

DEVLET PERSONELİ (MEMUR) SENDİKALARININ HUKUKİ ESASLARI ve SINIRLARI

Doç. Dr. Metin KUTAL
İ. Ü. İktisat Fakültesi

8 Haziran 1965 tarihinde kabul edilen bir kanun¹ memleketimizde ilk defa olarak memurlara sendikalaşma hakkını tanımıştır. Şu halde işçiler bakımından bu hakkın tanındığı 1947 senesinden onsekiz sene gibi oldukça uzun bir zaman sonra bizde de memurların serbestçe teşkilâtlanmalarına imkân verilmiştir.

Memur sendikacılığındaki bu nisbî gecikme, memleketimize has bir olay değildir. Demokratik sendikacılığın hâkim olduğu hemen bütün ülkelerde memur sendikacılığı işçi sendikacılığına nazaran geç başlamış, kuvvet derecesi itibariyle de nisbeten güçsüz kalmıştır.

Memleketimizde yürürlüğe giren mevzuatı incelemeden önce genel olarak memur sendikacılığının geç başlamasına ve bir kitle hareketi niteliği kazanamamasına yol açan sebepleri ve bu alanda ileri sürülen itirazları kısaca gözden geçirmeyi faydalı bulmaktayız.

I — MEMUR SENDİKACILIĞININ GEÇ BAŞLAMASININ SEBEPLERİ

Memurların sendikalar içinde teşkilâtlanmaları çeşitli itirazlarla karşılaşmıştır. Bugün bunlardan birçoğunun artık kıymeti kalmamış olmakla beraber, memur sendikacılığının gecikmesinde az çok rol oynadıkları da şüphesizdir. Bunlardan birkaçına aşağıda temas edeceğiz :

1) 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, R. G. 17 Haziran 1965, Sayı : 12025.

1 — Memur sendikacılığına karşı yöneltilen itirazlar

A — Memurla Devlet arasında hizmet akdi münasebeti yoktur.

Gerçekten memurla Devlet arasındaki münasebet âmme hukukuna göre düzenlenmekte ve işçilerle işveren arasındaki hizmet akdi burada bahis konusu olmamaktadır. Ancak, sendikacılığın sadece hizmet akdiyle bağlı olanlara mahsus bulunduğu iddiası modern gelişmelerle bağdaşmamaktadır. İşveren durumunda kim bulunursa bulunsun, akdin şekli ne olursa olsun iktisadî ve sosyal bakımdan korunmaya muhtaç herkesin sendikalaşması esas kabul edilmektedir. Nitekim, bazı ülkelerde serbest meslek erbabının dahi sendikaları mevcuttur. Bilindiği gibi işçi sendikalarıyla ilgili 274 sayılı kanunumuzda da sendika üyeliği sadece hizmet akdi çerçevesinde ele alınmamış, bazı kayıt ve şartlarla nakliye mukavelesi ve âdi şirket mukavelesiyle bağlı olanların da sendikalaşabileceği kabul edilmiştir.

Meseleye bu yönden bakılınca, memurların da tıpkı işçiler gibi müdafaa zorunda buldukları bir çok iktisadî ve sosyal hak ve menfaatlerinin bulunduğu kolayca anlaşılmaktadır.

B — Amme hizmeti gören memurlara grev hakkı tanınmadığı gibi sendikalaşma hakkı da tanınmaz.

Sendikalaşma hakkı grev hakkıyla yakından ilgili olmakla beraber, aynı şey demek değildir. Grev hakkı bazı ülkelerde sendikalaşma hakkına tekaddüm ettiği halde (Fransa), diğer bazı ülkelere sendikalaşma hakkı grev hakkından daha önce tanınmıştır (Türkiye). Amme hizmetinin devamlılık vasfı sebebiyle greve müsait olmadığı görüşü ise artık pek taraftar bulamamaktadır. Zira, âmme hizmeti ekonomik faaliyetlerin bir çoğuna yayılmış ve işçi niteliğini haiz birçok kimse bu çeşit hizmetlerde istihdam edilmeğe başlanmıştır².

