

TBMM 4/C'LİLERİ: SENDİKA KARŞITI GEÇİCİ PERSONEL İSTİHDAMI

Mesut GÜLMEZ*

ÖZET: Geçici personel, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'ndaki dört istihdam biçiminden biridir. Temel özelliği, koşullarının yasayla belirtilmiş olması nedeniyle "istisnai" nitelik taşımasıdır. Bakanlar Kurulu'nun, madde 4/C'de öngörülen bu koşullara uyması zorunludur. Ne var ki, yasal koşullara aykırı birçok "sapma 4/C modeli" uygulamaya konulmuştur. Bu sapma modellerden biri de, 2003 yılından beri TBMM Genel Sekreterliği'nde uygulanmaktadır. TBMM 4/C modeli, AKP iktidarının ilk yılında, sendika ve toplu sözleşme haklarını kullanmak isteyen "geçici işçileri" sendikasızlaştırma amacı taşıyan bir operasyonla başlatılmıştır. 2919 sayılı yasayla yetkilendirilen TBMM Başkanlık Divanı'nın kararıyla, 657 sayılı yasanın öngördüğü koşullara uyulmaksızın uygulamaya konulmuştur. Özellikle süre ve ücret koşulları yönünden özelleştirme işsizleri için uygulanan hukuka aykırı 4/C modeli ile karşılaştırıldığında, TBMM 4/C modelinin "ayrıcalıklı" bir geçici personel uygulaması olduğu açıkça görülmektedir. TBMM geçici personeli, 4688 sayılı ve 2001 tarihli yasanın sendika kurmalarını ve üye olmalarını yasaklamış olmasına karşın, onayladığımız ulusalüstü insan hakları sözleşmelerine dayanarak sendikal haklarını kullanabilirler. TBMM Genel Sekreterliği personelinin 2003-2011 yılları arasındaki dağılımının evrimi, memur (kadrolu personel) sayısının giderek azaldığını, buna karşılık geçici personel sayısının yükseldiğini gösteriyor. Sayısal veriler, kadrolu personel yerine daha ucuz, güvencesiz ve esnek bir istihdam biçimi olan geçici personel çalıştırılmasını yeğleyen bir istihdam politikası izlendiğini ortaya koyuyor.

Anahtar sözcükler: TBMM personeli, geçici personel, istihdam biçimleri, güvencesiz istihdam, sendikasızlaştırma.

* Prof. Dr.

TGNA 4/C Model: Anti-Unionist Employment of Temporary Personnel

Summary: Temporary employment is one of the four employment form regulated in the Public Servants' Act No. 657 of 14 July 1965. "Being exceptional" is the main feature of this employment since its conditions are regulated legally. The government is obliged to respect those rules regulated in 4/C Article of the Act No. 657. However, several "deviated 4/C models" are illegally put in force. One of those deviated models has been implemented in the General Secretariat Organisation (GSO) of the Turkish Grand National Assembly (TGNA) since 2003. "TGNA 4/C model" is initiated in the first year of AKP government in order to prevent the temporary worker seeking to enjoy organizing and collective bargaining rights by joining a trade union. It was put into practice without respecting the rules regulated by the Act No. 657 by the decision of the TGNA Presidency Council authorized by the GSO Act No 2919 of 13 October 1983. It is obvious that TGNA 4/C model is a "privileged" temporary personnel application by comparing with the illegal 4/C model implemented for the unemployed people (temporary worker) aftermath privatizations especially in regards of working hours and wage. TGNA temporary personnel are able to use their trade union rights by referring the supranational human rights agreements ratified by Turkey although it is forbidden to establish and join a trade union by the Act No. 4688 of 25 June 2001 on Public Servants' Trade Unions. The evolution of the numerical distribution of the General Secretariat personnel between 2003-2011 reveals a diminution in the number of civil servants (permanent staff) on the one hand, an augmentation in the number of temporary personnel on the other. Quantitative data shows that an unsecured and flexible employment policy based on employing temporary personnel instead of permanent personnel is preferred.

Keywords: TGNA Personnel, Temporary Personnel, Employment Forms, Unsecured Employment, nonunionization.

I. TBMM 4/C MODELİNİN EVRİMİ

Geçici personel istidamının 657 sayılı yasanın 4/C maddesinde öngörülen uygulama koşullarının¹ yerine getirilmemesi ve yasal amacına uygun biçimde uygulanmaması anlamında hukuksal dayanak yönünden kanımca sorunlu ve tartışmalı, içerik yönünden de kısmen farklı ve görece ayırcaklı olan bir başka “sapma” türü ve uygulaması, 2003 yılında TBMM Genel Sekreterliği’nde başla(tıl)dı.

Kısaca anımsatmak gerekirse bu dönemde, özelleştirme işsizlerinin 4/C’li olarak çalıştırılmasını öngören Bakanlar Kurulu’nun 3 Mayıs 2004 tarihli ve 2004/7898 sayılı kararı henüz kabul edilmemişti. Ancak, 4/C uygulaması, temelde, Türkiye İstatistik Kurumu’nda (TÜİK) ve sınırlı sayıda “canlı model” çalıştıran bazı üniversitelerin güzel sanatlar bölümünde sürdürülürken, 657 sayılı yasanın koşullarını belirleyip çerçevesini çizdiği “*olağan 4/C modeli*”nde “ilk gedik”, Milli Eğitim Bakanlığı’nda (MEB) “kısmi zamanlı geçici İngilizce öğreticisi” adıyla 1998-1999 öğretim yılında açılmıştı. Bundan birkaç yıl sonra da, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu’nda (TRT) geçici işçileri 4/C’lileştiren bir başka “sapma” uygulama başlatılmıştı. Her iki uygulama, ilki 2006’da ve ikincisi 2008’de, ilgili yasalarda yapılan değişikliklerle sona erdirilmişti. ***Hukuka aykırı bu uygulamalar için bulunan çözüm de hukuka aykırı idi.*** MEB’li ve TRT’li 4/C’liler, “sözleşmeli personel” istidamının yasal tanım ve amaçları gözetilmeksizin 4/B’li yapıldı. Bu çözüme, Diyanet İşleri Başkanlığı’nda 2006-2007’de uygulanan “kısmi zamanlı geçici Kur’an kursu öğreticiliği”nin sona erdirilmesinde de başvuruldu. Geçmişte kalan üç uygulama, yasama ve yürütmenin 657’nin öngördüğü ikisi de “istisnai” olan istidam biçimlerini amaçlarına aykırı olarak kullanmış olduklarını açıkça ortaya koymaktadır.

1 Nisan 2003 tarihinden beri TBMM Genel Sekreterliği’nde uygulanan, “*TBMM 4/C modeli*” biçiminde nitelediğim geçici personel istidamı, “TBMM Başkanlık Divanı kararı” ile gerçekleştirildi.² Çalışma koşulları yönünden kimi

¹ 657 sayılı yasanın, “kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür” diyerek dört istidam biçimini sayan “İstidam Şekilleri” başlıklı 4. maddesinin C bendi, bağlaçlarıyla birlikte toplam 35 sözcükten oluşan düzenlemesinde, bu istidam biçiminin yasal koşullarını şöyle belirlemiştir:

“***Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet*** olduğuna Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde ***sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan*** kimselerdir.”

4/C’nin 657’e girmesi ve 2004’e değin uygulanması konusunda bkz.: Gülmez, 2010: 61-92; 2011: 7.

² TBMM Başkanlık Divanı kararının yürürlükteki –son olarak 86 sayılı ve 31 Ocak 2011 tarihli kararlarla gerçekleştirilen değişiklikleri de içeren- son metni için bkz.:

farklılıklar içeren bu model, 2919 sayılı ve 13 Ekim 1983 tarihli *TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu*'nun Bakanlar Kurulu yerine yetkilendirdiği Başkanlık Divanı'nın aldığı kararla uygulamaya konuldu ve izleyen yıllarda gerçekleştirilen kimi değişikliklerle sürdürüldü, sürdürülüyor.

"TBMM 4/C modeli"nin hukuksal dayanağı sorununu tartışmadan ve özelleştirme işsizleri için uygulanan "sapma" 4/C modeliyle karşılaştırmalar yaparak maddi içeriğini incelemeyen önce, Başkanlık Divanı kararlarını topluca değerlendirmekte ve özellikle bu modelin sendika karşıtı bir yaklaşımla oluşturulması sürecine değinmekte yarar görüyorum.

1. TBMM'de İlk 4/C Kararı

TBMM Genel Sekreterliği'nde sendikalı "geçici işçiler" yerine sendikasız "geçici personel" çalıştırma uygulaması, AKP iktidarının ilk yılında, Temmuz 2002 seçimlerinin ardından 19 Kasım 2002 tarihinde A. Gül hükümetinin kurulmasını ve Bülent Arınç'ın TBMM Başkanı seçilmesini izleyen dönemde başlatıldı.

"TBMM Genel Sekreterliğinde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4'üncü Maddesinin (C) Fıkrasına Göre Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar"³ TBMM

<http://www.tbmm.gov.tr/genser/e7.htm>, ilk erişim: 01.11.2010; son erişim: 09.06.2011.

Belirtiyim ki TBMM Başkanlık Divanı, başka alanlarda da benzer "Esaslar" kabul etmiştir. "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Merkez Teşkilatına ait Esaslar*" başlığı altında toplananlardan değişik statülerdeki TBMM Genel Sekreterliği personelinin istihdam biçimleriyle ilgili olanlar şunlardır (<http://www.tbmm.gov.tr/genser/esaslar.htm>); erişim: 01.11.2010)

- Milletvekili Danışmanı Çalıştırılması Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları,
- TBMM'de 2919 Sayılı Kanunun 12 nci ve Ek -1 inci Maddesinin 1 inci Fıkrasına Göre Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları,
- TBMM'de 2919 Sayılı Kanunun Ek-1 inci Maddesinin 2 nci Fıkrasına Göre Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları,
- TBMM Genel Sekreterliği 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4'üncü Maddesinin (C) Fıkrasına Göre Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar,
- TBMM Genel Sekreterliğinde 657 Sayılı Devlet memurları Kanununun 4/B Maddesine Göre Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar.

³ 28 Mart 2003 tarihli ve 11 sayılı TBMM Başkanlık Divanı kararını, kendisiyle ilk kez 24 Ocak 2011 günü görüştüğüm –o tarihte İstanbul 1 Nolu Şube Başkanı olan- Tez Koop-İş Genel Başkanı **Gürsel Doğru** verdi.

TBMM'de çalıştırılan geçici işçileri örgütleyerek toplu iş sözleşmesi imzalama sürecini başlatan, sendikanın grev kararı aldığı aşamaya kadar getiren eski ve yeni Genel Başkanlarına, özellikle bu sürece ilişkin tüm belgeleri bana veren Gürsel Doğru'ya içtenlikle teşekkür ediyorum (MG).

Bu görüşme sırasında, sendikada bulunan Tez Koop-İş'in o tarihteki Genel Başkanı **Sadık Özben** ile de görüşme şansı da buldum ve kendisinden, özetle; Türk-İş Genel Kurulu'nda ikinci gün toplantıya katılan B. Arınç'ın önünde, yazılı konuşmasını bir yana bırakarak, bu olayı konu alan bir konuşma yaptığını ve o dönemin Türk-İş yöneticilerinin bundan

Başkanlık Divanı'nın 28 Mart 2003 tarihinde TBMM Başkanı Bülent Arıncı'nın başkanlığında –bir eksiğiyle- yaptığı toplantıda, 11 sayılı kararın 6. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin eki olarak kabul edildi.⁴ 6/1. maddenin (a) bendinde ise, geçici mevsimlik işçi istihdamının sona erdirilmesi kararlaştırıldı. Başka konulara ilişkin düzenlemeler de içeren 11 sayılı kararın 6. maddesi aynen şöyledir:

“6. Başkanlık Divanınının 13 MART 2003 tarih ve 9 sayılı Kararıyla, Başkanvekili Nevzat PAKDİL'in başkanlığında, Katip Üye Yaşar TÜZÜN ile İdare Amiri Abdullah ÇALIŞKAN'dan oluşan komisyonun, TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatında (Merkez-Milli Saraylar) çalışmakta olan geçici mevsimlik işçilerin, istihdam şeklinin belirlenmesi hususunda sunulan üç alternatif görüşülerek, önerilen üçüncü alternatif doğrultusunda;

a) Merkezde ve Milli Saraylarda çalışan yaklaşık 1000 geçici mevsimlik işçinin yasal haklarının ödenerek 31.03.2003 tarihi itibarıyla geçici mevsimlik işçi istihdamına son verilmesine,

b) 2919 sayılı TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun 6 nci maddesinin 2 nci fıkrasına istinaden, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (C) fıkrasına göre TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatında geçici personel çalıştırılmasına ilişkin ekli esasların kabul edilmesine,”

(karar verildi.)

TBMM 4/C'lilerine ilişkin bu ilk düzenlemeden anlaşıldığı gibi, TBMM Genel Sekreterliği'nde yıllardır uygulanan geçici işçiliğin yerine⁵ geçici personel

“rahatsız” olduğunu dinledim...Özben'in aktardıkları, yani konuşmasının özü, büyük ölçüde ileride değindiğim 19 Şubat 2003 tarihli ve “TBMM Yasalara Uymak Zorundadır” başlıklı –Tez Koop-İş Dergisi'nin eki olarak yayımlanan- basın bülteninde yer almaktadır.

TBMM Genel Sekreterliği, 11 sayılı karar ile istediğim başka belgeleri, kendi olanaklarımla büyük bir bölümüne ulaşıp incelemelerimi tamamladıktan sonra ve ancak bilgi edinme sürecinin itiraz aşamasının sonuçlanması üzerine, 16 Mart 2011 tarihli bir yazıyla bana gönderdi. Bu tarih öncesindeki bazı kişisel girişim ve görüşmelerimden de sonuç alamadığımı eklemeliyim.

⁴ Bu “Esaslar”dan ve maddelerinden söz ederken, ilgili değişiklikleri belirterek, kısaca “2003 Esasları” yada “11 sayılı karar” demekle yetineceğim.

⁵ 11 sayılı karar öncesinde, TBMM'de geçici işçi istihdamı, TBMM bütçesinin “R Cetveli”inde, “Personel Giderleri Harcama Kalem”inde yer alan bir kurala dayanıyordu. İncelediğim 2000, 2001, 2002 ve 2003 yıllarına ilişkin bütçelerde, örneğin, “**Türkiye Büyük Millet Meclisi 2001 Mali Yılı R Cetveli**” başlığı altında, aynı anlatımla yinelenen bu kural şöyle idi:

“100 – Personel Giderleri Harcama Kalem:

Aşağıda ayrıntılı olarak belirtilen Personel Giderleri bu harcama kaleminden karşılanır:

Bu giderlerden:

(...)

4- TBMM Teşkilatında emanet usulü ile yaptırılan işlerde çalıştırılan **geçici işçilerin** ücretleri kendi programlarının 66 alt programındaki 007 Faaliyet Projede bulunan 130

istihdamının başlatılması, Başkanlık Divanı'nın, ikisi AKP'li ve biri CHP'li olmak üzere 13 Mart 2003 tarihli kararıyla oluşturduğu üç üyeli komisyonun önerdiği üç seçenekten biri olarak kabul edilen kararlar gerçekleştirildi. 11 sayılı kararın 6. maddesi oyçokluğuyla kabul edildi. Başkan vekili *Yılmaz Ateş*, toplam 15 üyeden oluşan Başkanlık Divanı'nın TBMM Genel Sekreterliği'nde 4/C'li geçici personel çalıştırılmasına olanak veren 11 sayılı kararın 6. maddesine "*muhaliyim*" diyerek karşıoy yazısı yazmıştır. Kararda imzası bulunmayan, ancak herhangi bir karşıoy yazısı da yazmayan dört katip üyenin üçü CHP'lidir ve AKP'li olan biri de toplantıya katılmadı. CHP'li bir katip üye ise kararı imzaladı. Dolayısıyla 11 sayılı Başkanlık Divanı kararının 6. maddesi (Esaslar), temelde çoğunluğu oluşturan AKP'li üyelerin oylarıyla ve oyçokluğuyla kabul edildi.

TBMM Genel Sekreterliği'nde 4/C uygulamasını başlatan bu ilk karar, toplam 14 maddeden oluşmaktadır. Esasların 13. maddesinde, "bu esaslar, 01.04.2003 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girer" denilmekle yetinilmiş, yürürlükte kalacağı süre ise belirtilmedi. Dolayısıyla, 1 Ocak 2003'ten başlayarak üç aylık geçici bütçenin uygulanma süresinin dolmasından sonra, 1 Nisan 2003'te yürürlüğe giren bütçe -2003 mali yılı- ile sınırlı bir 4/C uygulaması söz konusu değildir.

Başlangıçta atılan *bu adım, düzenli, sürekli, kalıcı ve sendikasız bir "TBMM 4/C modeli" oluşturma amacı taşıdı* ve giderek kadrolu personel istihdamı yerine sayısı artırılarak genişletilen geçici personel çalıştırma yoluyla, esnek ve güvencesiz bir istihdam politikası uygulamasına dönüştürüldü. Bu operasyonu, Başkanlık Divanı kararlarını topluca değerlendirdikten sonra, sonuçsuz bırakılan sendikalaşma ve toplu sözleşme sürecini özetleyerek ortaya koyacağım.

Ayrıntı koduna, ikramiyeleri ise 009 Faaliyet Projesindeki 130 Ayrıntı koduna," (RG b; RG c; RG f).

11 sayılı kararın kabul edilip yürürlüğe girmesini izleyen yıllarda, örneğin 2004 ve 2005 bütçelerinde, yine "Türkiye Büyük Millet Meclisi 2004 Mali Yılı R Cetveli" başlığı altında, bu kural şu anlatımla yinelenmiştir:

"01 – Personel Giderleri:

Ayrıntılarına aşağıda yer verilen personel giderleri, 01 Personel Giderleri ekonomik sınıflandırma kodundan karşılanır.

Bu giderlerden:

1- (...) emanet usulü ile yaptırılan işlerde çalıştırılan *geçici personelin* ücretleri ise 01.4.1.04 *Kısmi Zamanlı Çalışanların Ücretleri* Ekonomik Koduna (...) gider kaydedilir (RG e: 41; RG g: 42).

Böylece, işlerin yaptırılmasındaki "emanet usulü" değişmemiş, ama işi yapanların adı / statüsü değiş(tiril)miştir.

"Geçici"den sonra gelmek üzere "işçi" yerine "personel" yazılması, aslında gerçekleştirilen sendika ve toplu pazarlık karşıtı operasyonu tek sözcükle özetler.

2. Başkanlık Divanı Kararlarına Toplu Bir Bakış

TBMM internet sayfasında 2003-2011 yıllarını kapsamak üzere tarih ve sayıları belirtilen toplam on “Başkanlık Divanı” kararından anlaşıldığı gibi, TBMM Genel Sekreterliği’nde 4/C’li çalıştırma uygulaması, ilk kararlar kurulan modele göre yürütülmektedir. 28 Mart 2003 tarihinde kabul edilen 11 sayılı ilk kararın “ek”i olan “Esaslar” ile yapılan düzenleme, izleyen dokuz kararla gerçekleştirilen kimi değişikliklerle, büyük ölçüde yürürlüktedir. Modelin özünü etkilemeyen bu değişikliklerden kimileriyle TBMM 4/C’lilerine bazı yeni olanaklar sağlandı. Bunlardan sonuncusu da, 31 Ocak 2011 tarihli ve 86 sayılı kararla, “Tekel direnişi”nin kazanımlarından biri olan “iş sonu tazminatı” hakkının tanınmasıdır.

TBMM Başkanlık Divanı kararlarının tarihleri temelinde toplu bir değerlendirme yapıldığında, Çizelge 1’de de görülebilen şu genel saptamalar yapılabilir:

11 sayılı kararda, 2004’ten başlayarak farklı tarihlerde kabul edilen dokuz kararla kimi değişiklik ve eklemeler gerçekleştirildi. İki “ekleme”den birincisi 2005’te, ikincisi ise 2008’de yapıldı. Temelde çalıştırılacak geçici personel sayısına, ücret tutarlarına ve geçici personelin de öteki TBMM personelinin yararlandığı kimi sosyal yardımlar kapsamına alınmasına ilişkin olan değişiklikler ise, sırasıyla 2005, 2008, 2009 ve 2011 tarihlerinde oldu.

Merkez ve taşra örgütlerinde çalıştırılan 4/C’lilerin sayıları 2004 ve 2008 yıllarında ikişer kez değiştirildi ve artışların sürdürüldüğü 2009 ile 2011’de yeniden belirlendi. 4/C’li sayısında, merkez örgütünde altı ve taşra örgütünde ise iki kez artış yapıldı. Bir önceki yıla göre, merkez ve taşra örgütleri toplamı olarak, 2004’te 120, 2008’de 275, 2009’da 77 ve 2011’de de 74 kişi artırıldı. 2003-2011 arasında gerçekleşen toplam artış oranı %35,3 iken, özellikle 2008’de başlayan merkez örgütündeki artış oranı %45,7’ye yükseldi. Taşrada ise, yalnızca %2’lik bir artış oldu.

4/C’li sayısının artırılmasına ilişkin kararlardan yalnızca 50 sayılı olanında artış gerekçesi açıklandı. Buna göre, 30’u merkez ve 90’ı taşra örgütünde olmak üzere toplam 120 kişilik artışın gerekçesi, “5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanunun getirdiği yasal mecburiyetler ve gelir yetersizliği nedeniyle tasfiye edilmesine karar verilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfınca yürütülen hizmetlerin TBMM tarafından yürütülebilmesi için(dir).”

2004’te 42 ve 50 sayılı, 2005’te de 69 ve 102 sayılı kararla olmak üzere ikişer kez değişiklik yapıldı. 19 ve 35 sayılı kararlar 2008’de, 48 sayılı karar ise 2009’da çıkarıldı.⁶ Uyum değişikliği de 2011’de gerçekleştirildi.

⁶ 2011 başlarında kabul edilen 86 sayılı karar, kendi olanaklarımla metnine ulaşmamdan sonra ve önce reddedilen bilgi edinme başvuruma yaptığım itirazın Kurulca değerlendirilmesinin ardından bana gönderildi ve sonra da web sayfasındaki “Esaslar”a işlendi (MG).

Tüm bu değişiklik ve eklemeler, daha önce de belirttiğim gibi, TBMM 4/C modelinin “12 aydan az olmak üzere” çalıştırmaya dayanan 2003'teki temel yapısını değiştirmiş değildir.

Çizelge 1.- TBMM Genel Sekreterliği'nde Geçici Personel Çalıştırılmasını Öngören Başkanlık Divanı Kararları (Genel Görünüm)

BD Kararları		Öngörülen GP Sayısı (M+MS)	Önceki Yıla Göre Artış Farkı (M / MS)	Değiştirilen Maddeler ve İçeriği
Tarih	Sayı			
28.03.2003	11	500+500=1.000		
10.06.2004	42	15+485=1.000	+15/-15 =0	m. 1 (sayısal artış)
22.09.2004	50	45+575=1.120	+30/+90=120	m. 1 (sayısal artış)
24.02.2005	69			m. 4/1'ek (gıda yardımı)
29.12.2005	102			m. 3'e ek (koruyucu aşı)
18.01.2008	15	50+575=1.320	+205/0=205	m. 1 (sayısal artış)
11.03.2008	19	20+575=1.395	+70/0= 70	m. 1 ve 4 (giyecek yardımı)
18.11.2008	35			m. 3/1, 2, 3 ve ek (gösterge artışı ve yabancı dil ücreti)
13.05.2009	48	847+625=1.472	+27/+50=77	m. 1, 8, 10 (sayısal artış, izinler, sosyal güvenlik)
31.01.2011	86	21+625=1.546	+74/0= 74	m. 1, 3, Ek madde 1 (sayısal artış, ek ücret, iş sonu tazminatı)

Kaynak: <http://www.tbmm.gov.tr/genser/e7.htm>; 09.06.2011

Kısaltmalar: GP: Geçici Personel; M: Merkez örgütü (Genel Sekreterlik); MS: Milli Saraylar (taşra); T: Toplam

Açıklama: Çizelgeyi, TBMM Başkanlık Divanı kararlarının internet sayfasında tam metinleri bulunmayan tümünü inceleyip karşılaştırarak ben oluşturdum (MG).

3. TBMM'de 4/C Modeline Geçiş Süreci: Sendikal Hakları Tasfiye Operasyonu

TBMM Genel Sekreterliği'nde 4/C'ye geçiş, önce özetleyip ardından çizelgeye de dökerek (Çizelge 2) ayrıntılı olarak incelediğim süreç göz önüne alındığında, aslında tam anlamıyla sendikal hakları Genel Sekreterliğe sokmama operasyonudur. AKP'nin iktidara gelişinin ilk yılında gerçekleştirilen bu sistemli operasyon, geçici işçilerin “belirli süreli” sözleşmelerinin 31.12.2002 tarihinde sona erdirilmesinin ardından, üç aylık geçici bütçenin sonunda tamamlanmak üzere, 28 Mart 2003 tarihli ve 11 sayılı kararın kabul edilmesinden önce atılan adımlarla uygulamaya konulmuştur.

TBMM Genel Sekreterliği Personel ve Muhasebe Dairesi Başkanlığı Personel ve Özlük İşleri Müdürlüğü, önce reddedilen bilgi edinme başvuruma, Başbakanlık BEDK'ye yaptığım itiraz üzerine “konuyu yeniden değerlendirerek” verdiği ve istediğim bilgi ve belgeleri eklediği 16 Mart 2011 tarihli ve A.01.0. GNS.0.12.00.02/730.10/7204 sayılı yanıtta; gerçekleştirilen statü değişikliğini ve 4/C'nin ilk kez uygulandığını yalın bir dille şöyle açıklamıştır:

“1. TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatında 1475 sayılı İş Kanununa Göre çalışmakta olan mevsimlik işçiler, TBMM Başkanlık Divanının 28 Mart 2003 tarih ve 11 sayılı Kararı ile 01.04.2003 tarihinden itibaren tüm yasal hakları ödenerek, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. üncü maddesinin (C) fıkrasına göre geçici personel statüsüne geçirilmiştir.

