

Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği

*Habip Kocaman**

1. Giriş

Atama yönünden, diğer memurluklar için gerekli bazı şartlardan başışık tutulmuş kamu görevlerine istisnai memurluklar denilmektedir.

Ülkemizin işgücü piyasasında işsizlik, kayıt dışı istihdam, güç ve kötü çalışma şartları, iş mevzuatına aykırı uygulamalar, düşük ücret gibi çok çeşitli sorunların yaşanması nedeniyle, hukuki ve sosyal bir statü olarak devlet memurluğu gözde konumunu sürdürmektedir.

1999 yılından beri uygulanan ve giderek geliştirilen, kamu hizmetlerine merkezi seçme sınavı ile eleman alımı, kamu görevlisi atamalarında nesneliliği büyük ölçüde sağlamıştır. Devlet memuru olmak isteyenler, merkezi memur sınavına yönelik yayınlara çalışarak, hatta dershanelere giderek ciddi bir şekilde sınava hazırlanmaktadır. Artan talep ve atama yapılacak kadroların sınırlı olması karşısında, atanabilmek için gerekli puan seviyesi de yükselmiştir. Bu ortamda istisnai memuriyet, kamu görevi taliplilerinin dikkatini çekmiştir. Zorlu bir seçme sınavı sonucuna bakılmayan, genel nitelikler dışında bir şart öngörülme-yen bu kadrolar, Devlet memurluğu statüsü kazanmada oldukça kolay bir yol olarak görülmeye başlanmıştır.

Devletin temel organlarından Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ayrı ve özel konumundan dolayı her

* TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı.
E-posta: habipkocaman@tbmm.gov.tr

yönüyle toplumun ilgisini çekerken, tümü istisnai memuriyet olan kadroları da dikkatlerden kaçmamaktadır.

Kabaca sınavsız ve şartsız açıktan atanabilecek kadrolar olarak kamuoyunda bilinen istisnai memuriyetin kapsamı, genel memuriyetten farklı yönleri pek bilinmemektedir. Yazıda istisnai memuriyetin tüm bu yönleri memur hukukumuzdaki tarihi gelişimi içerisinde ele alınmaya çalışılacaktır. TBMM'deki insan kaynakları yönetimine de bu çerçevede göz atılmak istenmiştir.

2. Memur Kanunlarında İstisnai Memuriyet

İstisnai memuriyet kavramı ile ilk kez, 1929'da çıkarılan 1452 sayılı Memur Kanununda karşılaşılmaktadır.¹ Kanunun 7. maddesi, kamu görevi için öngörülen şart ve sınırlamalarla bağlı olunmaksızın atanabilecek görevleri “umumi müfettişlik, valilik, elçilik, Riyaseticumhur Dairesi memurini, hukuk müşavirleri, kalemi mahsus müdürlükleri ve mütercimler” olarak saymış ve adını koymadan istisnai memuriyet uygulamasını başlatmıştır. Daha sonradan istisnai memuriyet olarak adlandırılacak bu kadrolar içerisinde Meclis kadroları bulunmamaktadır. Kanun Bakanlar Kuruluna, uygulamada geniş biçimde kullanılabilir bir yetki de vermiştir. Buna göre, olağanüstü içerikli siyasi nedenlerle ya da idari zorunluluklar ya da meslek uzmanlıkları nedeniyle Kanunun derece sistemindeki (B) ve (C) serisi her dereceye Bakanlar Kurulu kararıyla, şartlarla bağlı kalınsızın atama yapılabilir.

Memur hukukumuzun kilometre taşlarından birini oluşturan 1939 tarihli ve 3656 sayılı Memur Kanununun² 6. maddesi, önceki kanundaki görevleri korumuş, ancak Bakanlar Kuruluna geniş yetki tanıyan hükme yer vermemiştir.

1960 ara döneminde çıkarılan 231 sayılı Kanunun 4. maddesiyle, Parlamento memurlukları da kapsama alınmıştır. Aslında bu tarihe kadar Parlamento idari teşkilatı personeli, kuruluş kanunlarındaki dayanaklarla genel kamu personel rejiminin az çok dışına çıkmış bulunuyordu. Böylelikle, var olan ayrık durum Memur Kanununa da yansıtılmış oldu.

Uzun beklentilerin ve hazırlık çalışmalarının sonucunda 14.7.1965 tarihinde kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)³, kamu personel düzenini kurarak geçirdiği onca değişikliğe karşın ilke ve kurallarıyla günümüzde

¹ TBMM Kavanin Mecmuası, C. 7, s. 549.

² TBMM Kavanin Mecmuası, C. 20, s. 718.

³ TBMM Kanunlar Dergisi, C. 48, s. 733.

de yürürlüğünü sürdürmektedir. DMK, genel memurluklardan ayrı tutulan statünün adını koymuş, “Atanma” bölümünde “İstisnai memuriyet” başlıklı 59. maddede sayılan kadrolara Kanunun atama, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabileceğini öngörmüştür. Statüye ilişkin diğer hususlar “İstisnai memurluklara atanmalar” başlıklı 60, “İstisnai memurluklara atanarlara bu Kanunun uygulanacak hükümleri” başlıklı 61, şu an mülga “İstisnai memurluklarda derece yükselmeleri ve kademe ilerlemeleri” başlıklı 70 ve “İstisnai memurluklardan ayrılanların durumu” başlıklı 163. maddelerde düzenlenmiştir.

2.1. İstisnai Memuriyet Kadroları

DMK'nın 59. maddesinin gerekçesinde, önceki kanuna göre istisnai memuriyet kadrolarının daratıldığı, zorlama yoluyla normal bir meslek sınıfının ayrıcalıklı statüye sokulmamasına özen gösterildiği açıklanmaktadır.⁴ Ancak, istisnai memuriyet kadroları sıkça değişikliğe uğramış, çoğunlukla yeni eklemeler yapılmıştır.

Maddenin ilk biçiminde Cumhurbaşkanlığı Dairesi memurlukları, Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi, Başbakanlık, Bakanlıklar özel kalem müdürlükleri, valilikler, büyükelçilikler, elçilikler, daimi temsilcilikler, Diyanet İşleri Müşavere Heyeti üyelikleri, Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) kadroları istisnai memuriyet kapsamında sayılmıştır.

Maddenin yazılış biçiminden Parlatentonun tüm memurluklarının değil, yalnızca özel kalem müdürlüklerinin istisnai memuriyet olması sonucu çıkmaktadır. Gerçekten de Kanun Tasarısının Cumhuriyet Senatosundaki görüşmelerinde Kayseri Senatörü Hüseyin KALPAKLIOĞLU, maddenin genel bir anlatım içinde kaleme alındığını, somut olarak kapsamın belirlenmediğini, uzmanlık isteyen belli görevler için ayrıcalıklı statü oluşturulmasının uygun olduğunu, ancak birkaç kurumun tüm personelinin istisnai memuriyet kapsamında sayılmasının doğru olmayacağını şu şekilde ifade etmiştir:

“Muhterem arkadaşlarım, eğer şu 59. maddeden maksut, buraların ihtisas erbabı memurlar tarafından çalıştırıldığı ve bunların sıra memurları olmaması hasebiyle hususi tayin ve hususi ücrete tabi tutulması ise biraz itiraf edeyim ki, ben şey karşılıyorum, arz edeyim.

Muhterem arkadaşlarım, şurada, 59. madde o kadar umumi bir tabir içinde kaleme alınmıştır ki, imtiyazlı bir sınıfı getirmişiz ve bu memuriyetlere

⁴ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D. 1, C. 42, B. 129, 16.6.1965, S.Sayı 977, s. 19.

koymuşuz. Eğer gaye bu müesseselerde bir kısım memuriyetlerin, bu madde içinde, çalıştırılması, terfi ettirilmesi ise ben bu madde ile beraberim. Ama, bir kısım memurlar değil de, alelittlak, şu Parlamentoda çalışan bütün memurları ise; ki, madde mutlak ayırmıyor, muayyen bir kıstas içinde bu dairelerde çalışan kişiler hariç demiyor, hepsini bir getiriyor. Şu kapıdan içeriye gelen veya Riyaseticumhur Köşkünden içeriye giren insanlara muazzam bir hususiyet tanıyor. Madde mutlak. Onun için istirham ediyorum, buraların hususiyetine rağmen buralarda ilk mektep mezunları, lise mezunları olarak çalışanlar bu kadroların %80 ini teşkil eder. Peki, bu dairede çalışıyor diye burada bir orta mektep diploması ile çalışan memurlarla, Devlet Personel Dairesinin bizzat kendi içinde çalışan orta mektep diplomasını haiz memurlarla arasında ne fark var? Ama kasıt, maksut şurada çalışan stenograf arkadaşlara alelade Devlet dairesinde çalışan zabıt katipleri gibi değildir. Ama siz getiriniz odacıları, teşrifat memurlarını, komisyonlarda çalışan memurları ve sonra bunlara bir hususiyet atfediniz, Mecliste çalışıyorlar diye. Bu, bunlara bir kayırma, bir imtiyaz, bir imkan veriliyor gibi anlaşılıyor.”

Konuşma üzerine oturumu yöneten Başkan, Hükümet temsilcisine yönelerek aldığı doğrulama ile yalnızca Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı personeli için kapsamın genel olduğunu açıklamıştır.⁵

31.7.1970 tarihli ve 1327 sayılı DMK değişikliğinde, 59. maddedeki “Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi” ibaresinden sonra “memurluklarına” kelimesi eklenmiştir. Böylelikle yazımdan kaynaklanan belirsizlik giderilmiştir.

59. maddeye ilişkin DMK değişiklikleri ve bu değişikliklerde istisnai memuriyet kadrolarındaki değişim aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

59. maddenin tamamının yeniden yazıldığı 15.5.1975 tarihli ve 1897 sayılı DMK değişikliğinin Plan ve Bütçe Komisyonu raporunda, Kanuna temel oluşturan kanun hükmünde kararname (KHK) metninden amacı aşan bazı memurlukların çıkarıldığı belirtilmektedir. Rapora, karşı oy görüşünü ekleyen bir Komisyon üyesi, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) Genel Müdürünün ve yardımcısının istisnai memuriyet kapsamından çıkarılmış olmasını eleştirmektedir.⁶

KHK metninde yer alan, belli unvanlar için sayısal sınırlama getiren fıkra Plan ve Bütçe Komisyonunca çıkarılmış, Genel Kurul görüşmelerinde Kayseri Milletvekili Tufan Doğan AVŞARGİL, suiistimallerin yapılmaması, yararlı görülen kişilerin atanması amacıyla ve getirilen düzenlemenin kötüye kullanılmaması için müşavir unvanlı kadrolara öngörülen sayı sınırlamasının

⁵ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, C. 18, B. 114, 9.7.1965, s. 284.