C — Siyasî Mülâhazalar

Memurlara sendikalaşma hakkını tanımak işçilerle temaslarını kolaylaştırmaktadır. Böylece devlet otoritesini temsil eden memurlarla işçiler arasında bir dayanışma meydana gelecek, bu ise âmme otoritesi bakımından tehlikeler yaratabilecektir.

2) Tuna - Kutal, Grev Hakkı - başlıca meseleleri ve memleketimiz bakımından tanzimi, İstanbul, 1962, sh. 112-113.

Geçen asrın burjuva devleti için bu mahzur tabiatıyla büyük bir önem taşıyordu. Ancak günümüzün sosyal hukuk devletinde işçi - memur tesianüdünün âmme otoritesi bakımından büyük bir tehlike teşkil ettiği iddia edilemez.

D — Memurların iktisadî ve sosyal durumlarının Devlet tarafından garanti altına alınmış olması.

Gerçekten birçok ülkede Devlet, memurlarına diğer işçi ve müstahdeme nazaran daha yüksek bir hayat seviyesi ve istikbal için daha müsait garantiler sağlamıştır. Böylece memurların maaşları, terfileri, sağlık ve tekaütlük durumları gibi çeşitli yönlerden özel şekilde himaye edildikleri görülmektedir. İktisadî ve sosyal bakımdan daha müsait birtakım imkânlarla kavuşan memurların işçiler kadar sendikalaşma zarureti hissetmeyecekleri ileri sürülmüştür.

Diğer taraftan Devletin, memur statüsündeki personeline sağladığı bu üstün menfaatlere mukabil, bunlardan sadakat beklediği, dolayısıyla memurların mücadele organı olarak sendikalar kurmalarının sadakat mükellefiyeti ile bağdaşamayacağı iddia edilmiştir.

Devletin ekseri ülkelerde memurlarına daha üstün bir hayat seviyesi sağladığı bir gerçektir. Bu yüzden memur sendikacılığının işçi sendikacılığı kadar gelişmediği iddiası kanaatimizce doğrudur. Nitekim, Fransa'da memur sendikaları arasında kalabalık bir grup teşkil eden ve malî durumları itibariyle birçok problemle karşı karşıya bulunan ilk okul öğretmenleri ile P.T.T. personelinin daha yüksek derecede sendikalaştığı göze çarpmaktadır. Buna mukabil hayat seviyeleri yüksek üst kademe memurları arasında sendikacılık bir kitle hareketi halini alamamaktadır.

Yukarıda izah edilen itirazlar ve sebepler memur sendikacılığının hemen her tarafta nisbeten geç kalmasına yol açmıştır. Ancak, bu itirazların birçoğu günümüzde değerini kaybettiğinden, memurların da korunmaya lâyık birçok iktisadî ve sosyal hakkı bulunduğu kabul edilmiştir. Böylece memur sendikacılığını yasaklayan hükümler kaldırılmakta, mahkeme içtihatları da doktrindeki gelişmelere paralel olarak, memurların sendikalaşmasını daha geniş bir anlayışla düzenlemeğe çalışmaktadır³.

3) Nitekim, Fransa'da 19 Ekim 1946 tarihli kanun memurlara sendikalaşma hakkını açıkça tanımıştır. Böylece o tarihe kadar mahkeme içtihatlarında ve doktrinde memur sendikacılığı konusundaki münakaşalar sona ermiştir.

II — MEMLEKETİMİZDE MEMURLARIN KOALİSYON HAKLARI

Türkiye’de koalisyon hakları genellikle siyasî rejimin demokratik bünyesine paralel şekilde gelişmiş veya daralmıştır. II. Meşrutiyeti müteakip ilk Cemiyetler Kanunu (1909) tam tatbik alanına kavuşturulamamış, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki liberal Anayasa ve Medenî Kanun hükümleri de tatbikatta geniş bir koalisyon hakkına yol açamamıştır. 1938 senesinde kabul edilen Cemiyetler Kanunu, o senelerin iç ve dış siyasî hâdiselerinin tesiriyle memleketimizde koalisyon hakkını geniş ölçüde sınırlamıştır. Nitekim, bir yandan derneklerin kurulması idarî makamların iznine tâbi tutulurken, diğer yandan da sınıf esasına müstenit cemiyet kurma yasağı konulmuş, böylece işçi ve işveren sendikalarının kurulması yasaklanmıştır. Bu yasaklama devri 1946 ya kadar devam etmiştir. Demokratik siyasî rejim memleketimizde kendini hissettirmeye başlayınca birçok sosyal müesseselerde bünye değişikliği bir zaruret halinde ortaya çıkmıştır. Bu arada sendika kurma yasağı da kaldırılmıştır. Daha sonra bu konuyu özel şekilde düzenlemek üzere 5018 sayılı Sendikalar Kanunu kabul edilmiş (1947) ve işçilerin büyük bir kısmı sendikalaşma hakkına kavuşmuşlardır.

