

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel
Kanunu Tasarısı hakkında İstanbul Hukuk
Fakültesinde müteşekkil komisyon tarafından
verilen mütalâa

İstanbul Hukuk Fakültesi Dekanlığına

Üniversitemiz Yönetim Kurulunun kararı üzerine Rektörlüğün 19 Nisan 1955 tarih ve 11546 sayılı yazılarına atfen, Devlet Personel Kanunu Tasarısı hakkında mütalâa alınması için kurulan ve Ord. Prof. Dr. S. S. Onar, Prof. Dr. H. Timur, Prof. Dr. S. Dönmezer, Prof. R. Sarıca, Doçent Dr. L. Duran, Doçent Dr. M. Yaşadan müteşekkil bulunan komisyonumuz, müteaddit toplantılar yaparak, mevzuu evvelâ umumî bakımdan ve bundan sonra da Üniversitelerin ve Akademik kariyerin hususiyetleri cihetinden tetkik etmeği ve mütalâalarını bu esaslar dairesinde ve iki kısımda arzetmeği uygun bulmuştur.

I

Kanun Tasarısının ve Esbabı Mucibesinin umumî bakımdan tetkik ve tahlili

Devlet Personel Kanunu Tasarısına hâkim olan düşünce ve esaslar, kısaca şu şekilde tesbit edilmiştir:

1 — Proje hareket noktasında, âmme ajanlarının rejiminde zecrî bir reform yapılması zarurî bulunduğu fikrine dayanmaktadır. Tabii olarak bu derece şümüllü ve önemli bir ıslâhatın lüzum ve zaruretini belirtecek gerekli araştırma, etüd, anket ve testlerin yapılmış olması lâzım gelir.

Mevzuu, millî hayatın her yönünü alâkalandırması itibariyle; tarihî, iktisadî, içtimaî, kültürel, psikolojik ve hukukî cephelerden iyice tetkik ve mütalâa edilmelidir.

«Mucip sebepler lâyihası» nda, Türkiye'de bugüne kadar tatbik edilmiş olan barem rejimlerinin memur ve hizmetliler arasında maaş ve ücret hususunda, bir teadül temin edemediği ve bu yüzden şikâyeti mucip bazı teamüller teessüs ettiği müşahede olunarak, bunların izalesi derpiş edilmektedir. Lâkin, bu kadar muayyen ve mahdut bir sahada görülen aksak-

lıklar mesnet ve mebde ittihaz olunarak, hattâ malî hususlar dışında kalan meseleleri de içine alan tekmil âmme ajanları statüsünün reformuna teşebbüs edilirken bir çok mütaleaların daha önceden tesbiti tabii olarak lâzımdır.

Bizce bu çapta bir ıslahata girişebilmek için, henüz lüzumlu hazırlıklar yapılmamış olduğuna göre, bugünkü durumda, olsa olsa, âmme ajanlarının, maaş ve ücretleri, yani sadece bareme taallük eden meseleleri ele alınıp, münhasıran bu konuda bir kanun tedvini kabili tasavvur ve tahakkuktur.

2 — Girişilen bu ıslâhat hareketinin, kendi realite ve ihtiyaçlarımızdan ziyade, «modern telâkkilere» ve «modern usullere» atıf eylemek istenildiği görülmektedir.

Ancak, bu telâkki ve usullerin nelerden ibaret olduğu, hangi memleketlerde tatbik edildiği ve bunlardan ne gibi neticeler alındığı mucip sebeplerde işaret edilmemektedir. Bundan başka, mezkûr modern esasların, eski ve bugünkü memur rejimlerimizle mukayesesi yapılmamış ve bunlar arasındaki farklı ve benzer noktalar belirtilmemiştir. Binnetice, atıf yapılan yeni telâkki ve usullerin memleketimiz bakımından ne dereceye kadar kabili tatbik olduğu ve bundan ne gibi faydalar memul bulunduğu kat'î olarak kestirilememektedir.

Hukuk nizamımıza getirileceği iddia edilen yenilik, Personel Dairesi Teşkilâtı ile vazifelerinden ibaret olup; lâyihanın diğer maddeleri mer'ı mevzuatta bulunan müteferrik hükümlerin, bazı rötuşlarla, bir tek metin içinde toplanmasından öteye gitmemektedir. Her ne kadar memur bareminde «kademe zammı» gibi bazı yenilik sayılabilecek hususlar yer almışsa da hakikati halde bunlar eski kanunların temin ettiği bir takım menfaatleri başka yoldan sağlamaktan ibaret kalmış olarak gözükmemektedir.

Filhakika, kurulması tasarlanan Personel Dairesi bir asra yakın bir maziye sahip olan, Amerika Birleşik Devletlerinin federal mahiyetteki (Civil Service Commission) una kısmen benzemektedir. Adı geçen memlekette bilâhare federe devletler de bu komisyona mümasil teşekküller ihdas etmişlerdir. Ancak, bu müessesenin federal devlette ortaya çıkmasına sebep olan âmiller 1883 yılına kadar bu memlekette memuriyetlerin iktidara geçen siyasî partiler tarafından kendi taraftarlarına ganimet olarak dağıtılması (Patronage veya Spoils System), bu usulün birçok skandal ve teşevvüslere müncer olması ve hattâ idarede istikrarsızlığı tevhit etmesidir. Nitekim, bu husustaki (Pendleton Kanununun) isdarına sebep olan hâdise, 1881 de Cumhur Başkanı Garfield'in, ganimet yüzünden vazifeye tayin edilmeyen bir kimse tarafından katledilmesidir.

(Civil Service Commission), menşesinde merkeziyetçi bir teşekkül olduğu halde; zamanla bu vasfı zayıflamış ve bilhassa İkinci Dünya Harbinden sonra salâhiyetlerinin büyük bir kısmı (décentraliser) edilmiş ve Bakanlıklar Personel Dairesine ve Mıntaka Teşkilâtına devredilmiştir. Böylece Civil Service Commission bugün personel meselelerinde bir tetkik, araştırma ve istişare organı haline gelmiştir. Bu komisyonun halen başlıca vazifeleri, federal personel mevzuunda araştırma ve plânlama yapmak, Bakanlık Personel Dairelerine standard nizamlar hakkında tasarılar hazırlamak, bir kısım salâhiyetlerini Bakanlık Personel Dairelerine ve Mıntaka Teşkilâtına delege etmekten ibarettir. Komisyonun salâhiyet sahası, federal mülkî idare memurlarına inhisar edip; askerlere, hâkimlere, Üniversite hocalarına ve iktisadî Devlet müesseselerinin bir kısmına şâmil değildir. Her federe devletin kendi ayrı bir komisyonu bulunduğundan, bittabi bunlar üzerinde de bir salâhiyeti yoktur. Mahallî idareler ise kaideten hem federal, hem de federe komisyonların salâhiyet sahaları dışında kalmaktadır.

Federal Komisyon, Cumhur Başkanının tayin ve Senatonun tasvip ettiği üç kişiden mürekkeptir. Ancak bunlardan birinin behemehal muhalif partiye mensup kimselerden olması şarttır. Commission'un vazife ve salâhiyetleri bugün çok mahdut olduğu halde; kanunî bir işbölümü ile bunlar müteaddit teknik kısım, şube ve dairelere tevzi edilmiştir.

İngiltere'de, Tasarıda derpiş olunan Personel Dairesine tekabül eden bir Devlet organı mahiyetini haiz bir teşekkül mevcut olmayıp; personel işleriyle ancak mahdut bir surette muvazzaf olmak üzere her Nezaret ve mahallî idareye mahsus ve 1919 danberi faaliyette bulunan müteaddit komisyonlar vardır.

Ayrıca şu nokta kayda şayandır ki, bu komisyonlarda idarenin mümessilleri yanında sendika mahiyetinde olan memur birliklerinin mümessilleri, muhakkak surette, yarı yarıya yer almaktadırlar. Bu suretle personel işleri hakkında memur birlikleri idare kadar söz sahibi bulunmaktadırlar.

Bundan başka, Nezaret ve Mahallî İdareler Komisyonlarının salâhiyeti dışında kalan umumî mahiyetteki personel mesaili hakkında yetkili 54 âzadan mürekkep bir millî Civil Servants Komisyonu mevcut olmakla beraber; bu komisyon hiçbir suretle diğer komisyonların mafevki vaziyetinde değildir. Aynı zamanda bu komisyon dahi yarı yarıya hükûmet tarafından tayin edilen üyelerle ajan ve memurlar birlik federasyonlarının mümessillerinden vücuda gelmektedir.

Yukarıda sözü geçen bilcümle İngiliz (Civil Service Commission) larının vazife ve salâhiyetleri, Nezaretler ve mahallî idareler zâtîşleri servis-

lerine, memurların muhtelif meseleleri hakkında istişarî mütalealar vermek teklif ve temennilerde bulunmaktan ibarettir.

Birleşik Amerika Devletleriyle İngiltere'den sonra ve nisbeten yakın tarihlerde bir Personel Dairesine yer veren bir sistem kabul eden memleketler, Fransa, Belçika ve İsviçre'dir. Fakat bu devletlerde mevcut olan teşkilât, kurulması düşünülen personel dairesinden çok farklı mahiyette müesseselerdir.

