

DEVLET PERSONELİNİN HAK VE HÜRRİYETLERİ

Dr. Cemal MIHÇIOĞLU

Hemen dünyanın bütün memleketlerinde devlet personelinin hak ve hürriyetlerine bazı kayıtlamalar konmuştur. Devlet memurluğu, bu sıfatı taşıyanları diğer vatandaşlara nazaran bazı bakımlardan üstün kılmakta, bahis konusu kayıtlamaların saikını ise bu üstünlüklerin kötüye kullanılması endişesi teşkil etmektedir. Burada bellibaşlı Batı memleketlerinde ve Türkiye'de devlet memurlarının çeşitli hak ve hürriyetlerinin ne şekilde sınırlandırılmış bulunduğunu anahatlarıyla açıklamaya çalışacağız.

Memurların Siyasî Hakları :

Memurların siyasî hakları ve faaliyetleri sınırlandırılırken, demokratik bir esas olan «bütün vatandaşların devlet işlerine katılması ve mümkün olduğu kadar fazla sayıda vatandaşın bu işlerde faal rol oynaması» prensibi ile «âmme hizmetlerinin selâmetle görülmesi ve vatandaşların devlet işlerinin partizanlıktan uzak, tarafsız bir şekilde yürütülmekte olduğuna inanmaları» prensibini birbiriyle telif etmek zarureti vardır. Bu iki prensip arasındaki muvazenenin bozulması, duruma göre ya vatandaş hakları veya âmme hizmeti bakımından zararlı neticeler doğurur. Hemen işaret etmek gerekir ki, bu kayıtlamalar esas itibarıyla lüzumlu olmakla beraber, hiçbir zaman memur vatandaşın siyasî bakımından «kısırlaştırılmasına» müncer olmamalıdır.

Dünya memleketleri içinde *İngiltere* memurun siyasî tarafsızlığı prensibinin vatanı sayılır. Bu prensibin İngiltere'de doğuşunun sebebi, bir yandan parlâmanter sistemde hükûmetlerin sık sık değişebilmesi ihtimali karşısında idarî personelde devamlılık sağlamak, diğer yandan parlâmento tarafından temsil edilen halk iradesinin idare mekanizması tarafından sadakatle yerine getirilmesini mümkün kılmaktır. Siyasî tarafsızlık esasının vatanı olmasına rağmen, İngiltere'de memurların bu bakımdan sert ve

kayıtlayıcı hükümlere tâbi tutulmamış olmaları ilgi çekicidir. 1949 yılından önce kanunlar ve bakanlık nizamnameleri, memurların siyasî haklarına vazifelerinin mahiyetine göre değişen kayıtlar koymakta idiler. Bu kayıtlara göre bazı devlet personeli açık siyasî faaliyette bulunamaz ve oy talep edemez, buna mukabil bazıları çalışma saatleri dışında siyasî parti mücadelelerine katılabilirlerdi.

1914 yılında memurların siyasî faaliyetleri konusunu inceliyen bir Kırâlî Komisyon (MacDonnell Commission) bu bakımdan devlet personeli arasında bir ayırma yapıyor, idarî personelin siyasî faaliyetten men'ini, buna mukabil tâli mahiyetteki bazı memurların bu hususta serbest bırakılmasını tavsiye ediyordu. 1925 yılında aynı konuyu inceliyen Blanesburgh Komisyonu, sınaî mahiyette işler yapan, dolayısıyla siyasî mücadelelerde taraf tutmalarında hizmetin selâmeti bakımından mahzur bulunmayan personelin devlet hizmeti ile ilişkilerini kesmeksizin adaylıklarını koymalarına ve diğer siyasî faaliyetlere katılmalarına müsaade edilmesi gerektiğini ileri sürüyordu. Mamafih, yukarıda da işaret edildiği üzere, o tarihlerde dahi bazı bakanlıklar, sınaî mahiyette işler yapmayan memurların siyasî faaliyette bulunmalarına müsaade edebiliyorlardı. Meselâ Posta teşkilâtı, 1923 yılından itibaren, en üst kademelerdeki personeli hariç bütün memurlarının seçim kampanyalarına katılmalarına izin vermiş bulunuyordu. Mahallî politika mücadelelerine iştirak hususunda ise daha da geniş bir serbestî mevcuttu. (1) Hattâ Blanesburgh Komisyonu, hazırladığı raporda mevcut kayıtlardan bir çoğunun lüzumsuz ve modası geçmiş olduğunu ifade etmişti. İngiliz geleneklerinin memurların siyasî mücadelelerde açıkça taraf tutmalarına cevaz vermediğini ifade eden komisyon, meslekî ahlâk ve hareket kaidelerine riayet edildiği müddetçe sıkı kayıtlamalara lüzum olmadığını belirtiyor ve bakanlıkların bu hususta mevcut bazı sert hükümleri tatbik etmemelerinde de bir mahzur görmüyordu. (2)

1948 yılında İngiliz Maliye Bakanı Sir Stafford Cripps tarafından memurların siyasî faaliyetlerini incelemek maksadiyle teşkil olunan Mr. J. C. Masterman başkanlığındaki komisyon 1949 Haziranında sunduğu raporda (3) sınaî işlerle daha ziyade ayaküstü işlerde çalışanlara tanınmış olan siyasî faaliyette bulunabilme serbestisinin bu tip işleri gören bütün personele teşmilini, fakat büro işleri yapan personelin bu faaliyetler-

(1) Leon D. Epstein, «Political Sterilization of Civil Servants: The United States and Great Britain», *Public Administration Review*, X (Autumn 1950, No. 4), s. 284 - 286.

(2) Sterling D. Spero, *Government as Employer* (Remsen Press: New York, 1948), s. 55 - 56.

(3) Report of the Committee on the Political Activities of Civil Servants. Cmd. 7718 (1949).

den tamamen menedilmesini tavsiye ediyordu. Komisyonun kanaatine göre, memurların adaylıklarını koyabilmeleri için istifa etmeleri gerekecek, fakat siyasî faaliyette bulunmalarına müsaade edilen memurlar seçim sonuçları belli olduktan sonra bir hafta içinde müracaat ettikleri takdirde vazifelerine iade edilmek hakkına sahip bulunacaklardı. Milletvekilliği süresi sona erdikten sonra memuriyete iade muayyen bazı şartlara bağlı olacaktı. Komisyonun bu tavsiyeleri memurların şiddetli itirazlarına yol açtı. Hükûmet, komisyonun tavsiyelerini kabul etmekle beraber, memur temsilcileriyle yapılan müzakerelerden sonra (1) bu tavsiyelerde bazı değişiklikler yapılması zarureti hasıl oldu. Komisyonun tavsiye ettiği, siyasî faaliyet bakımından serbest ve memnu iki gruptan başka, mahdut bazı siyasî faaliyetlerde bulunma hakkına sahip mutavassıt bir grubun teşkili kararlaştırıldı. Memurların merkezî devletle ilgili siyasî faaliyetleri şu şekilde sıralanıyordu: (1) Seçimlerde adaylığını koyma, (2) Siyasî partilerde faal vazife alma, (3) Siyasî meseleler üzerinde halk huzurunda konuşmalar yapma, (4) Basına gönderilecek mektuplarda, kitap ve broşürlerde siyasî kanaatler ifade etme, (5) Muayyen adaylar lehine oy talebinde bulunma. Sinaî hizmetlerde çalışan bütün sivil personelle el ve ayak hizmetleri yapan alt kademe memurlarını - ki bunlardan Posta teşkilâtında 220.000 kadar vardı - ihtiva eden birinci grup yukarıda sayılan bütün faaliyetlere girişmekte serbest bulunuyordu. Mutavassıt grup ise büro ve daktilografi işleri yapan memurlarla bunlara muadil seviyede olanları, el ve ayak hizmetleriyle meşgul olan personeli murakebeleri altında bulunduranları ve onların icracı sınıfa dâhil bulunmayan muadillerini içine alıyordu. Bu gruba girenler, seçimlerde adaylıklarını koyma memnuiyeti dışında, yukarıdaki faaliyetlere ancak mensup oldukları dairelerin müsaadesi üzerine girişebileceklerdi. Siyasî faaliyetten menedilen grup ise, idareci, icracı ve meslekî sınıflarla yukarıdaki ilk iki gruba kesin olarak dâhil bulunmayan bütün üst derece memuriyetleri ihtiva ediyordu. Mafih bu son grup mensupları, bağlı oldukları bakanlıkların müsaadesi

(1) İngiltere'de memur birlik ve sendikaları, mensuplarının siyasî haklarına konan kayıtlamalara karşı ötedenberi mücadele etmişlerdir. 1914, 1925 ve 1949 yıllarında bu konuda alınan resmî kararlar bu teşekküllerin şiddetli muhalefetiyle karşılaşmıştır. Millî Whitley Meclisinin, sinaî mahiyette olmayan işler yapan personelin dâhil bulunduğu başlıca birlikleri temsil eden «staff side» (personel temsilcileri grubu) Masterman Komisyonu huzurunda seçimlerde adaylık koyma yasağının dahi kaldırılmasını istemişti. Bundan başka memur birlikleri siyasî faaliyetleri meneden bütün hükümlerin kaldırılmasını teklif etmiş, hangi siyasî faaliyetlerin hizmetin görülmesi bakımından zararlı olduğunu takdirin bizzat memura bırakılmasını, bu konuda tecviz edilemeyecek derecede ileri gidenlerin disiplin cezasına çarptırılmasının ihtiyaca cevap vereceğini ileri sürmüşlerdi. (Leon D. Epstein, adı geçen makale, s. 286 - 287.