⁶ TBMM Tutanak Dergisi, D. 4, C. 11, B. 52, S. Sayısı 155, s. 3.

İstisnai Memuriyet Kadrolarındaki Değişim			
Değişiklik Yapan Kanun/KHK		Yapılan Değişiklik	İstisnai Memuriyet Unvanı
Numara	Tarih		
KHK 12 (Md 1)	30.5.1974	Ekleme	Başbakanlık müşavirlikleri, bakanlıklar özel müşavirlikleri, Başbakanlık ve bakanlıklar özel kalem büro memurlukları, bakanlıklar basın ve halkla ilişkiler müşavirlikleri, Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Genel Sekreterliği müşavirlikleri ve hukuk müşavirliği ile Genel Sekreter Sekreterliği, Dışişleri Bakanlığı hukuk müşavirlikleri ile Devlet Konservatuarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçıları
1897 (Md 1)	15.5.1975	Çıkarma Ekleme	Bakanlık özel müşavirlikleri, Başbakanlık ve bakanlıklar özel kalem büro memurlukları, Bakanlık müşavirlikleri, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri bünyesinde görevlendirilecek sendika uzmanlıkları,
KHK 243 (Md 8)	29.11.1984	Ekleme	Başbakan müşavirlikleri, Başbakanlık Basın Müşavirliği, Bakanlar Kurulu Sekreterliği, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında veya "kadro açıklamalar" bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerleri
KHK (Md 14)	18.5.1987	Ekleme	Başbakan Başmüşaviri
KHK 310 (Md 1)	14.1.1988	Ekleme	Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TOKİ) Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (Uzman)
KHK 368 (Md 7)	12.5.1989	Ekleme	Başbakanlık merkez ve bağlı kuruluşlarının müsteşarları (MİT hariç)
KHK 310 (Md 12) 3704 (Md 3)	30.10.1989 20.3.1991	Dönüşüm	"Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı" "Savunma Sanayii Müsteşarlığı" olarak, "Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı" ibaresi, "Savunma Sanayii Müsteşarı" olarak, "Başkanlık" ibaresi "Müsteşarlık" olarak.
KHK 402 (Md 1)	25.1.1990	Ekleme	Başbakanlık merkez ve bağlı kuruluşlarının müsteşar yardımcıları
KHK 475 (Md 11)	27.12.1991	Çıkarma	Başbakanlık merkez ve bağlı kuruluşlarının müsteşarları (MİT hariç) ve müsteşar yardımcıları
KHK 608 (Md 5) 4644	24.11.1994	Ekleme	Özelleştirme İdaresi Başkanlığının Başkan, Başkan Yardımcısı, Başbakanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
KHK 608 (Md 5) 4644	2.8.2000	Ekleme	Olimpiyat şampiyonluğu veya olimpik spor dallarından birinde büyükler kategorisinde birden fazla Dünya şampiyonluğu kazananlar arasından atanacak spor müşavirleri
5345 (Md 34)	5.5.2005	Ekleme	Gelir İdaresi Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
5429 (Md 57)	10.11.2005	Ekleme	Türkiye İstatistik Kurumu Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

yeniden konulması gerektiğini öne sürmüştür. Bu görüşlerini dile getirirken verdiği örnek, yeni mezun bir kişinin dördüncü derece aylıkla Senato'da göreve başlatılmasıdır.⁷

59. maddenin mevcut yazımında Savunma Sanayii Müsteşarlığı sorunlu gözükmektedir. İdare, Başkanlıktan Müsteşarlığa dönüşürken maddede yalnızca ibare değişikliğiyle kuruluşun adı değiştirmiştir. Müsteşarlıktan sonra “ile” bağlacıyla TOKİ Başkanlığı gelmekte, iki kuruluşun belli unvanlı kadroları birlikte sayılmaktadır. Aslında sayılan kadrolar TOKİ'ye uygun kadrolardır. Müsteşarlık ve Başkanlık şeklinde iki ayrı şekilde teşkilatlanmış kuruluşun ortak kadroları gibi sıralanan kadrolardan Başkan ve Başkan Yardımcısı kadroları Müsteşarlıkta bulunmamaktadır. Bu durumda Savunma Sanayii Müsteşarı ve yardımcılarının istisnai memuriyet dışında kaldığı söylenebilecektir.

Görüldüğü üzere istisnai memuriyet kadroları unvan ya da görevlere göre belli edilirken, kimi kurumların tüm kadroları, (TBMM Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, MİT Müsteşarlığı) istisnai memuriyet kabul edilmiş, çoğu kurumun ise belli görevleri bu kapsama alınmıştır. Bu arada 59. madde dışında da istisnai bir görev gösterilmiştir. 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun “Personelin özlük hakları” başlıklı 50. maddesinde, yabancı dil yayınları mütercim spikerleri hakkında DMK'ya atıfla istisnai memuriyet hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir.

2.2. İstisnai Memuriyete Atanma

İstisnai memuriyet kadrolarına DMK'nın atama, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın atama yapılabilecektir. Meslek olarak düzenlenen Devlet memurluğunda, kurulan sistem içine istisna olarak yerleştirilen bu görevlere atamada hiç bir koşulun aranmaması beklenemezdi. Nitekim, DMK'nın “İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar” başlıklı 60. maddesi, istisnai memurluklara atama şartlarını belirlemiştir. Maddenin ilk biçiminde istisnai Devlet memurluklarına hangi kaynaklardan nasıl atama yapılacağı gösterilirken, atanılacak kadronun belirli bir sınıfın derecelerinden birinde bulunup bulunmamasına göre bir kısım şartlar ve farklı atanma biçimleri öngörülmekteydi. Ancak, 31.7.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, bu Kanuna tabi olan ya da olmayan kimselerin, yani memur olan ya da olmayan kişilerin 48. maddedeki kamu görevine girişte

⁷ TBMM Tutanak Dergisi, D. 4, C. 11, B. 52, 18.3.1975, s. 613.

aranan genel şartları taşımaları halinde istisnai memuriyet kadrolarına atanabileceği belirtilerek diğer şartlar ve farklı biçimler kaldırılmıştır.

23.12.1972 tarihli ve 2 sayılı KHK'nin 2. maddesi ile değiştirilen maddeden, aslında herkes anlamına gelen “bu Kanuna tabi olan ya da olmayan” ibaresi çıkarılmış, kamu görevine giriş genel şartlarını taşımanın yeterli olacağı, ancak kuruluş kanunlarındaki özel hükümlerin saklı olduğu vurgulanmıştır.

Buna göre istisnai memuriyet kadrolarına, halen ya da daha önce Devlet memurluğunda bulunanlar atanabileceği gibi, bu kadrolara atanmak yoluyla ilk kez Devlet memurluğuna başlayabilmek de mümkündür. İstisnai kadrolarda Devlet memurluğuna ilk kez başlayacaklarda, sınav şartı ile hizmet süresi aranmayacaktır. Ancak, özel kanun ya da yönetmeliklerde bu kadrolara atanabilmek için belli şartların öngörülmüş olması durumunda ilgililerde bu nitelikler aranacaktır.

İstisnai memurluklar arasında bulunan iki görev türü için 60. madde özel hüküm de öngörmüştür. Devlet sanatçıları arasında aranacak niteliklerin bir yönetmelikle belirleneceği, Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğine atanabilmek için ise bir yabancı dili çok iyi bilmek ve özel yönetmeliğinde belirtilecek diğer nitelikleri taşımak gerektiği vurgulanmıştır.

Bütçe Kanunlarında kadro kullanım ilke ve sınırlamaları düzenlenirken istisnai memuriyet kapsamındaki kadrolara yapılacak atamalarla ilgili hükümlere de yer verilerek izne bağlanmaktadır. Örneklendirmek gerekirse, 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun “Kadroların kullanımına ilişkin hususlar” başlıklı 23. maddesinin (4) numaralı fıkrası, istisnai memuriyetlere yapılacak açıktan atamalar için Devlet Personel Başkanlığından izin alınmasını zorunlu tutmuştur.

2.3. İstisnai Memuriyete Uygulanacak Hükümler

DMK'nın “İstisnai memurluklara atanarlara bu Kanunun uygulanacak hükümleri” başlığını taşıyan 61. maddesinin ilk halinde Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi hükümleri dışında kalan hükümlerinin istisnai memurluklara uygulanacağı belirtilmekteydi. 59. maddede yer alan, belirtilen kadrolara Kanunun atama, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın atama yapılacağına ilişkin hükmün tekrarı niteliğindeki düzenleme 31.7.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunla değiştirilerek, istisnai memuriyete atanarlara, kadronun derece

aylığının ilk kademesini kazanılmış hak olarak elde ettikleri andan itibaren kademe ve derece hükümlerine tabi olacağını öngörmüştür. Dolayısıyla, istisnai kadrolara atananların kazanılmış hak aylıklarına esas derece ve kademelerinin, göreve başlamaları ile birlikte hizmet süreleri, eğitim ve askerlik durumları yönünden belirlenmesi, istisnai görevlerde buldukları süre içerisinde herhangi bir onaya gerek kalmaksızın, her yıl bir kademe ve her üç yıl bir derece verilmek yoluyla yasal olarak ilerleyebilecekleri derece ve kademeye kadar yükseltilmesi ve üst öğrenimi bitirmeleri durumunda ise haklarında intibak hükümlerinin uygulanması hükme bağlanmıştır.

12 sayılı KHK ve KHK'yı aynen kabul eden 1897 sayılı Kanun bu maddeyi yeniden yazmış, ancak esaslı bir değişiklik getirmemiş, belli unvanlı istisnai memuriyetlerde kademe ilerlemesi konusunda özel bir düzenleme yapmıştır. Başbakanlık ve bakanlıklar özel kalem müdürlüklerine, valiliklere, büyükelçiliklere, elçiliklere ve daimi temsilciliklere atananların atandıkları kadrolarda geçirdikleri süreler, ilgililer için kazanılmış hak sayılmamak şartıyla kademe ilerlemesi ve derece yükselmesinde değerlendirilecek ve üst derecelere atanmada dikkate alınacaktır. Bu düzenleme ile belli unvanlı istisnai memurlukların ilerlemeleri ile ilgili ayrı bir hüküm gereksinimi duyulduğu anlaşılmaktadır.

