

## **SİYASAL SİSTEMLERDE MEMURLARIN DURUMU**

**Doç. Dr. Acar ÖRNEK**

İ.Ü. İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü

Seçimleri kazanıp iktidara gelen yeni siyasal kadroların görev başında bulunduğu bürokrat kadrolarla ilişkisi hemen her ülkede tartışma konusu olan bir durumdur. Yeni siyasal güçler beraber çalışacakları ve politikalarını yürüttürecekleri idare başlarını yeniden kendileri seçmek isterler. Buna karşılık eski iktidar döneminde görev başına gelmiş yüksek memurlar da kamu hizmetlerinin iyi görülebilmesi için kamu personelinin kendisini güven içinde duyması gereğinden söz ederek idari kadrolara siyasal iktidar tarafından dokunulmasını savunurlar.

İdarenin tarafsızlığı yerleşmiş ve yaygın bir düşüncedir. Bu, idarenin vatandaşlarla ilişkilerinde onların siyasal eğilimlerine göre farklı işlem yapmamasını bir de açıkça politik tartışmalar da taraf tutmamasını (partizanlık yapmamasını) ifade eder.

İdarenin tarafsızlığı onun bir araç olduğunu siyasal değer yargılarıyla uğraşmadan kendi işine baktığını yani siyasal iktidar tarafından belirlenmiş politikaları ve prensipleri kendi siyasal kanısını hesaba katmadan uyguladığı anlamını da içerir.

İdare bir yandan siyasal kararların hazırlanmasına katılır, diğer yandan ise bu alınan kararları uygular.

Yani tarafsız idare herhangi bir siyasal iktidarla anlaşılabilir onun çizgisine girebilen ve onun politikasını uygulayan idaredir.

## A. SİYASAL SİSTEMLERE GÖRE İDARENİN SİYASAL BAĞIMLILIĞI

Siyasal rejim ölçütü olarak parti sistemini ele alacağız. Çünkü siyasal rejimi belirleyen Yasama ve Yürütmenin birbirleriyle olan ilişkisinden daha çok partilerin sayısı ve yapısıdır.

### 1. Tek Partili Rejimler :

Tek partili ya da muhalefet varlığına rağmen devamlı surette iktidarda kalan ve seçimlerde iktidarı kaybetmek tehlikesi olmayan hakim partili rejimlerde kamu görevlilerinin tarafsızlığı söz konusu değildir. İdare'de politik etki tek partili rejimlerde etkiden öte bir durum alır: İdare ve tek parti birbirlerine çok yakınlaşarak idare tek partiye tabi olur.

Bu durumda memurlar bazen iki ödev arasında kalırlar. Bir yandan partinin üyeleri olarak ona karşı ödevleri varken diğer yandan aynı zamanda idarenin memuru olarak hizmetin gereklerine uymak zorundadırlar. Bazen bu iki nitelik arasında yani kamu görevliliği ve partililik çatışma olur. Bu da hakim ya da tek parti ile idarenin hiyerarşik paralelligidir. Tek partili siyasal rejimlerde idare çok partili rejimlerden farklı nitelikler sunar. Siyasal iktidarın her zaman biri diğerini kontrol eden iki ayrı örgüte başvurma olanağı vardır. Bu durumda parti yalnızca idareyi denetim altında tutma değil fakat tam olarak onun yerini almak eğilimindedir.

Yönetim çarkı içinde hiyerarşik üstlerinden gelmesi gereken emirleri memurlara parti otoriteleri vermeğe yönelirler. Bu karışma devamlı bir çatışma ve güçlük kaynağı olur. Hepsi tek partili olmalarına rağmen faşist, sosyalist ve bazı gelişmekte olan ülkeler arasında, siyasal, felsefi, ekonomik ve sosyal ayrılıklar vardır.

#### a) *Faşist Devlette İdare ve Parti*

İtalya ve İspanya'da tek parti İdarenin yerini almamış, geleneksel idari mekanizmalar sürdürülmüştür. Almanya'da

Nazi Partisi Devletin yerine geçmiş ya da Devleti kendi amaçları için kullanmıştır. Nazi partisinin yapısı tüm faşist partiler gibi siyasal ve idari sürekli bir bürokratik yapıdan daha çok askeri bir nitelik sunuyordu. Uzmanlaşmış bölümleri ile sağlam bir merkezi ve yerel örgütlenmeye sahipti.