üzerine mahallî siyasî faaliyetlere katılabileceklerdi. Bu gruplardan herbirine isabet eden personel sayısı 1954 yılında şöyle idi: (1) Serbest grup: Sinaî personel 429.223, sinaî olmayan personel 270.650; (2) mutavassıt grup 278.439; (3) memnu grup 119.918. (1).

İngiltere'de siyasî faaliyetten memnu gruba dâhil memurların parlamento seçimlerinde adaylıklarını koyabilmeleri için hizmetten ayrılmış olmaları lâzımdır. Ayrılmamış olanlar adaylıklarını koydukları takdirde istifa etmiş sayılırlar. Keza bunlar memuriyetten ayrılmadıkça seçim mücadelesine de iştirak edemezler (2)

Birleşik Amerika'da memurların siyasî tarafsızlığına taallük eden kayıtlamalar memur reformu hareketi ile yakından ilgilidir. Bu kayıtlamaların gayesi siyasî tesirleri idareden uzak tutmak, memurların politikacılar tarafından siyasî partilere seçim kampanyası için malî yardımda veya hizmet yardımında bulunmaya zorlanmasını önlemek suretiyle onların istismarına mâni olmaktır. Başka bir deyimle Amerika'da bu kayıtlar daha ziyade memuru siyasetin tasallutundan kurtarmak maksadiyle konmuştur.

Bu kayıtlamalar, federal idarede diğer âmme idarelerine nazaran çok daha sıkıdır: Theodore Roosevelt (1901 - 1909) zamanından beri memurlarla ilgili nizamnamelerde (civil service rules) yer alan bu hükümlerden bir çoğu 1939 tarihli Hatch Act ile kanunlaştırılmış ve şümul sahaları genişletilerek cezaî müeyyideleri şiddetlendirilmiştir (3) Bugün federal idarede memurların siyasî faaliyeti ile ilgili olarak yürürlükte bulunan hüküm şudur: Federal devletin icra organında veya ona bağlı herhangi bir dairede vazife görenler resmî sıfat ve nüfuzlarını seçimlere müdahale veya seçim sonuçları üzerinde müessir olmak maksadiyle kullanamazlar. Hizmete girişte imtihan mecburiyetine dâhil kadroları işgal eden memurlar, kanunların koyabileceği istisnalar dışında, siyasî partiler içinde faal vazife alamaz ve siyasî kampanyalara iştirak edemezler. Bahis konusu memurlar oylarını istedikleri şekilde kullanmak, bütün siyasî konular ve adaylar hakkındaki kanaatlerini ifade etmek hakkına sahiptirler. Yukarıda sözü geçen faaliyetleri bizzat yapamayacakları gibi başkaları (bu arada meselâ eşleri) vasıtasıyla de yapamazlar (4)

(1) E. N. Gladden, *Civil Service or Bureaucracy*. (Staples Press Ltd: London, 1953), s. 149 - 150.

(2) Mukbil Özyörük, *Devlet Memurlarının Hürriyetleri* (Güzel Sanatlar Matbaası: Ankara, 1956), s. 147 - 149.

(3) Sterling D. Spero, adı geçen eser, s. 44. (Hatch Act 1940 yılında bazı tadillere uğramıştır.)

(4) U. S. Civil Service Commission, *Basic Acts, Rules, and Regulations Governing Employment in the Federal Competitive Civil Service* (Washington D. C., February 1955), s. 42.

Amerika'da memurların siyasete faal bir şekilde karışmaları menedilmiş olmakla beraber, memurlar ortalama bir vatandaşın sahip bulunduğu bütün haklara sahiptirler. Bu konu ile ilgili hükümleri uygulamakla görevli bulunan Federal Sivil Servis Komisyonuna göre, memurlar «partilerin toplantı ve kongrelerine iştirak etmek ve - müzakerelere faal bir şekilde katılmamak kaydıyla - ele alınan meseleler üzerinde oy vermek hakkına sahiptirler.» Keza memurlar siyasî kulüplere üye olabilir, fakat bu kulüplerde faal vazife alamazlar. Siyasî parti fonlarına para yardımında bulunabilir, propaganda hududuna girmemek üzere kanaatlerini serbestçe ifade edebilirler. Buna mukabil parti menfaatine başkalarından para toplayamazlar. Seçimlerde aday koyma dilekçelerine imza atabilir, fakat başkalarının imzasını talep edemezler.

Vazife sırasında parti rozetleri takmak, parti sembolleri ve bayrakları taşımak yasak olmakla beraber, memurun iş yeri ve saatleri dışında tamamen hususî olarak bunları yapmasına bir mâni yoktur. Memurlar partizan gazete ve dergilerde idarî vazife alamıyacakları gibi, imzalı ve imzasız yazılar da yazamazlar.

Hatch Act, memurların yukarıda işaret edilen sınırları tecavüz eden siyasî faaliyetlerini şiddetle menetmekte ve bu gibilerin vazifelerine derhal son verilebileceğini ifade etmektedir. (1)

Verilen izahattan da anlaşılmış olacağı üzere, Birleşik Amerika'da federal memurların seçimlere girebilmeleri için memuriyetten ayrılmaları gerekmektedir.

Amerika'da memurların sadece fert olarak değil, mensup oldukları sendikalar ve birlikler vasıtasıyla de siyasî faaliyette bulunmaları menedilmiştir. Bununla beraber memur birlik ve sendikalarının faal politika-yaya iştiraklerine fiiliyatta tam mânasiyle mâni olunamamış, bu teşekküller

(1) Üst kademelerdeki daire âmirlerinden tersane işçilerine ve büroların temizlik işlerine bakan müstahdemlere varıncaya kadar bütün personeli içine alan Hatch Act'in yegâne istisnasını, 1942 tarihli bir taddille mevcut kaynaklardan istisna edilen ve esasın Amerika'da memur dille mevcut kayıtlardan istisna edilen ve esasen Amerika'da memur kategorisine pek dâhil edilmeyen öğretim ve araştırma müesseseleri personeli teşkil eder. Leon D. Epstein, adı geçen makale, s. 290.

seçimlerde bazı adayları kanunsuz da olsa maddeten ve mânen faal bir şekilde desteklemek imkânını bulabilmişlerdir. (1).

Birleşik Amerika, memurların siyasî tarafsızlığı bahsinde İngiliz örneğini takip etmekle beraber, oradaki - bilhassa Federal devletteki - kayıtlamalar, yukarıda da görüldüğü gibi, İngiltere'ye nazaran çok daha sert ve fazladır. Kaldı ki, Birleşik Amerika'da bazı hususî şirketler dahi, müşterileri arasında çeşitli siyasî partilere mensup vatandaşların yer aldığı düşünerek, müstahdemlerinin partizanca hareketlerde bulunmalarını menetmektedirler. (2).

Fransa'da memurlar, politikaya faal bir şekilde katılmamak şartıyla, vazifeleri dışında siyasetle işgal etmekte serbesttirler. Bu husustaki kayıtlamalar kanunlardan ziyade geleneklere ve Danıştay'ın içtihatlarına dayanmaktadır. Memurlar, istedikleri partiye girebilir, siyasî konularda serbestçe konuşup yazabilirler. Buna mukabil iş sahipleri önünde tarafsız görünmek, tarafsızlıkları hususunda şüphe uyandırmamak zorundadırlar. Siyasî mevkiler işgal eden bazı memurların durumu ise farklı sayılmakta, meselâ bir valinin vazife dışında dahi hükûmeti tenkit etmesi, onu temsil etmesi dolayısıyla hizmetin görülmesi bakımından zararlı bir hareket telâkki edilmektedir. (3) Memurlar mahallî meclislere seçilebilir ve bu vazifeleri - sayet aslî işlerinin yapılmasına engel olmuyorsa - memuriyet sıfatlarına hâlel gelmeden icra edebilirler. Parlâmentoya veya mahallî meclislere seçilenler, emeklilik ve terfi hakları devam etmek üzere, hizmetten geçici olarak ayrılmalarını (détachement) talep edebilirler. (4) 6 Ocak 1950 tarihli bir kanunun 11 inci maddesine göre, parlâmento üyeleri ayrıca memur sıfatıyla devlet bütçesinden para alamadıkları için «détachement» talebinde bulunmak zorundadırlar.