Söyle ki; Fransa'da iki nevi personel teşekkülü vardır. Birincisi, her idare ve serviste bulunan ve yarıyarıya idarenin mümessilleriyle memur sendikaları mümessillerinden tereküp eden (teknik komiteler) dir. Bu komiteler, ait oldukları idare ve servisleri ilgilendiren teşkilât ve çalışma meselelerinde mensup oldukları nazırlara teklifte bulunmak veya nazırın bu husustaki teklifleri hakkında mütalâa dermeyan etmek salâhiyetini haizdir.

Diğeri de, yine yarı yarıya idare ve memur sendikaları mümessillerinden müteşekkil (Memurlar Yüksek Şûrası) dır. Bu heyet te komiteler gibi sadece teklif ve istişare salâhiyetlerine sahiptir. Bilâhare yapılan değişiklikle; idarenin mümessilleri arasında Devlet Şûrası Reisi ile âzalarına ve personel işleriyle ilgili bazı yüksek devlet memurlarına mecburî olarak yer verilmiştir. Yüksek Şûra, personel mevzuunda nezaretlere emir ve direktif veren bir organ olmayıp; idare ve memur mümessillerinin müştereken noktai nazarlarını istişarî olarak belirtmek ve hükûmete teklif etmek hususunda vasıta vazifesini gören bir teşkilâttır. Ancak, bazı personel meselelerinde hükûmet veya idareye Yüksek Şûranın mütaleasını almak mecburiyeti de tahmil edilmiştir.

Belçikadaki duruma gelince, burada da İngiltere ve Fransada olduğu gibi, her nezaret içinde, yarı yarıya idare ve memur sendikaları mümessillerinden mürekkep ve hizmetlerin işleyiş şartları hakkında mütalea vermekle muvazzaf (Comités de consultation syndicale) adında istişarî komiteler vardır. Bundan başka, bir de Başvekâlet nezdinde, ajanların heyeti umumiyesine veya bir kaç nezaret memurlarına taallûk eden meseleleri tetkike salâhiyetli, gene yarı yarıya idare ve memur sendikaları mümessillerinden müteşekkil nezaretler arası bir komite de mevcuttur.

Nihayet İsviçre'de, Fransadaki gibi, yarı yarıya idare ve memur mümessillerinden kurulan ve genel olarak ajanların nizamına dair meseleler hakkında istişarî mütalea salâhiyetiyle mücehhez ve Fransız (Memurlar Yüksek Şûrası) na benzeyen bir teşekkül faaliyettedir. Diğeri taraftan her idare ve hizmet şubesinde, Fransız teknik komitelerine müşabih personel komisyonları teşkili mümkün bulunmaktadır.

Lâyihayı hazırlayanlarca, modern telâkki ve usuller şeklinde ifade edilen yukarıda kısaca belirttiğimiz muhtelif devletlerin personel dairesi sistemleri, teklif edilen yeni hükümlerle hemahenk olmadıktan başka; bu sistemler ve yeni hükümler memleketimizin şartları ve ihtiyaçlarıyla de kabili telif görünmemektedir.

Filhakika, hiçbir yabancı memlekette personel dairesi bizde düşün­düğü gibi, tamamen merkeziyetçi, bilcümle âmme ajanları hakkında âm ve şâmil yetkilere, icraî ve tanzimî salâhiyetlere ve bu hususlarda mutlak takdir salâhiyetlerine sahip değildir. Diğer bir ifade ile, Devlet Personel Dairesi bütün Türkiye için bir tek organ olacak, Millî Müdafaa­dan en küçük ve basit-belediye hizmetlerine kadar teknil âmme ajanları üzerinde geniş salâhiyetlere sahip bulunacak, her türlü personel işleri hakkında bazen doğrudan doğruya icraî ve tanzimî tasarruflar yapabi­lecek ve bu faaliyetlerinde — kanun kendisini bağlayan umumî hükümler ve esaslar dahi ihtiva etmediği için — tamamen serbest bir takdirle hareket edebilecektir. Şu da var ki Amerika Birleşik Devletlerinin federal (Civil Service Commission) unda üç âzadan birinin behemehal muhalif parti mensuplarından olması şart kılınmış bulunmasına mukabil, Personel Dairemizde böyle bir unsura yer verilmemiştir. Bu unsurun mevcudiyeti, âmme vazife ve ajanlarının siyasî tesirlerden âzâde kılınması ve bu sahada istikrarın ve alâkadarlara bir teminatın sağlanması maksadına matuftur.

Mesele, memleketimizin haiz olduğu hususiyetler bakımından ele alındıkta; işaret edilen yabancı devletlerdeki sistemlerin istinatgâhı olan memur sendika ve birlikleri gibi, âmme kudreti karşısında müstakil ve teşkilâtlanmış bir varlık ve kuvvet halinde muvazene unsuru rolünü oynayacak, teşekküllerin Türkiyede ademi mevcudiyeti derhal nazarı dikkati celbetmektedir. Bundan başka, mezkûr sendika ve birlikler Amerika Birleşik Devletlerinde dolayısıyla, diğer memleketlerde doğrudan doğruya personel işleri teşkilâtına iştirak etmek suretiyle, âmme ajanla­rının mukadderatını tayinde birinci derecede müessir olmaktadır.

Mevzuubahis devletlerden Amerika Birleşik Devletleri ile İsviçrenin Devlet bünyeleri ve âmme vazife ve hizmetleri telâkkileri bizimkinden tamamen farklı bir mahiyet arz etmektedir. Şöyle ki Türkiye tek ve merkeziyetçi bir devlet olduğu halde, A.B. D. ve İsviçre federal bir devlet sistemine sahiptirler. Diğer taraftan bu memleketlerde âmme vazife ve hizmetleri, hususî teşebbüs ve faaliyetlerden, esas itibariyle, farksız sayıldığı gibi; bunların tâbi olacağı hukukî rejim de müşterek hususî hukuktur. Bu itibarla oralarda âmme ajanları, kaideten hususî müesse­selerin personeli gibi mütalea edilmekte ve onlardan ayrı bir hukukî rejime tâbi bulunmamaktadır. Esasen bu devletlerde, bu gibi bir telâkkinin

carî olmasının sebebi, son senelere kadar âmme hizmetlerinin pek mahdut bir sahaya inhisar etmesi dolayısıyla gerek idare faaliyetlerine gerek idare ajanlarına hususî hukuktan başka olan bir âmme hukuku rejimi tatbikine lüzum ve ihtiyaç hissedilmemesi keyfiyeti idi. Son zamanlarda âmme hizmetlerinin genişlemesi ile bu telâkkinin terkedilmesine ve âmme ajanları statüsünün hususî sektör personelinden farklı bir şekilde tanzim ve organizasyonuna şahit olmaktadır.

İngiltere'de, kaideten kontinental idarî rejim kabul edilmemiş olmakla beraber, memuriyet müstakil ve orijinal bir meslek halinde tanzim edilmiş ve bu mesleği cazip kılacak gerekli her türlü tedbir alınmıştır. Bu sebeple İngiliz memur rejimi kıta Avrupası sistemlerine çok yaklaşan teminatlı bir âmme hukuku statüsüne bağlanmıştır. Kaldı ki, İngilterede de âmme hizmetlerinin son yıllarda çoğalmasından dolayı, idarî rejime doğru bir kayış belirmiş ve bu istihalenin bir icap ve neticesi olarak da âmme ajanlarının daha esaslı ve müstakar kaide ve usullere tâbi tutulması cihetine gidilmiştir. Buna rağmen, Personel Dairemize tekabül eden İngiliz memur komisyonları istişarî organlar olmaktan ileri gitmemişler ve icraî salâhiyetler ilgili idare ve nezaretlere bırakılmıştır.

Fransa ve Belçikaya gelince; bu memleketlerin personel komisyonları da, sadece teklif ve istişare salâhiyetlerini haiz bulunmaktadır. Hususiyile Fransa da tek ve sıkı merkezîyetçi bir Devlet olduğu halde personel komisyonları müteaddit olup, asıl tanzimi ve icraî salâhiyetler alâkalı idare ve nezaretlere terkedilmiş bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile Fransada âmme müesseseleri ve mahallî idareler kendi hizmetleri ve personelleri üzerindeki salâhiyetlerini, merkez muvacehesinde mutlak olarak muhafaza etmektedirler.

Türkiyenin bu mevzudaki ihtiyaç ve şartları ise, hukukî ve siyasi olmak üzere, iki bakımdan derpiş ve mütalea edilmek lâzım gelir.