İşçiler bakımından meydana gelen bu gelişmeler memurlara teşmil olunamamıştır. 1947 Sendikalar Kanununda memurlara sendikalaşma hakkı tanınmadığı gibi, Cemiyetler Kanununda memurların ifa ettikleri işin sıfat ve mahiyetiyle ilgili dernek kuramayacaklarına dair yasaklayıcı hüküm de (Mad. 12) aynen muhafaza olunmuştur⁴. Bu durum 1964 senesine kadar devam etmiştir. 2 Temmuz 1964 tarihinde Cemiyetler Kanununda yapılan bir tadille memurların “buldukları işin sıfatı ve mahiyeti ile cemiyet” kuramayacaklarına dair yasak kaldırılmış, böylece memurlara dernek kurma hakkı sağlanmıştır.

Ancak memurların dernek kurma hakkına kavuşmaları sendika kurmalarına kâfi gelmemiştir. Tıpkı 1946 da Cemiyetler Kanunundaki yasak kaldırıldıktan sonra işçilerin sendikalaşmasını tanzim eden özel bir kanuna nasıl ihtiyaç hasıl olmuşsa, 1964 te de memurların sendikalaşması problemi ortaya çıkmıştır.

Şüphe yok ki, memleketimizde memur sendikacılığının ortaya çıkışı da, son yılların diğer sosyal gelişmeleri gibi, 1961 Anayasasıyla yakın-

4) Cemiyetler Kanununun 12. maddesi şu hükmü koymuş bulunuyordu : “Devlet, hususi idareler ve belediyelerle Devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş veya ücret alanlar buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramazlar”.

dan ilgilidir. Filliakika memleketimizde sosyal hukuk devleti görüşünü getiren 1961 Anayasası sendikalaşma hakkında açıkça bahsetmiş ve bu hakkı sadece işçilere değil, fakat bütün çalışanlara tanımıştır⁵. Ayrıca aynı maddede “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin” (yâni memurların) sendikalaşma haklarının bir kanunla düzenleneceği saraha-ten emredilmiştir.

Anayasanın bu âmir hükmü karşısında memurlara sendikalaşma hak- kım tanımak ve bu hususu etraflıca tanzim etmek amacıyla hazırlanan tasarı 8/Ekim/1965 tarihinde yasama organlarınca kabul edilmiş, böyle- ce memleketimizde ilk defa memurlara sendikalaşma imkânı verilmiştir.

Bu kanun 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” başlığı- nı taşımakta, Anayasamızda öngörülen ve sendikalaşma haklarıyla ilgili olan hükümleri memurlar bakımından düzenlenmiş bulunmaktadır.

III — 624 SAYILI KANUNUN BAŞLICA HÜKÜMLERİ VE TENKİDİ

624 Sayılı Kanun, Türk Sendikacılığına yeni bir kavram getirmiştir : Memur Sendikacılığı. Bu konferansımızda adı geçen kanunun önemli maddelerine kısaca değinmeye ve neticede bir değer hükmüne varmaya çalışacağız.

1 — Memur sendikası kavramı, üyeliği, kuruluş şartları ve teşkilât bünyesi.

İşçi ve işveren sendikaları ile ilgili 274 sayılı kanun gibi Devlet Per- soneli Sendikaları Kanunu da önce memur sendikalarını tarif etmiş ve bu sendikalara üye olabilecek şahıslardan bahsetmiş, daha sonra da ku- ruluşları ile ilgili hükümler koymuştur.

