

## ÂMME İDARESİ

### DEVLET PERSONEL KANUNU TASARISI HAKKINDA RAPOR

Devlet Personel Kanunu tasarısı hakkındaki mütalâalarımıza geçmeden önce tasarının hazırlanış şekli ve bütün olarak arzettiği vaziyet üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır. Bu konudaki mülâhazalar aşağıdaki şekilde hülâsa edilebilir :

Herşeyden evvel daha tam, etraflı ve sistematik bir kanun tasarısı hazırlanması yerinde olur. Elde mevcut tasarı, gerek metninden, gerekse esbabı mucibe kısmında ileri sürülen açıklamalardan anlaşıldığına göre, konuyu bir bütün olarak ele alan toplu ve sistematik bir tasarı değildir. Kanunun daha ziyade, âcil bir vaziyet arzeden maaş ve ücretler meselesini halle yönelmiş olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, bir taraftan, böyle bir noktadan hareket edildiği halde tasarıya personel idaresinin diğer veçheleri ile ilgili çeşitli hususların ithâli, diğer taraftan da temel ve aydınlatıcı bazı prensiplere istinad olunmaması metni vuzuh-suzluğa ve bir çok noktalarda tenakuzlara sürüklemiştir. Bunlara aşağıda temas edilecektir.

Kesin olarak kararlaştırılması gereken nokta şudur : Şayet mesele Devlet memur ve müstahdemlerinin maaş ve ücretlerini yeni iktisadî şartlara uydurmak ise, bu takdirde bu husus bahis konusu maaş ve ücretlerde gereken artmaları tesbit eden kısa bir kanun ile yapılabilir. Aksine Komisyonumuzun lüzumuna kani olduğu veçhile, Devlet Personel sisteminde esaslı ve etraflı bir reforma gidilmek isteniliyorsa, bu takdirde gerek hazırlanacak tasarının muhtevası, gerekse hazırlanış şeklinin çok daha başka olması icabetmektedir.

Memleketimizde gerek bir maaş ayarlaması yapılması, gerekse personel sisteminde esaslı bir islâhat bugün artık hemen umumen kabul edilmekte olan iki husustur. Bu noktadan hareketle aşağıda gösterildiği şekilde bir yol takip edilmesinin uygun olacağı neticesine varılmıştır:

1. Âcil bir durum arzeden maaş ayarlaması süratle çıkarılacak kısa bir kanunla yapılmalıdır.

2. Devlet personel sistemi etraflı ve dikkatli bir tetkik ve araştırma sonunda hazırlanacak, sarih temel prensiplere dayanan bir kanunla islâh edilmelidir. Böyle bir kanunun muhtevası ve hazırlanış şekli ba-



kımından dikkat edilmesi gereken hususların şunlar olduğu düşünce-sindeyiz :

A. Kanun toplu ve sistematik olmalıdır; yani, belli ve mantıkî bir sıra dahiline bazı umumî prensiplerin ışığı altında, memur alınmasın-dan memurların - çeşitli sebep ve şekillerde vazifeden ayrılmalarına kadar - personel idaresinin bütün ana bölümlerini muhtevi olmalıdır.

B. Böyle bir kanun esaslı ve etraflı bir araştırma mahsulü olmalı-dır; bu bakımdan şöyle bir yol takip edilmesi şayanı tavsiye görülmüş-tür :

a) Vekâletler, Devlet İktisadî Teşekkülleri, mahallî idareler, Üni-versiteler gibi ilgili müessese ve daireler mütehassıs ve temsilcilerinden terekküp edecek bir Merkez Araştırma Komitesi kurulmalıdır. Bu ko-mite, araştırılacak başlıca hususları tesbit ederek bunları ilgili Üniver-site Fakültelerine, Vekâletler ve diğer teşekküller araştırma kurulları-na tevzi etmelidir. Bu araştırma kurulları :

1 — Araştırma sahalarına giren hususlarda halen mevcut *hukukî ve fiili durumu olduğu gibi ve eksiksiz* tesbit etmeli;

2 — İcabında başka memleketlerdeki tatbikat ve esasları da ince-liyerek en uygun hal şekillerinin neler olabileceğini muhtelif alterna-tifler halinde, faide ve mahzurları ile birlikte, gösterilmelidir.

b) Bir defa bu bilgi Merkez Araştırma Komitesinin elinde topla-nınca bu komite toplanan malzemeyi ve gösterilen hal şekillerini etraf-lı bir tetkik ve tahlile tâbi tutmak suretiyle sistemli ve memleket ihti-yaçlarına uygun bir kanun tasarısı hazırlanabilir.

Kanaatimizce memleket şartlarına uygun bir personel rejimi ihdas etmenin en iyi yolu budur.

Eldeki tasarı hakkındaki mütalâalarımıza gelince; bunlar başlıca aşağıdaki noktalar etrafında toplanacaktır.

A. Tasarının şümülü;

B. Yeni sınıflandırma ve maaş sistemi;

C. Aşgarî geçim haddi meselesi ve maaşların konjonktüre uydu-rulması;;

D. Devlet personel dairesi (kuruluşu ve salâhiyetleri)

E. Memuriyete alınma, staj ve hizmet içi yetiştirme meseleleri;

F. Mecburî hizmet meselesi;

G. Memur teminatı ve memurların meslekî teşekküller kurabil-meleri;

H. Üniversite ile ilgili hükümler.



Başlangıçta da işaret ettiğimiz gibi, tasarı bu konularda bazıları çok muhtasar, bazıları daha teferruatlı hükümler ihtiva etmekte ve herhalde tam ve sistematik olmaktan uzak bulunmaktadır. Bu noktayı böylece belirttikten sonra yukarıda tesbit edilen noktalar hakkındaki izah ve mütalâalarımıza geçebiliriz.