A — Memur rejiminin ıslâhı mevzu bahis olduğuna ve Anayasamız da (rigide) katı bir metin bulunduğuna göre; evveleminde bu mesebbüsün Teşkilâtı Esasiye Kanunu çerçevesi içinde hukukan kabili tahakkuk olup olmadığı araştırılmak icap eder. Derhal söyleyelim ki, yapılması düşünülen bu reform, Anayasamızın hükümleri karşısında hukukan caiz ve mümkün değildir. Çünkü:

a) Tasarı, memur statüsünü tedvin etmiş görünmekte ise de hakikati halde birçok maddeleri ile bir kısım meselelerin resen yani kanunî bir esastan hareket etmeden ve mülhem olmadan, serbestçe baştan başa tanzimi salâhiyetini personel dairesine bıraktığı gibi; büyük bir kısmı mevzuların geniş bir takdir salâhiyetile tayin ve tesbiti yetkisini

de aynı daireye vermiştir. Halbuki Teşkilâtı Esasiye Kanununun 93 üncü maddesi hükmünce; «bilûmum memurların evsafı, hukuku, vezaifi maaş ve muhassesatı ve sureti nasıb ve âzilleri ve terfi ve terakkileri kanunu mahsus ile muayyen» olmak gerektir. Bu hükmün hukukî mânası ve icabı şudur ki; Türkiyede memur rejimi, *idarî ve nizâmî bir statü olmayıp, tamamen kanunî bir sisteme ve metne bağlanmak zarurîdir*. Memurlara teşriî bir teminat sağlamaya matuf olan işbu madde gereğince, statünün kaypak ve müphem hükümlerle meydana getirilebilmesiyle iktifa edilmeyeceği gibi tâdat eylediği memur meselelerinin bizzat kanun tarafından açıkça, kat'î surette ve bütün esasları ile tazmini iktiza eder. Kanun vazınının bu mevzuda icra uzvunun tanzim salâhiyetine terkedebileceği hususlar, ancak kanunî hükümlerde mündemiç bulunan ve bunlardan istihraç edilebilecek tâli mahiyetteki tatbikat kaideleri olabilir. Kaldı ki, bu mahdut ve muayyen tanzim salâhiyeti de Meclise karşı gayri mes'ul olan Personel Dairesine değil, ancak Hükûmete veya Vekillerden bir veya bir kaçına tevdi edilebilir. Hattâ Türk Anayasa sisteminde tanzim salâhiyeti mahiyeten teşriî bir yetki olduğundan Teşkilâtı Esasiye Kanunu bunun daha ziyade İcra Vekilleri Heyetince, nizamnameler isdar etmek suretiyle, istimal edileceğini 52 nci maddesinde zımnen ifade etmiştir.

b) Proje, âmme ajanları arasında hiçbir tefrik yapmadan ve meselâ hâkimler de dahil olmak üzere tekmil memur ve hizmetlileri istihdaf etmekte ve şümulü içine almaktadır. Halbuki Teşkilât Esasiye Kanunu 51 inci maddesi hükmünce «hâkimlerin evsafı, hukuku, vezaifi maaş ve muhassasatları ve sureti nasıb ve azilleri kanunu mahsus ile tayin olunur». Gerçi bugün Hâkimler Kanunu bu meselelerden bazılarını tanzim etmektedir. Lâkin maaş ve muhassesat ve terfi unsurları bu yeni kanuna ithal edilmekle, hâkimler de diğer âmme ajanlarının bu husustaki ahkâmına tâbi kılınmaktadır. Böylece Anayasaya göre teşri ve icra uzuvlarından dahi müstakil bir kuvvet halinde teşkilâtlandırılan hükkâm; Personel dairesi gibi, hiçbir âmme makamı ve organı mahiyetini taşımayan gayri-mes'ul bir teşekküle birçok bakımlardan ve bu meyanda malî olmıyan hususlarda bağlanmaktadır. Hâkimlerin maaş, muhassesat, terfi vesaire hususları umumî memur statüsünde değil, Hâkimler Kanununda ve hususî hükümlerle tanzim edilmek lâzımdır. Bu da gösteriyor ki Türkiyede bütün âmme ajanlarının hukukî rejimi tek bir statü içinde mütalea ve tesbit edilemez. Her âmme ajanı katagorisinin kendi hususiyet ve ihtiyaçlarına uygun ayrı bir statüye bağlanması zarurîdir. Nitekim bugüne kadar muhalif sahalara ait icap ve zaruretler dolayısıyla askerî şahıslar, öğretmenler, dahiliye memurları, hariciye memurları, üniversite öğretim üyeleri, umumî memur rejiminden ayrı bir takım hususî esaslara ve

hükümlere tâbi kılınmış bulunmaktadırlar. Umumî Memurin Kanunu isdarından sonra da bir takım hususî memurin kanunlarının vaz'ına lüzum görülmesi de bu ciheti ayrıca teyid etmektedir.

c) Lâyiha, âmme ajanlarının kadrolarından başlayarak, mesai saati ve tarzı ile mezuniyet meselelerine kadar, hemen bütün vaziyet ve muameleleri hakkında bazen ferdî, bazen de tanzimi tasarrufların meydana getirilmesi salâhiyetini, hattâ çok defa alâkalı ve mes'ul makamların malûmatı dışında istimal edilebilecek şekilde tek başına Personel Dairesine vermektedir. Bu sistem, Devlet Merkez idare ve teşkilâtının tek elde toplanmasını ve bir organ marifetiyle tedvirini ve organizasyonunu intaç edecek mahiyettedir. Çünkü bir devlet mekanizmasını harekete getirecek ve faaliyet göstermesini temin edecek olan maddî vasıtalar değil, şahsî vasıtaları teşkil eden âmme ajanlarıdır. Personel Dairesi tek başına âmme ajanlarına hâkim olacağına göre; bilvasıta âmme hizmetlerine ve teşkilâtına el koymuş bulunacaktır.

Halbuki Teşkilâtı Esasiye Kanununun «vazifei icraiye» den bâhis olan üçüncü fasıl ahkâmı, devlet hizmetlerinin müteaddit vekâletler teşkilâtı marifetiyle görülmesi esasına istinat etmektedir. Bu faaliyetlerin sevk ve idaresi ve bunların icrasından mütevellit mes'uliyet de her Vekâleatin başında bulunan Vekillere ait bulunmak lâzım gelmektedir. Maiyetindeki memurların kadrolarına, çalışma şart ve tarzlarına ve hattâ izin muamelelerine hâkim olmıyan bir vekilin, vazifesini ifada uğrayacağı müşkülât ve hattâ imkânsızlıktan kat'ınazar, Meclise karşı mes'uliyetini derpiş ve kabul etmek de hukukan kabil değildir. Gayrimes'ul bir organ olan Personel Dairesinin bu mevzudaki salâhiyetleri, bu daireyi Vekâletlerin fevkinde bir mertebeye çıkarmakta ve Devlet hizmetlerini bir elde toplaması neticesini doğurmaktadır. Bu suretle, Teşkilâtı Esasiye Kanununda tesbit edilen mes'ul âmme makamları tahdit ve hattâ bertaraf edildikten başka, Anayasada hiç derpiş edilmeyen yeni ve geniş salâhiyetli bir tek Devlet organı ihdas olunmaktadır. Böyle bir netice ise Anayasanın yalnız metnine aykırı olmakla kalmayıp, aynı zamanda Teşkilâtı Esasiyemizin dayandığı temelleri de sarsar.

d) Yeni kanun tasarısı, Devlet ve ona bağlı âmme müesseselerinin personelini istihdaf etmekle kalmamakta; vilâyet ve belediyeler gibi muhtar mahallî idarelerin ajanlarını da içine almakta ve aynı hükümlere tâbi kılmaktadır.

Halbuki, Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzun 90 ve 91 inci maddeleri ahkâmı vilâyetlerle belediyelerin hükmi şahsiyeti haiz bulduklarını ve vilâyetlerin tefrikî vezaif esası üzerine idare olunacağını ifade etmektedir. «Hükmi şahsiyet» ve «tefrikî vezaif» müesseseleri bu idarelerin muhtari-

yetini tazammun edeceğinden bilhassa yukarıda (c) bendinde belirtildiği veçhile otonominin memur ve müstahdemler üzerinde tecelli ve cereyan etmesi lâzım gelir. Aksi takdirde ajanları hakkında müessir bir iradeye sahip olmayan bu idareler herhangi bir hususta muhtariyete sahip olamazlar. Mahallî idarelerin ajanlarına ait statülerin esasları bir kanunla tesbit edilebilmekle beraber; bu rejim aynen Devlet Personel rejimi olmayacağı gibi, bu kanunun icrasına müteallik hususların tanzimi de merkezî organ olan Personel Dairesine değil, bizzat vilâyet ve belediyelerin kendi uzuvlarına bırakılmak icap eder.

e) Devlet Personel Dairesi, âmme ajanları mevzuunda umumî ve daimî bir icra ve istişare organı mahiyetinde tasavvur ve teşkil edilmiş bulunmaktadır.

Halbuki bu sahadaki icraî salâhiyetler vekâletlere ve muhtar idarelere ait olmak lâzım geldiği gibi, Teşkilâtı Esasiye Kanununun 51 inci maddesi hükmünce, istişarî salâhiyetler de Devlet Şûrasına tevdi edilmek zarurîdir. Çünkü Anayasamız, Hükûmetin ve idarenin umumî ve daimî istişare uzvu olarak Şûrayı Devleti kabul ve ihdas etmiştir. Nitekim, yukarıda (c) bendinde işaret edildiği üzere, memur rejimi hakkında isdar edilecek tanzimî tasarruflar nizamname şeklinde olacağı için T. E. K. nun 52 nci maddesi gereğince bunların, diğer personel meseleleri ile birlikte, Devlet Şûrasından geçirilmesi bir emri tabîidir.