2. Daha önce 657 sayılı Kanunun 4/C maddesine tabi geçici personel çalıştırılmamıştır.”

TBMM'yi sendikal haklardan arındırma sürecinin ayrıntısına geçmeden özetlenirse, bu operasyonun ilk adımı, işveren TBMM Genel Sekreterliği'nin işkolu itirazında bulunması oldu. Bunun üzerine ÇSG Bakanlığı, geçici işçilerin üye oldukları sendikaya verdiği yetki belgesini, daha sonra aldığı bir başka kararla sendikanın örgütlendiği işyerlerinin girdiği işkolunu değiştirerek, tartışılır duruma düşürdü. İşveren de, sendikanın örgütlenmesini tamamlayıp işlemlerini başlattığı yasal grev uygulamasına değin uzanan toplu iş sözleşmesi imzalama sürecini engellemek amacıyla, altı ayda noktalandığı sendikasızlaştırma operasyonunu yürürlüğe sokma çalışmalarını sürdürdü. TBMM Başkanlık Divanı'nın, kabul edildiği gün -yani geçici bütçenin süresinin dolmasından dört gün önce- yürürlüğe giren 11 sayılı kararıyla, 4/C'li olmaları için geçici işçilere “30 gün içinde müracaat etmeleri” dayatıldı. Ancak bu sürenin dolmasına gerek kalmadan, sendikalı geçici işçilikten sendikasız geçici personelliğe geçiş, kararın hukuken yürürlüğe girdiği 1 Nisan 2003'te tamamlandı ve geçici işçiler iki seçenekle karşı karşıya bırakıldı: **Ya 4/C'li olmayı kabul etmek, yada işsiz kalmak!** Sendikanın, ÇSGB'nin yaptığı işkolu tespit kararının iptali için 4 Mart 2003'te açtığı iptal davası ise, ancak üç yıl üç ay sonra karara bağlanabildi! İstanbul 5. İş Mahkemesi'nin, söz konusu işyerlerinin 17 sayılı işkoluna girdiğine ilişkin 14 Haziran 2006 tarihli kararı da, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin 26 Eylül 2006 tarihli ilamıyla oybirliğiyle onandı.

“**TBMM 4/C modeli**” olarak nitelediğim bu uygulama, AKP iktidarının daha başlangıcında sergilediği sendikal haklar karşıtlığının ilk örneklerindedir. TBMM'de, yıllardan beri İş Yasası'na bağlı “geçici işçi” olarak çalışanları ilk kez örgütleyen Tez Koop-İş sendikasının, işveren TBMM Genel Sekreterliği'ne bağlı Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı'yla toplu iş sözleşmesi yapma girişimini kökünden önlemenin çaresini bulmak hiç de güç olmadı. Sendikayı TBMM'ye sokmamaya kararlı olan sendika karşıtı yaklaşım, çözümü, bir yandan toplu iş sözleşmesinin uygulanacağı işyerinin girdiği işkolunu değiştirmekte, öte yandan da bu tarihe değin hiç kullanılmayan bir yola başvurarak Başkanlık Divanı kararıyla TBMM'li geçici

işçileri sendikasız bir statüye geçirmekte buldu. 657'nin öngördüğü geçici personel, tanıma göre "işçi sayılmayan" kişiler olduklarından, sendikalı geçici işçilerin yerine sendikasız "**TBMM'li 4/C'liler**"ın yaratılması gerçekleştirildi. Çünkü 2001'de kabul edilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, tüm Genel Sekreterlik personelinin sendika yasağı kapsamına alan kuralıyla yürürlükteydi. Sürece ilişkin belgelere yansıyan bu yaklaşım, TBMM Başkan Vekilinin, 2003 mali yılında üç aylık geçici bütçenin uygulandığı dönemin sonlarında sunulan –aşağıda değindiğim- bir soru önermesine verdiği "resmi" yanıtta da gizlenmedi.

2002'nin sonbahar aylarında başlatılan sendikal haklar karşıtı bu operasyon, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası'nda düzenlenen toplu pazarlık sürecinin tüm aşamalarıyla işletilmesi ama sonuçsuz kalması yönünden ilginç ve sürece siyasi iktidarın müdahalesine açık yönleri açısından da ibret verici, çarpıcı bir örnektir. Bu nedenle, 11 Eylül 2002'de başlatılan yetki işlemlerinden 14 Nisan 2003'te alınan ve işyerinde ilan edilen –ama uygulanamayan- yasal grev kararına değin uzanan sürecin başlıca aşamalarıyla incelenmesinde yarar vardır.

a. Yetki İşlemleri, İtiraz, Yapılamayan Toplu Görüşme ve Resmî Arabuluculuk...

Süreç, 17 nolu işkolunda faaliyet gösteren Tez Koop-İş'in, 2002 yazı başlarında örgütlenme çalışmalarını tamamlayıp,⁷ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) Çalışma Genel Müdürlüğü'ne (ÇGM) gönderdiği 10 Eylül 2002 tarihli yazıyla, yetki tespiti yapılması başvurusunda bulunması üzerine başladı

⁷ Basında çıkan bir habere göre, TBMM Genel Sekreterliği'ne bağlı Milli Saraylarda "düşük ücretlerle çalıştırılan işçiler, genel seçimlerden bir aya kadar önce **Haziran 2002'de** memurlara yapılan ek zammın kendilerine yapılmaması nedeniyle **iş bıraktılar**. Yetkililerle yapılan görüşmeler sonucunda belli haklar alarak işbaşı yapan işçiler, daha sonra, Tez Koop-İş Sendikası'nda örgütlenmeye başladılar. **Bir ay süren örgütlenme faaliyetleri sonucunda 400 işçi sendikaya üye oldu**" (Durmuş a, 2003).

Tez Koop-İş Sendikası Genel Başkanı Gürsel Doğru, 2 Şubat 2011 günü kendisiyle yaptığım telefon konuşmasında; Milli Saraylardaki geçici işçileri örgütleme çalışmalarını 2002'nin Mayıs ve Haziran aylarında gerçekleştirdiklerini doğruladı. Ayrıca, Tez Koop-İş'ten önce böyle bir girişimin olmadığını, işçilerin daha önce kendi aralarında sendikalaşmaları gerektiği konusunu tartıştıklarını, ancak bu eğilimin sonuçsuz kaldığını ekledi.

1990'larda geçici işçi olarak Dolmabahçe Sarayı'nda çalışmaya başlayan ve "doğal önder" olarak sendikalaşma girişimlerinin başını çeken "motif-taş ustası" **Suat Demir**, 4 Şubat 2011 günü kendisiyle yaptığım çok uzun telefon konuşmasında; 1993-1995 yıllarında "kıpırdamaya başladıklarını", servis ve elbise haklarının verilmemesi nedeniyle 1999'da grev yaptıklarını belirtti. Haziran 2002'de, bir günlük "iş yavaşlatma grevi" yaptıklarını, sokağa (Dolmabahçe Sarayı dışına) çıktıklarını, "televizyonlara çıktıklarını", Gürsel Beyin gelerek kendileriyle konuştuğunu, bunun ardından sendikaya üye olduklarını anlattı. Milli Saraylarda geçici işçileri ilk kez Tez Koop-İş'in örgütlediğini doğruladı.

(Çizelge 2). Tez Koop-İş, Türk-İş'e yazdığı *11 Eylül 2002* tarihli yazıda; "T.B.M.M. Milli Saraylar Daire Başkanlığı ve bağlı işyerlerinde örgütlenme çalışmalarını tamamladığını ve Toplu İş Sözleşmesi bağlatmak üzere yetki işlemlerini başlatmış" belirterek, toplu pazarlık sürecinin ilk adımını attı. Bu yazıya göre, bu işletme ve bağlı işyerlerinde, "**567 işçi 12 ay aralıksız çalışmakta olup**,"⁸ tümüne yakını 'geçici işçi' statüsündedir."

ÇGM'nin, "yetki tesbiti" konulu, *30 Ekim 2002* tarihli ve 11273 sayılı yazısından anlaşıldığına göre, Tez Koop-İş'in, "işletme" toplu iş sözleşmesi imzalamak istediği Milli Saraylar Dairesi Başkanlığına bağlı 17 sayılı işkolunda toplam 10 işyeri bulunmaktadır. İstanbul, Bursa ve Yalova'daki bu işyerlerinde çalışan toplam *424 işçinin 214'ünün sendika üyesi* olduğu belirlenmiştir. Bakanlık yaptığı incelemede; "adıgeçen sendikanın Yasa'nın aradığı gerekli çoğunluğu sağladığı(nı) tespit etmiş" ve *1 Kasım 2002*'de sendikaya bildirmiştir.

TBMM Genel Sekreter Vekili, *11 Kasım 2002* tarihli yazısıyla, iki gerekçe ileri sürerek, Bakanlığın yetki tespitine *itiraz* etti. İlk gerekçe, çalışan işçi sayısının 563 ve yarıdan fazlasının 282 olması nedeniyle, sendikanın çoğunluğu sağlamadığıdır. Aynı bir altbaşlıkta incelediğim ikinci gerekçe ise, işyerlerinin girdiği işkolunun farklı oluşuna ilişkindir: "Kurumumuz 17 nolu işkolu olan Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar iş koluna dahil değildir, İşyerlerimizde bakım, onarım ve restorasyon işi yapıldığından *işyerlerimiz 15 nolu iş kolu olan inşaat işleri iş koluna dahildir.*" Bu nedenlerle de, *3 Aralık 2002* tarihli yazıyla, işyerlerinin girdiği işkolunun saptanması ve "yetki ve toplu sözleşme prosedürünün bu işlem tamamlanıncaya kadar askıya alınması" istendi.

Ancak ÇSGB İstanbul Bölge Müdürlüğü, *12 Kasım 2002* tarihli yazısıyla, "... verilen yetki tespit yazısına (...) 11 Kasım 2002 gününe kadar (...) başvuruda bulunulmamış" olduğunu sendikaya bildirdi.

Bakanlığın *2 Aralık 2002* tarihli yazısıyla sendikaya "*yetki belgesi*" vermesi üzerine, TBMM Genel Sekreter V. ÇGM'ye gönderdiği *10 Aralık 2002* tarihli yazısıyla, "iş koluna ilişkin itirazı(nı) bir kez daha yinele(di)". Bunun üzerine ÇGM, *17 Aralık 2002* tarihli yazısıyla, işkolu itirazının "incelenmek üzere Bakanlık İş Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal ettirilmiş" olduğunu, aynı tarihli yazıyla bildirdi; "ancak bugüne kadar yetki belgesinin iptali konusunda herhangi bir yargı kararı(nın) da Bakanlık(a) ulaşmamış" olduğunu ekledi.

⁸ Sendika belgelerinden yaptığım bu ve izleyen tüm alıntılardaki koyu ve / yada açık italikli vurguları ben yapıyorum (MG).

Çizelge 2.- Geçici İşçileri 4/C'leştirme ve Toplu Pazarlık Sürecinin Takvimi (2002-2006)

Haziran 2002	Tez Koop-İş'in, Milli Saraylarda örgütlenmesini tamamlaması
10.09.2002	Tez Koop-İş'in, ÇSGB ÇGM'den yetki yetki tespiti yapılmasını istemesi
11.09.2002	Tez Koop-İş'in, yetki işlemlerini başlattığını Türk-İş'e bildirmesi
30.10.2002	ÇSGB'nin, işletme TİS imzalanması için yetki tespiti yapması
01.11.2002	Yetki tespitinin Tez Koop-İş'e bildirilmesi
11.11.2002	TBMM'nin yetki tespitine itiraz etmesi
12.11.2002	ÇSGB İst. Bölge Müd.'nün, yetki tespiti yazısına başvuruda bulunulmadığını Tez Koop-İş'e bildirmesi
02.12.2002	Tez Koop-İş'e yetki belgesi verilmesi
03.12.2002	TBMM'nin işkolu tespiti yapılmasını ve TİS sürecinin askıya alınmasını istemesi
10.12.2002	TBMM'nin, ÇGM'ye yazarak, işkolu itirazını yinelemesi
13.12.2002	Toplu görüşmeye çağrı yazısı
17.12.2002	ÇGM'nin, itirazın İş Teftiş Kurulundan incelenmesini istemesi
19.12.2002	Tez Koop-İş'in, toplu görüşme için toplantı yer, gün ve saatinin belirlenip taraflara bildirilmesini istemesi
31.12.2002	İşçilerin işine son verilmesi (belirli süreli sözleşmelerinin kendiliğinden sona erme)
01.01 2003	3 aylık geçici bütçenin yürürlüğe girmesi
02.01 2003	570 işçinin Dolmabahçe Sarayı önünde eylem yapması
03/09.01 2003	Toplu görüşme gün ve yerinin belirlenip taraflara bildirilmesi
07.01.2003	S. Özben'in, B. Arınc'tan, TİS görüşmeye katılımın sağlanmasını ve işçilere işbaşı yaptırılmasını istemesi
16.01.2003	İlk toplu görüşme günü; yer: Bölge Müdürlüğü (işveren katılmadı)
17.01.2003	TBMM Başkanı ile yapılan görüşmede, işbaşı yaptırma sözü verilmesi
20.01.2003	ÇGM'nin, TİS görüşmelerinin durdurulamayacağını TBMM GS'ye bildirmesi
04.02.2003	Milli Saraylar Daire Başkanının, resmi arabulucu atamasının durdurulmasını istemesi
05.02.2003	Resmi arabulucu seçimi için toplantı yapılması ve arabulucunun belirlenmesi
18.02.2003	İstanbul 1 Nolu Şube Başkanı Gürsel Doğru'nun basın açıklaması: "Ankara'ya gidiyoruz!"
19.02.2003	Sadık Özben'in basın açıklaması:"TBMM yasalara uymak zorundadır"
19.02.2003	ÇSGB'nin, Milli Saraylar Daire Başkanlığı'nca yapılan işlerin "inşaat" işkoluna girdiğini tespit eden kararı
19.02.2003	İşkolu tespit kararının Bölge Müd.'ne, Tez Koop-İş'e, Yol-İş'e ve TBMM Gen. Sek.'ne gönderilmesi
20.02.2003	İşkolu tespit kararının Resmi Gazetede yayımlanması
27.02.2003	İstanbul 3. İş Mahkemesinin ihtiyati tedbir istemini reddetmesi
04.03.2003	Sendikannın işkolu tespit kararının iptali için dava açması

05.03.2003	Resmi arabulucunun tarafları toplantıya çağırması, işverenin katılmaması, tuanak tutulması
05.03.2003	Hasan Ören'in yazılı soru önergesi vermesi
13.03.2003	TBMM Başkanlık Divanını'nın 9 sayılı kararıyla komisyon kurulması
28.03.2003	TBMM Başkanlık Divanını'nın 11 sayılı 4/C kararını kabul etmesi
01.04.2003	11 sayılı kararın (ve bütçenin) yürürlüğe girmesi
31.03.2003	TBMM Başkanlık Divanını'nın yaklaşık 1.000 "geçici mevsimlik işçinin" istihdamına son vermesi
01.04.2003	Bülent Arınç'ın Hasan Ören'in önergesini yanıtlaması; işçilerin geçici personel olarak işe alınması
11.04.2003	Tez Koop-İş'in grev kararı alması
14.04.2003	İşverenlerin imzadan kaçındığı hakkında tutanak tutulması ve grev kararının kapıya asılarak ilan edilmesi
22.04.2003	Tez Koop-İş'in, süreci özetleyerek, üyelerine işbaşı yaptırılmasını istemesi
21-22.06.2003	Tez Koop-İş'in 7. Olağan Genel Kurulu'nda, Özben'in "gerektiğinde direnmeye hazırız" demesi
28.04.2003	Enver Öktem'in soru önergesi vermesi
27.01.2004	Enver Öktem'in yazılı soru önergesi vermesi
29.03.2004	Bülent Arınç'ın önergeyi yanıtlaması
14.06.2006	İstanbul 5. İş Mahkemesinin ÇSGB'nin işkolu tespit kararını iptal etmesi
26.09.2006	Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin mahkeme kararını onaması

Sendika, verilen yetki belgesine dayanarak, 13 Aralık 2002 tarihli çağrı yazısını 17 Aralık 2002'de "T.B.M.M. Genel Sekreterliği – Genel Evrak ve Arşiv Müdürlüğüne elden teslim et(ti)." Ancak "işverenlik", işkolu itirazının İş Teftiş Kurulu Başkanlığına iletilmesini belirterek, "çağrı yazı(sını) ekleri ile beraber 18. 12. 2002 tarihinde Sendika(ya) geri gönder(di)." Bu davranış, sendika ve toplu sözleşme karşıtlığını ortaya koyması yönünden ilginçtir. Sendika, 19 Aralık 2002 tarihli yazısıyla ÇGM'den, "işkolu tespiti için yapılan bu başvuru(nun), taraflara tanınmış olan itiraz süresi içerisinde gerçekleştirilmediğinden; 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 19. maddesi uyarınca, (...) toplantı yer, gün ve saatinin belirlenerek taraflara bildirilmesi"ni istedi. İstanbul Bölge Müdürlüğü'nün 3 (9) Aralık 2002 tarihli yazısıyla, bu belirlemenin 16 Ocak 2003 tarihi ve Müdürlük olarak yapıldığı sendikaya bildirildi.

Tez Koop-İş'in İstanbul 1 Nolu Şube Başkanı Gürsel Doğru, TBMM Genel Sekreterlik ve Başkanlığı ile Genel Sekretere, Başkan'a, Başkan Vekillerine, Türk-İş Genel Başkanlığı'na ve Başkanına ayrı ayrı gönderdiği 3 Ocak 2003 tarihli yazılarında; TBMM Genel Sekreterliği'nce sözleşmeleri feshedilen "işçilerin yeniden işlerinin başına döndürülmesinin sağlanmasını" istedi ve "T.B.M.M. Genel Sekreterliğine bağlı Millî Saraylar Daire Başkanlığı emrinde olmak üzere İstanbul ve Yalova'daki toplam 11 işyerinde çalışan ve tamamına yakını Sendikamız üyesi olan

570 işçi(nin), ödenek yetersizliği iddiası ile 31.12.2002 tarihinden bu yana hizmet akitlerinin askıya alındığı” belirtildi. Basında çıkan yazılardan anlaşıldığına göre, sözleşmeleri feshedilen işçiler, yeni yılın ilk çalışma gününden başlayarak işyerine alınmadı (Zaman, 2003; Star, 2003). İşbaşı yaptırılmayan ve sendikanın üyesi olduğu belirtilen 570 işçi, 2 Ocak 2003 günü Dolmabahçe Sarayı önünde toplanarak eylem yaptı (Tez Koop-İş, 2003 a: 4).⁹

Tez Koop-İş Genel Başkanı *Sadık Özben*'in 7 Ocak 2003 tarihli yazısında; toplu pazarlık sürecindeki gelişmeler özetlendikten sonra, TBMM Başkanı Bülent Arınç'tan, “Toplu İş Sözleşmesi görüşmelerine katılımın sağlanması ve işine son verilen 570 işçinin hemen işbaşı yaptırılması konusunda gerekenlerin yapılması” istendi. Bu yazıdan anlaşıldığına göre, 2003 öncesinde TBMM'deki geçici işçi çalıştırma uygulaması, belirli süreli hizmet sözleşmelerinin 2-3 günlük aradan sonra her yıl düzenli biçimde peşpeşe, “zincirleme” yenilenmesi yöntemiyle sürdürüldü:

“1996 yılından bu yana her yıl 31 Aralık tarihi itibarıyla iş akdi feshedilen işçiler **en çok 2-3 üç içerisinde** işbaşı yaptırılırken; bu yıl hala daha işe başlatılmamışlardır ve ne zaman başlatılacakları konusunda da bir bilgi verilmemektedir. Genel Sekreterlikçe, kış şartları ve ve bütçedeki ödenek yetersizliği ileri sürülmektedir. Bilindiği gibi; **yıllardan beri atölyelerde sürekli çalışma yapılmaktadır**. Mevsim şartları çalışmanın sürekliliğini etkilememektedir. Kış mevsiminde atölyelerde kurşun levhaların hazırlanması, taş malzemelerin işlenmesi ve dış koşullar elverdiğinde bunların yerine montajı ve benzeri işler yapılmaktadır. Bunun aksini söylemek, gerçeği yansıtmamaktadır.”

Milli Saraylarda çalıştırılan geçici işçilerin, 2-3 gün gibi çok kısa bir süre için izne çıkarıldıktan sonra belirli süreli sözleşmelerinin yenilenmesi biçimindeki yerleşik uygulama, işçilerden kimilerinin açıklamalarıyla da doğrulanmaktadır. Örneğin, *17 yıldır Saraylarda çalışan bir geçici (?) işçi, 2003 başına değin “sadece 1996 yılında bir kez, 3 ay ara ver(di)*. Onun dışında **en fazla 3 gün ara** ile çalışmış(tı).” Bir başka işçi de, “7 yıldır ara vermeksizin sarayda çalış(tı)” (Durmuş, 2003 a).¹⁰

ÇGM, sendikaya gönderdiği 20 Ocak 2003 tarihli yazısında; TBMM Genel Sekreterliği'nin 14 Ocak 2003 tarihli yazısında yer alan “... toplu görüşmelerin yapılacağı toplantı tarihinin yapılan işkolu incelemesi sonucuna göre ve geçici bütçe ile verilen ödenek miktarına uygun iş programı yapıncaya kadar ertelenmesi” yolundaki isteğini inceleyerek, şu sonuca varmıştır: “... yetki belgesi verildikten sonra başlatılan toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin durdurulması ancak bu konuda

⁹ Sendikanın üye sayısının 570 olmadığını, toplu iş sözleşmesi yapmak istediği işyerlerinde çalışan işçilerin “yarıdan fazla çoğunluğunu” sağlama koşulunu 1 üye fazlasıyla geçerek yetki belgesi aldığını anımsatıyorum (MG).

¹⁰ *Suat Demir* de, 4 Şubat 2011 günü yaptığım telefon konuşmasında, “genelde 3 gün çıkış verildikten sonra” sözleşmelerin yenilendiğini söyledi.

mahkemece verilecek ihtiyati tedbir kararı ile mümkün bulunmaktadır. Bakanlığımıza bu yönde herhangi bir mahkeme kararı intikal etmediğinden (bu konuda) yapılacak işlem bulunmamaktadır.”

TBMM Genel Sekreterliği'ni temsilen Milli Saraylar Daire Başkanı *Polat Akbulut*, kendisine de gönderilen bu yazı üzerine, 4 Şubat 2003 tarihli dilekçeyle “resmi arabulucu tayini prosedürünün İHTİYATİ TEDBİR kararı yoluyla durdurulmasına değin karar verilmesi” dileğinde bulundu. Ancak İstanbul 3. İş Mahkemesi, 27 Şubat 2003 tarihinde, “yetki tespiti kesinleşmiş olduğundan yasal dayanağı bulunmayan ihtiyati tedbir talebinin reddine” karar verdi.

Tez Koop-İş, Milli Saraylarda ilk toplu iş sözleşmesini imzalamak için hukuksal savaşımını sürdürmekle kalmayıp, 1 Nolu Şube Başkanının 18 Şubat 2003'te açıkladığı “*basın bülteni*” ile “... bizi görmeyenlere ve duymayanlara kendimizi göstermek ve sesimizi duyurmak için **Ankara'ya gidiyoruz**” diyerek eylemli savaşıma da başladı. Bakanlığın işkolunu değiştirme kararı aldığı gün yapılan basın açıklamasında; TBMM'nin, “kanunların yapıldığı ve uygulanmasında da en çok uyması gereken bir yer” olduğu, ancak “Milli Saraylarda Kanunsuzlu(ğun) hüküm sür(düğü)” vurgulandı. Genel Başkanla yapılan görüşmede, “işçilere en kısa sürede işbaşı yaptırılacağı sözü(nün) verilmesine rağmen şu ana kadar bir gelişme olma(dığı)” ve bu nedenle TBMM “Başkanına ve Ak Parti Genel Merkezine bu sorun ve sıkıntıları(nı) aktarmak için” Ankara'ya gittikleri anlatıldı. “Topluma aş, iş ve huzur getireceklerini vaad edenlerin bizim aşımızı ve işimizi geri vermelerini sağlayınca kadar da Ankara'dan dönmeyece(kleri)” belirtildi. TBMM Başkanından da, “işçileri bir an önce işe başlatması” ve “**Yasal hakkı olan Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşme(si) haklarını tanımaları**” istendi.

Genel Başkan *Özben*'in 19 Şubat 2003 tarihinde ve sendikanın AKP'nin önüne yapacağı yürüyüşün hemen öncesinde açıkladığı “*T.B.M.M. Yasalara Uymak Zorundadır*” başlıklı ayrıntılı *basın bülteni*nde ise; “570 işçi(nin) bu kara kış günü işsiz, açsız, sosyal güvencesiz olarak Ankara'da, Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinde” oldukları anlatıldı. TBMM Genel Sekreterliği'nin, anayasal ve yasal haklarını kullanarak üye oldukları sendikanın yaptığı toplu görüşme çağrısına uymadığı ve gelmediği, ortaya “işçiler üzerinde baskı ve tehditlerini yoğunlaştıran kişiler çıktı(ğı)” belirtildi. İşçilere “**sendikadan istifa edin, biz sendika istemiyoruz yoksa hepimizi işten çıkarırız**” dedikleri anlatıldıktan sonra, TBMM Başkanıyla 17 Ocak 2003'te yapılan görüşmede¹¹ şu sözü verdiği anımsatıldı:

“Sendikamız Tez Koop-İş ve Konfederasyonumuz Türk-İş, sorunu TBMM Başkanı sayın Bülent Arınç'a iletmiştir. Sayın Arınç, bu görüşmemizde, sorunla bizzat ilgileneceğini, hiçbir işçinin mağdur edilmeyeceği ve **en kısa zamanda işbaşı ettirileceklerini, sendikalı-sendikasız ayrımına karşı**

¹¹ TBMM Başkanı ile yapılan görüşmeye, Tez Koop-İş Genel Başkanının yanı sıra Türk-İş Genel Başkanı Salih Kılıç ve bazı yöneticiler de katılmıştır (Tez Koop-İş Dergisi, 2003 a: 4; Cumhuriyet, 2003).

olduğunu, bu tür sorunlarda her zaman için işçilerin ve sendikaların yanında olacağını bize söylemiştir.¹²

17 Ocak günü yaptığımız bu görüşmelerden bu yana bir aydan çok süre geçmiş olmasına rağmen üyelerimiz işbaşı ettirilmemişlerdir.”

