

FRANSA'DA KAMU PERSONEL REJİMİ*

Yrd. Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY**

ÖZET

Türk idare hukukunun Fransız idare hukukundan etkilendiği bilinmektedir. Bu iki ülke idare hukukları arasındaki benzerlik sadece maddi idare hukuku alanında değil, idari teşkilat, kamu malları ve kamu personeli alanında da gözlemlenmektedir. Bu nedenle, ülkemizde kamu personel rejimi ile ilgili tartışmalı alanlarda Fransız kamu personel rejiminin öngördüğü çözümlerin incelenmesi, bir örnek oluşturması bakımından değerli olacaktır. Örneğin, Fransız kamu personel rejiminde son zamanlarda tele-çalışma ya da kısmi zamanlı çalışma gibi yenilikler getirilmiştir ki bu yeni çalışma modelleri Türkiye’de de gündemdedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personeli, Personel Rejimi, Fransa, kısmi zamanlı çalışma, Grev hakkı.

THE REGIME OF PUBLIC PERSONNEL IN FRANCE

ABSTRACT

It is known that Turkish administrative law is influenced by French administrative law. The similarity between these two countries in the field of administrative law concern not only the material administrative law but also the administrative organization, the public goods and the public

* Bu çalışma, KESK tarafından 9 Şubat 2013 tarihinde düzenlenen “Nasıl bir kamu personel rejimi ve toplu sözleşme” başlıklı sempozyumda sunulan bildiri esas alınarak hazırlanmıştır.

** Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

personel. Therefore, a study of public personel regime in France, can form an exemple in our country regarding the issues being discussed in this field. Namely, recently the French public personel regime has seen many changes such as teleworking or part-time working arrangements which are also on the agenda in Turkey.

Keywords: Public personel, Personel regime, France, part-time working arrangements, right to strike.

GİRİŞ

Fransız kamu personel rejiminde gözlemlenen ve ülkemiz kamu personel rejiminden farklılık gösterdiği ya da ülkemizde henüz tartışılmakta olduğu için incelenmesinde fayda görülebilecek özellikleri ve gelişmeleri açıklamadan önce (II- Fransız Kamu Personel Rejiminin Özellik Arz Eden Noktaları), inceleme alanının sınırlarını belirlemek, yani kamu personelinin tanımını yapmak ve kimlerden oluştuğunu saptamak gerekmektedir (I- Kamu Personeli: Tanımı ve Sınıflandırılması)

I- Kamu Personeli: Tanımı ve Sınıflandırılması

Fransa'da da, Türkiye'de olduğu gibi, kamu personelinin tanımı: kamu tüzel kişilerinden herhangi birinde, kamu hukuku statüsüne tâbi ve profesyonel olarak maaş karşılığı çalışan kişilerin tamamıdır¹ şeklinde yapılır.

Bir kişinin kamu personeli olarak kabul edilebilmesi için öncelikle, bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam ediliyor olması gerekir². Ancak bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen herkes kamu personeli değildir. Kamu tüzel kişilerinde çalışanların kamu personeli sayılabilmesi için kamu hukukuna tabi olmaları gerekmektedir (A). Kamu ajanı ya da kamu görevlisi de diyebileceğimiz kamu personeli heterojen yapıya sahip olup, memurlar ve diğer kamu görevlileri şeklinde bir ayrıma tabi tutulabilir (B).

¹ R. CHAPUS, Droit Administratif Général, Cilt 2, 15. Baskı, Montchrestien, 2001, s.7.

² CHAPUS, age, s.25.

A- Kamu Hukukuna Tabi Olma şartı

Bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen herkes kamu ajanı olmayıp, kamu sektöründe özel hukuka tâbi sözleşme ile çalıştırılanlar da bulunmaktadır. Özel hukuk sözleşmesi ile istihdam edilenlerle ilgili olarak ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklar adli yargıda karara bağlanır ve bu kişiler kamu hukukuna tâbi olmadıkları için kamu personeli sayılmazlar.