İktidarı alır almaz Nazi sorumluları önemli idari görevleri üzerlerine almışlar ve idare üzerindeki etkilerini sürdürmüşlerdir. Binlerce memur görevden alınmış ve yerlerine naziler atanmıştır. (Meslekten bir veteriner Berlin Üniversitesi rektörü olmuştu). Memur olan naziler parti üyeliği sıfatlarından vazgeçiyorlardı.

Geleneksel bürokrasi hemen bertaraf edilmemişti. Çünkü Nazi Partisi iktidarı elde etmek için ona dayanacaktı. Yalnızca bürokrasi derinlemesine arındırıldı, saf ırktan olmayan devlet memurları kıyasıyla işten kovuldular. Diğer yandan alt ve orta memurlar sistemli bir doktrin etkilemesine tabi tutuldular.

Yavaş yavaş parti bürokrasisi Devlet Bürokrasisine sıacak devlet kadroları Nazi Partisi ve gençlik örgütlerinden seçilecektir.

Hitler Almanyasında Parti'nin idareyi emmesi tam gerçekleşme aşamasına gelemeden rejim sona ermiştir.

#### *b) Sosyalist Devlette İdare ve Parti*

Devrim ertesinde Rusya bütün devrimlerin ikilemi karşısında kalmıştı. Ya nitelikli ve fakat az sadık mevcut idari kadroları kullanmak ya da iyi yetişmemiş fakat sadık yeni idareci kadrolara başvurmak.

Lenin, politikaları insanların yürüttüğünü söylüyordu. Yani kişilerin seçiminin belli bir politika yürütülmesindeki önemini belirtiyordu. Komünist Partisinin 23. Kongresinde alınan bir karar ise "Yönetici görevlere, komünist ideolojiye sadık, işlerini bilen ve halka sıkı sıkıya bağlı işçilerin getirilmesini öngörüyordu.

Sanayileşme komünist partisini teknikçi ve örgütleyici bir zihniyet benimsemeye sevketmiş ve parti saflarında uzman ve teknisyenlere yer vermiştir.

Bu nedenle, Parti Sovyet rejiminin kadro yetiştiren okulu-  
dur. Yöneticilerin çoğunluğu aynı zamanda parti ve devlet  
örgütüne mensuptur. Kişilerin parti ve idaredeki durumları  
bir etkileşim içindedir. Yani parti içinde yükselme idaredeki  
durumu, idaredeki yükselme ise partideki pozisyonu etkiler.

“İdare”, Parti merkez komitesi sekreteryasına bağlı par-  
ti mekanizması tarafından harekete geçirilir ve denetlenir.

Her düzeyde parti ve idare otoriteleri ortak toplantılar  
yaparlar. Bu toplantılarda alınan kararlar idari organlar ta-  
rafından uygulanır. En yüksek düzeyde olan Parti Merkez  
Komitesi bir yandan idarenin diğer yandan Partinin temsil-  
cilerinden oluşur. Üstelik komünist memurlar, özellikle anah-  
tar noktalarda olanlar, faaliyetlerinden dolayı parti bölge  
komitelerinin karşısında hesap vermek zorundadırlar.

Tek partinin varlığı, kamu görevlilerinin işe alınma usul-  
leri üzerinde belirli bir etki yapar. Partiye üye olmak İdare  
de alt görevler işgal etmek için zorunlu değilse de yönetici  
görevler için bu ilişki faydah, hatta kaçınılmazdır. Bu halde,  
rejimin ve idaresinin karakteri partiye giriş şartlarına bağlı  
olacaktır. Eğer giriş şartları yeterince açıksa teknik bakım-  
dan nitelikli memurların kariyer yapması mümkün olacaktır.  
Eğer aksi sözkonusu ise idarenin yüksek kademeleri teknik  
ehliyetleri ne olursa olsun partiye sadık olanlara özgü kala-  
caktır.

Gerçekte giderek tek parti ve idare arasındaki ilişkiler  
idare lehinde gelişmekte ve partinin idare tarafından emil-  
mesi olgusu kendini göstermektedir. Birbirine paralel iki hi-  
yerarşinin varlığı, seçkin kimselerin dağılımına sebep olmak-  
tadır. Değerli elemanlar daha çok idareyi tercih ettiğinden  
partiye de geriye kalanlar düşmektedirler.