Tecviz edilemeyecek siyasî faaliyetlerde bulunanların bu durumu ağır bir kusur (faute grave) sayılarak, haklarında Memurin Kanununun (Statut Général des Fonctionnaires) 80 inci maddesine göre disiplin tedbiri (suspension) tatbik olunur.

Fransa'da seçimlere tesir edebilecek mevkilerde bulunanlar adaylıklarını koyamazlar. 30 Kasım 1875 tarihli kanunda sayılan (vali ve emniyet müdürü gibi) bu memurların vazife gördükleri çevrede adaylıklarını koyabilmeleri için seçimden en az altı ay önce işten ayrılmış olmaları

(1) Sterling Spero, adı geçen eser, s. 47 - 48.

(2) Norman J. Powell, **Personnel Administration in Government**. (Prentice - Hall : Englewood Cliffs, N. J., 1956), s. 96.

(3) Marcel Waline, «La liberté politique des fonctionnaires», **La Revue Administrative** (Janvier - Février 1958), s. 7.

(4) 1946 tarihli Memurin Kanunu, Madde 99/5 e göre.

gerekir. Milletvekilliği ile memurluk aynı şahıs üzerinde birleşemez. Üniversite profesörleri ile hükûmetçe kendilerine altı aydan fazla sürmeyen muvakkat vazife verilmiş olanlar bu kayıttan müstesnadır. (1)

Federal *Almanya*'da memur statüsünü düzenliyen 18 Eylül 1957 tarihli «Bundesbeamtenengesetz» in 53 üncü maddesine göre «memur siyasî faaliyetlerinde topluma ve görevine karşı olan hususî durumundan doğan bir itidal ve ihtiyatkârlık göstermek zorundadır.» Bu genel çerçevede içinde memurlar siyasetle iştigal edebilirler. Demokratik bir siyasî partiye girebilecekleri gibi partilerde faal vazife de alabilir ve propaganda yapabilirler. Siyasî karakterli mevkileri işgal eden yüksek memurlar ise bu hususta daha büyük bir serbestiye sahiptirler. (2)

Bellibaşlı Batı memleketlerinde memurların siyasî faaliyetlerde bulunmaları genel olarak makul sınırlarla çevrilmiş olmakla beraber, yıkıcı telâkki edilen faaliyetlere katılmaları sert müeyyidelerle menedilmiş bulunmaktadır. Meselâ *İngiltere*'de 1948 yılında hükûmet komünist ve faşist temayüllerinden şüphe edilen bazı memurları mahrem kadrolardan başka kadrolara nakletmiş, hattâ bir ihtiyat tedbiri olarak bunlardan bazılarının vazifelerine son vermişti. (3) *Birleşik Amerika*'da 1950 yılında çıkarılan Federal Security Act'in 5 inci maddesi, komünist partisi üyelerini federal memuriyetleri işgalden menetmektedir. *Holânda*'da Memurların Kanununun 97/b maddesine göre, Başbakanlık, resmî makamların iş'arı üzerine, davranışları her halü kârda vazifelerini sadakatle yapacakları hususunda şüpheye yer veren memurları işten çıkarmak yetkisine sahiptir. 7 Aralık 1951 tarihli bir kararname, komünist partisi üyeliği ile devlet memurluğunun kabilitelef olmadığı yolunda hüküm ihtiva etmekteydi. *Kanada*'da 22 Haziran 1948 tarihinde Federal Adalet Bakanı bundan böyle ne komünistlerin, ne de faşistlerin devlet hizmetlerinde mahrem kadrolar işgal edemeyeceğini bildirmişti. 1936 yılındanberi *Portekiz*'de memurların komünist aleyhtarı bir inanca sahip bulunmaları şart ko-

(1) Mukbil Özyörük, adı geçen eser, s. 146 - 147.

(2) Rolf Wagenbaur, «Loyalisme et liberté politique du fonctionnaire allemand», *La Revue Administrative* (Septembre - Octobre 1958), s. 536.

Federal *Almanya* hükûmetinin 1950 Eylülünde çıkardığı bir kararnameye göre, komünist partisi ile onun tarafından kontrol edilen herhangi bir teşkilâta veya yeni Nazi teşkilâtına mensup memurların işine son verilebilmektedir. (Marcel Waline, adı geçen makale, s. 6).

Weimar Cumhuriyetinde bilhassa yüksek rütbeli memurlar siyasî faaliyetlere iştirak hususunda büyük bir serbestiye sahiptiler. O derecede ki, Millî Meclis'in dörtte biri yüksek memurlardan mürekkekti. (Leon D. Epstein, adı geçen makale, s. 289).

(3) T. A. Critchley, *The Civil Service Today* (London: Victor Gollancz Ltd., 1951), s. 60.

şulmaktadır. Bir kararnameye göre, memur adaylarının noter huzurunda «komünizmi ve bütün yıkıcı fikirleri şiddetle reddettiklerini» ifade eden bir belge imzalamaları gerekmektedir. Maiyetlerindeki memurlar yıkıcı faaliyetlerde buldukları halde bu hususta yetkilerini kullanmayan veya üst makamları durumdan haberdar etmeyen müdürler işten çıkarılma veya emekliye sevk edilme müeyyidesine mâruzdurlar. İsviçre'de 1936 yılında Bâle kantonu seçmenleri komünistleri devlet memuriyetinden meneden bir kanun tasarısını kabul etmişlerdi. 5 Eylül 1950 de İsviçre Federal Konseyi komünistlerin federal memuriyetlerden çıkarılmasına karar verdi. Bu karar üzerine on memurun işine son verildi ve yirmi dört memur ise müstahdem statüsüne irca edildi. *Belçika* hükûmeti 12 Eylül 1950 de «hükûmetçe ihtilâlcî veya gayri millî sayılacak» grupları açıkça destekliyen memurların devlet memuriyetinden uzaklaştırılmasına karar verdi. 1951 Şubatında çıkarılan bir kiralık kararnamesi «anayasaya ve Belçika kanunlarına, memleketin bağımsızlığına, millî savunmaya veya Belçika'nın kendi güvenliğini sağlamak hususundaki taahhütlerinin ifasına mâni olabilecek herhangi bir hareketi destekliyen memurları» istifaya davet ediyordu. (1)

Demir perde gerisi memleketlerde memurlar, rejimi ve iktidardaki yegâne siyasî partiyi desteklemeye mecburdurlar. Üniversite öğretim üyeleri de aynı durumdadırlar. Nitekim *Sovyet Rusya*'da 1929 yılında bütün üniversite profesörleri siyasî kanaatleri ile ilgili olarak birtakım imtihanlara tabi tutulmuşlardı. Bu imtihanlarda profesörlerin rejime sadakat beyanında bulunmaları gerekiyordu. Bahis konusu imtihan sonunda otuzdan fazla profesör öğretim vazifesini terketmek mecburiyetinde kalmıştı. 1948 yılında bir iktisat profesörü «hatalarını» açıkça itiraf etmek zorunda kalmış, 1950 yılında beş iktisat profesörü «burjuva gayeler takip ettikleri için» tasfiye edilmişlerdi. *Çekoslovakya* işleri bakanlığının 3 Mart 1958 tarihli bir tamimi, «pek emin olmıyan» memurların tasfiyesini emrediyordu. Bahis konusu tamime göre «pek emin olmıyan» memurlar, «yeni haik demokrasisinin mânasını ve yeni devletin Slav devletlerine karşı olan vecibelerinin önemini yeter derecede anlamıyan kimseler» di. Yeni rejime karşı lehte olmıyan bir tavır takınmak, reaksiyoner politikacıları tasvip, millîleştirme hareketine, genel işçi federasyonuna ve ihtilâlin diğer başarılarına karşı aleyhte tavır takınmak, Slav devletlerine ve onların müesseselerine karşı iftira etmek tasfiye sebebi sayılıyordu. (2).

Yabancı memleketlerdeki durumu bu şekilde özetledikten sonra Türkiye'de devlet memurlarının siyasî faaliyetleri ve sadakati meselesi konusuna gelmiş bulunuyoruz.

(1) Marcel Waline, adı geçen makale, s. 6.

(2) Aynı makale, s. 5 - 6.

Türkiye'de memurların siyasî dernek ve kulüplere intisap ve devamları, her nevi seçimlere müdahaleleri, siyasî yayın ve demeçlerde bulunmaları yasak ve muhakeme ile sabit olmaları halinde tardı muciptir. Bakanların mezun kılacakları memurlar ile valiler ve onların yetki verecekleri memurlar siyasî demeçler verebilirler (Memurin Kanunu, Madde 9).