Aynı zamanda Devlet Şûrası muhtelif hizmet sahalarından gelen salâhiyetli elemanlardan müteşekkil umumî bir istişare ve koordinasyon organı olduğundan, diğer mesailde olduğu gibi personel meseleleri mevzuunda da bu istişare ve koordinasyon işinin buna bırakılması rasyonel bakımından da icap eder. İşte bu lüzum ve ihtiyacın bir ifadesi olarak memur sistemlerinde reform yapan memleketlerden Fransada Memurlar Yüksek Şûrası teşkil edilmiş olmasına rağmen, bu personel mesaili hakkında son mütalea salâhiyeti yine Şûrayı Devlette yeni bir daire ihdası suretiyle, alıkonulmuştur. Demek oluyor ki, umumî ve daimî bir istişare ve koordinasyon uzvuna sahip olan devletlerde, âmme hizmetleriyle âmme ajanlarının durumu arasındaki koordinasyonu temin vazifesi behemehal mevcut müesseseye verilmek lâzım sayılmaktadır. Yoksa, hem koordinasyon sağlanamaz, hem de bir anayasa organı bertaraf edilmiş olur.

f) Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzda, kabul edilen idarî rejim ve âmme hizmetleri telâkkisi icabı, yukarıda sayılan hükümlerden başka, sureti umumiyede bir takım ana prensipler ve nazariyeler teklif olunan yeni personel sistemiyle kabili telif görülmemektedir.

Tasarının başlıca gayelerinden biri; âmme sektörü ile hususî sektörü yekdiğerine benzetmek ve intibak ettirmektir. Halbuki idare rejimi ve âmme hizmetleri teorisi, idarenin, yani âmme sektörünün arzettiğı bir takım hususiyetler ve imtiyazlar dolayısıyla; hususî hukuktan, yani hususî sektör rejiminden çok farklı bir hukuk rejimine sahip olmasını zarurî kılmaktadır. Filhakika umumî menfaat esasına dayanan ve âmme kudretiyle mücehhez olan idarî faaliyet ve makamlar, hususî hukukun müsavat prensibiyle ve alelâde vasıtalarla gayelerine erişemezler. Bu gayeyi tahakkuk ettirecek en mühim vasıta da personel olduğuna göre; bunların gerek idare ile olan münasebetleri gerek meslekî durumları; hususî teşebbüsün müstahdemlerinininkine asla benzetilemez ve intibak ettirilemez. Aksi halde Türkiyede âmme hizmetlerinin Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçrede olduğu gibi hususî faaliyet mahiyetinde telâkki ve kabul edilmesi neticesine varılır ki idarî rejim esasını benimsemiş bulunan Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzun bugünkü sistem ve hükümleri ile bu, aslâ bağdaşamaz. Kaldı ki, Amerika Birleşik Devletleri ile İsviçrede dahi son yıllarda gelişen ve çoğalan âmme hizmetlerinin icap ve ihtiyaçlarına cevap verebilmek için memur rejimini hususî teşebbüs personeli hükümlerinden ayrı bir âmme hukuku sistemine bağlamak ve bu işi idarî bir meslek şeklinde tanzim etmek yolunda bir temayül meydana gelmiştir.

B — Bir memlekette böyle topyekûn bir memur rejiminin reformuna girişilirken, cemiyetin tarihî, sosyal, iktisadî ve siyasî gelenek ve realitelerini gözönünde tutmak, kaçınılmaz bir zarurettir. Hukuk siyasetinde mütearife hükmünde olan bir esasa göre, iktibas ve ithal yoluyla kabul edilmesi en mahzurlu ve tehlikeli olan hususlardan biri de âmme hizmeti ve âmme ajanları hakkındaki yabancı sistem ve telâkkilerdir. Bu itibarla, tasarımı bir kere de bu cepheden tetkik ve muhakeme etmek lâzımdır.

a) *Tarihî bakımdan:* Türkiye tarihinde bugüne kadar idarî faaliyetler ve idare memurları, hususî hukuk çerçevesi dışında ve âmme hukukuna has bir rejime tâbi olmuş ve bu rejimde devlete üstün salâhiyetler tanınmasına mukabil, memura da istikrar ve emniyet sağlayacak teminat bahşedilmiştir. Osmanlı tarihinde çeşitli memuriyetler ayrı sınıflar olarak teşkilâtlandırılmış olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğunun son devresinde de girişilen garphlaşma hareketinde nümune ittihaz edilen Fransada memurlar idarenin nizamî statüsüne tâbi olduğu halde, bizde memurlar teşriî mahiyetteki metinlerle teminatlı bir duruma sokulmuşlardır. Bu tarihî gelişme Cumhuriyetin ilânından sonra devam etmiş ve yukarıda işaret ettiğimiz Teşkilâtı Esasiye hükümleriyle bir Anayasa prensibi haline gelmiştir.

Tarihî istihalemiz de gösteriyor ki Türkiyede memur meselesi ötedenberi hususî faaliyet sahaları dışında, nevi şahsına münhasır bir mevzu telâkki edilmiş; hususî personelde hâkim olan bir takım iktisadî ve ticarî mülâhazalar asla nazarı itibara alınmamış ve bilhassa âmme menfaati ve hizmetlerin icabı gözönünde tutularak, bu bakımdan bir âmme hukuku rejimine tâbi kılınmıştır.

b) *Sosyal bakımdan*: Memuriyet fazla bir refah temin etmemekle beraber şerefli, teminatlı ve müstakar bir meslektir. Türk cemiyetinin geleneklerine ve bugünkü telâkkilerine göre Türk vatandaşları daha mektep sıralarında iken askerlik, öğretmenlik, hâkimlik ve diğer memuriyetler gibi âmme vazifelerine kendilerini uygun şekilde hazırlarlar ve hususî sektörde daha cazip ve geniş imkânlar mevcut olmasına rağmen, Devlet hizmetinin bahşettiği devamlılık, emniyet ve itibar dolayısıyla bu mesleği tercih ederler. Bu yetişme tarzında ilerde muayyen bir memuriyet şubesinde lüzumlu ihtisası elde etmek maksat ve gayesi hâkim olduğu gibi, mesleğe girdikten sonra dahi bu yolda sonuna kadar devam edileceği fikri gerek idarede, gerekse memurun kendisinde kat'î ve fiilî bir kanaat şeklinde mevcuttur. Bu ihtisaslaşma ve olgunlaşma personelin hususî sektöre kaymasına mâni olacağı gibi, âmme sektörü içinde de bir şubeden diğerine geçmesine engel teşkil eder. Halbuki yeni projede hususî sektörden âmme sektörüne ve aksi istikamette, âmme sektörü içinde sivilden askere ve aksi istikamette, bir hizmet şubesinden diğerine, memur kategorisinden hizmetli veya memur bareminden teknik barem ve aksi istikamette ve takdirî olarak satüden açığa, açıktan statüye personel hareketleri derpiş ve tecviz edilmekle kalınmamış, hattâ teşvik ve teshil edilmiştir. Personel dairesinin zaman zaman, icra edeceği reorganizasyon ve revizyonlar dolayısıyla açığa çıkarılacak memur ve hizmetliler bir müddet maddî sıkıntılar içinde kalacakları gibi, kendi ihtisas sahaları dışında vazifeleri kabule sevk ve icbar dahi edilebileceklerdir. Bütün bunların yalnız memurların hal ve istikbalini tehlikeye koyması neticesini değil, aynı zamanda âmme idare ve hizmetlerinde teşevvüş ve istikrarsızlığı tevlit edeceği de muhakkaktır. Türkiyenin bugün eriştiği iktisadî merhalede hususî sektörle, âmme sektörü arasında personelin sür'atli ve kolayca nakil ve intikalini sağlayacak şartlar henüz tahakkuk etmemiştir. Bu şartlar gerçekleştiği takdirde dahi — âmme vazifelerinin ifa tarz ve usulleri hususî faaliyetlerin icrası şeklinden çok farklı bulunduğundan — geniş çapta bir personel hareketi beklenemez.

Türkiyede memur ücret ve maaşlarının hususî sektöre nazaran dün olmasına rağmen, bir çok vatandaşların bu mesleği tercih etmesi Türk efkârı umumiyesi nazarında bu mesleğin manevî bir kıymet taşımasından

ileri gelmektedir. Memuriyetin haiz olduğu bu itibar, memurun âmme menfaatinin koruyucusu ve âmme kudretini istimale salâhiyetli bulunması keyfiyetinden doğmaktadır. Hazırlanan tasarı ise bu durumda olan âmme ajanları için daha avantajlı bir vaziyet yaratacağı yerde, teknik barem denilen fevkalâde ve istisnaî imkânlardan memurdan ziyade meslek ve sanat adamlarıyla teknisyenleri istifade ettirmektedir. Bunun gibi ancak sınaî ve ticarî faaliyetlerde kabili tatbik olan rantalilite, vs., gibi unsurlar gözönünde tutularak temin edilen fazla menfaatlerden âmmenin selâmeti ve devletin itibarını muhafaza mevkiinde bulunan klâsik memurlar istifade edemeyeceklerdir. Bütün bu engel ve mahzurlar gelenek ve gerçeklerimize aykırı olarak devletin alelâde bir iktisadî teşebbüs gibi telâkki edilmesinden ileri gelmektedir.

c) *Siyasî bakımdan*: Tasarının mihrakını teşkil eden Personel Dairesi, İcra Vekilleri Heyeti tarafından serbestçe mansup Başvekâlete bağlı bulunan altı kişiden ibaret namahdut salâhiyetli bir heyettir. İşte bu uzuv marifetiyle, tekmil âmme hükmî şahıslarının idare ve faaliyetlerinin hakikî ve en müessir vasıtası olan memur ve hizmetlilerin her türlü işleri tanzim, icra ve sevkedileceğine göre; daire reis ve âzalarının insan üstü vasıf ve kudretlere sahip olması lâzım gelmektedir. Bu zevatin mezkûr ideal vasıf ve şartları haiz olduğu kabul edilse bile; bütün âmme personeli bir dairenin ve dolayısıyla, Başvekâletin emri altına girecek ve ayrıca mevcut teşkilât ve hizmetlere muvazi yeni müteaddit servisler kurulması da zarurî olacaktır.