## 2. Çok Partili Sistemler :

### a) Memurların Tarafsızlığı :

Çok partili liberal demokrasili bir siyasal rejimde iktidar el değiştirir. Ve her genel seçimlerde iktidar sorunu tekrar ortaya çıkar. Ya iktidardaki parti onu muhafaza eder, ya da muhalefet partisi iktidar olur. Bu yüzden, kamu görevlilerinin siyasal tarafsızlığı ancak çok partili demokrasilerde sözkonusudur.

Gerçekte siyasal rejimlerin çoğunluğu bu iki kutup arasında bulunur. ABD'de bile idare tamamen siyasallaşmış olmaktan uzaktır. Diğer ülkeler de idare tam olarak nötr değildir. Yüksek memurluklar siyasal çoğunluğun etkisinde olan bir alandır. Gerek hükümet sel eylemi kolaylaştırmak, gerek kendine iyi hizmet etmiş olanları ödüllemek isteyen ve iktidarı ele geçirmiş bir siyasal partiye, idareye adamlarını yerleştirme yolunda engel olmak çok zordur.

Ondukuzuncu yüzyılda, Amerika'da idarenin ve memurların nötr olması kabul edilmiyordu. Böylece bir yasama süresi boyunca bir tür geçici kamu görevliliği ortaya çıkıyordu. Bir ekip her seçimde yerini diğer siyasal renkten bir ekibe bırakıyordu. "Spoil" sistemi denen bu rejimden ABD yavaş yavaş uzaklaştı.

Bugün, "spoil" sisteminin izlerini taşıyan ABD kamu yönetiminde "liyakat" sistemi ile birlikte uygulanır. En önemli görevler spoil sistemine tabidir. Yüksek görevler dışında kalan federal memurluklarda liyakat sistemi uygulanır. Bu görevler seçim baskısından az etkilenmez. Federe Devlet ve Yerel düzeyde spoil sistem daha geçerlidir.

İdare'nin basit işlerde indirgendiği çağlarda, memurların bu şekilde değişmesi büyük bir aksaklık yaratmayabiliyordu. Fakat "İdare" devamlılık isteyen bir eylem, yetenekler gerektiren zor bir iş haline geldiği çağdaş devlette bu tür değişmeler zorluklar yaratır.

Bu sistemin uygulandığı ülkelerde, yürütmenin rengini değiştirecek seçimlerin olduğu zaman, idare fiilen bir süre işle-

mez hale gelmektedir. Çünkü kamu görevlileri yarınlarının ne olacağından emin değildirler.

Avrupa'da kamu görevlilerinin tarafsızlığı hemen hemen sağlanmıştır. Şüphesiz siyasal tarafsızlığın en ileri düzeyde sağlandığı ülke İngiltere'dir. İktidarın sıralı bir şekilde -muhafazakâr ve işçiler arasında- değişmesi idare mekanizmasında fiilen fazla bir etki göstermez. Bu özellikle devamlı sekreter" hiyerarşinin zirvesinde bir memurdur ve hiçbirine siyasal olarak angaje olmadan bütün hükümetlere hizmet eder.

Fransa'da gelenek kısmen bu duruma yakındır. Hükümet krizleri olduğu zamanlarda idare bir bütün olarak ayakta kalır, hayat durmaz ve hizmetler aksamaz. Hele 1958 öncesi hükümet krizleri düşünülürse bunun önemi daha iyi anlaşılır.

#### *b) Memurların Siyasal Faaliyeti*

Gerçekte kamu görevlilerinin tarafsızlığı bir takım güçlükler ortaya çıkarır. Önce, kamu görevlisinin tarafsızlığı ile, ona tanınacak düşünce özgürlüğünün sınırını saptamak kolay değildir. Kamu görevlisi mesleki faaliyetinde nötr olmalıdır, fakat siyasal görüşlere sahip olmak onun da hakkıdır. Çünkü memur olmakla birlikte gene de bir yurttaş ve seçmendir. İzlemek zorunda olduğu tarafsızlıkla çelişmeyen sınırlar içinde düşüncesini ifade edebilmelidir. Bu sınırın çizilmesi ise çok hassas bir iştir.