5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanununun 45 inci maddesine göre hâkim ve hâkim sınıfından sayılanlarla memur ve hizmetliler ve askerî şahısların seçim müddeti zarfında herhangi bir partinin leh ve aleyhinde propaganda yapmak veya bu hususta başkasına söz veya herhangi bir fiil veya hareketle telkinde bulunmak suretiyle siyasî faaliyet göstermeleri yasaktır. Aynı kanunun 55 inci maddesi memur ve hizmetlilerin ilân dağıtmasını da menetmektedir. Kanunun 46 ncı maddesine göre, «devlet ve hükûmet işlerinde vazife alanların bu işler etrafında yapacakları konuşmalarla, alâkalı daire ve müesseselerin kendi faaliyetlerini gösterir şekilde yayınlıyacakları her türlü matbu seçim propagandası mahiyetinde sayılmaz». Maalesef bahis konusu hüküm tatbikatta suiistimal edilmiş, bu gibi resmî yayınlarda iktidar değişikliği tarihi olan 1950 yılından önceki ve sonraki durum birbiriyle mukayese edilmek suretiyle sözü geçen yayınlara zaman zaman siyasî bir propaganda vesikası havası verilmiştir.

Türkiye'de iktisadî devlet teşekkülleri personelinin siyasetle iştigaline mâni olacak herhangi bir hüküm mevcut değildir.

Memleketimizde memurlar milletvekili seçimlerine ve mahallî seçimlere katılmak ve oy vermek hakkına tabiatıyla sahiptirler. Milletvekilleri Seçimi Kanununun 9 uncu maddesinde sayılan aşağıdaki devlet personeli seçimlerde oy kullanamazlar: Emniyet müdürleri, emniyet âmirleri, komiser ve komiser muavinleri, polisler; subaylar, gedikli subaylar ve gedikli erbaşlar; askerî memurlar ve askerî yargıçlar; askerî öğrenciler ve silâh altında bulunan erat.

Türkiye'de memurlar, memur statüsünde iken milletvekilliği için adaylıklarını koyamaz ve seçilemezler. Milletvekilleri seçimi kanununun muaddel 35 inci maddesine göre «devlet, il özel idaresi ve belediyelerle bunlara bağlı daire ve müesseseler ve iktisadî devlet teşekküllerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlarla yargıçlar ve yargıç sınıfından sayılanlar, genel ve ara seçimlerin başlangıcından altı ay önce, seçimin yenilenmesine veya ara seçimlerin vaktinden önce yapılmasına karar verilmesi halinde ise yenilenmenin ve kararın ilânından başlayarak yedi gün içinde istifade etmedikçe hiçbir seçim çevresinden adaylıklarını koyamazlar, aday gösterilemezler ve seçilemezler.» Anayasa'nın 23 üncü maddesine göre de milletvekilliği ile memuriyet bir kişide birleşemez. 1580 sayı-

lı Belediye Kanununun 25 inci maddesine göre devlet memurları ile belediye memur ve hizmetlileri memuriyet çevreleri içindeki belediye meclislerine üye seçilemezler. İl özel idareleri statüsünü düzenliyen 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Muvakkatının 106 ncı maddesi de memurların il genel meclislerine üye olamayacakları yolunda hüküm ihtiva etmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılmiş olacağı üzere, Türkiye'de memurların siyasî hak ve faaliyetleri sıkı kayıtlamalara tabi tutulmuştur. Batı memleketlerinde de memurların siyasî faaliyetleri değişik derecelerde sınırlandırılmış olmakla beraber, bu bakımdan memurlar umumiyetle bize nazaran çok daha büyük bir serbestîye sahiptirler. Yukarıda da gördüğümüz gibi, birçok yerlerde diledikleri siyasî partilere üye olabilmekte ve hattâ parti kongrelerine ve siyasî kulüplere devam edip münakaşa edilen meseleler hakkında oy verebilmektedirler. Siyasî haklara konan kayıtlamaların ölçüsünü daima âmme hizmetinin selâmeti düşüncesi ve tarafsızlık endişesi teşkil etmektedir.

Memleketimizde memurların siyasî faaliyetlere katılmaları ötedenberi iyi karşılanmamış, iktidardaki partiler memurun münhasıran kendilerine mutlak bir sadakat göstermesini beklemişlerdir. Hattâ iktidarlar bazan «bizim ekmeğimizi yiyorlar» düşüncesiyle, muhalif partileri tasvip eder görünen memur topluluğunu bir nevi nankörlükle itham etmek istemişlerdir.

Yukarıda bahis konusu ettiğimiz kayıtlamalardan bir kısmı fazla sert görünmektedir. Meselâ ordu ve emniyet mensuplarının oy verme hakkından mahrum edilmiş bulunmaları kanaatimizce yersizdir. Aydın vatandaşlar olarak memleket meseleleriyle ilgilenmeleri tabii olan bu kimselerin dört yılda bir oy sandıkları başına gidip diledikleri partiye oy vermelerinde ciddî bir mahzur görmek mümkün değildir. Eşi, kayın validesi ve hattâ hizmetçisi oy hakkına sahip bulunurken, bir generalin bu haktan mahrum edilmesindeki mantığı anlamak güçtür.

Memurların aday olarak seçime katılabilmeleri için altı ay önceden istifa etmeleri gerektiği hükmü de sağlam bir gerekçeye dayanmamakta, hattâ memurların politika hayatına atılmalarını önlemek üzere konmuş intibaini uyandırmaktadır. Gerçekten, sonucu belli olmıyan bir seçime, hususiyle muhalif partiler safında girmek için altı ay önceden istifa etmek gibi maddî güçlüklerle yol açacağı muhakkak olan bir riski göze alabilecek memurların sayısı pek az olsa gerektir. Bazı memurlar için böyle bir takyidin lüzumu aşikâr olmakla beraber, bu hükmün bütün memurlara teşmilini başka türlü izah mümkün değildir.

Bugün iktidar çevrelerinde memurların tarafsızlığı bahsinde büyük bir hassasiyet gösterildiği bir hakikattir. Fakat bahis konusu hassasiyet, idarenin tarafsızlığını sağlamak düşüncesinden ziyade, memurların siyasî faaliyetlerinin iktidarın durumunu sarsması endişesinden doğmaktadır. Gerçekten, iktidarı en ufak bir şekilde yaralayabilecek beyanlar bile en şiddetli müeyyidelerle menedilmeye çalışıldığı halde, iktidarın müdafiliğini yapanlara karşı herhangi bir tedbir alınması düşünülmemekte, hattâ bu gibi kimselerin zımnî bir şekilde takdir ve tasvip dahi edildikleri görülmektedir. Son yıllarda çıkarılan ve idareye memurları sebep dahi göstermeksizin işten uzaklaştırmak hususunda yetki veren 6435 sayılı «Teşkilât Emrine Alma Kanunu» daha ziyade iktidara sadakatinden şüphe edilen memurlara tatbik edilmektedir. Bu kanun, - Anayasa'ya aykırı olarak - memurları yapılan muameleye karşı adlî ve idarî kaza mercilerine müracaat imkânından da mahrum etmektedir. Üniversite öğretim üyelerini de içine alan bu kanun, ayrıca üniversite muhtariyetini ve fikir hürriyetini geniş ölçüde zedelemiş bulunmaktadır. Bundan başka, iktidara karşı sadakatinden şüphe edilen memurların, nakil ve tahvil hususunda kanunla bakanlara tanınmış bulunan yetkiye dayanılarak memleketin yaşanması nisbeten güç bölgelerine tâyin edilmek suretiyle cezalandırılmaları da mümkün olmaktadır. Valilere tanınan, memurları vilâyet hudutları dahilinde nakil ve tahvil yetkisi de keza siyasî ve şahsî sebeplerle suiistimale müsaittir. Bu müeyyideler 1950 yılından sonra bilhassa mülkî idare âmirleri ile emniyet teşkilâtı mensuplarına tatbik edilmiş ve bahis konusu kadroların geniş ölçüde boşalmasına yol açmak suretiyle zararlı neticeler vermiştir.

Hulâsa, memurun siyasî tarafsızlığı demokratik idarenin bir bakıma en önemli meselelerinden biridir. Bugün memurun şu veya bu siyasî partiye değil demokrasi prensiplerine, millete ve anayasaya karşı sadakat beslemesi gerektiği medenî memleketlerde kabul edilmiş bulunmaktadır. Nitekim bu prensip bugünkü Alman anayasasında açıkça ifade edilmiştir. Herşeyden önce memurun siyasî tarafsızlığından neyin kastedildiğini açıkça tesbit etmek zarureti vardır. Bir kere memurun siyasî tarafsızlığı demokratik düzende memurun siyasî partilerden hiçbirine sempati beslememesi demek değildir. Böyle bir tefsir memuru memleket meselelerine karşı kayıtsız bir vatandaş saymak demek olur ki böyle bir görüşün gerçeğe uymadığında şüphe yoktur. Hemen hemen bütün memleketlerde seçkin ve aydın zümreyi teşkil eden memurların da siyasî kanaat ve tercihleri olacağı şüphesizdir. Bu bakımdan mutlak bir tarafsızlığın psikolojik bakımdan imkânsız olduğunu iddia etmek mümkündür. Hattâ daha da ileri giderek memurun siyasî akidelerinin resmî davranışları üzerinde ister istemez az veya çok müessir olacağı da kabul edilmelidir. Ta-

rafsızlıktan asıl kastedilmek istenen mâna, memurun bu kanaatlerini iş sahipleri huzurunda ifade etmemesi, vatandaşları memurların taraf tuttuğu yolunda herhangi bir şüpheye sevkedecek beyan ve hareketlerden sakınmalarıdır. Bu bakımdan hiçbir medenî memlekette memurlar oy vermek hakkından mahrum edilmemiş, konmuş olan kayıtlar memuru hiç bir zaman siyasî bakımdan tamamen «kısırlaştırarak» bir hadde götürülmemiştir.

