

YÖNETİMİN SİYASALLAŞMASI VE PARTİZANLIK

Dr. Cahit TUTUM

I — GİRİŞ

Kamu kesiminde yüksek düzeydeki görevlere yapılan atamalarda, parti çıkarlarının gözetildiği ve bu eğilimin giderek alt derecedeki görevleri de içine alacak bir biçimde genişlediği ve koalisyonu oluşturan kanatların kamu yönetimini bir tür «bölüşme havası içine girdikleri yolunda basında ve bürokratik çevrelerde sık sık belirtilen görüş ve yakınmalar, yönetim-siyaset ilişkileri sorununu yeniden tartışma gündemine getirdi.

Bu konuda dikkati çeken ilk nokta, partizanlığa ilişkin suçlamaların karşılıklı olması, başka bir deyişle suçlayan ve suçlananın «iktidar» bulunup bulunmama olgusuna bağlı olarak değişmesi ve böylece suçlayan ve suçlananın duruma göre aynı kimseler olabilmesidir. Gerçekten iki büyük siyasal partinin, muhalefet dönemlerinde birbirlerini benzer savlarla suçlamış olmaları sorunun gereği gibi tanımlanamadığının bir belirtisi olarak değerlendirilebilir. Bu yazıda, sorunun tanımlanmasına ve ülkemizdeki uygulamaların yorumlanmasına çalışılacaktır. Bu nedenle önce yönetimin siyasallaşması olgusu üzerinde durulacak daha sonra ülkemizdeki uygulamalar gözden geçirilecektir.

Yönetimin siyasallaşması olgusu yönetim-siyaset ilişkileri sorununun bir parçası olarak incelenebilir. Yönetim-siyaset ilişkileri ise, daha geniş çerçevede devlet kuramı, toplumda bürokrasinin konumu ve işlevi gibi sorunlara bağlı olarak ele alınabilir. Bu yazıda devlet ve bürokrasi kuramları üzerinde durulmayacak, sadece yönetimin siyasallaşması ve onun ileri bir biçimi olan partizanlık olgusunun somut belirtileri ele alınarak bazı açıklamalar ve yorumlara yer verilecektir.

Önce sorunun hangi tür rejimlerde tartışma konusu yapıldığını belirtmekte yarar var. Kabaca yapılacak bir gözlem, yönetimin siyasallaşmasına ilişkin tartışmaların genellikle çok partili siyasal rejimlerde göze çarptığını gösterecektir. Bu bir rastlantı değildir. Niteliği ne olursa olsun tek partili siyasal rejimlerin belirgin özelliği yönetim-siyasal güç özdeşleşmesinin tam ve kesin olmasıdır. Yönetim cihazı, bu tür rejimlerde egemen olan tek partinin programını uygulamak için vardır.¹

¹ Cahit Tutum, *Personel Yönetimi* (Ankara: TODAİE, 1976) s. 20.

Nasyonal Sosyalist, Faşist ya da Komünist rejimlerde yönetimin yansızlığı, siyasetten arıtılması tartışma konusu olmaz. Çünkü bu yerlerde, yönetim - siyasal güç bütünleşmesi dolaysız ve kesindir. Buna karşılık çok partili siyasal rejimlerde değişik bir devlet anlayışı egemendir. Bu tür rejimlerde, yönetimin siyasal iktidar karşısında görece bir otonomisi olduğu varsayılır. Başka bir deyişle, yönetimin siyasal iktidara bağımlılığı dolaylıdır. Bu anlayışın arkasında yatan düşünce ise kısaca şöyle özetlenebilir :

«Çoğunluk yönetimi, halkın istemlerine ağırlık verilmesi ve iktidarın barışçı yollarla el değiştirmesi anlamına gelir. Günün iktidarına, yönetimde geniş ölçüde partizan atamalar yapma olanağı tanınacak olursa, siyasal gücün el değiştirmesi ilkesi tehlikeye sokulmuş olur. İktidarın, yönetim aygıtını kendisinden daha sonra gelecek bir başka iktidar için kullanışsız hale getirecek derecede kendi siyasal amaçlarına alet etmeğe ve böylece **liyakat** bürokrasisi yerine patronaj bürokrasisini getirmeğe hakkı yoktur. En yalın bir hakkaniyet ilkesi ve kamu kararı düşüncesi, her iktidara, amaçlarını gerçekleştirecek araçların tam ve eksiksiz bir biçimde teslim edilmesini şart koşar. Çoğunluk kuralının geçerli olduğu bir rejimde niteliği ne olursa olsun seçimle işbaşına gelen iktidarların eşit derecede başarı şansına sahip olmaları bir zorunluluktur...».²

Yukarıda belirtilen gerekçeler, yerleşik ve nesnel işleyen bir bürokrasinin varlığını gerektirmekte ve bu niteliklere sahip bir bürokrasinin varolabilmesi için ona görece bağımsız bir statü verilmesini zorunlu kılmaktadır.

Öte yandan yönetimin görece bağımsız bir statüye sahip olması gerektiği savı, yönetimle siyasetin birbirinden ayırtılabileceği varsayımına dayanmaktadır. Kamu yönetiminin ayrı bir disiplin dalı olarak incelenmesini savunan ilk yönetim bilimcileri, yönetim sürecinin siyasal süreçten ayrı olduğu tezine dayanıyorlardı.³ Bu görüşün A.B.D.'de özellikle, yönetimin ileri derecede siyasileştiği ve sistemin bir «siyasal yağma» sistemine dönüştüğü bir dönemde ortaya atılması bir rastlantı değildir. Nitekim, reformcular yönetim - siyaset ayrılığı tezini, yönetimi siyasal iktidarların partizan baskılarından kurtarmak amacıyla baş vurdukları bir slogan olmuştur. Ayrıca hemen belirtilmelidir ki, bu tez, kamu yönetimi disiplin dalına bağımsızlık kazandırılması için zorunlu bir aşama niteliğini taşıyordu. Bu gün artık, klasik anlamda yönetimle siyaset arasında bir ayırım gözetilmesinden özellikle kaçınılmaktadır. Bununla birlikte bazı yönetim bilimcilerin «yönetimsel roller»le «siyasal roller»in birbirinden ayırtılmasına olarak verecek kuralar üzerinde durdukları görülmektedir. Bu yaklaşımın amacı, bu alanda evrensel ölçütler aramaktan çok pratik bazı yararlar ve zorunluluklara dikkati çekmektir. Başka bir deyişle yönetim bilimcilerinin bu yeni eğilimleri,

² Fritz Morstein Marx, *The Administrative State* (Chicago: University of Chicago Press, 1967) s. 74.

³ Bunlar arasında Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Leonard White, W. Willoughby, hatta bir ölçüde Max Weber sayılabilir. Bk. Güven, «İddare - Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi», *Amme İdaresi Dergisi* (Mart, 1976), s. 50 - 70.

politikacıların profesyonel ve teknik nitelikteki önerilere daha çok önem vermelerini sağlamak, siyasal kaderin dalgalanmalarını yönetimdeki «süreklilik»le dengelemek ve politikacıları, gereksiz ayrıntılarla uğraşmaktan koruma istekleriyle açıklanabilir.⁴

Yönetimin Siyasallaşma Derecesi

Yönetimin siyasallaşması, en genel anlamda yönetimin siyasal gücün etkisi altına girmesidir. Ancak bu tanım, yeter derecede açık değildir. Siyasal güç yönetimi türlü biçimlerde etkiler. Örneğin siyasal grupların yönetime karışmaları siyasal kişi ya da grupların yönetimi şu ya da bu doğrultuda karar aldırma zorlamaları, siyasal iktidarın, kendini destekleyen gruplara, yönetim aygıtı aracılığıyla türlü çıkarlar sağlaması gibi türlü biçimlerde olabilir. Daha somut anlamda, yönetimin siyasallaşması, parti politikasının yönetime egemen olması ve iktidardaki siyasal partinin kendi çıkarlarını, genel çıkarlar aleyhine ön plana çıkarmasıdır.⁵

Siyasallaşma derecesi bazı ölçütlere bakılarak saptanabilir. Bir yazar, bu ölçütleri ve bu ölçütlere göre ortaya çıkacak siyasallaşma derecelerini aşağıdaki biçimde özetlemektedir:⁶

«I. Kamu görevlilerinin siyasal faaliyetlerinin sınırlandırılma derecesi :

- a. Tüm siyasal faaliyetlerin yasaklanması,
- b. Sadece oy verme hakkının tanınması,
- c. Siyasal toplantılara katılma,
- d. Siyasal nitelikli örgütlere üye olma hakkının tanınması,
- e. Etkin siyasal örgütlere üye olabilme,
- f. Siyasal faaliyetlerin bütünüyle serbest bırakılması (hem memurluk, hem de siyasal bir mevki işgal etme gibi)

II. Kamu görevlilerinin kişisel yan tutma derecesi :

- a. Tam bir yansızlık
- b. Kişisel görüşlerini aşılama
- c. Siyasal liderlere, programlara ve politikalara bağlanma,
- d. Yetkilerin kullanılmasında ayırım gözetme,
- e. Partizan amaçlar için yetkisini aşma,
- f. Siyasal sindirme

III. Siyasal liderlerin liyakat sistemine ve meslek töresine karışma derecesi :

⁴ Michael J. Hill, *The Sociology of Public Administration* (London: Willmer Brothers Ltd., 1972) s. 200.

⁵ V. Merikoski, *The Politicization of Public Administration* (Helsinki: Academia Scientiarum, 1969). Kitabın tarafımızdan yapılan özeti için Bk. *Amma* İdaresi Dergisi, cilt 4, sayı 4, Aralık 1974, s. 168 - 181.

⁶ Gerald E. Caiden, *The Dynamics of Public Administration* (New York: Holt Rinehart and Winston, Inc., 1971) s. 106.

- a. Bürokratik düzenleme özgürlüğü (sisteme kendi kendisini düzenleme yetkisi tanıma),
- b. Görevini kötüye kullanan kamu görevlilerine farklı işlemlerde bulunma (iktidar yanlısı ise **cezasız bırakma**),
- c. Üst yönetim mevkilerine yükselmeye siyasal yakınlık ölçütünü uygulama,
- d. Siyasal amaçlı atamalar yapma (hizmete girişte, liyakat yerine siyasal nitelikler arama)
- e. Siyasal yağma sistemi (hizmette kalışın siyasal patronların kaderine bağlı olması),
- f. Kuşkulananları «muhaliflerin» ya da yansızların «bertaraf» edilmesi.

Siyasallaşma sorunu, genellikle iki açıdan ele alınmaktadır: Siyasal atamalar ve kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri.⁷ Bu iki ölçüt, aslında yukarıdaki tabloda belirtilen ölçütlere de uygun düşmektedir. Bu nedenle, siyasallaşma olgusu, siyasal atamalar ve kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri açısından değerlendirilecektir.

