

# SINIFLANDIRMA ve DEVLET MEMURLARI KANUNU

Asist. Ersan İLAL

**İÇİNDEKİLER: GİRİŞ — I — SINIFLANDIRMA KAVRAMI; 1. Kadro Sınıflandırması; 2. Rütbe Sınıflandırması; 3. Sınıflandırmada Son Gelişmeler — II — DEVLET MEMURLARI KANUNUNUN SINIFLANDIRMA SİSTEMİ; 1. Sistemin Dayandığı Ana İlkeler; 2. Kanunun Sınıflandırma Sistemi — III — SONUÇ — Bibliyografya.**

## GİRİŞ

*Yeni anayasa düzenininin gerektirdiği temel reformlardan biri olmak iddiasını taşıyan ve uzun çalışmaların ürünü olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu maalesef günümüzün sorunu niteliğini sürdürmekte ve bu durumu yaratan temel nedenin kanunun sınıflandırma konusunda getirmek istediği yenilikler ve bu konuda kanunu hazırlayanların yetersiz bilgileri ya da yanlışları olduğu gerçeği göze çarpmaktadır.*

*Konuya açıklık getirmek için yapılan çalışmamızın birinci bölümünde, sınıflandırma sistemleri genellikle gözden geçirilmekte, çeşitli ülkelerdeki değişik sistemler ve genel ilkeler üstünde durulmaktadır. İkinci bölümde 657 sayılı kanunun getirmek istediği sistem soyut ve objektif olarak ele alınmakta, üçüncü bölümde ise bu sistem birinci bölümde açıklanan genel ilkeler ışığında değerlendirilmekte ve eleştirilmektedir. Çalışmamızın konuya açıklık kazandırmakta yardımcı olacağını ümit ederiz.*



## I — SINIFLANDIRMA KAVRAMI

İyi işleyen bir idarenin gelişmesi için teşkilât, mâlî imkânlar, idare ahlâkı gibi unsurların bir araya gelmesi gereklidir. Ancak bütün bu unsurların insanlar tarafından gerçekleştirilmesi gereği personel unsurunu idarenin temeli yapmaktadır. İdareyi amacına ulaştıracak personelin bulunması, verimli bir biçimde çalıştırmak için gerekli koşulların yaratılması günümüzde Personel İdaresinin ve İdare Hukukunun en önemli sorunu olarak göze çarpmaktadır.

Günümüzün personel idaresinde, hizmetin koşulları, memurun hizmete girişten emekliliğe kadar olan sürede görev, yetki, hak ve sorumluluk bakımından bağlı olacağı düzen bütünüyle iki temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar, memurun hizmete uygunluğunun araştırılması «liyakat sistemi - merit system» ve sınıflandırma «classification» ilkeleridir.

İdareyi amacına ulaştıracak, uygunluğa dayanan bir kariyer sisteminin gelişebilmesi için sınıflandırma bir önşart olarak gözükmektedir. Ancak, çeşitli ülkelerin değişik toplum yapılarına uygun olarak gelişen personel rejimleri içinde sınıflandırmaya verilen önem ve anlamın değiştiği görülmektedir. Bugün, bu değişik gelişimlerin sonucu ortaya iki ayrı sınıflandırma sistemi çıkmış bulunmaktadır: Amerika Birleşik Devletlerinde ve Kanada, Panama, Porto - Riko gibi diğer bazı ülkelerde kullanılan kadro sınıflandırması «position classification - duties classification» ile İngiltere, Fransa ve Almanya gibi Avrupa ülkelerinde kullanılan rütbe sınıflandırması «rank classification - personel sınıflandırması<sup>1</sup>». Ancak değişik koşullarda gelişen bu sistemlerin uygulamada az da olsa bir yakınlaşma gösterdikleri ve bunların birlikte uygulanmasının mümkün olduğu görülmektedir<sup>2</sup>.

1) Bu deyim Devlet Personel Dairesi tarafından benimsenmiştir. Bkz.: *Devlet Personel Rejimi Hakkında Personel Heyetince Hükûmete Sunulan Teklifler*, Ankara : 1963.

2) Bu konuda Bkz.: STAHL, O.G., *Public Personnel Administration*, NY: 1956, p. 137. ve UN, Department of Economic and Social Affairs, *A handbook of Public Administration*, NY: 1961, p. 38.



### 1. Kadro Sınıflandırması

Amerika Birleşik Devletlerinde sınıflandırma kavramı oldukça eski olmakla birlikte, uygulamada ancak 1911 yılından sonra görülür. Gelişimin nedenleri ise çeşitlidir. XIX. yüzyılın sonlarında Birleşik Amerika'da personel idaresi büyük bir kargaşalık içindedir. Liyakat ilkesinin yerleşmemiş olması sebebiyle, ne işveren ne de memur adayları uygunluk şartlarını bilmekte, diğer yandan kadroların, görev ve sorumlulukların belirlenmemiş olması yükselme ve kariyer olanağı vermemektedir. Böylece bir yandan siyasî nedenlerle adam kayırmağa dayanan ganimet «spoils» sistemi yürütülürken, diğer yanda eşit işlere değişik adlar altında farklı ücret ödendiği göze çarpmaktadır. İşte bu kargaşa içinde bir tepki belirlemek ve «eşit işe eşit ücret» ilkesi bir slogan haline getirilerek çeşitli topluluklar tarafından benimsenmektedir. Bunun sonucunda, 1853 yılında kabul edilen kanunla eşitlik sağlanmak istenmekte ve büro memurları dörde ayrılmakta, her birine ayrı ücret hadleri belirlenmektedir. Ancak bu kanun ve 1883 Civil Service Act sınıflandırma kavramını çok değişik bir biçimde, memuriyete girişte sınav zorunluğu olan kadroları belirtmek için kullanmaktadırlar<sup>3</sup>.

Bugünkü anlamda sınıflandırmanın ilk kullanılışı Chicago'da 1911 yılında olmuş ve güçlenen gelişim 1923 Sınıflandırma Kanunu «Classification Act» ile olumlu sonuçlanmıştır. Bu kanunda çeşitli meslekler beş hizmet «service» grubunda toplanmışlardır: a. Meslek ve bilim hizmetleri «professional and scientific». b. Meslek Yardımcıları «sub - professionals». c. Büro, idare ve maliye «clerical, administrative and fiscal». d. Korunma hizmetleri «custodial». e. Büro-mekanik «clerical - mechanical». Bu hizmetler kendi içlerinde derecelere ayrılıyor ve dereceler genel olarak tanımlanıyor, her biri için, kadroların görev ve sorumlulukları göz önünde tutularak ve «eşit işe eşit ücret» ilkesine uygun olarak ücret belirleniyordu. Ayrıca derecelerde birbirine benzeyen kadroları sınıflar içinde toplamayı ve bu sınıfların tanımlanmasını da öngörüyor ve sınıflandırma için Personel Sınıflandırma Kurulu «Personnel Classification Board» kuruyordu. Yapılan çeşitli değişikliklerden sonra, 1949 yılında kabul edilen Sınıflandırma Kanunu ile sınıf standartlarını tesbit etmek

3) STAHL, ibid, p. 183, Ayrıca MIHÇIOĞLU, Cemal, Doç. Dr. *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması*, Ankara : 1958, p. 22.



yetkisi Devlet Hizmetleri Komisyonuna «US Civil Service Commission» veriliyor, sınıflandırmanın ayrıntılarıyla gerçekleştirilmesi komisyonun deneti altında ilgili bakanlıklara bırakılıyordu. 1954 yılında yapılan bir değişiklik de «hizmet» ayırımı kaldırılarak bütün personeli içine alan genel görev ve sorumluluk ile ücret sınırları belirlenmiş 18 ücret derecesine dayanan bir Genel Kadro «General Schedule» kabul edildi.

ABD'de uygulanan kadro sınıflandırmasının dayandığı bazı genel kavramlar vardır. Bunların birincisi kadro «position» kavramıdır. Kadro bir personelin çalıştırılması gereken, görev ve sorumluluklar toplamıdır<sup>4</sup>. Bu kadro doldurulmuş ya da açık, tam ya da yarım günlük «part - time» bir işe ait olabilir. Kadro kavramı personel kavramından ayrıdır, görev ve sorumluluk nitelikleri değişmediği sürece, kadrodaki personelin değişmesi kadroda bir değişiklik yaratmaz<sup>5</sup>. Kadroların sayısı idarenin büyüklüğüne göre değişecektir.

Benzer biçimde sınavların ve eşit ücretlerin uygulanmasına yetecek ölçüde görev, sorumluluk ve gerekli nitelik benzerliği taşıyan kadroların bir araya toplanması sınıfları ortaya çıkarır. Sınıflardaki kadro sayısı da duruma göre 1'den binlere kadar olabilen bir deşikendir. Sınıflandırmanın en önemli noktası «yeteri ölçüde benzerliğin» tanımlanmasıdır, çünkü birbirine tümüyle eş iki iş bulmak imkânsızdır. Ancak, örneğin bütün daktiloların ya da bütün kimya asistanlarının bir sınıfa girecek kadar benzedikleri açıktır. Her sınıf açık ve standard bir tanımla, diğer sınıflardan ayrı olan nitelikleri gösterilerek, belirlenir. Bu sınıf tanımı «class specification - class description» kadroların görev ve sorumluluklarını, işin niteliğini gösterir, çoğunlukla 4 ya da 5 bölümdür: a. Sınıfın ünvanı b. Görev ve sorumlulukların belirlenmesi c. Kadroların görevlerinin belirgin nitelikleri d. Aranılan asgarî nitelikler e. Yükselme yolları ve ücret sınırı - bazı sistemlerde -<sup>6</sup>.

Bir hizmet konusundaki kadrolardaki işlerin güçlüğünün ve sorumluluk derecesinin değişik olması ortaya sınıf serileri kavramını çıkarır. Bir hizmet içinde ağırlık derecesine göre kadrolar aşağıdan

4) Bu tanım 1949 Federal Act tanımıdır. Bkz.: NIGRO, F.A., *Public Personnel Administration*, NY: 1959, p. 85.

5) Bkz. WHITE, L.D., *Introduction To The Study Of Public Administration* NY: 1948, p. 372.

6) Bkz.: PFİFFNER, J. M., *Public Administration*, NY: 1960, p. 257.



yukarıya sınıf serilerine ayrılır. Örneğin, büro memurları sınıfı «junior - senior - principal» üçe ayrılabilir. Daktilolar belirli bir görevi olan bir seridir. Böylece, kolaydan güce doğru, sınıflar seriler içinde düzenlenir ve memurun yükselme yolu belirlenmiş olur.

Diğer bir önemli kavram da derecedir. Derece sınıflandırmadan çok ücret sorununu ilgilendirmektedir<sup>7</sup>. Yapılan işin niteliği ne olursa olsun, bütün sınıflardaki eşit ücret alacak olan bütün kadro sınıfları bir dereceyi meydana getirirler. Böylece, örneğin bir plânlama uzmanı mühendisle bir maliyeci aynı derecede yer alabilirler. Bunlar ayrı sınıflarda bulunmalarına ve işe alınma ve çalışma koşulları ayrı olmasına rağmen, aynı sınıflara sokulamayacak kadar değişik görev ve sorumlulukların ölçülmesi sonucunda yeteri kadar eşit görülerek, eşit ücret ödenecek dereceye sokulurlar. Böylece derece dikey sınıflar arasında yatay bir çizgidir. Dereceler genellikle birden başlayarak yeteri kadar sayıyla belirlenirler. Derecelendirme, özellikle ücret ve sınıflandırmanın çoğunlukla birlikte tesbit edilmesi sebebiyle, sınıflandırmada çok büyük önem kazanmaktadır.