Milli Saraylar işyerlerinin 17 sayılı işkoluna girmesini “tartışma konusu yapma(nın) ve sendika düşmanlığını bunun arkasına saklama(nın) haklı bir davranış” olmadığını, “bunu bahane ederek ***toplu sözleşme görüşmelerinden kaçma(nın) TBMM çatısı altında oturanlara yakışma(dığını)***” vurgulayan basın bülteninde, AKP'nin sendika karşıtı bu tutumunun seçimler öncesindeki özgürlükçü söylemleriyle çelişkisi şöyle vurgulandı:

“İnsan hak ve özgürlüklerini, demokratik hakları, örgütlenme, sendikalaşma hak ve özgürlüklerini daha da genişleteceklerini, AB ülkelerindeki demokratik sosyal hakları sağlayacaklarını, Kopenhag Kriterlerine harfiyen uyacaklarını söyleyenlerin, bu yaşanan acı olayı, sendikalı oldukları için kışta-kıyamette işinden-ekmeğinden olanların dramını nasıl açıklayacaklarını merakla, üzüntüyle bekliyoruz.”

Bakanlığın “işkolu tespit kararı”nın Resmi Gazete’de yayımlandığı gün açıklanan basın bülteninde; sorunu çözmek için “işinden ekmeğinden olan üyeleriyle burada” buldukları ve yürüyüşe geçerek AKP'nin önünde olacakları, “İŞİMİZİ, EKMEĞİMİZİ elimizden alanlardan hesap soruluncaya kadar, “işimiz ekmeğimiz geri verilinceye kadar orayı terketmeyece(kleri)”, “köle muamelesi görmek istem(edikleri)” vurgulanarak, B. Arınç’tan “bu soruna etkin bir biçimde el koyma(sı)” ve “570 işçinin ivedilikle hemen işbaşı yaptırılması ve toplu sözleşme görüşmelerinin başlatılması ve sonuçlandırılması için gerekli em(ri)” vermesi istendi.

İşverenin 16 Ocak 2003’te yapılması öngörülen toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması ve böylece de anlaşma sağlanamaması üzerine, toplu pazarlık sürecinin barışçı yöntem aşamasına geçildi. ÇSGB İstanbul Bölge Müdürlüğü, taraf temsilcilerinin “***resmi arabulucu***” seçimi için 5 Şubat 2003 günü Müdürlük’te toplanmalarını uygun gördü ve taraflara bildirdi. İşveren temsilcisinin katılmadığı toplantıda, “sendika temsilcisinin huzurunda resmi listeden kura çekilerek Prof. Dr. Fevzi Şahlanan resmi arabulucu olarak seçildi.” İşveren, resmi arabulucunun taraf yetkililerini davet ettiği 5 Mart 2003 günü yapılan toplantıya da katılmadı ve bir tutanak düzenlenerek toplantıya son verildi.

ÇSGB, işverenin işkolu itirazı konusundaki 19 Şubat 2003 tarihli “***işkolu***

¹² Tez Koop-İş Dergisi’nde, B. Arınç’ın sözleri şöyle aktarılmıştır:

“Kendisinin de bir hukukçu olduğunu söyleyen TBMM Başkanı, yasal çerçeve içerisinde yapılan eylemin doğal olduğunu ve bunu normal karşıladığını belirtmiş ve ‘iş programı yapılarak, sendikalı-sendikasız ayrımı yapılmadan işten çıkarılan tüm işçilerin işbaşı yapması sağlanacaktır’ de(miştir)” (Tez Koop-İş Dergisi, 2003 a: 4).

tespit kararı'nı, aynı tarihli yazıyla Bölge Müdürlüğü'ne, Tez Koop-İş sendikasına, Yol-İş sendikasına ve TBMM Genel Sekreterliği'ne gönderdi. Bir gün sonra da 20 Şubat 2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlatılan bu kararda, aşağıda görüleceği üzere, "Milli Saraylar Daire Başkanlığı tarafından yapılan işlerin niteliği itibariyle İşkolları Tüzüğü'nün 15 sıra numaralı "*İnşaat*" işkoluna girdiği" belirtildi.

Resmi arabulucunun daveti üzerine yapılan toplantı öncesinde yürürlüğe giren bu karar, bir yandan Tez Koop-İş'i yetkisiz konuma düşürürken, öte yandan ve asıl olarak sendikanın TBMM'nin kapısından girmesine engel oldu. Bununla birlikte toplu pazarlık sürecini kesintiye uğratmadan sürdürmekte kararlı olan Tez Koop-İş, 11 Nisan 2003 tarihli yazıyla, "Genel Yönetim Kurulu'nun (bu tarihte) aldığı ve onaylattığı **grev kararı**nı 1 Nolu Şubeye göndererek, grevin uygulanması için gerekli işlemlerin yerine getirilmesi sürecini başlattı, "grev kararının işyerinde ilan edilmesini ve ilan edildiğine ilişkin tutanağın tanzim ve imza edilerek" sendika merkezine gönderilmesini istedi. Grev kararı, işveren yetkililerin imzadan "imtina" ettiği 14 Nisan 2003 tarihli tutanakta belirtildiği gibi, "işverenliğin kapısına asılmak suretiyle **ilan** edil(di)." "

Saraylarda çalışan işçilerin "mevsimlik" olarak tanımlanmasına tepki gösteren Tez Koop-İş Sendikası 1 No'lu Şube Başkanı Gürsel Doğru, 11 sayılı kararın 4/C'li olmak için tanıdığı 30 günlük sürenin ortalarında yaptığı açıklamada; Milli Saraylarda çalıştırılan geçici işçilerin "mevsimlik işçi" olmadıklarını, bunlar arasında "**10-15 hatta 27 yıldır çalışan işçiler bulun(duğunu)**" vurguladıktan sonra, sendikanın "son gelişmeler üzerine yeni bir mücadele hattı belirle(diğini)", bu çerçevede "üye işçilere 'isteyenler işbaşı yapsın, biz kimsenin işsiz kalmasını istemiyoruz" dediklerini, "*ama sendika(yı) saraylarda var edene kadar çalışmaları(nın) devam edece(ğini)*" açıkladı. "Mücadele hattı" kapsamında "**yürütmeyi durdurma istemiyle dava açacaklarını**" da belirten Doğru, "aynca Meclis'i, ILO'ya şikâyet edeceklerini ve AIHM'e başvuracaklarını" da ekledi.¹³ Bu arada, "Milli Saraylar'da yaşadıkları sorunlar karşısında **Türk-İş'in ciddi bir destek vermediğini**" de belirten Doğru, TBMM Başkanı Bülent Arınç'ın işçilere verdiği sözleri tutmaması karşısında **Türk-İş'in "tepki vermediğini"** ileri sürdü ve Türk-İş'in, özelleştirmeler karşısında "sessiz kaldı(ğı)" gibi, "şimdi de işçilerin memurlaştırılması(nın) yapılmaya başladı(ğını), yine **sessiz kalarak memurlaştırmanın önünü aç(tığını)**" savundu (Durmuş, 2003 b).¹⁴

¹³ Ancak Gürsel Doğru, 2 Şubat 2011 günü yaptığım telefon konuşmasında; iç hukuk yollarını tüketme koşulunu yerine getirmenin uzun süreceğini düşünmeleri ve ayrıca işçileri 4/C'lileştirme operasyonunun tamamlanmış olması nedeniyle, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ne başvurudan vazgeçtiklerini belirtti.

¹⁴ Türk-İş dergilerinin, sendikalaşma girişimlerinin başladığı 2002 yaz ayları ile operasyonun bittiği 2003 ilkbahar aylarını kapsayan dergilerini taradığımı, geçici işçiliği sonlandırma operasyonu konusunda hiçbir habere rastlamadığımı, altını çizerek ekliyorum (Türk-İş a, 2002; Türk-İş b, 2002; Türk-İş c, 2002-2003; Türk-İş d, 2003).

Tez Koop-İş, Şuba Başkanının, TBMM Başkanlık Divanı'nın 11 sayılı kararına karşı açılacağından söz ettiğini düşündüğüm yürütmeyi durdurma davasını açmamıştır. Bu kararın yargısal denetimi sorununu, aşağıda ayrıca inceleyeceğiz.

Sendikanın 22 Nisan 2003 tarihli yazısı, bir yandan yaklaşık yirmi yıldır zincirleme hizmet sözleşmeleri imzala(t)ma yoluyla uygulanagelen geçici işçiliğin hak kayıplarına yol açtığını ortaya koyması, öte yandansa geçici personel kararının 1 Nisan 2003'te yürürlüğe girmesiyle sendikalı geçici işçiliğin “hukuken” sona erdirilmiş olmasına karşın iş sözleşmesi feshedilen üye işçilere işbaşı yaptırılmasının istenmesi yönünden ilginçtir. TBMM Başkanı'na gönderilen bu yazıda, grev kararının ilan edilmesine değin uzanan sürece değinildi, kendisiyle yapılan görüşmede “bütün işçilerin işbaşı ettirilecekleri konusunda karşılıklı mutabakata varıl(dığı)” anımsatıldı, ancak verilen sözlerin tutulmadığı vurgulanarak, işçilerin “4/C’li olma” yada “işsiz kalma” seçeneğiyle karşı karşıya bırakıldıkları şöyle anlatıldı:

“Ancak; bütün işçiler verilen sözlere güvenerek 2003 yılı Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte Nisan ayı başında işbaşı yaptırılmayı beklerken, TBMM'ne bağlı birimlerde 1475 sayılı İş Yasasına göre **işçi statüsünde eleman çalıştırtmama** gibi bir durumla karşılaşmışlardır.

Verilen sözlere, varılan mutabakata aykırı bir yaklaşım ile; işçilere 657 sayılı Yasanın 4. maddesinin C bendine göre hazırlanan ve sendikalı olabilmeyi ortadan kaldıran, ‘sözleşmeli personel’ (yani geçici personel) olarak çalışmayı talep eden dilekçelerin imzalanması istenmiştir.

İşçiler ya 657 sayılı Kanunun 4/C'sine göre çalışmayı kabul edileceklerdir (edeceklerdir) yada da (ya da) tazminatlarını alarak işsiz kalmayı tercih edeceklerdir.”

Yazıda, işçilerin “kendilerine dayatılan bu dilekçeleri, bir an önce işbaşı yapabilmek, işsizlikten kurtulmak için imzalamalarına rağmen halen işbaşı yaptırılmamış” oldukları belirtildi; “yıllarca geçici işçi adı altında çalışan sendika üyesi işçilerin” 4/C’li olarak çalıştırılmalarının “yasal olarak da mümkün” olmadığı 657'nin süre koşulu aktarılarak ve anımsatılarak savunuldu, önceki uygulamaya ilişkin şu açıklamaya yer verildi:

“Milli Saraylarda sürdürülen işlerde Bütçe Kanunu gereğince ve Adam / Ay vizesi nedeniyle **belirli süre ara verilmesine karşın yapılan işler süreklilik arz etmekte olup her yıl da yenilenmektedir.**

Nitekim bu **süreklilik arz eden işlerde zincirleme hizmet akdiyle 18-20 yıldır çalışmakta olan işçilerin varlığı** da malumunuzdur.”

Yargıtay'ın, “peşpeşe” belirli hizmet sözleşmesi yapılmasının belirsiz süreli hizmet sözleşmesinin oluşmasına yol açacağı ve kıdem tazminatı hakkının kazanılmasına neden olacağı konusundaki kararını aktaran yazıda, geçici işçilerin yenilenen zincirleme sözleşmelerle sürekli nitelik taşıyan işlerde çalıştırılmış olmaları nedeniyle 4/C'ye göre istihdam edilemeyecekleri savunuldu. Yazının aşağıda aktardığım paragrafı, TBMM'de yıllardır uygulanan ve geçici personel'e

dönüştürülen “geçici işçiler”in bağlı oldukları rejimi ortaya koymaktadır:

“Geçici işçi” adı altında adam / ay üzerinden vize alınan süreklilik arzeden işlerde çalıştırılan sendika üyesi işçilerin sözleşmeleri bu nedenle **yıllardan beri sürekli olarak yenilendiğinden zincirleme hizmet akdine dönüşmüştür**. Söz konusu işçiler 1475 sayılı İş Kanununa göre süresi belirsiz hizmet akdine göre çalışmakta ve süreklilik arzeden işleri yapmaktadırlar. Bu nedenle bu işçilerin 657 Sa(yı)lı Yasanın 4/C bendine göre çalıştırılmaları mümkün değildir.”

Basın bülteninde, 4/C'nin “AB Müktesebatına, ILO kararlarına ve Anayasamıza” aykırı olduğu ve “Yüce Parlamentomuza yakışan bir yaklaşım” olmadığı vurgulandı ve sözleşmeleri feshedilen işçilere, “varılan mutabakat doğrultusunda işbaşı yaptırılma(sı)” istenerek nokta konuldu.

Tez Koop-İş Genel Başkanı S. Özben, 11 sayılı kararın uygulanmaya başlamasının üçüncü ayında, 21-22 Haziran 2003'te yapılan 7. olağan Genel Kurul'da yaptığı konuşmada, işçilik haklarının “bir gecede gasp edilmesini eleştirerek “gerektiğinde” eylem yapacaklarını belirtmiştir:

“Daha dün, hem de yasaların hazırlandığı yerde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı milli saraylar bünyesinde çalışan işçilerin, bir gecede işçilik haklarını ve sendikal örgütlenme haklarını gasp ederek sosyal barışı sağlayamazsınız.

Türkiye işçi sınıfı tarihi, ekonomik ve demokratik haklar için mücadelelerle ve eylemlerle doludur. Gerektiğinde yine sokağa çıkmaya, yine direnmeye, yine mücadele etmeye hazır olduğumuzu herkes bilmelidir” (Tez Koop-İş, 2003 b: 3).^{15, 16}

b. İşkolu Tespit Kararı, İtiraz ve Karar Süreci

ÇSG Bakanlığının, Tez Koop-İş'in örgütlendiği işkoluna giren Millî Saraylara bağlı işyerlerinde çalışan işçilerin yarısından fazlasını temsil ettiğini saptayıp yetki belgesi vermesiyle başlayıp yasal grev kararının alınmasını da kapsayan toplu pazarlık süreci, işverenin yaptığı işkolu itirazıyla engellenmek istendi ve başarılı oldu. İtirazı inceleyen Teftiş Kurulu Başkanlığı, sendikanın işletme sözleşmesi imzalamak istediği işyerlerinin 17 sayılı “*Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar*”

¹⁵ Genel Kurul'da **Yılmaz Ateş** de konuşmuştur. Konuşmasının özetlenen metninden, “muhalifim” dediği 11 sayılı kararla gerçekleştirilen geçici işçileri 4/C'lileştirme operasyonu konusuna değinmediği anlaşılmaktadır (Tez Koop-İş, 2003 b: 5).

Ancak kendisiyle 11 sayılı kararının hazırlık süreci, görüşülmesi ve kabul edilmesi konusunda yaptığım bir telefon görüşmesinde, bu Genel Kurul'a katıldığımı ve eleştirilerde bulunduğumu söyledi. Konuyu, daha geniş biçimde yüz yüze görüşmek amacıyla kararlaştırdığımız buluşmayı gerçekleştiremedik.

¹⁶ Gürsel Doğru, görüşmelerimizde, işçilerle Ankara'ya gelerek Türk-İş'te dört gün kaldıklarını, ancak bu girişimlerinden sonuç alamadıklarını belirtti.

işkoluna değil, 15 sayılı “inşaat” işkoluna girdiğine karar verdi, karar da bir gün sonra Resmi Gazete’de yayımlandı.¹⁷ Sendikanın süresi (onbeş gün) içinde 4 Mart 2003’te açtığı davanın, 2821 sayılı yasaya göre iki ay içinde karara bağlanması gerekirken (m. 4), bir toplu iş sözleşmesinin yasal üst sınırı olarak öngörülen üç yıldan da uzun bir süre sonra sonuçlandığı tarihte ise, “atı alan çoktan Üsküdar’ı geçtiği” için, karar işlevsiz kaldı.

Hukuk savaşımının sonuçsuz bırak(tır)ıldığı bu süreç, unutulmaması gereken bir örnek olay olarak yakından incelenmelidir.

ÇSG Bakanlığı, “Milli Saraylar Daire Başkanlığı işyerinde” inceleme yaparak Tez Koop-İş’in toplu iş sözleşmesi imzalamak istediği işyerlerinin inşaat işkoluna girdiğine karar verirken; önce 2919 sayılı yasaya göre “TBMM Genel Sekreterliği Genel Sekreter Teknik Hizmetler Yardımcılığına bağlı olarak kurulan Başkanlığın amacını” belirlemiş, sonra da işyerlerinde çalıştırılan İş Yasası’na bağlı “işçi” sayısının 657’ye bağlı “memur” sayısından çok oluşuna (569 işçiye karşı 438 memur bulunmasına) dayanarak sonuca ulaşmıştır. Resmi Gazetede yayımlanan karara göre:

“... Müze olarak faaliyet gösteren saray, köşk ve kasr işyerlerinde 657 sayılı Yasaya tabi 438 memurun çalıştırıldığı, Başkanlığa bağlı Teknik ve Destek Hizmetleri Grup Başkanlığı tarafından saray, köşk ve kasırların bakım, onarım ve restorasyon işlerinin yapıldığı, bu işlerin yapılması amacıyla işyerlerinde İş Kanununa tabi 569 işçinin istihdam edildiği, istihdam edilen işçilerin merkez tarafından iş yoğunluğuna göre restorasyon yapılan yerlere gönderildiği, **çalıştırılan personel sayılarına bakıldığında sayısal çoğunluğun inşaata dayalı işlerde çalıştırıldığı**, bu nedenle yapılan işlerin İşkolları Tüzüğü’nün 15 sıra numaralı ‘İnşaat’ işkolunda yer alması gerektiği tespit edilmiştir” (RG d).

Bakanlığın, aşağıda değineceğim bilirkişi raporunda sözü edilen ÇSGB İş Müfettişliği Raporunda ileri sürülen şu gerekçelere dayanarak işkolunu değiştiren tespit kararını temellendirdiği anlaşılmaktadır: Saray, köşk ve kasırların ayakta kalabilmesi, tamamıyla bakım, onarım ve restorasyon yapılmasına bağlıdır. Aksi takdirde bu

¹⁷ İş Kolları Tüzüğü, 17 sayılı “Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar” işkoluna giren işleri şöyle tanımlıyor: “Her türlü mali kuruluşlar, ticaret borsaları, ticaret ve sanayi odaları, birlikleri, kooperatifler, kredi esham ve tahvil borsaları, her türlü büro ve benzeri kuruluşlar ile dernekler, noterler, işçi ve işveren kuruluşları, her türlü sınaî, tarımsal, kimyasal ve hayvansal maddelerin ve ürünlerin alımı ve satımı, eğitim kurumları, sahne, perde ve benzeri gösteri sanatları, müzik, resim, heykel, dekorasyon, edebiyat ve benzeri güzel sanatlarla ilgili işler.”

15 sayılı “inşaat” işkoluna giren işler ise şunlardır: “Bina, yol, köprü, demiryolu, tünel, metro, kanalizasyon, liman, dalgakıran, havuz, istihkam, hava alanı, dekovil ve tramvay yolu, spor alanları yapımı gibi her çeşit yapıcılık işleri ile bunların etüt, proje, araştırma, bakım, onarım ve benzeri işleri.”

binar harabeye dönüşür. Bu saray, köşk ve kasırlar, başlıbaşına bir işyeri veya işyerleri değildir. Bu müzeleri işyeri kabul ederek bunların bulunduğu işkolunun tespiti, olayı saptırmak olur. İşkolu tespitinde asıl ölçüt, o işyerinde görülmekte olan işlerin niteliği, üretilen mal ve hizmetlerin ne olduğu, çalışan işçilerin işyerindeki konumu ve dağılımıdır. Bu ölçütler, birbirini tamamlayan ana unsurlardır. Buradaki asıl iş, saray, köşk ve kasırların kısaca müzelerin varlığı değil, işyerinin bir birimine bağlı olan bu eserlerin işyerinin diğer bir birimi tarafından bakım, onarım ve restorasyonunun yapılmasıdır.

Tez Koop-İş, 4 Mart 2003 tarihli dava dilekçesinde ileri sürdüğü şu gerekçelerle, işkolu tespit kararının iptalini istedi: TBMM Genel Sekreterliği'ne bağlı saraylarda çalışan işçiler, Kültür Bakanlığı'na bağlı olanlar gibi sendikada örgütlenmişlerdir. TBMM Başkanlığı süresi içinde itiraz etmediği için yetki kesinleşmiştir. Toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde arabulucu aşamasına gelince, davalı Bakanlığın işkolu tespitini "inşaat" olarak yapmış olması nedeniyle, Milli Saraylar Daire Başkanlığı "müzakere sürecinin ihtiyati tedbir yoluyla durdurulmasını istemiş, ancak bu istek kabul edilmemiştir. Yapılan saptama doğru değildir, iptal edilmesi gerekir.

Buna karşılık Milli Saraylar Daire Başkanlığı, Bakanlıkça yapılan işkolu saptamasının doğru olduğunu ve davanın reddedilmesi gerektiğini savunmuştur. Milli Saraylar Daire Başkanlığı'nın, bilirkişi raporunda ve mahkeme kararında yer alan gerekçeleri özetle şöyle idi: Milli Saraylar Daire Başkanlığı, Milli Saraylar ve Merkez Teşkilatlarındaki mekanların bakımı, onarımı ve korunması için teşkilatlanmış bir birimdir. Milli Saraylara bağlı saray, köşk ve kasırların en iyi şekilde korunması için binlerce kişi çalışır, çalışanların %80'i bakım, onarım, koruma ve bahçe işlerinde istihdam edilir. Sigorta numarası, inşaat işkolu koduna sahiptir. Kültür Bakanlığına bağlı işyerleri ile TBMM'ne bağlı milli sarayları aynı nitelikte göstererek işyerinde yapılan işin de aynı olduğunu varsaymak teşkilat yasası gereği mümkün değildir. (...) Buradaki asıl iş, işyerinin diğer birimi tarafından yapılan bakım, onarım ve restorasyon işidir. 2919 sayılı yasa uyarınca, Milli Saraylar Daire Başkanlığının görevi, saray, köşk ve kasırların bakımı, onarımı, restorasyonu ve korunmasını sağlamaktır.

Davaya bakan İstanbul 5. İş Mahkemesi, 12 Temmuz 2004'te keşif yaptıktan sonra, dosyayı bilirkişilere verdi. Üç öğretim üyesinden oluşan¹⁸ ve üzerinde tarih bulunmayan bilirkişi raporunda; "Milli Saraylar Daire Başkanlığına bağlı saray, köşk ve kasırlarda bir bütünlük içerisinde yürütülen işlerin 17 sıra no'lu 'Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar' işkoluna girdiği sonucuna ulaşıldı."

Bilirkişi raporunda, 2821 sayılı yasanın 3. ve 60. maddeleri ile İşkolları Tüzüğü'nün 3. maddesi anımsatılmış ve "isabetli tespitlere yer veril(diği)" belirtilen

¹⁸ Bilirkişiler; Prof. Dr. Müfit Yorulmaz, Prof. Dr. Zeynep Ahunbay ve Doç. Dr. Ömer Ekmekçi'dir.

ÇSGB İş Müfettişliği Raporunda ileri sürülen gerekçelere değinilmiş, ancak “gerekçelere uygun sonuçlara varılmadığı” vurgulanmıştır. İşkolu saptamasının, “... görülen işlerin bir **işyeri bütünlüğü**¹⁹ içerisinde ele alınması” gerektiğini belirten ve konuyu bu açıdan inceleyen bilirkişi raporuna göre, “söz konusu saray, köşk ve kasırlarda bir *müzeciilik faaliyeti* sürdürüldüğü çok açıktır.” Milli Saraylar Daire Başkanlığı’nın “tek görevi(nin) bu yerlerin inşa ve tamiratının yapılması değil, buraların sevk ve idaresi, korunması ve bakımı” olduğunu anımsatan rapora göre, “*yapılan tamirat faaliyetleri işyerinde görülen asıl iş olmayıp, müzeciilik faaliyetinin yürütülmesi için gereken işlerin bir parçasıdır.*” MS Daire Başkanlığı, bu işleri “müzeleri sevk ve idare görevinin kapsamında yerine getirmektedir.” Rapor; Milli Saraylar Daire Başkanlığı’nın görevinin, adlarıyla saydığı saray, köşk ve kasırları işletme ve yönetme, koruma, bakım, onarım ve rehberlik hizmetleri olduğunu; bu yerlerde 657’ye bağlı memurların yanı sıra, İş Yasası’na bağlı geçici işçilerin de çalıştığını; gezilen saraylarda “yoğun sayılabilecek bir şekilde inşaat, restorasyon ve bakım çalışmalarının yapıldığı(nı) gözlemlendiğini”; “*binaların sürekli bakım ve onarım ihtiyacı nedeniyle bu faaliyetlerin tüm yıl sürdüğü(nü)* tespit” ettiğini vurguladıktan sonra, ulaştığı sonucu şöyle temellendirmiştir: Milli Saraylar Daire Başkanlığı’nın “yaptığı müzelerin işletilmesi görevini tamamen göz ardı ederek, salt binaların yaşaması için yapılan bakım ve onarım faaliyetlerinin asıl iş olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Nitekim bakım ve onarım hizmetleri tüm işyerlerinde yapılan faaliyetlerdendir. *Söz konusu Başkanlık inşaat hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş olmayıp, tam tersine bu tarihi eserlerin idaresini yürütmektedir.*”

Mahkeme, kanımca da doğru olan “bilirkişi raporu doğrultusunda” davayı kabul ederek, “Milli Saraylar Daire Başkanlığı’na bağlı saray, köşk ve kasırlarda bir bütünlük içerisinde yürütülen işlerin 17 sıra nolu “Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar” işkoluna girdiğinin tespitine” karar vermiştir. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi de, 26 Eylül 2006 tarihli kararıyla, mahkemenin 14 Haziranda verdiği kararı onamıştır. Oysa 2821 sayılı yasaya göre (m. 4), mahkemenin kararını “iki ay içinde” vermesi, Yargıtay’ın da işkolu konusundaki bu “uyuşmazlığı iki ay içinde kesin olarak karara bağla(ması)” gerekiyordu!