İstisnai memurluklara alınacaklarda DMK'nın atamaya ilişkin hükümleri uygulanmayacağı için asil memur olmada gereken, adaylık devresi içerisinde başarılı olma ya da olumlu sicil alma koşulu aranmayacaktır. İstisnai kadrolara atanma ile birlikte ilgililer asil memur statüsünde değerlendirilmekte ve başka kadrolara geçmeleri halinde de adaylık hükümlerine tabi tutulmamaktadırlar. Danıştay'ın 1998 yılında verdiği bir kararda⁸, istisnai memuriyete atananlara DMK'nın aday memurlara ilişkin hükümlerinin uygulanamayacağı açıkça belirtilmiştir.

İstisnai memurlar, atandıkları kadronun aylığını alırlar ve o kadro için sağlanan diğer haklardan yararlanırlar. Ancak, başka kadrolara atanmaları durumunda istisnai memuriyet kadroları kendileri için kazanılmış hak oluşturmaz. Ayrıca, istisnai memurluklar emeklilik aylığının hesabında kazanılmış hak sayılmaz ve bu kadrolarda bulunanların emeklilik kıdemleri görev yaptıkları sürece yürümei sürdürür.

Öte yandan, sicil ve disiplin uygulamaları açısından istisnai memurlar hakkında farklı düzenlemeler söz konusu değildir.

⁸ Danıştay Kararı için bkz., E.1995/8281, K.1998/348, 16.2.1998.

31.7.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan “İstisnai memurluklarda derece yükselmeleri ve kademe ilerlemeleri” başlıklı 70. maddede, istisnai memurluklara atananların derece yükselmeleri ve kademe ilerlemeleri atanmalarından önceki durumlarına göre farklılaştırılmıştı. Sınıfının bir alt derecesinden gelerek bu memurluklara atananlar sınıflarının tüzüğünde belirtilen ilkelere göre ilerlemeyi ve yükselmeyi sürdürürlerdi. Başka yollardan gelenler için tek bir derece ve kademe tanınmıştı. Bunlara bu görevlerde buldukları sürece kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi hakkı tanınmamıştı. Bu düşünce, istisnai memuriyetlere gelenlere oldukça yüksek aylık verilmesi ve kendilerinin o kadroya hiçbir kayda bağlı olmaksızın getirilmiş bulunmalarından ileri gelmekteydi.⁹

2.4. İstisnai Memuriyetten Ayrılma

İstisnai memurluklarda bulunanların görevlerinin sona ermesi durumunda ne gibi sonuçlarla karşılaşacakları da DMK’da düzenlenmiştir. Bununla ilgili “İstisnai memurluklardan ayrılanların durumu” başlığını taşıyan 163. maddenin ilk biçiminde, istisnai memurluk statüsündeki görevinden ayrılanların durumu atamalarındaki koşut olarak üç farklı biçimde düzenlenmişti. DMK’ya bağlı değilken istisnai memuriyet kadrosuna atananların görevleri sona erince hiçbir hak öne süremeyecekleri, DMK’ya bağlı olanlar arasında da başka bir sınıftan atanmış olanların eski görevlerine geri dönecekleri, ancak görevlerini bıraktıkları derece ve kademededen sürdürecekleri öngörülmekteydi.

Maddenin gerekçesinde bu düzenlemenin amacının istisnai memurluğu çok çekici duruma getirmemek ve genel olarak benimsenen meslek ilkelerini zedelememek kaygısından hareketle, bu tür görevlere istekli olanların görev sırasındaki türlü olanaklara karşılık, ayrılıştaki haklar bakımından meslek memurluklarına oranla daha elverişsiz durumda bulunacaklarını bilmeleri, olumsuz sonuçlarla karşılaşmayı göze almalarını sağlamak olarak açıklanmaktadır. Böylece hem bu yöntemin sık sık ve kötü bir biçimde kullanılması önlenecek hem Devlet memurluğu mesleğinin ölçülü ve kademeli temposuna girmiş olanların istisnalardaki çekiciliğe kendilerini kaptırmadan şevkle istikrarlı çalışmaları sağlanacaktır.¹⁰

Bu madde de 31.7.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunla değişikliğe uğramıştır. Buna göre DMK’ya tabi olanlar önceki sınıflarındaki görevine geri dönerken,

⁹ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D. 1, C. 42, B.129, 16.6.1965, S. Sayısı 977, s. 21.

¹⁰ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D. 1, C. 42, B.129, 16.6.1965, S. Sayısı 977, ss. 36-37.

istisnai memuriyette geçirdikleri süre kademe ve derecelerinin belirlenmesinde dikkate alınacaktır. Üstelik durumları uygunsa başka bir sınıfa da geçebileceklerdir. DMK'ya tabi olmayanlar ise DMK'ya tabi kurumlarda görev talep edebilecek, istisnai memuriyette geçirdikleri süreler atanacakları derecenin belirlenmesinde dikkate alınacaktır.

DMK'nın memurların bir kurumdan diğerine nakillerini düzenleyen 74. ve memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesini düzenleyen 76. maddelerindeki hükümler çerçevesinde, istisnai memuriyet kadrolarında bulunanlar, 657 sayılı Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakati ile görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle buldukları kadro derecelerine eşit veya 68. maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde veya başka yerlerdeki, buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibarıyla girebilecekleri sınıftan, diğer bir kadroya naklen atanabileceklerdir.

2.5. İstisnai Memuriyette Yaşanan Sorunlar

DMK'nın istisnai memuriyetle ilgili maddelerinde sonradan yapılan değişiklikler, 59. maddenin gerekçesinde belirtilen, kurulan statünün genel görünüşü ile atamada kolaylık sağlamasına karşılık garantisiz olduğu, sistem içerisinde teşvik edilecek bir yöntem olarak ortaya çıkmasının istenmediği¹¹ şeklindeki yaklaşımları boşa çıkarmıştır.

Devlet memurlukları arasında çeşitli avantajlara sahip olan istisnai memuriyet kadroları, unvan ve kadro sayısı açısından zaman içerisinde büyük artış göstermeleri nedeniyle amacından uzaklaşmış ve genellikle kolay iş sağlama yolu olarak kullanılan bir kurum biçiminde karşımıza çıkmıştır.

Suiistimale açık istisnai memuriyet kadrolarına çok kısa aralıklarla atama yapıldığı, atanmaların görevlerinde uzun süre kalmadan başka kurumlara nakil oldukları iddiaları öne sürülmektedir. Uygulamada “doldur boşalt” olarak adlandırılan bu açığın bir an önce giderilmesi gerekmektedir.¹²

Bu konudaki bir Sayıştay Genel Kurul Kararı dikkat çekicidir. Sayıştay Genel Kurulunun 5119/1 numaralı ve 04.04.2005 tarihli kararı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Merkez Saymanlığı 2002 yılı hesabının merkezde incelenmesi sırasında, istisnai memuriyet kadrosuna atanmaların, Kamu Personeli

¹¹ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D. 1, C. 42, B.129, 16.6.1965, S.Sayı 977, s. 19.

¹² <http://www.yenisafak.com.tr/ekonomi/?t=24.01.2007&q=1&c=21&i=14140&%C4%B0stisnai/memuriyet>

Seçme Sınavına katılmadıkları halde, bu atamadan bir süre sonra sınavla girilebilecek memur kadrolarına atandıklarının tespit edilmesi üzerine, söz konusu Kanun hükmünün uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte görüldüğünden bahisle, istisnai memuriyet kadrolarına atanmaların, bu atamadan bir müddet sonra, Devlet memurluğu alımı için açılmış bulunan sınavlara girmeden diğer memur kadrolarına naklen atama uygulamasının genellik arz edip etmediği yönünden detaylı bir şekilde araştırılarak TBMM'ye sunulması gerektiğine karar verilmiştir. Araştırma henüz sonuçlandırılmamıştır.¹³

Siyasi karar alma veya uygulama makamlarıyla birebir, doğrudan çalışanlar için atamada ayrıcalıklı statü oluşturulması uygun olmakla birlikte, birkaç kurumun tüm personelinin istisnai memuriyet kapsamında sayılması isabetli görülmemektedir. İstisnai memuriyet kadroları daraltılmalı, zorunluluklar benimsenirken zorlama yoluyla genel ya da yardımcı hizmetleri yerine getirenlerin ayrıcalıklı statüye sokulmamasına özen gösterilmelidir. Kurumlar tümüyle bu kapsama alınmamalı, sınırlı unvan, hizmet sınıfı ya da birimlerdeki görevler için istisnai statü tanınmalıdır.

3. TBMM'de İstisnai Memuriyet

Parlamento personeli aslında, diğer kamu çalışanlarıyla aynı hukuki konumdadır. Ancak kimi konularda, kuruluş kanunundaki özel hükümlerle ya da kamu personel hukukunun temel Kanunu olan DMK'daki ayrıksı hükümlerle farklı birtakım düzenlemelere tabi tutulmuşlardır.

Parlamento idari teşkilatının personel politikasına tarihi gelişimi içerisinde bakmak faydalı olacaktır. İlk başlarda Parlamentonun idari teşkilatlanmasının ve buna bağlı olarak insan kaynaklarının içtüzüklerde kurallara bağlandığı; içtüzüklerde, hizmete almadan özlük haklarına kadar personele ilişkin hükümlerin ayrıntılı olarak yer aldığı görülmektedir.