Teşkilâtlanma ve Grev Hakkı :

Memurların kayıtlamalara tabi tutulan diğer bir hakkı da serbestçe teşkilâtlanma ve meslekî menfaatlerini koruyacak faaliyetlerde bulunma hakkıdır.

Konu hakkında genel bir müşahedede bulunmak gerekirse, denebilir ki 19 uncu asrın son çeyreğinden itibaren birçok Batı memleketlerinde devlet personelinin bir teşkilâtlanma gayreti içinde buldukları göze çarpar. Daha önceki devreden farklı olarak, bu devrede vücade getirilen memur teşekküllerine umumiyetle göz yumulmuş ve hattâ bunlar resmen tanınmış, fakat memurların diğer işçi sendikalarıyla dâva birliği yapmalarına ve grev yoluna gitmelerine mâni olunmaya çalışılmıştır. (1)

Birleşik Amerika devlet hizmetlerinde en erken sendikalaşan personel, matbaa işçileri, makinistler ve marangozlar gibi zanaat erbabı olmuştur. 1830 yıllarında özel sanayideki sendikalaşma hareketine paralel olarak başlayan bu harekete katılanlar, millî savunma ile ilgili bakanlıklara bağlı gemi tezgâhları ile fabrika ve atelyelerde çalışan işçiler olmuştur. (2) Normal devlet personeli arasında ilk sendikalaşma hareketi, 1889 - 1894 tarihlerinde postacılar arasında kendini göstermiştir. (3) Amerika'da büro memurlarının sendikalaşması ağır bir tempo takip etmiş, Federal idaredeki büro memurları ancak Birinci Dünya Harbinden sonra meslekî teşekküller kurmaya muvaffak olabilmişlerdir.

Birleşik Amerika'da başlangıçta memurlar için asla kabul edilmeyen sendikalaşma hakkı bugün artık umumiyetle kabul edilmiş bulunmaktadır. Çeşitli kademelerdeki âmme idarelerine mensup personel aralarında birlikler, sendikalar ve federasyonlar kurmuş ve hattâ bunlar umumî işçi federasyonlarına bağlanmış bulunmaktadır. Bahis konusu birlik ve

(1) Roger Grégoire, *La Fonction Publique* (Paris : Librairie Armand Colin, 1954), s. 59.

(2) Bu sendikalara mensup işçi sayısı 1953 yılında 800.000 civarında bulunuyor ve bütün sivil federal personelin üçte birini teşkil ediyordu.

(3) Roger Grégoire, adı geçen eser, s. 59. (Posta memurları sendikaları 1953 yılında tek mil Federal personelin beşte birini teşkil ediyordu.)

sendikalar, mensuplarının hak ve menfaatlerini müdafaa etmekte ve bu yolda propaganda faaliyetlerinde bulunmaktadırlar. Ayrıca üyeleri idarî makamlar nezdinde ve itiraz mercileri huzurunda temsil etmektedirler. (1)

Birleşik Amerika'da memurların grev yapması uzun müddet menedilmiş değildi. Bununla beraber, hemen hemen bütün şehir (city) idarelerinde polis, itfaiyeci ve öğretmenlerin greve baş vurmasını ve dış teşekküllerle birleşmesini iyi karşılamıyan bir tutum ve hattâ bunu menden nizamnameler vardı. Amerika'da Federal idare daima memur grevlerini bastırarak cezaî müeyyidelere sahip bulunmuştur. Gerçekten, ceza kanunundaki, posta muhaberatına mâni olunması ve hükûmete karşı hareket (conspiracy against the government) ile ilgili hükümler bütün grev hareketlerine tatbik edilebilir ve edildiği de olmuştur. Bundan başka, tahsisî olarak posta memurlarının grev yapmasını yasak eden 1912 tarihli Lloyd - La Follette Act'in bu hükmü kıyas suretiyle bütün memurlara tatbik edilmiştir. (2) Ayrıca Amerika'da hemen bütün memur sendikaları statülerinde greve baş vurmıyacaklarını da açıkça ifade etmektedirler. Bütün bu garantilere rağmen, 1946 yılında Federal tahsisat kanunlarına ilâve edilen hükümlerle memurların grev yapması yasak edilmiştir. Bunun sebebi, bazı memurların, statüsünde memurlar için grev hakkı derpiş eden «United Public Workers of America» adlı ve o zamanlar yeni kurulmuş bir sendika ile ilişkileri olmadığını bildiren bir belgeyi imzalamaktan içtinap etmeleriydi. Bu yasak ertesi yıl Taft-Hartley Act çerçevesi içine alınarak kanuniyet kesbetti. Bazı federe devletlerde ve mahallî idarelerde de buna benzer kanunlar kabul edildi. Mevcut yasaklara rağmen, -Avrupa memleketlerinde olduğu gibi- memurları ötedenberi bu bakımdan son derece mutedil davranan Birleşik Amerika'da da memurların zaman zaman greve müracaat ettikleri görülmüştür. David Ziskind adlı yazar, 1835 - 1940 yılları arasında muhtelif Amerikan âmme idarelerinde 1.116 grev hâdisesi tesbit etmiştir. Glenn Stahl, hiçbir ciddî ihtiyaç yokken İkinci Dünya Harbinden sonra Amerika'da grevlerin kanunla men'i yolunda bir cereyanın ortaya çıkmasını, harplerden sonra kendini gösteren reaksiyoner tutumla izah etmekte ve böyle bir tutumun ne mantığa, ne de sağlam bir siyasî düşünüşe dayanmadığını ifade etmektedir. Bu konu üzerinde yazı yazan White ve Spero gibi diğer bazı otoriteler de aynı fikirdedirler. (3).

(1) The American Assembly, **The Federal Government Service: Its Character, Prestige, and Problems** (Graduate School of Business, Columbia University, 1954), s. 140 - 142.

(2) Roger Grégoire, adı geçen eser, s. 324 - 325.

(3) O. Glenn Stahl, **Public Personnel Administration** (New York: Harper, 1956), s. 306 - 312.

İsviçre'deki durum bu bakımdan Birleşik Amerika'dakine oldukça benzemektedir. Memurların teşkilâtlanma hakkı esas itibariyle kabul edilmekle beraber, grev yapmaları ve gayri meşru ve devlet için tehlikeli metotlara başvurmaları yasak edilmektedir. Federal Memurin Kanunu, memurların grev yapmasını açıkça menetmektedir. (1)

Fransa'da devlet personelinin teşkil ettiği ilk birlik, 1855 yılında Şose ve Köprüler İdaresine mensup postabaşılar arasında kurulmuş, öğretmenler arasındaki ilk birlik 1868 yılında vücade getirilmiştir. 1896 yılında Marsilya'da postacıların kurdukları sendikanın vilâyetçe tesciline Ticaret Bakanlığı mâni olmuş, bununla beraber bir müddet memur ve işçi sendikalarına göz yumulmuş ve nihayet 1899 yılında bunların resmen tanınması yoluna gidilmiştir. 1904-1906 yılları arasında birçok öğretmen ve posta memurları sendikaları vücut bulmuştur. Bütün bu gelişmelere rağmen hukukî plânda memur sendikaları gayrimeşru olmakta devam etmiştir. 1901 tarihli bir kanunun kabulü üzerine Danıştay ve Yargıtay memur birliklerinin meşruiyetini kabul etmekle beraber İkinci Dünya Harbine takaddüm eden yıllarda dahi sendikalar tarafından açılan dâvaları kabul etmemişlerdir. (2)

Fransa'da İkinci Dünya Harbinden sonraki durum oldukça farklıdır. 1946 tarihli Memurin Kanununun 6 ncı maddesine göre «.... bütün memurlara sendika kurma hakkı tanınmıştır. İş Kanunu.... hükümlerine tabi bulunacak olan memur sendikaları her türlü kaza mercii önünde dâva ehliyetini haizdirler. Bu sendikalar bilhassa idarî kaza mercileri önünde, memur statüsüne aykırı düşen tanzimî tasarruflar ve memurların müşterek menfaatlerini haleldar eden ferdî kararlar aleyhine dâva açabilirler. Bütün memur sendikaları, kuruluşlarını takip eden iki ay içinde statülerini ve idarecilerinin isimlerini ihtiva eden bir listeyi, halihazır ve müstakbel üyelerinin bağlı bulunduğu makama tevdiye mecburdurlar...» *Fransa*'da memurların teşkilâtlanmasına müsaade edilmekle kalınmamış, aynı zamanda bu teşekküllerin idarede faal bir rol oynamalarına da imkân verilmiştir.