Böylece, sendikanın ilk kez girdiği TBMM’nin yönetsel örgütünde, 2822 sayılı yasadaki ayrıntılı biçimsel koşulların tümünü yerine getirerek toplu sözleşme bağlatmak isteyen bir sendikanın bu girişimi, önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın temelsiz ve siyasal nitelikli bir kararıyla işyerlerinin girdiği işkolunun değiştirilmesiyle engellenmiştir. Tespit kararından bir ay ve bir hafta sonra ise, Başkanlık Divanı’nın kabul ettiği 11 sayılı kararla da, sendika ve toplu pazarlık düzenini TBMM’ye sokmamak için daha köklü ama hukuka aykırı bir siyasal adım atılmıştır.

¹⁹ Bu vurgu bilirkişi raporunda yapılmıştır. Bunun dışındaki vurguları ise ben yaptım (MG).

4. Yazılı ve Sözlü Soru Önergeleri ve Yanıtlar

11 sayılı kararın kabul edilmesinden üç hafta kadar önce, artık başarılı bir biçimde sonuçlandırılmak üzere olan geçici işçileri 4/C'leştirme operasyonu bir yazılı soru önergesiyle TBMM gündemine taşındı. CHP Manisa milletvekili *Hasan Ören*'in 5 Mart 2003 tarihli yazılı soru önergesiyle, geçici işçilerin “bazı sorunları” ilk kez gündeme getirildi.

TBMM Başkanı Bülent Arınç, 4 sorudan oluşan bu önergeyi, 11 sayılı kararın kabul edilmesinden üç gün sonra, kararın yürürlüğe girmesinin öngörüldüğü 1 Nisan 2003 günü yanıtladı.

İlk soruya verdiği yanıtta; 2002'nin son günü belirli süreli sözleşmeleri kendiliğinden sona eren “562 geçici işçinin sözleşmesinin 2003 yılında yenilenmemesinin nedenleri” açıklanırken, aynı gerekçeler toplu pazarlık sürecinin çeşitli aşamalarında yineleni. Geçici işçilerin sözleşmelerinin yenilenmediği “Ocak, Şubat ve Mart aylarında mevsimlik işçi çalıştırılmasına ihtiyaç duyulmamış” olması iki nedene dayandırıldı. Birincisi; “Milli Saraylarda dış mekanlarda yapılacak çatı, sıva, taş duvar onarımı, bahçe düzenlemesi gibi işlerin Nisan ayından sonra başlayacak olması” idi. İkinci neden de, “iç mekanlarda yapılacak işlerin önceki yıllara göre azalması ve kadrolu personelin yeterli” görülmesi idi. Kısacası, “mevsimlik işçilerin işe başlatılmamasının nedeni, kış aylarında hizmetlerine ihtiyaç olmaması ve ödenek yetersizliği konularıyla ilgilidir. **Sendika üyesi olmayan 250 kişi de ihtiyaç olmadığı için işe başlatılmamıştır.**” Yanıtta, yıllardır 2-3 günlük aralarla sözleşmeleri yenilenen geçici işçilerin “mevsimlik işçi” olarak nitelenip, geçici bütçenin yürürlükte olduğu kış ayları gerekçe gösterilerek yerleşik uygulamadan vazgeçilmesi inandırıcı olmaktan uzaktır. Oysa, aşağıda görüleceği gibi, bu yanıtın verildiği gün yürürlüğe giren 11 sayılı kararın 1. maddesinde, ne “mevsimlik işler”den, ne de mevsimlik işçiler”den söz edilir. Üstelik, büro hizmetleri de, geçici personele gördürülecek işler arasında sayılır. 1. sorunun yanıtına, yine “mevsimlik iş ve işçi” yaklaşımıyla, şu ekleme de yapılmıştı: “Mevsim şartlarına bağlı olarak yapılacak olan iş programına ve işin özelliğine göre, ihtiyaç duyulan mevsimlik işçiler, 2003 yılı Bütçesi ile tahsis edilen ödenekler de dikkate alınarak Nisan ayından itibaren kademeli olarak işe alınabilecektir.”

Bu soru önergesinde yer alan 2. soruya, verilen yanıtta geçici personel istihdamı konusunda doğrudan bir açıklamanın yer almamış olmasına karşın, geçici işçiliğin zincirleme hizmet sözleşmeleri yapılarak sürekli işçiliğe dönüştürülmüş olduğunu göstermek açısından değinmekte yarar görüyorum. Soruda, “TBMM merkez(in)de çalışan geçici işçilerin ihtiyaç duyulduğu için **sözleşmeleri(nin) her yıl yenilenmekte**” olduğu, “**10 yıldır 12 ay süreyle çalışmakta olan geçici işçilerin**, diğer personelle aralarında ciddi ücret farkları” bulunduğu vurgulanıp, “aynı işi yapmalarına rağmen özlük ve sosyal haklarında bu adaletsizliğin giderilmesi için ne düşünül(düğü)” soruldu. Bu soruya verilen yanıtta; genel bir dille, “mevsimlik işçiler iş programlarına göre geçici süreli sözleşme ile istihdam

edilmekte ve verilecek her türlü haklar sözleşmelerinde yer almaktadır” denilerek, geçici işçilerin mevsimlik iş programlarına göre çalıştırıldığı ileri sürüldü. Oysa, birkaç günlük çıkışlarla düzenli biçimde çalıştırıldığı bilinen geçici işçiler için bir “iş programı” yapıldığı söylene de inandırıcı olamaz.

İkinci sorunun geçici işçiler ile diğer personel arasındaki “ücret farkları”na ilişkin bölümü konusunda; “diğer TBMM personeli ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre istihdam edilmekte ve bu Kanunda belirtilen maaş ve diğer sosyal haklar kendilerine ödenmektedir” denildikten sonra, geçici işçilerin ücretlerinin belirlenmesinde izlenen yöntem değinildi. Kendilerine, “657 sayılı Kanuna göre istihdam edilen personelle aynı ücretlerin ödenmesi(nin) mümkün olma(dığı)” belirtildi, “özlük hakları ve sosyal haklar(ın), çalışanların statüleri ve tabi oldukları sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olduğundan, farklılık arzet(tiği)” eklendi.

3. sorunun yanıtında da, “geçici mevsimlik işçiler Merkez Teşkilatında ve Milli Saraylarda ihtiyaç duyulan işler için istihdam edildikleri”nden, kendilerine “boş kadro olmadığı sürece 657 sayılı Kanuna tabi kadro verilmesi veya işçi kadrosu ihdası mümkün değildir” denilerek, 657’nin 4/A ve 4/D maddelerinde tanımlanan “memur” ve “işçi” statülerine geçirilemeyecekleri belirtildi. 4. soruya yanıtta ise, 11 sayılı kararda da yazıldığı gibi, geçici işçilerin 506 sayılı yasaya bağlı oldukları, yaşlılık ve sağlık sigortalarından yararlandıkları açıklandı.

Geçici işçileri 4/C’ileştirme operasyonunun başarılı bir biçimde sonuçlandırılmak üzere olduğu günlerde, sorun bir sözlü soru önergesiyle yeniden TBMM gündemine taşındı. Gerçekten, CHP İzmir Milletvekili **Enver Öktem**, 11 sayılı kararın yürürlüğe girmesinden bir ay sonra ve geçici işçilere tanınan 4/C’li olma süresinin dolmasına da birkaç gün kala verdiği soru önergesinde; 570 dolayında geçici işçinin hizmet sözleşmesinin sürekli biçimde yenilediğini belirtti ve TBMM Başkanı **Bülent Arınç**’tan, “*Millî Saraylar Daire Başkanlığında çalışan geçici işçilerin sözleşmelerinin yenilenmemesi*”nin nedenlerini sordu (TBMM: 6/424). 28 Nisan 2003 tarihli önergede; basında ve sendikanın basın bültenlerinde yer alan açıklamalar doğrultusunda, geçici işçilerin ya sendikadan istifa ederek geçici personel statüsüne geçme yada işsiz kalmayı göze alma seçenekleriyle karşı karşıya bırakılmış olmaları konusundaki baskılara da değinildi. “Meclis Başkanlığına bağlı Millî Saraylar Daire Başkanlığı bünyesindeki geçici işçi statüsünde, sürekli yenilenen hizmet aktitleriyle çalıştırılmakta olan ve **sayıları 570’i bulan işçilerin, sendikaya üye olmaları ertesinde iş sözleşmeleri bir daha uzatılmamış** ve 31.12.2002 itibariyle işlerine son verilmiştir” denilen önergede, üç soruya yanıt verilmesi istendi:

- “1- Ülkemizdeki kültürel ve tarihî mirasın koruyuculuğunu yapan bu insanların görevlerine son verilmesinin esas nedeni nedir?
- 2- 2003’ün ilk günü itibariyle işsiz kalan bu çalışanlara, bağlı buldukları Saray yetkililerince telefon açıldığı ve **sendikadan istifa etmeleri halinde**

tekrar göreve başlayabilecekleri(nin) söylendiği şeklinde duyular alınmıştır. Bu konunun aslı nedir?

3- İşyerindeki yetkili sendika Tez-Koop-İş ile sözleşme yaparak işten atılan işçileri yeniden işbaşı yaptırmayı düşünüyor musunuz?”

TBMM Başkanı adına konuşan **İsmail Alptekin**'in 1. soruya verdiği aşağıdaki yanıtın ilk iki paragrafında, daha önce de değinilen iki gerekçe yinelenmiştir. Son paragrafında ise, geçici işçilik yerine “TBMM 4/C modeli”nin uygulanmasının başlatıldığı ve operasyonun sona erdiği açıkça belirtilmiştir:

“Millî Saraylarda çalışan mevsimlik işçilerin kurumca işlerine son verilmesi söz konusu olmayıp, 2002 Malî Yılı Bütçe Kanununun 44 üncü maddesine göre, yıl içinde ayrılan ödeneye bağlı olarak istihdam edilen *geçici mevsimlik işçilerin sözleşmeleri, 31.12.2002 tarihinde kendiliğinden sona ermiştir.*

Millî Saraylarda, dış mekânlarda yapılacak çatı, sıva, taş duvar onarımı, bahçe düzenlemesi gibi işlerin mayıs ayından sonra başlayacak olması, iç mekânlarda yapılacak olan işlerin önceki yıllara göre azalması ve **kadrolu personelin yeterli olması** nedeniyle, ocak, şubat, mart ve nisan aylarında mevsimlik işçiye ihtiyaç duyulmamıştır.

Ayrıca, 2003 yılı ocak ayından itibaren yürürlüğe giren **geçici bütçede yeterli ödenek olmaması** ve 2003 yılı bütçesinde konulacak geçici işçi ödeneğinin, ancak 2003 yılı bütçesinin kesinleşmesinden sonra belli olması nedeniyle geçici işçi istihdamı mümkün olmamıştır.

Bu arada, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının 28.3.2003 tarihli ve 11 sayılı kararıyla Türkiye Büyük Millet Meclisinde **geçici işçi statüsünde personel istihdamına son verilmiş;** ancak, 31.12.2002 tarihinde geçici işçi olarak istihdam edilenlerin, müracaatları halinde, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (c) fıkrasına göre ‘geçici personel’ olarak çalıştırılmalarına imkân tanınmıştır.”

Başkan Vekili, her ne kadar geçici işçilerin sözleşmelerinin çalıştırıldıkları işlerin mevsimlik olması sonucu “belirli süreli” olduğunu ve bu nedenle “kendiliğinden” sona erdiğini belirtmiş ve yürürlüğe sokulan geçici bütçede ödenek bulunmadığı için de geçici işçi çalıştıramayacağını söylemiş, sendika üyeliğinin sona ermiş olmasını Millî Saraylar’ın girdiği işkolunun “işkolu tespit kararı”yla değiştirilmesinden ileri geldiğini savunmuş olsa da, asıl amacın 2003 tarihli ve 11 sayılı kararla sendikalı geçici işçilik yerine “sendikasız 4/C modeli” nin TBMM’de başlatılması olduğunu, 2. soruya verdiği -aynen aktardığım- yanıtta ortaya koymuştur. Yanıtın son cümlesi, “baklanın ağızdan çıkarılması”ndan başka bir anlam taşımaz:

“Millî Saraylarda 31.12.2002 tarihinde sözleşmeleri sona eren **geçici mevsimlik işçilerin kayıtlı olduğu Tez-Koop-İş Sendikası,** ticaret, büro, eğitim ve güzel sanatlar işkolu kapsamında faaliyet yürütmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılan ve 20.2.2003 tarihli ve

25026 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan *işkolu tespit kararıyla, Millî Saraylar Daire Başkanlığı işyerlerinin, 15 nolu inşaat işkolu kapsamına girdiği belirlenmiştir*. Sendikalar Kanununun 25 inci maddesinin son fıkrasında yer alan, işkolu değiştiren işçilerin sendika üyeliğinin sona ereceği yönündeki hüküm gereğince, bu sendikaya üye olan işçilerin üyelikleri kendiliğinden sona ermiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının 28.3.2003 tarihli ve 11 sayılı kararı uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisinde, ***İş Kanununa tabi geçici işçi çalıştırılmayacağından***, istifa etmeleri halinde işe başlatılacakları yönündeki duyurular doğru değildir. 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (c) fıkrasına göre istihdam edilecek ***geçici personel, kanun gereği işçi sayılmadığından, herhangi bir işçi sendikasına üye olmaları da mümkün değildir.***

Başkan Vekili, 3. soruya verdiği yanıtta da; daha elverişli koşullar tanıyarak geçici işçilerin statüsünü değiştirme, sendikalı ve toplu sözleşmeli düzeni TBMM'ye sokmama operasyonunun, üç aylık geçici bütçenin uygulandığı 2003'ün başlarında atılan adımlarla gerçekleştirilip tamamlandığını, geçici işçilerden bir bölümünün emekli olup ayrıldığını, bir bölümünün de 4/B'de tanımlanan sözleşmeli personel statüsüne geçtiğini, geriye kalan büyük bir çoğunluğunun da 4/C'li olduğunu, kısacası statü değişikliği operasyonunun tamamlanmasıyla toplu sözleşmenin dayanaksız bırakıldığını şöyle açıklamıştır:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı kararı gereğince, 31.12.2002 tarihi itibarıyla sözleşmeleri sona eren geçici mevsimlik işçilerden müracaat edenler, kanunî hakları ödendikten sonra, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (c) fıkrasına göre ***geçici personel olarak istihdam edilmişlerdir***” (...)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yaptırılan işkolu tespiti sonucu, Millî Saraylar Dairesi Başkanlığı, 15 nolu inşaat işkolu olarak belirlendiğinden, 17 nolu işkolunda faaliyet gösteren ***Tez-Koop-İş Sendikasıyla toplu sözleşme görüşmesi yapılması İş Kanununa aykırıdır.***²⁰

Emekli olanlar ve 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (b) fıkrasındaki statüye geçenler ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfında işe başlayanlar haricinde, ***31.12.2002 tarihinde sözleşmeleri sona eren 476 işçinin tamamı***, bir aylık kanunî müracaat süresi içerisinde Millî Saraylar Dairesi Başkanlığına müracaat ederek, ***daha avantajlı istihdam statüsüyle, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (c) fıkrasına göre çalışma talebinde bulunmuşlardır ve çalışmaktadırlar.***”

²⁰ Burada, İş Yasası'na değil, konuyla ilgili 2821 ve 2822 sayılı yasalara aykırılıktan söz edilebilir (MG).

Anımsanacağı gibi, yanıtta sözü edilen ve yukarıda değinilen **işkolu tespit kararıyla**, aslında TBMM'de “sendikasıız” 4/C düzeni kurmanın hukuksal kılıfı tamamlanmıştı. Bu karardan bir ay ve bir hafta sonra Başkanlık Divanı kararı alınmıştı. Ardından da, her iki karar dayanak gösterilerek ve Bakanlık ve / yada Meclis bürokrasisinin hazırladığına kuşku bulunmayan bilgiler okunarak soru önergesi yanıtlandı. Yanıtta, her üç soru için Başkanlık Divanı kararına göndermede bulunulmuş olması, “daha avantajlı” olduğu vurgulanan sendikasıız ve toplu sözleşmesiz geçici personel çalıştırma uygulamasına geçişin gerekçesi olduğunu ortaya koymaktadır.

Hasan Ören, birincisinden bir yıl kadar sonra, **27 Ocak 2004** tarihinde verdiği ikinci yazılı soru önergesinde; yerini neredeyse bir yıldır geçici personel istihdam biçimine bırakmış olan geçici işçiliği yeniden gündeme getirdi. Ören geçici işçilerin, yıllardır TBMM'nin merkez örgütünde “her yıl işten çıkarılarak bir süre sonra yeniden işe alınmakta ve çalışmaya devam etmekte” olduklarını anımsatıp, “**10 yıldır bu şekilde çalışan işçiler**” bulunduğunu yineledi ve ardından da, “geçici işçilerin kadroya geçirilmeleri konusunda bir çalışma var mıdır” yolundaki sorusunun yanıtlanmasını istedi.

B. Arınç'ın ancak iki ay sonra bu soruya verdiği **29 Mart 2004** tarihli yanıt, geçici işçiliğin, yani aslında sendika ve toplu pazarlık düzenini TBMM'den tasfiye etme operasyonunun bir yıl önce kabul edilen Başkanlık Divanı kararıyla hukuken tamamlandığını, kesin bir dille şöyle ortaya koymaktadır:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilatında halen, **geçici işçi statüsünde eleman istihdam edilmemektedir.**

TBMM Başkanlık Divanınının 28 Mart 2003 tarih ve (11) sayılı Kararı ile bu statüde görev yapan elemanların yasal hakları ödenmek suretiyle, **31 Mart 2003 tarihi itibarıyla istihdamları sona erdirilmiştir.**”

Yanıtta, 11 sayılı kararla, 2919 sayılı yasanın madde 6/2 kuralına dayanarak, 657'nin 4/C kuralına göre TBMM Genel Sekreterliği Örgütünde geçici personel çalıştırılmasının ve buna ilişkin “esaslar”ın kabul edildiği anımsatıldıktan sonra, geçici işçilikten “TBMM 4/C'liliği”ne “kendi istekleriyle” (?) gerçekleşen geçişlerin tamamlanmasıyla kurulan 4/C düzeninin sürdürüldüğü şöyle belirtildi:

“Yapılan bu düzenleme sonrası; Milli Saraylar ve Merkez Teşkilatında geçici işçi statüsünde görev yapan personel, *istekleri ve idarece ihtiyaç duyulan hizmetleri kabul etmeleri üzerine, Merkezde 1.4.2003 tarihinden itibaren* Milli Saraylarda ise, göreve alınma işlemlerinin tamamlanmasını takiben 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (C) fıkrasına göre **geçici personel statüsünde göreve alınmışlardır.** Halen bu personel, geçici personel statüsünde görevlerine devam etmektedirler.”

İzleyen sorulara verilen yanıtlarda, 11 sayılı kararın 4 ve 5. maddelerinde yapılan düzenlemelerden söz edildi; “halen yürütülmekte olan norm kadro

çalışmaları kapsamında söz konusu personelin durumu(nun) da değerlendirilece(ği)” eklendi.

Kanımcı, MEB'den sonra TBMM'de 2003'te gerçekleştirilen sendika karşıtı bu operasyon, özelleştirme işsizleri için 2004 mali yılında başlatılan en büyük “sapma 4/C”nin yolunu açtı.

II. TBMM 4/C MODELİNİN İÇERİĞİ

Başkanlık Divanı'nın 11 sayılı kararının 4/C'li sayılarının değiştirilmesi dışında aynen yürürlükte olan 1. maddesinde, 657 sayılı yasadaki tanımda öngörülen koşullardan ikisine yer verilmiştir. Birincisi, “*hizmet belirlemesi*” yapılması, ikincisi de istihdam edilecek geçici personel sayısının üst sınırının saptanmış olmasıdır. Ücret koşulu da, 3. maddede düzenlenerek yerine getirilmiştir. Ne var ki bunlar, 657'deki olağan 4/C'nin tüm yasal koşullarına eksiksiz uyulduğu ve 2003'te oluşturulan TBMM 4/C modelinin hukuksal temelini tartışmasız olduğu anlamına gelmez.

1. Genel Olarak: Görev Belirleme ve Sayı Koşulları

Geçici personel çalıştırmanın birbiriyle bağlantılı iki temel yasal koşulunu ele almadan, Başkanlık Divanı karar(lar)ının, maddi içerik konusundaki düzenlemelerinde, kimi değişiklikler öngörmekle birlikte, TÜİK kararnamele ile özelleştirme işsizlerinin geçici personel olarak istihdamının kapısını aralayan 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu kararına dayanarak kabul edilen kararlardan esinlenmiş olduğunu belirtmek istiyorum.

“**TBMM'li 4/C'liler**”in çalıştırılacağı hizmetler, yerler yada kuruluşlar, sayısı ve süresi konularında düzenleme yapan kararın yürürlükteki 1. maddesi, TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatı'nda 2003'ün 1 Nisan'ına değin uygulanmayan bir istihdam biçimi yarattı. Düzenleme aynen şöyledir:

“TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatında bakım, onarım, temizlik, bahçe, kafeterya, lokanta, ulaştırma, matbaa, çay ocakları ve büro hizmetleri ile ihtiyaç duyulan diğer hizmetler için *(Başkanlık Divanının 13/05/2009 tarihli ve 48 [sayılı] kararı ile değişik)*²¹ (Başkanlık Divanının 31/01/2011 tarihli ve 86 [sayılı] kararı ile değişik) Merkez Teşkilatında 921 kişi, Milli Saraylar Daire Başkanlığında 625 kişi olmak üzere azami 1546 kişi, **her yıl 12 aydan az olmak üzere** TBMM Başkanlığınca belirlenecek sürelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 4. maddesinin (c) fıkrasına göre geçici personel olarak çalıştırılabilir.”

²¹ TBMM internet sayfasındaki Esaslar'ın 1. maddesinde, son değişikliğin 86 sayılı kararla yapılmış ve Merkez örgütü için öngörülen son artış maddeye işlenmiş olmasına karşın, 48 sayılı karara ilişkin bu not kaldırılmamıştır (MG).

a. Görev Belirleme Koşulu

TBMM Başkanlık Divanı'nın 11 sayılı kararının eki olan "Esaslar"ın 1. maddesinde, TBMM Genel Sekreterliği'nin merkez ve taşra örgütlerinde çalıştırılacak geçici personele gördürülecek hizmetlerin belirlenmiş olması, 657'nin öngördüğü önemli yasal koşullardan birinin gereğidir.

"TBMM 4/C'lileri"nin, 2003 kararından önce geçici işçi olarak yerine getirdikleri "bakım, onarım, temizlik, bahçe, kafeterya, lokanta, ulaştırma, matbaa, çay ocakları ve büro hizmetleri ile ihtiyaç duyulan diğer hizmetler"de istihdam edilmelerinin öngörülmüş olması, ilke olarak, 657'nin geçici personeli tanımlayan 4/C maddesinde "bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna (...) karar verilen görevlerde..." anlatımıyla örtüşmekte, tanımın bu ögesini karşılamaktadır. Kısacası, hizmetlerin sayılmış olmasının, öngörülen "görev belirlemesi" koşulunun yerine getirilmesi anlamına geldiği kabul edilebilir.

Yıllık süre dışında TBMM Başkanlık Divanı kararının öngördüğü uygulamanın olağan 4/C'den farklı bir başka yönü, geçici personelin istihdam edileceği hizmetlere ilişkin tanımlardan anlaşılmalıdır. Gerçekten, TBMM Başkanlık Divanı kararında "hizmet belirlemesi" yapılmıştır ama, "istisnai" bir istihdam biçimi için son derece "esnek" bir yaklaşımla sayılan hizmetler göz önüne alındığında, tümünün "nitelik" olarak geçici sayılmayacağı, dolayısıyla "TBMM geçici personel modeli"nin başka istihdam biçim(ler)inin yerini alması amaçlanan bir istihdam biçimi olarak tanımlandığı ileri sürülebilir.

Kanımca, 1. maddede sayılan hizmetleri üç alt başlıkta kümelendirmek olanaklıdır:

- 1) "Bakım, onarım, temizlik, bahçe, kafeterya, lokanta, ulaştırma, matbaa, çay ocakları hizmetleri";
- 2) "Büro hizmetleri";
- 3) "İhtiyaç duyulan diğer hizmetler."