#### A. Tasarının şümûlü :

Gerek tasarı gerekçesinin altıncı sahifesinde verilen izahattan, gerekse kanunun şümûlüne müteallik birinci maddeden anlaşıldığına göre "lâyiha Devlet sektörünün tamamına şamil" bulunmaktadır. Yine lâ-yihanın gerekçesinden anlaşıldığına göre, kanunun şümül sahasının bu derece geniş tutulmasının sebebi, "eşit işe eşit ücret" prensibini tatbik ve hizmetlerin "muayyen objektif esaslara göre kadrolara bağlanması" amacıdır. Bu prensiplerin memleketimizdeki tatbik kabiliyetleri ve bu tasarı ile ne dereceye kadar gerçekleştirilebilecekleri meselesi üzerinde aşağıda durulacaktır. Burada tasarının şümülü bakımından şu noktaları belirtmekle iktifa edeceğiz :

1 — Kanunun şümül sahasının *özel idarelere ve belediyelere* kadar uzanması uygun görülmemiştir. Bu durum sayıları pek çok olan ve önemli farklılıklar arzeden bu mahallî idareleri aynı çerçeve dahiline girmeğe zorlamak suretiyle güçlükler doğurabilir. Diğer taraftan bütün demokratik idarelerde mahallî idareler gittikçe daha fazla bir muhtariyete doğru yönelirken, memleketimizde mahallî idareleri personel sistemi bakımından merkezî bir teşkilâtın sıkı kayıt ve kontrolü altına almak uygun olmayacaktır. Beledî idarelerin de modern personel prensiplerini tatbik etmeleri isteniyorsa, mutsavver Devlet Personel Dairesi bu konuda rehber olabilecek tiplere ayrılmış örnek usûller hazırlayıp yayabilir ve bunların tatbikini *tavsiye* edebilir.

2 — Mahiyeti itibariyle daha ziyade *iktisadî faaliyetler* gösteren Devlet müessesese ve kurumlarının da tasarının şümül sahası dışında bırakılmaları tavsiyeye şayan bulunmuştur. Burada hemen belirtelim ki, bahis konusu ettiğimiz teşekküller, benzerleri ancak hususî teşebbüs sahasında bulunabilecek sınaî ve iktisadî teşekküllerdir. P.T.T., Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı, İşçi Sigortaları Kurumu, İş ve İşçi Bulma Kurumu gibi sadece ismen Devlet İktisadî Teşekkülü vafını taşıyan kurumlar tasarı çerçevesinde kalabilirler. Hassaten iktisadî faaliyet gösteren teşekküllerin personel idarelerinin maaş ve ücret meseleleri başta olmak üzere birçok hususlarda farklılık arzemesi bunların mahiyet ve gayelerinden doğmaktadır. Nitekim, tasarı da başta vazettiği genel prensiplere rağmen bilhassa 15 ve kısmen de 21 (B), 22 ve 23 ncü maddelerinde geniş ölçüde sınaî, ticarî ve iktisadî teşekküllerin teknik eleman-



larını istihdaf eden hükümler koymak zaruretini duymuştur. Bu da, tatbikatta bu kabil teşekküllerle genel idarî hizmetler gören müesseseler arasında ister istemez mühim ayrılık ve farklılıkların doğacağını göstermektedir.

3 — İleride Üniversitelerin durumuna ayrıca temas edilecekse de şimdiden şu kadarını belirtmek isteriz ki *Üniversitelerin* de personel sistemi bakımından tasarı içine alınması muvafık değildir. İlgili bahiste belirtileceği gibi, tasarı 4936 sayılı kanunla tesis edilmiş olan Üniversite muhtariyetini dezedeliyebilecek mahiyettedir. Üniversiteye tanınmış olan muhtariyet ve Üniversitelerin yetkili ve kabiliyetli elemanlarla teçhiz edilmesi, “eşit işe, eşit ücret” ve “hizmet tasnifi” prensiplerinin çok üstünde başka gayelere matuftur. Bu gayelerin teknik bazı mülâhazalar için feda edilmesi hatalı olacaktır.

4 — Nihayet *hâkimlerin* de kanun çerçevesi dahiline sokulması Anayasanın 56 ncı maddesiyle kabili telif değildir. Ve bu sebeple Anayasa’ya aykırı bir mahiyet taşımaktadır. Zira Anayasa sarahaten, “Hâkimlerin evsafı, hukuku, vezaifi, maaş ve mühassesatları ve sureti nasb ve azilleri kanunu mahsus ile tayin olunur” demektedir. (M. 56). Bilumum memurlar için de böyle bir kanun yapılmasını 93 ncü maddede emreden Anayasanın, hâkimler statüsünü ayrıca bahis konusu etmiş olması hâkimlere hususî bir durum sağlamak zaruretinin neticesidir.

B. *Yeni sınıflandırma ve maaş sistemiyle ilgili mülâhazalar :*

Tasarının bu bakımdan “eşit işe, eşit ücret” gayesine yöneldiği (equal pay for equal work) ve bu gayeyi gerçekleştirmek için de (hizmet tasnifi) (position-classification) tekniğine yer vermek istediği anlaşılmaktadır. (Gerekçe Sh. 6 vd. madde 4-5). Eşit işe eşit ücret verilmesi şüphesiz âdil bir prensip olmakla beraber çok geliştirilmiş bir hizmet tasnifi sisteminin bile bu gayeyi tamamiyle gerçekleştirmesine imkân olmadığını bunu tatbik eden memleketlerin tecrübesi göstermiştir. Kaldı ki mükemmel bir tasnifi gerçekleştirmek son derece güçtür. Tasarı da bu iş için iki yıllık bir süre derpiş edilmiş olmakla beraber (muvakkat madde 1) tatbikine girişildiği takdirde bunun çok daha uzun bir zaman alacağı ve neticede ortaya çıkacak tasnif sisteminin de mükemmel olmaktan uzak bulunacağı kolaylıkla kestirilebilir. Böyle bir sistem Federal Devlete bağlı sivil memurlar için A. B. D. de ancak uzun yıllar sonunda meydana getirilmiş olup, takriben 2.000.000 memur için 10.000 muhtelif sınıfı ihtiva etmekte ve bu sınıfların tasviri 19.000 sahife tutmaktadır. Hizmet tasnifi usulünün birçok avantajlarına rağmen, bilhassa memleketimiz bakımından daha ziyade mahzurlu olacağı kanaatine