Memurların tarafsızlığı konusunda hizmetin görülmesindeki durum ile hizmet dışı faaliyetleri arasında bir ayırım yapılır. Hizmetin görülmesinde memur sert biçimde tarafsız kalmalıdır. Bir siyasal partide çalışmak, gösteriler ve toplantılarda düşüncelerini ifade etmek gibi hizmet dışı hallerde de görevin niteliği ve yüksekliğine göre değişen kısıtlamalar vardır. Bir otorite görevlisi bir hakim ile bir profesör ya da mühendis arasında bir ayırım yapılarak birincilerden daha nötr bir tutum beklenir.

Memurun görev başındaki hükümete sade bir itaat ve bağlıktan, milli görev anlayışından daha ileri bir biçimde

eylem ve düşünce olarak kurulu siyasal rejime gerçek ve tam bir katılmasını isteyen ülkeler vardır. Örneğin, ABD ve Federal Almanya'da bu anlayış üstün gelir. Bu anlayışlardır ki bu iki ülkede siyasal rejimi köklü değiştirme iradesini içeren düşünceleri olan komünistler idareye kabul edilmezler. Bu hususta memurluğun genel koşullarını düzenleyen metinlere onun prensiplerini koymakla yetinilmemekte göreve her girişte biçimsel ve kişisel bir uyarma yapılarak her yeni ajandan bir bağlılık yemini istemeye gidilmektedir. ABD ve pek çok uluslararası kuruluşlarda durum böyledir. ABD de belirli zamanlarda bu yolda daha ileri gidilerek Mac Carthy başkanlığındaki komisyonun denetimi altında her idarede soruşturma komisyonları kurulmuştur. (Loyalty boards, daha sonraki adı Security Boards).

Fransa'da memurların siyasal seçimlere girebilmesi serbesttir. Bütün memurlar özellikle yüksek memurlar her türlü seçimlere istifa ederek serbestçe girebilirler. Seçildikleri takdirde izinli sayılmak, seçilmediklerinde görevlerine dönmek hakkına sahiptirler. Bu yüzden, kamu görevlerinden siyasal görevlere geçme akımı hızlıdır. Gene eskiden memur olup, bir süre siyaset adamlığı yapmış kişilerin idaredeki kariyerlerine dönme geleneği gelişmiştir. Fakat seçim konusuna özgü serbesti yanında Fransız kamu görevliliği rejimi memurlardan beklediği tarafsızlık konusunda serttir.

#### B. ÇOK PARTİLİ SİSTEMLERDE YÜKSEK MEMURLAR SORUNU

Himaye yoluyla atamanın yaygın ve geniş bir sistem olarak uygulandığı çağlar çok gerilerde kalmıştır. Batı demokrasülerinde kamuoyu, yargı ve idari denetim mekanizmaları sayesinde himaye yolu atamalar ağırlığını kaybetmiştir. Ancak günümüzde himaye (patronage) yolu ile atamalar daha çok parti politikası düşüncesiyle yapılan siyasal atamalardır.

Siyasal atama, belirli bir mevki için daha ehliyetli, nitelikli olduğu objektif gözlemciler tarafından kabul edilen bir

adaya, parti yararları açısından başka bir kişinin uygun bulunması ve tercih edilmesidir.

Sokaktaki adam için ise, kendi tuttuğu adayın atanması isabetli atamadır. Ama kendi tutmadığı karşı cephenin adayının atanması politik atamadır.

İki kategori siyasi atama sözkonusu olabilir. Bir kişinin ehil olmadığı ya da başka adaya oranla daha az ehil olduğu bir göreve sırf siyasal iktidara yakınlığı sayesinde getirilmesi, diğeri ise, genel müdürlük, valilik gibi yüksek memuriyetlere, (itimat mevkilerine) atama yapılırken liyakat yanında siyasal eğitimin de dikkate alınmasıdır.

Bugün, bütün gelişmiş ülkeler, prensip olarak, bir bakanın siyasi görüşleri kendisine uyan yüksek yöneticiler tarafından desteklenmeyi istemek hakkına sahip olduğunu varsayar. Böylece onun politika ve programının etkin biçimde uygulanması sağlanır.