Bu tanımlamalar, geçici personel istihdamı konusunda TBMM Başkanlık Divanı'na geniş bir takdir yetkisi verildiğini göstermektedir. Önce kimi hizmetler adı konularak somut biçimde sıralanmışken, ardından "genel" nitelikli bir tanımlama yapılmış, sonra da esneklik ve takdir yetkisi belirsizleştirilmiştir. Gerçekten, ilk alt başlıkta topladığım hizmetler, somut olarak sıralanmakla birlikte "örnek" olarak sayılmamıştır. "Büro hizmetleri" ise, kapsamına her tür büro hizmetinin alınması olanaklı "genel" bir anlatım içermektedir. Özellikle de, üçüncü alt başlıktaki "ihtiyaç duyulan diğer hizmetler" tanımlamasına gelince; "görev belirleme" koşuluna aykırı olarak esneklik ve takdir yetkisi alabildiğine belirsizleştirilmiştir. Bununla, geçici personel istihdamının uygulama alanının nesnel olmayan koşullara göre keyfi biçimde genişletilmesine ve artık "ihtiyaç duyulmadığı" ileri sürülerek daraltılmasına yada büsbütün kaldırılmasına olanak verilmek istenmiştir. Oysa ilk şıkkın sonuna "ve benzeri hizmetler" anlatımının eklenmesiyle, sözü edilenler gibi nitelik olarak geçici olan ancak maddede

sayılmayan başka hizmetlerde de bu istihdam biçimine başvurma olanağı sağlanabilirdi. Bunun yerine üçüncü şıktaki “ihtiyaç duyulan diğer hizmetler” anlatımının kullanılması, birinci şıktakilerden nitelik olarak farklı hizmetlerde de geçici personel çalıştırma olanağı sağlamaktadır ki, bu takdir yetkisini genişletmektedir. Bunun, “olağan 4/C modeli”ne uygunluğu sorununu aşağıda tartışacağım.

b. Sayı Koşulu

Başkanlık Divanı kararında, 657'deki koşullardan birine uygun olarak, TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatı'nda istihdam edilmesi kararlaştırılan toplam geçici personel sayısının üst sınırı belirlenmiştir. 2003'te belirlenen toplam sayı, 500'ü merkez örgütünde ve 500'ü de Milli Saraylar Daire Başkanlığında olmak üzere 1.000'dir. 657 sayılı yasanın zorunlu gördüğü koşullardan birinin yerine getirilmesi demek olan bu sayının, gerçekten bu istihdam biçimine başvurarak hizmetlerin görülmesi amacıyla değil, geçici işçi olarak merkezde ve taşrada çalıştırılan kişilerin o tarihteki sayısının temel alınarak saptandığı kanısındayım. 86 sayılı kararla 2011'de gerekçesi açıklanmaksızın yapılan artışla, “**en çok 1.546**” geçici personelin 921'inin Merkez Teşkilatında ve 625'inin de Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı'nda istihdam edilmesi öngörülmüştür. Böylece, 4/C'ye geçişin dokuzuncu yılında, çalıştırılması “öngörülen” toplam 4/C'li sayısı önemli ölçüde artırılmıştır (%54,6). Merkez örgütündeki artış oranıysa, %84,2'dir. Geçici personelin toplam TBMM personeline oranla artışını, izlenen istihdam politikası bağlamında daha geniş bir çerçevede ve değişik ölçütler temelinde aşağıda ayrıca değerlendireceğim.

c. İstihdam Süresi

TBMM Genel Sekreterliği'nde 4/C uygulamasının 657'nin 4/C kuralına dayalı Bakanlar Kurulu kararlarıyla yürütülen uygulama(lar)dan ayrıldığı temel noktalar da vardır. Bunlardan biri ve birincisi, istihdam süresidir. Özelleştirme işsizleri için getirilen “yasanın temel amacına aykırı” 4/C uygulamasında, 2010'da 10 aydan 11 aya çıkarılan istihdam süresinin TBMM uygulamasındaki alt sınırı, 2003'te saptandığı gibi “**her yıl 12 aydan az olmak üzere**” biçimindedir. 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu kararına dayanan 4/C kararnamelerinde, yıllık çalışma süresi konusunda, “her halükarda bir mali yıl içinde on (2010'dan itibaren onbir) ayı geçmeyecek şekilde” bir anlatım yinelenirken, TBMM Başkanlık Divanı kararında “**12 aydan az olmak üzere**” ibaresinin kullanılmış olması, kanımca, geçici işçi çalıştırma uygulamasında olduğu gibi 12 aydan birkaç gün eksikliğiyle istihdamın sağlanacağı ve sürdürüleceği, böylece de TBMM'li 4/C'lilerin “sürekli geçici personel”e dönüştürüleceği anlamına gelmektedir.

Geçici işçilik uygulamasına uygun bir düzenleme yapılmıştır. Biçimsel olarak, 4/C'li TBMM çalışanlarının yıllık çalışma süresinin 12 aydan az olması zorunludur. Ama bu zorunluluk, örneğin 8, 10 yada 11 ay olabileceği gibi, 12 ayın, yani kıdem

tazminatına hak kazanmanın asgari süre koşulu olan bir tam yılın dolmasından birkaç gün eksik çalıştırmayla da yerine getirilmiş sayılabilir. Kuşkusuz, yıllık çalışma süresinin hizmetlerin niteliğine göre değişmesi olanaklıdır, daha doğrusu zorunludur.

Yıllık çalışma süresinin üst sınırı 12 ayın altında tutulmuş olmakla birlikte, “TBMM Başkanlığınca belirlenecek sürelerde” denilerek, yıllık süreyi hizmetin niteliğine göre değişebilen sürelerle saptama konusunda TBMM Başkanlığı’na takdir yetkisi tanınmıştır. Doğası ve niteliği gereği “geçici” olan ve olması gereken hizmetler için öngörülen bir istihdam biçimi olduğundan, süre konusunda takdir yetkisi tanınması yerindedir, gereklidir. Ancak, olağan 4/C uygulamasından farklı olarak, yıllık çalışma süresi daha geniş tutulmuş ve tam yılın doldurulmasına yaklaş(tır)ılmıştır. Geçici işçilikte olduğu gibi, birkaç gün için feshedilecek belirli süreli hizmet sözleşmelerinin izleyen mali yıl için yenilenmesiyle, TBMM’li 4/C’lilere de “sürekli 4/C’li” olma güvencesi sağlanmak istenmiştir. Ama bu yaklaşım, hiç kuşku yok ki, olağan 4/C uygulamasında da olduğu gibi, ***iş sonu yada kıdem tazminatı hakkı ve başka haklar istenmesini önleme amacını da içermektedir*** ki, asıl eleştiriye açık yönü, “yasaya karşı hile” oluşturması ve “kötü niyet” içermesidir. 86 sayılı kararla iş sonu tazminatı hakkı tanınmış olması, özünde bu istihdam biçiminin hukuka aykırı olarak sürdürülmesi gerçeğini ortadan kaldırmaz.

Nitekim, bilgi edinme başvuruma verilen 16 Mart 2011 tarihli yanıtta, hazırlanan ve her birine imzalatılan “hizmet sözleşmeleri” uyarınca çalıştırılan ve yılda ortalama 1-2 kişi dışında tümünün sözleşmeleri düzenli olarak yenilenen TBMM 4/C’lilerinin, aslında “sürekli geçici personel” olduğu, işin sürekliliği konusunda bir sorunlarının bulunmadığı, şöyle belirtilmiştir:

“8. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliğinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. üncü maddesinin (C) Fıkrasına göre çalıştırılan personelden, sözleşme esaslarında belirlenen ve sözleşme feshini gerektirir durumları nedeniyle sözleşmesi feshedilen personel dışındakilerin (***yılda ortalama 1-2 kişi***), ***hizmet sözleşmeleri her yıl yenilenmiştir.***”

Amacına aykırılığı ortada olan böyle bir uygulama hukuka ve 657’nin öngördüğü koşullara uygun sayılabilir mi?

2. TBMM 4/C Modelinin Çalışma Koşulları

TBMM 4/C modelinin, yapılan değişikliklerle 2003 Esasları’nda yer alan çalışma koşulları, 657 sayılı yasaya yapılan birkaç gönderme ile öteki 4/C modellerinde de rastlanan tip kurallar dışında, TBMM 4/C modeli için öngörülen özel düzenlemelerle belirlenmiştir.

a. *Hizmete Alma*

Üç altbaşlıkta topladığım hizmetlerde çalıştırılacak geçici personelde aranan hizmete alma (istihdam edilme) koşulları konusunda 657’ye (m. 48/a, 1, 4, 5, 6 ve 7. alt bentlerine) göndermede bulunulmuştur.

Ancak, TBMM'li geçici personelin istihdam edileceği hizmetlerden biri olarak ayrıca belirtilen *büro hizmetleri* için işe alma konusunda öğrenim düzeyine ilişkin özel bir koşul aranmıştır. 12. maddeye göre, “büro hizmetlerinde görevlendirilecek olan geçici personelin, en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olması şarttır.” Ne var ki bu kuralın istisnası vardır. Geçici madde 2'ye göre, en az dört yıllık yüksek öğrenim koşulu, “TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatında 28/03/2003 tarihi itibariyle büro hizmetlerinde görev yapan geçici mevsimlik işçilerden, en az lise ve dengi okul mezunu olanlara bu esasların 12. maddesi hükmü uygulanmaz.” Anlaşıldığına göre, 4/C'nin TBMM'ye girdiği tarihte büro hizmetlerinde çalıştırılan geçici mevsimlik işçiler arasındaki yüksek öğrenim koşulunu yerine getirmeyenler için de bu özel koşul aranmamıştır. Amaç, İş Yasası'na bağlı sendikal hakları bulunan geçici işçiliği sona erdirip “işçi sayılmayan” 4/C'liliğe geçişi kolaylaştırmaktır.

b. Ücretler

Kararda, 4/C'ye dayalı Bakanlar Kurulu kararlarında olduğu gibi, maddi çalışma koşullarıyla ilgili özel düzenlemeler de bulunmaktadır. Katsayı ve gösterge çarpımıyla hesaplanması öngörülen **ücretler** konusunda, “öğrenim durumu” (düzeyi) ile “yapılan hizmet” temel alınmış; yasal zorunluluk gereği, alt sınır olarak asgari ücret tutarına göndermede bulunulmuştur. Aylık brüt ücretin üst sınırını belirleyen 3. maddeye göre, “... istihdam edilecek geçici personele öğrenim durumu ve yaptıkları hizmetler dikkate alınarak **asgari ücret tutarının altında olmamak kaydıyla**” ücret ödenecektir. Bakanlar Kurulu kararlarında olduğu gibi, ücretlerin belirlenmesinde göz önünde bulundurulacak gösterge rakamları da saptanmıştır.

Başkanlık Divanı'nın 2003'teki ilk kararında, öğrenim derecelerine göre belirlenen gösterge rakamları 3. maddede şöyle düzenlenmişti:

“Bu esaslara göre istihdam edilecek geçici personele öğrenim durumu ve yaptıkları hizmetler dikkate alınarak asgari ücret tutarının altında olmamak kaydıyla;

1. 4 yıl ve daha fazla süreli yükseköğrenim görenlere 32.000,
2. 4 yıldan az süreli yükseköğrenim görenlere 28.000,
3. Diğerlerine 27.000,

gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından elde edilecek tutar miktarında *azami brüt aylık ücret* ödenir.”

Öncelikle, Çizelge 3'te de görüldüğü gibi, bu ilk rakamlar ile 2008 ve 2011 yıllarında artırılarak saptanan rakamların, özelleştirme işsizlerine ilişkin 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu kararının saptadığı ilk ve 2010'da değiştirdiği –yürürlükteki– gösterge rakamlarından çok yüksek olduğunu belirtmek gerekir. TBMM 4/C'lileri ile özelleştirme işsizi 4/C'lilere uygulanan gösterge rakamları arasında, başlangıçtan beri özelleştirme işsizleri aleyhine olmak üzere çok büyük farklar vardır. Giderek

açılan ve büyüyen bu farklar, Anayasa'nın 10. maddesinde güvenceye alınan "kanun önünde eşitlik" ilkesine (özellikle imtiyaz tanıma yasağına) ve Başlangıç'ta belirtilen "Anayasa'daki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanma" ilkesine aykırıdır. TBMM'de İş Yasası'na bağlı olarak çalıştırılan ve sendikal haklar kapsamında olan geçici işçilik 4/C'leştirme yoluyla sona erdirilirken, ücret hakkı konusunda benzerlerine oranla "ayrıcalık" olarak nitelendirilebilecek bir fark yaratılmış ve artış sağlanmıştır. Özelleştirme işsizlerinin gösterge rakamlarının 2009'da artırılan tutarlarıyla bile, aynı yasal statüye bağlı olarak çalıştırılan TBMM geçici personeline oranla düşük ücretle çalıştırılmaları, devletin "ücrette adalet sağlama" anayasal yükümlülüğü (m. 55) ile de bağdaşmaz.

Çizelge 3.- TBMM'li 4/C'liler ile Özelleştirme İşsizi 4/C'lilerin Karşılaştırmalı Gösterge Rakamları

TBMM 4/C'LİLERİ	Yür. Tar.	4 Yıl ve üstü YÖ	4 Yıldan az YÖ	Diğer
BD Kararı: 11 sayılı	01.04.2003	32.000	28.000	27.000
BD Kararı: 35 sayılı	18.11.2008	39.000	35.000	34.000
BD Kararı: 86 sayılı	15.02.2011	39.000	35.000	34.000
ÖZELLEŞTİRME İŞSİZİ 4/C'LİLER	Yür. Tar.	YÖ	Lise ve Dengi	İlköğretim
BK Kararı: 20047898 sayılı	20.10.2004	19.000	17.000	15.000
BK Kararı: 2009/15759 sayılı	01.01.2010	21.250	19.275	17.275
BK Kararı: 2010/1212 sayılı	01.01.2011	21.250	19.275	17.275
GÖSTERGE FARKLARI	BD 2003-BK 2004 arasında	13.000	11.000	12.000
	BD 2008-BK 2010 arasında	17.750	15.725	16.725
	BD 2008-BK 2011 arasında	17.750	15.725	16.725

Kaynak: Tarih ve sayıları belirtilen BD ve BK kararları

Kısaltmalar: BD: TBMM Başkanlık Divanı; BK: Bakanlar Kurulu; YÖ: Yüksek Öğrenim

2003'te saptanan bu gösterge rakamları, Köksal Toptan'ın TBMM Başkanı olduğu dönemde kabul edilen 35 sayılı kararla değiştirildi. Kabul edildiği tarih olan 18 Kasım 2008'den geçerli olarak yürürlüğe giren 35 sayılı kararın 5. maddesi,²² bu

²² 35 sayılı kararın 5. maddesi şöyledir:

"Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilatında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (C) Fıkrasına Göre Geçici Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Esasların, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına redaksiyon yetkisi verilerek ekteki şekliyle kabul edilmesine,"

Gösterge rakamlarının değiştirilmesi ve yabancı dil ücreti ödenmesinin öngörülmesi ile sınırlı düzenlemeler yapan, kararın 4. eki'nin başlığı şöyledir: "TBMM Genel Sekreterliğinde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4'üncü Maddesinin (C) Fıkrasına Göre Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Esaslar."

gösterge rakamlarının her birine “seyyanen” 7.000 ekleyerek yükseltti: 39.000, 35.000 ve 34.000. 31 Ocak 2011 tarihli ve 86 sayılı karar ise, gösterge rakamlarında değişiklik yapmadı.

Başkanlık Divanı'nın 18 Kasım 2008 gün ve 35 sayılı kararıyla 3. maddeye eklenen 2. fıkrada, yabancı dil bilen TBMM'li 4/C'lilere yeni bir olanak sağlandı: “Geçici personelden yabancı dil bilenlere, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi uyarınca kamu personeline ödenecek Yabancı Dil Tazminatı Miktarlarının Tespitine İlişkin Esaslar dahilinde *yabancı dil ücreti* ödenir.”²³

3. maddenin 3. bendinde, “geçici personelden amir pozisyonunda çalıştırılanlara aylık ücretlerinin %5'ine kadar, ağır fiziki çalışmayı gerektiren işler için %15'ine kadar ilave ücret ödemesi” yapma olanağı öngörüldü. 11 sayılı kararda yer alan bu kural, 86 sayılı kararla 2011'de şöyle değiştirildi: “Geçici personelden ağır fiziki çalışmayı gerektiren işlerde çalışanlara aylık ücretlerinin %15'ine, diğerlerine %9'una kadar ilave ücret ödemesi yapılabilir.” Görüldüğü gibi, ağır fiziki çalışma gerektiren işlerde çalışanlara yapılan ek ödeme oranında bir değişiklik yapılmazken, amir konumunda olanları da kapsamak üzere öteki 4/C'lilerin tümü için ücretlerinin “%9'una kadar” ek ücret ödeme olanağı getirilmiştir. Kararın “... kadar” diyen anlatımından, ek ödeme oranlarının üst sınırlarının belirlenmiş olduğu anlaşılmaktadır. 3. maddenin izleyen fıkrasına göre, “Belediye hudutları dışında geçici görevlendirmelerde yüksekokul mezunlarına 10. derece devlet memuruna, diğerlerine 13. derece devlet memuruna ödenen geçici görev harcırahı ödenir.”

Böylece 3. maddede, 2008'de eklendiği anlaşılan bir kuralla, 657'nin 4/C maddesine dayanarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarında yer almayan, yabancı dil bilenler için “yabancı dil ücreti”, “amir pozisyonunda çalıştırılanlar” ile “ağır fiziki çalışmayı gerektiren işler” için kimi ek ücret ödemeleri de öngörülmüştür.

2003 Esasları'nın 4. maddesi, ücretlere ilişkin düzenlemesinin ardından, 4/C kararnamelerinin tümünde yinelenen “başka ücret ödeme yasağı” getirmiştir: “Geçici personele bu esaslarda belirtilen ücretler dışında herhangi bir ad altında ödeme yapılamaz ve sözleşmelerine bu yolda hüküm konulamaz.” 2003 Esasları'nın sözleşme özgürlüğünü tümüyle ortadan kaldıran bu kuralı, TBMM 4/C'lilerine 2005'te yiyecek (gıda) yardımı ve 2008'de de giyecek yardımı yapılmasını öngören değişikliklerden sonra yeniden düzenlenmiş, anılan sosyal yardımlar da başka ödeme yasağı kapsamı dışında tutulmuştur. Değişik 4. maddeye göre, TBMM 4/C'lilerine, “(...) ***gıda (...) ve giyecek yardımı ile ücret dışında herhangi bir ad altında ödeme yapılamaz ve sözleşmelerine bu yolda hüküm***”

²³ 375 sayılı KHK'nin bu kuralına göre, “...yabancı dil seviye tespiti sonunda her bir dil için (A) düzeyinde başarılı olanlara 1500, (B) düzeyinde başarılı olanlara 600, (C) düzeyinde başarılı olanlara 300 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutarı geçmemek üzere Maliye Bakanlığının teklifi ve Başbakan onayı ile belirlenecek miktarlarda aylık yabancı dil tazminatı ödenebilir.”

konulamaz.” Öte yandan, 4. maddenin 2. fıkrasında, “bu esaslarda belirtilen ücretler(in) üst sınırlar” olduğu ve “ödenen miktarlar(in) da), TBMM Başkanlığınca tespit edil(eceği)” belirtilmiş; “ödemelerin görevin yapılmasından sonra “her ayın 15’inde yapıl(ması)” öngörülmüştür. Bu düzenlemeler, Bakanlar Kurulu’nun öteki 4/C kararlarında da vardır ve bir farklılık yoktur.

TBMM 4/C'lileri, önce 24 Şubat 2005 tarihli ve 69 sayılı kararla, “geçici işçi” iken yararlanmadıkları **yiyecek yardımı** kapsamına alındı. Bu konudaki düzenlemeyi yapan TBMM İdari Teşkilat Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği, Başkanlık Divanı’nın 22 Ocak 1987 tarihli ve 101 sayılı kararıyla kabul edildi. Geçici personelin yiyecek yardımı kapsamına alınması ise, ancak 18 yıl sonra 24 Şubat 2005 tarihli ve 69 sayılı kararla gerçekleştirilebildi. Yönetmeliğin “kapsam” başlıklı 3. maddesinde değişiklik, 22 Ocak 2009 tarihli ve 40 sayılı kararla yapıldı. “Amacı, Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatı Memurlarının yiyecek yardımından hangi hallerde, ne şekilde yararlandırılacakları ve bu konudaki uygulama ile ilgili diğer esasları belirlemek” olan yönetmeliğin 3. maddesi, yardımdan yararlanacak personelin kapsamını genişletti. Buna göre, “bu Yönetmelik, Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar ile **aynı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) ve (C) fıkralarına göre çalışan personel hakkında (da) uygulanır.** Bunların dışında kalan personel yiyecek yardımından faydalandırılmaz. Bunlardan yemek yemeleri halinde, yemek bedelinin tamamı alınır.”

TBMM 4/C'lilerine yiyecek yardımı yapılması ise, bu konudaki yönetmeliğin çıkarılmasından 25 yıl sonra gerçekleşebildi. Başkanlık Divanı’nın 22 Mayıs 1984 tarihli ve 20 sayılı kararıyla kabul edilen ve izleyen yıllarda başlığında ve çeşitli maddelerinde altı kez değişiklikler yapıldığı anlaşılan TBMM Personeli Yiyecek Yardımı Yönetmeliği, yiyecek yardımı yönetmeliğinden daha geniş kapsamlıdır. Gerçekten, Başkanlık Divanının 7 Nisan 2009 tarihli ve 45 sayılı kararıyla değiştirilen 1. maddeye göre, yönetmeliğin amacı, “Türkiye Büyük Millet Meclisi **İdari Teşkilatında görev yapan personele** yapılacak yiyecek yardımının usul ve esaslarını düzenlemektir.” Yine, aynı tarih ve sayılı kararla değişik 2. maddede de, yiyecek yönetmeliğinin “Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatında görev yapan **her statüdeki personeli kapsa(dığı)**” belirtildi. Böylece, TBMM’nin yönetsel örgütünde çalıştırılan personelin statülerine göre ayırım yapılmadığından, 4/C'lilerin de yiyecek yardımından yararlanması sağlandı.

c. Çalışma Süresi

2003 Esasları’nın 5. maddesinde, haftalık çalışma süresinin 45 saati geçemeyeceği belirtilmiş olmakla birlikte, bu üst sınır ücretsiz çalıştırmaya engel değildir. Verilen işi her koşulda, 45 saatle sınırlı olmaksızın bitirmek zorunludur. Bu üst sınırı aşan “fazla çalışma” ise, öncelikle ücretle değil izin verme yoluyla karşılanır. Ücretle ödeme yapılmaması durumunda, bir saatlik fazla çalışma için

verilecek izin bir saattir. Böylece Başkanlık Divanı kararı, olağan 4/C'lilerin çalışma saat ve sürelerinin belirlenmesi konusunda, çalışılan kurumda “Devlet memurları için tespit edilen çalışma saat ve süreleri(nin) uygulan(masını)” öngören öteki Bakanlar Kurulu kararlarından ayrılmıştır. Fazla çalışma ücretinin hesaplanmasında 2003'ten beri 30 olarak belirlenen gösterge rakamını da kapsamak üzere hiç değişiklik görmeyen 5. madde şöyledir:

“Geçici personelin haftalık normal çalışma süresi **45 saati** geçmemek üzere idarece belirlenir. ***Ancak geçici personel kendisine verilen görevleri çalışma saatlerine bağlı kalmaksızın sonuçlandırmak zorundadır.*** Haftalık normal çalışma süresinin üzerinde yapılan çalışma *fazla çalışma* sayılır. Normal çalışma saatleri dışında fazla çalışma yaptırılması halinde *öncelikle izin verilir.* Bu durumda her bir saat fazla çalışma için bir saat izin hakkı doğar. İzin verilmediği takdirde fazla çalışma ücreti ödenir. Her bir saat fazla çalışma için ödenecek brüt ücret, memur aylık katsayısı ile 30 gösterge rakamının çarpılması suretiyle bulunur.”

Eklemek gerekir ki, 5. maddenin vurgulayarak gösterdiğim ikinci cümlesi Bakanlar Kurulu'nun 4/C kararlarından alınmıştır ve 2003 Esasları'ndan beri korunmaktadır. Oysa, Bakanlar Kurulu'nun Tekel direnişi sırasında 21 Aralık 2009 tarihinde kabul ettiği 2009/15759 sayılı kararla, önceki yıllarda çıkarılan tüm öteki 4/C kararnamelerinde her yıl yinelenen şu iki cümle metinden tümüyle çıkarılmıştır: “...Ancak, geçici personel kendisine verilen görevleri çalışma saatlerine bağlı kalmaksızın sonuçlandırmak zorundadır. Bu çalışma karşılığında herhangi bir ek ücret ödenmez.” Dolayısıyla TBMM 4/C'lilerinin, kendilerine verilen görevleri bitirme yükümlülüğü 45 saatle sınırlı olmaksızın sürmektedir.

d. Diğer Çalışma Koşulları

Başkanlık Divanı'nın 2003 kararında, 2004/7898 sayılı karar çerçevesinde kabul edilen örneğin 2009/14538 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile bu kararda kimi olumlu değişiklikler yapan 2009/15759 sayılı Bakanlar Kurulu kararında da yer alan kurallara koşut biçimde, TBMM Genel Sekreterliği geçici personelinin bağlı tutulduğu çalışma koşullarından bazıları konusunda benzer düzenlemeler yapılmıştır.

TBMM geçici personeli de, “istihdam edildiği sürece dışarıda kazanç getirici başka bir iş yapamaz” (m. 6).

Bakanlar Kurulu'nun 4/C kararlarında yinelenen maddelerden aynen alınan 7. madde, “devlet memurları için suç sayılan fiil ve hareketler ile yaptırımlar” için “çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerde” öngörülen kurallara göndermede bulunarak, bunların TBMM'li 4/C'liler için de “geçerli” olduğunu öngörmüştür.