1946 tarihli Dördüncü Cumhuriyet anayasası dîbace kısmında sendikalaşma ve grev hakkını herkes için açıkça kabul ettiği halde, 1946 tarihli Memurin Kanunu grev hakkından bir tek kelime ile olsun bahsetmemektedir. Danıştay'ın o zamana kadarki içtihatları ise memur grevlerini mutlak surette menetmekteydi. 1947 ve 1948 tarihlerinde çıkarılan iki kanun, polislerin grev yapmasını kesin olarak menetmekte ve bu hükmü işten çıkarma cezası ile müeyyidelenmekteydi. Bununla beraber di-

(1) Roger Grégoire, adı geçen eser, s. 60.

(2) Aynı eser, s. 53 - 54, 57 - 58.

ğer memurların durumu kesin olarak belli değildi. Anayasada yer alan «grev hakkı, onu tanzim eden kanunlar çerçevesi içinde kullanılır» hükmü, grev hakkının henüz özel bir kanunla düzenlenmiş bulunmaması dolayısıyla kararsız bir durum yaratmaktaydı. Grev yapan memurlar hakkında bakanlar disiplin tedbiri almak yetkisine sahip bulunmakla beraber, disiplin bahsinde memur teşekkülleri kanunen idare ile sıkı bir işbirliği münasebeti halinde buldukları için, bakanlar bu hususta karar verirken ister istemez tereddüt etmekte idiler. (1) Beşinci Cumhuriyetin 1958 tarihli yeni anayasası ise bu hususta sarîh bir hüküm ihtiva etmemekte, sadece dîbacesinde «Fransız halkı, 1789 demecinde belirtilen ve 1946 anayasasının dîbacesiyle de teyit edilip tamamlanan insan haklarına ve millî hâkimiyet prensiplerine bağlılığını resmen ve önemle ilân eder» demek suretiyle 1946 anayasasına atıfta bulunmaktadır. Yeni anayasanın grev hakkına açık olarak temas etmeyip sadece eski anayasaya atıfta bulunması bu konuda daha muhafazakâr bir tutuma işaret sayılmakla beraber, tatbikatın ve konu ile ilgili münakaşaların yukarıda izah edilen umumî mecrada devam edeceği tahmin edilebilir.

Bugün İngiltere'de memurların kendi aralarında teşkilâtlanmalarına mâni herhangi bir hüküm mevcut değildir. Esasen memur teşekküllerine karşı ötedenberi geniş bir müsamaha gösterilmiş, 1898 yılında ilk defa olarak kurulan posta memurları birliği resmî makamlar tarafından tanınmış ve kendilerine işçi sendikalarının faydalandıkları bütün avantajlar sağlanmıştı. (2) Bugün İngiltere'de devlet hizmetine giren kimselere verilen ve çalışma şartlarını tasvir eden bir el kitabında yer alan aşağıdaki satırlar, konumuz bakımından ilgi çekicidir :

«Meslekî bir teşekküle dâhil olmak hakkına sahip bulunduğunuz gibi bunu yapmaya ayrıca teşvik de edilmektesiniz. Haklı iddialarını savunabilen ve işle ilgili her türlü meselede görüşünü belirtebilen bir meslekî teşekküle ait olmak sizin bakımınızdan iyi bir şey olduğu gibi, kendilerini temsil eden teşekküllere kuvvetli bağlarla merbut memurlara sahip bulunmak idare için de şayanı arzu bir şeydir. Memurların çalışma şartları ile ilgili bütün arzularını imkân nisbetinde yerine getirmeye çalışmakta isabet olduğu şüphesizdir. Zira durumundan memnun bir personelin çalışması, menfaatlerinin idare tarafından ihlâl edildiği kanaatinde olan bir personel topluluğuna nazaran daha verimli olacaktır... Siz de bir birliğe giriniz ve onun daha faal olmasını ve sizi daha iyi temsil etmesini sağlamaya çalışınız.» (3)

(1) Roger Grégoire, adı geçen eser, s. 320 - 330.

(2) Aynı eser, s. 61.

(3) G. A. Campbell, *The Civil Service in Britain* (Penguin Books Ltd. Hammondswoth, Middlesex, 1955), s. 315 - 316.

İngiltere'de 1926 yılında vuku bulan genel grevleri takiben çıkarılan 1927 tarihli «Trade Disputes and Trade - Unions Act», devlete karşı girişilecek grevleri cezaî müeyyideler tehdidi altında kanunsuz ilân ediyordu. İşçi Partisi, bilhassa memurları hedef tutan bu kanunun yumuşatılması için müteaddit teşebbüslerde bulundu ve iktidara geldikten sonra da - 22 Mayıs 1946 tarihinde - tamamen lâğvetti. O tarihtenberi İngiltere'de memurlar grev hakkına sahiptirler. Yalnız su, havagazı ve elektrik işletmelerinde çalışanlarla polis ve denizcilerin grev yapması cezaî müeyyide tehdidi altında memnudur. Fakat Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan bir talimat, «memurların grev yapması kanunen menedilmiş bulunmamakla beraber grevin bir disiplin suçu sayılması gerektiğini» ifade etmektedir. Hemen işaret etmek gerekir ki bugün İngiltere'de greve yol açabilecek bütün ihtilâflar, işçi ve idare temsilcilerinden kurulan Whitley Meclisleri çerçevesi içinde halledilmekte, orada halledilemeyenler bir hakem mahkemesi önüne götürülerek bir hal tarzına bağlanmaktadır. (1)

Alman memurun kanununa göre memurlar «sendikalar ve meslekî dernekler kurmak hakkına sahiptirler». Bu hak, bütün vatandaşlara teşkilâtlanma hakkı tanıyan anayasa hükmünden doğmaktadır. Aynı kanuna göre, sendikalarla işbirliği yapan memurlar hakkında herhangi bir disiplin tedbiri de alınmaz. Mamafih memurlar, ceza kanunu ile menedilmiş gayeler güden, anayasa düzenine aykırı veya milletlerarası anlaşma ve sulhü bozma gayesine hizmet eden derneklere üye olamazlar. Bundan başka memurlar, üyelerinin menfaatlerini korumak için grev silâhını kullanan sendikalara da giremezler. Bir memur sendikası bir işçi sendikasından grev yapmak hususunda emir alamaz. Anayasa memurlarının grev yapmasını ne men, ne de tecviz etmektedir. Bununla beraber grev, ne Alman memur telâkkisi ile, ne de memurun hizmete girerken yaptığı sadakat yemini ile kabilitelef sayılmamaktadır. (2)

Türkiye'deki duruma gelince : 8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu'nun muaddel birinci maddesi şümulüne giren işçiler, yani «bir iş akdi dolayısıyla başka bir şahsın işyerinde bedenen veya bedenen ve fikren çalışan kimseler», 20 Şubat 1947 tarih ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri hakkındaki Kanun'un birinci maddesine göre aralarında sendikalar kurabilirler. Bu hüküm tabiatıyla devlete hizmet eden işçileri de içine almaktadır. İş Kanunu'nun muaddel ikinci maddesi «genel, katma ve özel bütçelerle belediye bütçelerinden kadro karşılığı aylık veya ücret alan memur ve hizmetliler» in bu kanun

(1) Roger Grégoire, adı geçen eser, s. 325 - 326.

(2) Rolf Wagenbaur, adı geçen makale, s. 536.

şümulüne dâhil olmadığını açıkça ifade etmektedir. Demek oluyor ki memleketimizde devlet memur ve hizmetlileri sendika kurmak hakkından mahrumdurlar.