Bu anlamda kamuda çalışanlar öncelikle kamu hukukuna tabi olanlar ve özel hukuka yani iş hukukuna tabi olanlar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kamu hukukuna tâbi olan kamu ajanları ise statüer bir hukuki durumda bulunanlar ve kamu hukukuna tâbi sözleşme ile istihdam edilenler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır³. Çalışanlar, özel hukuka tâbi olanlar ve kamu hukukuna tâbi olanlar olmak üzere ikiye ayrıldığına ve özel hukuka tâbi olanlar kamu ajanı sayılmadığına göre öncelikle herhangi bir kamu tüzel kişisi ile arasında sözleşme ilişkisi kurulmuş bir çalışanın hangi hukuka tâbi olduğunu belirlemek gerekmektedir. Kamu tüzel kişisine kamu hukuku ile bağlı olması için, daha doğrusu kamu hukukuna tâbi olduğunu anlamamız için içtihadi bazı kabuller söz konusudur. Yargı içtihatlarına göre kişinin hangi kamu hizmetinde istihdam edilmiş olduğu önemli bir veridir: idari kamu hizmetlerinde çalışanların kamu hukukuna tâbi olduğu kabul edilirken, sözleşmelerinde özel hukuku aşan hükümler bulunsa dahi iktisadi kamu hizmetlerinde çalışanların, bu kamu tüzel kişilerinin yöneticisi konumunda olanlar istisna olmak üzere, özel hukuka tâbi oldukları kabul edilmektedir⁴. Gerçekten de Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi, 1996 yılında verdiği Berkani kararında idari nitelikli olduğu kabul edilen bir kamu hizmeti kapsamında çalışmakta olan aşçı yardımcısının işten çıkarılması ile ilgili bir uyuşmazlıkta, aşçı yardımcısı ile idare arasındaki sözleşmenin kamu hukukuna tâbi bir sözleşme olduğunu kabul etmiş ve bu kararında “yaptığı iş her ne olursa olsun idareye statüer bir bağ ile bağlı olmadan idare

³ G. DUPUIS, M-J. GUEDON, P. CHRETIEN, Droit Administratif, 10. Baskı, Sirey, 2007, s.344.

⁴ CHAPUS, age, s.28 vd.

tarafından yerine getirilen idari nitelikli bir kamu hizmetinin görülmesinde çalışan kişilerin kamu hukukuna tabi sözleşme ile idareye bağlandığını” ifade etmiştir⁵.

B- Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri

Kamu personeli kabaca bir kamu tüzel kişisi tarafından kamu hukukuna tabi olarak istihdam edilen kişi olarak tanımlandıktan sonra, bu kamu personelinin kimlerden oluştuğunu belirlemek gerekir. Kamu personeli dediğimiz grup memurlar (1), Stajyerler (2) ve Yardımcılardan (3) oluşmaktadır.

1. Memurlar

Fransa'da da Türkiye'de olduğu gibi tüm kamu çalışanları memur statüsünde değildir. Kamu hizmetinde daimi bir göreve asaleten atanmış kişiler memur olarak tanımlanırlar⁶. Yani memur sıfatını kazanabilmek için daimi bir göreve, bir kadroya atanmak suretiyle idari hiyerarşiye dahil edilmiş olmak gerekmektedir⁷. O halde, atama işlemi ile değil de sözleşme ile istihdam edilmiş olan bir kişi memur niteliğine sahip olamaz⁸. Asaletin tasdiki, kişiye bir statü kazandırır. Yani kişiye düzenli, korunan bir durum kazandırır ki bu durumun kariyerinin doğal ilerlemesi içinde sürekli iyiye gitmesi ve bu gidişin de kişinin yaş haddine ulaşarak emekli olmasına kadar sürmesi beklenir⁹. Bu şekilde Fransız kamu personel rejiminde kariyer sistemi kabul edilmiştir¹⁰.

Kamu personelinin %80'den¹¹ fazlasını oluşturan memurların hukuki durumlarını ayrıca incelemek gerekir. Memurlar, Türkiye'de

⁵ Tribunal des Conflits (Uyuşmazlık Mahkemesi), 25 mart 1996, Berkani, AJDA, 1996, s.355.

⁶ CHAPUS, age, s.50.

⁷ DUPUIS, age, s.349.

⁸ CHAPUS, age, s.50.

⁹ CHAPUS, age, s.49.

¹⁰ A. TAILLEFAIT, Fonctions Publiques- Définitions, Principes, Orientation, Jcl. A., Fasc. 180, 2012, n° 89.

¹¹ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique, Edition 2012, La Documentation Française, s.111.

olduğu gibi kanuni ve nizami bir hukuki durumda bulunurlar¹² ve bu duruma statü rejimi denir. Memurların hak ve yükümlülükleri genel ve kişilik dışı bir şekilde içinde buldukları statüye göre belirlenir. İdare ve memur arasında önceden kanunla oluşturulmuş statünün şartları dışında memurun özel durumu göz önünde bulundurularak farklı bazı şartlarda anlaşma yapılması mümkün değildir¹³.

Kural olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde sürekli nitelikteki görevlerin memurlar eliyle yerine getirilmesi gerekir. Sözleşmeli personel eliyle yerine getirilebilecek görevler sadece yarı zamanlı bir çalışmayı gerektiren, geçici ve mevsimlik olan ya da hiçbir hizmet grubunun alanına girmeyen işlerdir¹⁴.

Fransa'da da memur olabilmek için bazı genel şartlar getirilmiştir¹⁵. Bunlar: Fransa vatandaşı olmak¹⁶, medeni hakları kullanmaktan yasaklı olmamak, memuriyetle bağdaşmayacak bir suçtan dolayı mahkum olmamış olmak, ulusal hizmet kanunu kurallarına aykırı bir durumu bulunmamak ve görevin gerektirdiği fiziksel uygunluk şartlarının sağlamaktır.