A — Devlet Personeli Sendikası (Memur Sendikası) Kavramı

624 Sayılı kanun memur sendikalarını “işçi niteliğinde olanlar dışın- daki kamu hizmeti personelinin ortak, meslekî, kültürel, sosyal ve iktisadî

5) 1961 Anayasasının 56. maddesi : “Çalışanlar ve işverenler, önce- den izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara ser- bestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği ta- şımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzen- lenir.”

hak ve menfaatlerini korumak, özellikle, meslekî gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları” meslekî teşekküller olarak tarif etmektedir (Mad. 1). Bu tarifte kabul edilen unsurlar bakımından memur sendikalarının işçi sendikalarına benzer tarafları olduğu gibi, ayrılan tarafları da vardır. Sendikaların müşterek menfaate sahip kimseler tarafından kurulabileceği esası burada da kabul edilmiştir. Ancak memur sendikalarının üyelerinin ortak iktisadî, sosyal, kültürel hak ve menfaatlerini koruması kabul edilmekle beraber, bunları gerçekleştirebilmek için sendikanın bir mücadele organı olduğu hususu benimsenmemiştir. Nitekim kanunun bu konudaki tutumu, memur sendikalarının “özellikle meslekî gelişmeyi ve (üyelerin) aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacım” taşıyabileceği ibaresinden açıkça anlaşılmaktadır. Esasen biraz sonra temas edileceği üzere toplu sözleşme ve grev hakkından yoksun bir sendikacılığın daha çok üyeler arasında bir yardımlaşma fonksiyonuna sahip olabileceği açıktır. Nitekim memurların bu kanuna göre kurabilecekleri mesleki teşekküllere “sendika” ismi konabileceği gibi, “meslek birliği” de denilebileceği 624 sayılı kanunda belirtilmiş (Mad. 1/II), böylece daha başlangıçta bu teşekküllerin mahiyetleri itibarıyla işçi sendikalarından farklı olacakları kabul edilmiştir⁶.

B — Devlet Personeli Sendikası Üyeliği

624 Sayılı Kanun memur sendikalarına üye olabilecek kimseleri tayin etmiş, bazı görevlerde bulunanlar hakkında sendikalaşma yasağı koymuş ve nihayet üyelik sıfatının hangi hallerde ortadan kalkacağını düzenlemiştir.

a — Üyelik sıfatına sahip olan şahıslar

Adı geçen kanun genel bir kaide koymak suretiyle memur sendikalarına “işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin” üye olabileceklerini belirtmiştir (Mad. 1). Böylece Anayasamızın 46. maddesindeki hüküm bir kere daha teyid olunmuştur. Ancak “işçi niteliği dışında kalanlar” deyimiminin kâfi bir açıklık sağlamadığı şüphesizdir. Zira Türk mevzuatında çeşitli işçi tariflerine rastlanmaktadır. Bununla bera-

6) Nitekim, hükümet tasarısı “Devlet Personeli Meslek Teşekkülleri Kanunu” başlığını taşımakta ve gerekçe kısmında da şu görüşlere yer verilmiş idi: “... bu esaslar gereğince devlet personelinin meslekî hak ve menfaatlerini korumak gayesiyle kuracakları teşekküllerin, üyelerinin her an bir kamu hizmeti görmekte bulunmaları itibarıyla işçi sendikalarından farklı mahiyette ve kendine has özel şartlar altında olacakları tabiidir.”

ber burada bahis konusu edilen işçi niteliği, kanaatimizce işçi sendikası üyehği bakımından yapılan tarife göre tayin edilmek gerekir. Yani başka bir ifade ile 274 sayılı sendikalar kanununun 2. maddesinde belirtilen işçi kavramını esas almak lâzımdır. Öte yandan kamu hizmeti kavramı işçi-memur ayırımı için kâfi gelmemektedir. Kamu hizmeti görmekte beraber işçi niteliğini taşıyanlar 274 sayılı Sendikalar Kanununa göre teşkilâtlanabileceklerdir. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendikalaşma hakları ise 624 sayılı kanunla düzenlenmiştir.

DPS Kanununa göre sendikalaşma hakkına sahip şahısları üç grupta toplamak mümkündür:

aa — Genel idare esaslarına göre devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin aslı ve sürekli görevlerinde çalışan memurlar.

Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin istihdam ettikleri bütün personelin memur statüsünde bulunmadığı şüphesizdir. Nitekim bu ayırma imkân vermek üzere 624 sayılı Kanun, memurları asli ve sürekli görevlerde, genel idare esaslarına göre çalışanlar şeklinde tarif etmiştir. Esasen bu tabirler Anayasamızın memurlarla ilgili 117. maddesinde aynen yer almış bulunmaktadır.

Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler nelerdir? Anayasamızda yer alan bu ibareler bilahare 624 sayılı Kanun ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tarafından aynen alınmakla beraber, doktrinde tartışmalı bir konu olmaktan kurtulamamıştır⁷.

Bununla beraber yabancı doktrinden ve Devlet Memurları Kanununun gerekçesinden faydalanmak suretiyle diyebiliriz ki bir kimsenin devlet memuru sayılabilmesi için bütçe kanunlarına bağlı olarak maaş alması, resmî bir kadroya tayin suretiyle sürekli bir göreve getirilmiş bulunması ve hiyerarşik bir idarî rejime tabi olması gerekmektedir⁸.

7) Türk - İş, Devlet Memurları Kanunu ve İşçinin Durumu, Türk İş Yayınları No: 44, Teksir, sh. 42.

Özellikle bütçenin D cetvelindeki hizmetlilerin işçi niteliği taşıyıp taşımadıkları son yıllarda gerek mahkeme içtihatlarında ve gerekse doktrinde tartışılmıştır. Bu hususta büyük önem taşıyan ve bu gibi kişilerin işçi niteliğine sahip olmadıklarına dair Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 25/10/1967 tarihli kararı için bak. Lebib Yalkın, İş ve Sigorta mevzuatı, cilt AA/13, Sıra No: 267.

8) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesine ait gerekçe de aynı unsurlara yer verilmiştir.

DPS Kanunu bu niteliklere sahip kimselerin istihdam edildikleri teşekkül ve daireleri oldukça geniş şekilde belirtmiştir (Mad. 1). Bu maddeye göre genel ve katma bütçeli dairelerden başka, il özel idarelerinde, belediyelerde, köy idarelerinde veya bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadî teşebbüslerinde ve özel kanunlarla kurulan banka ve teşekküllerde çalışan ve yukarıdaki nitelikleri haiz kimseler memur sendikası kurmaya, bu sendikalara üye olmaya yetkilidirler.

bb — Hizmet akdiyle çalışan bir kısım yüksek kademe görevlileri

Yukarıda belirtildiği gibi memur statüsüne tabi olan şahıslar hizmet akdiyle devlete bağlanmış kimseler değildirler. Zira hizmet akdi, prensip itibariyle, işçi sendikalarına üye olmak hakkını doğurmaktadır. Bu genel kaidenin bazı istisnaları 274 sayılı kanunun 4. maddesinde gösterilmiştir. Filhakika hizmet akdiyle bağlı olsalar dahi aynı kanunun 22. maddesinde belirtilen idare, teşekkül, müessese ve bankalarda çalışan müfettişlerin, kontrolörlerin, ümüni müdür yardımcılarının veya büna eşit üst kamedeki görevlerde çalışanların işçi veya işveren sendikalarına üye olmaları yasaklanmıştır. Bu şahısların buldukları görevler sebebiyle işçi veya işveren sendikalarına üye olmalarını 274 sayılı Kanun sakıncalı bulmuştur. Böylece işçi veya işveren sendikalarına üye olamayan ve hizmet akdi ile bahis konusu idare ve teşekküllere bağlı olan müfettişlerin, kontrolörlerin veya umum müdür yardımcılarınının 624 sayılı Kanuna göre sendika kurabilmeleri veya bu sendikalara üye olabilmeleri kabul edilmiştir (Mad. 8).

cc — Emekliler

Memur sıfatıyla bir süre hizmet gördükten sonra emekliye ayrılmış bulunanlar, daha önce memur sendikalarına kayıtlı olmasalar dahi, sendika kurabilirler veya bu tip sendikalara üye olabilirler. DPS Kanununda bu kimselerin sadece sendika kurabileceklerine işaret edilmiş olmakla beraber, bu yetkinin sendika üyeliğini de gerektirdiği kanısındayız. Ancak emekliye ayrılmış kimselerin eski memuriyetleriyle ilgili sendikalara mı, yoksa herhangi bir memur sendikasına mı üye olabilecekleri tartışılabilir. Bizce bu yetkiyi geniş anlamda yorumlamak gerekmektedir. Yani emekli olduktan sonra istediği memur sendikasını kurmak veya istediğine girmek hakkına sahip olması gerekir. Zira bu kimsenin artık eski meslektaşlarıyla müşterek menfaati kalmamış olabilir.