Siyasal Amaçlı Atamalar

Siyasal amaçlı atamalar konusunda en aşırı örnek, bir dönem A.B.D.'de geniş ölçüde uygulanma olanağı bulmuş olan «spoils» (siyasal yağma) sistemidir. Kısaca siyasal iktidarın değişmesiyle, kamu görevlilerinin toptan değiştirilmesi yöntemi olarak özetlenebilecek bu uygulama artık gerilerde kalmıştır. Bu gün için yine siyasal amaçlarla fakat sınırlı ölçüde yapılan atamalar söz konusudur. Bu tür atamalar, «genellikle siyasal atamalar», «patronaj» «favoritizm» gibi terimlerle belirtilir. Bir tanım vermek gerekirse, siyasal atamalar, parti düşüncesiyle yapılan atamalardır. Başka bir deyişle belirli bir mevki için daha ehliyetli ve daha uygun olduğu varsayılan bir kimse varken parti çıkarları açısından daha yararlı olacağı kabul edilen bir başka adayın üstün tutulmasıdır.

Yukarıda belirtilen anlamda siyasal atamaların iki türü üzerinde durulabilir. Bunlardan biri, hizmete girişte ehliyet ve liyakat yerine siyasal partiye yakınlık ölçütünün ön planda tutulmasıdır. Bu, bir tür siyasal kavırma yöntemidir. Öteki ise, belirli bazı mevkilere (özellikle yüksek memurluklara) yapılacak atamalarda «siyasal takdir» unsuruna ve «parti tercihi»ne yer verilmesidir. Asıl tartışma konusu olan atamalar bu tür atamalardır.

Siyasal kavırma niteliği taşıyan birinci tür atamalar, genellikle yadsınmakta ve eleştirilmektedir. Ancak ne var ki iktidara gelen partiler, zaman zaman bu yolu denemekte ve bu eylemlerini çoğu kez gizli ve ustalıkla bir biçimde yürütmektedirler. Bu tür atama işlemlerinin, partiye hizmet eden ya da yakınlık duyan kimseleri ödüllendirme dışında ussal bir dayanağı bu-

⁷ Merikoski, op. cit., s. 169.

lunmamaktadır. Oysa ikinci tür siyasal atamalar, belli gerekçelere dayandırılmakta ve savunulmaktadır.

Siyasal Amaçlı Atamalardan Yana Görüşler

Bu konuda açık ya da kapalı olarak ileri sürülen görüşleri aşağıdaki biçimde özetleyebiliriz :

(1) Siyasal partilerin hizmete yönelik yöntemleri ve gerçekleştirmeyi söz verdikleri çalışma programları farklıdır. Siyasal iktidarların kilit mevkilere bu program ve yöntemleri benimseyen kimseleri getirmeleri doğal haklarıdır. İktidarın başarı şansı, büyük ölçüde siyasal kadrolarla üst yönetim kadrolarının uyumlu bir bütün oluşturmaya bağlıdır. Bu tür bir uyumluluk, ancak siyasal iktidarın program ve çalışma yöntemlerini coşku ve içtenlikle benimsemiş kimselerin iş başına getirilmesi ile olanaklıdır. Bu nedenle bu tür atamalarda meslekî ve teknik ehliyet tek ölçüt olamaz. Bu gibi durumlarda «siyasal güven» unsuru daha ağır basar. Kaldı ki, siyasal iktidarların bu yetkilerini, ehliyetsiz kimselerin iş başına getirilmesi sonucunu doğuracak biçimde kullanacakları savı da dayanaksızdır. Çünkü bu tür bir davranış herşeyden önce iktidarın kendi başarısını azaltır.

(2) Siyasal atamaların başka yararları da vardır. Bu yol, partiye hizmet eden ya da sempati duyan kimseleri ödüllendirmek suretiyle genç, enerjik ve değerli kimseleri particiliğe özendirir ve dolaylı olarak siyasal yaşamın kalitesini yükseltir. Ayrıca bu yol, esas meslek ya da uğraşısını bırakmadan yarı zamanlı olarak siyasal nitelikteki görevleri yerine getirebilecek nitelikli kişilerin uzmanlık ve meslekî ehliyetlerinden yararlanma olanağı da verir. Son olarak, bu yöntemin yol açacağı dalgalanma ve kararsızlıklar, sağlanacak etkili ve duyarlı bir yönetimin varlığıyla dengelenir.

(3) Yukarıdaki gerekçeler dışında siyasal atamaların, genellikle açıkça belirtilmeyen başka nedenleri de vardır. Bunlar arasında, parti üyesi ya da sempatanlarını ödüllendirmek suretiyle yandaşlarını artırmak, bu yolla atanan kimselerin taşıyacakları «gönül borcu»ndan yararlanmak suretiyle atama yapılan mevkilerin olanaklarını parti lehine kullanmak; parti çevrelerinde «rahatsız edici» olduğu düşünülen partilileri, ödüllendirmek bahanesiyle etkin particilikten uzaklaştırmak; siyasal atamalar yolu ile «kişisel güç» kazanmak.

Siyasal Atamalara Karşı Olan Görüşler

Siyasal amaçlı atamalara karşı olan düşünceleri aşağıdaki biçimde özetleyebiliriz :

(1) Özellikle üst yönetim mevkilerine yapılacak siyasal atamalar, yönetimde dalgalanmalara ve kararsızlıklara yol açar. Bu dalgalanmaların alt kademelere kadar yayılması önlenemez. Bu ise yönetimin ehliyet ve liyakat ilkelere uzaklaşması sonucunu doğurur. Yönetici potansiyelinin sınırlı ol-

duğu bir ülkede, siyasal atamalar yönetim bunalımı doğurmaktan başka bir işe yaramaz.⁸

(2) Siyasal atamaların lehine ileri sürülen görüşler, özellikle koalisyon rejimlerinde geçerli değildir. Birden çok partilerin koalisyon yaptığı yerlerde, yönetimin bir tür paylaşılması söz konusudur. Bu ise, iktidarın emrinde hizmete hazır, duyarlı ve türdeş bir yönetsel sistemin kurulmasına engel olur ve yönetimin bütünlüğünü bozar.

(3) Siyasal atamaların bir başka sakıncası da bürokrasi içinde birbirine rakip kümeleri oluşturması olasılığıdır. Başka bir deyişle, bu yol, bürokrasi içinde ikinci planda kalan «muhaliflerin», «angaje» oldukları siyasal partilerle el altından ilişki kurmaları sonucunu doğurur. Böylece, çevredeki siyasal çatışmaların yönetime yansması kolaylaşır ve bürokrasi içinde gerginliklere yol açar. Sonuçta yönetim aygıtının işleyişi daha da yavaşlar ve hizmet akışı frenlenir.

Kamu Görevlilerinin Siyasal Faaliyetleri

Siyasal atamalarla ilgili yukarıdaki açıklamalardan sonra yönetimin siyasallaşmasının bir başka yönü olan kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri üzerinde de durmak gerekir. Kamu görevlilerinin siyasal faaliyetlerini seçme ve seçilme hakkı gibi doğal vatandaşlık hakları ve bunların dışında kalan siyasal faaliyetler olmak üzere iki kümede toplayabiliriz. Kamu görevlilerinin siyasal faaliyetlerinde temel düşünce, «vatandaşlık» statüsü ile «memurluk» statüsünün uzlaştırılması noktasında toplanır. Memur olan kişinin peşinen vatandaşlık haklarından vazgeçtiği biçiminde bir düşünce, hareket noktası olarak alınmaz. Bu açıdan bakılınca, kamu görevlilerinin oy verme hakları üzerinde her hangi bir kısıtlamanın mevcut olmadığı söylenebilir. Buna karşılık seçilebilme hakkı üzerinde derece derece kısıtlamalara raslanmaktadır. Seçime katılmak isteyen memur adayların seçimlerden önce istifa etme zorunluluğu, görev yaptıkları bölgeden aday olamamaları, seçilen kimse'nin memuriyetiyle ilişkisinin kesilmesi gibi kısıntılar örnek olarak gösterilebilir. Hemen belirtelim ki bu sınırlamalar, memurun mevkiine ve yerine getirdiği görevin niteliğine göre değişmektedir.

Asıl tartışmalar kamu görevlilerinin öteki siyasal faaliyetleri ile ilgili bulunmaktadır. Bu konuda çok değişik uygulamalara rastlanır. Partiye üye olma, seçim kampanyalarına katılma, siyasal amaçlı yardımlar toplama, siyasal toplantılarda konuşma, bir siyasal kişi ya da partinin yararını ya da zararını amaçlayan demec vermek, yazı yazma ya da davranışlarda bulunma, memurluk dolayısıyla elde ettiği bilgileri siyasal amaçlar için kullanma gibi eylem ve davranışlar üzerinde derece derece sınırlamalar getirilmiştir. Bu konuda ideal yaklaşım, ilkesel düzenlemelerle yetinmek ve ayrıntıların uygulama ile oluşmasına olanak vermektir. Yönetimin siyasallaşması yasal düzenlemelerden çok uygulamalarla ortaya çıktığı bir gerçektir.

⁸ Yönetimde kararlılık ve süreklilik ilkesine ağırlık verilen İngiltere'de, bir müsteşarın, müsteşarlık görevinde kalma süresinin ortalama 7 yıl olduğu ve müsteşarlık yaptığı kurumdaki hizmet süresinin ise ortalama 14 yıl olduğu belirtilmektedir. (Peter Self, *Administrative Theories and Politics* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1972), s. 166.

II — ÜLKEMİZDEKİ DURUM

Ülkemizdeki uygulamaları, siyasal atamalar ve kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri açısından gözden geçirilecektir.

Siyasal Amaçlı Atamalar

Yasal Durum

Siyasal amaçlı atamalar konusunda yasal ve uygulama durumunu birbirinden ayırt etmek gerekir. Yasal açıdan tutamak noktaları Anayasa ve Devlet Memurları Yasasıdır. Anayasaya göre, (md. 117) «devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir». Bu hükmün ülkemizde siyasal amaçlı atamalar yapılmasına elverişli olup olmadığı tartışılmaktadır. Bazıları bu hükmü, «Anayasanın en önemli ve temel dayanağını teşkil eden, idarenin tarafsızlığı ve kararlılığı ilkesi»nin bir ifadesi olduğunu «...örnek olarak gösterilen müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, valilik ve elçilik gibi kamu görevlerinden bir kısmı bugün istisnai memuriyetler arasında sayılmış olmasına rağmen, bunlar aslında Devletin genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin asli ve sürekli görevlerinden bulunduğu, Anayasanın mezkûr hükmü gereğince, bir kariyer teşkil eden teminatlı memurlar eliyle...» görülmesinin gerektiğini ve «...aksini mülahaza ve kabul etmek, Türk idaresini siyasileştirmeye ve hatta partileştirmeye götürür ki, böyle bir sonuç ve durum idarenin tarafsızlığı ve kararlılığı ilkesiyle asla bağdaşmaz...» demek suretiyle Anayasaya göre politik nitelikte yüksek kademe yöneticilik mevkilerinin ihdas edilemeyeceğini savunmaktadır.⁹ Buna karşılık bir Anayasa hukukumuz «... Türkiye'de bugünkü sistemi oldukça gerçekçi saymak gerekir. Hem temel ilke olarak kariyer görüşünün sürdürülmesi, hem de bazı makamlar için meslek dışı atamaların yapılmasına imkân verilmesi, beliren toplum güçlerinin büyük bir tıkanma ile karşılaşmadan ağırlıklarını kullanmalarını kolaylaştırmaktadır...» demek suretiyle siyasal amaçlı atamaların yadırganmaması gerektiğini ileri sürmektedir.¹⁰ Yazarın bu görüşü, Anayasanın belirtilen hükmünün bir açıklaması niteliğinde olmamakla birlikte «bazı makamlar için meslek dışı atamaların yapılmasına...» olanak verilmesini savunması siyasal amaçlı atamaları kabul ettiği biçiminde yorumlanabilir.