Bir sınıftaki ya da derecedeki kadro sayısı belirli değildir, duruma göre değişir. Sınıflandırma uzmanları kadroları oldukları gibi incelerler, yeni kadrolar yaratmazlar. Bu kadrolarda yeterli benzerlik görürlerse sınıf yaratırlar. Sınıfta yüzlerce kadro olabileceği gibi, bir tek kadrolu sınıflar da vardır - Kara Yolları Genel Müdürlüğü gibi -. Diğer yandan derecelerde de tek sınıf ya da birçok sınıflar bulunabilir.

Kadro sınıflandırmasının hazırlanması genellikle belirli aşamalardan geçerek gerçekleştirilmektedir. Bu aşamaları kısaca görelim:

I. Sınıflandırma yetkilileri kurum başkanlarına ve kilit mevkiilerdeki amirlerine, memur kuruluşları temsilcilerine bir toplantıda sınıflandırmanın nasıl uygulanacağını anlatırlar. Bunlara memurlara dağıtılacak sınıflandırma soru kağıtları verilir.

II. Kurum başkanlarına kurumlarında toplantılar yaparak genel amacı açıklamaları ve soru kâğıtlarıyla ilgili bilgi vermeleri bildirilir, bazen merkezî kuruluşun yetkililerinden biri de bu toplantılarda bulunur.

7) Bkz.: NIGRO, op. cit., p. 86.



III. Memurlar soru kâğıtlarını doldururlar ve kurum başkanları aracılığı ile merkezî kuruluşa yollarlar. Memurun üstündeki amirin ve kurum müdürünün bu cevapları denetlemeleri gerektiği unutulmamalıdır. Bu aşama için bir süre belirtmek çoğunlukla gerekmektedir. Yetkililer soranlara soru kâğıtlarının doldurulmasında yardımcı olur ve beklerler.

IV. Yetkililer cevapların gerektiği gibi verilip verilmediğini gözden geçirirler. Daha önceki aşamalar başarılı yürütülmüşse bu aşamada başarı kazanılır. Böylece yetkililer en önemli noktaya gelirler, cevaplara dayanarak kadroları sınıflandırmaya başlarlar.

V. Yanılmamak için, gerekli gördükleri durumlarda, cevaplarla yetinmeyerek bazı kadroları yerinde incelerler ve sonra karara varırlar.

VI. Bütün bilgiler elde edildikten sonra, sınıflar ve bu sınıflara girecek kadrolar tesbit edilir. Sınıf tanımları yapılır.

VII. Mevcut memurların kadro durumlarını gösteren sınıflandırma listeleri yapılır ve bunlar ilân tahtalarına asılmak gibi yollarla memurlara gösterilir.

VIII. Sınıflandırmayla birlikte bir ücret derecelendirilmesi de yapılmışsa memur yeni ücret durumunu bu listelerden öğrenebilir.

IX. Bu aşamada memurların yapacakları itirazlar dinlenebilir. Böylelikle yapılabilecek yanlışlar önceden düzeltilmiş olur.

X. Son aşamada tasarı yetkililere sunulur ve son değişiklikler yapılarak kabul edilir<sup>8</sup>.

Bu aşamalar sonunda gerçekleşen kadro sınıflandırmasının ABD'de belirli özellikleri göze çarpmaktadır. Bugün sınıflandırma kanununa uygun olarak federal devlet hizmetlerinde bütün kamu personelini içine alan, genel güçlük ve sorumluluk seviyesini tanımlayan ve her derecenin ücret sınırını gösteren 18 derece meydana getirilmiştir. Sınıf tanımlarını onaylama yetkisi merkezî kuruluş olan Devlet Hizmetleri Komisyonuna «USCSC» tanınmıştır. Bu tanımlardaki niteliklere göre kadrolar sınıflarda ve hangi bakanlık veya kurumda bulduklarına bakılmadan, derecelerde toplanırlar.

8) NIGRO, op. cit. pp. 89 - 98.



Bakanlıklar kendi sınıflandırma plânlarını yaparlar, ancak USCSC deneti altındadırlar. Her kadro sınıfı içinde ve görevleri gösteren tanıma göre değerlendirilir. Kadrolar, benzer işlerin, güçlük ve sorumlulukları eşit olan kadroların aynı sınıf ve dereceye gireceği ilkesine uygun olarak sınıf ve derecelerde toplanırlar<sup>9</sup>.

Kadro sınıflandırması, ABD'de XIX. yüzyılda siyasî partilerin her iktidara gelişlerinde kendi adamlarını, işe uygunluk aramadan ganimet «spoils» sistemine göre devlet hizmetine almalarının önüne geçmek ve liyâkat «merit» sistemini uygulayabilmek için geliştirilmiş bir sistem olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca kadro sınıflandırmasının temelinde ABD demokrasisinin kuruluşunda temel ilkeler olarak gözüken bireycilik, serbest rekabet, eşitlik, şahsî teşebbüs ve kişilere eşit şans tanınması gibi fikirler bulunmaktadır. Sistemde, bu fikirlere uygun olarak, şu özellikler göze çarpmaktadır:

a. Kadro kavramı, personel kavramından bütünüyle ayrıdır. Onbinlerce kadro, daha önce belirttiğimiz görev, yetki ve sorumluluk gibi personel dışındaki unsurlara göre değerlendirilmektedir.

b. Ücretler kadrolara göre tesbit edilmiştir. Böylece, kadrolar da yapılan işe göre değerlendirildiğinden, işi yapan personele bakmadan eşit işe eşit ücret ilkesi gerçekleştirilmektedir.

c. Kadrolara atanmalar açık yarışma sınavları sonucu yapılmakta, sınavlarda alınacak personelin kişisel niteliklerine, örneğin yüksek öğrenim görmüş olmasına ya da gelecekte çok iyi yetiyecek yeteneğe sahip bulunmasına değil, önceden belirlenmiş olan kadro tanımına uygunluğuna, bu alandaki bilgi ve tecrübesine bakılmaktadır. Böylece herkese eşit fırsat tanınmakta ve işe girdikten sonra yetiştirme ilkesine karşı çıkılmaktadır.

d. Yeteri kadar benzer olan kadrolar sınıflarda toplanmış durumdadırlar.

e. Bir kadrodan diğerine geçmek isteyen memur gerekli yarışma sınavlarına girmek zorundadır<sup>10</sup>.

9) U.N., op. cit., p. 38.

10) Ancak istisnai kadrolar «% 14» özellikle yüksek memuriyetlerde bugün de vardır. Bunlarda liyakat sistemi uygulanmaz.



## 2. Rütbe Sınıflandırması

ABD'den çok daha değişik bir toplum gelişimi geçirmiş bulunan Avrupa ülkelerinde sınıflandırma kavramının çok daha değişik bir anlam taşıdığı görülür. Amerika'da, yukarıda sözünü ettiğimiz felsefî ilkelere uygun olarak, sınıflandırma şahsî teşebbüsün değerlendirilmesinde kişilere eşit fırsat verilmesini amaç edinirken, İngiltere ve Fransa gibi köklü bir devlet geleneğine sahip ülkelerde sınıflandırma, kabiliyetli gençlerin girebileceği bir meslek «career» olarak düşünülen devlet hizmetine girişte personelin niteliklerine göre ayrılmasında yararlanılan bir sistem olarak görünmektedir. Bu bakımdan rütbe sınıflandırmasında kadrolar değil, memurlar sınıflandırılmaktadır <sup>11</sup>.

İngiliz kariyer sistemi incelendiği zaman iki temel unsur göze çarpmaktadır :

i. Memur olmak için tecrübe aranmamakta, tecrübenin işe girdikten sonra kazanılacağı kabul edilmektedir. Bu ilke patronaj sistemine son veren 1853 reformlarının ünlü Northcote - Trevelyan raporunda <sup>12</sup> dayanağını bulmaktadır. Rapora göre, tecrübeli personel aranırsa, diğer işlerde başarı kazananlar değil, tutunamayanlar devlet hizmetine geleceklerdir. Bu bakımdan yüksek öğrenimde üstün başarı kazanmış gençleri alarak yetiştirmek daha verimli olacaktır. Kaldı ki idarî işlerin çoğunda bir konuda özel niteliklere sahip bulunmaktan çok, genel kabiliyet önemlidir.

ii. Böylece memur olarak alınacak gençler, genel olarak göreceklere işlere göre sınıflandırılmakta, bu işlerin gerektirdiği öğrenimi tamamlamış olmaları öngörülmekte ve işe alınmada yaş hadleri bu öğrenim süresine göre düzenlenmektedir <sup>13</sup>. Giriş sınavlarında, İngiltere'de, adayın çalıştırılacağı işle ilgili bilgi aranmaz <sup>14</sup>. Herhangi bir genel konuda «kimya, hukuk, matematik gibi» başarı kazanılmış bulunulması, kadrodaki işiyle ilgili olmasa da, yeterlidir. Böylece, iyi öğrencilerin iyi devlet memurları olacağı görüşüne dayanılmaktadır.

11) Bkz.: MIHÇIOĞLU, op. cit., p. 136.

12) Bkz.: NIGRO, op. cit., pp. 136 - 137.

13) Bkz.: ibid, p. 134; MIHÇIOĞLU, op. cit., p. 130; ROBSON, W. A., *The Civil Service in Britain and France*, London: 1956, p. 174.

14) Fransa'da hukuk gibi belirli konularda bilgi aranır. ibid., p. 182.



İngiltere'de sınıf kavramının değişik bir anlam taşıdığını daha önce belirtmiştik. İngiliz devlet personeli, hazine sınıfları «treasury classes» adını alan 4 ana sınıfa ayrılmış bulunmaktadırlar : a. İdareci «administrative» sınıf, b. İcracı «executive» sınıf, c. Büro «clerical» sınıfı, d. Büro yardımcıları «clerical assistants» sınıfı. Görüldüğü gibi, bu sınıflar ABD'deki hizmet ayırımlarına benzemektedirler. Başlangıçta bu sınıflar dışında bakanlıklara bağlı kadrolar «özellikle meslekî ve ilmî» bulunurken, bugün yapılan değişikliklerle, bütün bakanlık kadroları bu sınıfların kapsamına alınmış ve personel almak yetkisi Devlet Hizmetleri Komisyonuna «Civil Service Commission» verilmiştir.

a. İdareci sınıf: «Genel idare siyasetine biçim verir, hükümet mekanizmasının koordinasyon ve gelişimini, bakanlıklar hizmetlerinin yürütülmesi ve denetlenmesini sağlar»<sup>15</sup>. Bu sınıf, kendi içinde dört dereceye «grades» ayrılmıştır. Müdür yardımcıları «assistant principal», müdürler «principal», genel müdürler «assistant secretary» ve en yüksek derece olan müşavirler «deputy secretary». Bu sınıfa ancak en alt dereceden sınavla girmek mümkündür. Her yıl açılan sınavlara girebilmek için ise, üniversite mezunu olmak ve 20.5 - 24 yaşlarında bulunmak gerekmektedir. Böylece, dışarıda tecrübe kazanmış, daha yaşlı kimselerin giriş imkânları yoktur ve kapalı bir kariyer sistemi kurulmuştur<sup>16</sup>.

b. İcracı sınıf: Genel idare politikasına katılmazlar; idareci sınıftan daha az sorumluluk taşıyan ve daha çok melekeye dayanan işleri yaparlar. İcracı sınıfın icracı memur, kıdemli icracı memur ve baş icracı memur dereceleri vardır. Giriş 17.5 - 19 yaşlarında icracı memur derecesine sınavla olur. Böylece orta öğrenimi tamamlamış bulunanların alınması sağlanmıştır. Ayrıca iki yıllık askerlik görevini bitirenlerle 45 yaşın altında askerden ayrılanlar da giriş sınavlarına katılabilirler.

c. Büro sınıfı : Kişisel inisiyatifin gerekli olmadığı büro işlerinde çalışırlar. Giriş yaşı 16 - 18 dir. Böylece bu sınıfa girecek olanların da en az dört yıl orta öğrenim görmüş olmaları sağlanmıştır. Ayrıca 50 yaşını doldurmamış eski askerlere de sınava giriş hakkı tanınmıştır. Dereceler büro memuru ve yüksek büro memurudur.

