

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE KAMU ÇALIŞANLARININ SENDİKAL ÖRGÜTLENMESİNDE ANAYASAL VE YASAL DÜZENLEMELER VE KAMU ÇALIŞANLARININ ÖRGÜTLENME SORUNLARI

Dr. Necmettin ÖZERKMEN

GİRİŞ

Geçmişten günümüze “Kamu Çalışanları”nın (Memurlar) örgütlenme sorunları ve bu sorunun Anayasa’larda ve yasal düzenlemelerde nasıl ele alındığı ve günümüzde ne durumda olduğu ve olması gerektiği günümüzün en güncel sorunlarından. Çağdaş Batı ülkelerinde çoktan çözülmüş olan bu sorun bizde hala bütün canlılığıyla sorun olmaya devam etmektedir. Ortalama iki milyon insanı ilgilendiren bu konuyu ele alarak ilgililere biraz ışık tutabildiysek ne mutlu bize. Tüm Kamu çalışanlarının grevli, toplu sözleşmeli haklarını Anayasa ve Yasalar düzeyinde alması dileği ile...

1. Konu ve Yöntem

1.1- Konu:

“Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenmesinde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler ve Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunları.

1.2- Amaç ve Önem:

Ortalama iki milyon Kamu Çalışanının geçmişten günümüze sendikal örgütlenmesinde Anayasal ve yasal düzeydeki düzenlemelerin

içeriğinin ne olduğunu, bu kesimin sendikal örgütlenmesine ne derecede izin verildiğini yada engelleme eğilim ve tutumlarını açıklamak bu araştırmanın temel amacıdır.

Çok ayrı uğraş ve gelir gruplarını içinde taşıyan “Kamu Çalışanları”nın sayısı bugün binler ve yüzbinlerle değil milyonlarla ifade edilmektedir. Böylesine geniş bir kitle aile bireyleriyle beraber neredeyse 10 milyon kişiyi içine almaktadır. Böylesine geniş bir kitlenin sorununu araştırmak yeterince önemlidir. Önem kavramı bile bu kitlenin sorununu ele almak için önemsiz görünmektedir. Belki acil önemde demek daha doğru olur. Ayrıca 657 sayılı kanunun birçok düzenlemesi biz “Akademik Camiayı” da ilgilendirmektedir.

1.3- Araştırmanın Varsayımları:

a) “Kamu Çalışanları” kendi sendikal örgütlenme sorunlarına sahip çıkmamakta ve yeterince duyarlı değillerdir.

b) “Kamu Çalışanları” hala geçmişteki ayrıcalıklarının etkisi altındadır.

c) “Kamu Çalışanları”nın örgütlenmesinde en büyük engel güç odaklarının etkisiyle çabuk politize olmaları ve yapay bölünmeye uğrayarak güç kaybetmeleridir.

d) “Kamu Çalışanları” için Anayasalar ve yasal düzenlemeler sendikal örgütlenmeyi açık tutmuş, fakat grev ve toplu sözleşmeyi yasaklamıştır.

1.4- Yöntem:

Araştırma bir saha araştırması değil, daha önce yapılmış olan araştırmalara ve bu konuda yazılmış kitap ve makalelere dayalı bir kaynak araştırmasıdır. Bu nedenle konunun açıklanması için kütüphanelerdeki ve kitapçılardaki kaynakların taranması ve ilgili pasajların okunarak değerlendirilmesi ve bir sistematik içinde birbirini bütünleyecek şekilde düzenlenmesi araştırmanın yöntemi olmuştur.

1.4.1- Sınırlılıklar:

Araştırmanın en önemli sınırlılığı araştırma yönteminden kaynaklanmaktadır. Diğer bir deyişle, araştırma alan araştırması değil, bir kaynak taramasıdır. Sınırlı sayıda yapılan araştırma kitap ve makalelere dayanarak varsayımlar kanıtlanmaya çalışılmıştır.

1.4.2- Tanımlar ve Anahtar Sözcükler:

Anayasa'da "Kamu Çalışanları" kavramı kullanılmamıştır. Ayrıca, kullanılan terimler arasında da bir birlik yoktur. Örneğin, Anayasa'nın 33 ve 121. maddelerinde "Kamu hizmeti görevlileri" terimine yer vermektedir; 39. maddesinde "Kamu görevi ve hizmetinde bulunanlar" 71. maddesinde "Kamu hizmetine girmezler"; 137. maddesinde "Kamu hizmetinde çalışmakta olan kimse" söylemleri kullanılmıştır. Diğer taraftan, 68 ve 76. maddelerinde "Memur statüsündeki görevliler ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri" belirtilirken, 128 ve 129. maddelerde "memurlar ve diğer kamu görevlileri" kavramları yer almaktadır. Çoğunlukla "kamu hizmeti görevlileri" terimi kullanılmaktadırlar. Biz araştırmamızda kol gücü ile çalışanlarla karışmasını diye "Kamu Çalışanları" terimini tercih ettik.

Anahtar Sözcükler: Memur, Kamu Çalışanı, Anayasa, Yasa, Yasal Düzenleme, Toplu Sözleşme, Grev Sendika, Örgütlenme.

2. Kavramsal Çerçeve ve Kamu Çalışanlarının Konumu

Bu bölümde "Kamu Çalışanı" Kavramı, Kamu Çalışanlarının Geçmişteki Ayrıcalıkları, Temel Hak ve Özgürlük olarak "Örgütlenme Özgürlüğü", "Demokrasi, Sivil Toplum ve Örgütlenme Özgürlüğü", Kamu Çalışanlarının Sayısal Durumu, Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Oranı ve Düşüklük Nedenleri, Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenme Haklarının Tanınmasını Güçleştiren Etmenler çok genel çizgileriyle verilecektir.