Öte yandan Anayasanın 105 inci maddesinde yer alan «her bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumlu olacağı yolundaki hüküm siyasal bir kişi olan bakanları yönetime organik olarak bağlamaktadır. Bununla birlikte bu bağın, bakana siyasal atamalar yapma hakkının verip vermediği tartışmalıdır. Mevzuatımızda

⁹ Prof. Dr. Lütfi Duran'ın bir ankete verdiği yanıt (Bk: «Türk İdaresinde Politik Niteilikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?» *Amme İdaresi Dergisi* (cilt 1, sayı 1, Haziran 1968 s. 74).

¹⁰ Prof. Dr. Mümtaz Soysal'ın yukarıdaki ankete verdiği yanıt (Bk: Aynı Dergi, Aynı Sayı, s. 82).

bazı yüksek devlet memurlukları ile ilgili olarak yer alan hükümler, siyasal amaçlı atamalar yapılmasına elverişli gözükmektedir. Örneğin İl İdaresi Yasasının 9 uncu maddesi, «vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisidir ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idarî ve siyasî yürütme vasıtasıdır» demek suretiyle bu görüşü destekler gözükmektedir. Bu noktada, «istisnai devlet memurlukları» müessesesi ile karşılaşılr.

İstisnai memurluklar belli siyasal ve yönetsel nedenlerle ana personel rejiminden ayrı tutulan ve özellik taşıyan memurluklardır. Kamu kesiminde bazı görevlerin siyasal ve yönetsel açıdan özel durumları vardır. Bu tür görevlere atanacak kimselerin seçiminde siyasal ve kişisel takdir unsuru ağır basar. Bunun nedeni, bu görevlilerin hükümet politikasının oluşturulmasında ve uygulanmasında doğrudan doğruya rol almalarıdır. Bu tür görevlilerin bulundukları mevkilere «duyarlı mevkiler» de denir. Valilik, elçilik, millî güvenlik hizmetleri buna bir örnektir. Bu kimselerin siyasal karar organının özel güvenini taşımaları zorunludur. Bu görevlere yapılacak atamalarda normal hizmete alma yöntemlerinin elverişli olmadığı genellikle kabul edilir. Bu nitelikleri taşımamakla birlikte diğer bazı görevler daha vardır ki bu görevleri yerine getirecek kimselerin de siyasal yöneticinin kişisel güvenini taşıması gerekir. Bakanlık özel kalem müdürlükleri buna örnek olarak gösterilebilir. Benzer düşüncelerle bu görevlere de serbestçe atama yapılması savunulur.

Ülkemizde istisnai devlet memurluğu ötedenberi kabul edilmiştir. Örneğin 1939 tarih ve 3656 sayılı yasanın 6 ncı maddesinde bu memurluklar «umumi müfettişlik, Riyaseti Cumhur Dairesi memurlukları, hususi kalem müdürlükleri, mütercimlikler, elçilikler, valilikler ve hukuk müşavirleri» olarak saptanmıştır. Bu gelenek, daha sonraki yasal düzenlemelere de geçmiş ve giderek kapsamı genişletilmiştir. Bugün istisnai memurluklar, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası ile düzenlenmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı Dairesi ile Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi Memurlukları, Başbakanlık ve Bakanlık Müşavirleri, Başbakanlık ve Bakanlık özel kalem müdürlükleri, Bakanlıklar basın ve halkla ilişkiler müşavirlikleri, valilik, büyük elçilik, elcilik ve daimi temsilcilikler, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıkları, Din İşleri Yüksek Kurulu üyelikleri, Millî İstihbarat Teşkilâtı memurlukları, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Müşavirlikleri ve Hukuk Müşavirliği, Genel Sekreter Sekreterliği istisnai memurluklardandır. Bunlara daha sonra TRT Genel Müdürü ile İktisadî Devlet Teşekkülleri Genel Müdür ve yardımcıları ve devlet sanatçıları da dahil edilmiştir. 657 sayılı yasanın ilk çıkışında istisnai memurlukların kapsamı bir hayli dar tutulmuştu. Gerçekten istisnai memurlukları düzenleyen 59 uncu maddenin gerekçesinde «istisnai memurluk kadrosunun çok dar tutulduğu ve zorlama ile normal bir meslek sınıfının ayrıcalıklı bir duruma getirilmemesi için özel bir dikkat gösterildiği ve istisnai memurluğun atamada sağladığı kolaylığa karşı garantisiz bir statü olduğu ve bu nedenle de teşvik edilmek istenmediği» açıkça belirtilmiştir. Ancak son düzenlemede istisnai memurlukların kapsamının gereksiz ölçüde genişletildiği görülmektedir.

Bugünkü düzenlemeye göre istisnai memurluklara atanan memurlara ge-

nel personel rejiminin atanma, sınavlar, öğrenim durumlarına göre giriş ve yükselenebilecek dereceler, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi hükümleri dışında diğer bütün hükümler uygulanır. Öte yandan bu tür görevlere yapılacak atamalarda tanınan serbestlik, atanacak kişilerde hiç bir nitelik aranmayacağı anlamına gelmez. Bu noktada iki açıdan bir sınırlama söz konusudur. Birincisi bu görevlere atanacak kimselerin devlet memuru olma niteliklerine sahip olmaları, ikincisi ise özel kanunlarda belirtilen diğer nitelikleri de taşımaları zorunluluğudur. Özel kanunlarda yazılı niteliklere örnek olarak şu kayıtlamalar gösterilebilir: İstisnai memurluktan sayılan Dışişleri Bakanlığı hukuk müşavirliği görevine atanabilmek için bir yabancı dili çok iyi bilmek ve özel yönetmeliğinde belirtilecek diğer nitelikleri taşımak; İktisadi Devlet Teşekkülleri genel müdürlük veya yardımcılığına atanabilmek için iktisadi ve mesleki alanda yüksek öğrenim yapmış olmak ve genel müdürlük veya yardımcılık görevlerini yerine getirebilecek ehliyet, bilgi ve tecrübe sahibi olmak; TRT Genel Müdürlüğüne atanabilmek için devlet memuru olmağa kanunî bir engeli bulunmamak ve yüksek öğrenim yapmış olmak ve bu görevi yerine getirebilecek ehliyet bilgi ve tecrübe sahibi olmak; Devlet sanatçılarının da özel yönetmeliklerinde yazılı nitelikleri taşımakta olmaları zorunludur. Bununla birlikte, örneğin özel kalem müdürlükleri gibi bazı memurluklar için özel koşullar söz konusu değildir. Bazıları için ise (valilik gibi) yasal açıdan özel bir koşul bulunmamakla birlikte uygulamada yüksek meslekî ölçütler gözetilmektedir.

İstisnai memurların önemli bir bölümünü yüksek yöneticiler oluşturmaktadır. Valiler, elçiler, kamu iktisadî kuruluşları genel müdür ve genel müdür yardımcıları bunlar arasında sayılabilir. Burada dikkati çeken nokta, müsteşar, müsteşar muavini, genel ve katma bütçeli kurumların genel müdürleri ve yardımcıları, kurul başkanları ve üyeleri bu listenin dışında tutulmuş olmasıdır. Bu tür yüksek memurlukların istisnai memurluklar arasına dahil edilmemesi bu kimselerin görevlendirmelerinde ehliyet ve meslek ölçütü dışında başka ölçütlere yer verilmeyeceği biçiminde yorumlanabilir.

Yasal açıdan bakıldığında istisnai devlet memurluklarının düzenlenme biçimi ve atanmada tanınan serbestliğin bu mevkilere yapılacak atamalarda siyasal yatkınlık ölçütünün ya da açıkça parti düşüncesinin ağırlık kazanıp kazanmayacağı belli olmamaktadır. Ancak atamada tanınan bu serbestinin arkasında böyle bir düşüncenin yattığı bir varsayım olarak ileri sürülebilir. Bu yargı, istisnai devlet memurluklarının tümü için geçerli değildir.

Uygulama Durumu

İlk izlenim, siyasal amaçlı atamalar konusunda yasal durumla uygulama durumu arasında bir çelişkinin varolduğu merkezindedir. Yasal düzenlemelerin amacı, memurluğun bir kariyer (meslek) olması ve yansız ve nesnel işleyen bir yönetim aygıtının yaratılmasıdır. Buna karşılık uygulamada bütün çabalar, siyasal iktidarlara duyarlı ve bağımlı bir yönetim sistemi yaratılmasına yönelik gözükmektedir. Son çeyrek yüzyılın uygulaması gözden geçirildiğinde şu özellik dikkati çekmektedir :

Yasalar ne derse desin, siyasal iktidarlara iş başına geldiklerinde her zaman, parti çıkarlarını gözetken atamalar yapabilmişler, diledikleri kimselerin

hizmete alınmalarında etkili olmuşlar ve özellikle üst yönetim kademelerinde siyasal düşüncelerle diledikleri değişiklikleri yapabilmişler ve bütün bu işlemleri yasaların biçimsel sınırları çerçevesinde gerçekleştirmişlerdir.

Siyasal kayırma niteliğindeki uygulamaları bir kaç düzeyde ele almak olanaklıdır. En çok göze çarpan uygulama, işsiz partililere ya da parti sempartizanlarına iş bulmaktır. Bu, özellikle alt düzeydeki görevler için sözkonusudur. Bilindiği gibi ülkemizde hizmete girişte sınav zorunlu bir ilke olarak benimsenmiştir. Ne var ki sistem bütün unsurları ile getirilmediği için uygulamada sınavlar, bir tür kayırma aracı olarak kullanılmaktadır. Personel sistemi ciddi bir sınıflandırmaya dayandırılmamıştır. Bunun anlamı, türlü hizmet kadrolarının gerektirdiği niteliklerin belirsiz kalması ya da en azından hizmete girişte son derecede genel bir takım niteliklerle yetinilmesidir. Bu ise hizmete girişte kayırcılığı teşvik eder niteliktedir. Çünkü hizmete girişte hangi nitelikleri taşıyan kimselerin hangi görevlere atanacağı önceden kesinlikle belirtilmediği için «genel öğrenim düzeyi» ve «niteliği» hizmete girişin tek ölçütü olmaktadır.