15) Bkz.: NIGRO, op. cit., p. 135.

16) Bkz.: İbid; ayrıca MIHÇOĞLU, op. cit., 132.



d. Büro yardımcıları sınıfı : Sorumluluğu bulunmayan, bütünüyle melekeye dayanan «dosyalamak, kopya çıkarmak gibi» ve kadınların alındığı bu sınıfın giriş yaşı ise 15 - 16 dir. İlk öğrenimi tamamlamış bulunmak gereklidir. Sınav basit mantık, aritmetik ve dikkat testleridir.

Görüldüğü gibi, İngiltere'de sınıflandırma kavramı, kadroların sınıflandırılması değil, memurların sınıflandırılmasını öngörmektedir. Sınıflar, ABD'deki hizmet ayırımını andıran sayıca az ve geniş ayırımlardır ve kapalı bir kariyer sistemini öngören işe alınma şekillerine dayanmaktadırlar. Dışarıdan personel alınması mümkün değildir. Eşit fırsat tanımak gibi düşüncelerle hareket edilmediği gibi, gerekli görülen durumlarda bazı üstün niteliklerde memurlar için kadrolar yaratılması da söz konusu olabilir<sup>17</sup>. Böylece, İngiltere'de memurlar sınıflandırılmakta ve bu da eğitim dereceleri göz önüne alınarak, bir kapalı kariyer sistemi içinde yapılmaktadır. Bir sınıftan diğerine geçmek eskiden mümkün değilken, bugün çok sınırlı olarak mümkündür<sup>18</sup>.

Fransa'da da sınıflandırmanın buna çok benzer bir anlam taşıdığı görülmektedir. Bu ülkede Devlet personeli 4 sınıfa ayrılmıştır: a. Yüksek idareciler «administrateurs civils», b. İkinci derecede müdürler «secrétaires d'administration», c. İdarî yardımcılar «adjoints administratifs» d. Daha çok ayak işleri yapan personel<sup>19</sup>. Bu sınıflar da, İngiltere'dekiler gibi kendi içlerinde derecelere ayrılmaktadırlar. Memurlar girişte sayısı 1000 kadar olan «corps»lardan birine ayrılırlar. Corps yeteri kadar benzeri nitelikte bulunan personelin eş sınavlarla girdikleri, görev ve hukukî durum açısından benzerliği olan topluluktur. ABD'deki sınıf serilerine benzeyen corps kendi içlerinde «grades» ya da «classes»lara ayrılırlar. Bugün, memura dayanan bu kavramlar yanında, 1946 kanununun getirdiği ve göreve dayanan iki sınıflandırma kavramı daha vardır: emploi ve cadre. Emploi ücret ve hukukî statü açısından belirlenmiş ve bir memura verilmiş görevi belirtir. Bu ABD'deki kadro «position» kavramının personel açısından ele alınışıdır. Emploi'ların aynı derecede olanları bir cadre meydana getirir ve bu ABD'nin

17) Bkz. NIGRO, op. cit., p. 100.

18) İcracı sınıftan İdareci sınıfa, 33 yaşını doldurmuş olanlardan geçme oranı % 20 dir. Diğer sınıflarda, sınıf değiştirme imkânı daha geniştir. Bkz.: MIHÇIOĞLU, op. cit., pp. 132 - 133.

19) İbid., p. 137.



sınıf «class» kavramına yakındır. Ücret bünyesi, kariyer bünyesine dayanır. Bu idarî bünyeden oldukça bağımsızdır, yani burada kişisel statü fikri temeldir. Bunu elde edebilmek için sistem «cadre» kavramına dayanmaktadır. Bir cadre, yaptıkları işlere göre değil, amaçlarına göre ortak yanları olan bir seri mevkiî içine alır. Örneğin Yüksek İdareciler cadre'ı fonksiyonları idarenin işleyişini hükümetin genel siyasetine uydurmak olan personeli içine alır. Bunların gördükleri işler ise farklı olabilir. Bazıları idarenin işleyişini denetler, bazıları rapor yazar v.b.. Cadre, classe'lara ayrılmıştır ki, bu ABD sisteminin grade'leri karşılığıdır. Her derecede kademelere «echelons» ayrılmıştır. Bir kademedен diğerine yükselme kідeme ve liyakata dayanır, fakat genellikle vasat kapasitede her memur güçlüğe uğramadan yükselir. Bir dereceden diğerine yükselme ise, derece içindeki kідeme ve liyakata dayanır, çünkü üst derecede daha az sayıda kadro vardır. Seçim liyakata dayanır ve adayların seçimini, onların bilinen ehliyet ve daha güç, sorumluluk getiren fonksiyonları başarabilme yeteneklerine göre, bir kurul yapar. Ücret seviyesi cadre'ın kademe ve derece bünyesini tam olarak yansıtır ve personel genellikle, ilk derecenin ilk kademesinden en üst derecenin üst kademesine yükselebilmek için 20 - 25 yıl çalışır<sup>20</sup>.

Fransız şahsî rütbe sınıflandırması sisteminin İngiliz sistemin-den iki ufak noktada ayrıldığı görülmektedir. Birincisi, Yüksek İdareci sınıfının yalnızca Ekim 1945 de kurulmuş bulunan Ecole National d'Administration «Millî İdare Okulu» adını taşıyan bir Yüksek Okulu bitirenlere açık olmasıdır. Diğer sınıflarda ise, İngiltere'deki gibi, eğitim temeline göre ayarlanmış yaş hadleri içinde kapalı bir kariyer sistemi yürümektedir. İkinci ayrılık, giriş sınavlarında İngiltere'den farklı olarak, herhangi bir konuda değil idarî konularda başarı aranmasıdır. Böylece Fransa'da Devlet hizmetlerinin bütünlüğünü sağlamak amacıyla, bir Grand Ecole'e dayanmak isteklerini birleştiren bir kariyer sistemi uygulanmaktadır<sup>21</sup>.

### 3. Sınıflandırmada son gelişmeler

Görüldüğü gibi, değişik toplum koşulları içinde ve değişik ülkelerde kesinlikle ayrı iki sınıflandırma sistemi gelişmiş bulunmak-

20) UN, op. cit., pp. 38 - 39.

21) ROBSON, op. cit., p. 179.



tadır. Ancak, son yıllarda bu iki sistemin uygulamada karşılaştıkları güçlüklerin çözülmesi için yaptıkları değişikliklerle birbirlerine yaklaştıkları görülmektedir. Bir yanda kadro sınıflandırmasını uygulayan ABD'de devlet memurluğuna daha etkili bir anlamı kazandırmak çabaları yer almaktadır. Bir komisyon raporuyla 1935 yılında başlayan ve bugün büyük ölçüde etkili olan bu çabalar girişte memurun uygunluğunu tesbit etmenin, liyakat «merit» sisteminin yeterli olmadığını belirterek çeşitli öğrenim derecelerini tamamlamış gençler arasından seçilecek olanlara devlet hizmetinde kariyer yapmak imkânını verecek koşulların hazırlanması amacını gütmektedirler<sup>22</sup>.

Kongre 1949 yılında 1923 Sınıflandırma Kanununda önemli değişiklikler yapmış bulunuyorsa da, kadro sınıflandırması ilkesine dokunulmamıştır<sup>23</sup>. Yürütmenin kuruluşlarının organizasyonu konusunda verilen önemli bir komisyon raporu<sup>24</sup> büyük taraftar toplayan «Yüksek Devlet Hizmetleri» kavramı ortaya atmıştır. Buna göre, belirli niteliklerin gerekli olduğu yüksek yönetim kadroları için, şahsî rütbe ilkesine dayanan bir «Yüksek Devlet Hizmetleri» sınıfı kurulacaktır. Tasarıya göre en az beş yıl federal hizmetlerde çalışmış memurlardan kurulu 3000 kadar kadro, bu seviyede gerekli esnekliği sağlayacaktır.

Diğer yandan İngiltere ve özellikle Fransa gibi ülkelerde de, rütbe sınıflandırmasının uygulamada karşılaştığı zorlukların bu sistemi kadro sınıflandırması kavramına yakınlaştırdığı görülmektedir. Kadro ve iş tanımlarının daha açık olarak yapıldığı ve 1946 Fransız reformunda görülen emploi ve cadre gibi, corps ve grades kavramlarına göre kadro sınıflandırmasına daha yakın kavramların belirdiği göze çarpmaktadır.

Günümüzde her iki sınıflandırma sistemi de kariyer sistemini amaç edinmiş bulunmaktadırlar. Bu bakımdan unutulmaması gereken bir nokta kariyer sisteminin ancak rütbe sınıflandırması yoluyla erişilebilecek bir amaç olmadığıdır. Gerçekte, kadro sınıflandırmasının bazı bakımlardan kariyer sistemini geliştirmekte daha etkili olduğu bile ileri sürülebilir. Yapılacak işlemin, görevlerin kesin tanımlarının yapılmış bulunması bazı kimseler tarafından kariyer

22) STAHL, op. cit., p. 169.

23) Bkz.; NIGRO, op. cit., p. 102

24) Bkz.: 1955 Hoover Komisyonu raporu, ibid., pp. 103 - 104.



sistemine bir engel olarak görülmüştür<sup>25</sup>. Ancak, White'ın da çok yerinde olarak belirttiği gibi, bu varsayım yanlıştır. Zorluk «kesin bir sınıflandırmadan değil, memur alınırken alanın dar tutulması, yetersiz meslek - içi eğitim ve en önemlisi, görevde yer değiştirme imkânlarının çok kısıtlanmasından doğmaktadır. Bu engellerin kesin tanımlarla «kadro» sınıflandırma ile temelde ilgili oldukları söylenemez»<sup>26</sup>. Kadro sınıflandırmasının kariyer sisteminin oluşmasında olumlu etkileriye inkâr edilemez; özellikle yeni atanan memurun daha büyük sorumluluk taşıyan kadrolara geçebilmesi için atması gerekli olan adımları açıklaması önemli bir üstünlük olarak gözükmektedir<sup>27</sup>.

Sınıflandırma, kadroların güçlük ve sorumluluk oranlarına göre, bir hiyerarşik düzen içinde sistematik olarak incelenmesi ve aşamalandırılmasıdır. Sınıflandırma sonucunda belirli bir kadronun yeri bulunduktan sonra, bu kadroyu dolduran memura otomatik olarak o kadroya uygun ücret ödenecektir. Rütbe sınıflandırmasını savunanlar bir kadronun belirlenmesinde, onu dolduran kişinin yetenek, nitelik ve becerikliliğinin göz önüne alınması gerektiğini ileri sürmektedirler. Bu iddiaya göre, her memur kendi kadrosuna kendi damgasını vurur ve sonuç olarak değişik memurlarda kadroların nitelikleri değişir. Atanma ve hizmetin değerlendirilmesi bakımından memuru böylece ele almak haklı ve hatta gerekli görülebilir, ancak sınıflandırma plânıyla doğrudan doğruya ilgili bulunan ücret tablosunun tesbiti, «kişi olarak memurun niteliklerinin ne yapmağa uygun olduğuna değil, gerçekte ne iş yaptığına dayanmalıdır»<sup>28</sup>. Bu tartışılmaz bir gerçektir.