3.1. İçtüzüklerde Personel Düzenlemeleri

İki parçalı Osmanlı Parlamantosunda Meclisi Ayan Dahili Nizamnamesi, Meclisin iç hizmetlerini yasama hizmetleri ve idari hizmetler olmak üzere ikiye ayırmış, bu hizmetlerin yapılış biçimi, hizmetlere memur olanların görev ve

¹³ <http://www.sayistay.gov.tr/karar/SGKK/Sgkk2.asp>

yetkileri, atama şartları ve ilerlemeleri ile sorumluluklarının Başkanlık Divanınca özel bir talimat (talimat-ı mahsus) ile belirleneceğini öngörmüştür.¹⁴

Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilisinin 190. ve son maddesi, Başkanlık Divanına, iç yönetim, Meclis memur ve hizmetlilerinin görevleri ve işe alınmaları, atanmaları, ilerleme şartları ve işten çıkarılmalarına ilişkin kuralları belirlemek amacıyla bir "İçyönetim Tüzüğü (Meclisi Mebusan İdarei Dahili Nizamnamesi)" çıkarma görevi vermiştir.¹⁵ Böylece parlamento hukukumuzda bir yasama meclisinin kendi içtüzüğünden kaynaklanan bir nedenle idari hizmetleriyle ilgili ayrı bir içtüzük çıkarmasına ilk ve son kez tanık olunacaktır.

İçyönetim Tüzüğü'nün üçüncü bölümü atamalar, ilerleme ve görevden alma ilke ve yöntemlerini düzenleyen kurallara ayrılmıştır. Buna göre Meclis'te bir memurluğa atanabilmek için Devlet hizmetine giriş şartlarını taşımanın yanı sıra adayın bir yabancı dil bilmesi ve yüksek öğrenimini tamamlamış olması gerekmektedir. Hademe ve odacılığa atanabilmek için ise Devlet hizmetine giriş için konulmuş genel şartlarla birlikte mutlaka okuryazar ve otuz beş yaşını geçmemiş olmak gerekmektedir. Görevlere birden fazla talip çıkması halinde yarışma sınavı yapılacaktır.¹⁶ İçyönetim Tüzüğü'nün, Meclis memurluğu için yükseköğrenim ve yabancı dil şartı araması, sınav öngörmesi, Meclis çalışanlarının niteliklerine verilen önemi göstermektedir.

1 Eylül 1973 tarihine, yani bugünkü İçtüzüğü'nün kabul edildiği tarihe kadar yürürlükte kalan, Cumhuriyet döneminde yapılan ilk İçtüzük olan 12 Mayıs 1927 tarihli Dahili Nizamnamenin 22. bölümü Meclisin iç hizmetlerine ayrılmıştır. Bu bölümde idari teşkilatın hangi birimlerden oluştuğu gösterildikten sonra 221. madde Başkanlık Divanı tarafından düzenlenecek TBMM Dahili İdaresi Talimatnamesinin, görüşme tutanaklarının düzenlenmesine, iç yönetim ile Meclis memur ve müstahdemlerinin görevlerine ve atama ve görevden alma yöntemlerine yönelik kuralları belirleyeceğini öngörmüştür. Bu hüküm doğrultusunda yürütülen çalışmalar talimatname olarak değil, 1934 yılında kanun olarak çıkarılmış, bu tarihten sonra da idari teşkilat ve çalışanlarına ilişkin düzenlemeler kanunlarla yapılmıştır.¹⁷

¹⁴ Şeref İba, Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Ağustos 2001, s. 46.

¹⁵ Şeref İba, a.g.e., s. 35.

¹⁶ Ertuğrul Zekai Ökte, (1983), Yasama Meclislerinde İdari Teşkilatlanmanın Tarihi Gelişimi (1876-1983), TBMM, s. 32.

¹⁷ Ertuğrul Zekai Ökte, a.g.e., s. 35.

3.2. Kuruluş Kanunlarında Personel Düzenlemeleri

3.2.1. 2512 Sayılı Kanun

TBMM'nin destek teşkilatını düzenleyen ilk kanun olan 2512 sayılı ve 14.6.1934 tarihli Büyük Millet Meclisi Memurlarının Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunun¹⁸ atama yöntemine ilişkin 15. maddesine göre, atamalar birimlerin bağımlılık durumuna göre Genel Sekreterin ya da idare amirlerinin önerisi ve Başkanlığın onayıyla yapılabilecektir. Göreve başlayacaklarda aranan şartlara ilişkin 16. maddede, atanacaklarda Memurun Kanununa göre kamu görevlisi olacaklarda aranacak genel şartların yanında, yönetim görevleri için özel şartlar konulmuştur. Diğer memurluklara, lise ve ortaokul öğrenimi görenlerin atanabileceği belirtildikten sonra yüksekokul bitirenlerin ve yabancı dil bilenlerin tercih edileceği, boş kadro sayısının üzerinde aynı nitelikleri taşıyan adayın olması durumunda yarışma sınavı yapılacağı hükme bağlanmıştır.¹⁹

İdari teşkilata ilişkin bu ilk Kanun, 3158 sayılı ve 28.4.1937 tarihli Kanunla değişikliğe uğramıştır.²⁰ İdare amirlerinden oluşan idare heyetinin verdiği kanun teklifinin gerekçesinden Meclis yönetim teşkilatında görev alacak personelde aranacak niteliklerin daha üst düzeye çıkarılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda yüksekokul bitirmeyi gerektiren görevler arasına Kütüphane Müdürünün de eklenmesi, yüksekokul şartının Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri olarak belli edilmesi, Kanunlar Müdürlüğü personelinin aylık derecelerinde değişiklik yapılması önerilmektedir.²¹

Kanun değişikliği önerisini görüşen Bütçe Komisyonu, Kütüphane Müdürünün yüksekokul mezunu olmasını gerekli görmemiş, bitirilmesi öngörülen yüksekokulların Hukuk ve Siyasal Bilgiler olarak sınırlandırılmasını benimsememiştir. Ancak Komisyon, yüksekokul mezunu olma şartı gerektiren görevler arasına Bütçe Komisyonu memurluklarını eklemiş, Kanunlar Müdürlüğü Müdür ve yardımcıları ile memurlarına ve Bütçe Komisyonu Bürosu memurlarına atama için görevin gerektirdiği bilgilere sahip olup olmadıklarının belirlenmesi için sınav şartı getirmiştir.²²

Kanun teklifinin Genel Kuruldaki görüşmelerinde, Bütçe Komisyonunun iş yükünün dönemsel bir yoğunluk taşıdığı, yeni kadro gerektirmediği, yeni kadrolara verilecek aylığın yüksek olduğu, yalnızca iki birimin çalışanlarıyla

¹⁸ TBMM Kavanin Mecmuası, C. 13, s. 796.

¹⁹ TBMM Kavanin Mecmuası, C. 13, s. 797-798.

²⁰ TBMM Kavanin Mecmuası, C. 17, s. 342.

²¹ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 5, C. 16-17, İ. 50, 21.4.1937, S. Sayısı 142, s. 1.

²² TBMM Zabıt Ceridesi, D. 5, C. 16-17, İ. 50, 21.4.1937, S. Sayısı 142, s. 2.

ilgili değişiklik yapılmasının doğru olmadığı biçiminde eleştiriler yapılmıştır. Cevap olarak Bütçe Komisyonunun görevlerinin önemi, uygulamadaki iş yoğunluğunun sürekliliği açıklanmış; özellik isteyen Komisyon görevine yüksek okul mezunlarını çekebilmek için yüksek aylık derecesi öngörüldüğü, üstelik göreve başlangıçta, gösterilen aylığa hak kazanılmayacağı, Barem Kanunu uyarınca kıdeme göre bu aylık derecesine ulaşılacağı belirtilmiş; diğer birimlerdeki memurlarla aylıkları arasında eşitlik olduğu vurgulanmıştır. Açılan kadrolara teşkilat içinden mi, yoksa dışından mı atama yapılacağını soran bir milletvekili teşkilat içinde çalışanların görevde yükselme olanaklarının kısıtlılığını vurgulayıp atamaların olabildiğince içerden yapılması gerektiğini ifade etmiştir.²³ Sonuçta Kanun Teklifi Bütçe Komisyonundan çıktığı biçimiyle yasalaşmıştır.

3.2.2. 3552 Sayılı Kanun

2512 sayılı Kanun, üzerinden uzun bir zaman geçmeden 2.1.1939 tarihli ve 3552 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunun 1. maddesi BMM kadrolarının sayı, unvan ve derece olarak ekli cetvelde yer aldığını, bu kadrolara daha aşağı dereceden aylıkla atama yapılabileceğini belirtmektedir. 2. madde, atama yöntemine ilişkin olup önceki kanunda öngörülen yöntem korunmuştur. 3. madde ataması yapılacaklarda aranan şartları belirlemektedir. Önceki Kanunun değişik biçimindeki şartlar yinelenmiştir. Bütçe Komisyonu isteklilerin başvurularını kolaylaştırmak için boş kadroların basında duyurulacağına yönelik bir hükmü maddeye eklemiştir. BMM memurlarının diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilebileceğine ilişkin düzenleme 4. madde olarak yine bulunmaktadır. Kanunun 8. maddesi Başkanlık Divanının, çalışanların görev ve yetkilerini düzenleyip belirleyeceğine ilişkin kuralı tekrarlamıştır.²⁴

Kanun teklifinin Genel Kuruldaki görüşmelerinde, memurluğa atanacaklarda yeğleme unsuru olan yabancı dil şartı, BMM memurlarının diğer kamu kuruluşlarında çalışabilmeleri ve geniş olarak, boş kadro olmadığı için yükselemeyenlerin aylık dereceleriyle ilgili düzenleme üzerinde çeşitli görüşler açıklanmıştır.²⁵

Meclisin idari teşkilatının ikinci Kanunu olan 3552 sayılı Kanunda değişiklik yapan 28.6.1943 tarihli ve 4448 sayılı Kanuna²⁶ esas teşkil eden, İdare Heyetinin verdiği kanun teklifinin gerekçesinde, Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit

²³ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 5, C. 16-17, İ. 50, 21.4.1937, s. 92-94.

²⁴ TBMM Kavanin Mecmuası, C. 19, s. 87.

²⁵ TBMM, Zabıt Ceridesi, D. 5, C. 27-28-29, İ. 15, 23.12.1938, s. 110,111,112.