2.1- Kamu Çalışanı (Memur) Kavramı:

Köleci ve feodal devletlerde, memurlar saray çevresinde toplanmış, devletin başlıca işi olan vergi toplama, devletin gelir ve

giderlerini hesaplama ve askeri görevleri yerine getirmekle görevli sınırlı sayıda adamdan oluşmaktaydı. Bu nedenle, memurların sayısı azdı ve öteki toplum kesimlerine göre önemli ayrıcalıklara sahipti. (Çaralan, 1993, s,8) Ancak, Kapitalist devletin kurumlaşım büyümesi ve kamu hizmetlerinin genişlemesi ile birlikte memurluk bir meslek olmaktan çok toplumsal bir "kategori"yi ifade etmektedir.

2.2- Kamu Çalışanlarının Geçmişteki Ayrıcalıkları:

Türkiye Cumhuriyeti 1923 yılında kurulduktan sonra en önemli sorun, ülkede yaşayan halkı ulus'a dönüştürebilmek, siyasal bağımsızlığı ekonomik bağımsızlıkla tamamlamaktır. Bunun için de kapitalist yoldan sanayileşmek ve toplumsal yapıyı "Çağdaştırmak" gibi süreçlerde nitelikli kadrolara ihtiyaç vardır. Gerek Osmanlı'nın son dönemindeki savaşlardan gerekse ulusal kurtuluş savaşında insan gücü kayıpları ve ülkenin teknik ve idari kadrolarının önemli bir bölümünü oluşturan Ermeni ve Rumların ölmesi yada Lozan Antlaşması sonrasında ülkeden ayrılmaları gibi nedenlerden dolayı nitelikli işgücüne olan ihtiyaç daha da artmıştır.

Koşullar bu olunca, Türkiye'de ücretlilerin "okumuş" yada nitelikli olanlarına bazı maddi ve manevi ayrıcalıkların tanınması o günün koşullarında doğal olarak karşılanabilir. 1926 yılından 1950 yılına kadar "devlet memuru" statüsünde çalıştırılan ücretlilere tanınan ayrıcalıklar şöyledir: Memurların aylıkları diğer çalışanlara göre oldukça yüksektir ve aksatılmadan ödenmektedir. Diğer taraftan 1931 yılında memurların iktisaden faal nüfus içindeki oranı %1.2 iken milli gelirden aldıkları pay %7.1'dir (Koç, 1994, s.46). Ayrıca, ikramiye, yakacak yardımı ve çocuk yardımı gibi ödenekler yapılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı yıllarında piyasada zor bulunan ve karaborsa fiyatlarla satılan kumaş, ayakkabı, şeker gibi maddeler memurlara düşük fiyatlarla satılmakta yada dağıtılmaktadır. Memurların çalışma süresi daha kısa ve çalışma koşulları daha rahattı. Ayrıca, memurların iş güvencesi vardır ve disiplin cezaları çok daha yumuşaktır. Memurların sosyal güvenliği olduğu gibi bazı memurlara lojman da sağlanmışır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası ve özellikle de 1950'li yıllardan sonra memurların büyük bir bölümü ayrıcalıkların yitirmeye baş-

lamıştır. Artık, okumuşluk az bulunur bir özellik olmaktan da çıkmıştır.

Ancak 1960'lardan sonra, işçi sınıflarının örgütlü mücadele ile kendi çalışma ve yaşama koşullarını düzelttiklerini gördükten sonra memurlar durumlarından hoşnutsuzluklarını ifade etmeye ve daha çok hak taleplerini dile getirmeye başlamışlardır.

2.3- Temel Hak ve Özgürlük Olarak "Örgütlenme Özgürlüğü":

Çağdaş insan, örgütlü insandır; yada çağdaş toplum örgütlü toplumdur. Diğer bir deyişle, örgütsüz toplumlar dağınık olurlar ve dolayısıyla bir güç oluşturamazlar. Örgütlü bir azınlık, örgütsüz bir çoğunluğu egemenliği altına alabilir. Bu nedenle, çağdaş toplumlarda örgütlenme özgürlüğü temel hak ve özgürlüklerin kişiye bağlı olanları arasında yer alır.

2.4- Sivil Toplum, Demokrasi ve "Örgütlenme Özgürlüğü":

Demokrasi özgür birey, örgütlü sivil toplum temelini esas alır. İnsan ve Sivil toplumun yüceliği, demokrasinin en önemli kurucu özünü oluşturur. Diğer bir deyişle, çağdaş toplum, sivil toplumdur özdeşliği birbirini bütünler. Sivil toplumun en büyük özelliği örgütlenmiş olmasıdır.

Genel bir yaklaşımla demokrasi, tüm özgürlüklerin soyuttan somuta dönüştüğü, insanın kendini geliştirme olanaklarının sağlandığı, halkın siyasal iktidarı kullanılmasını katılma hakkını bilinçli, sürekli ve etkin biçimde gerçekleştirdiği bir yaşam biçimidir (Baştürk, 1986, s.84). Yurttaşlar, siyasal partiler aracılığıyla parlamentoyu ve siyasal iktidarı oluştururken, baskı grupları aracılığıyla da siyasal iktidarı ve onların karar alma sürecini, kararların uygulanmasını etkiler. Bütün bu nedenlerle, demokrasiyi çalıştıracak olan örgütlü toplum yada sivil toplumdur.

2.5- Kamu Çalışanlarının Sayısal Durumu:

Memur kavramı içine girmemelerine karşın yargıç, savcı ve üniversite öğretim elemanlarının sayıları aşağıda gösterilmiştir.

Tablolarda yalnız silahlı kuvvetler personeli yer almamıştır. Çünkü sayıları bilinmemektedir.