Hangi sınıflandırma sistemi kullanılırsa kullanılsın, bugün kariyer sistemi amacına ulaşmak için, belirli koşulların devlet hizmetlerinde yaratılması gerekmektedir. Bunlar gerçekleştirilmeden, yalnızca kadro ya da yalnızca rütbe sınıflandırması yoluyla bir kariyer sisteminin yerleşeceğini düşünmek çok ütöpik görünmektedir. Kariyer sisteminin önşartları olarak gözüken kavramlar şunlardır: a. Güvenlik, b. İstikrar c. Yükselme fırsatı d. Esneklik<sup>29</sup>.

25) Bu konuda bkz. DEVLET PERSONEL DAİRESİ, Teklifler, pp. 19-22.

26) Bkz.: WHITE, op. cit., p. 376.

27) Bkz.: İbid, p. 375.

28) Bkz.: WHITE, op. cit., p. 380.

29) Bkz.: ibid, pp. 335 - 340.



Kişilerin devlet memurluğunu kariyer olarak seçmeleri için atanmada ve atandıktan sonra, liyakatlı ve kusursuz oldukları sürece, belirli bir iş güvenliğine sahip bulduklarını ve haksız, kanunsuz olarak kendilerine dokunulamayacağını bilmeleri gerekir. Bu özellik devlet hizmetlerinin diğer iş alanlarına bir üstünlüğü olarak belirlenmelidir.

Diğer bir üstünlük devlet hizmetlerinde sağlanması gereken istikrardır. Bu konuda emeklilik haklarının belirlenmesi ve adil, açık, kesin emeklilik statülerinin bulunması en önemli bir koşul olarak yer almaktadır. Memur için çekici bir emeklilik sistemi liyakatsız eski memurların çıkartılmasını engellemekteyse de, bu sakınca atanmada dikkatli elemeye önlenebilir ve bu küçük sakınca, çekici bir emeklilik sisteminin kariyer sistemine getirdiği faydalarla karşılaştırılmaz.

Kariyer sisteminin yerleşmesi için devlet hizmetinde yükselme fırsatının en azından diğer iş alanlarındaki ölçüde bulunduğunun belirtilmesi ve bu fırsatın sağlanması da gerekmektedir.

Bu konuda diğer önemli koşul da kariyer sisteminin kurulması için gerekli olan esnekliğin sağlanması, bir kurumdan, bir kadro ya da sınıftan diğerine geçebilmek, derece ve ücret bakımından yükselme imkânının memura verilmesidir.

Bu koşullara dayanan bir kariyer sisteminin kurulması için sınıflandırma, geçilmesi gerekli bir yol niteliğindedir ve her iki sınıflandırma biçimini uygulayan ülkelerde de kariyer sistemi amacına ulaşabilmek için sürekli bir sınıflandırma sistemini, şu genel ilkelere uyularak uygulamak bir zorunluk olmaktadır<sup>30</sup> :

a. Sınıflandırmada, değişik bakanlıklardaki eşit görev ya da sorumluluğu bulunan kadrolar aynı derece ya da aşamada toplanmalı ve bütün idare içinde benzer kadrolar benzer adları taşımaktadır.

b. Derece kişiye değil, kadro, aşama ya da sınıfa ait olmalıdır; gerektirdiği öğrenim ve işe yatkınlık, sorumluluk derecesi ve görev seviyesine göre tesbit edilmelidir.

c. Her çeşit kadro uygun olduğu derece ve aşama içinde ele alınarak incelenmelidir.

30) Bu ilkeler için Bkz.: UN, op. cit., pp. 39 - 40.



d. Her derece ve sınıf tipi için, teknik, meslekî, idarî nitelikler ve işe yatkınlık kararlaştırılmalı, yalnız idarî sorumluluk seviyelerine değil, yüksek meslekî görevler yapmağa yeterli olan doktor, bilim adamı, mühendis, öğretmen ve uzmanlara da özellik tanınmalıdır.

e. Derece ve aşama sayıları mümkün olduğu kadar az olmalıdır. Bir derece içinde kademeler kurmak yoluyla, memurlara dereceleri yükselinceye kadar geçen sürede olumlu hizmet ve kıdeme göre ücret yükselmesi sağlanmalıdır.

f. Sınıflara ve onların derecelerine ya da aşamalara dayanan bir ücret plânı kabul edilmelidir. Geçim seviyesi, eşit işlere devlet hizmetleri dışında ödenen ücretler, sosyal sigorta v.b. bu plâna göre ele alınmalıdır.

g. Bir memur ancak daha ağır bir sorumluluk yüklenebilmek ya da daha geniş bir görev alanında daha yüksek nitelikte bir iş yapabilmek yeteneğini göstermişse daha üst derece ya da aşamaya yükseltilmelidir.

## II. DEVLET MEMURLARI KANUNUNUN SINIFLANDIRMA SİSTEMİ

### 1. Sistemin dayandığı ana ilkeler

Bilindiği gibi 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu<sup>31</sup>. Devlet Personeli reformunun temellerini kurmak gibi büyük bir iddia taşıyan, plânlı ekonomik ve toplumsal kalkınma döneminde insan unsurunun düzenlenmesi açısından çok önemli ve gerekli bir devrimin gerçekleştirilmesi görevini yüklenen ve uzun bir hazırlık döneminin ürünü olan bir kanun niteliğine sahiptir.

Bu yeni personel rejiminin kurulması için çalışmalar, daha önceki bazı çabalar bulunmakla birlikte<sup>32</sup>, sistemli ve geniş olarak, 13 Aralık 1960 tarih ve 160 sayılı kanunla kurulan Devlet Personel Dairesi tarafından yürütülmüştür. Bu kuruluşun yaptığı çalışmalar sonunda, yeni personel rejiminin temel ilkelerini gösteren «Teklifler» Bakanlar kuruluna sunulmuş ve Bakanlar Kurulunun 8 Ma-

31) Bkz.: R.G., 23 Temmuz 1965 - 12056; yürürlük için bkz.: madde 258.

32) Bu konuda bkz.: MIHÇIOĞLU, op. cit., pp. 150 - 156.



yıs 1963 tarihli toplantısında kabul edilerek, Resmî Gazetenin 21 Mayıs 1963 tarihli ve 11408 sayılı nüshasında yayınlanmıştır. İşte bu ilkelere dayanan kanun tasarısı 14.7.1965 tarihinde ve 657 sayıyla <sup>33</sup> kanunlaşmış bulunmaktadır.

Bir idarî reform gibi ağır bir yükü yüklenen Devlet Personel Dairesi, yeni personel rejiminin sistemini belirlerken, bu sistemin temelini açıkça iki ana ilkeye dayamaktadır. «Teklifler'e» göre. «personel rejimlerinde hizmetin şartları, memurun hizmete girdikten emekliliğe kadar geçen zaman içinde görev, yetki, hak ve mükellefiyetler bahsinde tabi olacağı nizamın bütünü, başlıca iki aslî prensibin üzerinde toplanmıştır: I — Sınıflandırma II — Memurun hizmete uygunluğu şartlarının tayini usülleri (Yani liyakat sistemi Merit System) <sup>34</sup>».

Sınıflandırmanın bu önemi ve temel ilke niteliği daha sonra Bakanlar Kurulu Kararnamesinde bir daha belirlenmekte, ilk prensip olarak sınıflandırma ele alınmakta ve «yeni personel rejiminin sınıflandırma ile başlayacağı» <sup>35</sup> kabul edilmektedir.

Kanunun Temel İlkeler başlığını taşıyan 3. maddesinde sınıflandırmanın bu önemini sürdürdüğü görülmektedir. Temel ilkeler tekliflerde iki olarak belirtilirken, kanunda üçe çıkartılmış ve A. Sınıflandırma B. Kariyer C. Liyakat olarak dizilmişlerdir. Madde gerekçesinde bu ilkelerin yapılmak istenen reformun ana temelleri oldukları, bu bakımdan kanun metnine alınarak bütün hükümlerin bu genel hükümlere tabi kılınmasının uygun görüldüğü belirtilmekte ve reformun yanlış olarak «tasfiye» hareketi sanıldığı, oysa aksine Devlet hizmetini belli ilkelere tabi tutarak düzenleme hareketi olduğunu <sup>36</sup> açıklamak gereği duyulmaktadır.

Böylece, 3. maddedeki üç temel ilkeden biri olan sınıflandırmanın kanunun genel gerekçesinde «Türk personel rejimine önemli bir sistem değişikliği» <sup>37</sup> getirdiği kabul edilerek, hemen II. kısımda «m. 32/45» ondört maddede düzenlenmesi kanun bakımından önemini göstermektedir. Ancak burada çok önemli bir noktayı belirt-

33) R.G., 23 Temmuz 1965 - 12056.

34) DPD, Teklifler, p. 18.

35) Bkz.: Anılan Kararname 1,2:

36) Bkz.: m. 3, gerekçe, GİRİTLİ - BİLGİN, *Yeni Devlet Memurları Kanunu*, İst: 1965, p. 23

37) Bkz.: Genel gerekçe, ibid. p. 16.



mek gereklidir. Genel gerekçeye göre kanun, «birçok bakımdan personel rejimindeki esasları, temelleri, ana yönleri gösteren ve teferuat noktalarında idareye düzenleme yetkisi tanıyan bir (Yetki Kanunu) mahiyetinde»dir. «Sisteme getirilen bazı yeniliklerin ve bu arada meselâ sınıflandırmanın, tasarı kabul edildikten sonra, bu kanun hükümlerine göre yayınlanacak tüzükler ve yönetmeliklerle düzenlenmesi gerekecektir.»<sup>38</sup> İşte bu görüşten hareket eden kanun, gerekçeye göre, «sınıfların tesbiti bakımından realist bir tutumla kaleme alınmıştır. Devlet hizmetlerinin hangi sınıflardan meydana geldiği, bu sınıfların ne gibi nitelikler taşıdıkları, teferuatlı statülerin neler olacağı, çok teknik çalışmalarla ortaya konabilecek hususlardır. Bu bakımdan, tasarıda, sadece bellibaşlı sınıflar ismen belirtilmiş, bunların ve Devlet hizmetinde tesbit edilebilecek başka sınıfların teferruatlı statüleri, çıkarılacak tüzüklere bırakılmıştır.»<sup>39</sup>

Görüldüğü gibi kanun, günümüzde genellikle uygun bulunan, memur statülerinin esaslarının kanunlarla düzenlenmesi eğiliminin bilerek dışına çıkmakta ve bu esası kabul etmiş olan Anayasa sistemimize de aykırı bulunmaktadır<sup>40</sup>. Bu önemli noktayı burada yalnızca belirttikten sonra, kanunun sınıflandırma sistemini gözden geçirelim.

## 2. Kanunun sınıflandırma sistemi

Daha önce de belirttiğimiz gibi kanunda 14 maddelik II. kısım sınıflandırmaya ayrılmış bulunmaktadır. Kanun, çalışmamızın birinci bölümünde incelediğimiz iki sınıflandırma sisteminden, rütbe sınıflandırmasını benimsemiş görünmektedir. Nitekim Teklifler'de kadro sınıflandırması uzun boylu eleştirilmekte, bunun bir kariyer gelişimine engel olduğu belirtilerek memleketimizdeki durumun «daha ziyade Avrupa sistemine, yani «kariyer» sistemine uygun bir karakter»<sup>41</sup> taşıdığı ileri sürülmekte, bu arada Osmanlı İmparatorluğunda memurların mülkiye, seyfiye gibi sınıflara ayrıldıkları ve Avrupa sisteminin de aynı etkilerden kurtulamadığı belirtilerek,

38) Bkz.: Genel gerekçe, ibid, p. 15.