²⁶ TBMM Kavanin Mecmuası, C. 25, s. 570.

ve Teadülüne Dair 3656 sayılı Kanuna bağlı (1) sayılı cetvelde BMM teşkilatı memurlarına ilişkin kadrolar ile BMM Kuruluş Kanununa bağlı kadroların çizdiği dar çerçevede içinde, yetişen ve görevinde uzmanlaşan memurların hizmet süreleri ilerledikçe yükselme olanakları olmadığı için diğer kamu kuruluşlarına geçme eğiliminde oldukları vurgulanmaktadır. Deneyimli ve yetişmiş elemanları teşkilatta tutabilmek ve yükseköğrenim görmüş gençleri de örgüte çekebilmek için kadro derecelerinin yükseltilmesi ve ilerleme olanağı sağlanması önerilmektedir. Ayrıca Milli Saraylar biriminin ücretli personelinin aylığa geçirilmesi ve kadro bakımından güçlendirilmesi de önerilmektedir.²⁷

3.2.3. 5509 Sayılı Kanun

3552 sayılı Kuruluş Kanununu yürürlükten kaldıran 9.1.1950 tarihli ve 5509 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurları Teşkilatı Hakkında Kanunun²⁸ geçirdiği yasalama sürecine göz atıldığında, öneriyi yine idare amirlerinin yaptığı görülmektedir. İdareci Üyeler Kurulunun 3552 sayılı Kuruluş Kanununda değişiklik yapılması amacıyla değişik tarihlerde Meclise sundukları iki kanun teklifi Bütçe Komisyonunca birleştirilmiştir.²⁹

Komisyon; diğer kamu kurumlarının kuruluş kanunlarında sürekli değişiklikler yapılmasına karşın Meclisin teşkilatında uzun süredir yenilemeye gidilmediğini, çok dar bir kadro ile çalışıldığını, milletvekili sayısının artması ve komisyonların işlerinin yoğunlaşması ile personelin örnek olacak bir özveri ve dürüstlikle görev yaptığını belirterek, ihtiyaç ve şartların mevcut kanunda bazı değişiklikler yapılmasından daha çok kuruluş kanununun tümüyle ele alınmasını gerektirdiği görüşünü raporuna yansıtmıştır.³⁰ Komisyon bu görüş doğrultusunda yeni bir kuruluş Kanunu önerisi hazırlamış ve Genel Kurula sunmuştur.

Dokuz maddeden oluşan Kanunun 3. maddesi, tüm Meclis memurlarının, bağlı oldukları makamın önerisi ve Başkanlığın onayı ile atanıp yükselebileceklerini öngörmektedir. Kanun Teklifinin Genel Kuruldaki görüşmelerinde teşkilatın yapısal durumundan kaynaklanan çeşitli sorunlar üzerinde durulmuştur. Öneri üzerine söz alan Ankara Milletvekili Emin Halim ERGUN, diğer kamu kurumlarının teşkilatlarını genişletmeleri ve kadrolarını artırmalarına karşın Meclisin eski durumunu korumasının personelin özveriyle çalışması yanında milletvekillerinin de yorulmasına neden olduğunu belirtmektedir. ERGUN ayrıca,

²⁷ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 7, İ. 39, 23.6.1943, S. Sayısı 80, s. 1.

²⁸ TBMM Kavanin Mecmuası, C. 32, s. 383.

²⁹ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 8, B. 25, 4.1.1950, S. Sayısı 109, s. 6.

³⁰ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 8, B. 25, 4.1.1950, S. Sayısı 109, s. 6.

Dilekçe Komisyonuna ve Kanunlar Müdürlüğüne verilen yeni kadrolarla ilgili olarak komisyonların işleyişi, görevleri ve görevlileri ile ilgili görüşlerini açıklamıştır. Bütçe Komisyonunun kendi kadrosunu yetkin biçimde oluşturup diğer komisyonların çalışma şartlarını göz ardı ettiğini ileri sürmüştür. Bütçe Komisyonu çalışanlarının Komisyon Başkanlığına bağlı olması karşısında diğer komisyon kadrolarının ve bu arada parti gruplarına verilen kadroların Kanunlar Müdürlüğüne bağlı olmasını eleştirmiştir. Dilekçe Komisyonunun kadro artışını ve bu kadrolara verilen aylık derecesini yetersiz bulmuştur. Milli Sarayların güvenliğini sağlayan kolluk güçlerinin Meclis kadrosuna alınmasına da karşı çıkmıştır.³¹

Bütçe Komisyonu Sözcüsü Ankara Milletvekili Muammer ERİŞ, cevap niteliğinde yaptığı konuşmasında; mevcut Kanunun üzerinden uzun yıllar geçtiğini, birkaç kez değişmesine karşın yine gelişen gereksinimler doğrultusunda bazı düzenlemelerin yapılması gerektiğini, öneriler gelince de bazı yönleriyle sınırlı kalınmayıp teşkilatın tümüyle ele alınmasının uygun görüldüğünü, BMM'nin övünülecek derecede tasarrufa önem vererek çok dar bir kadro ile çalışmalarını yürüttüğünü söylemiştir. Komisyon çalışanlarının idari bağlılıklarındaki farklılığın İktüzükten kaynaklandığını, İktüzüğün Meclisin hizmetlerini birimler halinde düzenleyen hükümlerine bağlı kalındığını açıklamıştır. Milli Sarayların idari bağlılığının tartışılabilceğini belirttikten sonra, Milli Sarayların güvenliğini sağlayan emniyet personelinin Meclis kadrosuna alınmasını, var olan durumu yasalastırmaktan öte bir şey olmadığını savunmuştur.³²

Sivas Milletvekili G. Fikri TİRKEŞ, Dilekçe Komisyonunun işlevinin öneminden ve işlerinin yoğunluğundan söz ederek Komisyonunda yüksek okul mezunu, özellikle Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri mezunu görevlilerin çalıştırılması gerektiğini öne sürmüştür.³³

Kastamonu Milletvekili Muzaffer AKALIN, Milli Sarayların kolluk görevlilerinin Meclis kadrosuna alınmasıyla idari bağlılığı tartışılan milli sarayların yönetiminin tümüyle Meclise geçeceğini, bunun da yasama ve yürütme ayrılığına, dolayısıyla Anayasaya aykırı olduğunu savunmuştur.³⁴

Görüldüğü üzere Kanunun görüşmeleri Komisyonlarda görevlendirilecekler ve milli sarayların yönetimi üzerinde yoğunlaşmıştır. Dilekçe Komisyonunda yalnızca Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri mezunu raportörlerin çalıştırılabileceğine ilişkin önerge benimsenmemiştir.³⁵

³¹ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 8, B. 25, 4.1.1950, s. 14-16.

³² TBMM Zabıt Ceridesi, D. 8, B. 25, 4.1.1950, s. 16-17.

³³ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 8, B. 25, 4.1.1950, s. 17-18.

³⁴ BMM Zabıt Ceridesi, D. 8, B. 25, 4.1.1950, s. 19.

³⁵ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 8, B. 25, 4.1.1950, s. 23.

Tam 33 yıl yürürlükte kalan 5509 sayılı Kanun yedi kez kadro, atama ve yükselmelerle özlük haklarını kapsayan değişikliklere uğramıştır. Bu değişikliklerden 23.1.1957 tarihli ve 6885 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurları Teşkilatı Hakkındaki 5509 Sayılı Kanuna Ek Kanun”³⁶, Sayıştay personeline verilen tazminat örnek gösterilerek özel öneme sahip ve özveri gerektiren görevleri yürüten belli Meclis görevlilerinin farklı bir ücretlendirmeye tabi tutulması gerektiği öne sürülerek hazırlanmıştır. Bütçe Komisyonu raporunda da belirsiz çalışma saatleri içerisinde, doğrudan parlamenterlere yasama çalışmalarında destek sunan çalışanların yıpratıcı şartları düşünülerek diğer kuruluşlara geçmelerini önlemek bakımından aylıklarının özendirici olması gerektiğini vurgulamıştır. Böylelikle yasama faaliyetleriyle doğrudan doğruya ilgili kadrolarda görev yapan çalışanlara Başkanlık Divanı kararıyla derecelerine göre kanunda belirtilen miktarda tazminat verilmesi benimsenmiştir.³⁷ Genel Kuruldaki görüşmelerde Hakkari Milletvekili Ubeydullah SEVEN, yalnızca yasama ile ilgili görev yapan çalışanlara değil, tüm Meclis personeline bu tazminatın verilmesi gerektiğini savunmuştur.³⁸

3.2.4. Bugünkü Kanun

13.10.1983 tarihli 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu halen yürürlükte olan kuruluş Kanunudur. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği teşkilatının kuruluşunu, görevlerini ve yönetim ilkelerini düzenleyen Kanuna dayanak oluşturan kanun teklifi, Milli Güvenlik Konseyi (MGK) üyesi Deniz Kuvvetleri Komutanı Oramiral Nejat TÜMER’in imzasını taşımaktadır. Önerinin gerekçesinde, yeni Anayasa ile yapısı değiştirilen parlamentonun tek meclisli olması, kuruluş kanununun bir çok değişikliğe uğramış olması, bütçe kanunları ile kadroları sürekli değiştirilen idari teşkilatın sıradüzeninin bozulması karşısında, tüm kamu kurumlarının yeniden yapılanmaya gittikleri de göz önüne alınarak, örgüt kanununun yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir.³⁹

Danışma Meclisi Bütçe-Plan Komisyonu öneriyi karara bağlarken geniş değişiklikler yapmıştır. Komisyon önerinin başlığını, atama, kadrolar, özlük hakları, kolluk ve çeşitli statülerdeki personel ile ilgili hükümlerini yeniden düzenlemiştir.

³⁶ TBMM Kanunlar Dergisi, C. 39, s. 1321.

³⁷ TBMM Zabıt Ceridesi, C. 16, D. 10, İ. 28, 21.1.1957, S.Sayı 310, s. 1,2.

³⁸ TBMM Zabıt Ceridesi, D. 10, C. 16, İ. 28, 21.1.1957, s. 170,171.

³⁹ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 22, B. 170, 5.1.1983, S. Sayısı 582, s. 1.

Yasanın Danışma Meclisindeki görüşmelerinde, Bütçe Komisyonu Sözcüsü Cahit TUTUM, düzenlemeler üzerinde açıklayıcı bilgiler vermiştir. Meclis yönetim teşkilatına ilişkin mevzuatı belirten TUTUM, sonrasında teşkilatın yapısı, birimler, kadro sayısı, kadro dereceleri ve özlük hakları konularında bilgilendirmelerde bulunmuştur. Ardından Komisyonun öneri üzerinde gerçekleştirdiği değişiklikleri açıklamıştır.⁴⁰

Öneri üzerinde görüşlerini açıklayan Kazım ÖZTÜRK, parlamenterlerin etkin ve verimli çalışabilmeleri için teknik yeterlilik, örgüt ve kamu görevlisi yardımının önemini vurgulamıştır. Meclis çalışanlarının özlük haklarında özendirici uygulamaların olması gerektiğini belirten ÖZTÜRK, görüşülen kuruluş kanununun yasama desteği sağlayacak personel sorununu çözmeyeceğini iddia etmiştir.