varılmıştır. Evvelâ tatbiki son derece *güçtür* : Tasnifin yapılması ve tatbiki uzun ve etraflı çalışmalara ve gayet iyi yetişmiş mütehassıs elemanlara ihtiyaç göstermektedir. Saniyen, *masraflı* ve *pahalıdır*. Üstelik kâfi derecede elâstiki değildir. Ve bilhassa memleketimiz bakımından önemli ve lüzumlu olan, *memuriyetin, bir kariyer haline getirilmesini* çok güçleştirir. Kaldı ki tecrübeler - meselâ DDYİ de yapılan tecrübe - çok iyi bir şekilde hazırlanmamış olan bir tasnif sisteminin memur ve hizmetliler arasındaki memnuniyetsizlik ve huzursuzlukları tahmin ettiğigi gibi azaltmadığını da göstermiştir. (Şayet sınıflandırma iyi yapılamamış ise bu menfi tesirin çok daha fazla olacağını kestirmek de güç değildir.)

Burada çok önemli bir noktaya temas etmek gerekir : Tasarı bir taraftan hizmet tasnifi esasını kabul eder gibi görünürken, diğer taraftan da bu esasla telifine imkân olmıyan hükümler ihtiva etmektedir. Bunların en önemlisi şudur : Hizmet tasnifinin temeli, bir hizmetin ve o hizmetin icabettirdiği kabiliyet ve bilgilerin memur alınmasında boşalan kadroların doldurulmasında başlıca esas teşkil etmesini icabettirdiği halde tasarının 9 ncu maddesi tamamiyle eski Barem usulü mucibince halâ tahsil derecesini ve diplomayı değerlendirmeye, bunların bir işin ifası için lüzumlu bilgi seviyesini temsil ettiğini kabule temayül etmektedir. Çünkü "position-classication" sistemini kabul edince maaş tesbitinde hareket noktası olarak iş alınır :

İşin mahiyeti, ehemmiyeti, ifa edene yükliyeceği mesuliyet, tehlike ve başka külfetler, işi görmek için gerekli bilgi, tecrübe ve sair evsaf gözönünde tutularak her işin umumî tasnif plânındaki yeri tesbit ve her iş için âdil bir ücret takdir edilir. Daha sonra, o işi görmeye ehil kimse aranır ve kaideten imtihan neticesinde işe alınan bu kimseye o iş için tayin edilen ücret ödenir. Ücreti tayin eden işin kendisidir. Yoksa işi görenin hangi mektepten kaç yıl önce mezun olduğu veya Devlet memuriyetinde kaç yıl kıdemli bulunduğu değildir.

Eldeki tasarı ise işlerin sınıflandırılması neticesinde her işin objektif esaslara göre bir kadroya bağlanmasını derpiş ediyor: Fakat, işi göreceğ olanın alacağı maaş ve ücret bu istisnaî haller hariç esas itibariyle işe göre değil diploma ve kıdem gibi şahsî unsurlara göre tayin edilecektir.

Gerçekten tasarının 9 ncu maddesi memuriyete girenlerin tahsillerine göre kendileri için müktesep hak sayılacak maaş derecelerini - eski usul mucibince - tesbit etmiştir. Hizmet tasnifi açılan memuriyet için mevki ne olursa olsun hizmette ve hizmet dışında bulunanlara açık imtihanlar yapılmasını gerektirir. Başka bir deyimle terfiler dışarıdan iş-



tirak edenlerin de katılabileceği, bu suretle içeriden ve dışarıdan rekabetin tam manâsiyle sağlandığı müsabaka imtihanları ile olur. Gerçi bu imtihanlarda, memuriyeti az çok kariyer haline getirmek amacıyla, teşkilât içinde bulunanlara bazı rüçhanlar sağlanabilir. Fakat herhalde prensip herkese açık imtihanlardır. 15 nci madde de hizmet tasnifi prensibi ile gayrikabili teliftir. 26 ncı madde hakkında da aynı şey variddir. yine tasarının hizmetlilere ayrılan bölümü de, metnin umumî bünyesinde ahenksizlik yaratacak mahiyettedir. Bir defa ne sebeple klâsik memur-hizmetli tasnifinin şâmil ve genel olmak iddiasını taşıyan ve "eşit işe eşit ücret", hizmet sınıflandırılması" gibi prensiplere dayanan bir kanun tasarısında halâ muhafaza edildiği anlaşılammaktadır. Bu ayırma hangi esasa göre yapılmıştır? Böyle bir tefrik yapılsa bile, bu, maaş bakımından (yapılan iş esas olduğuna göre) bir fark yaratır mı? gibi suallere cevap bulmak müşküldür.

Teferruatlı bir hizmet tasnifi sistemi yerine daha geniş sınıfları içine alacak, meselâ İngiltere'deki sisteme benzer bir "hizmet guruplarına ayırma" sistemi, belki de - yapılacak esaslı tetkikler sonunda - memleketimizin bünyesine daha uygun görülecektir. Böyle bir tasnifte memurlar yüksek, orta ve ilk kademe memurlar şeklinde yahut sevk-ü idare, icra, kâtip sınıfları vs. gibi bir sınıflanmaya tabi tutulacaklardır. Her sınıf için zarurî genel şartları tesbit etmek ve sonra da ayrıca her sınıf içinde icabediyorsa teferruatlı bir hizmet tasnifine gitmek böyle bir sistemde mümkündür. Bu üç veya dört temel sınıf yanında yer alacak bir teknik ve ilmî sınıf da ihdas edilebilir.