39) Bkz.: Genel gerekçe, ibid, p. 16.

40) Bu konuda bkz.: Anayasa m. 117/2.

41) DPD, *Teklifler*, p. 22.



«ananevî meslek sistemini feda etmek şöyle dursun, onu bugünkü sosyal, ekonomik ve teknik şartlara ve icaplara uygun bir düzen içinde kurmağa ve işlemlerini sağlayacak pratik bir tatbik şekli bulmağa kendimizi vazifeli sayıyoruz»<sup>42</sup> denilmektedir. Ancak, kanunda da kariyer sistemi deyimini kullanılmakla birlikte, belki de «pratik bir tatbik şekli bulmak» çabaları sonucunda, ortaya çıkan sistem Avrupa «Kariyer» sisteminden değişik olmaktadır.

Nitekim, kanunun Sınıf başlığını taşıyan 32. maddesi şöyledir: «Sınıf, bu kanuna tabi kurumlarda müşterek yetiştirme ve meslek niteliklerini gerektiren Devlet kamu hizmetleri ile bu hizmetler için tesbit edilen kadrolara atanan Devlet memurlarının toplamından meydana gelir.» Maddenin gerekçesinden anlaşıldığına göre «kamu hizmetleri, bu hizmetleri yerine getirecek kimselerde aranması gereken yetiştirme ve meslek niteliklerine göre sınıflandırılacaktır.» Temel esaslardan biri hizmetleri kendileri için gerekli yetiştirme niteliklerine göre bir ayırma tabi tutmaktır. Ancak, bununla yetinilmeyecek, ayırım meslek niteliklerine de dayandırılacaktır, «kariyer» adı da verilen bu belli meslek nitelikleri de göz önünde tutulacaktır. «Sınıf kavramı, aslında iki şeyi birden ifade etmektedir; «sınıf» deyince, ortak yetiştirme ve meslek nitelikleri gösteren bir Devlet hizmeti grupunu anlamak gerekeceği gibi, aynı zamanda bu hizmet grupunda çalışan Devlet memurlarının bütünü anlamak gerekecektir.»<sup>43</sup> Örneğin «Yönetici sınıf» hem temel idarî kararların alındığı, idarenin belli amaçlara yöneltildiği, başlıca temel sorumlulukların toplandığı bir hizmetler topluluğunu, hem de bu hizmetleri görenleri ifade etmektedir. Sınıf kavramının belirlenmesinde de Avrupa sisteminden ayrılan kanun, bu sınıfların tesbitinde daha da değişik bir sistem kullanmaktadır. 36. maddeye göre, «Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Maliye Bakanlığı ve ilgili kurumların yazılı görüşlerini de alarak yönetici ve icracı sınıfları ile büro sınıfları ile büro sınıflarını, ... sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi için gereken sınıfları ve müşterek yetiştirme nitelikleri olan bilimsel teknik, meslekî ve diğer sınıfları tesis eder.»

Maddenin gerekçesinde ise şu satırlar yer almaktadır: «Görüldüğü gibi, madde, Devlet memurluğu için tesbit edilecek bütün sınıfları teker teker saymamakta ve ancak bellibaşlı sınıflar bakı-

42) *ibid.*, p. 23.

43) Bkz.: GİRİTLİ - BİLGİN, *op. cit.*, p. 40, madde 32, gerekçe.



mından yön gösterici bir ifade kullanmaktadır. Adlarıyla belirtilen sınıflar, sadece «yönetici» «icracı» sınıflar ile «büro sınıfı»dır. Sosyalleştirilmiş hekimlik için gerekli sınıflar ile bilimsel, teknik, meslekî ve diğer sınıflar bakımından ne kesin bir ad, ne de kesin bir sayı belirtilmiştir; zira, Devlet memurluğundaki sınıfların, sınıf sayısı ve sınıf adı bakımından kesin olarak tesbiti ancak sınıflandırma çalışmalarının sonuçlanması ile mümkün olacaktır.»<sup>44</sup>

Böylece, kanun bir yandan Fransız ve İngiliz sistemine uygun biçimde bir başlangıç yaparak yönetici, icracı ve büro sınıfları gibi geniş kategorileri sınıf halinde düzenlerken, beri yanda «diğer sınıflar» tesisini sınıflandırma çalışmasının sonuna bırakmakta ve bunların kurulması için idareye yetki vermektedir. Bunlar, 32. maddenin gerekçesinden de anlaşılacağı gibi polislik, kütüphanecilik gibi sınıflar da olabileceklerdir. Gerekçeden ve uygulamadan anlaşıldığı gibi sınıf sayısı 300'ün üstünde olabilecek ve rütbe sınıflandırmasının Avrupa'da uygulanmakta olan biçiminin dışına çıkılacaktır. Burada şunu belirtmekle yetinelim ki, sınıf kavramının böyle çelişik anlamlara gelmesi, rütbe ve kadro sınıflandırmalarından karma bir sisteme yönelmek ya da sınıf kavramını geniş tutmak isteğiyle açıklanması imkânsız gözükmektedir ve burada hiçbir şekilde bağdaşamayacak bir temel ilke çelişikliği, en azından kötü kanun tekniği göze çarpmaktadır.

Kanun, kadroların tesbit ve hazırlanması konusunu 33 - 35. maddelerde düzenlemektedir. Burada da 34. maddenin hükmüne göre, sınıflandırmada olduğu gibi - m. 36 -, Devlet Personel Dairesi, Maliye Bakanlığı ve ilgili kurum temsilcilerinin üçlü işbirliği yetkili kılınmıştır. 33. Madde hükmüne göre kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevler için, görev yerleri belirtilerek kadrolar tesbit olunur, bu kurumlarda kadrolar dışında hiçbir kimse çalıştırılmaz ve Genel Kadro Kanunu ile görev yerleri belirtilerek tesbit olunan kadrolara atanan memurlar başka bir yerde çalıştırılmazlar.

Böylece kanun kadroları maaş sıralamaları olmaktan kurtarmak, her kurumda ne gibi hizmetlerin bulunduğunu ve bu hizmetleri göreceğlerin ne kadar aylık alacaklarını belirlemek, başka bir deyimle, kadro kavramını kişilerden ayırıp hizmetlere bağlamak istemektedir<sup>45</sup>.

44) Bkz.: ibid., p. 43.

45) Bkz.: ibid., p. 41.



Bu ilkelerin uygulanabilmesi için kanun bir Genel Kadro Kanununu öngörmektedir. 35. Maddeye göre, her kurumdaki Devlet memurlarınının 1. Kadro unvanı, 2. Sınıfı, 3. Derecesi 4. Derecelerin en az ve en çok göstergelerini 5. Kadro adedi gibi özelliklerini taşıyan kadro cetvelleri Genel Kadro Kanunu tasarısı adı altında düzenlenerek Maliye Bakanlığı tarafından Bakanlar kuruluna sunulur.

Genel Kadro Kanununda değişiklik gerektiği hallerde yukarıdaki maddelere göre işlem yapılır<sup>46</sup>. Maddenin gerekçesine göre, bütün kurumlara ait kadroların birlikte yasama organına sevkedilmesi, idarenin donmuş personel kalıpları içinde iş görmek zorunluğundan kurtarılmasını ve kadroların değişen ihtiyaçlara göre ayarlanabilmesini sağlayacaktır<sup>47</sup>. Ancak, burada bu açıklamaya rağmen, kadrolara ilişkin maddelerin sistemi kadro sınıflandırmasına yaklaştıran bir anlam taşıdıklarını işaret etmek gerekmektedir. Diğer yandan her ne kadar kadroların bir kanun konusu yapılarak bunun yasama organınca düzenlenmesinin sağlandığı sanılıyorsa da, kadroların hazırlanmasının yürütme tarafından yapılması bir yana «m. 33/34», kanunun 39. maddesi «Bu kanuna tabi kurumlarda sınıflar dışında memur kadroları ihdas edilemez» hükmünü getirerek ve sınıflandırma esasının tabii bir sonucu olarak gördüğü kadroların sınıflara göre tesbit edilmesini sağlamağa çalışırken yasama organını kayıtlamakla onu Devlet Personel Dairesinin hazırlayacağı sınıflandırma kadrolarıyla bağlamaktadır.

Bu durumda, teorik alandaki ilkelerin eleştirilmesi bir yana, kanunun uygulanması için gerekli Genel Kadro Kanunu yürütmenin, yani Devlet Personel Dairesinin hazırlayacağı sınıf tüzüklerinin tamamlanmasını beklemek zorunluğundadır. Tüzüklerin hazırlanmasıysa yukarıda anlatılan kavram karışıklığı sebebiyle, imkânsız değilse bile çok uzun bir süreye ihtiyaç göstermektedir.

Kanunda belirtilen sınıflarla yetinirsek, şu sınıflar açıkça sayılmış bulunmaktadır: a. Yönetici sınıf b. İcracı c. Büro sınıfı. Bunların yanında sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi için gerekli sınıflar, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi teşkilâtında görevli memurlar için sınıflar «36/son», bilimsel, teknik, meslekî ve diğer sınıflardan kanunda söz edilmekteyse de, nitelikleri ve sayıları belirtilmediğinden burada incelenmeleri imkânsızlaşmaktadır.

46) Bkz.: m. 35; ibid., p. 42.

47) ibid., p. 42.



a. Yönetici sınıf: Devlet memurluğu hizmetinin en yüksek bölümü, temel idarî kararların alındığı, idarenin belli amaçlara doğru yöneltildiği, başlıca temel sorumlulukların toplandığı sınıftır<sup>48</sup> Müsteşar kademesinden genel müdür yardımcılıklarına kadar idarî karar mevkilerinde bulunanlar, mülkî idarede de kaymakamlık ve valilik mevkilerini işgal edenler bu sınıfın tabii unsurları olarak akla gelebilirler<sup>49</sup>. Kanun yönetici sınıfa ayrı bir yaş haddi koymuş değildir. Ancak, Sınıflandırmada yaş başlığını taşıyan 40. maddeye göre «Genel olarak 18 yaşını tamamlayanlar Devlet memuru olabilirler.

Bir meslek veya sanat okulunu bitirenler en az onbeş yaşını doldurmuş olmak ve Türk Kanunu medenisinin 12. ci maddesine göre kazaî rüşt kararı almak şartı ile sınıf tüzüklerinde belli edilen Devlet memurluklarına atanabilirler.

Sınıf tüzüğünde, bir sınıfa girebilmek ve gerekirse sınıflar içerisindeki derecelere geçebilmek için şart koşulacak en küçük ve en büyük yaş hadleri belirtilir.»<sup>50</sup>

Böylece yönetici sınıfa giriş ve yükseliş yaş hadleri sınıf tüzüğünde düzenlenecektir. Bu arada dereceler için de en büyük yaş haddi belirtildiğinden, bir üst dereceye yükselme başarısını gösteremeyenleri zorunlu olarak emekliye çıkarmak yetkisi yürütme organına verilmektedir. Tasarı bunu bilinçli olarak yapmakta ve alt derecede yükselmeye layık olanlara imkân sağlamak yolu olarak görmektedir<sup>51</sup>. Kanunun 36. maddesinde ise, «yönetici sınıfa, imtihanla üniversite ve yüksek okul mezunları alınır» denilmekte ve böylece yönetici sınıf bakımından hem 41. maddenin sınıflandırmada öğrenim derecesi için koyduğu genel kuralın dışına çıkılmakta, hem de en az yaş bakımından bir had çizilmiş olmaktadır. Diğer yandan, bu hükümlerle yönetici sınıfa giriş için öğrenim derecesi ve dolayısıyla en az yaş haddi 40 ve 41. maddelere rağmen tüzükle değil, kanunla düzenlenmiş olmaktadır.