Kurumların Bütçelerine Göre Memur Sayıları

Genel bütçeli kurumlar	1.299.030
Katma bütçeli kuruluşlar	144.075
Özel bütçeli kuruluşlar	83.546
Fonlar ve kefalet sandıkları	3.614
Döner sermayeli kuruluşlar	26.812
Toplam	1.5571.077

KİT'ler	8.389
Yargıçlar ve savcılar	10.365
Öğretim elemanları	56.048
Genel Toplam	1.671.879

Hizmet Sınıfları İtibariyle Memur Sayıları

Genel idare hizmetleri sınıfı	405.212
Mülki idare amirleri sınıfı	1.965
Sağlık hizmetleri sınıfı	175.149
Teknik hizmetler sınıfı	89.620
Eğitim öğretim hizmetleri sınıfı	441.488
Avukatlık hizmetleri sınıfı	2.473
Emniyet hizmetleri sınıfı	109.958
Din hizmetleri sınıfı	81.210
Yardımcı hizmetler sınıfı	250.002
Yargıç ve savcılar sınıfı	10.365
Öğretim elemanları sınıfı	56.048
KİT'lerde çalışan memurlar	48.389
TOPLAM	1.671.879.¹

¹ Sayılar, Maliye ve Gümrük Bakanlığınca hazırlanan 1992 Mali Yılı Bütçe Gerekeşesinden ve Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanan 1990 yılına ilişkin anket sonuçlarını içeren eserden alınmıştır. (1994 Mali Yılı Bütçe Gerekeşi'nde, memur sayısının 1.700.122, yargıç ve savcı sayısının 10.887, öğretim elemanları sayısının 103.893, toplam sayının da 1.863.291 olduğu yazılıdır.)

2.6- Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Oranı ve Düşüklük Nedenleri:

Bu kategorideki kitlelerin örgütlenmesi denildiği zaman, bugün daha çok 657 Sayılı "Devlet Personel Yasası"na göre çalışan kişiler anlaşılmaktadır ve bu kişiler kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapmaktadırlar. Kamuda çalışan insan sayısı yaklaşık 1,5 milyon dolayındadır (Gündoğmuş, 1992, s.149).

Sendika sayısının ve çeşidinin günümüzde böylesine çok olmasına rağmen, memurların hâlâ %15-20'sinin sendikalaşmış olması, bugün memur örgütlenme hareketinin en temel sorunudur ve bu oranlar yükselmedikçe de kamu çalışanlarının sendikalaşması ve hak mücadelesi ciddi ilerlemeler kaydedemeyecektir (Çaralan, 1993, s.51).

Sendikal örgütlenme 1989 "bahar eylemleri"nden sonra 1990 yılı sonu 1991 yılı başlarında eğitim, sağlık ve belediye çalışanlarının öncülüğünde başlamıştır. Aşağıdaki tablonun ortaya koyduğu sonuç, işvereni devlet ve siyasi iktidar olan kamu çalışanlarının kamu yönetiminin hemen bütün sektörlerinde sendikalarını kurmuş oldukları görülmektedir. (Öngider, 1994, s.149).

Kamu çalışanlarının sendikal örgütlenmesinde en temel sorun bugün için kitleselleşmektir.(Çaralan, 1993, ss, 51-52). Kitleselleşmek demek, örgütlenebilir kitlenin çoğunluğunun bir çatı altında toplamak demektir.

Türkiye'de kamu çalışanlarının örgütlenme oranının düşüklüğünün birçok nedeni vardır. Özetle bu nedenleri şöyle sıralayabiliriz: (Özdemir, 1987, s.12).

a) Örgütlenmenin önünde birçok yasal ve yönetsel engellemeler bulunmaktadır.

Tablo: Kamu Çalışanları Sendikaları

<u>Sendikanın Adı</u>	<u>Kuruluş Tarihi</u>	<u>Üye sayısı</u> <u>(Ağustos 1993)</u>	
EĞİTİM-SEN	Kasım	1990	48.000
EĞİTİM İŞ	Mayıs	1990	45.000
TÜM BEL-SEN	Aralık	1990	45.000
BEM-SEN	Ekim	1990	8.000
TÜM SAĞLIK-SEN	Ocak	1991	20.000
SAĞLIK-SEN	Ekim	1990	7.000
TARIM-SEN	Mayıs	1991	7.000
DEMİRYOL-SEN	Kasım	1991	11.000
TÜM HABER-SEN	Şubat	1991	20.000
TÜM MALİYE-SEN	Ocak	1991	20.000
TÜM HAVA-SEN	Haziran	1992	1.100
TÜM YARGI-SEN	Şubat	1992	5.000
MADEN-SEN	Nisan	1992	5.000
TÜM SOSYAL-SEN	Mayıs	1992	8.000
ORKAM-SEN	Nisan	1992	6.400
SOSYAL HİZMET-SEN	Ekim	1992	3.750
EMEK-SEN	Ekim	1992	900
YAPI YOL-SEN	Haziran	1992	11.400
TÜM TAK-SEN	Aralık	1992	3.500
TURİZM-SEN	Eylül	1992	238
İL-SEN	Aralık	1992	2.250
ENER-SEN	Nisan	1993	18.000
TÜM GIDA-SEN	Ocak	1993	1.500

Not: Üye sayılarına ilişkin rakamlar sendikaların genel merkezlerinden alınmıştır.

b) Toplumumuzda demokratik katılım bilinci henüz tam olarak gelişmemiştir.

c) Toplumumuzun örgütlenme konusundaki bilinci ve deney birikimi oldukça zayıftır.

d) Siyasal partiler ve işçi sendikaları kamu çalışanlarının örgütlenmeleri için yeterli desteği vermemektedirler.

e) Örgütlenmeler bugüne değin, güçlenmeleri, kendilerini yenilemeleri ve aşmaları için gerekli demokratik ortamı bulamamışlardır.

f) Geçmişte derneklere ve sendikalara siyasal parti işlevinin yüklenmeye çalışılması tepki çekmiştir. Toplumda hala bu tepkinin izleri bulunmaktadır.

g) Kamu çalışanlarının özellikle 1950'ye değin toplumda ayrıcalıklı bir statüye sahip olmaları, örgütlenme gereksinimini doğurmamıştır.