Bütçe-Plan Komisyonunca karara bağlanan ve Danışma Meclisinde görüşerek kabul edilen metinde MGK Komisyonu büyük ölçüde öneriye geri dönmüş, yapılan değişikliklerden çok azını benimsemiştir. Bunlardan en önemlisi kariyer meslek sınıfının oluşturulmasına yönelik düzenlemedir.⁴¹

Önerinin MGK'daki görüşmeleri, MGK Başkanı Kenan EVREN'in içerik ve konudan daha çok biçimsel olarak takıldığı noktaları belirtmesi, bu noktaları koordinatör Tümgeneral M. Suat EREN'in, MGK Genel Sekreteri ile Yasama Sekreterinin, ihtisas komisyonunu temsil eden üyenin ve öneriyi hazırlayan üyenin açıklamaları biçiminde geçmiştir. Önerinin görüşülüp yasalastırılmasının ardından EVREN, Parlamentonun kendi kendini bağlamamak için Teşkilat Kanununu çıkarmak istemediğini, koordinatör general de idari teşkilatın çok kurcalanmış, yönünü şaşırması bir teşkilat, sesini çıkaramayan bir kuruluş olduğunu söylemiştir.⁴²

3.2.4.1. Bugünkü Kuruluş Kanununda İstisnai Memuriyet

Kuruluş Kanunu önerisinin Meclis personelinin DMK'ya bağlı olacağına ilişkin hükmü, Komisyonca istisnai memuriyet statüsünün sürdürülmesi yönünde değiştirilmiş, ayrıca yasama hizmetlerinin yürütülmesine doğrudan idari destek hizmeti verecek kariyer meslek grubu oluşturmak üzere raportör ve stenograflarla ilgili özel düzenlemeye gidilmiştir. Böylece "Personel hükümleri" başlıklı 4. maddede, ekli cetvelde yer alan kadrolara DMK'nın istisnai memurluklarla ilgili

⁴⁰ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 22, B. 170, 5.10.1983, s. 197,198,199.

⁴¹ MGK Tutanak Dergisi, C. 10, B. 172, 13.10.1983, S. Sayısı 689, s. 5.

⁴² MGK Tutanak Dergisi, C. 10, B.172 13.10.1983, s. 481.

hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, ikinci fıkrasında kariyer meslek sınıfı oluşturulmak üzere raportör ve stenografların yükseköğrenim görmüş kişiler arasından özel yarışma sınavı ile alınacağı, bunların yetiştirilme ve ilerlemelerinin, ayrıca istisnai memurluklara atanacaklarda aranacak özel şartlar ile atama ilkelerinin yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.⁴³ 3594 sayılı Kanun değişikliği ile madde yeniden düzenlenerek ayrı bir düzenlemeye tabi tutulan raportör ve stenografların yanına uzman yardımcıları ve uzmanlar eklenmiştir. Kanunun geçici ikinci maddesinde oluşturulan uzman ve uzman yardımcılığı kadrolarına Başkanlık Divanınca belirlenecek ilkeler içerisinde Başkanlıkça Kurum içinden yapılacak atama düzenlenmiştir.⁴⁴

Başkanlık Divanının yasalar ve İçtüzük gereğince verilen görevleri yerine getireceği İçtüzüğün 13. maddesinin ilk fıkrasında öngörülmüştür. Kuruluş Kanununun “Kadrolar” başlıklı 6. maddesinin birinci fıkrasında, Başkanlık Divanının yılda bir kez Yasaya ekli cetvellerde belirtilen kadro sayısı ile sınırlı olmak şartıyla kadro derecelerinde gerekli değişiklikleri yapabileceği öngörülmektedir. Kanunun Danışma Meclisindeki görüşmelerinde bu maddeye sıra geldiğinde, Şerafettin YARKIN, kadrolarda değişiklik yapma yetkisinin kapsamını sorduğunda, Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Cahit TUTUM, kadrolarda değişiklik yapmanın kadro derecesinde, unvanlarında ve ek göstergelerinde değişiklik yapmak olduğunu açıklamıştır. Bu yetkinin bütçe kanunları ile önceden beri tanındığını da belirtmiştir.⁴⁵ Maddenin ikinci fıkrasında çeşitli kanunlarda Bakanlar Kurulu kararı gereken konulardan idari teşkilatla ilgili olanların Başkanlık Divanı kararları ile yürütüleceği yazmaktadır. Başka bir deyişle burada Başkanlık Divanı, Bakanlar Kurulu ile eş tutulmuştur.

3.2.4.2. TBMM Kadrolarının Tümü İstisnai Memuriyet Kapsamında mıdır?

Bu soruya hemen olumlu cevap vermek yanıltıcı olabilecektir. TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasında, idari teşkilat kadrolarının istisnai memuriyet kapsamında olduğu vurgulandıktan sonra ikinci fıkrada, uzman, uzman yardımcısı ve raportörlerle stenografların yükseköğrenim görmüş olmaları, özel yarışma sınavı ile göreve alınacakları, bunlarda aranacak nitelikler, hizmete alınmaları, yetiştirilmeleri, yeterliliklerinin belirlenmesi ve meslek içi ilerlemeleri ile istisnai memurluklara atanacaklarda

⁴³ TBMM Kanunlar Dergisi, C. 66, s. 801

⁴⁴ TBMM Kanunlar Dergisi, C. 66, s. 801.

⁴⁵ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 22, B. 170, 5.10.1983.

aranacak özel şartlar ve atamalarda uygulanacak ilkelerin Başkanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceğinin öngörülmüş olması, kariyer görevlilerle diğer istisnai memuriyetlerin bir noktada ayrı tutulduğunu göstermektedir.

Kanunun tümü üzerindeki görüşmelerde, Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Cahit TUTUM, Meclis idari teşkilatı personelinin genel personel rejimi içinde olduğunu, 1961 yılından beri istisnai memurluk hükümlerinin uygulandığını, günümüze kadar gelen ve özelliğini koruyan istisnai memuriyet rejiminin başkalarının dikkatini çeken özelliğinin fazla mesai adı altında ikramiye biçiminde bir ek ödemenin yapılması olduğunu, kadro sayısında ve yüksek dereceli kadro sayısında sürekli bir artış görüldüğünü, böylelikle hiyerarşik yapının bozulduğunu ifade etmiştir. TUTUM konuşmasının ilerisinde, Meclise herhangi bir yasal sınırlandırmaya bağlı kalmaksızın, kişinin öğrenim durumuna bakılmaksızın, başkaca niteliklerine bakılmaksızın, istendiği derecede bir kadroya atama yetkisini veren istisnai memuriyet hükümleri nedeniyle dışarıda görmeye alışılan, hizmetin yürütülmesinde büyük ölçüde süreklilik sağlayacak olan bir kariyer oluşumunun engellendiği görüşünü ileri sürmüştür. Sonrasında da, Meclis idari hizmetlerinin, özellikle yasamayla doğrudan ilişkisi bulunan, idari destek hizmeti sağlayacak olan, en alt dereceden başlanarak belli kıdemlerle ve belli yeterlilik şartlarıyla yükselinebilecek ve açkılı yönden de desteklenecek kariyer meslek sınıfı oluşturmak üzere raportör ve stenografların düşünüldüğünü açıklamıştır.⁴⁶ Kanunun maddelerinin görüşülmesi sırasında, personel hükümleriyle ilgili 4. maddede Fikri DEVRİMSEL, ikinci fıkrada belirtilen raportör ve stenograflar dışında kalan tüm personelin istisnai memuriyet statüsünde olduğu yönünde hükümden çıkardığı anlamı doğrulatmak için açıklama isteyince, TUTUM; "*Sayın Başkanım; Sayın DEVRİMSEL'in belirttikleri gibi, kariyer sınıfı dışında olanların hepsi istisnai memuriyet hükümlerine tabi olacaktır.*"⁴⁷ demiştir. Böylece, hizmete alınmada belli şartlar öngörülen kariyer grubunun istisnai memuriyet kapsamı dışında tutulacağını TUTUM vurgulamıştır.

TBMM'deki istisnai memuriyet kadrolarına atamada kariyer görevler dışında değinilmesi gereken bir diğer husus da bazı ikincil düzenlemelerde öngörülen şartlardır. TBMM Memurluklarına Atanacaklar İçin Özel Sınav Yönetmeliği⁴⁸ ile TBMM Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliği⁴⁹, istisnai kadrolara atama yapılırken uyulması gereken kurallar koymuştur. TBMM Memurluklarına Atanacaklar İçin Özel Sınav Yönetmeliği, TBMM'deki çeşitli görevlere açıktan

⁴⁶ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 70, 5.10.1983, s. 200.

⁴⁷ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 70, 5.10.1983, s. 214.

⁴⁸ 4.5.1992 tarihli ve 21218 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁹ 4.5.1992 tarihli ve 21218 sayılı Resmi Gazete.

veya naklen ilk defa atanacaklar için yapılacak sınavları düzenlediği halde, 31/7/1996 tarihli ve 211 sayılı Başkanlık Makamı Oluru ile yapılan değişiklikle amaç ve işlevini büyük ölçüde kaybetmiştir. Söz konusu değişiklikle “açıktan veya naklen” ibaresi çıkartılarak atamalara yönelik bir belirsizleştirme yapıldığı gibi esas itibarıyla Yönetmeliğin “Sınavla atanacaklar” başlıklı 6. maddesi değiştirilerek TBMM memurluklarına ilk defa atanacaklar hakkında DMK’nın istisnai memuriyete atanmayla ilgili maddelerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu şekilde sınava tabi tutulmadan atama yapılacak görevlere ilişkin olup Başkan tarafından sayısı, sınıfı, unvanı ve derecesi belirlenen kadroların dışındaki görevlere atanacakların sınava tabi tutulacağı öngörülerek sınavın hiç uygulanmayabileceği bir durum oluşturulmuştur. Aynı şekilde, aynı Başkanlık Makamı Oluru ile TBMM Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle, sınavla yükselebilecek kadrolarda ciddi bir azaltma yapılmıştır.