Tasarıda bu bakımdan en ziyade tenkide şâyan görülen husus bir taraftan bilgi, verimlilik vs. gibi objektif, modern ve âdil esaslara istinat etmeye çalışılırken, diğer taraftan yine diploma, kıdemlilik gibi esasların muhafaza edilmiş olmasıdır. Asıl getirilmesi gereken yenilik, belki hizmet sınıflandırmasından çok daha fazla, bu yaşlılık ve diploma usûllerinin makul hudutlarına ircaı olmalıdır.

Maaş sistemine gelince : burada üzerinde durulacak en önemli nokta, asgarî geçim seviyesi ve maaşlarının iktisadî konjonktüre uydurulmasıdır. Bu noktalar aşağıda incelenmiştir.

#### C. *Asgarî geçim haddi ve maaşların konjonktüre uydurulması :*

Memurların terfiini başlıca gaye olarak ele alan bir tasarıda ve günün iktisadî şartları içinde, asgarî maaş seviyesinin, hakikî durumu aksettirmedikleri artık herkesce malûm bulunan resmî geçim endekslerinin dahi cevaz vermiyeceği bir şekilde 130 lira olarak tesbiti hiç bir rea iteye tekabül etmemektedir. Bu miktar tesbit edilirken hangi esasa istinad edil-



diğini anlayabilmek ciddi bir durum arz etmektedir. Nitekim, Maliye Bakanlığının 1951 yılında yayınladığı bir raporda, Ağustos 1951 fiyatlarına göre, Ankara'da oturan ve kendisinden başka hiç kimseye bakmakla mükellef olmıyan bekâr bir memurun aylık asgarî geçinme masrafı 150 lira olarak tesbit edilmişti, bu rakam o vakitki ihtiyaçlara bile uygun değildi. Mesela ev kirası olarak 30 lira konmuştu ki, bunun son zamlardan önceki kira rayiçlerine bile uygun olmadığı âşikârdır. Bu öğün yemek için de 75 kuruş tesbit edilmişti. Hiç bir sosyal ihtiyaç, hiç bir dinlenme ve eğlence masrafı hesaba katılmamıştı. Unutmamalıdır ki, bu hesabın yapıldığı 1951 yılından bu yana, kiralar, yiyecek ve giyecek fiyatları hayli yükselmiştir. (İstanbul Ticaret ve Sanayî Odasının hesaplarına göre, 1938 yılı 100 olarak kabul edilirse, geçinme endeksi 1951 de 323, 1954 de ise 419 dur. 1955 rakamının daha yüksek olacağı şüphe götürmez).

Devlet, bugün artık en az "eşit işe, eşit ücret" prensibi kadar umumen men edilmiş olan bir kaideye göre, çalıştırdığı kimselerin geçim şartları, hayat standartları ve çalışma emniyet ve huzuru bakımlarından "örnek bir işveren" durumunda olmak zorundadır. Her ne kadar gerekçe kısmında Devlet Personel Dairesinin "maaş ve ücretlerin konjonktürü takip edebilmesi için gerekli etüdleri icra ve tekliflerde bulunacağı" keyfiyeti belirtilmekte ise de, gerek bu noktanın, gerekse asgarî ücret meselesinin daha sarıh ve bağlayıcı esaslara dayandırılması gerektiği kanaatindeyiz. Şu manâda ki memurların meslekî teşekküller halinde taazzuv edememeleri gibi sebeplerle, Personel dairesi maaş ayarlaması ve asgarî ücret tayini gibi hususlarda belki de gerektiği zaman harekete geçmeyecektir. Harekete geçse bile, tasarıya göre, yapabileceği şey teklifte bulunmaktan ibarettir.

Asgarî maaş seviyesi ve maaşların iktisadî konjonktüre göre ayarlanması konularında, otomatik "échelle mobile" usûlü kabul edilebile, revizyonların periyodik olarak icrası, bunların meselâ resmî geçim veya fiyat endeksleri gibi muayyen ve objektif bir esasa göre yapılması, bu konularda karar verilirken memur temsilcilerinin de müzakerelere iştiraki gibi teminatın kanunda yer alması uygun olacaktır.

#### D. Devlet Personel Dairesinin kuruluş ve selâhiyetleri :

Personel politikasının ana hatlarının tesbiti ve muhtelif devlet daireleri arasında, personel işleri bakımından teadülün ve koordinasyonun sağlanması için merkezî bir personel dairesi kurulmasının faydalı olacağı düşüncesindeyiz.

İngiltere'de, her vekâletin kendine mahsus zat işleri müdürleri



(Establishment officer) mevcut olduğu halde, ayrıca Treasury'nin bütün devlet teşkilâtına şamil olarak "Civil Service" işlerine bakan bir dairesi de vardır; maliye müsteşarı "Civil Service'in başı" ünvanını da taşır. Memurların seçilmeleri işi de Civil Service Commission (ve ona bağlı olan CİSSB = Civil Service Seletion Board) elinde merkezîleştirilmiştir. Bu suretle memurların seçimi, tayini, yetiştirilmesi, terfi ve nakli, disiplin işleri, emekliliği v.s. gibi konularda, en iyi ve en âdil metodların bütün devlet dairelerinde aynı zihniyetle tatbikine çalışılmaktadır.

Fransa'da da 1945 reformundan beri devlet memurları ile ilgili meselelerde umumî mahiyette prensip kararları verilmesine hizmet eden, sirkülerler yayınlayan, personel statüsünün muhtelif vekâlet ve dairelerce iyi bir şekilde tatbikine nezaret eden, Başbakanlığa bağlı bir personel dairesi (Direction de la Fonction Publique) kurulmuş bulunmaktadır. Fakat bu memlekette, Millî İdare Mektebinden yetişen yüksek memurlar hariç personelin seçilmesi işi İngiltere'de olduğu kadar merkezîleştirilmiş değildir.

Amerika Birleşik Devletlerinde de, federal devlet yapısının icap ettirdiği ademî merkezîyetçilik mahfuz kalmak üzere, merkezî bir Civil Service Commission kurulmuştur.