Bundan başka, 28 Haziran 1938 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunumuzun 12 nci maddesine göre, «devlet, hususî idareler ve belediyelerle devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş ve ücret alanlar, buldukları işin sıfat ve mahiyetiyle cemiyet kuramazlar». Bu durum karşısında, 1948 yılında kurulan ve merkezi Ankara'da bulunan «Türkiye Öğretmen Dernekleri Birliği» kanuna aykırı olarak teessüs etmiştir. Bu Birlik, tüzüğünün birinci maddesinde öğretmenlerin «meslekî gayelerle» çeşitli adlar altında kurmuş oldukları dernekleri içine almakta olduğunu açıkça ifade etmektedir. Tüzüğün ikinci maddesinde ise, birliğin gayelerinden birinin «bütün öğretmenleri ilgilendiren meslekî meseleleri mesleğin ve meslekdaşların yararına en uygun şekilde halle çalışmak» olduğu ayrıca belirtilmektedir. Memleketimizde âmme hizmetlerinde çalışan kimseleri de içinde toplayan meslekî derneklere misal olarak ayrıca Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türk Tabipler Birliği, Ormancılar Cemiyeti ve Jeologlar Cemiyeti gösterilebilir. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Kanununa göre Birliğin gayesi «mesleğin inkişafı, meslek mensuplarının hak ve salâhiyetleri bakımından lüzumlu gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak» tır. Türk Tabipler Birliği de «âzalarının maddî ve mânevî hak ve menfaatlerini korumak ve bunları halkın ve devletin menfaati ile en iyi bir şekilde denkleştirmeye çalışmak» üzere kurulmuş bir teşekküldür. Üyelerinin büyük çoğunluğu devlet sektöründe çalışan Ormancılar Cemiyeti ile Jeologlar Cemiyeti ise üyelerinin ücret, terfi, emeklilik v. s. gibi haklarını da savunmaktadırlar. Dar mânadaki diğer devlet memurları arasında kurulan birliklerin en yaygın örnekleri «yardımlaşma dernekleri» dir. Küçük bir aidat karşılığı girilen bu derneklerin başlıca faaliyetleri, ihtiyaç halinde bulunan üyelerine ödünç para vermek ve yiyecek ve giyecek maddelerini toptan satın alarak üyelerine tevzi etmekten ibarettir. Bu derneklere iştirak nisbeti oldukça yüksektir.

İş Kanunumuzun 72 nci maddesi grevi genel olarak yasak etmektedir. Grev yapanlar özel müesseselerde çalışıyorlarsa 10 - 100 lira para cezasına çarptırılırlar. Grev, âmme hizmeti gören bir müessesede olursa buna 1 - 6 ay hafif hapis cezası da ilâve edilir. Grev, devlet, vilâyet ve belediye idare ve kararları üzerinde bir tesir ve tazyik icra etmek maksadına mâtuf bulunuyorsa failleri iki ay ilâ iki sene müddetle hapsedilir ve bir aydan bir seneye kadar devlet müesseseleriyle âmme hizmetlerinde çalışmaktan menolunur (Madde 127). Grev sırasında cebir ve şiddet kullanılması cezayı ağırlaştırıcı bir sebeptir (Madde 128). Şayet grev bir sen-

dika tarafından tahrik edilmişse, 5018 sayılı kanunun yedinci maddesine göre, sendika da mahkeme kararıyla üç aydan bir seneye kadar veya daimî olarak kapatılır. Memurin Kanununun 65 inci maddesine göre de memurlar grev yapamazlar. Grev yapanlar hakkında mevcut cezaî hükümler tatbik edildikten başka, müşevvikleri memuriyetten çıkarılır ve greve katılanların sınıfları bir derece tenzil edilir. Ceza Kanunu da memur grevleri hakkında hükümler ihtiva etmektedir. Bu kanunun 236 ncı maddesine göre «devlet memurlarından üç veya daha ziyade kimse, evvelce aralarında vâki olan karar ve ittifaka binaen usul ve nizam hilâfına memuriyetlerini terkederlerse herbiri otuz liradan yüz elli liraya kadar ağır cezayı nakdiye ve muvakkaten memuriyetten mahrumiyete mahkûm olurlar. Bu hareketlerinden devletçe bir zarar hâsıl olmuş ise, zararın derecesine göre bunlardan herbiri üç aydan beş seneye kadar hapsolünür.» Aynı kanunun 201 inci maddesine göre greve sebebiyet veren veya devamına âmil olanlar altı aydan beş seneye kadar hapis cezasına çarptırılırlar.

Görülüyor ki memleketimizde memurların teşkilâtlanma hakları da sıkı kayıtlamalara tâbi tutulmuştur. Otoriter bir zihniyetten ve şüpheli bir tavırdan kaynak alan bu kayıtlamaların zamanımız için lüzumundan fazla sert oldukları söylenebilir. Devlet hizmetlerinde grevin yasak edilmesi lüzumu aşikâr olmakla beraber, teşkilâtlanmalarına mâni hükümlerin yersiz bulunduğu şüphesizdir. Teşkilâtlanmanın lüzumunu, İngiltere'de bu husustaki resmî tutumu ifade eden ve yukarıda dercettiğimiz cümleler açık bir şekilde izah etmektedir. Batı memleketlerinde memurların personel idaresi ile ilgili çeşitli meselelerde söz sahibi olmalarının lüzumu takdir edilmiş ve memur teşekküllerinin bu meselelerin haline iştirakleri açıkça da kabul edilmiştir.

Memleketimizde memur topluluğunun maddî sıkıntısı arttıkça teşkilâtlanma şuuru da yavaş yavaş kuvvetlenmektedir. Bu temayülün öğretmenler arasında diğer memur gruplarına nazaran nisbeten daha kuvvetli olduğunu gösteren emareler vardır. Son zamanlarda devlet memurları arasında yapılan bir inceleme de bugün genel olarak memurlar arasında teşkilâtlanmadan fayda bekleyenler sayısının artmakta olduğunu göstermesi bakımından ilgi çekicidir. Muhtelif bakanlıklarla iktisadî devlet teşekküllerinin yüksek, orta, aşağı ve teknik kademelerine mensup altmış kişilik bir örnek içinde teşkilâtlanmaya karşı olan fikirler aşağıdaki dağılışı göstermiştir :

1. Kuvvetle taraftar olanlar	19
2. Fikre karşı sempati besleyenler	22

3. Taraflar olmıyanlar 13
 4. Konu ile ilgilenmiyen (mühendisler) 6 (1)

Bahis konusu incelemeyi yapan araştırmacı, oy dağılımını kademelere göre ele almakta ve bu ihtiyacın bütün kademelerde aşağı yukarı aynı şiddette hissedilmekte olduğu sonucuna varmaktadır. Araştırma, memleketimizde ötedenberi teşkilâatlanmaya karşı ilgi duymayan memur kütlesi içinde farklı bir anlayışın hâkim olmaya başladığını göstermesi bakımından enteresandır. (2)

Diğer Hak ve Hürriyetler :

Memurların ticaretle işigali de birçok memleketlerde tamamen veya kısmen sınırlandırılmaktadır. Meselâ 1946 tarihli Fransız memurin kanununun 9 uncu maddesi memurları kazanç getiren hususî bir işle meşgul olmaktan menetmektedir. Eşleri bu mahiyette işlerle meşgul bulunan memurlar dahi durumu derhal idareye bildirmeye mecburdurlar. İdare işin mahiyetine göre gereken tedbiri almak yetkisine sahiptir. Türkiye'de de memurlar ticaret ve zanaatla uğraşamaz, sadece kendilerine ait emlak ve araziye bizzat veya bilvasıta işletebilirler. Şirketlerde, ticaret ve sanayi müesseselerinde vazife alamaz, ancak kooperatiflerde idare meclisi üyeliği ve hesap müfettişliği yapabilirler (Memurin Kanunu, Madde 8). Memurların borsa spekülasyonu ile de işigal etmeleri yasaktır ve bu hükmü ihlâl eden memurlar sınıf tenzili cezasına çarptırılırlar (Memurin Kanunu, Madde 32). Ceza Kanunumuzun 238 inci maddesine göre «hâkimlerle memurlardan her kim, memuriyetinin dairesi dâhilinde ahalinin zarurî havayicinden olan hububat, erzak ve sair malzemeleri alıp satarak ticaret ederse yüz liradan aşağı olmamak üzere ağır cezayı nakdî ve müebbeden memuriyetten mahrumiyet cezasıyla cezalandırılır». Ticaret Kanununun 12 nci maddesi gazeteciliği ticarî muamelelerden saydığına göre, memurlar gazete ve dergilerde de vazife alamazlar. 5680 sayılı Basın Kanununun 7 nci maddesi de memurların gazete ve dergi sahibi veya mes'ul müdür olmalarına mânidir. Bundan başka memurlar, Memurin Kanununun 47 nci maddesine göre, icrasiyle görevli oldukları resmî arttırmalara ve genel olarak eksiltmelere katılamazlar. 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanununun dördüncü maddesine göre (a) bu kanun hükümlerine göre teşekkül edecek komisyonlar âzası, (b) bu

(1) Bu grubu, ücret durumu tatmin edici olan, kendisini dar mânada devlet memuru kategorisine dâhil saymıyan ve esasen kendi meslekî teşekküllerine dâhil bulunan mühendisler teşkil etmektedir.