Burada dikkat çeken bir diğer husus, TBMM eski Başkanı Mustafa KALEMLİ döneminde yapılan ve sınav kapsamını daraltan tüm bu düzenlemelerin Başkanlık Divanı kararı yerine Başkanlık oluru ile yapılmış olmasıdır. Kuruluş Kanununun “Yönetmelik” başlıklı 16. maddesinde, hazırlanacak yönetmeliklerde Başkanlık Divanının görüşünün alınacağı öngörülmüşse de idare hukukunun genel ilkelerinden “şekilde paralellik” ilkesi gereğince, görüş vermenin ötesine geçerek yönetmeliği kabul eden Başkanlık Divanının yönetmelik değişikliklerini de karara bağlaması gerekirdi. Nitekim, Görevde Yükselme Yönetmeliğinde sonradan yapılan üç değişiklik Başkanlık Divanı kararı ile gerçekleştirilmiştir.

3.2.4.3. Bugünkü Kuruluş Kanunu Değişiklikleri

Kuruluş Kanununu değiştiren 21.12.1989 tarihli ve 3594 sayılı “2919 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Ek Madde İle İki Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun”⁵⁰ dayanak oluşturan önerinin gerekçesinden, artan ihtiyaçlar karşısında yeni kadrolar eklenmesi, uzunca bir süreden beri Mecliste çalışan ve kadro sorunu olan çalışanların mağdur olmaması, çalışanların mali haklarının genişletilmesi ve diğer kamu kurumlarında çalışanlardan yararlanma şartlarının kolaylaştırılması amacıyla hazırlandığı anlaşılmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonunun öneride gerçekleştirdiği en önemli değişiklik, uzman ve uzman yardımcısı unvanlarının kariyer sınıfı içine yerleştirilmesidir.⁵¹

⁵⁰ TBMM Kanunlar Dergisi, C. 73, s. 18.

⁵¹ TBMM Tutanak Dergisi, D. 18, B. 53, 21.12.1989, S. Sayısı 303, s. 2-5.

Kanunun Genel Kurul görüşmelerinde Niğde Milletvekili Mahmut ÖZTÜRK, Mecliste görev yapan çalışanların birim farkı gözetilmeksizin aynı özlük haklarından yararlandırılması gerektiğini savunmuştur.⁵² Doğru Yol Partisi (DYP) Grubu adına söz alan ÖZTÜRK, Kanun değişikliği ile eklenen kadroların geçici görevlilerin kadroya alınması amacıyla kullanılacağı bilindiğinden, Meclis içerisinde, ancak Meclisle ilişkilendirilmeksizin görev yapan kamu çalışanlarının geçici görevli statüye alınması ya da kadroya geçirilmesi istemini dile getirerek şu biçimde konuşmuştur:

“Yüce Mecliste çalışanların, bu getirilen yasa teklifiyle, her şeyden önce kadroya geçmeleriyle bir sosyal güvenliğe, istihdam güvenliğine kavuşmalarını olumlu buluyoruz. Fakat, yalnız Yüce Mecliste, Meclis sekreteryasında çalışan memurların dışında, yine aynı şartlarda görev yapan diğer kamu kuruluşlarından personel çalışıyor. Emniyet güçlerinden personel çalışıyor, PTT’den çalışan personel var, Ziraat Bankasından çalışan personel var, Demiryollarından çalışan var, Türk Hava Yolları elemanı var ve diğer şu anda söyleyemediğimiz elemanlar da var. Bunların da şu andaki buradaki vazifeleri, Yüce Meclise destek hizmetleri sağlamaktır. Şayet bu çıkacak kanundan onlar da yararlandırılırsa, yerinde olacaktır. Meclis diğer kamu kurum ve kuruluşlarına benzemez. Hepimizin de malumudur ki, bir kamu kurum ve kuruluşunda aynı masada veya aynı odada çeşitli statülerde personel çalışıyor ve bu da çalışanlar arasında nifak yaratıyor. Şimdi, Mecliste, başka kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı olarak çalışan kişilerin de bu yasa teklifinden yararlandırılması, Meclisin şanına layık bir hareket olacaktır.”

29.11.2006 tarihli ve 5509 sayılı Kuruluş Kanunu değişikliğinde ise temel amaç, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun öngördüğü yapı ve sisteme TBMM Genel Sekreterliğinin uyumunu sağlamaktır. Bu arada değişiklikle, Teşkilat Kanununda olmadığı halde fiilen var olan bazı birimlere yasal dayanak oluşturulmuş, ayrıca tüm kariyer görevlilere tanındığı halde yasama uzmanlarına verilmemiş bulunan, uzmanlığa atanmada bir derece ilerlemesi uygulaması getirilmiştir. Kanunun görüşmelerinde, idari teşkilatın insan kaynağı yönetimine ilişkin pek çok husus konuşmacılarca eleştirel ağırlıklı dile getirilmiştir. Görüşmelerde şef atamalarından, bazı siyasilere yakınlarının müşavir olarak atandığı iddialarına, “4/C” olarak adlandırılan geçici personele, geçici görevli sekreterlere ve hatta milletvekili danışmanlarına kadro verilmesi talebine kadar personelle ilgili pek çok konunun yanı sıra milletvekillerinin özlük hakları da gündeme getirilmiştir.⁵³

⁵² TBMM Tutanak Dergisi, D. 18, B. 53, 21.12.1989, s. 449, 451.

⁵³ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=17772&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=90.

3.3. DMK'da TBMM Personeline Gönderme

DMK'nın ilk çıktığı sırada, yalnızca birkaç fıkradan oluşan "Sınıfların tesisi" başlıklı 36. maddenin son fıkrası, "Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin Teşkilatında görevli memurlar için sınıflar tesis olunur." biçimindedir. Kanuna temel oluşturan Tasarıda bulunmayıp, Komisyonunda maddeye eklenen bu hükmün, Komisyonunda eklendiği biçiminde, yasama teşkilatında yasama faaliyetleriyle doğrudan doğruya ilgili hizmetleri görenler için bir sınıf oluşturulacağı öngörülmekteydi. Düzenleme aleyhinde Genel Kurulda konuşan Sakarya Milletvekili Muslihittin GÜRER, en ufak memurundan en büyüğüne kadar tüm Meclis çalışanlarının yasama hizmetlerine ortak olduklarını, ellerinden geldiğince yasama çalışmalarına katkıda bulduklarını, yasama ile ilgili görevlerde çalışanlara ayrı bir sınıf oluşturulmasının memurlar arasında adaletsizliğe yol açacağını, diğer memurlarda yasama sınıfına kayma eğilimi doğuracağını öne sürmüştür.⁵⁴ Trabzon Milletvekili Ahmet ŞENER, konu üzerindeki konuşmasında, yasama organına her dönem sınavsız memur yerleştirildiğini, bunların yüzde doksanının da kayırmacılıkla alındığını, bu kişilerin arkasında bir ya da birkaç milletvekili bulunduğunu belirtmiştir.⁵⁵ Van Milletvekili Muslih GÖRENTAŞ, hangi işlerin yasama görevi sayılacağını belirlenmesinin güç olacağını, bir çalışanın farklı zamanlarda farklı türden işlerde görev alabileceğini söyleyerek, bu tür bir ayırımın yapılamayacağını öne sürmüştür.⁵⁶ Gümüşhane Milletvekili Sabahattin SAVACI ise, Mecliste yasama ve büro sınıfı olarak bir sınıf ayırmaştırmasını savunmuştur. Başkanlığın çıkaracağı bir yönetmelikle belli öğrenim, hizmet süresi gibi ölçütlerle, uzmanlık isteyen yasama işleri için yasama sınıfının oluşturulmasının yararlı olacağı görüşünü belirtmiştir.⁵⁷ İstanbul Milletvekili ve düzenlemenin ön çalışmasını yapan Geçici Komisyon Sözcüsü Ratıp Tahir BURAK, yasama teşkilatı memurlarını iki sınıfa ayırma düşüncesinin, yasama ile ilgisi olmayan işlerde çalışanların statüsünü ayırarak, yazgılarını iki dudak arasında bırakmak yerine, görev güvencesi sağlamak amacından doğduğunu açıklamıştır. Meclis çalışanlarından kendisine ve diğer milletvekillerine durumları ile ilgili düzenlemeler konusunda çok baskı ve istek geldiğini de vurgulamıştır.⁵⁸ Sonuçta Genel Kurulda yapılan değişikliklerle, yasama işlerinde görevli olup olmadığına bakılmaksızın tüm Parlamento çalışanları için bir sınıf kurulması hükmüne bağlanmıştır.

⁵⁴ TBMM Tutanak Dergisi, D. 1, C. 42, B. 131, 18.6.1965, s. 279.

⁵⁵ TBMM Tutanak Dergisi, D. 1, C. 42, B. 131, 18.6.1965, s. 280.

⁵⁶ TBMM Tutanak Dergisi, D. 1, C. 42, B. 131, 18.6.1965, s. 284.

⁵⁷ TBMM Tutanak Dergisi, D. 1, C. 42, B. 131, 18.6.1965, s. 288.

⁵⁸ TBMM Tutanak Dergisi, D. 1, C. 42, B. 131, 18.6.1965, s. 285-286.

31.7.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanun ile söz konusu maddede yapılan değişiklik ile DMK'nın 36. maddesinin başlığı "Tesis edilen sınıflar" olarak değiştirilmiş, sınıf konusu dışında da bir çok hüküm maddeye yerleştirilmiştir. Değişik 36. maddenin ikinci fıkrasının (B) bendinde "Bu Kanunla belirlenen çeşitli hizmet sınıfları mensuplarından Yasama Meclislerinde asli ve sürekli görevlerde bulunanların kadro, unvan, derece, intibak ve diğer tüm özlük haklarının kullanılması ile ilgili yetkiler Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanlık Divanlarına aittir." denilerek yasama organı teşkilatı personeli için ayrı bir sınıf kurulması yönündeki düzenlemeden vazgeçilmiştir.