Özetle kamu çalışanı örgütlenme hareketi, henüz sendikalaşma mücadelesinin başında bulunmakta ve bir yandan hükümet ve devlet bürokrasisinin, öte yandan da kendi iç bölünmüşlüğü; ve yine aynı işkolunda pek çok sendika tarafından bölünmüş olmanın sorunlarıyla boğuşmaktadır. Diğer bir değişle, kitleselleşmenin önündeki en büyük engel her iş kolunda birden çok, bazılarında 4-5 sendikanın kurulmuş olmasıdır (Çaralan, 1993, s.53-56).

2.7- Kamu Çalışanlarına Sendikal Hakların Tanınmasını Güçleştiren Etmenler:

Bu başlık altında sendikal hakların tanınmasını güçleştiren etmenleri "Kamu Çalışanlarından Kaynaklanan ve Kamu Görevinin Özelliklerinden Kaynaklanan Etmenler" olarak iki aşamada vereceğiz,

2.7.1- Kamu Çalışanlarından Kaynaklanan Etmenler:

18. yüzyılın başlarından beri, işçilerin sendikalaşma yolunda çaba harcamalarına karşın, kamu çalışanlarının bu çabalarının yeni olmasının nedeni, doğrudan kamu çalışanlarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenleri şöyle sıralayabiliriz:

a) Önceleri ayrıcalıklı durumda olan kamu çalışanları hep egemen sınıflara yakın konumda olmuşlardır. Bu yüzden, kamu çalışanları son derece önemli yetki ve olanaklara sahip olmuşlardır. Ayrıca bu duruma bağlı olarak, Sosyal Statüleri de oldukça yüksektir ve kamu çalışanları, ekonomik gücü ellerinde bulunduranlarla birlikte siyasal gücü de paylaşmışlardır.

b) Kamu çalışanlarının belli eğitim biçimini gerektirmesi, bu görevlerin uzun süre varlıklı kesimlere özgü bir ayrıcalık olmasını birlikte getirmiştir.

c) Geçmiş dönemlerin kalıntısı olarak yön verici değerler, devlete sadakat ve üstlere kesin boyun eğme olmuştur.

d) Özellikle ülkemiz bakımından kamu çalışanları kendi sendikal haklarının bilincinde olmadığı gibi, öneminin de farkında değildir. Sendikal hakların yaşama geçirilmesinde Anayasa ve yasalardaki engellerden çok, insanların içindeki endişe ve korkunun da etkisi vardır.

e) Kamu çalışanlarının sendikalaşması konusu her şeyden önce devletin niteliği ile ilgili düşüncelerin bir evrim geçirmesi sonucu olmuştur. Önceleri devlet, tanrının yeryüzündeki temsilcisi olan hükümdar tarafından temsil edildiği görüşü egemen olduğundan, örgütlenmeyi düşünmek şöyle dursun, devletten bir hak isteminde bulunulması bile düşünülemezdi. Çünkü devlet hiç bir şeye zorlanamaz, sadece lütfeder.

Bütün bu etmenler ve nedenler yanında, özellikle kamu çalışanlarının varlıklı kesime özgü olmaktan çıkmaları ve bu görevlere her kesimden insanların girebilmesi, işçilerin önemli kazanımlar elde etmesi gibi önemli toplumsal gelişmeler, kamu çalışanlarının sendikalaşma hareketini harekete getiren etkenleri olmuştur (Işıklı, 1990, ss, 2-3; Özdemir, 1987, ss. 12-13).

2.7.2- Kamu Çalışanlarının Özelliğinden Kaynaklanan Nedenler:

Kamu Çalışanlarının sendikal örgütlenme hakkının, toplu pazarlık hakkının ve grev hakkının verilip verilmemesi ülkemizde hala büyük tartışmalara neden olmaya devam etmektedir. Kamu çalışanlarının sendikal hakların verilemeyeceğini iddia edenlerin görüşleri aşağıdaki gerekçelere dayanmaktadır:

a) Grevin baskı aracı olma özelliği, devletin egemen gücüyle bağdaşmaz.

b) Toplu sözleşmenin temelini yada özünü oluşturan toplu pazarlık, devletin tek yanlı karar ayrıcalığından vazgeçmesi anlamına gelmektedir. Halbuki kamu hizmeti bir "hak" değil, bir "ayrıcalık"tır.

c) Kamu çalışanları "kamu hizmeti" görürler ve kamu yararının koruyucusudurlar. Ayrıca, kamu çalışanları kamu yetkisini kullanırlar. Kamu hizmetinin sürekliliği sendikal haklara, özellikle grev hakkına engeldir.

d) Kamu çalışanlarının tanınacak grev hakkı sonucu grev eyleminden doğrudan etkilenecek olan toplumdur. Buna karşılık özel kesimde çalışanların grev hakkı ve eylemi sadece işvereni ilgilendirir. Oysa, kamuda çalışanların bu haklara doğrudan kamuyu ilgilendirmektedir.

e) Kamu çalışanları "statü hukuku"na bağlıdırlar. Bu hukukun özelliği hiyerarşi ve bağlılıktır. Sendika olgusu hiyerarşik yapı ile bağdaşmaz.

Yukarıdaki eleştirileri yanıtlamanın en kestirme birimi, Batı ülkelerindeki gelişmeleri örnek olarak göstermektir. Çünkü bu gerekçede, batıda yüzyıl önce ileri sürülmüştür. Yukarıda anılan görüşler dünyada 1960'lardan sonra önemini yitirmiş ve sendikalaşma olgusu kamu çalışanlarının statülerine girmiştir ve kamu hizmetinin sürekliliği zedelememiştir.

İkinci olarak, kamu çalışanlarına tanınacak sendikal hakların, özellikle grev hakkının kamu hizmetinin sürekliliğini zedeleyeceği iddiası doğru değildir. Çünkü, kamu hizmetinin sürekliliğini sadece zaman açısından almamak gerekir, süreklilikte asıl olan zamandan çok niteliktir (Özay, 1992, s.244).