İkinci nokta, hizmete girişin «kurumsal» oluşudur. Ülkemizde her kurum kendi personelini kendisi almaktadır. Ortak nitelikteki görevlere merkezi olarak personel alınması sistemi benimsenmemiştir. Devlet Memurları Yasasının ilk biçiminde «merkezi sınav» yöntemi önerilmiş ancak uygulamaya konulmadan, yasada yapılan bir değişiklikte ortadan kaldırılmıştır. Bunun anlamı açıktır. Merkezi hizmete alma sisteminde, hizmete alma yetkisi ister istemez politikacının elinden alınmış olmaktadır. Bu sistemde politikacının rolü sadece sınavda başarı gösterenleri atamaya indirgenmiş olmaktadır. Bu ise, politikacının elinden önemli bir gücün alınması demektir. Sınavların kurumsal olması, uygulamada bazı aksaklıkları da beraberinde getirmiştir.

Sınav kurullarının oluşturulması ve sınav konularının saptanması ve sonuçların değerlendirilmesine ilişkin uygulamalar nesnellik, geçerlik, güvenilirlik unsurlarından yoksundur. Bu durumun yarattığı boşluk ve eksikliklerden bir yandan politikacılar öte yandan kişisel prestijini ve resmi otoritesini artırmak isteyen üst yöneticiler yararlanmaktadır. Ülkemizde belli niteliklerin ağır bastığı bazı meslek dalları (müfettişlik, hesap uzmanlığı, dışişleri meslek memurluğu, planlama uzmanlığı gibi) dışında sınavlar siyasal veya bürokratik kayırcılığın bir aracı olarak kullanılmaya elverişlidir. Uygulamada alt düzeylerdeki kadroların doldurulmasında iktidardaki siyasal partiler önemli rol oynamaktadırlar. Geçmişte, özellikle Demokrat Partinin iktidar döneminde il, ilçe ve bucak ve ocak başkanlarının bu konuda bir hayli etkili oldukları görülmüştür. Bugün de parti aracılığı önemli bir rol oynamaktadır. Özellikle koalisyon ortaklığının doğal sonucu olarak kurumların bölüşülmüş olması, bu işlemleri kolaylaştırmaktadır.¹¹

¹¹ Son zamanlarda partizanlık konusu, basında sık sık ele alınan konular arasındadır. Aşağıda bunlarla ilgili örnekler verilmiştir:

Örnek I: Adalet Partisi Gençlik Kolları Genel Merkezinin genelgesi :
Gençlik Teşkilatı İl Başkanlığına

Y.S.E. Genel Müdürlüğü ve Toprak İskân Müdürlüğü'nün açmış olduğu teknik eleman

Yönetimin siyasallaşma derecesini gösteren bir başka ölçüt de yer ve görev değiştirmelerle ilgili parti aracılığıdır. Bu gelenek, çok partili dönemin en belirgin özelliğidir. Yer ve görev değiştirmek isteyen, atandığı yere gitmek istemeyen bir çok kamu görevlisi için partilileri aracı koşmak en etkili bir yol olarak görülmektedir. Ayrıca bulunduğu yörenin parti örgütüne beğenilmeyen bir kamu görevlisinin değiştirilmesinde veya yola getirilmesinde parti örgütü etkin bir rol yüklenmektedir. Alt düzeylerde siyasal kayırma derecesini gösterecek sayısal veriler bulmak olanaksızdır. Bunun bir nedeni bu işlemlerin ustalıklı yürütülmesi yanında, bu konudaki savları kanıtlama güçlüğüdür.

Alt düzeylerde varlığı belirtilen siyasal kayırma işsizliğin yaygın olduğu bir ortamda çok fazla dikkati çekmemektedir. Başka bir deyişle, bu tür işlemler bir işsiz (hangi partiye mensup olursa olsun), iş bulması biçiminde yorumlanmakta, hatta bazı hallerde muhalif partiye mensup olanları dahi bu kanaldan iş bulmaya çalışmaktadırlar.

Yönetimin siyasallaştırılması açısından asıl önemli atamalar yüksek yönetim kademelerine yapılan atamalardır. Siyasal iktidar değişimlerinde genellikle görülen olay şudur: Yeni göreve başlayan bakanlar önce, özel kalemde işe başlamakta, giderek müşteşarlık, genel müdürlük ve daire başkanlığı ve hatta şube müdürlüğü gibi mevkilere el atmakta ve bu süreç, bakanın kişisel tutumuna göre hızlı ya da yavaş olmaktadır. Bu görev değiştirmeleri uygulamada, «nöbet değiştirme», «ekibini kurma», «adamını getirme» terimleri ile anılmaktadır. Bu değişikliklerde dikkati çeken nokta değiştirilen yüksek kademe yöneticilerinin genellikle «pasif» mevkilere getirilmeleridir. Başka bir deyişle, bulundukları mevkilerden uzaklaştırılanları yi-

mtihana girmek isteyen arkadaşların 17.8.1976 tarihine kadar Genel Merkezimize tarafımızdan verilecek mektupla birlikte öğrenim belgesi, nüfus cüzdanı sureti ve 4 adet resimle müracaatları.

Müracaatlarını yapacak kişilerin meslek sınıfları

- A. Makina Müh.
- B. İnşaat Müh.
- C. Ziraat Müh.
- D. Makina Teknikeri
- E. İnşaat Teknikeri

olmaları gerekmektedir.

Ayrıca gönderilen şahısların güvене bilme derecesi ve vilâyetiniz açısından parti yönünden elzem olan özelliklerinin belirtilmesini rica eder sevgi ve muhabbetlerimi sunarım.

(Milliyet, 25 Ağustos 1976)

Örnek II: Çayıralan Ülkü Ocakları Derneği Başkanlığının Edirne Ülkü Ocakları Derneğine yazısı: Yazıda, hakkında bilgi istenen kişinin Ülkü Ocaklarına üye olmadığı ve hiç bir Ülkücü tarafından tanınmadığı belirtilerek şöyle denilmektedir: «İkinci bir yazımıza kadar bu şahsın kontrol edilmesi ve üzerinde önemle durulması, en içten dileğimizdir».

(Politika, 26.10.1976)

Örnek III: İktidarın partizanlığından yakınan beyan ve yazılar:

- «Abdi İpekçi, MSP ve Partizanlık» Milliyet, 19.8.1976
- «Halil Tunç, Kamu Kuruluşları MSP'leştirilmek isteniyor» Milliyet, 19.8.1976
- «Dört Bakanlıkta 14.000 memurun yeri değişti» Milliyet, 18.8.1976
- «M.C. Hükümeti Bir Buçuk Yıl İçinde Devlet Kadrolarına Yaklaşık 150.000 Kişi Atadı», Cumhuriyet, 20.9.1976

Örnek IV: Recep Bilginer, «İdarecilerde Partizanlık Hastalığı», Politika, 28.6.1976

«Metin Heper, Siyasal İktidarlar ve İdarede Kayırma, Milliyet, 2.7.1976.

ne bürokrasi içinde kalmakta, pek azının görevlerine son verilmektedir. Görevleri değiştirilen bu kimselerin bir kısmı duruma göre ya bulundukları kurumda ya da başka bir kurumda daha önce işgal ettiği göreve denk bir göreve, genellikle müşavirliklere atanmaktadırlar. Bazıları, müktesep haklarının «ihlâl» edildiği veya «görev ve unvan denkliğine» uyulmadığı gerek çesi ile Danıştaya başvurmakta, bir kısmı da kaderine rıza göstererek ya bulundukları kurumda ya da başka bir kurumda «beklemeğe» geçmektedir. İktidar değişikliği dönemlerinde kurum içinde ve kurumlar arasında yoğun bir «transfer» trafiği göze çarpmaktadır. Bazı yüksek yöneticilere «değiştirilme bedeli» olarak yurt dışı görevler başlanmaktadır. Bazıları ise, yeni iktidar yanlısı gözükmek becerisini göstermek suretiyle bu değişikliklerin dışın da kalmaktadır. Bazı durumlarda iktidarda aynı parti olduğu halde, bakanın değişmesi bu tür değişikliklere yol açabilmektedir. Değiştirilen yüksek yöneticilerin bir çoğu gelecekte başka bir iktidarın ödülünü beklemek üzere sütre gerisinde bir tür savunmaya geçmektedirler. Gerçek odur ki, çok sayıda «nöbet değiştirmiş» yüksek yönetici, yönetimde bir küskünler ordusu ve bir gerginlik kaynağı oluşturmaktadır.

Siyasal amaçlı atamalar giderek kurumlaşmaktadır. Bunun bir örneği «istisnai devlet memurluğu»dur. Son yıllarda gözle görülür bir biçimde kapsamı genişletilen bu kurum, siyasal iktidarlara, serbest atama olanağı vermektedir. İktidarlara bu olanağı, yüksek yöneticileri diledikleri zaman değiştirme yetkisini de verdiği biçiminde yorumlanmaktadır. İkinci kurum, kamu görevlilerini mükteseplerinin üstünde bir göreve getirebilme yetkisini veren Devlet Memurları Yasasının 68 inci maddesidir. Yerinde kullanıldığı takdirde bir ölçüde yarar sağlayabilecek olan bu madde, uygulamada bir kayırma aracı olarak kullanılmaktadır. Bu maddeye göre atanan kişiler, mükteseplerinin üstünde bulundukları için daima değiştirilmek korkusu içinde bulunmaktadırlar. Bu ise, siyasal iktidarların işine gelmektedir. Bununla birlikte bu yol son zamanlarda öylesine cömert bir biçimde kullanılmıştır ki, eski etkinliğinden çok şey yitirmiştir Üçüncü araç «müşavirlik» ve «merkez valiliği» kurumlarıdır. Bu mevkiler, çoğu kez değiştirilen yüksek yöneticilerin deposu durumundadır.

Siyasal Partiler Ne Diyor?