(2) Sevda Erem, «Devlet Memurlarının Morali», Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma, Cilt III, (Ankara : Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü, 1958), (Teksir), s. 24 - 25.

komisyonların çalışmalarına esas teşkil edecek ilk veya son işleri veya evrakı hazırlayan, tamamlayan ve ihale neticelerini tatbik ve takip edecek memurlar, (c) arttırma ve eksiltmenin yapıldığı yerin en büyük mülkî ve askerî memuru, (d) bunların yakın akrabası ve iş ortakları gerek doğrudan doğruya, gerek bir vasıta ile arttırma ve eksiltmelere giremezler. Aynı kanunun 4 ve 1 inci maddelerine göre, umumî, mülhak ve hususî bütçe ile idare edilen dairelere mensup memurlarla, bu dairelere bağlı mütedavil sermayeli teşekküllerin ve sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan müesseselerin memurları, yalnız arttırma işlerine girebilirler ve ancak kendi arazileri ile hayvanlarından çıkan mahsulleri ve hayvanlarını devlete ve doğrudan doğruya alâkadar olmadıkları müesseselere satabilirler. 3762 sayılı kanunun birinci maddesi bu yasağı hizmetten ayrılmış olan bazı memurlara da teşmil etmiştir : «Umumî veya mülhak bütçe ile idare olunan daireler, belediyeler veya hususî idarelerle, sermayesinin en az yarısı devlete ait müesseselerde maaş veya ücretle vazife almış olanlardan ayrılmış veya ayrılacak olan yüksek mühendis, yüksek mimar, mühendis, mimar ve fen memurları, ayrıldıkları vekâlet şubelerinde veya idare ve müesseselerde alâkalı oldukları veya kontrolleri altında bulundurdukları bilûmum taahhüt işlerini, ayrıldıkları tarihten itibaren iki sene müddetle doğrudan doğruya veya bilvasıta herhangi bir nam ile olursa olsun alamıyacakları gibi, bunları almış olanların yanında hiçbir suretle çalışamazlar ve bunlardan bu işleri alamazlar. Yaş haddine varmış olmalarından dolayı mecburî tekaüde sevkedilenler veya tebeyyün eden bir malûliyet sebebiyle vazifeden ayrılanlar bundan müstesnadır.»

İngiltere'de ise memurlar, çalışma saatleri dışında, resmî vazifeleriyle doğrudan doğruya veya dolayısıyla bir ilişiği olmamak şartıyla ticaret yapabilir veya başka bir yerde çalışabilirler. Ticaretle uğraşan bir memurun iflâs haline düşmesi ağır bir disiplin suçu sayılır. Kaldı ki, İngiltere'de iflâs haline herhangi bir kimse, bu arada ticaretle iştigal etmiyen bir memur da düşebilir. Sadece memurlar, mensup oldukları daire ile mukavelevî münasebeti bulunan bir teşebbüste malî menfaat sahibi olamazlar. Devlet, memurla veya onun ortak bulunduğu bir şirketle hiçbir alım - satım mukavelesi akdedemez. Memurlar, mensup oldukları dairelerle iş yapan müesseselerde, iş saatleri dışında dahi vazife alamazlar. (1)

Memleketimizde asaleten iki memuriyet bir zat uhdesinde birleşemez. Öğretmenlik bundan müstesnadır. Memurin Kanununun 47 nci maddesinde yer alan bu hüküm, 3656 sayılı kanunun 18 inci ve 1108 sa-

(1) Mukbil Özyörük, adı geçen eser, s. 171 - 174.

yılı Maaş Kanununun 10 uncu maddesiyle de teyit edilmektedir. Memur-
rin Kanununun aynı maddesine göre memurlar, kanunları ve tüzükleri
mucibince tabii (ex officio) âzasından bulunmadıkları meclis, heyet ve
komisyonlara seçimle âza olamazlar. Memurin Kanununa ek 1610 sayılı
kanunun birinci maddesine göre, «memurlar, hususî varidatları karşılık
olmak üzere edecekleri istikrazlar ile bankalardan kredi olarak alacakları
mebaliğ müstesna olmak üzere, bir senelik maaşlarının yarısından fazla
borca giremeyecekleri gibi iş sahiplerinden istikrazda dahi bulunamazlar.
Aksi hareketleri sabit olanlar hakkında vaziyetin ağırlığına göre inzıbat
komisyonlarınca takdir olunacak inzıbatî cezalardan herhangi biri tat-
bik olunur.» Memurin Kanununun 29 uncu maddesine göre, «kendi sun
ve taksiri ve müsamahası neticesi olarak bilâ-ıztırar deyninden dolayı
kesbi kat'iyet etmiş bir ilâm mucibince mahkûm olmak tevbih cezasını
dâvet eder.»

Memurin Kanununun muaddel 4 üncü maddesine göre, yabancılar-
la evli olanlar memurluğa alınmaz, memurken evlenenler ise istifa etmiş
sayılırlar. Bu hüküm tatbikatta münakaşalara yol açmaktadır. Gerçekten,
1928 tarih ve 1312 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 13 üncü madde-
sine göre Türklerle evlenen yabancı kadınlar otomatik olarak Türk va-
tandaşı olduklarına göre yukarıdaki hükmün değeri ciddî olarak münaka-
şa edilebilir. Bundan başka bahis konusu hüküm, Türkiye tarafından
da imzalanmış bulunan 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyanname-
si'ne de aykırıdır. Bu Beyanname 16 ncı maddesinde şu hükmü ihtiva
etmektedir. «Evlilik çağına varan her erkek ve kadın, ırk, vatandaşlık ve-
ya din bakımlarından hiçbir takyidata tabi olmaksızın evlenmek ve aile
kurmak hakkını haizdir». 1926 tarih ve 408 sayılı Ordu, Bahriye ve Jan-
darma Zabitan ve Memurini Hakkında Kanun'un muaddel 5 inci madde-
si de, yabancı kadınlarla evlenen subay ve askerî memurların emekli-
lik hakkından mahrumiyet şartıyla müstafi addedileceği ve daha önce
evlenmiş bulunanların rızalarına bakılmıyarak emekliye sevkolunacakla-
rı yolunda hüküm ihtiva etmektedir. 1928 tarih ve 635 sayılı Hariciye Ve-
kâleti Memurin Kanununun 13 üncü maddesine göre dışişleri memurları
Türk vatandaşı kadınlarla dahi evlenmeden önce bakanlığın muvafa-
katini almaya mecburdurlar. Bu mecburiyete aykırı hareket edenler isti-
fa etmiş sayılır ve bir daha dışişleri hizmetinde kullanılmazlar.

Memleketimizde memurların tahsil müesseselerine devamı da me-
nedilmiştir. 1941 tarih ve 4007 sayılı kanuna göre, 3656 ve 3659 sayılı ka-
nunlara tabi daire ve müesseselerden maaş ve ücret alanlar, fiilen vazife
gördükleri müddetçe, herhangi bir tahsil müessesesine aslî talebe olarak
devam edemezler. Bu madde hükmü, 1942 tarih ve 4214 sayılı kanunla
3661 sayılı kanuna tabi devlet personeline, yani subay ve askerî memur-

lara da teşmil edilmiştir. Memurların öğretim müesseselerine devam suretiyle memuriyet vazifelerini ihmal etmelerini önlemek maksadiyle çıkarılan bu kanunun değeri de münakaşa edilebilir. Ankara'daki Akşam Yüksek İktisat ve Ticaret Okulu'na devam edenlerin büyük kısmı devlet memurlarından müteşekkildir. Tamamen çalışma saatleri dışında faaliyette bulunan bu gibi müesseselere devamı menetmek şöyle dursun, bilâkis teşvik etmek lâzımdır. Yukarıdaki hüküm memurların üniversitelerin doktora programlarına katılmalarına da mânidir. Bununla beraber tatbikatta bu gibi kimselere umumiyetle göz yumulmaktadır.

Kanunlarımız memurların seyahat hürriyetlerine de bazı kayıtlamalar koymuştur. Memurin Kanununun 33 üncü maddesine göre memurlar memuriyet çevrelerini izinsiz olarak terkedemezler. Harp, ihtilâl ve isyan gibi olağanüstü hallerde emir ve zaruret olmadan memurluk vazifesini terketmek ihracı gerektirir. 1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanununun 17 - D maddesine göre, kendi hesabına yabancı memleketlere gitmek isteyen devlet memurlarına, il özel idareleriyle belediye memurlarına ve bunlara bağlı müesseseler hizmetindeki memur ve hizmetlilere pasaport verilebilmesi için mensup oldukları daire veya müesseseden verilmiş müsaade vesikası göstermeleri lâzımdır. Meselâ izin müddetini dışarıda geçirmek isteyen bir memura lüzumsuz külfetler yükliyen bu hüküm de mâkul bir gerekçeye dayanmamaktadır.

Buraya kadar çeşitli vesilelerle de işaret ettiğimiz gibi, memleketimizde memurların hak ve hürriyetlerine konan bazı kayıtlamalar aşırı derecede serttir. Bugün modası geçmiş bazı düşüncelere dayanan bu kayıtlamaların zamanla tedricen ortadan kalkacağı şüphesizdir.