Görüşleri kendisiyle çatışan yönetici, sırf güvencelerine dayanarak görevinde kalabildiği takdirde yeni siyasal iktidar onu kendi politikasına uymaya nasıl zorlayabilecektir. Sonuçta köklü bir politika değişikliği sağlanamayacağından siyasal iktidarın değişmesi anlamsız olacaktır. Siyasal iktidarlar memurlar üzerinde hiçbir değişiklik yapma imkanına sahip değillerse bu tarafsız idare adına varılan bir durumda siyasal iktidarların değişmesine rağmen bürokrasinin müsaade etmediği hiçbir iş yapılmayacak demektir. Bu da siyasal süreç ve siyasal iktidarların gücü hakkında şüpheler yaratır.

İktidardaki siyasal ekip ile yüksek kamu görevlileri arasında zorunlu bir görüş yakınlığı aranır. Eğer yüksek memurların çoğunluğu siyasal iktidara karşıtsa kamu işlerinin iyi yürümeyeceği muhakkaktır.

Bunun için, siyasal iktidarlara çevresini alacak yüksek memurların ya onunla siyasal bakımdan uyumlu ya da garanti edilmiş bir tarafsızlık içinde bulunması sağlanmalıdır. Bu bir kaç biçimde olur. İngiliz usulünde, oyunu memurlar



oynar ve yeni ekibin hizmetine yumuşak başlılıkla girerler. Fransız çözümü ise başka türlüdür. İktidardaki ekilpe siyasal görüş birliğinde olmayan yüksek memur işgal ettiği sorumluluk görevini terkederek ve politika hazırlanmasıyla ilgili olmayan bir diğer göreve geçer. Bu değişimle mâli bir kayıba uğramaz. Böylece görev başındaki hükümetin politikasına aktif olarak katılması sözkonusu olmaz.

İhtirashlı ve yükselmek isteyen memurlar daha çok diğer memurlardan daha belirgin bir siyasal inanç ve görüşe sahip olan memurlar arasından çıkar. Yükselme isteği olan memurlar gerek siyasal görüşü ve gerekse diğer yollarla atamaya yetkili güçlerle ilişki kurar. Bütün ülkelerde yüksek memurluklar elde etmenin en iyi ve çabuk yolu budur. Siyasal iktidarlar hükümet politikalarının hazırlanması ve yürütülmesini, gerek düşünce ve gerekse yetenek olarak uygun gördüğü ve bu istekli, ihtirashlı memurlara vermekte, yani onları yüksek görevlere getirmektedir.

Politik kararları, idari kararlardan ayıran, devletin sevk ve idaresiyle ilgili, geniş kapsamlı prensip kararları olmalarıdır. Yüksek yöneticiler bu seviyedeki kararların alınmasına katılmakla bu anlamda siyasal bir nitelik kazanırlar.

Gerçekten yönetim piramidinin üst ucuna doğru yönetici görevlerin siyasal yanı ve yükü çoğalır. Siyasal kaynağı yaklaştıkça siyasal bağımlılık da artar. Yüksek yönetici görevler hükümet politikasının belirlenmesi, hazırlanması ve yürütülmesiyle yakından ilgilidir, siyasal iktidarın amaçları yönünde prensip kararları alır ve diğer memurlara icra ettirirler. Bunlar hükümetin programını uygulama alanına koyan kilit idari mevkilerdir. Bu tür görevler memuru bir siyasal iktidar değişikliği halinde farklı bir görüş, yani yeni siyasal iktidarın görüş ve politikasını savunamaz durumda bırakır. Çünkü kendisi bir önceki hükümetin politika ve programının yapıcısı ve sembolüdür.

### **Siyasi Atamalar İçin İleri Sürülen Gerekçeler**

— Parti üyelerini ya da sempatizanlarını ödüllendirmek,

- Siyasi atama yoluyla bir göreve gelen kimsenin şükran borcu duygusuyla işgal ettiği mevkiin olanaklarını parti için seferber edeceği düşüncesi,
- Parti içi mücadelede bazı kimseleri çekici görev teklifleriyle uzaklaştırılması,
- Partiye yapılan hizmetin ödüllendirilmesi geleneği idari görevler bekleyen kişileri partiye hizmet etme yolunda teşvik etme amacı,
- İktidardaki partinin amaçlarının tam gerçekleştirecek şekilde işleyen etkin bir idare sağlanması,
- Partinin adamlarının yer almasıyla idarenin daha çok duyarlılık kazanması.