3. 1982 Öncesi Anayasal ve Yasal Düzenlemelerde Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenme Hakkı

3.1-1924'ten 1982'ye Kadar Anayasal Düzenlemelerde Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenme Hakları:

Cumhuriyetin kuruluşundan 1982'ye kadar ülkemizde iki anayasal dönem yaşanmıştır. 1924 Anayasası'nda gerek işçiler gerekse diğer kamu çalışanlarının sendikal hakları bakımından her hangi bir kural yer almamaktadır.

1961 Anayasası'na gelince, ülkemizde kamu çalışanlarına sendikal örgütlenme hakkını açıkça tanıyarak anayasal güvence altına alan ilk ve son anayasadır. Gerçekten 46. maddede, tüm çalışanla-

rın sendika kurma yada kurulu sendikalara üye olma hakkının bulunduğu belirtilmiştir. Ancak, bu Anayasa'da da, işçiler dışındaki kamu çalışanlarının sendikalaşma haklarının düzenlenmesi yasaya bırakılmıştır. Diğer bir deyişle, 1961 Anayasası işçi statüsünde çalışan ücretlilere grev hakkını verirken, memur statüsünde çalışan ücretlilere sendikalaşma hakkını tanımıştır (Koç, 1992, s.41; Koç, 1994, s.137; Çaralan, 1993, s.43).

1961 Anayasası'nın getirdiği sendika hakkı, toplu sözleşmesiz ve grev desteksiz bir haktır. Başka bir deyişle, sendikalaşma hakkını tüm çalışanlara tanıyan bu Anayasa, toplu pazarlık ve grev hakkını yalnız işçiler için tanımıştır (m.47)- (Koç, 1992, s.41).

Serime göre, Anayasa'nın Kurucu Meclis'te görüşülmesi sırasında bazı ipuçları vermesi bakımından tutanaklara geçen söylemlerde şu hususların altı çizilebilir:

- 1- Anayasa yasaklamadığı için grev hakkı yasayla tanınabilir.
- 2- Memurların grev hakkı anayasal güvence altına alınmadığı için yasa koyucu bu hakkı vermek zorunda değildir.
- 3- Zaman içinde bu hakkın yasayla verilmesine engel olacak bir kural yoktur (Serim, 1995, s.61).

1961 Anayasası ile getirilen kamu çalışanlarının örgütlenme özgürlüğü sadece on yıl sürebilmiştir. 12 Mart 1971'de değişiklik ile 46. maddedeki "Çalışanlar" sözcüğü "işçiler"e dönüştürülmüş; kamu çalışanlarının sendikalaşma hakkının yasayla düzenleneceği hükmü metinden çıkarılmış; 119 maddeye açıkça kamu çalışanları için sendikalaşma yasağı getirilmiş; geçici 16. maddeyle de tüm kamu çalışanları sendikalarının eylemlerine son verilmiştir (Koç, 1992, s.44; Oğuz, 1995, s.166; Çaralan, 1993, s.44; Koç, 1994, s.138).

Gülmez ve Sağlam'a göre 1961 Anayasası'ndaki bu değişikliklere rağmen Anayasa kamu çalışanlarının sendikal örgütlenme hakkını öz olarak korumuş, fakat sadece ad olarak yasaklamıştır (Gülmez, 1990, s.33; Sağlam, 1990, s.33).

3.2- 1924 -1982 Arası Yapılan Yasal Düzenlemelerde Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenme Hakları:

Cumhuriyetten önce 1909 yılında kabul edilen “Ta’til-i Eşgal Kanunu” Kamuya ilişkin hizmetleri yerine getiren kurumlarda sendika kurulması yasaktır” ibaresi yer almaktadır. 1924 Anayasası döneminde çıkarılan 788 Sayılı Memurin yasaası, memurlara sendikal örgütlenmeyi yasaklamamıştır. 1926 yılında yürürlüğe giren 788 Sayılı yasa memurların grev yapmalarını yasaklamakta (m.65), sendikalaşmalarına ilişkin bir yasak bulunmamaktadır (Koç, 1991, s.175; Koç, 1994, s.137; Çaralan, 1993, s.42). Memurlar bu dönemde dernekler, yardımlaşma sandıkları, kooperatifler kurmuşlar, fakat sendikalaşmamışlardır.

Yine 1938 yılında kabul edilen Cemiyetler Kanunu, sınıf esasına dayalı cemiyet kurmayı yasaklamaktadır. Ancak, buradaki hüküm memur sendikalarını kapsamamaktadır. Kısaca 1924-1951 döneminde ne Ta’til-i Eşgal Kanunu, ne de 788 Sayılı memurin Kanunu kamu çalışanlarının sendikalaşmasını yasaklamıştır (Koç, 1991, s.175; Koç, 1994, s.137; Çaralan, 1993, s.42).

1951 yılında Uluslararası Çalışma Örgütünün (İLO) 98 Sayılı Örgütlerine ve Toplum Pazarlık Hakkı Sözleşmesi TBMM tarafından onaylanmıştır. Fakat, özellikle bugün önemli olan bu belgenin kapsamına ilişkin çok temel bir konuda bir hata yada tahrifat yapılmıştır. (Koç, 1991, s.176).

98 Sayılı sözleşmede tanınan örgütlenme ve toplu pazarlık gibi temel hakların kullanımının “devletin yönetiminde görev alan memurlara” tanınmayabileceği belirtilmektedir. Sözleşmenin Türkçe’ye resmî çevirisinde “devletin yönetiminde görev alan “memurlara” tanınmayabileceği belirtilmektedir. Sözleşmenin Türkçe’ye resmi çevirisinde “devletin yönetiminde görev alan “ibaresi çıkarılır ve memurların hiçbirinin 98 sayılı sözleşmenin tanıdığı haklardan yararlanamayacağı ileri sürülmüştür.