Hemen şunu da belirtelim ki yukarıda sözü geçen personel dairelerinden ve komisyonlardan başka, istişarî mahiyette rol oynayan ve memur sendikaları mümessilleri ile idare mümessillerini bir araya getirmek maksadiyle kurulmuş bulunan muhtelit teşekküller de vardır. Misal olarak İngiltere'deki Whitley Councils", Fransa'daki "Conseil superieur de la Fonction Publique", Conseil permanent de l'administration Civile", "Comités techniques paritaires" gibi teşekkülleri ve heyetleri sayabiliriz. Aşağıda memurların meslekî teşekküller kurabilmeleri meselesine dokunurken bu çeşit istişarî temasların idare için ne kadar faydalı olabileceğini belirteceğiz.

Burada Devlet Personel Dairesininin *kuruluş ve selâhiyetleri* üzerinde durmamız gerektiği fikrindeyiz. Bu gibi dairelerden, başka memleketlerde beklenen başlıca fayda bilhassa memurların seçimi hususunda objektif ölçülerin tatbikini sağlamak, idareyi politikacıların ve siyasî partilerin lüzumsuz tasallut ve müdahalesinden masun kılmaktır. Çünkü devamlı surette yersiz politik müdahalelere uğrayan bir personel idaresi, nazarî ve teknik bakımlardan ne derece mükemmel prensipler üzerine bina edilmiş olursa olsun, sonunda tereddi etmeye mahkûmdur.

Hazırlanmış bulunan tasarı, Devlet memurlarının seçimi bakımından Devlet Personel Dairesine, meselâ İngiltere'de Civil Service Commission'un ve CİSSB'nin oynadığı role benzer bir rol oynamak imkânını



vermemektedir. Diğer taraftan, Devlet Personel Dairesi başkan ve üyelerinin tarafsızlığını sağlamak üzere bu kimselere Temyiz Mahkemesi Başkan ve üyelerinin haklarını tanımak çok faydalı olmakla beraber, memleketimizde hâkim teminatının son derece zayıflamasını mucip olan hükümler( meselâ 25 yıl hizmet görmüş hâkimlerin emekliye sevkedilebilmesi gibi) değiştirilmedikçe, sağlanmak istenen teminatın büyük bir pratik değeri olmayacağı aşikârdır.

\*Bundan başka, Maliye Vekâleti Bütçe Umum Müdürünün bu heyetin toplantılarına katılmasının isabetli olmadığı fikrindeyiz. Devlet Personel Dairesi âmme idaresinin icaplarını, memur kütlesinin daha iyi ve daha verimli çalışması için gerekli şartları (teknik ve ilmî yönden) inceleyip Hükümete ve umumî efkâra duyurmalıdır. Eğer malî güçlükler idare ilminin ve tekniğinin icaplarını tam olarak yerine getirmeğe müsait değilse, bu hususun takdiri hükûmete ait olmalıdır. Devlet Personel Dairesi gerektiği zaman Bütçe Umum Müdürünün mütalâasını da alabilir. Fakat Maliye Vekâletine mensup bir zatın, daimî surette malî mülahazaları öne sürmek üzere bütün heyet toplantılarında hazır bulunmasının, meselelerin bütün vuzuhu ile ortaya çıkması bakımından fayda değil, belki zarar doğuracağı mütalâasındayız.

Devlet Personel Dairesinin yetkilerine gelince : Raporumuzun başka kısımlarında daha etraflıca izah edildiği gibi, bu dairenin mahalli idareler, Üniversiteler ve bazı iktisadî devlet teşekkülleri personeli bakımından yetkili kılınması büyük mahzurlar doğurabilir. Hâkimlerin özel durumunun da nazarı itibara alınması gerektiğini belirtmiş bulunuyoruz.

Bu dairenin yetkileri başka bakımlardan da fazla geniş tutulmuştur. Eldeki tasarı çok muhtasar olup, yalnız tatbikatta ilgili bazı teferuat hükümlerinin değil, birçok mühim meselelerin hallini devlet personeli dairesine terketmiştir. Halbuki Anayasamızın 93 ncü maddesinde "bilumum memurların evsafı, hukuku vezaifi, maaş ve muhassesatı ve nasp ve azilleri ve terfi ve terakkileri kanunu mahsus ile muayyendir" dendiğine göre Türkiye'de memur rejiminin *kanunî* bir statüye bağlanması zarurîdir. Bu madde ile, Türkiye'de memur rejiminin idarî makamlardan sadır olacak tanzimî tasarruflarla değil, fakat teşriî bir metinle tesbiti ve bu suretle memurlara teşriî bir garanti sağlanmak istenmiştir. İdarî makamlar ancak kanunlarda mevcut hüküm ve prensiplerden çıkarılabilecek ikinci derecedeki tatbikat kaidelerini vazedenden nizamname ve talimatnameler yapabilirler. Ancak bu yetkiyi de Devlet Personel Dairesinin kullanmasına Anayasamız müsait değildir. Çünkü Devlet Şûrasından mütalâa alınmadan ve bir Bakanlar Kurulu kararı olmadan



nizamname yapılamaz. Bundan başka B.M.M. sine karşı mesul vekillerin kullanabilecekleri icraî bir selâhiyetin, Devlet Personel Dairesine bırakılması da mümkün değildir.

E. *Memuriyete alma, Staj ve Hizmet-içi Yetiştirme meseleleri:*

Memuriyete bidayeten alınmaya müteallik (7 nci madde) hükmü eksik ve kifayetsizdir. Getirmek istediği yenilikler itibariyle, kanunun açık,, eşit ve müsabaka esası üzerine müstenit Devlet memuriyetine giriş esasını mümkün olan en geniş ölçüde teşmil etmesi gerekirdi. Madenin yazılış şekli ise müsabaka imtihanlarının daha ziyade aşağı kademelerdeki küçük memuriyetler için yapılacağı intibabını uyandırmaktadır. Meslekî tahsil görenlerin imtihanlardan hariç bırakılması sebebi anlaşılammaktadır. Bugün, meslekî tahsil görmüş kimseler çeşitli mevkilere gelmek için imtihanlara tabi tutulmaktadırlar. Diğer taraftan 10 ncu maddede de müsabaka sisteminde gedik açıcı mahiyette görülmüştür. Başka memleketlerdeki tatbikat göstermiştir ki, objektif ve tarafsız müsabaka imtihanları dışında bırakılan bütün mevkiler ve bilhassa yüksek mevkiler siyasî müdahale ve tayinlerin başlıca konusunu teşkil etmektedir. Bu da âmme hizmetlerinin ehliyetsiz ellere geçmesi ve bu hizmetleri görenlerin şevkinin kırılması sonucunu doğurmaktadır. 9 ncu madde hakkında yukarıda ileri sürülen mütalâalar da burada hatırlanmalıdır.