Ülkemizde uygulama durumunun gözden geçirilmesi sırasında siyasal partilerin bu konudaki görüş ve eğilimlerini saptamakta yarar var. Siyasal partilerin görüşleri, genellikle parti programları, hükümet programları, beyaz kitaplar, vb. belgelerle siyasal liderlerin demeçlerinde yer alır. Bu açıdan bakıldığında A.P. ve C.H.P. dışında, siyasal partilerin somutlaşmış görüşlerine rastlamak olanaksızdır. Bu konuda önce, A.P. Lideri Süleyman Demirel'in görüşlerini kısaca özetleyelim A.P. başkanı şöyle demektedir :

«... bakanların yetkileri altında bulunan teşkilâtın idaresinde başlıca amir durumundaki yüksek dereceli memurları seçmek hususunda takdir yetkileri, Anayasanın icabına uygun olarak bakanın müsteşar ve genel müdür gibi doğrudan doğruya kendi sorumluluğu ile alâkalı görevlerde çalışanları değiştirebilmek yet

kisini bu derecedeki memurların müktesap maaş haklarını mahfuz tutma esası ile bağdaştıran bir tatbikata gidilecektir. Danıştay kararlarıyla, bu gün memurun muayyen memuriyette kalma teminatı haline getirilen sübjektif hakları, sadece müktesap hakların korunmasına inhisar edecektir...»¹²

Bu ilkenin anlamı, bakanın kendi örgütündeki tüm yüksek yöneticileri dilediği gibi değiştirme yetkisine sahip olmasıdır. Aslında bakanın müsteşar, genel müdür gibi yöneticileri her zaman değiştirme yetkisi vardır. Ne var ki, bugünkü mevzuata göre bu yetkinin yasalara ve özellikle hizmet gereklerine uygun bir biçimde kullanılması gerekir. Bu yapılmadığı takdirde işlem, Danıştayca iptal edilir. A.P. ce savunulan görüşün altında yatan düşünce bakanın değiştirme yetkisinin «kesin» olması ve bu konuda bir gerekçe göstermeğe gerek bulunmamasıdır. A.P. ye göre, Danıştayın bu tür atama işlemleri üzerindeki denetleme yetkisi sadece ilgilinin müktesap hakları açısından olmalı, hiç bir zaman «değiştirme işleminin hizmet gereklerine uygun olup olmadığı» noktasına kadar uzanmamalıdır. Bu görüş kabul edildiği takdirde, siyasal iktidarın yüksek kademelere yapacakları atamaların «yerindeliği» konusu» yargı denetimi dışında kalacaktır. Böylece A.P. için üst düzeylerde «siyasallaşma» doğal ve hatta gerekli bir şey olmaktadır.

A.P. nin bu görüşleri, Demirel'in türlü demeçlerinde açıkça yansımaktadır. Dörtlülük koalisyon döneminde hükümetçe yapılan geniş ölçüdeki atamaları savunurken Demirel, bu tutumlarının biraz da daha önce yapılan partizan atamaların neden olduğunu ileri sürmekte ve şöyle demektedir :

«... Bir de CHP'nin yarattığı huzursuzluk var. Yedi buçuk aylık iktidarlarında devlet kadrolarını aşırı taraftarları ile doldurmuşlardır, isim vermiyorum, CHP'nin taraftarları ile iş gören bir siyasî iktidar düşünülemez...»

«CHP gelmiş, CHP taraftarlarını kilit noktalara getirmiştir. Bunların çoğu siyasî iktidarlara karşı çıkmış, devlet memuru olmaktan çok siyasetçi memur olmuşlardır. Bunları muhafaza edecek bir siyasî iktidar, icraat yapamaz. Gelen siyasî iktidar bir program koymuş ortaya. Bunu icra edecek, bu programın icrasını düşünecek, yoksa şu adamın bu makamda oturmasını düşünecek değil. Görevi, kişileri yerinde muhafaza etmek de değildir. Falanca adamı değiştirmedim de, icraatı yerine getiremedim diyemez. Kişinin makam teminatı değil, siyasî iktidarın icraatını yerine getirişi vardır orta yerde...»¹³

Millî Selamet Partisi ile birlikte kısa bir iktidar dönemi geçiren C.H.P. nin konuya ışık tutacak görüşleri, Ecevit'in aşağıdaki açıklamaları ile ortaya çıkmaktadır :

«... özellikle çok partili demokratik rejimde ve nispi temsilir

¹² Süleyman Demirel, *Büyük Türkiye* (İstanbul: Dergah Yayınları 1975) s. 186.

¹³ Demirel'in Cüneyt Arcayürekle görüşmesi, *Hürriyet*, 2 Ocak 1976.

uygulandığı bir rejimde, bir ülkede, sık sık hükümet bunalımları olabileceği için, kamu yönetiminin etkinliği ve devletin sürekliliği bakımından kamu yöneticilerinin güvenlik içinde olabilmeleri, istikrar içinde çalışabilmeleri gerekir. Böyle hükümet bunalımları belki ileride de olacaktır... Belki çok yakın gelecekte de olacaktır. Eğer kamu yöneticileri güvenlik ve istikrar içinde olmazlarsa, o zaman devletin işleri temelinden sarılabılır ve Türkiye'de hem rejim, hem de devletin esenliği tehlikeye düşebilir. Kamu yöneticilerini bu derece tedirgin etmek aslında bu partizanlığı yapan partilerin de işine yaramaz. Kısa vadede yarar gibi görünür., çok yakın çevrelerince alkışlanır, takdir edilir ama tatmin ettikleri kimselerden çok daha fazla insanda ve çok daha geniş çevrelerde hoşnutsuzluk uyandırır, tepki uyandırır. Bunun siyasal faturası, böyle partizanlıkları yapan partiler ve kimseler için çok zaman geçmeden ağır bir şekilde ödenir. Ayrıca kamu yöneticilerinde bu kadar tedirginlik uyandıracak, kamu yönetimini düşman gibi görüp öyle işe başlayarak, bir hükümet başarı da sağlayamaz. Eğer bir hükümet kamu yöneticilerine güven umut ve heyecan veremezse, o hükümetin başarılı olmasına olanak yoktur...

... Elbette, hükümet, özellikle yarı karar mevki sayılabilecek en yüksek yönetici mevkilerinde rahat çalışabileceği kimselerle çalışmak ister. Fakat ilkin rahat çalışıp çalışamayacağını görmesi gerekir. Devlet memurlarının genellikle, görevlerini dürüstçe yaparak, yasalara uygun biçimde ve adaletli, eşit bir şekilde yaparak, başta bulunan hükümetin siyasal doğrultusu yönünde alınan kararları uygulaması gerekir... Ama bizde bu değişiklikleri büyük ölçüde yapmaya hevesli partiler, kamu yöneticilerinden başka şey beklerler. Eşitsiz davranış beklerler, partizanlığa alet olmalarını beklerler. Ortaya koyduğu ölçüler bunu resmen ifade etmeseler bile, daha çok budur. Kaldı ki bizim hükümetimiz zamanında, üst yönetici kadrolarında büyük değişiklikler yapılmış değildir. Benim tecrübem de bir takım yeni ve büyük atılımlar yapılırken bile buna gerek olmayabileceği yolundadır...

... Başbakana ve bakanlara bağlı bir danışman kadrosu kurulabilir. Bunlara biliyorsunuz, Batıda özel kabine denir. Bu danışmanlar kadrosunun belli bir siyasal ağırlığı olur. Bunlar yönetime karıştırmaz. Bunlar personel işleriyle ilgilenmezler, ilgilenmemeleri gerekir. Ama belli bir doğrultuda, hükümet programı doğrultusunda; politika kararlarının oluşturulması bakımından başbakana veya bakana yardımcı olurlar... onun günlük olayları izlemesine, sayısız teknik raporları değerlendirmesine yardımcı olurlar ve böylelikle her başbakan ve bakan, kendi yakın siyasal danışman kadrosuyla birlikte göreve gelir, birlikte görevden ayrılır. Başbakan veya bakanlar ayrılırken o

kadronun da bence, bir uyarı, bir istek beklemezsizin, kendiliklerinden ayrılmaları geleneğini yerleştirmekte yarar var...»¹⁴

C.H.P.'nin yönetimde «kararlılık» unsuruna büyük ağırlık verdiğini ve memurların hükümet değil devlet görevlisi olduklarını şöyle belirtmektedir :

«... Devlet ve hükümet kişilikleri, geleneksel olarak Türk toplu-munda birbirine karışmış halde idi. Sayın Demirel'in zihninde bu karışıklık hâlâ devam etmektedir. Devlet-hükümet ayırımı yoktur sayın Demirel'in kafasında. Fakat, biz devletin ayrı ve hükümetten üstün bir varlığı olduğunu, hükümetin devleti oluşturan unsurlardan yalnızca bir tanesi olduğunu ve hiç değilse bir süre için iyi işleyen bir devletin, bütün organları görevlerinin bilincine varmış bir devletin hükümete de yaşayabileceğini ve toplumu yaşatabileceğini ispat etmek istedik. Ve bu tezimizde haklı çıktık. Türkiye'de devlet kendi kişiliğini ortaya koydu. Yaz ayları boyunca hep kıvançla belirttiğim gibi, polis bu konuda birçok kamu görevlileri kesimlerinden de daha başarılı bir sınav verdi... Gereken yerde devlete sahip çıkmağa başladı...»¹⁵.

Benzer görüşler. Cumhuriyet Halk Partisinin yeni programında da tekrarlanmaktadır :

«... Demokratik hukuk devleti yönünde bu ileri aşamaya erişebilmenin temel kuralı, kamu görevlilerinin işe alınmalarında yükseltilme ve gönenlendirilmelerinde, cezalandırılmalarında veya işten çıkarılmalarında, nesnel kurallar saptayıp uygulamaktır. Ancak bu uygulamaya geçilmeden önceki dönemlerde kamu yönetimi içinde yapılmış kayırmalardan doğan haksızlıklar ve yersiz atamalar, gönendirmeler, cezalandırmalar, yine saptanacak nesnel kurallara göre tümüyle düzeltilmelidir...»

Kamu görevlileriyle ilgili özlük işlemleri kesin ve nesnel kurallara bağlanırken, hükümetlere, kendi sorumlulukları içinde yer alan siyasi kararların doğrudan uygulayıcısı durumundaki belirli yüksek kamu görevlilerini - başka özlük hakları korunarak - değiştirebilme yetkisi tanınmalıdır. Ancak bu değişiklikler, belli nitelikleri edinmiş yüksek kamu yöneticileri çerçevesinde tutulmalıdır. Siyasal kararların oluşturulmasında da hükümetler, veya Bakanlar Kurulu üyeleri, geçici olarak görevlendirilecekleri ve kamu yönetimine hiç bir biçimde karıştırılmayacak siyasal danışmanlardan yararlanabilmelidirler.

Böylece Devletin sürekliliği gereğine uygun bir demokratik kamu yönetimi düzeni oluşturabilecektir ve kamu yönetiminin işleyişinde, siyasal baskı ve partizanlık, önleneyeği gibi, hükümetten hükümete değişmeyen bir süreklilik ve tutarlılık da sağlanmış olacaktır.

¹⁴ Ecevit'in Abdi İpekçi ile yaptığı görüşme : *Milliyet*, 29 Nisan 1975.

¹⁵ Ecevit'in İsmail Cem ile görüşmesi, *Politika*, 6 Kasım 1976.