Memurların düşünce özgürlüğü kanunla garanti altına alınmıştır. Politik, sendikal, felsefi ya da dini düşünceleri, soyları, yönelimleri, cinsel tercihleri, yaşları, aileleri, fiziksel görünüşleri, sakatlıkları¹⁷, ya da ırkları

¹² 13 Temmuz 1983 tarih ve n°83-634 sayılı memurların hak ve yükümlülüklerine ilişkin kanun, m. 4.

¹³ CHAPUS, age, s.68.

¹⁴ CHAPUS, age, s.64.

¹⁵ Code de la fonction publique (Kamu görevi kanunu), m. 5.

¹⁶ İlgili kanunun 5. maddesine 2005 yılında getirilen bir ekle Avrupa Birliğine üye ülkelerden birinin vatandaşı olan kişilere de egemenlik yetkilerinin ya da kamu gücü ayrıcalıklarının kullanılmasını gerektiren bir görev olmaması şartı ile memur statüsünde çalışma imkanı sağlanmıştır.

¹⁷ Kural olarak hiç bir sakatlık kesin olarak kamu hizmetine girişi engellememektedir. Sadece zorluğu nedeniyle bir kamu hizmetine girilmesinde idarenin özel fiziksel yeterlilik şartı getirmesine izin verilen hallerde bu yeterliği sağlamayan kişiler elemeye tabi tutulabilirler. Ayrıntılı bilgi için bkz: F. DIEU, La condition d'aptitude physique dans la fonction publique, AJFP, 2009, s.203.

nedeniyle doğrudan ya da dolaylı bir ayrımcılığa tabi tutulamazlar¹⁸. Bununla birlikte, eğer görevin yerine getirilmesi konusunda belirleyici bir faktör ise isnisnai olarak kadın ya da erkek istihdamı öngörülebilir¹⁹.

2. Aday Memur - Stajyer

Türkiye'de aday memur dediğimiz kişilere Fransa'da stajyer denilmektedir. Stajyerler daimi bir göreve atanmış ancak bu görevi sürekli olarak devam ettirmesini sağlayacak şekilde belli bir derece ve kademeye henüz atanmamış kişilerdir²⁰. O halde stajyerler normal şartlarda belli bir sürenin sonunda asaleten atamalarının yapılması beklenen “müstakbel memurlar”dır²¹ denilebilir. Bu şekilde stajyerler öngörülebilir bir süre ve görevlerinin gerektirdiği formasyonu tamamlamadıktan sonra, staj döneminde gösterdikleri performansın, mesela sınav sonuçlarının, olumlu olması durumunda göreve atamalarına süreklilik kazandırılacak kişilerdir. Ancak bu göreve süreklilik kazandırılması, yani asaleten atanması, stajyer için bir hak teşkil etmez²². Tüm müstakbel memurların tabi olduğu ve genelde bir yıl olan staj süresi, kişinin üstlenmesi beklenen görevi öğrenmesi ve bu görevin gerektirdiği niteliklere sahip olduğunu ispat etmesi için öngörülmüştür²³.

İdarede birçok göreve atanmak için istekliler öncelikle ülke çapında sınava tâbi tutulurlar. Bu sınav sonucunda başarılı olanlar doğrudan bir göreve atanmayıp Fransa çapında 5 tane bulunan²⁴ Bölge İdare Enstitülerinden birine (Institut Régional d'administration- IRA) veya Ulusal İdare Okuluna²⁵ (Ecole Nationale d'Administration- ENA) gönderilirler. Buralarda, stajyer olarak kabul edilecekleri belli bir süre

¹⁸ 13 Temmuz 1983 tarih ve n°83-634 sayılı memurların hak ve yükümlülüklerine ilişkin kanun, m.6

¹⁹ 13 Temmuz 1983 tarih ve n°83-634 sayılı memurların hak ve yükümlülüklerine ilişkin kanun, m.6 bis.

²⁰ CHAPUS, age, s.51.

²¹ CHAPUS, age, s.51: “futur fonctionnaire” ifadesi kullanılmaktadır.

²² DUPUIS, age, s.349, CHAPUS, age, s. 53.

²³ CHAPUS, age, s. 52.

²⁴ Bunlar, Bastia, Lille, Lyon, Metz ve Nantes şehirlerinde bulunur.

²⁵ 1945 yılında Paris'te kurulmuş olup, 1991 yılında Strasbourg'a taşınmıştır.

boyunca eğitim alırlar ve bu eğitimin sonunda, sınavlarda ve stajlarda gösterdikleri başarı durumlarına göre uygun bir göreve atanırlar. Bu şekilde stajyerler göreve atanmadan önce idarenin işleyişini öğrenmiş, göreve hazırlanmış olurlar.