1961 Anayasası döneminde, işçi sendikaları yasa tasarısı tartışılırken aşağıdaki gerekçelerle her iki kesimin ayrı yasalar içinde örgütlenmeleri kabul edilmiştir:

1. Memurlar işçilere göre çok farklı bir statü içindedirler.

2. Devlet personel rejiminin iyileştirilmesi yolundaki çalışmalar tamamlanmamıştır. Bu nedenle, 1961 Anayasası döneminde, işçiler için 274 ve memurlar için 624 Sayılı sendikalar yasası çıkarılmıştır (Serim, 1995, s.63).

1961 Anayasası döneminde, 1969 yılında 788 sayılı yasanın yerine 657 Sayılı Devlet Memurları yasası çıkarılmış ve memurların grev hakkı bu yasayla da (m.27) yasaklanmıştır.

4. 1982 Sonrası Anayasal ve Yasal Düzenlemelerinde Kamu Çalışanlarını Sendikal Örgütlenme Hakları

4.1- 1982 Anayasal Düzenlemesinde Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları:

1982 Anayasası'nın 51,53 ve 54. maddelerinde sendikal haklar sadece işçiler için hükme bağlanmıştır. Diğer Kamu çalışanlarının sendikal hakları bakımından Anayasa'da olumlu ya da olumsuz herhangi bir hüküm yer almamıştır. Diğer bir söyleyişle, Anayasa, kamu çalışanları bakımından bu hakkı ne tanımış, ne de yasaklamıştır. Halbuki 1961 Anayasası'nın 119. maddesinde yasaklayıcı bir kural vardır. Görünen gerçek odur ki, bugün Anayasa'da kamu görevlisi için sendikalaşma yasağı bulunmadığı nesnel ve hukuksal bir gerçekliktir (Serim, 1995, s.65; Koç, 1992, s.94).

1982 Anayasası'nın, kamu çalışanlarının sendikalaşmasını, yasaklamamak yoluyla engellemediği iddia edilebilir. Bu niteliği ile Anayasasının "Özgürlükçü rejimi" benimsediği yorumu yapılabilir (Gülmez, 1990, s.2). Gerçekten, çağdaş hukuk devletinin gereği olan hak ve özgürlükler Anayasa'da açıkça yasaklanmadıkça yok sayılamazlar. Diğer taraftan, temel hak ve özgürlüklerin "karşıt kavram" yöntemi kullanılarak yasaklanması doğru değildir (Demir, 1992, s.264; Kuzu, 1992, s.250).

Bir diğer yaklaşım: Bir anayasanın üç önemli işlevinden birincisi, toplumu oluşturan kesimlerin örgütlenmesini sağlamaktır (Lipson, 1984, s.340). Kamu çalışanlarının sendikalaşmasına yer vermeyen 1982 Anayasası, işlevini bu yönüyle yerine getirmemiş-

tir. Bu eksikliğin giderilmesi “yaklaştırıcı” yorumla mümkündür. Yani, bu hakkın “yasaklanmamış” olduğu yolunda yorum yapılması, anayasanın söz konusu işlevine uygun düşer.

Birçok hukukçu ve sendikacının karşı çıkmasına rağmen Alman Anayasa Mahkemesi, statü hukukuna bağlı memurlar bakımından kural olmamasını “hakkın yasaklandığı” biçiminde değerlendirmişlerdir (Gülmez, 1990, s.196). Buna karşılık, Türk Anayasa Mahkemesi’nin bu konudaki görüşü farklıdır. Yüksek Mahkeme, 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde aldığı iki kararında, Anayasa ile düzenlenmeyen hakların anayasal güvenceye kavuşturulmadığını, ancak bunun yasaklama anlamına gelmeyeceğini, yasa koyucunun bu konuda düzenleme özgürlüğünün bulunduğunu, yasa koyucunun bu özgürlüğünü Anayasa’nın sözüne ve ruhuna uygun olmak koşuluyla olumsuz yada olumlu yönde kullanabileceğini kabul etmiştir. Ayrıca, Anayasa’daki sendikal hakları düzenleyen maddelerde yer alan “işçi” terimi içine tüm çalışanların girdiğini savunan bilim adamları da vardır (Işıklı, 1989, ss. 19-20).

4.2- 1982’den Sonra Yasal Düzenlemelerde Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenme Hakları:

Bu başlık altında kamu çalışanları ile ilgili yasalardaki sendikal haklara ilişkin düzenlemelerle kısıtlama ve yasaklamalara yer verilecektir.

Sendika hakkının temel hak ve ödevlerden olduğu Anayasa Mahkemesi’nce de kabul edilmiştir: “Sendika kurma özgürlüğü bir yandan demokrasiye dayalı düzeni oluşturan kişiliğe bağlı hak ve ödevlerdendir; öte yandan da toplumu çağdaş uygarlık düzeyine erişirme amacı güden sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerdendir.”

Bütün bu açıklamalar karşısında söylenebilir ki, sendikal hakların Anayasa’daki “insan haklarına saygılı olma” ilkesiyle doğrudan ilişkisi vardır ve bu hakların tanınması bu ilkenin güvencesindedir, gereğidir.

4.2.1- Sendikal Örgütlenme Hakkı:

Tüm memurları kapsayan genel bir yasa olan 657 sayılı Devlet Memurları Yasası’nda, 1961 Anayasası döneminde memurlara sen-

dikal örgütlenme hakkı tanıyan bir düzenleme bulunmaktaydı (m.22). Gerekçesinden anlaşıldığı kadarıyla bu Yasa'yla düşünülen sendika hakkı yönetimle işbirliği anlamında ve çalışanların isteklerini öğrenecektir. Ancak sendikaların karara katılma hakkı yoktur (Serim, 1995, s.79).

Yasa'nın bu maddesi, Anayasa'daki 1971 değişikliğine koşut olarak 1972 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Bugün Yasa'da bu hakkı tanıyan ya da yasaklayan bir düzenleme bulunmamaktadır. Kamu görevlileri ile ilgili öbür personel yasalarında sendikalaşma yasağı getiren bir düzenleme bulunmamaktadır.