Çok partili demokratik rejimde hükümetler sık sık değişebileceğine, hükümet bunalımları olabileceğine göre, kamu yönetimine bu sürekliliği, tutarlılığı ve güvenceleri kazandırmak, devlet etkinliğini ve güvenirliliğini her koşul altında koruyabilmenin ve sürdürebilmenin kaçınılmaz gereğidir...».¹⁶

Cumhuriyet Halk Partisinin görüşlerinde beliren önemli noktalar şöylece özetlenebilir: Kamu görevlileri statüsü kesin ve nesnel kurallara bağlanmalıdır. Devletin sürekliliği gerçeğine uygun bir demokratik kamu yönetimi düzeni oluşturulmasının ön koşulu budur. Kamu yönetiminin işleyişinde siyasal baskı ve partizanlığı önleyecek en etkin önlem, hükümetten hükümete değişmeyen sürekli ve tutarlı bir memur statüsü yaratmaktır. Ancak bu statü sağlanırken siyasal iktidarın kamu görevlileri üzerindeki etkinliğini de ortadan kaldırmamak gerekir. Bunu sağlamanın iki yolu vardır. Bunlardan biri, hükümetlerin «... kendi sorumlulukları içinde yer alan siyasal kararların doğrudan uygulayıcısı durumundaki belirli yüksek kamu görevlilerini - başka özlük hakları korunarak - değiştirebilme yetkisine sahip kınmalarındır.» Ancak bu değişikliklerin, belli nitelikleri edinmiş yüksek kamu yöneticileri çerçevesinde tutulması doğru olur. İkinci yol, siyasal kararların oluşturulmasında hükümetlere siyasal danışmanlardan yararlanma hakkı tanınmasıdır. Bu kimseler, hükümetle ya da bakanla birlikte gelip hükümetle ya da bakanla birlikte gitmelidir. Ancak siyasal danışmanların yönetim hiyerarşisinin dışında tutulmasına özen gösterilmelidir. Kısaca özetlenen bu görüşlerde beliren önemli nokta C.H.P.'nin Adalet Partisi gibi siyasal iktidarın yönetim üzerindeki etkinliğini sağlayıcı dış mekanizmalara gereksinme duymasıdır. Ancak bu gereksinmenin ne ölçüde ve nasıl karşılanacağı konusunda değişik yaklaşımlar söz konusudur.

Kamu Görevlilerinin Siyasal Faaliyetleri

Yönetimde siyasallaşma konusu incelenirken gözönünde tutulması gereken ikinci alan kamu görevlilerine tanınan siyasal faaliyetlerin kapsam ve içeriğidir. Daha önce de belirtildiği gibi siyasal faaliyetler deyimi geniş kapsamlı bir deyim olup türlü eylem biçimlerini içine alır. Yürürlükteki yasalar, kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri üzerine bazı kısıtlamalar getirmiştir. Bu kısıtlamaların amacı, kamu görevlilerinin «yansızlığını» sağlamaktır. Kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri üzerinde getirilen belli başlı siyasal kısıtlamaları bir kaç noktada toplayabiliriz:

- a. Kamu görevlileri, siyasal partilere ve sendikalara üye olamazlar,
- b. Görevlerini yerine getirirken siyasal parti ya da siyasal inanç farkı gözetemezler,
- c. Herhangi bir parti ya da kişinin yararını ya da zararını amaçlayan davranışlarda bulunamazlar,
- d. Grev, boykot, işi yavaşlatma gibi eylemlerde bulunamazlar,
- e. Seçimlerin başlangıcından belli bir süre önce istifa etmedikçe, görevli bulundukları seçim çevresinde adaylıklarını koyamazlar.

¹⁶ Cumhuriyet Halk Partisi Programı (Ön Taslak), 1976, s. 314, 315, 316.

- f. Seçim süresince siyasal partilere ya da adaylara her ne nain ile olursa olsun bağış ve yardımlarda bulunamazlar, olanaklarını tahsis edemezler, etkileyici yayınlarında bulunamazlar,
- g. Siyasal propaganda niteliğindeki ilân vb. basılı şeyleri dağıtamazlar.

Bu kısıtlamalar başta Anayasa olmak üzere, Devlet Memurları Yasası, Seçim Yasası, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Yasa ve Ceza Yasasında yer almıştır. Bu düzenlemelere kısaca değinmekte yarar var.

Siyasal partilere ve sendikalara üye olma yasağı Anayasada yer almıştır. Devlet Memurları Yasası da siyasal partilere üye olma yasağını yinelemiştir. Anayasa ayrıca siyasal partilere ve sendikalara üye olma yasağına aykırı davranışın yaptırımını da göstermiştir. Buna göre bu yasağa aykırı durumu mahkeme hükmüyle saptanan kamu görevlileri kamu hizmetlerinden temelli uzaklaştırılırlar. Buna karşılık, Devlet Memurları Yasasında siyasal partilere üye olma yasağının yaptırımı konusunda bir hüküm yoktur.

Görevi yerine getirirken siyasal parti ya da siyasal inanç farkı gözetme ya yasağı hem Anayasa, hem de Devlet Memurları Yasasında yer almış ve yasağın yaptırımları her iki yasada ayrı ayrı düzenlenmiştir. Anayasaya göre, «memurlar ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinde çalışanlar, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasında, siyasî kanaatlarından dolayı herhangi bir ayırım yapamazlar. Bu esaslara aykırı hareketleri mahkeme hükmüyle sabit olanlar, kamu hizmetlerinden temelli çıkarılırlar.» Öte yandan Devlet Memurları Yasasının, görevin yerine getirilmesinde «siyasal düşünce» ayırımı yapan kamu görevlileri için öngördüğü disiplin cezası «uzun süreli durdurma cezasıdır». Bu ceza, memurun bulunduğu kademe ilerlemesinin on iki, ile yirmi dört ay arasında durdurulmasıdır. Bu iki yaptırım arasında bir çelişki olduğu ilk bakışta göze çarpmaktadır.

Herhangi bir siyasal partinin ya da kişinin yararını ya da zararını hedef tutan davranışlara gelince, bu yasak Devlet Memurları Yasasında yer almıştır. Yasağın kapsamı, kolaylıkla kötüye kullanılabilir kadar geniştir. Hangi tür davranışların bir siyasal partinin ya da kişinin yarar ya da zararını hedef tutan bir davranış olduğu belirtilmemiştir. Aynı biçimde yasada bu tür davranışlara uygulanacak yaptırımın ne olacağı da gösterilmemiştir. Bu açık bir çelişkidir. Gerçi disiplin hükümleri arasında «görevin yerine getirilmesinde keyfi olarak veya garaz yahut kin dolayısıyla, kişilerin gereksiz şekilde yarar veya zararın hedef tutan davranışlarda bulunma» yasağı yer almıştır. Ancak bu hükmün, görev dışında «siyasal parti ya da kişileri» hedef alan davranışlar için uygulanma olanağı bulunmamaktadır.

Bu noktada siyasal faaliyetlerin üzerine konulmuş kısıtlamaların, «zaman» unsuru ile sınırlı olup olmadıklarının açıklığa kavuşturulması gerekir. Başka bir deyişle bu kısıtlamalar, memurun görevi dışında da devam edecek midir? Bu sorunun yanıtının «evet» olması gerekir. Aksi takdirde, «mesai» saatleri dışında kendisine yasaklanan faaliyetlere devam edecek bir kamu görevlisi yansızlığı hakkında kuşku uyandırabilir. Oysa «yansızlık»,

«memurluk statüsünün» bir parçasıdır. Kamu görevlilerinin ister görevde, ister görev dışında siyasetle uğraşmaları, yasalarda belirtilen haller nedeniyle verilecek cezalar hariç «görevi kötüye kullanma» suçunu oluşturabilir.

Grev eylemi hem Devlet Memurları Yasasında hem de Ceza Yasasında yasaklanmıştır. Devlet Memurları Yasası, devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplemeleri, ilân etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları ve herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılmaları ve grevi desteklemeleri veya teşvik etmeleri yasaklamaktadır. Bu yasağın yaptırımını «geçici olarak görevden çıkarma» cezası olarak belirlenmiştir. Geçici olarak görevden çıkarma cezası, kamu görevlisinin kadrosu saklı kalmak üzere, bir aydan altı aya kadar aylıksız olarak görevinden çıkarmadır. Buna karşılık, grev, boykot ve işi yavaşlatma gibi eylemleri yasaklayan Ceza Yasası bu tür eylemler için iki aydan altı aya kadar hapis, üç bin liraya kadar ağır para cezası ve geçici olarak memuriyetten mahrumiyet cezası öngörmüştür.

Seçim yasaklarına gelince, seçimlerin başlangıcından iki ay önce, yenileme halinde yenileme kararının ilânından itibaren yedi gün içinde istifetmeden görevli bulunduğu seçim çevresinden adaylığını koyan kamu görevlisi, 250-1.000 TL. ağır para cezası ile cezalandırılır. Öte yandan seçim süresince herhangi bir parti ya da adayın lehinde ya da aleyhinde propaganda, telkin ve etkileme eylemlerinde bulunan kamu görevlilerine de aynı ceza uygulanır. Buna karşılık, seçim süresince, siyasî partilere veya adaylara her nam altında olursa olsun bağış ve yardımlarda bulunan, yahut emrindeki görevlileri ya da olanakları siyasal parti ya da adayın emrine veren veya siyasal faaliyetlerde çalıştıran yahut, tarafları etkileyici yayın yapan kamu görevlileri için üç aydan bir yıla kadar hapis cezası öngörülmüştür.

Kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri üzerinde konulmuş kısıtlamaların, dernek faaliyetlerini de kapsadığı anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle, derneklerin «siyasal faaliyetlerde» bulunmaları «amaç dışına» çıkma olarak nitelenmekte ve bu eylemlerde bulunan derneklerin kurucu ve yöneticileri için altı aydan bir yıla kadar ceza öngörülmektedir. Yargıtay Ceza Kurulu, bir kararında «Dernekler, tüzüklerinde yazılı amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Bu faaliyetlerde, ayrıca bir suç konusu olma koşulu aranmaz... Bir derneğin tüzüğünde yazılı meslek sorunları dışına çıkarak siyasal nitelikte bildiri yayınlaması halinde dernek ilgililerinin cezalandırılması gerekir» sonucuna varmıştır¹⁷.