Stajyerlik statüsü ilgiliye izinler ya da disiplin konusunda bazı haklar sağlamakla birlikte, stajyerin iş güvencesi mevcut değildir: stajyerin, disiplinsizlik nedeni ile, mesleğe adapte olamaması gibi bir gerekçe ile ya da stajyerlik süresi sonunda atanmak üzere kendisinin hazırlandığı görevin ortadan kaldırılması nedeni ile staj sırasında işine son verilebilir²⁶.

3. Yardımcılar (Auxiliaires)

Fransa'da kamu personeli deyince idari sözleşme ile istihdam edilenler ile statüde bir hukuki durumda bulunan memurlar ve memur olarak atanmadan önce memur olarak atanmak üzere yetiştirilen stajyerler aklımıza gelmektedir. Bunların dışında bir de yardımcılar (auxiliaires) denilen gayet karma bir kategori vardır. Yardımcılar, memurlar tarafından yerine getirilmesi beklenmeyen görevleri yaparlar. Geçici ya da dönemsel işler ya da memurların iş tanımı dışında kalan işler bu yardımcılar tarafından yerine getirilir²⁷. Yardımcıların bazıları atama, bazıları ise sözleşme yoluyla istihdam edilirler. Bazıları geçici olarak işe alınırken bazıları yaptıkları iş miktarına göre ücretlendirilirler. Ancak hepsi için aynı olan özellik tamamının mesleki yetersizlik ya da görevin ortadan kaldırılması gibi nedenlerle işlerine her zaman son verilebilir olmasıdır²⁸. Bununla birlikte, bir yardımcı hamilelik sırasında ve hamilelik sonrası 14 hafta içinde işten çıkarılamaz. Ayrıca işten çıkarma için verilmesi gereken ihbar süresi hastalık izni sırasında işlemez. İdarenin bu yardımcıları en az asgari ücret üzerinden ödeme yapması gerekir. İşten uzaklaştırılan, ancak daha sonra kendisine disiplin cezası verilmesine yer olmadığına karar verilen yardımcıları uzaklaştırma süresinde hak ettiği aylık verilir²⁹.

²⁶ CHAPUS, age, s.52.

²⁷ DUPUIS, age, s.349.

²⁸ CHAPUS, age, s.57.

²⁹ CHAPUS, age, s.59.

II- Fransız Kamu Personel Rejiminin Özellik Arz Eden Noktaları

Ülkemizde gündemde olması nedeniyle öncelikle yeni çalışma rejimlerine (A), daha sonra ise kamu yönetimine yeni soluk getiren demokratikleşme çalışmaları ve ülkemize göre farklılık arz eden kamu personelinin grev hakkına değinmek uygun olacaktır (B).

A- Yeni Çalışma Rejimleri

Fransız kamu personel rejiminde kamu ajanlarının farklı rejimlerle çalışabilmeleri mümkündür. Şöyle ki, kural olarak haftalık çalışma süresi 35 saattir. Bu 35 saati çalışanlar farklı saat aralıklarında tamamlayabilirler. Yani bir kişi sabah 8'de işe başlarken bir diğeri saat 10'da başlayabilmekte ve çıkış saatleri de buna göre belirlenmektedir. Tabii bu durumda hizmetin önceden düzenlenmesi ve giriş-çıkış saatlerinin denetlenmesi gerekmektedir. Ayrıca isteyenler haftada 35 saat yerine 36, 37 ya da 40 saatlik sürelerde çalışarak fazla çalışma sürelerini tatil sürelerine ekleyebilmektedirler³⁰.

Bunun dışında % 50'den % 90'a kadar değişebilen kısaltılmış sürelerde çalışmak da mümkündür. Kamu görevlileri dönemsel olarak böyle bir talepte bulunabilmektedirler. Bu dönemler emekliliğe tam süreli olarak yansıtılır. Doğum, evlat edinme, eşi, çocuğu, anne veya babasının hastalık ya da sakatlık nedeniyle bakıma ihtiyaç duyması gibi bazı durumlarda kısmi zamanlı çalışma hak teşkil ederken, diğ er durumlarda hak teşkil etmeyip onaya bağlıdır. Bu talep hizmet gerekleri veya hizmetin organizasyonunun uygun olmaması nedeniyle reddedilebilir. Kısaltılmış sürelerde çalışanların maaşları çalışma süreleriyle orantılı olarak hesaplanacaktır³¹.

Önemli sendikalarla imzalanan kovansiyonla, 2010 yılında idarenin modernleştirilmesi hareketinin bir sonucu olarak tele-çalışma imkânı da

³⁰ J. FIALAIRE, Fonction Publique- Position des fonctionnaires- Temps de travail et congés, Jcl. A., Fasc. 181-5, 2012, n°150 vd.

³¹ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-9>; FIALAIRE, Jcl. A., Fasc. 181-5, n°169 vd.

sağlanmıştır. Telefon, fax ve internet gibi iletişim araçları kullanılarak, çalışanın iş yeri dışında mesleki aktivitesini gerçekleştirmesini sağlayan tele-çalışma modeli ile istihdam edilenler Fransa'nın toplam iş gücünün % 7'sini oluştururken bu oran kamuda şimdilik % 1'de kalmaktadır.