Bu arada, yüksek öğrenim şartını koyan 36. maddenin gerekçesinde yönetici sınıfla ilgili olarak şöyle denmektedir: «Girişte bel-

48) Bkz.: m. 32, gerekçe; ibid, p. 40.

49) Bkz.: m. 36, gerekçe; ibid, p. 44.

50) Bkz.: m. 40, ibid, 46.

51) Bkz.: m. 40, gerekçe; ibid, p. 47.



li eğitim şartlarının konmuş olması, bu sınıfın bir Kast niteliği taşıyan ve ancak çok mahdut bazı eğitim kurumlarını bitirmiş olanlara açık tutulan bir idarecilik kategorisi sayılmasına yol açmamalıdır. İcracı sınıfta veya bilimsel, teknik, meslekî sınıflarda... yöneticilik görevlerini yürütebilecek niteliğe erişmiş elemanların bulunması da mümkündür. Kanun tüzüklerde belirtilmiş şartları yerine getirmek kaydıyla, sınıftan sınıfa geçmeye imkân verdiği için, bu nitelikteki elemanların da, giriş sınavında başarı kazanarak yönetici sınıfa geçmeleri mümkündür. Böylece bir imkân... aynı zamanda memurluğunun ancak belli okullardan yetişmiş ve belli çevrelerden gelmiş elemanlara münhasır kılınmasını önliyecektir.»<sup>52</sup> Ancak, gerekçenin bu açıklamasını hangi temele dayandırdığı anlaşılamamaktadır. Sınıftan sınıfa geçmeği düzenleyen 71. madde sınıf değiştirmek amacıyla yarışma sınavına girebilmek için memurların sınıf tüzüklerinde belirtilen «şart koşulmuş niteliklere sahip olmaları ve yaş hadleri içinde bulunmaları»nı şart koşturmaktadır. Kaldı ki, bu maddenin gerekçesinde «sınıf tüzüğünde belirtilmiş yaş, öğrenim...» şartları açıkça belirtilmektedir. Buna göre yarışma sınavına girecek aday sınıf tüzüğünde belirtilen öğrenim derecesiyle bağlıdır ve bu öğrenim derecesi yönetici sınıf bakımından kanunla düzenlendiğinden öncelikle ele alınmalıdır. Bu durumda tasarı korktuğu «kast» sisteminden kurtulmuş değildir.

b. İcracı sınıf : Gerekçede belirtildiği gibi, bugün genellikle daire müdürlüğü ve şube şefliği kademelerinde bulunan ve görevleri itibarıyla hem yukarı kademelerde alınmış kararların icrasından hem de bunlarla ilgili tâli kararların alınmasından sorumlu tutulan Devlet memurları da «İcracı sınıfı» teşkil edecektir. Kanun girişte icracı sınıf için özel bir yaş haddi ve öğrenim derecesi belirtmiş değildir. 40 ve 41. maddelere uygun olarak, 18 yaşını «özel durumlarda onbeş yaşını» tamamlayan ve Ortaokulu bitirenler «sınıf tüzüğünde belirtilirse ilkokulu bitirenler» icracı sınıfa girebileceklerdir. Ancak, sınıf tüzüğünde girişte ve derece yükselmelerinde gerekli yaş haddi ve öğrenim derecesi belirtilecektir. Böylece kanun yönetici sınıfın belirli bir yüksek öğrenim görmüş topluluk elinde bulunmasını sağlarken, icracı sınıfta bunu gerekli bulmakta, ilkokul bitirene bile icracı sınıfa girmek hakkını tanıyabil-

52) Bkz.: m. gerekçe; ibid, p. 45.



mekte, ancak diğer yandan idareye tüzüklerle verdiği yetkiye sınıfları istediği şekilde düzenlemek imkânını da sağlamaktadır.

c. Büro sınıfı : Bu sınıfta bulunan Devlet memurları, genellikle karar sorumluluğu taşımayan büro hizmetlerini yürütmekle görevli olacaklardır. Girişte yaş haddi ve öğrenim derecesi bakımından, icracı sınıf gibi, 40 ve 41. maddeler hükümlerine tabidirler. Tüzük hükümlerine bağlı olacaklardır.

Bu ve kanunda sayıları kesin olarak belirtilmeyen diğer sınıfların tabi oldukları ortak hükümlere gelince: Sınıflar derecelere, dereceler de kademelere ayrılmış durumdadırlar. Derece sınıf içerisinde, görevin önem veya sorumluluğunun artışı ile ayarlı yükselme adımıdır. «m. 37/1» Belirli bir sınıf memurlarının görevlerinin önemi ya da sorumluluklarıyla birlikte dereceleri de yükselecektir. Çok az sayıda derecesi olan sınıflar düşünülebileceği, «gerektiren hizmetler için tek dereceli sınıflar» «m. 37/2» tesis edilebileceği gibi, bazı hizmetlerde bu sayının çok artması da mümkündür. Tasarı, dereceyle birlikte aylığın da yükseleceğini kabul etmekle birlikte, bu derecenin eski «barem derecesi»nden değişik, görevin önemiyle ve sorumlulukla ilgili olduğunu önemle belirtmekte<sup>53</sup> ve aylık artışlarının yalnız derece değil, kademe yükselmelerinde de bulunduğu işaret etmektedir.

38. maddeye göre «kademe, derece içerisinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, Devlet memurunun olumlu sicil almasına ve bulunduğu derecedeki hizmet süresine bağlı olarak aylığındaki ilerleyiş adımıdır.» Böylece kademeyi dereceden ayıran özellik, burada önem ve sorumluluğun değil, kıdemın ağır basan unsur olmasıdır. Her ne kadar olumlu sicil almak ta şartsa da, önemli olan kıdem almış bulunmaktır. Kademe ilerlemesi için kanun, 64. maddede, üç şart koşmaktadır: A. Bulduğu kademedede en az bir yıl çalışmış olması, B. O yıl içinde olumlu sicil almış bulunması, C. Bulduğu derecede ilerliyebileceği bir kademenin bulunması. Bu şartlara uygun durumlarda, kademe ilerlemeleri, atanmada olduğu gibi, tüzükte belirtilecek tarihte, kurumlar tarafından toplu olarak yapılacak ve işlemlerde düzen sağlanacaktır. «m. 65» Onay mercii atamaya yetkili amirdir. «m. 66»

53) Bkz.: M. 37, gerekçe; ibid, p. 45



Derece yükselmesinde ise ilk şart üst derecede açık kadro olmasıdır, aksi halde memurlara derece yükseltilmesi yapılamaz. «m. 67» Bu şartın gerçekleşmesi durumunda, bir alt derecedeki memurlardan: A. Sınıf tüzüğünde derecesi için belirtilen en az hizmet süresini doldurmuş. B. Sicil bakımından, bir üst dereceye yükselebilecek nitelikte olduğu kurumun «değerlendirme kurulları»<sup>54</sup> tarafından tesbit edilmiş, olanlar sınıf tüzüğünde belirtilen «yeterlik veya yarışma seçmesi» veya «yeterlik yarışma sınavında» başarı gösterdiklerinde üst dereceye yükselirler. «m. 68»

Maddenin kaleme alınış biçiminden derece yükselmesinde iki yol varmış gibi görünüyorsa da, gerekçede açıkça belirtildiği gibi, iki şartı da yerine getirmek gerekmektedir. Bu durumda kıdem derece yükselmesinde de büyük önem taşımakta, ancak artık memur için bir teminat olmaktan da çıkmış bulunmaktadır, çünkü görüldüğü gibi sicil, değerlendirme kurulu ve sınıf tüzüğünde belirtilen sınav v.b. şartlarla idareye büyük yetki verilmektedir. Bu düzenin tek istisnası 89. maddedeki istisnaî memurluklar için 70. maddenin A bendinde belirtilen durumda ancak bir alt dereceden atanma durumunda görülmektedir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, kanun sınıftan sınıfa geçmeyi 71. maddede düzenlemektedir. Maddeye göre, diğer bir sınıfa geçmek isteyen memurların bu sınıf tüzüğünde şart koşulmuş niteliklere sahip olmaları ve yaş hadleri içinde bulunmaları gerekmektedir. Ancak bu durumda olanlar açılacak sınav veya seçmelere girebilirler. Böylece, kanun gerçekte, özellikle yönetici sınıf bakımından, sınıfa geçmeyi çok zorlaştırmaktadır. Buna daha önce de işaret etmiştik<sup>55</sup>.

Kanunun «Yetişme ve deneme süreleri» başlığını taşıyan 42. maddesi şöyledir: «Gerektiren görevlerde sınıfın tüzüğünde belirtilen derecelere yükselen Devlet memurları, 6 seneden çok olmamak üzere bir yetişme ve deneme süresi geçirirler.

Bu yetişme ve deneme süresinin sonunda sınıfının tüzüğünde belirtilen esas ve şartlara göre başarı sağlayamayan Devlet memurları hakkında yapılacak işlem sınıfının tüzüğünde belirtilir.»

54) Değerlendirme kurulları için bkz.: m. 116.

55) Bkz.: sayfa 128



Böylece, kanunun getirmek istediği kariyer sistemine aykırı bir durum daha belirmektedir. İdareye sınıf tüzüklerinde oynamak suretiyle belirli bir görevin yetiştirme ve deneme süresini değiştirmek veya bu süreyi koymak imkânı verilirken, diğer yandan, başarı kazanamayan memurlara değişik işlemler yapmak imkânı da verilmektedir ki, bu bir adaletsizlik ve teminatsızlık kaynağı olmağa elverişli gözükmektedir.

Kanunun 43. maddesi aylıkların tesbitini de sınıf tüzüklerine bırakmaktadır. Ancak madde aylıkların tesbitinde üç kritere uyulacağını belirtmektedir: 1. Hizmetin Devlet için taşıdığı değer. 2. Hizmetin memur bakımından taşıdığı risk ve beklenen hizmet şartları. 3. Hizmetin diğer hizmetlere oranla önemi. Bu üç unsura uyularak tesbit edilecek aylıklar, sınıf tüzüklerinde belirtilen dereceler ve kademeler karşısında gösterge rakamlarıyla ifade edilecektir. «En düşük gösterge 70 ve en yüksek gösterge 1000 dir» m. 43/son. Gerekçede en düşük ve en yüksek aylıklar arasında uygulamada bu kadar büyük fark olmayacağı bu genişliğin sınıf tüzüklerine elâstikiyet vermek için yapıldığı belirtilmektedir. Ancak, danışman uzmanların fikirlerine aykırı olarak kanunda bu göstergelerin çarpılacağı katsayının belirtilmediği gibi, «echelle mobile» sisteminin de kabul edilmediği ve memura yeni bir güvensizlik sebebi verildiği göze çarpmaktadır.

Kanunun «Çalışma yaş hadleri» başlığını taşıyan 44. maddesi ise daha büyük bir güvensizlik sebebi getirmektedir. Maddeye göre «Hizmetin özelliğine göre, her sınıfta ve gerekiyorsa her derecede Devlet memurlarının yaş haddi ile zorunlu olarak emekliye çıkarılacakları yaşlar, sınıf tüzüklerinde gösterilir.

Bu suretle Devlet memuru 45 yaşından evvel emekliye çıkarılamaz, 65 yaşından sonra çalıştırılmaz.»

Böylece idareye tüzüklerle oynayarak sınıf ve hatta dereceler için konmuş bulunan yaş hadlerini değiştirmek yoluyla kolayca memurları emekliye çıkarmak imkânı verilmekte ve kariyer sistemi için vazgeçilmez bir unsur olan memur teminatı büyük ölçüde sarılmaktadır.