Konu ile ilgili yasaklayıcı tek düzenleme 399 sayılı KİT Personel Rejimine ilişkin KHK'de bulunmaktadır. KHK'nin 14. maddesinde, KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelin herhangi bir sendikaya üye olması ya da sendikal etkinlikte bulunması yasaklanmıştır. Burada önemli bir hususun altının çizilmesinde yarar vardır. KHK'nin 60. maddesine göre, "sendikal faaliyet ve grev yasağı"na ilişkin hükümler KHK yasalaştığı tarihte yürürlüğe girecektir. Bir başka anlatımla anılan yasak başlangıçta, KHK henüz yasalaşmadığı için yürürlüğe girmemiştir. Yasalaşınca da girmeyecektir. Ne var ki, Anayasa Mahkemesi açılan bir dava üzerine 6. maddede, yürürlüğü yasalaşmaya bırakan hükmü iptal etmiştir. İptal hükmü, kararın yayımlandığı 13.8.1991 günü yürürlüğe girmiştir. İptal hükmünün yürürlüğe girmesiyle sendikalaşma yasağını erteleyen kural yürürlükten kalkmış, dolayısıyla sendikalaşma yasağı getiren kural uygulanabilir olmuştur.

Öbür yasalarda durum şöyledir: 2821 sayılı Sendikalar Yasası özel okul öğretmenlerine sendikalaşma yasağı getirmiştir.(m.21). Yine aynı Yasa'da, askeri kişiler sendika üyesi olamayacak kişiler arasında sayılmıştır (m.21/a). İlk bakışta bu düzenleme, esasen Yasa kapsamına girmeyen askeri personelin istisnalar arasına alınması gibi anlamsız bir görüntü vermektedir. Oysa, TBMM tutanaklarını incelenmesinden, İş Yasası kapsamında iken askere alınan er ve erbaşların orduda buldukları sürece sendika haklarının askıya alınması amacıyla bu düzenlemenin yapıldığı anlaşılmaktadır.

211 sayılı İç Hizmet Yasası, silahlı kuvvetler personelinin siyasal partilere, derneklere, yasayla kurulan meslek örgütlerine üye

olmalarını yasaklamıştır (m.43). Ayrıca yasağa uymayanlar için yaptırım da öngörülmüştür. Anılan örgütler sendikalar dışında toplumsal örgütlerdir. Bu yüzden düzenlemenin sendikaları kapsadığı açıklıkla söylenebilir.

4.2.2- Toplu Pazarlık Hakkı:

Yasal düzenlemeler içinde, yine 399 sayılı KHK'deki bir istisna dışında, kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkını yasaklayan bir kurula rastlanılamamaktadır. 399 sayılı KHK'de, KİT'lerde çalışan personel yönünden böyle bir yasağa yer verilmiştir (m.3/d).

Ne var ki, Anayasa'nın 128, 130 ve 140. maddelerindeki buyruğa koşut olarak, işçiler dışındaki kamu çalışanlarının tüm hakları 657 sayılı Devlet memurları Yasası, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Yasası, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Yasası, 2547 sayılı Yükseköğretim Yasası ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Yasası'nda, bütün ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Bununla yetinilmemiş, kimi maddelerde çerçeve çizilerek düzenleme yetkisi Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır: Örneğin 657 sayılı Yasa'nın 2. maddesine göre, bu Yasa uyarınca çıkarılacak tüm yönetmelikler Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulacak; yasa'nın çeşitli maddelerinin, örneğin 17 ve 226. maddelerinin gerekçelerinde memurların statüler niteliği açıkça vurgulanmaktadır. Böylesine ayrıntılı düzenlemeler bu yüzdendir.

4.2.3-Grev Hakkı:

Sendika ve toplu pazarlık hakkının aksine, iç hukukta grev yasağına ilişkin birçok kural bulunmaktadır. 657 sayılı Yasa'da memurların grev yapmaları ve grevle ilgili her türlü etkinlikleri yasaklanmıştır (m.27). Greve karar vermek, grev düzenlemek, bu yolda propaganda yapmak, greve ya da grev girişimine katılmak, grevi desteklemek yasak kapsamındadır. Madde gerekçesinde bu yasak iki nedene dayandırılmıştır: Bunlardan ilki, kamu hizmetlerinin aksatılmasının önlenmesidir. ikincisi ise, Anayasa'da kamu görevlileri için grev hakkının öngörülmemiş olmasıdır.

KİT Personel Rejimini düzenleyen 399 sayılı KHK'de de KİT'lerde çalışan sözleşmeli personel için grev yasağı getirilmiştir

(m.14). Yukarıda sayılan etkinlikler bu madde ile KİT sözleşmeli personeli yönünden de yasaklanmıştır.

Sendikalaşma eylemi Türk Ceza Yasası'nda yaptırma bağlanmamıştır. Grev yönünden ise durum farklıdır. Yasa, kamu kesiminde grevi yasaklamakta ve bu durumda 3 yıla kadar varan hapis cezası öngörmektedir. Ayrıca Yasa'da, memurların, yasaya aykırı olarak topluca göreve gelmemeleri de yaptırma bağlanmıştır (m.236).

Devlet Memurları Yasası'nın bir de toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı getiren bir düzenlemesi vardır (m.26). Bu düzenlemeye göre memurların, "kamu hizmetini aksatacak biçimde memurluktan "kasıtlı" olarak birlikte çekilmeleri ya da görevlerine gelmemeleri ya da hizmeti yavaşlatmaları ya da hizmetin aksaması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

"Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenmesinde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler ve Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunları" konulu araştırmamız dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, problem, amaç, önem ve araştırmanın varsayımları ile yöntem, sınırlılıklar, tanımlarla ilgili açıklamalar yapılmış ve araştırma ile ilgili anahtar sözcükler verilmiştir.