Altını çizerek belirtmek gerekir ki, tele-çalışma ya da kısmi zamanlı çalışma tamamen çalışanın talebine bağlıdır³².

B- Kamu Yönetiminde Demokrasi ve Grev hakkı

Sadece memurlar ve stajyerler değil, sözleşmeli personel de büyük ölçüde idare tarafından önceden tek taraflı olarak belirlenmiş statülere göre istihdam edilirler. İdare her zaman bu statülerde değişiklik yapabilir, sözleşmeler ancak sözleşmenin süresi, fesih koşulları gibi bu statüleri tamamlayıcı nitelikteki konuları içerebilir³³.

Kamu ajanlarının büyük çoğunluğunun kanuni ve nizami bir duruma tabi olması, ayrıca sözleşmeli personelin dahi çalışma koşullarının idarenin tek taraflı işlemi ile belirlenebilir olması kamu çalışanlarının Chapus'nün deyimiyile “idarenin insafına”³⁴ terk edildiği, elinin kolunun bağlı olduğu anlamına gelmemektedir³⁵.

Kamu personel rejiminde demokratikleşme öncelikle komisyonlar aracılığı ile sağlanmaktadır (1). Ayrıca uzun zamandır, kamu personelinin tabi olduğu kamu hukuku ile iş hukukunun birbirine yaklaştığından bahsedilmektedir. Bu yakınlaşma 1946 tarihli kanunla başlamış olup, iş hukuku ile kamu personel hukuku birbirini sürekli etkilemiştir³⁶. Gerçekten de, kamu görevlilerine 1946 yılında sendikal haklarının tanınması, iş hukukuna tabi olarak özel sektör çalışanlarının 1884 yılından beri sahip olduğu toplu hareket ve baskı kurma imkânını kamu

³² <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-9>.

³³ CHAPUS, age, s.72.

³⁴ “A la merci de l'administration”.

³⁵ CHAPUS, age, s.74.

³⁶ CHAPUS, p.10; M. TOUZEIL-DIVINA, “Travaillisation” ou “privatisation” des fonctions publiques?, AJFP, 2010, s.228; E. MARC, Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un “droit de l'activité professionnelle”?, RFDA, 2011, s.1169.

çalışanlarına da sağlamıştır³⁷. 1946 yılında anayasal bir hak olarak grev hakkını da elde etmişlerdir. Anayasanın başlangıç kısmında kamu ya da özel sektör çalışanı ayrımı yapmaksızın herkesin grev hakkının varlığı ifade edilmiştir. Ayrıca Memurların sendikal hakları³⁸ ve grev hakkı kanunla da korunmuştur³⁹ (2).

Bunun karşısında da kamu çalışanlarına göre önceden bazı haklardan yoksun olan özel sektör çalışanlarına da özellikle hastalık izni, doğum izni gibi izinlerin tanınması ile özel hukuk ve kamu hukuku arasındaki farklar oldukça azalmıştır⁴⁰.

1. Kamu yönetiminde demokrasi: Komisyonlar ve İşlevleri

Fransa'da komisyonlar aracılığı ile çalışanların yönetime katılımına imkân tanınmıştır. Yönetime katılımda üst ve astların eşit şekilde temsil edildiği karma komisyonların oluşturulması ile alışlagelmiş hiyerarşik düzen değişime uğrayarak yeni bir denge kurulmuş ve çalışma ortamının daha demokratik ve işbirliğine yönelik olması sağlanmıştır⁴¹.

Kamu görevlileri kendilerini ilgilendiren meselelerde karma komisyonda bulunan delegeleri aracılığı ile temsil edilirler. Kamu görevlilerinin bu katılımı öncelikle 1992 tarihli bir kanunla kabul edilmiş ve 2010 yılında da bu komisyonların oluşumu ve katılımı önemli ölçüde yenilenmiştir. Kamu görevlilerinin statüleri ya da sözleşmeleri ile ilgili olarak yapılacak bir değişikliğin öncelikle bu komisyonlarda görüşülmesi kuralı getirilmiştir⁴².

³⁷ CHAPUS, age, s.10; DUPUIS, age, s.375.

³⁸ 13 Temmuz 1983 tarih ve n°83-634 sayılı memurların hak ve yükümlülüklerine ilişkin kanun, m.8.

³⁹ 13 Temmuz 1983 tarih ve n°83-634 sayılı memurların hak ve yükümlülüklerine ilişkin kanun, m. 10.

⁴⁰ CHAPUS, age, s.11.

⁴¹ CHAPUS, age, s.10.