45. madde ise memurun, sınıfının ve sınıfının içindeki derecesinin görevlerinden başka bir yerde çalıştırılmayacağını belirterek geçmişteki keyfî görevlendirmeleri önlemeğe çalışmaktadır.



## III — SONUÇ

Daha önce de belirttiğimiz gibi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Devlet personeli reformunun temellerini kurmak iddiasını taşıyan, uzun ve masraflı bir hazırlık döneminin ürünü olan bir kanundur. Bu kanunun en önemli temel ilkesi olarak da, 3. maddesinde ve diğer birçok yerde<sup>56</sup> açıkça belirtildiği gibi, sınıflandırma kabul edilmiştir. Ancak kanunlaştığı 14.7.1965 gününden bu yana, kanunun, özellikle bu sınıflandırma düzeninin kurulamaması nedeniyle uygulanmasının gerçekleşemediği görülmektedir. Bu durumun nedenlerini açıklığa kavuşturmak amacıyla, çalışmamızın bu bölümünde 657 sayılı kanunun sınıflandırma sistemini, birinci bölümde incelediğimiz sınıflandırmanın genel ilkeleri, genel hukuk ilkeleri ve Anayasa düzenimizin ilkeleri ışığı altında eleştirmeye çalışacağız.

Birinci bölümde gördüğümüz gibi, bugün dünyada iki değişik sınıflandırma sistemi uygulanmaktadır. Bunlar özellikle ABD ve diğer bazı ülkelerde kullanılan «position classification / kadro sınıflandırması» ile özellikle İngiltere, Fransa gibi Avrupa ülkelerinin kullandıkları «rank classification/rütbe sınıflandırması» sistemleridir. Bu iki sistemi de tarihi gelişim içinde değişik toplumların bünyelerinin ortaya çıkardıkları görülmektedir.

657 sayılı kanuna gelince, kanunun hazırlanması sırasında açıklanan dokümanlardan ve gerekçeden personel sınıflandırması<sup>57</sup> adı verilen Avrupa sisteminin yani rütbe sınıflandırmasının bünyemize uygun görüldüğü anlaşılmaktadır. Devlet Personel Dairesi Teklifler'de kadro sınıflandırması sistemini uzun boylu eleştirmekte<sup>58</sup>, bu sistemin devlet hizmetlerinin bozulmuş, partililik ve diğer baskıların artmış bulunduğu bir dönemde ABD'de bir reformun zorunlu olduğu özel koşullarda ortaya atıldığını belirterek sistemin ülkemiz bakımından sakıncalarını 10 maddede şöyle sıralamaktadır: 1. Kariyer teşekkülüne engel olur, 2. Personel devri «turnover» çokluğu tutarsızlık yaratacağından plânlamaya aykırıdır, 3. Uygulanması zordur, 4. Pahalı ve masraflıdır, az gelişmiş bir ülkeye uymaz,

56) Bkz.: Teklifler pp. 18 - 19.; RG, 21 Mayıs 1963, 11408, genel gerekçe v. b.

57) Bkz.: Teklifler, p. 19.

58) Bkz.: ibid., pp. 21 - 22.



5. Elâstikî değildir, kadrolar dondurulmuştur, 6. Kariyeri azalttığı için teşvik unsuru yoktur, 7. Yüksek idareci yetişmesi, yükselmek zordur, 8. İdare kadrolara, uygun olan memurun değerinden az ücret verebilir ve çatışma çıkar, 9. Dar çerçeve yarattığı için geniş kültürlü memur yetişmez, ihtisaslaşma olur. Bu az gelişmiş ülkeler için zararlıdır, 10. Bu sistem eleman darlığı bulunan ülkelerde başarı kazanamaz.

Bu eleştirilerden sonra Türkiye'nin bünyesinin Avrupa «kariyer» sistemine uygun bir karakter taşıdığı<sup>59</sup> sonucuna varılmakta ve personel reformu için «Osmanlı geleneklerine» dayanılarak «ananevî meslek sistemi feda edilmek şöyle dursun»<sup>60</sup> sistem bu temel üzerine pratik bir yapı olarak kurulmaktadır.

Burada rütbe sınıflandırması sisteminin kadro sınıflandırmasına üstünlüğünü ya da durumumuza uygunluğunu tartışmak konumuz dışında kalmaktadır. Ancak Devlet Personel Dairesinin gerekçelerinin yanlış ve yetersiz olduğu kanısında bulunduğumuzu belirtmek gereklidir. 657 sayılı kanun bir reform kanunu olmak iddiası taşıdığına göre ve Devlet hizmetlerinin içinde bulunduğu karışık durum ortadayken, bu durumun ABD'de reformu gerektiren koşullara benzemediğini söylemek hiçbir ciddî incelemeye dayanmamaktadır. Diğer yandan, Atatürk'ün çağdaş Türkiye'sinde ve daha sonra 1961 Anayasası ışığı altında kurulmak istenen düzenleri Osmanlı kaynak ve biçimlerine geri götürmek istemek te ciddî olmayan, reformcudan çok tutucu bir davranıştır.

Bu ütöpik ve bilimsel temelden yoksun gerekçeler bir yana, Dairenin kadro sınıflandırmasına yönelttiği eleştirilerin büyük çoğunluğunun da yanlışlarla dolu olduğu göze çarpmaktadır. Bir sınıflandırma sisteminin kadroları dondurması ve memurun değil yapılan işin değerine göre ücret tayin etmesi gibi nitelikler bir reform döneminde çok yararlı zorunluklar olarak gözükmektedirler ve ülkemiz de de bir reform düşünüldüğüne göre bunlar bir sakınca olmamalıdır. İhtisaslaşmaya yol açmak ise, bunun görülmediği az gelişmiş ülkelerde bir sakınca değil aksine yararlı bir eğilimdir. Uygulanma zorlukları ve masraflı olmak niteliği, uzun dönemde yararlı olacağı anlaşılan bir sistem için yeterli bir sakınca olarak gözük-

59) *ibid.*, p. 22.

60) *ibid.*, p. 23.



memektedir. Kadro sınıflandırmasının elâstikî olmayan, yüksek idareci yetişmesine ve kariyere engel olan bir sistem olduğu iddialarına gelince, daha sonra göreceğimiz gibi bu nitelikler sistemin bünyesine ait temel nitelikler değildir, her sistemde bulunabilirler ve nitekim 657 sayılı kanunun sınıflandırma sisteminin sakıncaları olarak da belirlemektedirler. Ancak, bilimsel temelleri bulunmayan açıklamalar olarak gözükmeleri nedeniyle üstünde durmadığımız bu eleştirilerin en büyük yanlısını Daire kadro sınıflandırmasını kariyere engel görmekte yapmaktadır.

Dairenin büyük önem verdiği «kariyer/meslek» teşekkülüne yalnız Avrupa sistemiyle varılacağını ve bunun için sisteme kariyer sistemi adını vermenin yeteli olduğunu sanması, birinci bölümde de belirttiğimiz gibi temelde bir yanılığa dayanmaktadır. White'in işaret ettiği gibi, kadro sınıflandırmasının da kariyer sisteminin oluşmasında olumlu etkileri inkâr edilemez, hattâ memurun daha büyük sorumluluk taşıyan kadrolara geçebilmesi için gerekli adımların bu sistemde açıkça belirtilmiş olması önemli bir üstünlüktür<sup>61</sup>. En azından kariyer sisteminin, iki sınıflandırma sistemi yoluyla da ulaşılabilecek bir amaç olduğu gerçeği kabul edilmelidir.

Devlet Personel Dairesi bu gerçeği görmeyerek, kadro sınıflandırmasına yanlış gerekçelerle karşı çıkmakta ve rütbe sınıflandırmasını, ya da kendi deyimiyle «personel sınıflandırması»nı kabul etmekte ve bunun tek kariyer sistemi olarak düşünmektedir. Ancak kanunun getirdiği sistem, belki de açıkça belirlenmeyen uzlaştırıcı «telifçi» çabalar nedeniyle, sınıflandırma kavramının anlaşamadığını gösteren bir biçimde rütbe sınıflandırması ve kadro sınıflandırmasının bölümlerinden kurulu çelişik bir karma olarak belirlemekte, diğer yandan 3. maddedeki temel ilkelere olan ve gerçekten bir amaç olması gereken kariyer sisteminden, bu çelişik hükümler yüzünden, çok uzaklaşmaktadır. Böylece, kanunu hazırlayanlar iki temel ilkeyi, sınıf kavramını ve kariyer sistemini yanlış anlamış gözükmektedirler.

Çalışmamızın birinci bölümünde görüldüğü gibi, sınıf kavramı iki ayrı sınıflandırma sisteminde iki ayrı anlam taşımaktadır<sup>62</sup>. Kadro sınıflandırmasında sınıf görev, sorumluluk ve nitelik baki-

61) Bkz.: WHITE, op. cit., p. 375, ayrıca çalışmamız, I; 3.

62) Bkz.: I. bölüm, 2.



mından yeter benzerlik taşıyan kadroların bir araya gelmesinden ortaya çıkar «bekçilik, sekreterlik vb» ve binlerce olabilirken<sup>63</sup>, rütbe sınıflandırması sisteminde ABD sistemindeki hizmet ayırımını andıran bir personel ayırımıdır «yönetici, icracı vb. sınıf» ve İngiltere ya da Fransa'da olduğu gibi 4-5 taneden ibarettir.

657 sayılı kanunda ise, 32. maddeden sınıf kavramı genel olarak ve pek açık olmayan bir dille tanımlanmaya çalışıldıktan sonra, 36. madde açıkça yönetici, icracı ve büro sınıflarını tesis etmek görevini Devlet Personel Dairesine vermekte, ancak «diğer» sınıfları da bu kurumun yetkisine bırakmaktadır. Bu durum kanunun rütbe sınıflandırmasına dayanan «yönetici/icracı/büro/büro yardımcıları» sistemini kurmak istediği, ancak bunu eksik bıraktığı kanısını uyandırıyor da, sınıf kavramını açıklayan 32. maddenin gerekçesi bu düşünceyi çürütmektedir. «Tıpkı »yönetici sınıf» bakımından olduğu gibi ortak yetiştirme ve meslek nitelikleri gösteren hekimlik, polislik, daktiloluk, kütüphanecilik, makine mühendisliği gibi hizmetler ayrı birer sınıf olarak kurulacak»<sup>64</sup> Görüldüğü gibi, 36. maddenin sistemiyle çelişen ve kadro sınıflandırmasına uygun sınıflar ortaya çıkmaktadır. Bunlar, 36. maddenin «diğer» sınıflarıdır. Böylece, uygulamayı imkânsız kılan bir çelişme gerçekleşmektedir. Bir polis müdürünün hem polis sınıfı tüzüğüne hem de icracı sınıf tüzüğüne tabi olamayacağı açıktır. Bu durumu kanunun gerçekten kötü olan kanun tekniği sonucu ya da bir sınıflandırma sistemlerini uzlaştırma çabası olarak göstererek tevil etmekte imkânsızdır. Eğer kanunda polis vb. sınıflarla Fransa'daki cadre kavramı karşılanmak isteniyorsa, bunun sınıf kelimesinden ayrı bir kelimeyle ve kapsamı açıklanarak belirtilmesi gerekirdi, oysa böyle sınıf kavramından ayrı bir kavrama ne kanunda, ne gerekcede, ne de hazırlık çalışmalarında rastlanmaktadır. Bir sınıflandırma sistemi ya Avrupa'daki gibi hizmet ayırımına dayanan geniş sınıf kavramını ya da kadro sınıflandırmasının kadroların benzerliğine dayanan sınıf kavramını kabul edecektir. Bu sistemleri uzlaştırmaya «telif etmeğe» çalışılabilir<sup>65</sup>, ancak bu iki ayrı temel kavram birlikte bir sistemde yer alamaz.