Bu konuda işaret edilmesi gerekli görülen iki önemli boşluk da imtihanları yapacak heyetlere ve terfi imtihanlarına dair herhangi bir hüküm mevcut olmamasıdır.

Staja müteallik hükümlerin de, bu müesseseyi işler ve faideli bir hale getirecek şekilde ikmâli gerekmektedir. Nihayet modern Personel idaresinde önemli bir yer tutan hizmet-içi yetiştirme meselesine de tasarıda yer verilmediği müşahede edilmektedir. Yukarıda da temas ettiğimiz gibi hizmet-içi yetiştirme, hizmet tasnifi esasına dayanan bir sistemde memuriyeti kariyer haline getirebilmenin belki de en zarurî unsurudur. Zira ancak bu suretledir ki, dışarıdan katılacaklara da açık bulunması icabeden imtihanlarda, meslekte bulunanların terfi yolu ile üst kademelere geçebilmeleri ve bu bakımdan dışarının rekabetine karşı iyi techiz edilmiş bir durumda bulunmaları sağlanabilir. Hizmet-içi yetiştirmenin teknik ve sosyal inkişafın süratli olduğu bir devirde âmme hizmetlerini gittikçe daha mükemmel bir şekilde görmenin de zarurî bir şartı olduğunu unutmamak lâzımdır.

F. *Mecburî hizmet ve yabancı memleketlere ihtisas için gönderilecek memurlar :*



Devletin kendi hizmetinde çalıştırmak amaciyle ve mukavele ile talebe okutması ve yetiştirmesi esas itibariyle uygundur. Ancak bu noktada da tasarının ihtiva ettiği hükümler tam ve kifayetli görülmemektedir. Filhakika mecburî hizmete müteallik maddeler hassaten bilgi, görgü ve ihtisaslarını arttırmak üzere yabancı memleketlere gönderilecek memurlar bakımından nazarı itibara alınmış bu işin yurt içinde sağlanması hali derpiş edilmemiştir. Ayrıca hizmet taahhüdü karşılığı memleket içindeki müesseselerde okutulacak talebelerin durumu da nazarı itibara alınmamıştır. Diğer taraftan mecburî hizmetin ifasından evvel ayrılma hususunda konulan hükümler de ağır ve mütenakızdır. Filhakika 41 nci maddeye göre vaktinde vazifesi başına dönmeyen veya ceza yolu ile memuriyetten çıkarılanlardan kendilerine yapılan masrafların iki misli tazminat alınacağı halde, tazminatını ödemedi veya muvafakat almadan başka bir devlet dairesine geçenler için ayrıca tazminat tutarı kadar ağır para cezası mahkûmiyeti de derpiş edilmektedir. Buna mukabil devlet daireleri dışında hususî bir müesseseye geçilmesi halinde ise sadece iki misli tazminat ödenecektir. Bu hükümlerdeki tenakuz açık olduğu gibi, mecburî hizmet dolayısıyla ağır para cezası şeklinde, hapse de tahvil edilmesi mümkün bir cezaî hüküm vaz'etmek asla doğru değildir ve insan hakları ile telif edilemez. Bu takdirde mecburî hizmetten ziyade mecburî iç mükellefiyetinden bahsetmek daha doğru olur. Şayet yabancı memleketlerde eğitim görenlerin kendileri için daha avantajlı buldukları daire ve müesseselere kaçmaları önlenmek isteniyorsa, bunu temin etmenin en sıhhatli yolu bunlara vaktinde ihtisaslarla ilgili ve tatminkâr iş temin etmektir. Yabancı memleketlerde tahsil görenlerin icabında kendilerini gönderen daireden başka dairelere nakledebilmesi hususunda herhalde Devlet Pers. D. yetkili kılınmalıdır.

*G. Memur tazminatı ve memurların kuracakları meslekî teşekküller :*

Yeni Devlet Personel Kanunu tasarısınının 72 ci. maddesi "Tasfiye Kanunu" adile şöhret bulan 5 temmuz 1951 tarihli ve 6435 sayılı "Bağlı buldukları teşkilât emrine alınmak suretile vazifeden uzaklaştırılacaklar hakkında kanun" un birinci maddesini tekrar etmektedir. Bu madde (hâkim ve askerler hariç) bütün memurları ilgilendirmektedir. 6435 sayılı Kanunla Devlet Personel Kanunu tasarısı arasındaki fark, vazifeden uzaklaştırılacak olan bir memurun teşkilât içine alınması ile emekliye sevki arasında geçecek olan devrenin, yeni tasarıda, memur kıdemine göre ayarlanmış olmasından ibarettir.

Bir hukuk devleti her şeyden önce teminatlar rejimini kabul etmek zorundadır. Hakkını aramak için bütün kaza yollarının kapanmış olduğu



bir hukuk sistemi içinde memur devamlı bir huzursuzluk ve “yarır” endişesi içinde kalır. Devlete değil iktidarda bulunan partilerin emellerine hizmet etmek gibi tervici mümkün olmayan yollara sapabilir. Diğer taraftan idare mekanizması yavaş yavaş zayıflar. Kaliteli memurlar başka sektörlerde iş ararlar ve çalışmayı tercih ederler. Hükûmetler kifayetsiz bir idarî cihaz ile iş görmek durumuna düşerler. Bu keyfiyet onların icraatının muvaffakiyeti üzerine de tesir eder.