⁴² Örneğin, aynı kurum içerisinde görev değişikliği nedeniyle oturmakta olduğu lojmandan da çıkması istenen kamu görevlisinin açtığı davada Conseil d'Etat, bu işlem tesis edilmeden önce komisyonda görüşülmesi gerektiğine ve bu gerçekleşmediği için işlemin iptaline karar vermiştir. Bkz. CE, 3e Sous-sect. 13.05.2009, n° 309791, AJFP, 2009.246.

Fransa'da birden fazla komisyon kurulmuştur. Bunların başında üst konsey⁴³, eşit üyeli idari komisyon⁴⁴, teknik komite⁴⁵ ve hijyen, güvenlik ve çalışma koşulları komitesi⁴⁶ gelmektedir. İdare bu komisyonların görüşlerine uyup uymamak konusunda serbesttir.

Eşit üyeli idari komisyonda idare ve çalışanlar eşit oranda temsil edilirler⁴⁷. Çalışanların temsilcileri dört yıllığına seçimle belirlenir. Bu komisyonda çalışanlarla ilgili tesis edilecek bireysel işlemler görüşülür. İşin organizasyonu, hizmetin işleyişinin değişen koşullara uyumu ve hizmet içi eğitim gibi konularda yapılacak düzenleyici işlemler ise teknik komitede görüşülür. Çalışanlar bu komitede de temsil edilir. Ancak eşit üyeli idari komisyondan farklı olarak bu komitede eşit temsil söz konusu değildir⁴⁸.

Hijyen, Güvenlik ve Çalışma Koşulları Komitesinin görevi çalışma koşullarının iyileştirilmesini sağlamaktır. Çalışma koşullarının özellikle fiziksel ve zihinsel sağlığı iyileştirecek şekilde düzenlenmesi amaçlanmaktadır. Bu nedenle de örneğin bir bina değişikliği söz konusu olacağı zaman bu komisyona danışılması gerekmektedir⁴⁹.

2. Kamu personelinin grev hakkı

1900'lü yılların başlarında Fransa'da, gümümüz Türkiye'sinde olduğu gibi, kamu görevlisine grev hakkı verilemeyeceği, kamu personelinin greve gitmesi durumunda görevlinin azledileceği kabul edilmekteydi. Öyle ki Duguit, kamu görevlisinin grev yapmasının bir suç olduğunu, Hauriou ise grevin toplumun bir kesiminin diğer kesimin haklarını ve adaletini yok saydığı bir "özel savaş" olduğunu söylemekteydi⁵⁰. Conseil d'Etat da, bu görüşlerle paralel olarak, kamu

⁴³ Conseil Superieur.

⁴⁴ Commission Administrative Paritaire.

⁴⁵ Comite Technique.

⁴⁶ Comite d'Hygiene, de Securite et des Conditions de Travail.

⁴⁷ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-24>.

⁴⁸ 2011 yılına kadar bu komitede de eşit temsil söz konusu idi. Bkz. A. TAILLEFAIT, Jcl. A., Fasc. 180, 2012, n°150.

⁴⁹ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-24>.

⁵⁰ J. TRAVARD, Jean Rivero et les lois du service public, AJDA, 2010, s.987.

görevlisinin greve gitmesinin mevzuata aykırı olduğuna ve grevin idare ile çalışan arasındaki iş ilişkisinin ortadan kalkması anlamına geleceğini söylemekte idi⁵¹. Bu şekilde, kamu görevlisine grev hakkı verilmesinin, kamu hizmetinin devamlılığı ilkesi ile bağdaşmadığı kabul edilmekte idi. Ancak 1946 yılında grev hakkının anayasal bir hak olarak tanınması ile bu tartışmalar son bulmuştur.

Bununla birlikte Conseil d'Etat, kamu düzenini bozacak ve istismara yol açacak grevlerin idarece düzenlemeye tabi tutulabileceğine karar vermiştir⁵². Bu da asgari hizmet (service minimum) mantığının doğmasını sağlamıştır. Bu şekilde anayasa ile korunmakta olan kamu hizmetinin devamlılığı ilkesi ile yine anayasa ile korunan kamu çalışanlarının grev hakkı arasında bir denge sağlanmaya çalışılmaktadır.

Kamuda yapılacak tüm grevlerin 5 gün öncesinden idareye haber verilmesi gerekmektedir. Dilekçede grevin sebebi, yeri, tarihi ve başlama saati ile ne kadar devam etmesinin planlandığı belirtilmelidir⁵³.