¹⁷ Yargıtay Ceza Kurulu Kararında şöyle denilmektedir:

«... 1 — TC. Anayasasının düşünce hürriyeti başlığı altında düzenlenen 20 nci maddesi «herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir. Düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim ile veya başka yolların tek başına veya toplu olarak açıklayabilir ve yayabilir» hükmünü kapsamaktadır. Ancak bu kurala; Dernek Kurma hakkı başlığı altında 1488 sayılı Yasa ile Değişik 29 uncu maddesi ile; «herkes önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hakkın kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller kanunda gösterilir. Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir», demek suretiyle, Anayasa içinde konumuzu ilgilendiren yönde ayrık bir hüküm koymuştur. Buna göre Anayasanın sözü edilen 20 nci maddesindeki düşünce hürriyeti dernekler için bu madde ile sınırlandırılmaktadır. Esasen dü-

Burada bir noktanın belirtilmesinde yarar var. Kamu görevlisinin siyasal faaliyetlerine ilişkin kısıtlamaların ereği onun günlük politikaya karışmasını önlemek ve «yansızlığını» sağlamaktır. Yoksa mevcut düzenlemeler kamu görevlisinin «yurt sorunları ile ilgili düşünce, görüş ve kamalarını açıklama hakkını ortadan kaldırmamaktadır. Örneğin bir kamu görevlisi, mesleki konularda ya da yurt sorunları üzerinde kişisel görüş ve çözümlerini açıklayabilir. Çok geniş anlamda siyaset kavramına girebilecek bu tür eleştiri yazı ve beyanlar yasaklanmamıştır.¹⁸

Yukarıda kamu görevlilerinin siyasal faaliyetlerine ilişkin kısıtlamaların belli başlı olanlarına kısaca değinilmiştir. Bu konuda dikkati çeken nokta bu düzenlemelerin dağınık ve açıklıktan yoksun oluşudur. Eski memur hukukunda bu konunun daha derli toplu düzenlendiği ileri sürülmektedir. Örneğin 788 sayılı Memurin Kanununda memurların siyasal faaliyetlerde bulunma yasağı şöyle belirtilmişti :

«Memurların siyasî cemiyet ve kulüplere intisap ve devamları, her nevi

şünce hürriyetinin yasaları ihlâl edici bir yönde kullanılamıyacağı da her türlü şüphe ve tereddüden uzaktır.

T.C. Anayasası doğrultusunda yürürlüğe konulan 1630 sayılı Dernekler Kanununun 35 nci maddesinin 1/a fıkra ve bendi de derneklerin (amaç dışı) her türlü faaliyetlerini yasaklamış ve bu (amaç dışı faaliyetlerin), herhangi bir suçla konu olması koşulunu da aramıştır.

Gerekçesi ile birlikte incelenen bu maddenin Anayasanın 29 uncu maddesinden kuvvet aldığı açıkça belli olmaktadır.

Olayımızda; TÖB-DER Adıyaman Şubesi Yönetim Kurulu çoğunluğunu oluşturan ve bu nedenle dernek karar defterinin 22 ve 23 üncü sahifelerinde kaleme alınan «HALKIMIZA» başlıkla bildiriyi yayınlayan sanıklar amaçlarını karar defterinde (şimdiye değin ilimizdeki olaylarla İstanbul'da ölen devrimci öğrenci A. Şahin'in ölümünü protesto edici aşağıdaki metni yazılı «Halkımıza» başlıklı bildiriyi yayınlamayı oybirliğiyle kararlaştırdıklarını) belli ettikleri halde, aşamalıdaki savunmalarında «1961 Anayasasının koyduğu özgürlükçü yasaların tekrar konulmasını istediklerini bildirmek suretiyle çelişkiye düştükleri gibi esasen bildirinin mahiyeti bakımından öğretmenlerin sosyal veya meslekleri ile ilgili meselelerin hiç birinden bahsetmediği halde İstanbul'da öldürülen bir öğrenci bahane edilerek kaleme alınmış ve yayınlanmıştır.

Buna göre Dernek Tüzüğü'nün celbi, bildiride açıklanan fikirlerin dernek amacına uygun olup olmadığının tesbiti, dernek amacını aştığı takdirde mahkemenin özel daire bozma ilamında açıklanan eylemden dolayı sanıkların savunmalarını alması ve sonucuna göre 1630 sayılı Dernekler Kanununun 35/1-a maddesi delaletiyle 56/2. maddesi gereğince hüküm kurması gerekli ve tek olan eylemde vasıftan beraet kararı verilemeyeceği usul hükümleri icabı iken olayda uygulama yeri olmayan T.C. Anayasasının 20. maddesine dayanılarak sanıkların eyleminde suç görmeyen mahkemenin kabul ve takdiri usule ve yasaya aykırı görülmüştür.

Bu itibarla C. Savcısının temiz itirazlarının kabulü ile beraete ilişkin direnme hükmünün bozulmasına karar verilmelidir.

2 — Çoğunluğa karşı olan görüş ise; bildirinin mahiyeti itibarıyla suç teşkil etmemesine, bu kabulün dosyaya da uygun bulunmasına, T.C. Anayasasının 20. maddesinin yasalarca yasaklanmayan düşünce ve kanaatlerin tek başına ve toplu olarak açıklanabileceği ana kuralın getirmesine, bu takdirde derneğin amaç dışına çıktığından söz edilemeyeceğine ve ileri sürüldüğü gerekçelere göre direnme hükmünün onanmasına karar verilmesi gerektiği yolundadır.

Sonuç Açıklanan nedenle tebliğnamedeki gibi direnme hükmünün bozulmasına 15/3/1976 gününde üçte ikili geçen çoğunlukla karar verildi». (Yargıtay Kararlar, Dergisi, C. 2. S. 4, (Nisan 1976), s. 546 - 548.

¹⁸ Aydın Aybav. «Devlet Memurlarının Yazı Yazma Hakkı», Vatan Gazetesi, 20 Kasım, 1976.

intihabata müdahaleleri ve siyasi neşriyat ve beyanatta bulunmaları memnu ve bilmuhakeme sübutu halinde tardlarını muciptir. Vekillerin mezun kılacakları memurlar ile valiler ve onların selahiyet verecekleri memurlar beyanatta bulunabilirler (788 s.k. md. 9).

Yasal düzenlemeler yukarıdaki gibi olmakla birlikte uygulamada bu sınırların aşıldığı ve yönetimde siyasallaşmayı kolaylaştırıcı tutum, davranış ve işlemlere rastlandığı yaygın bir yakınma konusudur. Bu konuda ileri sürülen savları şöylece özetleyebiliriz :

a. Kamu görevlilerinin siyasete atılma olanakları gerek yasal gerek uygulama açısından kolaylaştırılmıştır. Seçimlerde istifa etmeden aday olabilmek, seçimin kaybedilmesi halinde geriye dönüşün garanti edilmesi gibi kolaylıkların kamu görevlilerini siyasete özendirdiği ileri sürülebilir.

b. Siyasal iktidarların seçim kaybetmiş eski milletvekillerini yönetim kurulu üyeliklerine ya benzer üst yönetim mevkilerine getirmeleri yönetimde siyasallaşma eğiliminin bir başka belirtisi olarak değerlendirilebilir.

c. Kamu görevlilerinin söz, yazı ve eylem biçiminde ortaya çıkan siyasal davranışlarının izlenmesinde ve değerlendirilmesinde farklı ölçütler kullanılması partizanlık yakınmalarına güç kazandırmaktadır.

S o n u ç

Yönetimde siyasallaşma olgusu, yönetim-siyaset ilişkileri sorunun bir parçasıdır ve niteliği gereği evrenseldir. Sorunun temelinde, yönetime ussallık ve etkililik kazandıracak görece bağımsız bir statü verilmesi zorunluluğu ile yönetimin kendi haline bırakıldığında «kendi başına buyruk» bir güç durumuna gelme eğilimi arasında bir denge arama çabası yatmaktadır.

Yönetimde siyasallaşma derecesinin belirlenmesinde iki temel ölçüt üzerinde durulmaktadır. Başka bir deyişle yönetimde siyasallaşma olgusu iki açıdan ele alınmaktadır. Bunlardan biri, atamalarda siyasal amaçların ve parti düşüncelerinin ön planda tutulması, öteki ise, kamu görevlilerine tanınan siyasal faaliyetlerde bulunma özgürlüğünün derecesi ve bu konuda siyasal iktidarların tutumudur. Atamalarda «ehliyet ve liyakat» yerine, partiye yakınlık ölçütünü uygulamak, yönetimi partizanlığa götürür. Bunun en uç örneği, bir zamanlar A.B.D.'de uygulama olanağı bulmuş olan «ganimet» sistemidir. Bu sistemde tüm memurluklar, seçimi kazanan siyasal partinin, taraftarlarına dağıtacağı birer ödül niteliğindedir. Zararı görülmüş ve terk edilmiştir. Bugün bu sistemin benzerine rastlamak olanaksızdır. Bugün görülen olgu daha çok yüksek yöneticilik mevkilerine yapılan atamalarda parti düşüncesinin ön planda tutulması biçiminde ve sınırlı ölçüde ortaya çıkmaktadır.

Yönetimde siyasallaşma derecesinin belirlenmesinde başvuru ikinci ölçüt kamu görevlilerine tanınan siyasal faaliyette bulunma özgürlüğünün derecesi ve bu konuda siyasal iktidarların tutumudur. Çok partili siyasal rejimlerde kamu görevlilerinin siyasal eylem ve davranışları üzerinde derece derece kısıtlamalar getirilmektedir. Bunun amacı, kamu görevlilerinin yan-

sızlığını sağlamaktır. Ancak bu konuda önemli olan, kısıtlamaların kendisinden çok, bu kısıtlamaların uygulanış biçimidir. Başka bir deyişle bu kısıtlamaların kamu görevlilerine uygulanışında değişik ölçütlerin kullanılması olasılığıdır. Örneğin, bir yerde «iktidar» lehine olan davranışlar hoş görülmemekte ve tersine eylemler kovuşturma konusu yapılmakta ise o yerde partizanlık var demektir.

Ülkemizin, yönetimin siyasallaşması açısından hızlı bir süreç içine girdiği görülmektedir. Siyasallaşma iki yönden gerçekleşmektedir. Birinci yol atamalarda siyasal amaçların ve parti düşüncelerinin ön planda tutulması eğilimi, öteki ise kamu görevlilerinin siyasal eylem ve davranışlarının değerlendirilmesinde değişik ölçüler kullanılmasıdır. Atamalarda parti düşüncesi, üst yönetim mevkilerinden giderek en alt derecedeki memurluklara doğru yayılmaktadır. Bu eğilim alt kademelerde «üstü kapalı» bir kayırma biçiminde, üst mevkilerde ise daha açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Son yıllarda atamalarda siyasal düşüncelerin ağırlık kazandığı memurluk mevkilerinin giderek artması, istisnai memurlukların kapsamının genişletilmesi, seçim kaybetmiş eski siyasetçilerin yönetim mevkilerine getirilmesi (KİT yönetim kurullarına atanma gibi), atamalarda «görev ve unvan eşitliğinin» aranmaması (D.M.K. md. 76 daki değişiklik), hizmete girişte merkezi sınav sisteminin reddedilmesi (D.M.K. da md. 50 de yapılan değişiklik), gibi belirtiler yönetimde siyasallaşma eğilimini göstermektedir.