Binaenaleyh mezkûr kanun hükümlerinin Devlet Personel Kanunu tasarısında yer almaması lâzımdır ve 6435 sayılı kanunun biran önce kaldırılmasında her bakımdan fayda vardır.

Burada memur teminatı ile yakından ilgili bir diğer noktaya da temas etmek yerinde olur.

Personel Kanunu tasarısının üzerinde durulması lâzım gelen boşluklardan biri de memurlara meslekî teşekküller kurabilmek hakkının tanınmamış olmasıdır. Personel Kanunu Tasarısı bu konuda şimdiye kadar devam edegelmiş olan yasak sisteminin ibkasını sükutu ile tercih etmektedir. Meslekî dernekler kurmak, meslekî menfaatlerini korumak için teşkilatlanmak hakkı bugün bütün batı demokrasilerinde kabul edilmiştir. Bu hak, ana bir prensip olarak diğer çalışanlar gibi İnsan Hakları Beyannamesinde memurlar için de kabul olunmuştur. Siyaset dışında kalan meslekî memur sendikası, daha umumî bir tabirle memur teşekkülleri bir çok faydalar sağlayabilirler. Memur sendikalarının siyaset dışı kalamıyacaklarını, meslekî fonksiyonlarından inhiraf edeceklerini à prioriolarak kabul etmek için ciddî bir sebebin mevcut olduğuna kani bulunmuyoruz. Yeterki siyaset adamları, siyasî mücadelede onları cephe almıya zorlamasınlar ve siyaset dışında kalan meslekî teşekküllerin iyi bir personel rejiminin icaplarından olduğunu samimiyetle kabul etsinler.

Memur teşekküllerinn hem memurlara hem de bizzat Devlete bir çok hizmetleri olur. Bu teşekküller evvelâ memurların haklarının korunmasını kolaylaştırırlar. Onların çalışma şartlarının islâhına yardım ederler. Maaşlarının hayat pahalılığına ayarlanmasında Devlete yardımcı olurlar. Maaş kifayetsizliklerinin yarattığı “memur sefaletini” önlemek hususunda alınacak tedbirler için Devlete vaktinde kıymetli mütalâalar verebilirler. Meslekî memur teşekküllerinin uyanık, faal oldukları ve iyi işledikleri memleketlerde, memurlar için kanunî ve kazaî teminatı tamamlayan, bir garanti vardır: bu da, bir memura yapılacak haksız muamele, yahut bir kimseyi kayırmak için yapılan usulsüz ve kanunsuz bir tayin ve terfie karşı bu teşekküllerin gösterecekleri tepkidir. Böyle bir tepki ile karşılaşacağını bilen makamlar daha dikkatli, daha âdil olmak mecburiyetini duyarlar.



Devlet bakımından elde olunacak başka faydalara gelince, memur teşekküllerinin işbirliği sayesinde idare bir çok güçlükleri çözebilir. Bu teşekküller memur veriminin artmasına yardım eder. İdare işlerin iyi görülmesinde memur teşekküllerinin geniş ölçüde müzaheretine mazhar olur. Diğer taraftan memur teşekkülleri idare içinde demokrasi terbiyesini geliştirirler ve demokratik rejimin yerleşmesini kolaylaştırırlar.

Memurların mesleki teşekküller içinde birleşmelerinin psikolojik faydaları da vardır. Memur mensup olduğu teşekkül sayesinde yalnız olmadığını duyar. Haksızlığa maruz kaldığı zaman hakkının aranacağından emin olur. Cemiyet içinde oynamakta olduğu rolü daha iyi idrak eder. Sosyal anlayışı gelişir. İyi organize olmuş, vazifesini müdrik memur teşekkülleri diğer meslek teşekküllerine rehberlik ederler.

Bütün bu faydaları göz önünde tutulacak olursa Devlet Personel Kanunu tasarısına memurlara da meslekî teşekküller kurmak imkânını sağlayacak hükümlerin ilâvesinin isabeti ve lüzumu kendiliğinden zahir olur.

Demokratik hiç bir cemiyette bu hakkın memurlara tanınmaması bahis konusu olmamaktadır.

#### H. *Üniversitelerle ilgili hükümler:*

Devlet Personel Kanunu tasarısının vazettiği bir çok hükümler, tasarısının şumul sahasına girmesi dolayısıyla, Üniversiteleri de ilgilendirmektedir. Ayrıca Tasarı bazı maddeleri ile, hususî olarak, Üniversiteler mensuplarını hedef tutan bir takım esaslar da koymaktadır. Bu konudaki mütalâalarımız aşağıdaki şekilde hülâsa edilebilir:

Bir defa evvelce de belirtildiği gibi, personel sistemi bakımından üniversitelerin de kanunun şumulü içine ithal edilmesi doğru değildir. Zira Üniversitelerin gerek kuruluş ve işleyiş gerekse personel hususunda özel bir kanuna tâbi tutulması, bugün artık üzerinde mutabakata varılmış bulunan bir takım temel gaye ve prensiplerin gerçekleştirilmesine matuftur.

Bu prensiplerin başta geleni şüphesiz Üniversite muhtariyeti ve onunla teminat altına alınmak istenilen akademik hürriyettir. Eldeki tasarı bir taraftan mutasavver Devlet Personel dairesine, teşkilâtlandırma, verimlilik, ücret adaleti sağlama gibi mülâhazalarla Üniversitelerin iç işlerine müdahale imkânı bahşetmekte diğer taraftan da 73 üncü maddesile Üniversite öğretim üyelerinin teminatını pratik olarak ortadan kaldırmaktadır.

Devlet Personel dairesinin Üniversitelerin teşkilât ve personel meselelerini düzenlemekte, içinde bu sahalarda da mütehassıs elemanlar



bulunan Üniversitelerden daha başarılı olacağı iddia edilemez. Kaldı ki maksat bu konularda Üniversitelere yardım etmek ise, tıpkı Belediyeler için ileri sürdüğümüz şekilde Devlet Personel Dairesinden istişarî mütalâa istenilmesi daima kabildir.