Grevde bulunulan zamanda maaşta bir kesinti olup olmayacağı sorusuna Fransa'da değişken cevaplar verilmektedir. Devlette çalışan bir kişi grev yaptığı zaman, grev kaç saat sürmüş olursa olsun bir günlük ücret kesintisi yapılmaktadır⁵⁴. Hastanelerde ve yerel yönetimlerde çalışanlar bu konuda daha avantajlı durumdadır çünkü grev süresi ile orantılı bir kesinti öngörülmüştür. İktisadi kamu hizmetlerinde çalışanların ise bir saatten kısa süre grev yapmaları durumunda maaşlarının 1/60'ı, grevin bir saatten fazla sürmesi durumunda 1/50'si, yarım günden tam güne kadar süren grevlerde ise maaşlarının 1/30'u oranında kesinti yapılması öngörülmüştür⁵⁵. Maaş bordrolarında bu kesintiler “grev

⁵¹ CE, 7 Ağustos 1909, Winkell, R. 826, aktaran, DUPUIS, age, s.376; TRAVARD, agm; CHAPUS, age, s. 262; A. TAILLEFAIT, Libertés Publiques- Droit Syndical-Droit de Greve, Jcl. A., Fasc. 188, 2010, n°88.

⁵² CE, 7 Temmuz 1950, Dehaene, Lebon s.426, aktaran TRAVARD, agm; CHAPUS, age, s.264, DUPUIS, age, s.377; TAILLEFAIT, Jcl.A., Fasc. 188, 2010, n°105.

⁵³ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-23>; TAILLEFAIT, Jcl. A., Fasc. 188, 2010, n°114.

⁵⁴ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-23>.

⁵⁵ TAILLEFAIT, Jcl. A., Fasc. 188, 2010, n°120.

nedeniyle” şeklinde değil, “ücretsiz bulunmama” şeklinde gösterilmektedir⁵⁶. Maaştan böyle bir kesinti yapılmasının grevin tanımından kaynaklandığı kabul edilmektedir: Grevin, “toplu ve organize olarak profesyonel taleplerle işi durdurma”⁵⁷ eylemi olduğu ve bu süreçte iş ilişkisi bir nevi askıya alındığı için tarafların karşılıklı olarak yükümlülüklerini yerine getirmeyeceği kabul edilmektedir⁵⁸.

Hemen belirtmek gerekir ki, bazı kamu görevlilerinin grev yapması kanunla yasaklanmıştır. Bunlar: polis memurları⁵⁹, ordu mensupları⁶⁰, Cezaevi çalışanları, adli yargı hakimleri ve bazı içişleri bakanlığı çalışanlardır⁶¹

Bazı başka kamu görevlileri ise, grev zamanında dahi asgari hizmeti sağlamakla yükümlüdürler. Bu durum özellikle radyo televizyon ve hava trafiği kontrolörlerini kapsamaktadır. Ayrıca hastanelerde, tatil günlerinde öngörüldüğü düzeyde, sağlık hizmetini tehlikeye düşürmeyecek derecede bir hizmetin verilmesi gerekmektedir⁶². Bu konuda ayarlamaları yapmak hastane yöneticisinin sorumluluğundadır⁶³.

⁵⁶ CHAPUS, age, s.276.

⁵⁷ TAILLEFAIT, Jcl. A., Fasc. 188, n°89.

⁵⁸ Agathe VAN LANG, Geneviève GONDOUIN, Véronique INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, Armand Colin, 3. Baskı, 2002, s.159.

⁵⁹ Polislere grev yasağı getirilmesi gösteri yürüyüşü yapamayacakları anlamına gelmez. Polislerin, çalışma saatlerinin dışında, sivil kıyafetle ve silahsız olarak, çalışma koşulları ile ilgili bir konuyu protesto etmek üzere yürüyüş yapma isteklerini bildiren polis sendikasının bu yürüyüşünü “polislerin yürüyüş yapması kamu düzenini bozar” gerekçesi ile yasaklayan valilik kararı yargı kararı ile iptal edilmiştir (TA Montpellier, 4 Temmuz 2001, SNPT c/Prefet des Pyrénées Orientales, AJFP, 2001, s.29, not M.J.).

⁶⁰ Askerler için sadece grev hakkı değil, sendikal kurma hakkı da yasaklanmıştır: Savunma Kodu, madde. L.4121-4. Bu yasak özellikle askeriyede katı bir emir-komuta zinciri olması nedeniyle savunulurken, doktrinde bu özelliğin sendikal hakların yasaklanması için geçerli bir gerekçe olmadığı savunulmaktadır. Bkz: L. CHRISTIAN, La liberté syndicale des personnels militaires : une réalité politique difficile à cacher, AJFP, 2005, s. 249.

⁶¹ TAILLEFAIT, Jcl. A., Fasc. 188, n°96.

⁶² CE, 7.01.1976, CHR d'Orléans, n°92162, Rec.10, aktaran: F. COLIN, La désignation des personnels hospitalière afin de prévenir l'interruption du service public, AJFP, 2011, s.21; karara,

Bunun dışında özellikle şehir içi ve şehirlerarası demiryolu taşımacılığında yapılan grevler insanların hayatını yakından etkilediği için, bu alanda da asgari bir hizmetin verilmesi konusunu ile ilgili gerekli yasal düzenlemeler yakın zamanda yapılmıştır⁶⁴.