Yönetimi siyasallaşmaya doğru götüren ikinci yol, kamu görevlilerinin siyasal faaliyetlerine çizilen sınır ve bu faaliyetlere ilişkin uygulamalardır. Kamu görevlilerinin siyasal faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler oldukça karışıktır. Bazı sınırlamalar, yoruma elverişli belirsizlikler taşımaktadır. Öte yandan ülkemizde kamu görevlilerinin seçimlerde aday olmaları, seçime katılmaları, adaylık ya da seçimin kaybedilmesi yahut tekrar seçilememe halinde memurluğa dönüşün garanti edilmesi ve kamu görevlilerinin adaylık için siyasal partilerle önceden ilişki kurmalarının olağan karşılanması (kamu görevlilerinin bu tür davranışlarının adaylık ya da seçimi kaybetmeleri halinde kendilerine iyi bir mevkiye atanmaları konusunda bir ayrıcalık kazandıracağı inancı yaygındır) gibi düzenleme ve uygulamaların kamu görevlilerini siyasete özendirdiği söylenebilir. Yönetimin siyasallaşması açısından önemli olan kamu görevlilerin, siyasal eylem ve davranışları karşısında siyasal iktidarlarının gösterdiği tepkidir. Uygulamada, iktidar yanlısı davranışların hoş karşılandığı ya da en azından iktidar alehtarı sayılan davranışlar kadar titizlikle izlenmediği kanısı yaygındır. Örneğin uygulamada siyasal tutum ve davranışları iktidarca beğenilmeyen görevlilerin yerlerinin değiştirilmesi sık sık başvurulmuş bir önlem olmaktadır.

Ülkemizdeki siyasallaşmanın görünür sakıncaları şu biçimde özetlenebilir. Önce üst yönetim mevkilerinin parti düşüncesi ile doldurulması yönetimde bütünlüğü ve türdeşliği zedelemektedir. Bugünkü koalisyon iktidarında, yönetim birbirine kapalı «dünyalara» bölünmüş gibidir. Cumhurbaşkanı bazı atamaları geciktirme, bazı atamalara karşı koyma gibi geçici bir takım önlemlerle yönetimin bütünlüğünü sağlama çabası etkisiz kalmaktadır. Bu durum, siyasileşmeden beklenen etkin ve duyarlı bir yönetim aygıtı ya-

ratma ümitlerini ortadan kaldırmaktadır. Yönetimin siyasileşmesinden beklenen, siyasal iktidara ve onun programına yatkın ve duyarlı bir kamu yönetimi cihazı yaratmaktır. Oysa koalisyonda bu amaçtan uzaklaşıldığı görülmektedir.

Siyasallaşmanın ileride doğuracağı asıl sakınca, iktidar ortaklığının bozulması halinde ortaya çıkacaktır. Koalisyon ortaklığında ortaya çıkacak bir değişiklik ya da iktidarın bütünüyle el değiştirmesi, o güne kadar yapılan tüm atamaların gözden geçirilmesi sonucunu; en azından yeni iktidarda daha önceki iktidar kadar değişiklik yapma isteği doğuracaktır.¹⁹ Asıl güçlük bu isteğin uygulanmasından doğacaktır. Biçimsel açıdan yasalara uygun olarak yapılmış eski atamaların hükümsüz sayılması olanaksız olduğuna göre siyasal nedenlerle görevinden alınacak bir çok kamu görevlisinin Danıştaya gitmeleri önlenemeyecektir. Böylece iktidarın sancısız devrini öngören demokratik ilkeler önemli ölçüde zorlanmış olacaktır. Yönetimin siyasallaşmasının ikinci önemli sakıncası halkın yönetime olan güvenini sarsmasıdır. Geniş kapsamlı partizan atamalar yapıldığı ve iktidarı açıkça destekleyen ve yan tutan kamu görevlilerinin teşvik edildiği bir ortamda halkın güveninin sarsılmaması olanaksızdır. Bu izlenimin silinmesi, sanıldığı gibi kolay olmayacak ve uzun yıllar sürecektir. Hele yeni iktidarların da benzer uygulamalara girişmeleri halinde halkın güvenini yeniden kazanmak uzun çabaları gerektirebilir.

Siyasallaşmanın bürokrasi açısından çıkaracağı sakınca da önemlidir. Yükselmenin en kestirme yolunun ehliyet, liyakat ve başarı yerine siyasal parti ya da kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği sonucuna varacak bir kamu görevlisi ister istemez particiliğe bulaşacaktır. Bu yol bir yandan gençlerin çabuk yükselme tutkularını kamçılarken, öte yandan kamu görevlilerini olduğundan başka gözükmeye suretiyle yükselme çabasına sürükleyecektir.

İyi işleyen bir yönetim sistemine olan gereksinme her türlü tartışmanın dışında bir gerçektir. Bunun ön koşulu, kamu yönetiminin işleyişini nesnel kurallara bağlamaktır. Bu yapılmadıkça yönetim, günlük «müdahalelerden» korunamaz. Yönetimin tutarlılığı bir kez bozuldu mu bu tutarlılığı tekrar sağlamak uzun yıllar alır. Bürokrasinin evrensel niteliği araç olmasıdır. Ancak bir aracın araç olma özelliği, onun işe yarar durumda bulunması ile olanaklıdır. Dışarıdan yapılacak sistemsiz karışmalar, bu gücün araç olma özelliğini ortadan kaldırır.

Bugün siyasal partilerimizin yönetime verilecek biçim ve öz konusuna yeteri kadar eğilmedikleri görülmektedir. Siyasal partiler, çoğu kez etkin bir yönetime olan özlemi dile getirmekte, ama bu konuda somut öneriler

¹⁹ Nitekim, C.H.P. Genel Başkanının «...Bugünkü yönetimde kıyıma uğrayanları C.H.P. iktidara geldiği zaman görevine iade edecektir. Faşistlere kulluk edenleri bir gün bile öğretmenlikte, memurlukta tutmayacaktır...» biçimindeki demeci (Tercüman, 7 Kasım 1976); ve C.H.P. Programında (1976) yer alan «... ancak... önceki dönemlerde kamu yönetimi içinde yapılmış kayırmalardan doğan haksızlıklar ve yersiz atamalar göçürdirmeler, cezalandırmalar, yeni saptanacak nesnel kurallara göre, tümüyle düzeltilmelidir...» biçimindeki sözvermeler ve buna karşı ileri sürülen görüşler (Ahmet Muhtar, «Ganimet Sistemi mi, yoksa kariyer mi?», Tercüman, 14 Aralık 1976) sorunun kapsamını ve ciddiyetini göstermektedir.

ve önlemler üzerinde durmamaktadırlar. Siyasal partilerin, yönetime ilişkin somut tartışmalardan kaçındıkları görülmektedir. İki büyük siyasal partiden Adalet Partisi yüksek yöneticilik mevkilerine yapılacak atamalarda tam bir serbesti istemekte, ve hükümetin bu yoldaki işlemlerinin denetiminin sadece aylık v.b. özlük hakları açısından yapılması gerektiği, yoksa hiç bir kamu görevlisinin mevkii üzerinde bir «teminatı» bulunmadığı görüşünü savunmakta ve buna göre de davranmaktadır. C.H.P.'nin ise yönetimin günlük karışmaların dışında tutulması gerektiğini, ancak bazı üst yönetim mevkilerine yapılacak atamalarda siyasal takdir unsuruna ağırlık verilebileceği ve yönetimle siyasal kadrolar arasındaki ilişkilerin yönetim hiyerarşisi dışında tutulacak siyasal danışmanlar aracılığıyla sağlanabileceğini ileri sürmektedir. Yaklaşımları değişik olmakla birlikte her iki siyasal partinin sonuçta siyasal kadroların yönetim üzerindeki etkinliklerini sağlayıcı mekanizmalara gereksinme duymaları önemli bir noktadır. Acaba özlenen yönetim sistemini yaratmanın yolu bu önlemlerden mi geçmektedir?

Bugün iki büyük siyasal partinin bürokrasiye egemen olma ve yönetim sistemini siyasal kadrolara karşı daha yatkın ve duyarlı duruma getirme isteği nereden kaynaklanmaktadır? Siyasal ganimet sistemine özlem çekilmesi bir neden olabilir. Ancak bu uzak bir olasılıktır. Çünkü bu istek en azından etkin bir kamu yönetimi yaratma isteği ile çelişir. Bunun dışında yönetimin siyasal değişmelere karşı ilgisiz kaldığı ya da en azından yeteri kadar duyarlılık göstermediği savı kalır. Bu değerlendirme doğru ise yönetim sisteminde önemli bir eksiklik söz konusudur. Ancak bu eksikliği gidermenin yolu üst yönetim mevkilerini siyasallaştırmak mıdır? Bu soruya evet demek oldukça güçtür. Yönetimin yansızlığını ve etkinliğini sağlayacak nesnel koşullar yaratılmadan ve gerekli kurallar getirilmeden yönetimin siyasallaştırılması sonucunu doğuracak önlemler ister istemez güdülen amaçlarla çelişecektir. Tartışılması gereken, asıl önlemler şöylece özetlenebilir:

(1) Özellikle alt ve orta düzeydeki görevlere eleman almada «merkezî sınav» sistemi üzerinde durulabilir. Bugün bakanlık ve genel müdürlükler, kendi elemanlarını kendileri almaktadır. Bu sistem, hem siyasal hem de bürokratik kayırcılığa son derece elverişlidir. Oysa ortak nitelikteki görevlere eleman alınmasının merkezî sisteme bağlanması kayırcılığı önemli ölçüde azaltabilir. Bugün üniversitelere girişte uygulanan merkezî sınav sistemi buna bir örnektir.

(2) Yüksek yönetim mevkilerine atanmada izlenen yöntem değiştirilebilir. Bu gün bu mevkilere atanmada hemen hemen hiç bir koşul aranmamaktadır. Meslekî koşulların aranmadığı yerde «siyasal takdir» unsuru ağır basar. Bir mevkie ne kadar kolaylıkla gelinirse o kadar kolaylıkla gidilir. Bu nedenle kayıtsız ve koşulsuz atanma olanağı bulunan mevkilerde eleman devri ister istemez yüksek olacaktır. Bu ise üst yönetimde «istikrarsızlık» yaratır. Siyasal iktidar değişikliklerinde üst yönetime güven duyulmaması bundandır. O halde yapılacak iş bu düzeyde mevcut olan hareketliliği artırmak değil tersine bir «kararlılık» yaratmaktır. Bunun da denenmiş tek yolu yüksek yönetim mevkilerine ancak yöneticilik öğrenimi görmüş kişiler arasından atanma yapılmasıdır. Bu yolla bir yandan siyasal kadroların

istediği duyarlık, öte yandan kamu hizmetlerinin gerektirdiği «uzmanlık bilgilerine» ve «deneyim»e sahibi kimselerin görev getirilme şansı artırılmış olur.

(3) Yönetim aygıtına siyasal programlar doğrultusunda yön vermek ödevi hükümetlere ait bir ödevdir. Bu konuda hükümetlerin kendilerine özgü politikaları olabilir. Hükümetlerin bu tür kararları oluşturacak «siyasal danışmanlar» kullanmaları gerekebilir. Ancak her bakanlıkta siyasal danışmanlar kullanmak yerine başbakana bağlı bir grup oluşturmak daha uygun olur. Bu grup, partiye yakınlık duyan akademisyen, uzman ve politikacılarından oluşabilir. Bu grubun ödevi başbakana, hükümet politikasının geliştirilmesinde ve yönetim sisteminin genel yönlendirilmesinde yardımcı olmaktır.