Ancak siyasi atamaları hükümet politikasını doğrudan doğruya ilgilendiren mevküer dışında çok geniş tutmak idareyi daha etkin hale getirirse bile kabul edilemez. Gene geniş tutulan siyasal atamalarla idarede istikrar kalmaz ve kargaşalık çıkar. Aynı şeküdesiyasi atamalar kariyer düşüncesini yıkar. Yüksek görevlere çıkma yolu kapanan yetenekli kimseler kamu hizmetine girmez.

Memurların siyasal atamalar karşısındaki durumuyla ilgili olarak iki türlü güvence ayırdedilebilir.

- Belirli bir mevkide belirli bir derece ile hizmet görme hakkı.
- Belirli bir derecede memur kalma hakkı.

Dünya ülkelerinde birinci tip hak genellikle yargıç ve üniversite hocalarına tanınmaktadır. Ama bir mevkide kalma hakkının diğer hizmetlere de uygulanması çok zordur. İsveç bir sıra böyle bir hakkı bütün memuriyetler için tanımıştı. Anayasa da yer alan bu hak uygulama güçlükleri karşısında anayasa değiştirilerek kaldırıldı.

Belli bir derece memur kalma hakkı ve güvencesi ise bütün memurluk sistemlerinin kabul ettiği bir durumdur. Bazı ülkelerde siyasal nedenlerle memurların belirli bir dereceyle memur kalma hakkını kaldıran, davranış ve düşünceleriyle rejimi tehdit eden memurun hizmetten çıkarılmasını öngören

hükümler vardır, İspanya ve Portekiz de durum böyledir. Bu durumlarda memur bir disiplin suçu işlemediği halde sırf bu niteliğinden dolayı görevine son verilebilir. Fransa'da siyasi ırki ve dini nedenlerle memurların görevlerine son verilemeyeceği anayasaca hüküm altına alınmıştır. İngiltere'de güvenlik kuralları bu durumu hafifletmektedir.

Memurların güvence kazanması işe alınma ve terfilerde kayırcılığı ve iltiması önleyen objektif ölçülerin uygulamalarına paralel olmuştur. Belirlenen objektif kuralların gereğini yerine getirerek işe giren ve terfi eden memur bunun karşılığında işten atılmama gibi güvenceler kazanmaktadır. Ancak günümüzde işe almada ve terfide sınav gibi objektif ölçüler daha çok küçük ve orta dereceli memurlara uygulanmaktadır. Yüksek memurların atanmasında ise kayırcılık değil ama siyasal iktidarın takdirinin (objektif olmayan bir seçme) rol oynadığı muhakkaktır. Hele ülkede ayrı bir yöneticiler sınıfı yoksa. Bu yüzden objektif kurallara göre atanan ve terfi eden memurlara kıyasla siyasal iktidarın takdirine bağlı olarak göreve gelen yüksek memurlar daha az güvenceye sahip olmaktadır.

Ülkelerin çoğunluğunda kamu hizmetlerinin stratejik karar mevkileri güvence hükümleri dışında tutulmuştur. Bu mevkileri işgal edenlerin hükümet politikasına duyarlılığının ancak hükümetin bu görevlileri değiştirmekte serbest olmasının doğru olduğu kabul edilir. Bu düşünceyle bazı ülkede hükümetin atamada takdir hakkı olan görevler listesi düzenlenmiştir. (İsveç ve Fransa). Bu usule karşı, görevine kolaylıkla son verilebilecek bu tip mevkileri nitelikli kişilerin kabul etmeyeceği ve bu yüzden de bu tür önemli görevlere ancak maceracı kimselerin istekli olabileceği ileri sürülür. Yüksek görevlerde bulunan kimselerin bu görevde ancak hükümetin istediği sürece kalacakları Avrupa ülkelerince kabul edilen eğilimdir. Ama görevli belirli bir derecede memur kalma hakkını kaybetmez.

Burada kamu görevlilerinin büyük bir bölümünde var olan politika ve politikacı nefretine girmeyeceğiz.