29.11.1984 tarihli ve 243 sayılı KHK ile, (F) bendinin birinci fıkrasındaki kurum adları değiştirilmiş, "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi" olarak yeniden yazılmış; kadro, unvan, dereceden sonra ek gösterge eklenmiş, TBMM personeli için belirlenecek ek göstergelerin bakanlık müsteşarları için öngörülen rakamı aşamayacağı da hükme bağlanmıştır.

24.11.1994 tarihli ve 4049 sayılı Kanunun 8 inci maddesi de (F) bendinin birinci fıkrasını değiştirmiş, Türkiye Büyük Millet Meclisi yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği yazılmış, ayrıca kadro, unvan, derece ve ek göstergenin ardından makam tazminatı eklenmiş, "intibak" kelimesi metinden çıkarılmıştır.⁵⁹

Kanuna dayanak oluşturan önerinin gerekçesinde, güçler ayrılığı ilkesinden yola çıkılarak genel kamu personel statüsünden ayrı olarak parlamentonun kendine hizmet verecek personelle ilgili statü belirlemeleri yaptığı açıklanmaktadır. Bu doğrultuda TBMM Genel Sekreterliği kadrolarında yer alan görev unvanlarının diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin unvanlarına uymadığı da vurgulanmaktadır. Ancak, TBMM Başkanlık Divanının kendisine verilen yetkileri kullanırken Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Başbakanlık merkez teşkilatı personeli özlük haklarına koşutluk sağlayacak karşılaştırmalı belirlemeler yaptığı da belirtilmektedir. TBMM personelinin makam tazminatı konusunda duraksamalar bulunduğu, Emekli Sandığının kanunda açık hüküm bulunmadığı gerekçesiyle Başkanlık Divanı kararlarını uygulamalarında dikkate almaması nedeniyle makam tazminatının da açıkça metinde yer almasının gerekli görüldüğü belirtilmektedir.⁶⁰

4049 sayılı Kanunun Genel Kurul görüşmelerinde Konya Milletvekili Ahmet Remzi HATİP, Cumhurbaşkanlığı ve TBMM Genel Sekreterliği çalışanlarının

⁵⁹ TBMM Kanunlar Dergisi, C. 78, s. 243.

⁶⁰ TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, C. 72, B. 41, 24.11.1994, S. Sayısı 733, s. 3,4.

makam tazminatının bu kurumlarca belirlenmesinin, Anayasanın 128. maddesinde belirtilen memurların ve diğer kamu görevlilerinin aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği hükmüne aykırı olacağını ileri sürmüştür.⁶¹

TBMM personeli açısından dikkat çekici olan şudur ki, özlük haklarının dayanağı, aslında istisnai memuriyet değil, DMK'daki söz konusu düzenlemedir.

Başkanlık Divanı, sözü edilen bu düzenlemelerle kendisine verilen yetkiler çerçevesinde, idari teşkilatın dolu-boş kadrolarını belirlemekte, boş ya da dolu kadroları gereksinimlere uygun duruma getirmek üzere ya da görevde yükselme ve ilerlemeye ilişkin idari düzenlemeler gereğince belli kadroların hizmet sınıfında, unvanında, derecesinde değişiklikler yapabilmektedir. Ayrıca personelin ek gösterge, özel hizmet tazminatı, mali sorumluluk tazminatı, makam tazminatı, temsil tazminatı, iş güclüğü, iş riski, temininde güçlük zammı gibi akçalı ödemelerine ilişkin oran ve miktar, yararlanma ölçütlerine ilişkin belirlemeleri yapmaktadır.

Başkanlık Divanı personele ilişkin yetkilerini kullanırken oldukça rahat davranmakta, yetkilerini sonuna kadar kullanmaktadır. Örneğin kadro unvanları üzerindeki düzenleme yetkilerini kullanırken Kuruluş Kanunu ekindeki kadro cetvelinde bulunmayan yeni unvanlar oluşturabilmektedir. Divanın bir diğer ilginç uygulaması da hizmet sınıflarının belirlenmesi konusundadır. Yardımcı hizmetler sınıfındaki çay ocakçı ve garsonların genel idare hizmetleri sınıfına geçirilmeleri çarpıcı bir örnektir. Emeklilik konusunda Divanın kararları arasında bulunan hizmet sınıfını değiştirerek, bir üst derece ya da unvan vererek belli kişilerin emekli edilmesi kararları, Divanın yetkilerini ne biçimde kullandığını göstermektedir. Bu tip kararlarda genellikle “emsal teşkil etmemek üzere”, “bir defaya mahsus olmak üzere”, “şahsa münhasır olmak üzere” ifadeleri kullanılmaktadır.⁶²

4. Sonuç

Devlet sistemindeki özgün konumu nedeniyle Parlamento için genel kamu personel rejimi içerisinde kalmakla birlikte kimi yönlerden farklılaştırılmış bir personel statüsü çizilmiştir. Bu çerçevede tanınan esnekliğin ve sağlanan geniş imkanların yetkin bir insan kaynağı oluşturulmasını amaçladığı açıktır. Memur hukukunda istisnai memuriyet olarak adlandırılan bu statü amacına uygun

⁶¹ TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, C. 72, B. 41, 24.11.1994, s. 528.

⁶² TBMM Genel Sekreterliği İdari Şube Müdürlüğü, TBMM Başkanlık Divanı Kararları Arşivi.

değerlendirilmelidir. Parlamento personeli, etkin ve verimli parlamento faaliyetleri için altyapı oluşturacak yeterlilikte olmalıdır.

Parlamentonun insan kaynakları yönetiminde çeşitli çalışma biçimleri sorun oluşturduğu gibi, işe almada nesnellığın, yeterliliğin ve hizmet gereklerinin gözetilmediği, örgüt yapısının elvermesi ile aşırı ve niteliksiz istihdamın olduğu iddiaları zaman zaman gündeme getirilerek eleştirilmektedir.⁶³

Parlamento idari teşkilatının etkin ve verimli parlamento faaliyetlerine destek olacak idari mekanizmaları işletmesi, teknolojisi ve insan kaynaklarıyla bilişim altyapısını kurması önem kazanmaktadır.

Bu çerçevede ihtiyaçlara cevap vermekte artık iyiden iyiye zorlanan Kuruluş Kanununun verimliliği destekleyecek yönde tümüyle değiştirilmesi, düzenleyici işlemlerin de buna paralel olarak sil baştan ele alınması önerilebilir.

Nitekim 22. Dönem TBMM Başkanı Bülent ARINÇ, Parlamento'da düzenlediği bir basın toplantısında, AB standardını yakalamaya çalışan Türkiye'de Meclis'in yapısının artık kendilerini çok zorladığını belirterek, bu çerçevede 2919 sayılı TBMM Teşkilat Kanununun reformist bir yaklaşımla modern bir çerçeveye kavuşturulmasına ihtiyaç olduğunu söylemiştir. Başkanlık Divanı'nın 13 Mart 2003'de yeniden yapılandırma çalışmaları yapmak amacıyla uzmanlardan oluşan bir ekibin kurulmasına ve çalışma başlatmasına karar verdiğini hatırlatan ARINÇ, bu çalışmalar sonunda idari ve teşkilat alanında çok önemli sorunların belirlendiğini ifade ederek 2919 sayılı Kanunun öngördüğü Meclis teşkilat yapısının, beklenen görevleri yerine getirmede yetersiz kaldığını vurgulamıştır.⁶⁴ Ancak, Dönem içerisinde Teşkilat Kanununda yalnızca Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun getirdiği siteme uyum yönünde sınırlı bir değişiklik yapılmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri göz önünde tutularak İçtüzüğün de gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda TBMM Hesapları İnceleme Komisyonunun görev ve yetkileri yeniden tanımlanmalıdır. Komisyon, Parlamento insan kaynakları yönetimi uygulamalarını denetleyebilmeli, belirleme ve önerilerini Başkanlık Divanına veya Genel Kurula taşıyabilmelidir.

Bu arada Parlamento personeline sendikal örgütlenme imkanı sağlanması faydalı görülmektedir. Bu şekilde çalışanlar, sorunlarını üst yönetim ve siyasi yönetime sağlıklı kanallardan iletebilmelidir. Çalışanların sorun ve istemlerini şahsi ve siyasi yollara başvurarak yansıtılmalarına alan bırakılmamalıdır.

⁶³ Zaman Gazetesi, 29.3.2003, Haber, "Personel Fazlalığından Yakınan Arınç: Meclis İş Merkezi Gibi".

⁶⁴ Hürses, 14.10.2003, Haber, "Meclis İçin Köklü Reform Yapmayı Tasarlıyoruz"

Her zaman için tartışmaların odağı olan, toplumun ve tüm kamuoyunun ilgi ve dikkatini çeken Parlamento, kurumsal olarak idari konularıyla, personel rejimiyle de gündeme gelebilmektedir. Meclis'in bir dönem "en büyük KİT"⁶⁵ ve "balık baştan kokar"⁶⁶ yakıştırmalarına maruz kaldığı hafızalardadır. Farklı konum, fonksiyon ve yapısı ile Parlamento için diğer kamu kurumlarından farklı bir idari teşkilat ve insan kaynağı yönetimi düşünülmüş olmasının istismarı, parlamenter demokratik düzene inancı sarsan, güveni zedeleyen ve ümitleri karartan tehlikeli sonuçlar doğurabilecektir. İdari teşkilatının yönetimi, Parlamento için bir referans niteliği taşımaktadır.

Kaynakça

İBA, Şeref, Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Ağustos 2001.

ÖKTE, Ertuğrul Zekai, (1983), Yasama Meclislerinde İdari Teşkilatlanmanın Tarihi Gelişimi (1876-1983), TBMM, 1983.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi

Dünden Bugüne Tercüman Gazetesi, 02.12.2004.

Hürriyet Gazetesi, 29.03.2003.

Hürses Gazetesi, 14.10.2003.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi

TBMM Kavanin Mecmuası

TBMM Tutanak Dergisi

TBMM Zabıt Ceridesi

Zaman Gazetesi, 29.03.2003.

<http://www.sayistay.gov.tr>

<http://www.yenisafak.com.tr>

⁶⁵ Hürriyet Gazetesi, 8.12.1997, Haber, "Meclis En Büyük KİT".

⁶⁶ Dünden Bugüne Tercüman Gazetesi, Köşe yazısı, 2.12.2004, Hasan Celal Güzel, "Balık Baştan Kokar".