Emeklilere tanınan sendikalaşma hakkı bunların emeklilikten gayri kanunî veya akdî bir statü içinde bulunmamaları ile mümkündür. Şu

halde emekli olduktan sonra işçi sıfatını kazanarak işçi sendikalarına veya işveren sıfatını iktisap ederek işveren sendikalarına girme hakkını elde edenlerin memur sendikalarına üye olmaları imkânsızdır.

Yukarıda üç noktada kısaca açıklanan şahıslar 624 sayılı kanuna göre memur sendikalarına üye olabilirler. Üyeliğe kabul hususunda Kanunumuzda bir açıklama yoktur. Ancak üyeliğe kabul talebinin de üyelikten ayrılmada olduğu gibi, yazılı şekilde yapılması öngörülmüştür (Mad. 6/III). Üyeliğe kabul, genel hükümler niteliğinde olan Medenî Kanun ve Cemiyetler Kanununa göre çözümlenecektir.

b — Memur sendikalarına üye olamayacak şahıslar

İşçi niteliğinde olmayan kamu hizmeti personelinin (memurların) hepsi 624 sayılı kanuna göre sendikalaşma hakkına sahip değildirler. Adı geçen kanunun 7. maddesinde “yasaklamalar” başlığı altında hangi görevlerde istihdam edilen memurların sendikalaşma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir⁹.

Sendikalaşma hakkı tanınmayan memurlar bizim kanunumuzda oldukça mufassal şekilde (12 fıkra altında) belirtilmiştir. Şüphe yok ki biraz sonra sıralayacağımız bu memurlar ifa ettikleri görevler yönünden devletin iç ve dış güvenliği ile ilgili veya genel olarak yüksek kademelerde yer almış kimselerdir. Bu bakımdan DPS Kanunu, tıpkı 1947 Sendikalar Kanununun işçiler hakkında takip ettiği temkinli davranış gibi, oldukça geniş bir memur zümresini sendikalaşma hakkından mahrum bırakmıştır¹⁰.

DPS Kanununa göre aşağıdaki şahısların memur sendikası kurmaları veya bu sendikalara üye olmaları yasak edilmiştir:

aa — Yargı yetkisini kullanan memurlar. “Anayasa Mahkemesi başkanı ve üyeleri ve raportörleri, Yüksek Hakimler Kurulu başkanı ve üye-

9) 7. Madde başlığının “sendika kurma veya sendikaya üye olma yasağı” başlığını taşıması daha uygun olurdu.

10) Bizim Kanunumuzda bu konudaki yasaklamalara başka ülkelerin mevzuatında da az çok rastlanmaktadır. Bununla beraber, örneğin Fransa’da (19 Ekim 1946 tarihli Kanunun 6. maddesi) kaideten bütün memurların sendikalaşması kabul edilmiş sadece askerî şahıslarla, hâkimler ve üst kademelerde görev alan idarî memurlar bu haktan mahrum bırakılmışlardır. Bk. J. M. Verdier, *Traité de Droit du Travail*, tome V, *syndicats*, Paris 1966, p. 165.

leri ve raportörleri, hâkimler ve savcılar ile Danıştay başkan ve üyeleri, kanunsözcüleri ve yardımcılarını” (Mad. 7/1).

bb — “Sayıştay başkan ve üyeleri, savcılarını, raportörleri ve denetçileri” (Mad. 7/2).

ec — Mülkî âmirler “valiler, kaymakamlar ve bucak müdürleri” (Mad. 7/3).

dd — “Müşteşarlar, müsteşar yardımcılarını, genel müdürler ve katma bütçeli dairelerle kamu iktisadî teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin genel müdür yardımcılarını” (Mad. 7/4).

ee — Milli Savunma Bakanlığı ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği memurları (Mad. 7/5).