Başka işte çalışma yasağı da, 9. maddede benzer bir anlatımla yer almıştır: “Geçici personel, bu esaslarda belirtilen işler dışında her hangi bir işte

çalıştırılmaz.” 10. maddenin 2003'teki ilk metni ise, “sosyal güvenlik (emeklilik)” yönünden, geçici personelin “506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine tabi” olduğunu öngörmüştü. Başkanlık Divanı'nın 48 sayılı kararıyla, bağlı olunan yasa “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” olarak değiştirildi.

e. İzinler

2003 Esasları'nın 8. maddesi, TBMM'li 4/C'lilerin sözleşme süresi içinde kullanacağı izinler konusunu düzenlemiştir. Bu maddede, Başkanlık Divanı'nın 13/05/2009 tarihli ve 48 sayılı kararıyla kimi değişiklikler yapılmıştır. 2003'teki ilk metinde ise, geçici personelin ücretli izin, hastalık izni ve mazeret izni haklarından yararlanma koşulları ve her birinin süresi, üç bent olarak şöyle düzenlenmişti:

- “a) Sözleşme süresince kullanılmak üzere, çalıştıkları her 3 ay için 5 gün ücretli izin verilebilir,
- b) Yıl içinde resmi tabip raporu ile kanıtlanan hastalıklar için çalıştıkları her ay 2 günü geçmemek üzere *ücretli hastalık izni* verilir. Yılda 1 ayı geçmeyen heyet raporlarında ücret ödenir.
- c) Geçici personelin eşinin doğum yapması, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, ana-babasının, eşinin, çocuğunun veya kardeşinin ölümü halinde istekleri üzerine her biri için 3 gün ücretli mazeret izni verilir.”

Kısa bir karşılaştırma yapılırsa, 2003'teki ilk düzenlemeden 48 sayılı kararla değiştirildiği 2008'e kadar süren beş yıllık dönemde, TBMM'li 4/C'lilerin izin koşullarının özelleştirme işsizleri için öngörülenden daha iyi olduğu görülmektedir. TBMM geçici personeli, her 3 ay için 5 gün ücretli izinden yararlanırken, özelleştirme işsizi 4/C'lilerin her ay için en çok 1 gün ücretli izin hakkı vardır. TBMM'li 4/C'liler, öngörülen sürenin tamamında (uygulamada olduğu gibi birkaç gün eksiğiyle 12 ay) çalıştıklarından, yılda toplam 20 gün ücretli izin kullanabileceklerdir. Doktor raporuna dayalı hastalık izninin üst sınırı ise, çalıştıkları her ay 2 gündür. Özelleştirme işsizlerine ise, doktor raporlu hastalıklarda, en çok “her 4 ay için 2 gün” ücretli hastalık izni verilir. TBMM'li 4/C'linin rapor süresi 5 günü geçerse ve heyet raporu süresi de yılda 1 ayı geçerse, aşan kısımlar için ücret ödenmez. Oysa, özelleştirme işsizinin rapor süresi 2 günü geçerse aşan bölüm için ücret ödenmez.

2003 Esasları'nın altı yıl boyunca uygulanan izinlere ilişkin kurallarında 2009'da iyileştirici değişiklikler gerçekleştirildi. 8. maddenin 13 Mayıs 2009 günlü Başkanlık Divanı kararıyla değiştirilen metninde, iki yenilik getiren daha ayrıntılı bir düzenleme yapıldı.

Geçici personele, sözleşme süresi içinde kullanılmak üzere:

- “a) 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinde sayılan kurumlarda (kurumlarda), Sosyal Güvenlik Kurumuna prim ödemek

suretiyle geçen hizmet süresi bir yıldan on yıla kadar 20 gün, on yıldan fazla ise 30 gün ücretli yıllık izin verilir.

b) Eşinin doğum yapması, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi; annesinin, babasının, eşinin, çocuğunun veya kardeşinin ölümü halinde isteği üzerine her olay için 3 gün ücretli mazeret izni verilir.

c) Kadın personele, doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam on altı hafta süreyle ücretli izin verilir. Çoğul gebelik halinde, doğum öncesi sekiz haftalık izin süresine iki hafta eklenir. Ancak beklenen doğum tarihinden sekiz hafta öncesinde, sağlık durumunun uygun olduğunu doktor raporu ile belgeleyen personel, isterse doğumdan önceki üç haftaya kadar iş yerinde çalışabilir. Bu durumda sözleşmeli kadın personelin isteği halinde doğum öncesi çalıştığı süreler, doğum sonrası izin süresine eklenir.

ç) Kadın personele, bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk saat süt izni verilir. Süt izninin kullanımında annenin saat seçimi hakkı vardır.

d) Hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlarla çalışan ve doğrudan radyasyona maruz kalanlara ilgili mevzuatı uyarınca *ücretli sağlık izni* verilir.

e) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 108 inci maddesinde yazılı hallerde *en çok üç aya*, doğum yapan personele *oniki aya* kadar ücretsiz izin verilebilir.

f) Resmi tabip raporu ile kanıtlanan hastalıklar için yılda 30 günü geçmemek üzere *ücretli hastalık izni* verilir. Hastalık sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenen geçici iş göremezlik tazminatı, ilgilinin ücretinden düşülür.”

İzinler konusundaki bu düzenlemenin 4/C'ye ilişkin öteki kararnamelerle karşılaştırılmasında, yıllık ücretli izin hakkı konusunda farklı bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. TBMM'li 4/C'linin yıllık ücretli izni kıdemine göre değişirken, özelleştirme işsizliğinden 4/C'liliğe geçirilenlerin ancak “ çalıştığı her ay için azami 1 gün (değişiklikten sonra 2 gün) ücretli izin” hakkı vardır. Bu 4/C'liler için öngörülmeven iki konuda TBMM'li 4/C'lilere yeni olanaklar tanınmıştır. Biri, radyoaktif ışınlarla çalışanlar için öngörülen ücretli sağlık izni hakkının; ikincisi de, 657'nin “aylıksız izin” başlıklı 108. maddesindeki durumlarda da çeşitli ücretsiz izin haklarının güvenceye alınmış olmasıdır.

f. Geçici İşçi Çalıştırma Yasağı

Başkanlık Divanı'nın 11 sayılı kararının 11. maddesinde, TBMM'li 4/C'lilerin istihdam koşulları konusunda belirlenen “Esaslar”ın yürürlüğe girmesinden sonra, “TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatında geçici işçi çalıştırılmaz” denilerek, ***geçici personelin geçici işçiler yerine çalıştırılmasını amaçlayan bir istihdam biçimi*** olarak getirildiği ortaya konulmaktadır.

Nitekim geçici madde 1'de, geçici işçilere geçici personel statüsüne geçme konusunda *öncelik* tanınmıştır: “Bu esaslara göre istihdam edilecek geçici personeli seçiminde 31/12/2002 tarihi itibarıyla TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatında geçici işçi statüsünde çalışmakta olanlardan bu esasların yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 30 gün içinde müracaat edenlere ihtiyaç duyulan hizmetleri kabul ettiği takdirde öncelik tanınır.” Geçici işçiler, bu öncelikten yararlanarak geçici personel olmuşlardır.

g. İş Sonu Tazminatı

TBMM’li 4/C’lilerin çalışma koşulları konusunda, 2011’de “Esaslar”a eklenen bir maddeyle “*iş sonu tazminatı*” hakkının tanındığını belirtelim. Özelleştirme işsizleri için sağlanan bu haktan TBMM’li 4/C’lilerin de yararlanması sağlanmış; “iş sonu tazminatı ödemesi uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye, ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Maliye Bakanlığı yetkilidir” diyen son fıkrası dışında kural aynen yinelenmiştir. Buna göre:

“1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (C) fıkrasına göre yapılan çalışmaların toplam süresi üzerinden hesaplanarak bu maddedeki esaslara göre iş sonu tazminatı ödenir.

2. Ücretli izin süreleri dahil en az 12 ay fiilen çalışan geçici personelden;

a) Sosyal Güvenlik Kurumunca kendilerine yaşlılık veya malullük aylığı bağlanması veya toptan ödeme yapılması,

b) İlgilinin ölümü,

c) İlgilinin kendi isteği ile sözleşmeyi feshetmesi veya yenilememesi,

hâllerinden birinin vuku bulmasından dolayı hizmet sözleşmesi sona erenlere, çalışılan her bir yıl için, ayrılış tarihindeki hizmet sözleşmesinde yazılı brüt aylık ücret tutarında iş sonu tazminatı ödenir. 12 aydan artan süreler için 12 ay için hesaplanan miktardan artan süreye isabet eden tutar kadar ödeme yapılır.

3. Bu tazminatın ödenmesinde; daha önce iş sonu tazminatı ve kıdem tazminatı ile benzeri ödemelerde değerlendirilmiş süreler dikkate alınmaz. İş sonu tazminatında dikkate alınmış süreler kıdem tazminatı ile Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenecek ikramiye hesabında değerlendirilmez. Ölüm hâlinde, birinci fıkra uyarınca hesaplanacak tutar, ölenin kanuni mirasçılara ödenir.

4. Bu statüde çalışanların sözleşme koşullarına uymaması nedeniyle kurum tarafından, sözleşme hükümleri dışında herhangi bir nedenle çalışanlar tarafından, sözleşmesinin feshedilmesi veya yenilenmemesi hâllerinde iş sonu tazminatı ödenmez.”

III. TBMM'DE GEÇİCİ PERSONEL UYGULAMASININ HUKUKSAL DAYANAĞI SORUNU

Başkanlık Divanı kararlarıyla düzenlenen TBMM 4/C modelinin hukuksal dayanağının belirlenmesi sorununu, öncelikle TBMM'nin yönetsel örgütü olan Genel Sekreterlikte çalışan personele ilişkin yasal düzenlemeler çerçevesinde genel olarak ele almak, sonra da “olağan 4/C modeli”ne göndermede bulunmuş olması nedeniyle Başkanlık Divanı kararları temelinde tartışmak gerekiyor.²⁴

1. Genel Olarak: 2919 ve 657 Sayılı Yasalar

TBMM Başkanlık Divanı'nın 28 Mart 2003'te kabul ettiği 11 sayılı kararın eki olan “Esaslar”ın 1. maddesinde, 657'nin 4/C maddesine göndermede bulunulmuş, ancak TBMM'nin yönetsel örgütü olan Genel Sekreterliğe ilişkin düzenlemelerden, özellikle 2919 sayılı ve 13 Ekim 1983 tarihli *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu*'ndan söz edilmemiştir (RG a). Bununla birlikte, daha önce değindiğim gibi, 11 sayılı kararın 6. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde, bu “Esaslar”ın 2919 sayılı “*kanunun 6 ncı maddesinin 2 inci fıkrasına istinaden*” kabul edildiği açıkça belirtilmiştir.

2919 sayılı yasanın “*kadrolar*” başlıklı 6. maddesinde, bir yandan kadro derecelerinde değişiklikler yapma, öte yandan da başka yasaların Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirdiği alanlarda düzenlemeler gerçekleştirme konusunda Başkanlık Divanı'na karar alma yetkisi tanıyan şu kurala yer verilmiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı, bu Kanuna bağlı cetvellerde belirtilen kadro sayısı ile sınırlı kalmak şartıyla, yılda bir defa kadro derecelerinde gerekli değişikliği yapabilir.

Çeşitli kanunlarda *Bakanlar Kurulu kararına lüzum gösterilen hususlardan*, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği ile ilgili olanları, Türkiye Büyük Millet Meclisi *Başkanlık Divanı kararları ile yürütülür.*”

²⁴ TBMM Genel Sekreterliği'nde geçici personel çalıştırma uygulamasının hukuksal dayanağı sorununun incelenmesi konusunda Anayasa ve TBMM İç Tüzüğü'ne de göz atmak gerekirse, şu saptamalar yapılabilir:

Anayasa'ya göre, “Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Katip üyeler ve İdare Amirlerinden oluşan” (m. 94/1) Başkanlık Divanı'nın yetkileri konusunda, özellikle geçici personel istihdamına dayanak olabilecek doğrudan yada dolaylı bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, TBMM'nin yönetsel yapısı içinde çalıştırılan personelin, statüsü ne olursa olsun, Anayasa'nın öznelerini “herkes” ve “çalışanlar” olarak belirlediği ekonomik ve sosyal haklardan da yararlanmaları gerektiği açıktır.

5 Mart 1973 tarihli ve 584 sayılı *TBMM İçtüzüğü*'nün Başkanlık Divanı'na ilişkin maddelerinde de, TBMM Genel Sekreterliği personeli konusunda karar alma yetkisiyle ilgili, dolaylı da olsa bir kural bulunmamaktadır.

2. fıkradaki düzenleme, TBMM Genel Sekreterliği'nde sözleşmeli personel, geçici personel yada işçi çalıştırılması söz konusu olduğunda, "çeşitli kanunlar"dan biri olan 657 sayılı yasanın olağan 4/C rejiminde Bakanlar Kurulu'na kimi koşullarla tanıdığı düzenleme yapma yetkisini TBMM Başkanlık Divanı'nın kullanacağını açıkça belirtmiştir. Başka bir anlatımla, 657'nin 4/C maddesinde tanımlanan geçici personel istihdamını düzenleme konusunda Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkiyi, TBMM Genel Sekreterliği'nde çalıştırılacak geçici personel için Başkanlık Divanı'nın kullanabileceği konusunda herhangi bir kuşkuya yer yoktur.

Ne var ki bu saptama, TBMM 4/C modelinin hukuksal temeli ve uygunluğu açısından yeterli değildir. 2919 sayılı yasanın, yalnızca 657'nin değil başka yasaların da Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirdiği konuları kapsamak üzere genel bir yaklaşımla Başkanlık Divanı'na tanıdığı bu yetki, geçici personel istihdamı söz konusu olduğunda sınırsız ve 657'nin öngördüğü koşullardan bağımsız değildir. Bu nedenle kanımca, Başkanlık Divanı'nın TBMM'de 4/C'li çalıştırılması konusundaki kararlarının hukuksal dayanağı sorunu, 2919 sayılı yasanın madde 6/2 kuralıyla çözümlenmiş sayılamaz. Tartışmayı, hem göndermede bulunulan 657'nin 4/C kuralı, hem de Başkanlık Divanı'nın kararları temelinde de sürdürmek gerekir. Kaldı ki bu yetkiyi kullanmanın anayasal sınırları da vardır.

TBMM Genel Sekreterliği Personel ve Muhasebe Dairesi Başkanlığı Personel ve Özlük İşleri Müdürlüğü'nün 16 Mart 2011 tarihli yazısının 4. ve 5. maddelerinde, hukuksal dayanak konusundaki sorum şöyle yanıtlanmıştır:

"4. TBMM Başkanlık Divanı kararlarının hukuksal dayanağı; TBMM İçtüzüğü, 2919 sayılı TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu ve 657 sayılı **Devlet Memurları Kanunudur.**

5. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilatında geçici personel istihdam edilmesi ve esaslarının tesbiti hususunda, 2919 sayılı TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun 6 ıncı maddesinin ikinci fıkrası gereğince **Başkanlık Divanı yetkilidir.**"

Bu yanıtın altı çizilmek gereken yanı, hukuksal dayanaklar arasında –aşağıda öngördüğü koşullara uyulmadığını vurguladığım- 657 sayılı yasanın bulunduğu belirtilmiş olmasıdır.

2. TBMM 4/C Modelinin Olağan 4/C'nin Yasal Koşullarına Uygunluğu Sorunu

TBMM 4/C modelinin hukuksal dayanağının saptanmasına, Başkanlık Divanı kararının "TBMM Genel Sekreterliği'nde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4'üncü Maddesinin (C) Fıkrasına Göre Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" biçimindeki başlığını anımsatarak başlamak yararlı olacaktır. Bu başlığın, TBMM Genel Sekreterliği'nde çalıştırılacak personele ilişkin "Esaslar"ın "**olağan 4/C modeli'ne göre**" konulduğunu ortaya koyduğu açıktır. Bu "Esaslar" ise, TBMM Genel Sekreterliği'ne özgü 4/C modelinin maddi içeriğini oluşturan çalışma

koşullarının belirlenmesine ilişkindir. Bunun anlamı, TBMM geçici personeli için Başkanlık Divanı kararıyla kural konulması, norm yaratılmasıdır. Karar(lar), bu kuralları içermekte, düzenlemektedir.

Belirttiğim iki anlamda “hukuksal dayanak” sorununu tartışırken, Başkanlık Divanı kararının 1. maddesini -yukarıda değindiğim bölümlerine yer vermeksizin- bir kez daha bu gözle okuyup aktarmakta yarar var:

“TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatında (...) hizmetler için (...) azami 1546 kişi, (...) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 4. maddesinin (C) fıkrasına göre geçici personel olarak çalıştırılabilir.”

Kuşkusuz, bu alıntının hukuksal dayanak yönünden altı çizilmesi gereken bölümü, “... göre” diyerek 657 sayılı yasaya yapılan açık göndermededir ve kanımca, kısaca şu anlama gelmektedir: TBMM’li geçici personel, 657’nin 4/C kuralına göre çalıştırılacaktır. Buradan şu sonuca ulaşılabilir: 4/C’de tanımlanan geçici personel 4/A’da tanımlanan “memur” olmadığı için, 657’nin “istisnai memurluklar”a ilişkin kuralları geçerli olmayacaktır. Daha açık bir anlatımla, 657’de TBMM “memurlukları” için öngörüldüğü gibi “atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır” kuralına benzer bir düzenleme yapılmamış, yani sayılan dört konuda 657’ye bağlı olunmadığını öngören bir istisna kuralına yer verilmemiştir. Dolayısıyla da, TBMM’de 4/C’li çalıştırılmasında 657’nin koyduğu koşullara uyulması gerekir.

Bu ilk saptamadan sonra, sorunu tartışmak için, birbiriyle yakından bağlantılı olmakla birlikte iki başlıkta topladığım şu soruların yanıtlanması gerekir:

- TBMM Genel Sekreterliği’nde istihdam edilecek geçici personelin, 11 sayılı kararın 6. maddesinde, 2003 “Esaslar”ının başlığında ve 1. maddesinde yapılan göndermeler nedeniyle, “**657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4’üncü Maddesinin (C) Fıkrasına Göre**” çalıştırılması gerektiğinden, 657 sayılı yasada öngörülen bu “istisnai” istihdam biçiminin yasal koşullarına uyma yükümlülüğü yok mudur? **Geçici personelin “istisnailiği”, 657’nin kapsamı dışında uygulandığında kalkar mı?** Bakanlar Kurulu yerine Başkanlık Divanı’na tanınan kural koyma yetkisi, göndermede bulunulan ve olağan 4/C’nin tanımlandığı yasada öngörülen koşullara uyma yükümlülüğünü kaldırır mı?
- TBMM Başkanlık Divanı’nın, TBMM’li 4/C’lilerin çalışma koşulları konusunda belirtilen içerikte kural koyma yetkisi sınırsız mıdır, yoksa Anayasa’dan başlayarak kimi sınırları var mıdır? Bu anayasal ve yasal sınır ve koşullara uyulmaması durumunda ne yapılacaktır? Daha açık bir deyişle, **yargı denetimi olanaklı mıdır?**

Geçici personelin, temelde, 657’nin kapsamına aldığı kurum ve kuruluşlar için öngörüp tanımladığı “istisnai” nitelikli bir istihdam biçimi olduğunu bir kez daha vurgulayarak, 657 kapsamında olmayan kurum ve kuruluşların geçici personel istihdam edip edemeyecekleri ve edebileceklerse koşullarını belirlemede tümüyle

serbest olup olmayacakları, ayrıca 657 sayılı yasanın 4/C maddesinde öngörülen koşulların “kıyasen” uygulanıp uygulanamayacağı konularının açıklığa kavuşturulması gerekiyor.

Anımsatmak gerekirse Başkanlık Divanı, 2919 sayılı yasanın tanıdığı yetkiyi ilk kez 2003 yılında kullanarak TBMM Genel Sekreterliği'nde geçici işçiler yerine geçici personel çalıştırılmasını öngören “Esaslar”ı kabul etti ve izleyen yıllarda yaptığı kimi değişikliklerle bu uygulamayı sürdürdü. Başkanlık Divanı'nın bu yetkisini, sözleşmeli personel çalıştırılması konusunda kabul ettiği “Esaslar” yoluyla da kullandığını, daha önce belirttim. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu'nun 657'nin 4/C kuralındaki koşullara uyararak kararnamelerle yaptığı düzenlemeyi, Başkanlık Divanı'nın “Esaslar” olarak adlandırdığı işlemlerle gerçekleştirmesinde, biçimsel / pozitif hukuk açısından ilkece bir sorun bulunmamaktadır.

Ancak, Başkanlık Divanı'nın yasayla yetkilendirilmiş olması, geçici personel istihdamı alanında dilediği gibi düzenleme yapabileceği anlamına gelmez. Çünkü TBMM 4/C modelinin hukuksal dayanağı sorunu, salt düzenlemeyi kimin yapacağı konusunun belirlenmesiyle sınırlı değildir. Nasıl ki Bakanlar Kurulu'nun olağan 4/C modeli kapsamında yaptığı düzenlemelerde yasadaki koşullara uyması zorunlu ise, bu yetkiyi onun yerine TBMM Genel Sekreterliği için kullanan **Başkanlık Divanı'nın da aynı koşulları yerine getirmesi gerekir**. Bu nedenle, Başkanlık Divanı'nca kabul edilen “Esaslar”ın olağan 4/C'nin yasal koşullarının (Gülmez, 2010: 79-80) her birine uygunluğunun da tartışılması gerekir. **Başkanlık Divanı'nın yetkisinin, öncelikle temel alınan olağan 4/C modelinden gelen yasal sınırları vardır**.

Tartışılması gereken somut nokta ve koşullardan biri ve birincisi, TBMM 4/C'lilerinin çalıştırılacağı **hizmetlerin süresine** ilişkindir. Başkanlık Divanı kararının yukarıda incelediğim bu soruna ilişkin olarak benimsediği yaklaşım ve yaptığı düzenleme, gerek geçici personelin “bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna (...) karar verilen görevlerde” çalıştırılması koşulu getiren 4/C kuralının sözüne ve özüne, gerekse “istisnai” bir istihdam biçimi olmasına aykırıdır. Geçici personel, 657'nin 4/C kuralına yollamada bulunularak TBMM Genel Sekreterliği'ne uyarlanırken, “hizmet belirlenmesi” koşulunun bu denli genişletilmesi söz konusu olamaz. Başka bir anlatımla, 657'den uyarlandığı açık olan bir istihdam biçimi, TBMM Başkanlık Divanı kararlarıyla özgün yasal koşullarına aykırı olarak uygulanamaz. Çünkü “olağan 4/C”, yasada tanımlandığı gibi ancak “bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetler”, kısacası nitelik olarak “geçici” hizmetler için öngörülmüştür. Geçici personele gördürülecek hizmetlerden ilk şıkta topladığım ve adı somut olarak belirtilenler, ilkece ve nitelik olarak “geçici” tanımına uygundur. Öteki iki şıkta yer alan hizmetler ise, olağan 4/C'nin tanımına uygun değildir ve “sürekli” nitelik taşıyan hizmetlerde geçici personel çalıştırılmasına olanak vermektedir ki yasanın sözüne ve özüne açıkça aykırıdır.

İkinci olarak, olağan 4/C'nin yasal koşullarından bir başkası da, Bakanlar Kurulu kararı öncesinde **“Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşleri”nin alınması** ve “görev belirlemesi”nin bu görüşlere dayanarak yapılmasıdır. Bu, geçici personelin “istisnai” istihdam biçimi olmasının aslında yetersiz olan koşullarından biridir. Başkanlık Divanı'nın yürürlükteki kararında bu konuda hiçbir açıklık yoktur. Daha doğrusu, TBMM modeli 4/C uygulamasında bu koşulun kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Oysa Başkanlık Divanı'nın da, özü itibarıyla “hukuksal norm” üreterek maddi çalışma koşullarıyla doğrudan ilgili düzenlemeler yapan karar(lar)ı için de Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi'nin uyulması zorunlu olmayan görüşlerini alması, hem 4/C'ye yapılan açık gönderme nedeniyle zorunludur ve hem de biçimsel düzeyde uygulama koşullarında -özellikle bu yolla gördürülecek hizmetlerde- birörneklığı sağlama açısından yararlıdır. Kanımca, “danışsal” nitelikli bu görüşlerin alınmasında herhangi bir sakınca yoktur ve erkler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmayacağı yolundaki bir sav da kabul edilemez.

TBMM Başkanlık Divanı kararında, olağan 4/C tanımındaki başka öğelere de yer verilmemiştir. Ancak bunların eksikliğinin, hukuksal dayanak yönünden bir sorun yaratmadığını düşünüyorum. Olağan 4/C'de geçici personel, **“sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler”**dir. Gördürülecek hizmetleri, çalıştırılacak kişi sayısını ve yıllık çalışma süresini belirtmekle yetinen Başkanlık Divanı kararında ise, **“657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 4. maddesinin (C) fıkrasına göre geçici personel olarak çalıştırılabilir”** demekle yetinilmiştir. Maddede geçen “geçici personel olarak” anlatımından, 4/C'ye yapılan doğrudan gönderme nedeniyle, hiç olmazsa örtük olarak, **657 anlamında geçici personelin amaçlandığı, örnek alınan “kaynak” modelin 657'deki “olağan 4/C” olduğu** sonucu çıkarılabilir. Dolayısıyla da, açıkça yazılmamış olmasına karşın, TBMM'li 4/C'lilerin de “sözleşme” ile çalıştırılan, ama “işçi sayılmayan” kimseler olduğu açıktır. Nitekim, TBMM 4/C modelinin başlatıldığı yıllardaki bir yazılı soru önergesine verilen resmi Başkanlık yanıtında, **“sendikali geçiciler”**den **“sendikasız geçiciler”**e geçmek için, geçici personelin “işçi sayılmadığı” önemle vurgulanmıştır. Dolayısıyla, **TBMM işvereni ile TBMM'li 4/C'liler arasındaki çalışma ilişkisi “statü” temeline değil “sözleşme” temeline dayanır.**

Sonuç olarak, TBMM'li geçici personelin 1. maddede açıkça belirtilen öğeleri ile 657'nin olağan 4/C kuralına yaptığı açık gönderme göz önüne alındığında, Başkanlık Divanı'nın 2003'te başlattığı uygulama, yukarıda incelenen çalışma koşullarında da görüldüğü üzere, kimi farklı düzenlemelere karşın, temelde “istisnai” bir istihdam biçimidir. TBMM'li 4/C'liler için Başkanlık Divanı kararında açıkça belirtilmeyen öğelere ilişkin boşluklarda, geçici personel istihdamında olağan ve temel modeli ortaya koyan 657'nin tanımındaki öğelerin geçerli olduğu kabul edilmelidir. **Kural koyma yetkisiyle donatılan organın “erkler ayrılığı ilkesi”nin doğal gereği olarak değiştirilmiş olması, model alınan olağan 4/C'nin yasal koşullara uyma yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz.** Eğer bu

koşullardan da kurtulmak isteniyorsa, bunun da yasayla açıkça öngörülmesi gerekirdi.