Böylece Devlet, her türlü âmme müesseseleri, vilâyetler ve belediyeler, — Teşkilâtı Esasiye Kanunu ruhuna, lâfzına, hukukun umumî prensiplerine ve nazariyelerine aykırı olarak — Personel Dairesi kanalı ile, hiçbir âmme hizmet ve vazifesinin doğrudan doğruya şefi olmıyan, Başvekilin nüfuzu altına sokulmuş bulunacaktır. Halbuki Başvekillik makamı hukukan, gerek iktidar ve gerek kabine değişiklikleri dolayısıyla, mahiyeten ve siyaseten müstemir ve müstakar olmıyan ve politik tesir ve mülâhazalarla müteharrik bir mevkidir. Âmme hizmetleri ile şahsî vasıtaları olan âmme ajanları ise, siyasî tehavvüller dışında kalması lâzım gelen Devletin daimî istikrar ve istimrar unsurunu teşkil ettiklerinden, bunların durumları ve mukadderatı geçici ve mütemevviç politik cereyanların sevk ve ilcasına tâbi olmamak lâzımgelir. Bu lâyiha kanuniyet iktisap ettiği takdirde; mevcut Anayasa organları ve bilcümle müesseseler hazfedilecek yerine Personel Dairesi ve Başvekillik kaim olacaktır.

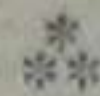
Bu arada, Personel Dairesi memur rejimine müteallik teşriî mahiyette bir çok esasları vaz'a salâhiyetli kılınmış bulunması sebebiyle Büyük Millet Meclisi de bir kısım teşriî salâhiyetlerinden feragat etmiş olacaktır.

Diğer taraftan halen muvakkat hizmetli kadroları Meclisce bütçe kanunlarında teker teker tesbit edildiği halde, yeni rejimde sadece toptan tahsisat verilecek ve fakat bütün hizmetlilerin kadroları Personel Dairesi ile Vekiller Heyetince meydana getirilecektir. Nihayet bugün her Vekil kendi salâhiyet dairesindeki muamelâttan, maiyetinin ef'al ve harekâtından ve Vekâletinin umumî gidişinden Meclise karşı münferiden mes'ul iken teşkilâtı ve memurları üzerinde büyük bir kısım salâhiyet ve otoritesini kaybettiği gün, Vekillerin mes'uliyeti Hükûmetin ancak umumî siyasetine inhisar etmiş olacaktır. Filhakika, Personel Dairesinin faaliyetini mürakabe eden Meclis, hangi Vekâletin hizmet sahasına taallük ederse etsin, mes'uliyeti mucip bir durum tespit ettiğinde Başvekili ve binnetice Hükûmeti topyekûn ıskat zorunda kalacak yahut bu derece ağır bir neticeyi göze almamak için mürakabeyi icradan imtina edecektir.

Devlet ve idare hayatı bakımından mevcut bu tehlike ve mahzurlar yanında; kanunun isdari halinde ve revizyonlar dolayısıyla devamlı olarak memur ve hizmetliler, şahısları yönünden, daimî ve ağır bir tehdit altında kalacaklardır. Şöyle ki, kanuna göre 1960 yılına kadar ve belki de daha uzun bir müddet zarfında yapılacak ilk reorganizasyon sırasında, bütün âmme ajanları muallâkta bir vaziyet alacak, hiç kimse durumunu tayin edemeyecek; reorganizasyondan sonra da zaman zaman icrası derpiş edilen revizyon ameliyeleri dolayısıyla onlar için yine meşkûk bir hal tehaddüs edecektir. Bu istikrarsızlık ve emniyetsizlik, sadece ajanların zararına olmayacak, bizzat âmme hizmet ve idarelerinin aleyhinde de tesirini gösterecektir.

Nihayet her reorganizasyon ve revizyon, netice itibariyle, umumî ve mutlak bir tasfiyeyi tazammun ettiğinden; Devletin ve diğer âmme hükmi şahıslarının, bir an için bile olsa, toptan ilgası ve belki tekrar yeni esaslar dairesinde ihdası ameliyesine yol açacaktır.

Böylece Devletin ve âmme hizmetlerinin bugüne kadar hakikî icap ve ihtiyaçlara uygun olarak yerleşmiş, gelişmiş ve düzenlenmiş an'ane ve usullerin, Personel Dairesinin takdirine göre ve tek başına yapacağı reorganizasyon ve revizyon muamelesiyle, baştan başa yeni esas ve istikametler üzerinde kurulması tehlike ve mahsurları doğacaktır.



Hazırlanan tasarının kilit taşı veya mihveri olarak düşünülen ve tanzim edilen Devlet Personel Dairesi hakkında yukarıda arz ve izah edilen mütalealar dışında; mevcut memur rejiminin mahzur ve noksanla-

rını karşılamak üzere derpiş olunan tedbir ve hükümlere müteallik umumî mülâhaza ve tenkitler de şöyle ifade edilebilir:

1 — Lâyihanın istihdaf ettiği ilk gaye; âmme ajanlarının malî meselelerine müteallik hususları bir arada toplayıp tanzim etmektir. Memur ve müstahdemlerin diğer meselelerine ait hükümlerin de, bilâhare bu projeye ilâve edilecek bir metinle tamamlanması düşünülmektedir.

Halbuki, eldeki metinde malî mahiyette olmayan bir çok hükümler sevk edilmiş bulunmasına mukabil; malî hususlara ait diğer bazı meselelere temas edilmemiştir. Meselâ, nakil, tahvil, çalışma saatleri, ve tarzları, mezuniyet, hastalık, askere alınma, işten el çektirme, kurum emrine alınma gibi mevad, haddizatında malî mevzular olmadığı halde, bu tasarıda yer almış ve fekat maaş kat'ı, kıdem tenzili, sınıf tenzili, ihraç gibi mesail, — malî tesir ve inikâsları bakımından — en az diğerleri kadar malî hususla ilgili bulunmasına rağmen, lâyihada ele alınmamıştır. Hattâ sırf malî hususata taallük eden, yeni ajanların teçhizat bedeli, Nahiye müdürlerinin ve tahsildarların yem bedelleri, zabıta mensupları ile askerî şahısların tayın bedelleri gibi mevzulara hiç temas edilmemiş ve bunların badema kaldırılacağına dair de işaret mevcut bulunmamıştır.

Şu hale nazaran, tasarıda bir mevzu vahdeti temin edilememiş ve binnetice gayeye vasıl olunamamıştır.

2 — Diğer taraftan, bu lâyiha mer'î mevzuattaki bir çok gayrı malî hükümleri kodifiye etmek maksadiyle içine almış ise de; bunlardan bir çoğunun halen de tenkit ve münakaşa edilmesi mümkün ve hattâ zarurîdir. Bilfarz kurum emrine alınma usulü, bu nevi hükümlerin başında zikredilmek lâzımdır. Bilhassa âmme ajanları, hususî sektör personelinin durumuna benzetilmek ve intibak ettirilmek istenilirken, âmme hukuku rejiminde dahi mevcudiyeti tecviz edilemeyecek olan bu gibi tedbirlerin muhafaza edilmesi, tasarının sistemine ve ruhuna aykırı düşmektedir.

3 — Mucip sebepler lâyihasında, halihazır mevzuatın âmme ajanları arasında bir yeknasaklık sağlamadığından, aksine olarak hétérogène bir durum yarattığından şikâyet edilmesine rağmen; teklif edilen yeni şekilde dahi aynı mahzurlar, hattâ daha fazla olarak mevcut bulunmaktadır. Filhakika, evvelâ «daha ziyade fikrî mesai» sarfedenlerle «etmeyenler» arasında bir tefrik yapılmakta; bundan başka, «muayyen bir mesleğin fiilen icrasını icap ettiren vazifeler» için ayrı bir «teknik barem» kabul edilmekte; nihayet «yevmiyeli müstahdemler» ve «İş Kanununa tâbi müstahdemler» namları altında çeşitli hizmetliler kategorileri ihdas olunmaktadır. Buna mukabil, sivil memurlarla askerî şahıslar arasında, hâkimler ve üniversite öğretim üyeleriyle diğer memurlar beyninde İdare

Hukuku esaslarına göre ilmî, mantıkî ve amelî olarak gözetilmesi gereken farklar, projede tamamen kaldırılmakta ve, sadece bu bakımdan, zararlı ve tehlikeli bir vahdete gidilmektedir.

4 — Yeni tasarının vücuda getirilmesinde âmil olan sebeplerden biri de; mucip sebeplere nazaran kanun vazınının, vekâletlerin ve müesseselerin, ihtiyaçların fevkinde memur ve müstahdem kadrolarını lüzumsuz yere şişirmeleri ve bu yüzden israflara kaçılması iddiasıdır. Bu mahzur ve tehlikeye karşı lâyiha'nın derpiş ettiği kaide ve unsurlar, hiç de derde deva olacak mahiyette görülmemekte ve belki de aksine neticeler tevhit etmek istidadını göstermektedir.