Yukarda sözü geçen 6435 sayılı kanunun 2 inci maddesinin aynen tekrarı mahiyetinde olan tasarının 73 üncü maddesi ile konulmak istenilen hüküm ise Üniversite muhtariyeti zaviyesinden çok daha ağır bir mahiyet taşımaktadır. Filhakika bu maddeye göre «Üniversitelerin kuruluş kadrolarına dahil bilumum mensupları... senatonun mütalâası alındıktan sonra tayinlerindeki usule bakılmaksızın Maarif Vekili tarafından resen (Vekâlet emrine alınmak suretile vazifeden uzaklaştırılabilirler). Maddedeki “senatonun mütalâası”, “tayinlerindeki usule bakılmaksızın”, “Maarif Vekili tarafından resen” gibi ifadelerinden ve tasarının 74 üncü maddesindeki hükümden, Maarif Vekiline herhangi bir anda herhangi bir Üniversite öğretim üyesini vazifesinden uzaklaştırmak hususunda kesin ve “senatonun mütalâası” gibi çok zaif bir kayda bağlı bir yetki tanınmak istenildiği anlaşılmaktadır. Bu ise siyasî organlara Üniversite üzerinde başka yapabilmek bakımından açık bir bono vermekten başka bir manaya gelmez. Üniversite muhtariyeti ise, akademik hürriyeti sağlamak amacıyla Üniversite öğretim üyelerinin bilhassa bu türlü baskılardan azade tutulmalarını tazammun ettiğine göre tasarıda mevcut bu hükmün muhtariyet prensibi ile tam bir tezat halinde olduğuna şüphe yoktur. Netice olarak şu hususu kabul etmek gerekir ki muhtar üniversite ve hür ilim ideallerinin gerçekleştirilmek istenildiği bir memleketin kanunlarında böyle bir hükmün yeri olamaz.

Kanaatimizce Üniversite öğretim üyelerinin disiplin işleri hakkında 1946 tarih ve 4936 sayılı, kanunun ilk şekliyle 45 inci ve müteakip maddelerinde koymuş olduğu hükümler kifayetli ve maksada uygundur ve bunlar dışında herhangi bir tadilâtı icap ettirecek bir durum da mevcut değildir. Hükümet denetine gelince; bu da aynı kanunun 14 üncü maddesile kâfi derecede sağlanmıştır.

Eldeki tasarının 90 inci maddesi ile 4936 sayılı Üniversiteler kanununun 32 inci maddesi ve 19 ve 38 inci maddelerinin son fıkraları ve 62 nci maddesinin memleket dışına gönderilen doçent ve profesörlere verilecek yol masrafı ve harcirah yevmiyesine müteallik hükümlerinin de kaldırılması derpiş edilmektedir. Kaldırılması düşünülen bütün bu madde ve fıkralar Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılara devlet memurlarına nisbetle bazı malî avantajlar sağlamaktadırlar. Aşırı olmak şartıyla -ki halen durumun böyle olmadığı aşikârdır- kabiliyetli elemanları Üniversite öğretim mesleğine çekmek ve orada tutabilmek



İçin bu meslek mensuplarına bu kabil bazı avantajlar sağlanması bir zaruret ifadesidir. Bu zaruret, bir çok Fakültelerin halihazırdaki şartlarla asistan bulmakta uğradıkları müşkilât ile açıkca kendini göstermiş bulunuyor. Diğer taraftan bilhassa hususi teşebbüs sahasında ihtiyaç duyulan branşlarda çalışan öğretim üyelerinin malî bakımdan kâfi derecede tatmin edilmediği A. B. D. gibi memleketlerde son zamanlarda bu sahalarda kaliteli öğretim tasarısının 15 inci maddesi gereğince bazı durumlarda özel ve avantajlı bir muamele tatbiki kabil ise de böyle bir vaziyetin çeşitli ilim sahalarında çalışan öğretim üyeleri arasında adaletsizlik yaratacağına ve bazı branşların adeta dumur uğramasına sebep olacağına şüphe yoktur. Zira bu takdirde öğretim üyelerine sağlanan avantajlar ilmî faaliyetleri bakımından değil ve fakat dışarda iş görme imkânlarına göre taayyün edecektir. Bu halde ise takdir edilen şey artık ilmî faaliyetten ziyade bazı ilim branşlarının üniversite çerçevesi içinde kalıp kalmayacağıdır!

Nihayet son bir nokta olarak şunu da ilâve edelim ki Üniversite hocalığı, hizmet tsnifi gibi objektif bir iş değerlendirme teşebbüsüne mevzu teşkil etmek bakımından en ziyade güçlük arzeden faaliyet sahalarından biridir.

Hülâsa elde mevcut tasarı sistematik, etraflı ve memleket ihtiyaçlarına uygun bir Personel düzeni kurmak bakımından tatminkâr gözükmemektedir. Bir maaş ayarlaması kanunu olarak da lüzumundan fazla teferrüatlı ve karışıktır. Herhalde bu iki meseleyi -maaş ayarlaması ve personel sisteminin düzenlenmesi- birbirinden ayırmak ve mhiyetleri, icabı, bu raporu başlangıcında da belirtildiği gibi, farklı metodlarla halle çalışmak gerekmektedir. (\*)

Prof. Bedri Gürsoy      Prof. Fadıl H. Sur      Prof. Tahsin B. Balta  
 Prof. Dr. T. Feyzioğlu      İsmail Hakkı Ülkmen      Doç. Dr. Cahit Talas  
 Doç. Dr. Arif. T. Payaslıoğlu

(\*) Bu rapor, Siyasal Bilgiler Fakültesinden, Hükümetçe hazırlanan Devlet Personel Kanunu Tasarısı hakkında mütalâa talebi üzerine kaleme alınmıştır.