3. TBMM Başkanlık Divanı Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu

Başkanlık Divanı'nın istihdam biçimleri konusunda yaptığı düzenleme, yukarıda belirttiğim gibi, maddi anlamda hukuk kuralı koyan bir karardır. Düzenlemeyi gerçekleştiren işlemin adının "Esaslar" olmasının, üretilen kuralın bu niteliğini örtemeyeceği açıktır. Bu nedenle de, yönetsel işlem olarak yönetsel yargı denetimi kapsamında olan Bakanlar Kurulu kararı gibi, Başkanlık Divanı kararının da yargısal denetiminin yapılabilmesi, yasamayı da bağlayan hukuk devletinin gereğidir.

TBMM Başkanlık Divanı kararlarının yönetsel yargı denetimine bağlı tutulup tutulamayacağı sorunu, "istisnai" bir durumun söz konusu olması nedeniyle, kapsamlı bir inceleme ve tartışmayı gerektirmektedir. Kanımca tartışmaya açık tek seçenek, TBMM Başkanlık Divanı'nın hukuk normu niteliği taşıyan, "yasama işlemi" olmayan, "düzenleyici işlem" niteliğindeki kimi kararlarının yönetsel yargıya götürülmesinin olanaklı olup olmaması sorunudur.

Bu konuda, yine önce Anayasa'nın 125. maddesinin, "**İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır**" diyerek, yönetsel yargı yolunu "İdare"den kaynaklanan eylem ve işlemler için açmış olduğunu anımsamak gerekir. Yönetsel yargı denetimini geniş anlamda "İdare"nin "her türlü" eylem ve işlemi için öngören bu kuraldan yola çıkarak, şu sorunun yanıtı araştırılmalıdır: **TBMM Başkanlık Divanı'nın kendisi** ve aldığı geçici personel çalıştırma kararlarının uygulandığı **TBMM Genel Sekreterliği, Anayasa anlamında "İdare" kapsamına girer mi?**

Sorunun TBMM Başkanlık Divanı'na ilişkin ilk bölümüne "sözel ve pozitivist" bir yaklaşımla verilecek yanıt şöyle olabilir: Başkanlık Divanı, Anayasa'daki tanımı ve yapısı nedeniyle "İdare" değildir. İdari işlemin "organik" ögesi yada ölçütü anlamında "İdare" olmadığı için de, aldığı kararların, Anayasa'nın 125. maddesine dayanılarak yönetsel yargı denetimine açık olduğu ileri sürülemez. Ancak "idari işlem" kavramının tanımında "organik" ögenin yanı sıra "maddi" ögenin de temel alındığı anımsanırsa,²⁵ bu görüşün, 125. maddenin amaç ve özünü

²⁵ Örneğin, Danıştay 10. Dairesi'nin 11 Nisan 1996 tarihli kararında, "idari işlem"ın organik ve maddi öğelerini içeren tanımı şöyledir:

"Bir işlem ya da kararın idari nitelikte sayılabilmesi için o işlemin veya kararın, bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve **idarenin, idare hukuk(u) alanında gördüğü idari faaliyetiyle ilgili bulunması** gerekir. İdari makam ve mercilerin **idare işlevleriyle ilgili**, kamu hukuk alanında tesis ettikleri, tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte hukuki tasarruflar olan idari işlemlerin iptali

göz önüne almayan dar bir yaklaşımı yansıttığı görülür. Tartışmayı burada noktalamamak, Başkanlık Divanı'nın aldığı kararların "idari işlem" sayılıp sayılmayacağını belirlemek için, kararlarının uygulandığı TBMM Genel Sekreterliği'nin "İdare" kapsamında olup olmadığını da araştırmak gerekir. Bu, öncelikle, Anayasa'nın Cumhuriyet'in değiştirilemez ilkelerinden biri olarak yer verdiği "hukuk devleti"nin ve onun onsuz olmaz koşulu hukuka uygunluk denetiminin gereğidir.

Yeniden anımsatalım ki 2919 sayılı yasa, TBMM Başkanı'na bağlı Genel Sekreterliği, "kuruluşu, görevleri ve yönetim esasları" ile düzenlemiştir. Genel Sekreterlik, yasama organının başkanına bağlı olsa da, bir "idari" örgüttür. Farklı statülerde personel istihdam etmesi ve özellikle de bu personelden önemli bir bölümünün, birkaç konu dışında, memurlara uygulanan yasaya bağlı tutulmaları, bu yönetsel yapısının sonucudur. Başka bir anlatımla, TBMM'nin "idari" teşkilatı olan Genel Sekreterlikte çalıştırılan personelden bir bölümünün, 657 sayılı yasada "istisnai memur" biçiminde nitelenerek sınırlı biçimde sayılan dört nokta dışında bu yasaya bağlı tutulmuş olması, bunun kanıtlarından biridir. 2919 sayılı yasanın 4. maddesi de, ekli cetvellerde gösterilen "kadrolarda çalışan personel hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun istisnai memurluklarla ilgili hükümleri uygulanır" diyerek, koşut bir düzenleme yapmıştır.

TBMM Genel Sekreterliği, önceki faaliyet raporlarında ve son olarak da 2010 faaliyet raporunda belirtildiği gibi (TBMM GS e: 12) 657'nin 4/A kuralına bağlı olan "kadrolu personel" ile 4/B ve 4/C kurallarına bağlı sözleşmeli personel ve geçici personel istihdam etmektedir. Ayrıca "geçici görevli" olarak nitelenen çalışanlar da vardır. Söz konusu farklı statülerde personelin istihdam edildiği ve bunlardan kimilerinin çalışma koşullarının Başkanlık Divanı'nın "düzenleyici işlem" niteliğindeki kararlarıyla belirlendiği Genel Sekreterlik, Anayasa anlamında "İdare" kavramı kapsamındadır. Buna karşılık, biçimsel tanımı nedeniyle "İdare" olmayan Başkanlık Divanı'nın, "İdare" olduğuna kuşku bulunmayan Genel Sekreterlik'te değişik statülerde istihdam edilen kişiler için Bakanlar Kurulu yerine yetki kullanarak aldığı kararları da, niteliği ve konusu dolayısıyla yönetsel yargı denetimine açık "idari işlem"dir.²⁶

Dolayısıyla TBMM Başkanlık Divanı'nın başka yasalarda Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkiyi kullanarak Genel Sekreterlikle ilgili konularda kabul ettiği kararlar Anayasa gereği **yönetsel yargı denetiminin dışında değildir. Bu kararlara karşı**

istemiyse açılan davaların idari yargı yerinde görülüp çözümlenmesi gerektiği tartışmasıdır" (altını ben çizdim, MG). (Aktaran Gözübüyük / Tan, 2007: 420-421 / dipnot 24).

²⁶ Kaldı ki TBMM Başkanı'na bağlı Genel Sekreterlik, genel bütçe kapsamındadır. 2919 sayılı yasanın "mali hükümler" başlıklı 8. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesine göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi genel bütçeye dahildir." Bu cümle, 5559 sayılı ve 29 Kasım 2006 tarihli yasayla yapılan değişiklikler sırasında 1. fıkradan çıkarılmış olmakla birlikte, TBMM bütçesinin genel bütçe kapsamında olduğu kuşkusuzdur.

yönetmelik yargı yolu açık olduğu gibi, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine götürülmesi de olanaklıdır. TBMM Başkanlık Divanı'nın, "İdare" kapsamında olduğuna kuşku bulunmayan Genel Sekreterlik'te çalıştırılan personele ilişkin kararlarına karşı yönetmelik yargıya başvurulması Anayasa'nın ve hukuk devletinin gereğidir. Çünkü hukuk devletinde, maddi hukuk anlamında düzenleme niteliği taşıyan, sosyal haklar tanıyan, yasaklar ve / yada sınırlamalar getiren her tür yönetmelik işleminin, adı ne olursa olsun, eğer yasayla verilmiş bir yetkinin "İdare" kapsamında bulunan bir birim için kullanılması söz konusu ise, yargısal denetiminin yapılabilmesi, hukuka ve Anayasa'ya uygunluğunun denetlenebilmesi gerekir. **Hukuk devletinde, TBMM Başkanlık Divanı'nın, TBMM'nin yönetmelik örgütü için aldığı kararların yargı denetimi dışında kalma gibi bir ayrıcalığı olamaz,** olmamalıdır. TBMM Başkanlık Divanı'nca alınan kararlar, Divan'ın seçilmişlerden oluşan yapısına karşın, TBMM Başkanı'na bağlı bir "İdare" olan TBMM Genel Sekreterliği için Bakanlar Kurulu'nun yetkisiyle donatılmış olması, "İdare" olmadığı ileri sürülerek yargı denetimi dışında tutulamaz.

Yönetmelik yargı konusundaki özel yasal düzenlemelerde, Başkanlık Divanı kararlarının yönetmelik yargıya bağlı olduğu konusunda açık ve / yada dolaylı bir kuralın bulunmaması da, bu denetimin yapılamayacağı biçiminde yorumlanamaz. Mevzuattaki boşluğun, hukuk devletinde Anayasa'nın güvencesindeki yönetmelik yargı denetimini dayanaksız kıldığı savunulamaz. TBMM Genel Sekreterliği personelinin 657 sayılı yasanın 4/B ve 4/C maddelerinde tanımlanan sözleşmeli personel ile geçici personele ilişkin kurallar koyan Başkanlık Divanı'nın, Bakanlar Kurulu'nun yerine TBMM'nin söz konusu yönetmelik örgütünde uygulanmak üzere aldığı kararlar, Anayasa'nın hukuk devleti ilkesi ve bunun bir gereği olan 125. madde nedeniyle yargı denetimi dışında bırakılamaz. **2919 sayılı yasanın, çeşitli yasaların bazı konularda Bakanlar Kurulu'na tanıdığı düzenleme yetkisini Genel Sekreterlikle ilgili olanlar için TBMM Başkanlık Divanı'na tanırken, bu kararları yargı denetiminden bağımsız tutmak istediği savunulamaz.** TBMM'nin yönetmelik örgütü olan Genel Sekreterlik personeline ilişkin hukuk normu niteliğindeki "esaslar" da, düzenleyici işlem olarak yönetmelik yargınının hukuka uygunluk denetimine bağlıdır.

Danıştay, 1961 Anayasası döneminden beri, Genel Sekreterlik personeline ilişkin işlemleri yargı denetimi kapsamında görmüştür. Dava Daireleri Kurulu, 6 Nisan 1968 tarihli kararında, Cumhuriyet Senatosu (CS) Başkanının CS Genel Sekreterini emekliye sevk etme işlemine karşı açılan davada; Beşinci Daire de 22 Aralık 1972 tarihli kararında, TBMM Başkanının bir yardımcı hizmetler sınıfı personelinin görevine son verilmesine karşı açılan davada, "organik" ögesi yönünden "idari" olmayan bu işlemlerin hukuka uygunluğunu denetleyip iptaline karar vermişlerdir. Beşinci Daire, 16 Aralık 1987 tarihli bir başka kararında ise, "TBMM Başkanlığınca TBMM'de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda, **bu işlemler fonksiyonel açıdan idari nitelik taşıdığından** (...) bu

konudaki davalar idari yargı mercilerinin görev alanına girmektedir” diyerek (Gözler, 2009: 623-625); Gözübüyük / Tan, 2007: 419-421; Giritli / Bilgen / Akgüner, 2008: 993-994) idari işlemin içerik ve niteliğini temel almıştır.

Yönetim Hukuku öğretisi, yasama organı başkanının yada Başkanlık Divanı'nın kararlarına karşı açılmış davalarda, yönetsel işlemin işlevsel ögesini organik ögesine üstün tutarak yargı denetimi yapan Danıştay'ın yaklaşımını benimsemiştir. Örneğin *Gözübüyük ve Akıllıoğlu*'na göre, "...yasama organının bazı yönetsel işlemleri, örneğin Başkanlık Divanının memur konusunda aldığı kararlar, yönetsel davaya konu olurlar" (Gözübüyük / Akıllıoğlu, 1992: 317). *Gözübüyük ve Tan*, idari işleme ilişkin "tanımlarda organik ve maddi ölçütler birlikte ve aynı güçte kullanılmakla birlikte, yargı organlarının başka bazı kararlarında idari işlemi belirleyici ölçüt olarak 'idari işlevi'nin ön plana çıkarıldığı gözlenmektedir" demekte ve L. Duran'a göndermede bulunarak, "idari işlemin belirlenmesinde işlevsel ögenin ağırlık taşıdığı(nın) öğretide de kabul edil(diğini)" eklemektedir (Gözübüyük / Tan, 2007: 419-421). Bu "ayrık durum"un, Anayasa Mahkemesi'nin görevinin sınırlı oluşuyla ilgili olduğunu belirten *Giritli, Bilgen ve Akgüner* ise, bu denetimin, "(1982) Anayasası'nın kabul ettiği hukuk devleti ilkesinin ve (1961) Anayasası'nın kabul ettiği tüm devlet kaynaklı etkinliklerin yargılanabileceği anlayışının bir uygulaması olarak kabul edilebil(eceği)" görüşündedir (Giritli / Bilgen / Akgüner, 2008: 994).

TBMM 4/C modeli, 2003-2011 arasındaki dokuz yıllık uygulama boyunca, ne 11 sayılı karara ek Esaslar ile yapılan düzenleme ve daha sonra gerçekleştirilen değişikliklerin hukuka uygunluğu yönünden, ne de TBMM geçici personeline uygulanan çalışma koşulları açısından yargıya taşınan uyuşmazlıklara konu olmuştur. Daha açık bir anlatımla, MEB'de ve TÜİK ile özelleştirme işsizleri için uygulanan öteki 4/C modellerinde –örneğin sendika hakkı ve iş sonu tazminatı konularında- görülen yargısal uyuşmazlıklara tanık olunmamıştır.

TBMM Genel Sekreterliği Personel ve Muhasebe Dairesi Başkanlığı Personel ve Özlük İşleri Müdürlüğü'nün 16 Mart 2011 tarihli yazısında; "Sözleşmesi yenilenmeyen personelden bazıları, örneğin ihbar ve kıdem tazminatı gibi haklarını elde etmek için *yargı yoluna başvurmuşlar mıdır?* Eğer vurmuşlar ise, hangi haklar için kaç kişi yargıya başvurmuş ve bu başvuruları nasıl sonuçlanmıştır?" yolundaki son soruma verilen çok kısa yanıt şöyledir: "9. *Yargı yoluna başvuran olmamıştır.*"

IV. UYGULAMADA TBMM'Lİ 4/C'LİLER

TBMM Başkanlık Divanı'nın kararlarında "öngörülen" sayılar temelinde evrimini topluca değerlendirdiğim geçici personel, dokuz yıllık uygulama sonucunda %54,6 oranında bir artış gösterdi. Merkez örgütünde ise, 2003'te 500 olan 4/C'li sayısı 2011'de 921'e yükseltildi (%84,2).

Öngörülen sayılar temelinde yaptığım bu saptamalar, doğal olarak, 2003-2010 yılları arasında TBMM Genel Sekreterliği'nde "fıilen" çalışanların görev yaptıkları yasama, idari ve teknik birimler itibarıyla dağılımına ilişkin veriler temelinde de doğrulanmaktadır. Çizelge 4, Başkanlık Divanı kararlarında "öngörü" olarak belirtilen 4/C'li sayılarının uygulamadaki gerçekleşme düzeyini göstermektedir.

Çizelge 4.- TBMM İdari Teşkilatı Geçici Personelinin Görev Yaptıkları Birimlere Göre Dağılımı (2003-2010)

YILLAR BİRİMLER (M ve MS)	2003	04.06.2004	18.10.2005	20.10.2006	09.01.2007	01.01.2008	20.10.2009	24.11.2010
GS	47	12	27	28			70	81
GS Yard. (Yasama)	62	63	65	64			119	127
GS Yard. (İdari)	232	289	312	317			464	461
GS Yard. (Teknik)	124	136	121	114			164	164
M TOPLAMI	465	500	525	523	516	531	817	833
MS TOPLAM	567	455	485	481	480	500	590	617
GENEL TOPLAM	1.032	955	1.010	1.004	996	1.031	1.407	1.450

Kaynak: Bilgi edinme başvurumun reddi üzerine yaptığım itiraz sonrasında, 16 Mart 2011 tarihli yazının ekinde gönderilen belgeler (tablolara). Çizelgeyi, bu tabloları temel alarak ben düzenledim (MG).

Kısaltmalar: GS: Genel Sekreterlik; M: Merkez; MS: Milli Saraylar.

Açıklama: 2007 ve 2008 yıllarına ilişkin belgelerdeki "çalışan kişi sayısı"nın Çizelgede gösterilen birimlere göre dağılımı verilmediğinden buraya konulmamıştır.

Sekiz yıllık bu döneme ilişkin sayısal dağılımın evrimi, merkez ve taşrada çalışan toplam geçici personel sayısındaki artışın %40,5 olduğunu göstermektedir. Artış, %79,1'lik oranla temelde merkez örgütünde gerçekleşmiştir. Taşra örgütündeki artış oranı ise %8,8'de kalmıştır. Yıllara göre dağılımın evrimi göz önüne alındığında, bu artışların özellikle 2009 ve 2010 yıllarında gerçekleştiği görülmektedir. Merkez örgütünde, 2008 yılına oranla 2009'daki artış oranı %53,9 ve yine 2008'e oranla 2010'daki artış oranı ise %56,9'dur. Taşra örgütünde ise, 2008 ile 2010 arasındaki artış oranı %23,4'tür (Çizelge 4). Aşağıda belirtileceği gibi, merkez örgütünde 2009 ve 2010 yıllarında gerçekleşen bu artışlar, özellikle kadrolu personel sayısındaki artışlarla karşılaştırıldığında, izlenen istihdam politikasının bazı eğilimlerini saptama olanağı vermektedir.

TBMM Genel Sekreterliği'nde en çok geçici personelin çalıştığı birim, "idari" işlerden sorumlu genel sekreter yardımcılığıdır. Onu "teknik" ve "yasama"

işlerinden sorumlu olan genel sekreter yardımcılıkları izlemektedir. Merkez örgütünde, 2010 sonlarında birimlere göre oransal dağılım sırasıyla şöyledir: “İdari” %55,3; “teknik” %19,7; “yasama” %15,2; GS %9,7.

TBMM Genel Sekreterliği’nde çalıştırılan tüm personelin²⁷ statüsüne göre genel olarak dağılımı ve özellikle “filen çalışan” geçici personelin 2003 yılından 2011 başlarına değin gösterdiği evrimi, TBMM faaliyet raporlarındaki sayısal veriler temelinde de özetlemekte yarar vardır (Çizelge 5). Çünkü bu veriler, Başkanlık Divanı kararlarında öngörülen (Çizelge 1) değil, eylemli olarak çalışan 4/C’lilerin sayısını vermektedir. Ancak, TBMM Genel Sekreterliğinin “faaliyet raporları”nda yer alan bu veriler, geçici personelin merkez ve taşra örgütüne, öğretim durumuna ve cinsiyete göre dağılımları dışında, örneğin “hizmet yılı” gibi başka ölçütler temelinde değerlendirmeler yapma olanağı veren ayrıntılar içermemektedir. Bununla birlikte, TBMM’nin yönetsel örgütünün izlediği istihdam politikasının 4/C’ye ağırlık veren yönünü saptama açısından taşıdığı önem tartışmasıdır. 2008 ve 2009 yıllarına ilişkin resmi verilerin –özellikle kadrolu personel ile geçici personel sayılarındaki evrimin- karşılaştırılması bu özelliği açık biçimde ortaya koyuyor.

Çizelge 5.- Geçici Personelin Merkez ve Taşraya Göre Dağılımının Evrimi (2002-2007)

Geçici Personel	19.11.2002			25.05.2007			2002–2007 Farkı	
	Sayı	% ¹	% ²	Sayı	% ¹	% ²	Sayı	%
Merkez	495	46.5	11.5	526	51.0	12.7	+31	+6,26
Milli Saraylar	569	53.5	13.2	505	49.0	12.2	-64	-11,2
Geçici Personel Toplamı	1.064	100.0	24.7	1.031	100.0	24.9	-33	-3,1
Genel Toplam	4.311		100.0	4.136		100.0	-175	-4

Kaynak: TBMM, 22. Dönem Yasama, Denetim ve Yönetim Faaliyetleri, 19 Kasım 2002-3 Haziran 2007, (s. yok)

Açıklamalar: 1: Toplam geçici personele oranı; 2: Genel toplama geçici personel oranı. 2010 faaliyet raporunda geçici personelin merkez ve taşra örgütüne göre dağılımı belirtilmediğinden, bu çizelgede gösterilmemiştir.

²⁷ TBMM’nin yönetsel örgütünde çalışan değişik statülü personel konusunda, Faaliyet Raporunda yer alan şu özet bilgileri aktarmakta yarar vardır: “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre memur, sözleşmeli personel ve geçici personel statülerinde personel istihdam edilmektedir. Ayrıca 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu hükümlerine göre Sn. Milletvekillerine danışmanlık ve sekreterlik hizmeti sunmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından geçici olarak da personel görevlendirilmektedir” (TBMM GS a: 73).

Geçici işçileri 4/C'leştirme operasyonunun başladığı 2002'in son aylarından 4/C uygulamasının dördüncü yılı olan 2007'nin ortalarına değin süren dönemde, geçici personel sayısının toplam personelin dörtte biri olduğu görülüyor. 2002-2007 arasında, bu oranda bir değişiklik olmadığı gözleniyor (Çizelge 5). Geçici personelin merkez ve taşraya göre dağılımında da göze batan bir değişiklik olmamıştır. Merkezdeki 4/C'lilerin oranı 1 puan dolayında artarken, Milli Saraylarda düşme olmuştur. Kuşkusuz, bu durağanlığın nedeni, geçici personel sayısındaki –özellikle de merkez örgütündeki- artışların 2009 ve 2010 yıllarında gerçekleş olmasıdır. Öte yandan, 2002 yılına ilişkin geçici personel sayılarının da, 4/C uygulaması henüz hukuken başlamadığı için, aslında “geçici işçiler”in sayılarını gösterdiği söylenebilir. Bu sayıların, yakın gelecekte 4/C'leştirilecek geçici işçilere ilişkin olduğunu belirtmek yanlış olmaz. Bu arada, TBMM Genel Sekreterliği toplam personelinin %60 dolayındaki bölümü, 657 sayılı yasanın 4/A maddesinde tanımlanan “memur” (faaliyet raporlarındaki adıyla “kadrolu personel”) statüsündedir. 4/C'li oranı yükseltirken, bu oran 2010 sonunda %50'ye düşürülmüştür.

2002-2007 döneminin değerlendirilmesinden sonra, izleyen yıllardaki faaliyet raporlarının personelin statüsü, öğrenim düzeyi ve cinsiyeti gibi birkaç ölçü ile sınırlı olan verileri incelendiğinde, izlenen istihdam politikasının temel yönü daha açık görülebilmektedir (Çizelge 6).

Çizelge 6.- Geçici Personelin Öğrenim Durumuna ve Yıllara Göre Dağılımı (2002-2007)

Mali Yıllar	İlkokul		Orta Okul		Lise ve Dengi Meslek Okulu		Yüksek Öğrenim		Lisans üstü		TOPLAM		
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Geçici Pers.	Tüm Pers.	%
2007	305	29,6	250	24,3	321	31,2	154	14,9	-	-	1.030	4.723	21,8
2008	300	22,3	276	20,6	484	21,0	282	21,0	-	-	1.342	4.956	27,0
2009	288	20,6	279	20,0	486	24,6	343	24,6	-	-	1.396	5.070	27,5
2010	274	18,8	276	19,0	492	33,8	405	27,8	8	0,54	1.455	5.171	28,1

Kaynak: TBMM, 2007, 2008, 2009 ve 2010 Faaliyet Raporları.

Toplam personel sayısının 4.723 kişi olarak verildiği **2007 faaliyet raporuna göre**, TBMM'nin yönetsel örgütünün toplam personelinin (4.723 kişinin) beşte birini biraz aşan bölümü 4/C'lidir (%21,8). Kadrolu personel oranı ise %55,8'dir. Toplam sayısı 1.030 olan geçici personelin 848'i erkek ve 182'si de kadındır (%82,3 ve %17,7). Geçici personelin öğrenim düzeyine göre dağılımı, yüksek öğrenimlilerin son sırada olduğunu göstermektedir: İlkokul 305, ortaokul 250, lise ve dengi meslek lisesi 321, yüksek öğrenim 154 (TBMM GS b: 18-22; özellikle s. 19, grafik 3, tablo 5; s. 20, tablo 6).²⁸ İlkokulu bitirenlerin oranı %29.6 iken, ancak %14.9 oranında yüksek öğrenimli 4/C'li vardır. İlk ve orta okulu bitiren 4/C'lilerin toplam oranı %53,9'dur (Çizelge 6).