Ama yüksek memurlar kendi yaptıkları işin politikacıların yaptığı işten daha önemli ve yüksek olduğuna inanmış gibidirler. Sonuç olarak da politikacıların yıkıcı, kendilerinin ise toplumun koruyucusu olduğu görüşündedirler. Böylece yüksek memurlar olarak kendi mevcudiyetlerinin devletin sürekliliğini sağladığına inanırlar. Yüksek düzeyde politik kararların alınmasına katılan kamu görevlileri şüphesiz ki politika yapmış olmaktadır. Ama onlar için bu, politika yapmak değil, devletin sürekliliğinin gereğini yapmaktır.

Tek partili ülkeler bir tarafa bırakılırsa, bir siyasi partiyle yakınlaşma memurun o dönemde şansını artırır. Ama bir değişiklik halinde bu kendisi için bir handikaptır. İdare içinde ise, siyasi rengini belli eden yüksek memur hoş karşılanmaz.

Siyasi atamalar iki partili sistemlerde daha kolay savunulabilir. Ama, çok partili ve koalisyona varılan sistemlerde durum daha nazikleşir. Çünkü birkaç partinin bir araya gelmesiyle kurulan bir koalisyon hükümetinin siyasi atamaları nasıl olacaktır. Almanya'da Weimer Cumhuriyeti döneminde atamalar koalisyon partilerinin güçlerine göre yapılırdı. Büyük partilerin koalisyonunun varolduğu İsviçre'de Federal Hükümet idaresi bu partiler arasında paylaşılır. (İsviçre'de koalisyona katılmayı partilerin rengi değil güçleri belirlemektedir). Ancak memuriyetlerin siyasi partiler arasında bu tür paylaşılmasının sakıncaları, İsviçre'de referandum yolunun varlığıyla kısmen hafiflemekte ve frenlenmektedir. 1945-1966 yılları arasında Avusturya'da eşit güçte iki parti -Halk Partisi ve Sosyalist Parti- arasında koalisyon sürmüştür. Bu dönemde "PROPORZ" sistemi uygulanmış ve açık bulunan mevkiler, partiler arasında güçlerine göre dağıtılmıştır. Bu sistemde amaç koalisyon partilerinden birinin idarede diğerinden güçlü duruma geçmesini önlemektir. Ama sistem bu dengeyi idarenin her kademesinde sağlayamamıştır. Bakan bir partiden ise, müsteşar diğer partiden oluyordu. Bu sistemde Viyana'da orta okul öğretmenleri kadrosu % 50 oranında iki parti arasında dağıtılmıştı.

İki ya da daha fazla partinin koalisyonla iktidarda bulunduğu bir ülkede siyasi atamalar ya da siyasi kayırcı-

lık uygulanırsa memuriyetler partiler arasında paylaşılacaktır. Bu durumda siyasi atamalar için ileri sürülen delil hükümetin emrine homojen ve duyarlı bir idare vermek gerekçesiz kalır.

Siyasi patronajın çok partili bir sistemde uygulanması sonucunu beliren diğer sakınca ise idare içinde rakip gruplar yaratma olasılığıdır. Eğer bir memurun kaderi belli bir siyasi partiye bağlı olursa bu memur görevinin gereklerini değil partisini kollayacaktır. Gene her parti idare içinde kendi kadrosunu yaratmağa çalışır, bu da idarenin etkinliğini ortadan kaldırır.

### Ş O N U Ç

Alt ve orta kademe memurların atanmasında siyasi etkiyi azaltmak için objektif yarışma sınavları tüm ülkelerde başvurulan yoldur. Ancak bu yolun siyasi etkiye açık atamaları sınırlaması için daha yüksek görevlere terfi etmede de uygulanması gerekir.

Her memurun siyasi inanç ve görüşleri vardır. Ancak alt kademelerde bunun memurun yaptığı işin üzerinde önemli bir etkisi yoktur. Bu yüzden hükümet programının uygulanmasını kolaylaştırmak, etkinleştirmek önemli bir nitelik sunmaz. Bu aşama memurlarda, özellikle, bir amaçla daha çok memuru değiştirerek elde edilecek biraz daha fazla etkinlik ile bu durumun yönetime getireceği kargaşak ve sakıncalar hesap edilirse yüksek kademe memurlar dışındaki kamu görevlilerinin siyasi etkiden uzak tutulması ve tarafsızlaştırılması doğru olur.