Gerçekten, evvelce hizmetli kadroları Büyük Millet Meclisince yegân yegân ve her sene yeniden gözden geçirilerek tesbit edildiği halde; yeni sistemde bilcümle hizmetli kadro ve yevmiyeleri hakikî ihtiyaçları takdir edemeyecek durumda olan Personel Dairesince hazırlanıp, teşriî teminat dışında İcra Vekilleri Heyetince tayin kılınacaktır. Diğer taraftan tasarı, muhtelif hükümleri ile, çeşitli katagoriler arasında naklen, teknik bareme ise resen ve üç üst dereceye tayin icrası salâhiyetleri tanınmış olduğuna göre; lüzumsuz ve keyfî kadrolar ihdası ve ödemeler yapılması dolambaçlı yoldan imkân dahiline girmiştir.

5 — Kurumların eskiden memnun kaldıkları elemanlarını terfih hususunda kâfi derecede serbestiye sahip bulunmadıkları hakkındaki şikâyetler gözönünde tutularak buna çare olmak üzere tasarıda bazı salâhiyet ve imkânlar tanınmak istenmiştir. Fakat derpiş edilen yeni imkânlar, evvelkinden pek farklı bir mahiyet taşımamakta ve hattâ eskisinden daha gayrı müsait bulunmaktadır. Şöyle ki; yeni rejimde hizmetlilerin terfi imkânları iki defa ve dokuz sene ile mukayyet olduğu gibi; memurlar da, kademe zammı görebilmekle beraber bu imkân 1 inci derecede kat'iiyen varit olmayıp, 2 nci ve 3 üncü derecede pek mahduttur. Halbuki bugünkü baremde müstahdemler de memurlar gibi, derece terfiine hak kazanabileceklerinden başka; memurlar buldukları kadro içinde iki üst dereceye kadar kadrosuz terfi imkânlarına sahiptirler. Nihayet yeni lâyiha, kaideten bir üst dereceye terfii kabul etmekte ve yalnız A, B ve C sınıfları için üç derece terfii kabul etmekte ve yalnız A, B ve C sınıfları için üç derece üstteki vazifelere tayine cevaz vermektedir. Böylece, eskiden tekmil derecelerdeki memurlar iki üst dereceye terfi imkânına malik oldukları ve bu terfi müktesep hak tevhit ettiği halde; bu haklar tamamen ortadan kaldırılmış bulunmaktadır.

6 — Lâyiha'nın hazırlanmasında rol oynayan sebeplerden biri de: âmme ajanlarına verilen maaş ve ücretlerin, hususî sektöre nazaran, çok

dûn ve gayri kâfi olması keyfiyetidir. Âmme idare ve müesseselerine iyi eleman temin ve onları muhafaza maksadiyle, âmme sektörü bareminin hususî sektör tarifelerine müvazi bir seviyeye çıkarılması ilk ve esas gaye ittihaz edilmiştir. Ancak bu hedefe erişmek için gerekli çareler lâyıkiyle düşünülmüş ve tesbit edilmiş sayılamaz.

Çünkü, gerek memur ve gerek hizmetli baremleri çok geniş bir yelpaze teşkil edecek şekilde fazla sınıf, derece ve kademelere ayrılmıştır. Bu sınıf, derece ve kademeler arasındaki para farkları bilhassa ilk ve son dereceler bakımından büyük tefavütler arz etmektedir. Halbuki, hayat standardına ulaştırılmak istenen âmme ajanlarının gelirleri, bir çokları için bu seviyenin çok aşağısında kalmaktadır. Personel arasında, para bakımından, bu derece farklı durumlar yaratılması, yalnız iktisadî yönden değil, siyasî ve içtimaî cephelerden de mahzurlu ve tehlikelidir.

Diğer taraftan, yeni baremle terfih edilmek istenen memur ve müstahdemlerden bir kısmı, eskisinden daha az para alacak duruma sokulmaktadır. Şöyle ki, evvelce en aşağı derecedeki memur (150) lira alırken, şimdi ancak (130) lira elde edebilecektir. Halbuki tasarının başlıca gayesi âmme ajanlarına asgarî bir maişet temin etmek ve hattâ hususî sektörden aşağı bir seviyeye düşmemek olduğuna göre tesbit edilen bu rakamlar, kanunun mer'iyete gireceği tarihte değil, daha şimdiden özlenen hayat standardını sağlayabilecek miktarda bulunmamaktadır. Şunu belirtmek lâzım gelir ki; hayat pahalılığını karşılamaya matuf olan bu maaş ve ücret arttırmaları, halihazır endekslerin tayin ettiği asgarî maişete dahi tekabül edecek bir seviyede ayarlanmamıştır. Hareket noktasında bu zarureti kabul etmekle beraber, gerçekleştirmeyen mevzu bahis tasarı ilerisi için de konjoktürün yakından takibine imkân verecek tedbirleri almamıştır. Gerçi, zaman zaman yapılacağı söylenen revizyonlarla, Personel Dairesinin maaş ve ücretleri konjoktüre intibak ettireceği kabul ve derpiş edilmiş ise de bu hükümler eskisinden farklı bir usul getirmektedir. Zira baremde yapılacak ayarlamalar, yeni sistemde de, ancak kanun vazınının müdahalesi ile tahakkuk edebileceğinden ve bugüne kadar geçirilen tecrübeler de bu mekanizmanın çok geç işlediğini ve kifayetsiz olduğunu gösterdiğinden; maaş ve ücretlerin hayat pahalılığına ve hususî sektör seviyesine uydurulması bir temenni ve tekliften ibaret kalacaktır. Konjoktürün bihakkın takip edilebilmesi için, tasarıya, endekslere göre mihanikî surette ayarlanan bir (échelle mobile) hükmünün vazedilmesi faydalı ve zarurîdir. Böylece, kanun vazınının ayrıca iradesinin izharına hacet kalmadan maaş ve ücret ayarlamaları kendiliğinden tahassül eder. Noktai nazarımızı böylece kısa olarak ve bir hülâsa şeklinde ifade ettikten sonra, tasarının asıl mevzuunu teşkil etmesi icabeden bu konuyu daha geniş olarak incelemeyi faydalı telâkki ediyoruz:

A. Memurların sınıf ve dereceleriyle her dereceye ait maaş miktarı, kanun lâyihasına merbut I sayılı cetvelde gösterilmiştir. Mezkûr cetvel A, B, C ve D olmak üzere dört sınıfa ayrılmıştır. A ve B sınıflarında dörder, C sınıfında altı ve D sınıfında üç derece kabul edilmiş, maaş dereceleri böylece 17 ye bölünmüştür. Her derecenin ihtiva ettiği kademeler ihmal edildiği takdirde, devlet memurlarının maaşları da bu 17 derece üzerinden ayarlanmıştır. Cetvelin ilk derecesini teşkil eden 17 nci derece aylığı (130), son derecesini teşkil eden 1 inci derece aylığı ise (2000) lira olarak tesbit edilmiştir. Bu cetvel bilhassa üç noktada memur maaşları ve umumiyetle ücretlerin tanzimi hakkındaki mevcut sosyal telâkâkilere uymamaktadır:

a) Âmme hizmetinin iyi işlemesi bakımından maksada uygun, sosyal bakımdan da doğru bir ücret rejiminde bidayet maaşının asgarî geçim haddine uygun olması icabeder. İlk derecenin çok küçük yaşdaki kimselere hasredilmemesi halinde, bu dereceye tekabül eden maaşın ferdî maişet haddini değil, fakat ailevî maişet haddine intibak etmesi lâzım gelir. Ferdî yahut ailevî geçim haddinin zaman ve mekân itibariyle mütehavvil olması, az çok sübjektif bulunması onun ihmal edilmesini mazur gösteremez. Medenî her memlekette muayyen bir zamanda ve insanların çoğu için müşterek objektif ölçülere uygun bir asgarî geçim müşiresi tanzim etmek kabildir ve fiilen de tanzim edilmektedir. Nitekim memleketimizde de bu neviden müşireler vardır. Bu müşirelerin az çok tashihe muhtaç kısımları olsa bile, bir tip ailenin asgarî fizyolojik ve sosyal ihtiyaçlarını gidermek için büyük şehirlerimizde aylık ne miktar paraya muhtaç bulunduğunu gösterebildikleri muhakkaktır.

İstanbul geçinme müşiresinin 1955 yılında bu bakımdan tesbit ettiği miktar Nisan ayı için 604.91 liradır. Bu meblâğın bekâr iken memuriyete alınanlar ile İstanbul dışında ve hususiyle küçük şehir ve kasabalarda yaşayanlara kabili tatbik bir bidayet maaşı olabileceği kabul olunsa bile, Kanun tasarısına ekli (1) sayılı cetvelin tesbit ettiği bidayet maaşının memleketimizdeki hayat şartlarından tamamiyle habersiz davranılarak tesbit edildiği açıkça görülmektedir. Devlet memuru sıfatını alacak bir kimseye, ilk intisabında verilecek ücret, onun ve bakmakla mükellef olduğu kimselerin asgarî geçimini temin edemezse, âmme hizmetinin bundan çok zarar göreceğini, sosyal adalet hislerinin de rencide olacağını bidayette kabul etmek yerinde olur.

b) Maaş derecelerinin sayısı kanaatimizce fazladır. Bu hususta misal olarak yüksek tahsil yapan memurların durumunu gözönünde bulunduralım: Kanun lâyihasının 9 uncu maddesine göre (E bendi) altı yıldan az tahsilli Fakülte ve Yüksek Mektep mezunları 11 inci dereceye alınırlar.