63) Bkz.: I. bölüm, 1.

64) Bkz.:Bkz.: m. 32, gerekçe; GİRİTLİ - BİLGİN, op. cit., p. 40.

65) Bkz.: I. bölüm, 3.



Bu kısa açıklamadan anlaşılacağı gibi, böylece kanunun Anayasaya uygunluğu bir yana, uygulanmasını imkânsız kılan bir durum ortaya çıkmaktadır, ve kanun değiştirilmedikçe bu duruma bir çözüm yolu gözükmemektedir.

Kanunu hazırlayanların «sınıf» kavramına yabancılıkları yanında, «kariyer sistemi» kavramını da iyi anlayamadıkları görülmektedir. Kanun bir yandan sisteme kariyer sistemi adı vererek 3. maddede bunu temel ilke olarak göstermekte diğer yandan da kariyer sistemi teşekkülü için gerekli unsurları çeşitli hükümlerle akıl almaz bir biçimde çığnemektedir. Birinci bölümde gördüğümüz gibi, kariyer sisteminin önşartları a. Güvenlik b. İstikrar c. Yükselme fırsatı d. Esnekliktir. Kişilerin Devlet memurluğunu kariyer olarak seçmeleri için liyâkatlı ve kusursuz oldukları sürece teminata sahip bulduklarını ve haksız, kanunsuz olarak kendilerine dokunulamayacağını bilmeleri gereklidir. İşte kanun bir kariyer teşekkülü için bu en önemli şartı çığnemekte, modern dünyadaki eğilimlerin dışına çıkararak ve 1961 Anayasasına aykırı olarak memur statüsünü tüzüklerle, uzvî bakımdan idari olan kaide tasarruflarla düzenlemektedir. 36. madde hükmüne göre sınıf tüzüklerinin tasarılarını ve bunların şartlarını «memurlarının hiçbir Anayasa teminatını haiz olmadığı Devlet Personel Dairesi hazırlamakta, Bakanlar Kurulu da bu tasarı üzerinde istediği gibi oynamak ve kabul edip etmemek yetkisini haiz bulunmaktadır»<sup>66</sup>. Bu konuda, özellikle hocamız Prof. Dr. İsmet Giritli'nin eleştiri ve uyarılarını Devlet Personel Dairesi ve diğer yetkililerin gözönüne almamakta ısrar ettikleri de üzümlere kaydedilecek bir gerçektir<sup>67</sup>.

Kanun, bir kariyer sistemi için gerekli olan güvenlik unsurunu böylece sarstıktan sonra, diğer önemli unsur olan istikrar «stability» unsurunu da 44. maddesi hükmüyle yok etmektedir<sup>68</sup>. Daha önce de belirttiğimiz gibi bu madde Devlet memurlarının 45 yaşından önce emekliye çıkarılamayacakları, 65 yaşından sonra da çalıştıramayacakları kuralını koyduktan sonra, her sınıfta ve hatta her derecede memurun «yaş haddi ile zorunlu olarak» emekliye çıkarılacağı yaşın tesbitini yine sınıf tüzüklerine bırakmaktadır. Böylece

66) Bkz.: GİRİTLİ - BİLGİN, op. cit., p. 7.

67) Bkz.: ibid., p. 7.; GİRİTLİ, İ. Prof. Dr.; «Personel Kanunu, niçin Anayasaya aykırıdır?», Milliyet, 8 Eylül 1965;

68) Bkz. II. bölüm, 2.



idareye büyük bir yetki daha tanınmakta ve Prof. Dr. İsmet Giritli'nin belirttiği gibi «bırakınız hükümet ve Bakanları, hatta Daire amirlerinin bir takım telkinleri ile emeklilik yaşının azamî haddi üzerinde oynamak ve memurları her zaman vazife başından uzaklaştırmak arzularını gerçekleştirmek imkânı doğmakta, bu durum ise memurun duyması gereken güven ve istikrar esası ile bağdaşamamaktadır.»<sup>69</sup>

Diğer taraftan, kanunun hazırlanması sırasında kadro sınıflandırmasına yükselme fırsatı ve esneklik bulunmadığı gerekçesiyle karşı çıkmış bulunulmasına rağmen<sup>70</sup>, kanunda bu ilkelere bütünüyle aykırı hükümler yer almaktadır. Yönetici sınıf, gerekçenin iddialarına rağmen, eğitim şartıyla kapalı bir kast durumuna sokulmakta, diğer yandan bütün diğer sınıf değiştirme ve derece yükselmesi şartları sınıf tüzüklerine bırakılarak yükselme fırsatının belirlenmesi ilkesine aykırı davranılmaktadır. 36, 40, 41 ve 45, maddeler hükümlerinin esneklik ilkesine aykırı buldukları ise çok açık bir gerçektir.

Böylece, hazırlayanların sınıf ve kariyer sistemi kavramlarına yabancılıkları sebebiyle fiilen uygulanması imkânsız ve uygulansa bile kariyer sisteminden uzak olan 657 sayılı kanun Anayasa düzeni bakımından ele alındığı zaman, 1961 Anayasamıza da aykırı bulunduğu görülmektedir. Bu gerçek bundan çok daha önce hocamız Prof. Dr. İsmet Giritli tarafından açıkça belirtilmiş<sup>71</sup> ve Anayasa mahkemesi tarafından da 4.2.1966 tarihli kararlarla kısmen kabul edilmiş bulunmaktadır. Ancak hocamızın «siyasî partilerimizden hiç olmazsa birinin kanunun Anayasaya aykırı hükümlerinin iptali için üç aylık süre zarfında Anayasa Mahkemesinde dava açmasını zarurî» gören uyarması cevapsız kalmış ve böylece bu uygulanması imkânsız kanun maalesef günümüze kadar, Anayasaya aykırı olarak, yürürlükte kalmıştır.

Anayasa Mahkemesi 4.2.1966 tarihli kararında kanunun 1. maddesinin 3. fıkrasında yer alan ve Üniversite Öğretim üyeleri ile yardımcılarını kanunun mâlî esaslarına tabi tutan hükmünü Anayasanın 120. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir, oysa Mahkemenin bu karara varmak için dayandığı gerekçelerin kanunun tü-

69) GİRİTLİ - BİLGİN, op. cit., p. 8.

70) Bkz.: Teklifler, pp. 21 22.

71) Bkz.: GİRİTLİ, loc. cit.,



mü bakımından da geçerli olduğu ve memurların atanma şartları, ödev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri gibi konuların sınıf tüzükleriyle düzenlenmesinin Anayasanın 117. maddesi 2. fıkrası hükmüne aykırı bulunduğu açıktır. Anayasanın «Memurlarla ilgili hükümler» başlığını taşıyan 117. maddesinin ikinci fıkrası aynen şöyledir:

«Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.» Maddenin gerekçesinde ise şu açıklama yer almaktadır:

«Bu madde modern Amme Hukukunun memur statüsü bakımından kabul ettiği esaslara uygun bulunmakta ve teminatla ilgili hükümlerin ve düzenleyici kaidelerin kanunla gösterileceğini belirtmektedir.»

Böylece kanunîlik sistemi açıkça benimsenmekte ve ayrıca maddede sayılan konuların kesinlikle kanun tarafından düzenlenmesi emrolunmaktadır. Ancak OECD'nin Devlet Personel Dairesine yolladığı müşavir uzman R. Gregoire'in bu noktayı belirten raporuna ve Prof. Dr. İsmet Giritli'nin uyarılarına rağmen kanunun bu sistemden bilinçli olarak kaçındığı dikkati çekmektedir. Kanunun genel gerekçesinde bu konuda büyük çelişmeler gösteren satırlar göze çarpmaktadır. Bir yandan, sınıflandırma, «Türk personel rejimine önemli bir sistem değişikliği» getiren ilke olarak teyit edilirken, diğer yanda «sunulan tasarının, birçok bakımdan personel rejimindeki esasları, temelleri, ana yönleri gösteren ve teferruat noktalarında idareye düzenleme yetkisi tanıyan bir «Yetki kanunu» mahiyetinde» olduğu ileri sürülerek, «meselâ sınıflandırmanın, tüzükler ve yönetmeliklerle düzenleneceği» açıklanmaktadır. Böylece sınıflandırma hem temel ilke hem de teferruattır.

Bilindiği gibi, yürütmeye böyle tüzük ve yönetmeliklerle düzenleme yetkisi verilmesi ancak sınırları kesinlikle belirli konularda işleyebilir ve bir istisnadır. Oysa 657 sayılı kanun, bunun tam tersine, Anayasada kesinlikle yasamaca kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen (117/2) bir konuda «yetki kanunu» olmağa çalışmaktadır ve bu kesinlikle Anayasaya aykırıdır. Ayrıca, kanunun 39. maddesi «sınıflar dışında memurluk kadroları ihdas edilemez» hükmünü getirmekte ve sınıfları da Devlet Personel Dairesi, yani yürütme hazırlayacağına göre, Genel Kadro Kanununun hazırlanmasında yasamayı yürütmenin eğilimleriyle sınırlamaktadır.



Böylece, kanun anayasa düzeninin getirmek istediği memur teminatı sisteminin de dışına çıkmakta, gerçekten «tensikat ve idareye tasarruf sağlama»<sup>72</sup> niteliği taşıyan bir kanun olarak göze batmaktadır.

## BİBLİYOGRAFYA

1. DIMOCK, M. E., *Public Administration*, NY: 1961
2. GİRİTLİ, İsmet, Prof. Dr., *Amme İdaresi Teşkilât ve Personeli*, İstanbul: 1965.
3. GİRİTLİ, İ. Prof. D. - BİLGİN, P., *Devlet Memurları Kanunu* İstanbul: 1965
4. MIHÇIOĞLU, Cemal, Doç. Dr., *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması*, Ankara: 1958.
5. NIGRO, F. A., *Public Personnel Administration*, NY: 1959.
6. PFIFFNER, J. M., *Public Administration*, NY: 1946.
7. ROBSON, W. A., ed., *The Civil Service in Britain and France*, London: 1956.
8. STAHL, O. G., *Public Personnel Administration*, NY: 1956.
9. T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET PERSONEL DAİRESİ, *Teklifler*, Ankara: 1963
10. VERSAN, Vakur, Prof. Dr., *Amme İdaresi*, İstanbul: 1960.
11. WHITE, L. D., *Introduction to the Study of Public Administration*, NY: 1955.
12. UN, Dep. of Economic and Social Affairs, *A Handbook of Public Administration*, NY: 1961.

## MAKALE

- |                        |   |
|------------------------|---|
| ÇOKER, Ziya,           | «İngiltere'de Sınıflandırma», Cumhuriyet; 10 - 11 Aralık 1965.                                  |
| GİRİTLİ, İ. Prof. Dr., | «Devlet Memurları Kanun Tasarısı ve Bazı Eksiklikleri» İHFM, 1964, Cilt XXX, 1 - 2, pp. 3 - 12. |
| GİRİTLİ, İ. Prof. Dr., | «Personel kanunu, niçin Anayasaya aykırıdır?», Milliyet, 8 Eylül 1965.                          |
|                        | «Enflasyon tehlikesi ve memur maaşları.» Milliyet, 21 Eylül. 65                                 |
|                        | «Memurlar kanunu ve Üniversite», Milliyet, 30 Aralık 1965.                                      |
| KAYNAR, Reşat, Prof.,  | «Üniversiteler ve Personel kanunu», Cumhuriyet, 27 Ekim 1965.                                   |

72) Bkz.: GİRİTLİ, İ. Prof. Dr., loc. cit.