Siyasi atamaya açık olan stratejik mevkilerin tanımlanması ise bu konudaki gereksiz yargısal tartışmaları azaltabilir. Siyasal iktidarın serbestçe atama yapacağı ve göreve son vereceği siyasi mevkilerin belirlenmesi kendisine bir rahatlık sağlarken onun siyasi baskısını diğer görevlere yöneltmesini önleyebilir.

T.R.T. gibi özelliği olan kurumlarda ise başvurulabilecek yol ise politik nitelik taşımayan örgüt ve kurulların atama işlemine katılmasını sağlamak tarafsızlaştırma yolun da etkili olabilir. Atamaya yetkili makamın bu tür bir kurul tarafından önerilmiş birkaç isimden birini seçme zorunda olması gibi.

Ama bütün tedbirlerin ötesinde güçlü ve duyarlı bir kamuoyu politik atamalara karşı en etkin bir engeldir.

Bu olmadığı sürece hükümetler politik değişiklik ve atamaları rastgele, mevkiin stratejisini kendisi takdir ederek yapacaktır. Diğer yandan yargı yolu da hükümetlerin bu tür atamalarının tümünü iptal edecek ve erteleme kararı verecektir. Bunu yaparken karşısına gelen atama konusunun hükümetin politikasının etkin biçimde uygulanmasını ilgilendiren stratejik bir görev olup olmadığını dikkate almayacak, memur güvencelerini bu mevkilere de yaygınlaştıracaktır.

Tüm yönetsel ve siyasal mekanizma ve düzenlemeler gibi bu konudaki kurumlaşma ve düzenlemelerin de söz konusu ülkenin koşulları içinde ele alınması en doğru yoldur.

Yönetimde süreklilik, hukuksalhk gibi ölçütlerle hareket ederek yönetimin etkinliğini ve duyarlılığını azaltacak sonuçlara varılabilir. Yönetimde yalnız etkinliği temel almak istenirse bu defa hukuksallıktan uzaklaşılabilir.

Yüksek kademe yönetici sınıfı kurulması ve bunun belirli kaynaklardan beslenmesi ise bir kastlaşma yaratma ve ülkenin toplumsal ve siyasal gelişmelerine açık ve duyarlı olmayan bir kadro oluşturma tehlikesi sunar. Herhalde, hangi tür düzenlemeler olursa olsun siyasal dinamiğin varlığı sen-tezlerden etkilenmesi kaçınılmazdır.

**KAYNAKLAR**

- Louis BLANC. La fonction publique, P.U.F., 1970.
- René BOURDONCLE, Fonction publique et liberté d'opinion L.G.D.J., 1957.
- Brian CHAPMAN, İdare mesleği, Çev.: Cahit Tutum, TODAİE Yayını 1970.
- R. CATHERINE, Introduction à une philosophie de l'administration. Armond Colin, Paris 1969.
- A. DARBEL, Les agents du système administratif. Mouton 1969.
- Charles DEBBASCH. Science Administrative, Dalloz 1972.
- Lütfi DURAN, Yüksek memurların yargı yoluyla korunması, Abadan'a Armağan, içinde, Siyasal Bilgiler Fakültesi 1969.
- M. DUVERGER, Institutions politique et droit constitutionnel P.U.F., 1973.
- S.N. EISENSTAD, Gelişmekte olan ülkelerde beliren bürokrasi sorunları, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 3, 1965 .
- F. GAZIER, La fonction publique dans le monde. Editions Cujas 1972.
- J.S. GEOURS, Le pouvoir fonctionnaire et le service de l'Etat, Esprit, Ocak 1970.
- B. GOURNAY, Un groupe Dirigeant de la société française, les grands fonctionnaires, R.F.S.P., Cilt XIV, Nisan 1964.  
Introduction à la science administrative Armand Colin, Paris 1966.
- M.P. GELARD, Sovyetler Birliğinde Devlet Memurluğu, Çev.: Mustafa Tosun, Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1969.
- J.H. GILBERT, Le fonctionnaire et la politique. Memur ve Siyaset. Çev.: Visalettin Pekiner, Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1968.
- B. HEADY, Bir elit olarak İngiltere ve Almanya'da devlet memurluğu, Amme İdaresi Dergisi, Aralık 1972.