Bir üst dereceye yükselmek için, her derecede asgarî üç yıl beklemek prensip itibariyle şart olduğuna göre, birinci derece maaşına geçebilmek için en az otuz seneye ihtiyaç vardır. Bu müddet tahsilin zorlaştığı, tahsil müddetlerinin uzadığı zamanımızda fazla telâkki edilmek icabeder ve genç unsurların yukarı kademelerde vazife almalarını zorlaştırır. Bu mahzurlar daha evvel bizde de görülmüştür. Nitekim bu mahzuru bertaraf etmek ve kabiliyetli sayılan gençleri yüksek makamlara geçirebilmek maksadiyle bazı Vekâletler, bilhassa Maliye Vekâleti Teşkilât Kanununu sık sık değiştirmek mecburiyetinde kalmıştır. Bu hususta bazen ifratlara kaçıldığı da görülmüştür. Şu kanaatteyiz ki, yukarıda arzettiğimiz asgarî geçim haddi baremin bidayet derecesine esas olarak alındığı takdirde maaş derecelerinin adedi de kendiliğinden azalmış olacaktır.

c) Buraya kadar tesbit ettiğimiz iki hususun mantikî bir neticesi olarak, asgarî ve azamî maaş dereceleri arasındaki nisbî fark çok açılmış bulunmaktadır. Cetvele göre azamî maaş asgarî maaşın takriben 15 mislidir. İlâve edelim ki, kanunun koyduğu çeşitli zam imkânlarından pek çoğunun ancak yüksek maaşlar için kabili tatbik olması, emsalin daha da artmasını ve vasatî 22 ye kadar çıkmasını mümkün kılmaktadır. Başka memleketlerde bu emsal çok daha düşüktür. Gerçekten insanların geçim seviyeleri arasında 22 misil ile ifade edilecek bir fark, bugünün sosyal ve ekonomik telâkkileriyle izah edilemez. Cemiyet içindeki aşırı servet ve gelir farklarını vergi politikası ve diğer tedbirlerle azaltmak, asrımızda devletin en önemli vazifeleri arasına girmiştir. Başka memleketlerin barem cetvellerinde asgarî ve azamî maaşlar farkının çok daha az olduğunu hatırlatmak isteriz. Nitekim Maliye Bakanlığı tarafından neşredilen bir raporda bu emsal Fransada 8, A. B. Devletlerinde 6,5, Belçikada 8, İsviçrede 7, İtalyada 6,5 olarak gösterilmiştir. Bizde de, ilk derece maaşı yükseltmek suretiyle iki had arasındaki farkın azaltılması iktiza eder.

B. Maaş ve konjonktür mevzuuna gelince:

Âme sektöründe olsun, hususî sektörde olsun, ücretlerin konjonktür dalgalanmalarının seyrine uyması modern ücret anlamının zarurî bir unsurunu teşkil etmektedir. Bu zaruret devlet hizmetlerinde çalışanlar için daha mütebarizdir. Filhakika hususî sahada sa'yini satmak suretiyle ücret elde edenler, konjonktürün yükselme devrelerinde munzam işler almak, ücretle ekseriya rabıtalı olan verimlerini arttırmak gibi tedbirlerle satır alma güçlerinin düşmesini önlemek çarelerine başvurabilirler. Halbuki devlet sektöründe çalışanlar hususiyle bunlardan memur sıfatını haiz olanlar için bu imkânlar hemen hemen hiç mevcut değildir.

Bu itibarla, memur ve diğer sâ-y erbabının nominal ücretlerini fiyat tahavvüllerine göre daimî surette ayarlayacak bir sistemin tatbiki fikri, son zamanlarda bütün medenî memleketlerde kabul edilmiş ve daha İkinci Dünya Harbini takip eden ilk senelerde Fransa ve Belçikada «Echelle mobile» sistemi kabul edilmiştir. Diğer memleketlerde maaş ve ücretlerin bilhassa yüklenme develerinde fiyatlara intibak ettirilmesi prensibine, bir «Echelle mobile» olmadığı halde, titizlikle riayet edilmiştir. Hattâ, bu prensipte daha ileri gidildiğini de bildirmek isteriz. Filhakika ücret ayarlamalarında yalnız reel ücretin sabit tutulması değil, fakat millî gelirdeki hakikî fazlalaşmadan sâ-y erbabının yeter hisse almasını temin için, reel ücretin arttırılması prensibi gözönünde bulundurulmaktadır.

Türkiyemizde bilhassa İkinci Dünya Harbi başındanberi memur sınıfı hakikî gelirlerinin mütemadiyen düştüğünü müşahede etmiştir. Maliye Bakanlığı tarafından 1954 yılında yayınlanan bir etüdde 1953 deki ortalama maaşın, 1938 deki mukabilinin ancak % 46 sını temsil ettiği belirtilmiştir.

Yeni kanun lâ-yihasında maaş ve ücretlerin konjonktür tahavvüllerine intibakını sağlayan hiç bir hüküm mevcut değildir. Lâ-yihanın 4 üncü maddesinde Devlet Personel Dairesine verilen «memleketin iktisadî ve malî durumunu takip ederek maaş ve ücret tutarlarında ve diğer özlük haklarında yapılması icap eden tâ-diller hakkında teklifte bulunmak» yetkisi, bu bakımdan fazla mâna ifade etmemektedir. Filhakika, adı geçen daire bir konjonktür dairesi de değildir. Kuruluş şekli, fonksiyonları, bu neviden tetkikler yapmağa müsait bulunmamaktadır.

Ücret tutarlarının fiyat tahavvüllerine intibak ettirilmesi işi, yeni iktisadî ve malî tahliller yapmağı icap ettirmez. Resmî makamlarca neşredilen fiyat istatistikleri, muayyen bir derece içinde bunların satınalma gücü bakımından ne nisbette değişmiş olduklarını sarahatle ortaya koyabilir.

Tasarıda maaş ve ücretlerin konjonktüre uydurulması mekanizması kanun vaz'ı şeklinde tanzim edilmiştir. Demek oluyor ki neticede yine bir kanun sevkedilecektir. Halbuki bu yolun yeter bir teminat teşkil etmediğini bugüne kadar olan tatbikat göstermiştir. İntibak mekanizmasını kendi kendine işler şekilde kurmak lâ-zımdır. Aksi takdirde bütçe imkânsızlıkları ve diğer mülâhazalar maaş ve ücretlerin konjonktür temevvüçlerini takip etmesine hemen hiç imkân vermiyecektir. Böyle bir sistem bizde, ileri garp memleketlerine nazaran daha zarurîdir. Filhakika bahis mevzuu memleketlerde, böyle bir sistem olmasa bile sendika, grev ve emsali çeşitli müessese ve vasıtalar, maaş ve ücretlerin konjonktürü takip etmelerini kolaylaştırmaktadır. Bizde ise bu müesseselerin hemem hiç biri yoktur.

Diğer taraftan, fiyat artışlarının bütçeye maaş, ücret ve sair özlük haklarının kabarması dolayısıyla kendiliğinden aksedeceğini hesaplamak mecburiyetinde kalacak olan hükümetler, hayat pahalılığını önleyecek tedbirleri almak bakımından ihtiyatkâr davranmak zaruretini yakinen hissedeceklerdir.

Netice olarak bizde de Echelle mobile sisteminin tatbikini teklif etmekteyiz.

II

Üniversiteler ve Akademik kariyer bakımından mütalâalar

«Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu» Tasarısının, Üniversiteler üzerindeki tesirleri iki bakımdan mütalâa edilmelidir:

Bir kere, Üniversitelerin öğretim üyeleri vesair vazifelilerinin birer Devlet memuru olmaları ve Üniversitelerin mülhak bütçeli birer daire teşkil eylemeleri itibariyle kanun tasarısının çeşitli hükümlerinin Üniversiteler mevzuunda da tatbiki lâzım gelecektir. İkinci olarak da tasarı 90 ıncı maddesiyle Üniversiteler Kanununun muayyen madde ve fıkralarını ilga eylemektedir.

İhdası tasavvur edilen bu iki hukukî vaziyetin doğurması melhuz ve muhtemel olan neticeler itibariyle, mütalâalarımızı ayrı ayrı arzedeceğiz.

I. a) Tasarının bir Devlet Personel Dairesi ihdasına ve bunun salâhiyetlerine müteallik olan hükümleri hakkındaki mütalâalarımız yukarıda arzedilmişti. Burada açık olarak ifade etmek isteriz ki, mevzuu-bahs dairenin Üniversiteler bakımından da salâhiyetli sayılması ve (reorganisasiyon) ve (reviziyon) tâbiriyle ifade olunan muamelâtı icra hususundaki salâhiyetlerin Üniversitelere de teşmili pek zararlı neticelerin husule gelmesini intaç edecek ve Üniversite muhtariyeti prensibini hemen de tamamiyle izale eylemek suretiyle Üniversiteleri, meselâ herhangi Belediye hizmet dairesi ile aynı hizaya getirmiş olacaktır.