2008 faaliyet raporuna göre, toplam personel sayısının 4.956'ya yükseldiği, kadrolu personel oranının %50,3'e düştüğü, buna karşılık raporda "657 sayılı Kanunun 4/C maddesine göre geçici personel" biçiminde tanımlanan 4/C'li sayısında 2 puan dolayında bir artış olduğu gözlenmektedir (%27,1). Toplam sayısı 1.342'ye çıkan geçici personelin 1.041'i erkek (%77,57) ve 301'i (%22,43) kadındır. Öğrenim düzeyine göre dağılım ise şöyledir: İlkokul 300, ortaokul 276, lise ve dengi meslek lisesi 484, yüksek öğrenim 282 (TBMM GS c: 13, grafik 4, tablo 6; s. 14, tablo 7, grafik 5 ve 6).²⁹ 4/C'lilerin öğrenim düzeyine göre dağılımında dikkat çekici bir değişim gözlenmektedir. İlkokulu bitirenlerin oranı %22,3'e düşerken, yüksek öğrenimlilerin oranı 5 puanlık bir artışla %21'e yükselmiştir (Çizelge 6).

2009 faaliyet raporundaki veriler, sayısı artırılan 4/C'lilerin öğrenim düzeyinde yükselme yönündeki değişimin sürdüğünü gösteriyor. TBMM'nin yönetsel örgütünde görev yapan toplam personel sayısının 5.077'ye yükseldiği 2009'da, kadrolu personel oranı %50'ye inmiştir. %76'sı erkek ve %24'ü kadın olan TBMM'li 4/C'lilerin bir önceki yıla göre oranında 0,4 puanlık çok küçük bir yükselme olmuştur (%27,5). Toplam 1.396 geçici personel, bu oranla, ikinci sıradaki yerini sürdürmektedir. Öğrenim düzeyine göre dağılım verileri, yüksek öğrenimli 4/C'lilerdeki görece artışın sürerek dörtte bir düzeyine eriştiğini, özellikle ilk ve orta okul öğrenimli 4/C'lilerin önüne geçtiğini ortaya koyuyor. Sayı ve

²⁸ 2007 raporu, TBMM personelinin hizmet yıllarına göre dağılımında, yalnızca "kadrolu personel"e ilişkin bilgiler vermiştir (s. 20-21). Geçici personelin "geçici" olduğu (?) düşünülerek kıdemine göre dağılımı konusunda bilgi verilmemiştir. Bunun gerçek nedeni, TBMM 4/C'lilerinin aslında "geçici" değil "sürekli" personel olduğunu "resmen" itiraf etmemektir.

Yine, "TBMM'de görev yapan personelin yıllara göre sayısal dağılımı" konusunda, 2000-2007 yıllarını kapsayan veriler de, statüye göre dağılıma ilişkin bilgiler içermemektedir (s. 21, grafik 8). Raporda, 2005-2007'yi kapsayan üç yıllık dönemdeki kadrolu personel oranının "ortalama %55 olduğu, %45'inin ise geçici görevli, sözleşmeli personel ve geçici personel olduğu belirtilmiştir (s. 22).

²⁹ 2008 raporu da, 2007 gibi TBMM Genel Sekreterliği personelinin "hizmet yılları"na göre dağılımında farklı statülere ilişkin ayrıntılı bilgi vermemiştir (s. 15, grafik 7).

oranlar şöyledir: İlkokul 288 (%20,6), ortaokul 279 (%20), lise ve dengi meslek lisesi 486 (%34,8) ve yüksek öğrenim 343 (%24,6). Böylece 2007'de %14,9 olan yüksek öğrenimli 4/C'li oranı iki yıl sonra dörtte bir düzeyine gelmiştir (Çizelge 6) (TBMM GS d: 12-14, grafik 3, 4 ve 5 ile tablo 6).³⁰ Artış oranları; 2007-2008 arasında %83, 2008-2009 arasında %17,8 ve 2007-2009 arasında ise %55'tir. Öğrenim düzeyindeki değişimin, 4/C'li sayısındaki artışlara koşut olarak, özellikle 2007-2008 arasında gerçekleştiği görülmektedir.

2010 faaliyet raporunda bu yılın sonu itibarıyla yer alan verilere göre, Genel Sekreterliğin tüm personelinin %28'i 4/C'lidir. Kadrolu personel oranı ise %50'dir. Sözleşmeli ve geçici görevli personel oranları da, sırasıyla %7 ve %15'tir. Geçici görevlilerin sayısının (777) göz önüne alınmaması durumunda, 4/C'lilerin oranı %33,1'e yükselmektedir. Tüm personelin öğrenim düzeylerine göre dağılımına ilişkin 2010 verileri şöyledir: İlkokul %8; orta okul %12, lise ve dengi meslek okulu %31; yüksek öğrenim %44 ve lisansüstü %5. Geçici personelin öğrenim düzeyinde yükselmenin sürdüğü 2010'da, ilk kez lisansüstü düzeyde öğrenim yapan 8 4/C'linin resmi istatistiklere girdiği görülmektedir (TBMM GS e: 12-14, grafik 5, 6, 7 ve 8 ile tablo 7).³¹

TBMM 4/C'lilerinin öğrenim düzeyi yönünden 2007-2010 arasındaki dağılımı (Çizelge 6), "olumlu" olarak değerlendirilmesi gerektiğini düşündüğüm şu gelişmeleri saptama olanağı veriyor: İlk ve orta okul bitiren geçici personel sayısında düzenli bir gerileme vardır. Buna karşılık, yüksek öğrenimli 4/C'lilerin sayısında gerçekleşen düzenli artışla, toplam geçici personel içindeki oranları %14,9'dan %27,8'e yükselmiştir. Lisansüstü öğrenim gören 8 geçici personel de göz önüne alındığında, bu oran %28,4'e çıkmaktadır. Daha genel bir bakışla, 2007 yılında, ilk ve orta okulu bitiren 4/C'liler, toplam geçici personelin yarısından çoğunu (%53,9'unu) oluştururken, bu oran 2010 sonunda %37,8'ye gerilemiştir. Lise ve dengi meslek lisesini bitiren geçici personel sayısında ise, 2008'deki 10 puanlık düşüşten sonra, 2008'den itibaren düzenli bir artış eğilimi görülmektedir. Bu değişimin, büyük bir olasılıkla, emekli olarak işten ayrılan yüksek öğrenim altı düzeylerdeki 4/C'lilerin yerine yüksek öğrenimli yeni 4/C'lilerin hizmete alınmasından ileri geldiği söylenebilir.³²

³⁰ 2009 raporu da, öncekiler gibi TBMM Genel Sekreterliği personelinin "hizmet yılları"na göre dağılımında, personelin bağlı olduğu istihdam biçimine göre bilgiler içermemektedir (s. 15, grafik 7 ve 8).

³¹ 2010 raporunun da, öncekiler gibi TBMM Genel Sekreterliği personelinin "hizmet yılları"na göre dağılımında, personelin bağlı olduğu istihdam biçimine göre bilgiler içermediğini yineliyorum (grafik 7, s. 14).

³² Araştırmaların sırasında görüştüğüm kişilerden kimilerinin belirttiğine göre, yaşlı ve düşük öğrenimli 4/C'liler, yerlerine çocuklarının işe alınacağı belirtilerek, emekli olmaya özendirilmişlerdir.

Bu olgu, Başkanlık Divanı kararında “en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olma” koşulunun arandığı “büro hizmetleri”nde 4/C’li personel istihdamının yoğunlaştığını göstermektedir. Bu, istihdam politikasının belirttiğim özelliği açısından vurgu gerektiren bir noktadır. Nitekim kadrolu personelin, 2005-2007’de %55 olan tüm personel içindeki ortalama oranının 2010’da %50’ye düşmüş olması da, bu saptamayı doğrulamaktadır. Kadrolu personel ile geçici personel sayılarının 2005-2009 arasında merkez ve taşraya göre dağılımının evrimini karşılaştırmalı olarak veren Çizelge 7’deki verilerin yakından incelenmesi de bunu göstermektedir.

**Çizelge 7.- Geçici Personel ve Kadrolu Personelin
Yıllara Göre Dağılımı ve Karşılaştırılması (2005-2009)**

Geçici Personel (GP) (657, 4/C)	2005	2006	2007	2008	2009	14.10.2009	2010	Fark	
								2005-2009	2005-2010
GP: Merkez	510	522	523	538	776	815		305	
KP: Merkez	2.074	2.024	2.004	2.068	1.938	1.980		- 94	
Merkez Toplamı	3.702	3.650	3.652	3.671	3.788	3.881		179	
GP: Milli Saraylar (MS)	503	479	467	498	566	590		87	
KP: Milli Saraylar (MS)	414	418	412	413	407	407		7	
Milli Saraylar Toplamı	958	954	933	963	1.020	1.042		84	
GP: Merkez ve MS Toplamı	1.013	1.001	990	1.036	1.342	1.405	1.455	392	442
Kadrolu Personel: Merkez ve MS Toplamı	2.654	2.602	2.571	2.634	2.493	2.534	2.578	- 120	- 76
GENEL TOPLAM	4.826	4.764	4.740	4.787	4.956	5.070	5.171	244	345

Kaynak ve Açıklama: Bu Çizelgeyi, bilgi edinme başvuruma verilen 16 Mart 2011 tarihli yanıt yazısına eklenen sayısal dağılıma ilişkin listeler arasında yer alan ve daha ayrıntılı bilgiler içeren “TBMM Personeli Yıllar İtibariyle Dağılım Tablosu” başlıklı çizelgeden yararlanarak özetledim. 2010’u ise, faaliyet raporundan ekledim. Bu raporda, geçici personel (GP) ve kadrolu personelin (KP) merkez ve taşraya göre dağılımı verilmemiştir. Ayrıca bkz. ve karşı: 2007, 2008, 2009 ve 2010 faaliyet raporları

Geçici personelin 2005-2009 yılları arasındaki sayısal evrimi, **geçici personel istihdamının özellikle merkezde olmak üzere, kadrolu personele oranla daha yüksek düzeyde artış gösterdiğini** ortaya koyuyor. Merkez ve taşrada çalıştırılan toplam personel sayıları göz önüne alındığında, 2005-2009 arasında kadrolu personel sayısında azalma olurken, geçici personel sayısında artış gerçekleşmiştir. Bu artış, 2009 mali yılında, 48 sayılı Başkanlık Divanı kararıyla öngörülen artıştan sonra gerçekleşmiştir. 2005-2008 arasında, toplam 4/C'li sayısı, ortalama 1.000 dolayındadır. 2009'daki geçici personel artışının, merkez örgütünde gerçekleştiği görülmektedir. Toplam kadrolu personel istihdamında, 2005 ile 14.10.2009, 2008 ile 14.10.2009 ve 2005 ile 2010 arasındaki birbirini izleyen üç dönemde, sırasıyla 120, 100 ve 76 kişilik düşmeler / eksilmeler olmuştur. Bu, kadrolu personel sayısındaki düşme eğilimini göstermektedir. Buna karşılık, aynı dönemlerdeki toplam geçici personel sayılarında, sırasıyla 392, 365 ve 442 kişilik artışlar gerçekleşmiştir. Bu karşılaştırmalar merkez örgütünde istihdam edilen personel ile sınırlı olarak yapıldığında, gerek 2005 ile 14.10.2009, gerek 2008 ile 14.10.2009 ve gerekse 2005 ile 2010 arasındaki dönemlerde, geçici personel sayısında çok belirgin ve düzenli artışlar olduğu görülmektedir. Kadrolu personel 2005-2009 arasındaki dönemde 94 ve 2008-2009 arasındaki dönemde de 88 kişi azalırken, geçici personel sırasıyla 305 ve 277 kişi artmıştır. Toplam sayılar göz önüne alınarak değerlendirildiğinde, bu değişimin anlamı daha iyi anlaşılmaktadır. Bu konuda, Başkanlık Divanı'nın özellikle 2008 ve izleyen yıllarda kabul ettiği kararlarda "öngörülen" artışların (Çizelge 1) merkez örgütüne yönelik olduğunu bir kez daha anımsatmakta yarar vardır.

Sayısal veri ve gelişmelerin ortaya koyduğu gerçek açıktır ve şudur: **TBMM Genel Sekreterliği'nin izlediği istihdam politikası, daha güvencesiz, daha esnek ve daha ucuz istihdam biçimi olan 4/C'nin yeğlenmesi olmuştur.** Sanıyorum ki, son yıllarda yüksek öğrenimli 4/C'lilerin düzenli bir artış çizgisinde olması da, artık kadrolu personel çalıştırmayı var olan durumla dondurma ve gereksinimleri daha esnek istihdam biçimiyle karşılama politikasına yönelme eğiliminin göstergesidir. Çalıştırılacak 4/C'li sayısının 2008'de 48 ve 2011'de de 86 sayılı kararla artırılmış olmasının amacı da, bu olsa gerek.

Nitekim, 2010-2014 dönemini kapsayan beş yılın "yol haritası işlevi" görmek üzere hazırlandığı belirtilen ve "personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş" in gerekli olduğunun savunulduğu TBMM Genel Sekreterliği Stratejik Planı'nda; "personel politikalarında esneklik" in yararları, 2919 sayılı yasanın Başkanlık Divanı'na tanıdığı düzenleme yapma yetkisi anımsatılarak şöyle sıralanmıştır:

"Çeşitli kanunlarda personel politikaları ile ilgili Bakanlar Kuruluna bırakılan yetkilerin TBMM'de Başkanlık Divanı eliyle kullanılması Genel Sekreterliğe personelle ilgili konularda daha hızlı ve etkin kararlar almak konusunda bir avantaj sağlamaktadır. Başkanlık Divanı gerekli kadro dönüşümleri ile

çalışanların sosyal ve mali hakları konusunda günün ihtiyaçlarına göre **Bakanlar Kuruluna bağlı olmaksızın düzenleme yapabilmektedir.** Böylece Genel Sekreterliğin birçok ihtiyacının kısa süre içinde kurumsal olarak çözülebilmesi mümkün hale gelmektedir.

Kurumların yenilikçi anlayışları uygulamaya koymasında üst yönetimin iradesinin yanı sıra **insan kaynakları politikalarında esnekliğe sahip olmaları önemli bir avantajdır.** Bu bağlamda, TBMM Genel Sekreterliğinin personel politikalarında esnekliğe sahip olması kamu yönetimi alanındaki yeni gelişmelere uyumunu kolaylaştıracak bir unsur olarak görünmektedir” (TBMM GS f: 52).

Gerçekten de, 2919 sayılı yasanın 6. maddesinde, Bakanlar Kurulu'nun 4/C konusundaki yetkisini Başkanlık Divanı'nın kullanmasına olanak vermekle sağladığı esneklik, 657'de öngörülen yasal koşulları yerine getirme gereği duymaksızın ve sonuç olarak hukuka aykırı biçimde, önce sendika ve toplu sözleşmenin TBMM'ye girmesini önlemek için geçici işçileri 4/C'leştirme, sonra da güvenceli istihdamı düşürüp %50 oranında durağanlaştırarak daha esnek, daha güvencesiz ve daha düşük maliyetli olduğu için geçici personelin sayısını giderek artırma yönlerinden son derece işlevsel olmuştur!

5. Değerlendirme

2011'de, TBMM Genel Sekreterliği'nde dokuzuncu yılına başlayan kendine özgü 4/C uygulaması, AKP iktidarının ilk yılında sendika karşıtı bir operasyonla gerçekleştirildi. Biçimsel hukuk yönünden Başkanlık Divanı'na karar alma yetkisi tanınmış olsa da, 2003'ün 1 Nisanında yürürlüğe konulan 4/C modeli, hukuksal dayanak olarak göndermede bulunduğu 657'deki olağan geçici personel istihdamının amaç ve koşullarına uygun olmayan “sapma” bir uygulamadır. Gerek 657'nin çizdiği çerçeveye görece uygun biçimde –örneğin TÜİK'te ve üniversitelerde- uygulanan “olağan” 4/C örneklerinde, gerekse öteki sapma 4/C modellerinde yinelenen kimi çalışma koşulları yönünden benzerlikleri bulunmakla birlikte, özellikle süresi ve ücretler yönünden “kendine özgü” nitelenmesine uygun düşen “ayrıcılık” bir modeldir.

TBMM Genel Sekreterliği'nin, ilk kez bir işçi sendikasına üye olan “geçici” olarak nitelenmekle birlikte aslında çok kısa süreli çıkışlarla belirli süreli hizmet sözleşmeleri düzenli biçimde yenilenen işçilerini, sendikasız “geçici personel”e dönüştüren ve sözleşmeleri yine 2-3 günlük çıkışlarla yenileme geleneğini sürdüren bu sapma 4/C modeli, son yıllardaki personel sayılarının evrimi incelendiğinde, istihdam politikasında esnek, güvencesiz ve ucuz istihdam biçimine yönelik anlamlı bir dönüşümün ilk belirtilerini de ortaya koymaktadır. TBMM 4/C'lilerinin yapısında öğrenim düzeyi yönünden gözlenen sayısal değişimin anlamı, kadrolu personel sayısındaki artış oranının giderek düşmesi de göz önüne alındığında,

istihdam politikasında esneklik, ucuzluk ve güvencesizliğin yeğlenmiş olmasıdır. Başka bir deyişle, geçici personel çalıştırılması, kadrolu yani güvenceli personel gereksinmesini karşılamının aracı olarak kullanılmıştır, kullanılmaktadır.

Vurgu gerektiren noktalardan biri de, TBMM 4/C modeline bağlı olanların, iç hukuktaki düzenlemeler çerçevesinde, öteki 4/C'lilerden farklı olarak, sendika hakkının doğrudan bir kuralla açıkça yasaklanmış olmasıdır. 4/C'liler için başlangıçta varolan sendika yasağı sorununun memur sendikalarına üye olma hakkının tanınmasıyla çözüme bağlanmış olmasına karşın, 4688 sayılı yasadaki yasak nedeniyle, bu sorun TBMM'li 4/C'liler için sürmektedir. 11 sayılı karardan iki yılı aşkın bir süre önce kabul edilen Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, bu yasaya göre kurulacak sendikalara üye olamayacaklarını kapsamlı biçimde saydığı 15. maddesinin ilk bendine, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri*”ni koymuştur. Yasanın, TBMM Genel Sekreterliği personeli arasında hiçbir ayırım da gözetmeden tümü için öngördüğü bu “toptancı” sendika yasağı, hiç kuşku yok ki onayladığımız insan hakları sözleşmelerine açıkça aykırıdır. Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasına eklenen üçüncü cümle nedeniyle, 4688'in bu yasağı geçersizdir. Başta 4/C'liler olmak üzere, TBMM Genel Sekreterlik personelinin tümünün diledikleri sendikayı kurma ve diledikleri sendikalara üye olma hakkı vardır. Vardır ama, sendika hakkını kullanacak olanların sözleşmesinin yenilenmemesi olasılığı da çok yüksektir! Dolayısıyla, statünün esnek ve iş güvencesinden yoksun oluşunun, TBMM 4/C'lilerinden bu hakkı kullanmaya kalkışanlar için caydırıcı bir etken olduğu da kuşku götürmez.

Kökeninde sendika ve toplu sözleşme karşıtlığı bulunsa da, kendiliklerinden sendika hakkını kullanmaya kalkışamayacakları açık olan TBMM 4/C'lilerini sendikalaştırma, bu insan hakkını kullanmalarına öncülük yapma görev ve sorumluluğu, öncelikle büro hizmetleri hizmet kolunda örgütlü kamu görevlileri sendikalarına düşmektedir. Anayasa'nın “çalışanlar”a tanıdığı sendika hakkının özneleri, hiç kuşkusuz TBMM 4/C'lilerini de kapsar. TBMM'nin yönetsel örgütünde çalışıyor olmak, sendika hakkını tüm personele, özellikle de geçici personele toptan yasaklama gerekçesi olamaz.

Koyduğu anayasal ve yasal kurallar ile insan hakları sözleşmelerinin onaylanmasını uygun bularak onay sürecine katılan, insan hakları ve hukuk devleti ilkelerine saygı gösterilmesi konusunda tüm kurum ve kuruluşlara örnek olması gereken yasama organının, yönetsel örgütünde hukuka aykırı “sapma” bir istihdam biçimini yerleştirip genişleterek uygulamasını sürdürme politikası kabul edilemez.

Bu sorunun hukuka uygun çözümü nedir? MEB, TRT ve DİB'de uygulanan sapma 4/C modellerinde başvuru toptan “4/B'ye geçirme” midir? Sendikal çevrelerde dile getirilen ve kuşkusuz daha güvenceli olduğuna kuşku bulunmayan bu çözüm hukuka uygun mudur?

Anayasa ve yasaların yürürlükteki kuralları çerçevesinde hukuka uygun çözüm, ancak öngörülen istihdam biçimlerinin nitelik, amaç ve koşullarına uygun istihdam politikası izlenmesi ve bu doğrultuda düzenlemeler yapılması yoluyla sağlanabilir. Öncelikle, 657'nin öngördüğü dört istihdam biçiminden ikisinin (memurluk ve işçilik) “kural” ve ikisinin de (sözleşmeli personel ve geçici personel) “istisna” olduğu gözetilmeli, her birinin koşullarına titizlikle uyulmalıdır. Anayasal ve yasal istihdam biçimleri, ülkemizde çok sık örneklerine rastladığımız gibi, özellikle sendikal haklardan yoksun bırakmanın aracı olarak kullanılmamalıdır. Çözüm, “istisnai” olan istihdam biçimlerini zorlamaktan ve haklardan yoksun bırakmaya yönelik personel politikalarının aracı olarak kullanmaktan değil, “kural” olan istihdam biçimlerine dönmekten geçer.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Giritli, İsmet, / Pertev Bilgen / Tayfun Akgüner, (2008), **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Üçüncü Bası, İstanbul: Der Yayını.

Gözler, Kemal, (2009), **İdare Hukuku**, Cilt I, Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş İkinci Baskı, Bursa: Ekin Yayını.

Gözübüyük, A. Şeref / Turgut Tan, (2007), **İdare Hukuku, Genel Esaslar**, Cilt I, Güncelleştirilmiş 5. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A. Şeref / Tekin Akıllıoğlu (1992), **Yönetim Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

TBMM Tutanak Dergisi (TBMM: 6/424), Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Cilt: 39.

TBMM 23. Dönem II. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, (TBMM GS a), 1 Ekim 2008 / 1 Temmuz 2009.

TBMM Genel Sekreterliği, 2007 Faaliyet Raporu (TBMM GS b), 2008.

TBMM Genel Sekreterliği, 2008 Faaliyet Raporu (TBMM GS c), 2009.

TBMM Genel Sekreterliği, 2009 Faaliyet Raporu (TBMM GS d), 2010.

TBMM Genel Sekreterliği Faaliyet Raporu 2010 (TBMM GS e), 2011

TBMM Genel Sekreterliği, **Stratejik Plan, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014**, (TBMM GS f).

MAKALELER VE YAZILAR

Durmuş, Gökhan, (2003a), “Saraylarda Saltanat Sürüyor”, **Evensel**, 7 Şubat 2003.

Durmuş, Gökhan (2003b), “Saray İşçisi Memurlaştırılıyor”, **Evensel**, 18 Nisan 2003.

Gülmez, Mesut, (2010), “4/C”, **Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu, II, Bildiriler**, (Yay. Haz.: Mesut Gülmez, Nağihan Durusoy Öztepe, Nergis Mütevellioğlu, Oğuz Karadeniz, Handan Kumaş ile birlikte), İstanbul: Petrol-İş Yayını, s. 61-92.

Gülmez, Mesut, (2010), “TBMM'nin de 4/C'lileri Var!”, (2011), **Cumhuriyet** (Görüş, Emek Dünyası), 17 Şubat 2011, s. 7.

“İstanbul 1 Nolu Şubemizin Örgütlediği T.B.M.M. Başkanlığı'na Bağlı Milli Saraylar'da Çalışan 570 Üyemizin İşine Son Verildi”, **Tez Koop-İş Dergisi** (Tez Koop-İş Dergisi a), Yıl 2003, Sayı 49 (ay'ı belli değil).

“Saraydan İşsiz Kaçırma, Dolmabahçe'nin 600 Geçici İşçisi, Yeni Yıla İşsiz Girdi”, **Star**, 3 Ocak 2003.

“Sendikalaşma İşten ıkarttı”, **Cumhuriyet**, 18 Ocak 2003.

Tez Koop-İř Dergisi (Tez Koop-İř Dergisi b), Yıl 2003, Sayı 51.

Türk-İř, (Türk-İř a), Haziran-Temmuz 2002, Sayı: 351.

Türk-İř, (Türk-İř b), Ağustos-Kasım 2002, Sayı: 352.

Türk-İř, (Türk-İř c), Aralık 2002-Şubat 2003, Sayı: 353;

Türk-İř, (Türk-İř d), Mart-Nisan 2003, Sayı: 354.

“Yeni Yılın İlk Gününde İşsiz Kalan Saray İşçileri TBMM’yi Bekliyor”,
Zaman, 3 Ocak 2003.

RESMİ GAZETELER:

Resmi Gazete, (RG a), 18 Ekim 1983, Sayı: 18195.

Resmi Gazete, (RG b), 30 Aralık 2000, Sayı: 24273, Mükerrer.

Resmi Gazete, (RG c), 22 Aralık 2001, Sayı: 24618, Mükerrer.

Resmi Gazete, (RG d), 20 Şubat 2003, Sayı: 25026.

Resmi Gazete, (RG e), 28 Aralık 2003, Sayı: 25330, Mükerrer.

Resmi Gazete, (RG f), 30 Aralık 2003, Sayı: 25065, Mükerrer.

Resmi Gazete, (RG g), 31 Aralık 2004, Sayı: 2687, Mükerrer.