İkinci bölümde konuya kavramsal bir çerçeve verecek kavramlar ve kamu çalışanlarının geçmişten günümüze toplumsal konumlarını gösteren açıklamalar yapılmıştır. Bu bağlamda "Kamu Çalışanı" kavramı, kamu çalışanlarının geçmişteki ayrıcalıkları ve bu ayrıcalıkların örgütlenmeye etkileri, örgütlenme özgürlüğü, "Demokrasi, Sivil toplum ve "Örgütlenme Özgürlüğü İlişkileri belirlenmeye çalışılmıştır. Bu kavramsal ilişkilere ek olarak "Kamu Çalışanları"nın Sayısal Durumu, ve sendikal hakların tanınmasını güçleştiren etmenler gibi durumlara oldukça çarpıcı açıklamalar ve tespitler yapılmıştır.

Araştırmanın üçüncü bölümü daha çok Anayasal ve yasal düzenlemelerde 1982 öncesi yada Cumhuriyetin kuruluşundan bu

yana Kamu çalışanlarının Sendikal Örgütlenme Haklarına ve Örgütlenme tutumlarına açıklık getirildi. Bu bağlamda Anayasal düzeydeki düzenlemelerde sendikal örgütlenmenin yasaklanmadığı fakat yasal düzeydeki düzenlemelerle grev ve toplu sözleşme haklarına sınırlamalar getirildiği ve hatta yasal düzeyde sendikal örgütlenmelerin zaman zaman yasaklandığı tespit edilmiştir.

Dördüncü bölümde ise “Kamu Çalışanları”nın 1982 sonrası Anayasal ve yasal düzenlemelerde sendikal örgütlenme hakları tartışılmıştır. 1982 Anayasası’nın bu kesimin sendikal örgütlenmesi konusunda düzenleme yapmadığı gibi olumlu yada olumsuz bir kayıta da bulunmadığı görülmüştür. Fakat, yasal düzenlemelerde işçi sendikalarına getirdiği birçok kısıtlama gibi kısıtlamalara memur yada “Kamu Çalışanları” için de getirmiştir. Bu kısıtlamalar örgütlenme hakkı, toplu pazarlık hakkı ve grev hakkı konularını içermektedir.

Sonuç olarak kamu çalışanlarının sendikal örgütlenmesine engel olacak gerçek bir durumun olmadığı, engel varsa bile bunların kamu çalışanlarının kendilerinden kaynaklandığı ve yaptıkları kamu hizmetinin niteliğinden kaynaklandığı söylenebilir. Kamu çalışanları her şeye rağmen örgütlenme çabalarını sürdürmelidirler. Bunun için de politik güç odaklarını fazlaca dikkate almadan, onlardan etkilenerek bölünmelere meydan vermeden ve mümkün olduğu kadar azami kitle tabanını içine alacak şekilde, ayırım gözetmeksizin sendikal örgütlenmeye devam etmelidirler. Artık, gerek partilerde gerekse bürokrasideki bir takım güç odaklarını bilmelidirler. Sorun kendilerindedir ve ancak kendi çabaları ile çözüme ulaştıracaklardır. Çünkü bugün gerek yaşam biçimi gerekse ekonomik imkânlar bakımından asgari ücret sınırında bir noktada standartlarını düzeltmiş olan “işçi kitleleri”nin çok gerisinde kaldıklarını gören bir kitle kendi örgütlenme sorunlarını da kendisi aşabilir.

KAYNAYÇA

Baştürk, Abdullah (1996) “Demokrasi ve Sendikal Özgürlükler”, MBD.

Çaralan, İhsan, (1993) Memur ve Memur Sendikaları, İstanbul. Cumhuriyet Gazetesi (20.3.1992 ve 29.4.1992)

- Demir, Fevzi (1992) HAK-İŞ Anayasa Kurultayı (27-29 Şubat 1992) HAK-İŞ Eğitim Yayınları (No:15). "Anayasa İktisadi ve Sosyal Haklar"
- Gülmez, Mesut (1990) Memurlar ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları, İmge Kitabevi, Ankara. (1992) "Memurların ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları Hukuksal Durum ve içeriği, Denetim mekanizmaları ve işletilmesi", ABECE (Dergi), Eğit. Der yayını, s.51.
- Gülöksüz, Arif (1992) "Memur Sendikacılığında Geçmişin Etkileri", Denetim Dergisi, yıl 7, s.74.
- Gündoğmuş, Ali (1992) Sendikalar, Kitle Örgütleri ve Kitle Mücadelesi, İstanbul.
- Işıklı, Alpaslan (1989) "Memurların Sendika Haklarının Düzenlenmesi Gereği Üzerine", ABECE (Dergi), Eğit-DER yayını, s.43. (1990) "Türkiye'de Memur Sendikacılığı", Türkiye'de Memur Sendikacılığı (Uluslararası Sempozyum) Ankara, MBV yayını (No:10)
- Koç, Yıldırım (1991) İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketinin Güncel Sorunları. (1992) Türkiye Sendikacılık Tarihi. Ankara (1994) Sendikal Eğitim Notları. Ankara.
- Kuzu, Burhan (1992) HAK-İŞ Anayasa Kurultayı (27-29 Şubat 1992)
- Lipson, Leslie (1984) Demokratik Uygarlık, Türkiye İş Bankası Yayını (No:264/25), Ankara. Çev: Haldun Gülalp-Türkan Alkan.
- Öngider, Seyfi (1994) Kriz ve Sendikal Haklar. İstanbul.
- Özay, İlhan (1992). "Hak İş Anayasa Kurultayı" (27-29 Şubat 1992), Hak-İş Eğitim Yayınları (No:15)
- Özdemir, Musa (1987) Memurların Örgütlenme Sorunu. MBD, s. 86. Ankara
- Sabah Gazetesi (14.8.1992 Ekonomi Eki)
- Sağlam, Fazıl (1990) "1982 Anayasası Açısından Memur Sendikacılığı ve Uluslararası Sözleşmeler", Türkiye'de memur sendikacılığı, MBV yayını (No:10), Ankara.
- Serim, Bülent (1995) Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut. Ankara.