Şu hususun tam bir vüzuhla anlaşılması lâzım gelir ki, Üniversite muhtariyeti, Üniversite öğretim üyelerinin şahısları bakımından ihdas edilmiş bir imtiyaz olmayıp, Üniversite yoluyla görülmesi zarurî bulunan âmme hizmetinin icaplarından doğan bir hukukî müessesedir. Üniversite muhtariyeti ilmin, hasbî maksatlara tahsis edilmek suretiyle inkişafını sağlayan, ilmi politikanın tesirlerinden kurtarmak amacını güden Üniversitelere ilmin inkişafı için zarurî sükûnet ve serin havayı temin eden ana prensiptir. Üniversitelerin, memleketin umumî hayatı

çerçevesinde ilmin ve hakikatin sesine, politikanın tesirinden tamamiyle sıyrılmış olarak tercüman olabilmeleri, Üniversite fonksiyonunun gereği gibi ifa edilmesi arzu edilmekte ise muhtariyet ve hizmet ademi merkezîyeti prensibini zedeleyecek tasarruflara girişmemek şarttır.

İmdi, altı kişiden mürekkep ve Üniversitenin çok çeşitli ihtisas şubelerinin ihtiyaçlarını anlayabilmesine maddeten imkân olmayan bir heyete üniversite kadrolarının heyeti umumiyesi üzerinde ilk önce bir (reorganizasyon) ve sonra daimî bir (reviziyon) salâhiyetini tanımak, yıllarca süren çalışma ve inkişafın meydana getirdiği büyük müesseseleri âmme hizmetinin başında bulunan Üniversite organları dışında salâhiyetli olmasına imkân bulunmayan bir heyetin ihtisasa müstenit olmayan takdirlerine terketmekten başka bir mâna ifade etmeyecek ve daimî bir endişe içinde faaliyette bulunmak durumunda olan Üniversite hocalarıyla Üniversite organlarının vazifelerini lâıyıkı veçhile ifa edebilmeleri için, mevcudiyeti zarurî olan muhtariyet ve hizmet ademi merkezîyeti prensipinden ortada bir şey kalmayacaktır. Kadroları daimîlik arzetmeyen ve Üniversiter olmayan, Üniversite ihtiyaçlarını takdir edebilmeleri mümkün bulunmayan altı kişilik bir heyetin yapacağı reorganizasyon ve daimî revizyon muameleleriyle açığa çıkarılmak, sıfat ve meşgalesi tebdil edilebilmek tehdidi ile bütün tedris hayatı boyunca muhat bulunacak öğretim üyelerinden mürekkep bir Üniversitenin ne hale geleceği kolaylıkla tasavvur olunabilir. Kaldı ki, sırf akademik kariyer için yetişmiş kimseleri başka sahalarda harcamak çok hatalı ve böylece, aynı derecede istifadeli mesai sağlamak esasen imkânsızdır.

İhdas edilecek böyle bir gayrı müstekar durum, Türkiye'de ilmin ve Üniversitelerin inkişafını tamamiyle durduracak, ilim adamının muhtaç bulunduğu sükûnet havası yerine, daimî bir telâş ve endişe unsurunu ikame edecek, Üniversite öğretim üyeleri ilmin ve hakikatin verilerini ifade hususunda tereddütler içerisine düşecekler ve bütün bunlara ilâve olarak, bu derece gayrı müstakar bir mesleğe bütün ömürlerini hasr ve tahsis edecek müstait unsurları bulmak imkânsız hale geleceğinden, akademik kariyerin kökü kuruyacaktır. Bu durumun açık olarak ifadesini tarihî bir vazife olarak telâkki etmekteyiz.

b) Tasarının 73 üncü maddesine 6435 sayılı kanundan aktarılmak suretiyle nakledilen hükmü de yukarda arzylediğimiz prensipler ve üstün faydalar muvacehesinde kıymetlendirmek lâzımdır. Mevzuubahis hüküm hiç şüphesiz Üniversite muhtariyeti prensibi ile kabili telif değildir. İmdi geçici bir ihtiyacın mahsulü telâkki edilebilecek ve bir gün kalkması daima muhtemel hususî bir kanunla vazedilmiş bu hükmü bir anakanun içine

ithal eylemek suretiyle daimileştirmek hukuk tekniği ve Üniversitelerin ihtiyaçları bakımından çok hatalı bir yol tutmak olur. Esasen tasarının mevzuunu teşkil eden hükümlerle bir ilgisi de bulunmayan bu hükmü tasarıdan çıkarmak bizce çok lüzumludur.

II. Üniversiteler Kanununun, Tasarının 90 ıncı maddesiyle ilgası teklif edilen hükümlerine gelince:

Üniversiteler Kanununun 32 nci maddesinin ilgası teklif olunmaktadır:

Üniversite öğretim üyelerine bir Üniversite tazminatı verilmesine mütedair olan bu hüküm, memleketimizde hakikî bir ihtiyacın mahsulü olarak vazedilmiş ve geçen 9 yıl zarfında cidden hayırlı tesirler yapmıştır.

Hattâ birkaç yıldanberi Üniversitelere ehil asistan bulmak bakımından maruz kalınan müşkülât dolayısıyla, sayın Başvekilin teşebbüsü ile bundan birkaç ay evvel asistanlara da Üniversite tazminatının teşmili için bir kanun projesinin hazırlanmış bulunduğu malûm olmak lâzımdır.

Hal böyle iken Üniversite tazminatını kaldırmak ve bu suretle diğer memuriyetlere nazaran Üniversite öğretim üyeliğinin tercihi hususundaki bir unsur yok etmek, hayırlı bir inkişafı durdurmaktan başka bir netice hasıl etmiyecektir.

Üniversiteler Kanununun ilgası teklif olunan 9 ve 38 inci maddelerinin son fıkraları hakkında da yukarıdaki mülâhazaları aynen tekrarlamak isteriz.

38 inci madde ile asistana üç yıl müddetle ayda 50 lira olarak verilen tazminat, bu genç tedris elemanı namzedinin doçentlik imtihanına hazırlanabilmesi ve tezini ihzar edebilmesi için, muhtaç olduğu ilmî malzemeyi temin bakımından verilen sembolik bir primden başka bir şey değildir. Şu durumda bulunup, gece gündüz üç sene, hem gündelik asistanlık vazifelerini yapmak ve hem de en sıkı bir ilmî çalışmanın riyazetine katlanmak vaziyetinde olan asistanı, mesaisi saatle mukayyet bulunan diğer bir çok devlet memurlarına kıyas etmenin yersiz olduğu muhakkaktır.

38 inci maddede mevcut hükmü de yukarıdanberi arzolunan prensipler muvacehesinde mütalâa etmek ve mutlaka muhafaza eylemek zaruretini bir kere daha ifade ederiz.

Arzolunan mülâhazalar dışında, kanun tasarısında mevcut, Üniversiteye dolayısıyla kabili tatbik olduğu düşünülebilen veya bu zehabi verebilen meselâ çalışma saat, tarz ve usullerinin Personel Dairesince tanzimine müteallik, yahut 17 nci maddenin 2 nci bendinde yer almış bulunan Rektörlük, Dekanlık, Enstitü Müdürlüğü ile ikinci bir öğretmenliğin kabili telif bulunmadığına mütedair çeşitli hükümler, Üniversitelerin

görmekte buldukları tedris ve araştırma vazifelerinin hizmet ademi merkeziyeti ve Üniversite muhtariyeti çerçevesi içinde ifası bakımından mahzurlu sayılmak lâzımdır. Bir misal olarak biraz evvel sözü edilen 17 inci maddenin 2 nci bendindeki memnuiyetin tatbiki hususu ele alınsa, en ehemmiyetli dersleri hocasız bırakmak ve Enstitüleri ehliyetli ve gayretli Müdürlerden, Fakülteleri ve Üniversiteleri aynı evsafı haiz Dekan ve Rektörlerden mahrum bırakmaktan başka bir netice hasıl etmiyecek bu hükmü tervice imkân görülemez.

Kanun hükmü gereğince, geçici ve zamanla mukayyet olan bu vazifelerin ikinci öğretmenlikle kabili telif sayılmaması, mevzuubahis vazifelerin ehil öğretim üyelerince deruhte edilmemesini büyük bir ihtimal ile intaç eder.

**

Netice : Bütün bu izahatımızdan çıkan netice şudur ki; (Devlet Personel Kanunu) tasarısı hakkındaki mütalâamız, bunun dayandığı prensipler itibariyle, memleketimiz gerçek ve ihtiyaçları ve hukukî rejimiyle kabili telif olmadığı ve binnetice kanunlaştırılmaması merkezindedir. Hele mevzuubahis kanunun Üniversitelere teşmilinin hiç bir suretle kabili tecviz sayılamıyacağı hakkındaki mütalâalarımız yukarıda arzolunmuştur.

Bu itibarla lâyiha'nın sadece mucip sebepleri ve umumî esasları üzerinde durulmuş ve bu hususlara dair mülâhazalar serdedilmiştir.

Ancak, şimdiden ele alınması zarurî bulunan âmme ajanlarının maaş ve ücretlerinin hayat seviyesine ve hususî sektöre göre ayarlanması meselesi, bu lâyiha dışında, Barem Kanunlarında yapılacak değişikliklerle halledilebilir.