Bu noktada hemen belirtelim Türkiye'de dile getirilen, devlet memurlarının iş güvenliğinin olduğu bu nedenle grev hakkının olamayacağı şeklinde bir argüman Fransa'da, grev hakkının kamu çalışanlarına tanınmadığı 1946 öncesinde dahi öne sürülmemiştir. Önceden belirtildiği üzere, kamu çalışanlarının grev hakkının bulunmadığını savunan zamanın yazarları bu görüşlerine gerekçe olarak kamu hizmetinin sürekliliği ilkesini göstermekte idiler. Bu gün de asgari hizmetin garanti edilmesi anlayışının kaynağını kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi oluşturmaktadır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, lockavt ile grev hakkının birlikte değerlendirilmesi son derece yanlıştır. Başta Fransa olmak üzere pek çok Avrupa ülkesinde lockavt özel sektörde dahi zaten yasak olup bir hak olarak değerlendirilmemektedir.

O halde, devlet memurları Fransa'da da ülkemizde olduğu gibi statü hukukuna tâbi olarak iş güvencesine sahip olup, aynı zamanda sendikal hakları, grev hakkı da dahil olmak üzere güvence altındadır.

SONUÇ

Fransız kamu personel rejiminin özellikleri ve bunların ülkemiz kamu personel rejimine olası etkileri hakkında değerlendirmelerimize sondan başlayacak olursak; ülkemizde grev hakkı ile ilgili olarak Fransa'da 1900'lerin başında öne sürülen argümanlara sadık kalınmış ve ilerleyen yıllarda ortaya çıkan gelişmeler yok sayılmıştır. Tele-çalışma ve kısmi zamanlı çalışma gibi yeni çalışma rejimleri Fransa'da asla idare

⁶⁴ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007649915&fastReqId=339493728&fastPos=2> adresinden ulaşılabilir.

⁶³ COLIN, agm.

⁶⁴ TRAVARD, agm.

tarafından dayatılamayan, her halükarda tamamen çalışanın talebine bağlı ve bazı durumlarda hak teşkil ederken; bu çalışma rejimleri ülkemizde kamu çalışanları tarafından, hak kayıplarına neden olacağı endişesi ile soğuk karşılanmaktadır. Oysa örneğin yeni bebeği olmuş bir kadın ya da erkek, ülkemizde sunulan ücretsiz izin imkanı yerine kendi belirleyeceği bir süre boyunca kısmi zamanlı ya da tele-çalışma rejimine geçmeyi ve böylece iş hayatından tamamen kopmadan çocuğuyla yakından ilgilenme imkanına sahip olmayı tercih edebilir. Son olarak kamu yönetiminde demokrasinin sağlanmasında çok önemli bir adım olan komisyonların kurulması da ülkemizde tebessümle karşılanmaktadır. Bu komisyonların alacağı kararların idareyi bağlayıcı olmaması, Fransa'da uygulanmalarını engellemekte ve önemlerini azaltmamaktadır. Ülkemizde ise kamu çalışanları lehine herhangi bir kararın uygulanmayacağı düşünülerek bu komisyonlara da önyargılı yaklaşılabilir.

O halde diyebiliriz ki, kamu personel rejiminde de, diğer bir çok alanda olduğu gibi, öncelikle zihniyetlerin değişimine ihtiyaç duyulmaktadır.

KAYNAKÇA

- CHAPUS R.**, Droit Administratif Général, Cilt 2, 15. Baskı, Montchrestien, 2001.
- CHRISTIAN L.**, La liberté syndicale des personnels militaires : une réalité politique difficile à cacher, AJFP, 2005, s. 249
- COLIN F.**, La désignation des personnels hospitalière afin de prévenir l'interruption du service public, AJFP, 2011, s.21.
- DİEU F.**, La condition d'aptitude physique dans la fonction publique, AJFP, 2009, s.203.
- DUPUIS G., GUEDON M-J., CHRETIEN P.**, Droit Administratif, 10. Baskı, Sirey, 2007.
- FIALAIRE J.**, Fonction Publique- Position des fonctionnaires- Temps de travail et congés, Jcl A., Fasc. 181-5, 2012.

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-24>

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-9>.

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-23>.

MARC E., Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit de l'activité professionnelle"?, RFDA, 2011, s.1169.

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique, Edition 2012, La Documentation Française.

"<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000074/0000.pdf>".

TAILLEFAIT A., Libertés Publiques- Droit Syndical-Droit de Greve, Jcl. A., Fasc. 188, 2010.

TAILLEFAIT A., Fonctions Publiques- Définitions, Principes, Orientation, Jcl. A., Fasc. 180, 2012.

TOUZEIL-DIVINA M., "Travaillisation" ou "privatisation" des fonctions publiques?, AJFP, 2010, s.228;

TRAVARD J., Jean Rivero et les lois du service public, AJDA, 2010, s.987.

VAN LANG A., GONDOUIN G., INSERGUET-BRISSET V., Dictionnaire de droit administratif, Armand Colin, 3. Baskı, 2002.