (1970).

— Gerçekleştirilemeyen Reform : Personel Reformu, 6/3 AİD 3-26 (1973).

— Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi, 7/4 AİD 53-72 (1974).

— Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık, 9/4 AİD 9-32 (1976).

Öznur US : Memurluk Prestiji, 6/3 AİD 48-72 (1973).

İsmail Hakkı ÜLGEN : **Danıştayın 105 nci Kuruluş Yıl Dönümü Açış Konuşması**, 8 DD 3-14.

— **1974 Danıştay Günü Açış Konuşması**, 9-10 DD 5-18.

— **1979 Danıştay Günü Açış Konuşması** (Türk Tarih Kurumu, 1979).

Paul P. VAN RİPER : **History Of The United States Civil Service** (Row-Peter-son Co, 1958).

Jean-Maurice VERDIER : **Labour Relations in The Public Sector in France**, 109/2 ILR 105-118 (1974).

Mustafa YULUĞ : **Kamu Kesiminde İstihdam Sorunu ve Yeni Personel Rejimi**, 4/2 AİD 46-51 (1971).