Bununla beraber adı geçen bakanlığa bağlı işyerlerinde askerlik mükellefiyetini yerine getirmekte olanların dışında kalan ve işçi niteliğine sahip olanlar 274 sayılı Kanuna göre işçi sendikalarına üye olabileceklerdir (Sendikalar Kanunu Mad. 2/1-4).

ff — “Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilâtı memurları” (Mad. 7/6).

Bununla beraber yukarıda açıklandığı gibi Sendikalar Kanununa göre Jandarma Genel Komutanlığına bağlı işyerlerinde hizmet akdiyle çalıştırılan personel işçi sendikası kurma yetkisine sahip bulunmaktadır.

gg — “Millî İstihbarat Teşkilâtı (Millî Emniyet Hizmeti) memurları” (Mad. 7/7).

hh — “Kanuna göre silâh taşımaya ve zor kullanmaya yetkili kamu hizmeti personeli” (Mad. 7/8).

ü — “Dışişleri Bakanlığı Memurları ve dış misyonlarda çalışan memurlar” (Mad. 7/9).

jj — “Kamu iktisadî teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin yönetim kurulu üyeleri” (Mad. 7/10). Bilindiği gibi kamu iktisadî teşebbüsleri 1964 senesinde kabul edilen bir kanunla yeni hukukî esaslara kavuşturulmuşlardır¹¹. Adı geçen kanunun 8. maddesi büyük bir yenilik

11) “İktisadî Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun” Kanun No : 440, Kabul tarihi 12/3/1964, R. G. No : 11662.

getirmiş ve “sanayi, tarım ve ulaştırma alanlarında çalışan teşekküllerden geniş ölçüde işçi çalıştıranların yönetim kurullarında bir işçi üye bulunur... İşçi üye, bu görevi devam ettiği sürece ücretsiz izinli sayılır. İşçi üyenin seçim şekli tüzükte gösterilir” (Mad. 8/V) hükmünü koymuştur¹². DPS Kanunu işçi niteliğinde olan ve idare heyetine katılacak kimseleri sendikalaşma hakkından mahrum etmek istememiştir. Nitekim DPS Kanunu “yönetim kurulundaki işçi temsilcisinin işçi sendikalarına üye olma hakkını saklı” tutmuştur.

kk — “Din ve ibadet işlerinde çalışanlar” (Mad. 7/11).

ll — “Devlet personel heyeti başkan ve üyeleri” (Mad. 7/12). 13/12/1960 tarih ve 160 sayılı “Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun”¹³ bu teşkilâtın bir başkan ve beş üyeden kurulu bir devlet personel heyeti ile bir genel sekreter ve buna bağlı lüzumu kadar teknik şube ve bürolardan tereküp edeceğini öngörmüştür. Hernekadar Devlet Personel Dairesi Genel Sekreterinin memur sendikalarına giremeyeceği 624 sayılı kanunda açıkça ifade edilmemekle beraber, genel sekreter aynı zamanda personel heyetinin tabii üyesi olduğundan, aynı yasağın genel sekretere de şâmil bulunduğuna şüphe yoktur.

Yukarıda sıralanan yasaklamalardan ekserisinin önemli görevlerde istihdam edilen memurlarla ilgili olduğu görülmektedir. Bunlardan birçoğunun sendikalaşmasında kesin bir zorunluk olmadığı gibi, yapılan hizmetin önemi de meslek mensuplarının müşterek hareketlerine uygun bulunmamaktadır. Ancak bu yasaklamalar listesinin fazla genişliği sebebiyle tenkide müsait bulunduğu kanısındayız. Örneğin görevlerinin önem derecesine bakılmaksızın Dışişleri Bakanlığı personelinin tümünü sendikalaşma hakkından mahrum etmek mübalâğalı bir endişenin mahsulüdür.

e — Devlet personeli sendikası üyelik sıfatlarının kalkması

Memur sendikalarına üye olanların bu sıfatı kaybetmeleri çeşitli sebeplerle olabilir. Sendikadan kendi isteği ile çekilmek isteyen memur, hiç bir tesire maruz bırakılmadan bu arzusunu gerçekleştirebilir (Mad. 6/II). Bu hususta kanunumuzun aradığı tek şart çekilme isteğinin yazılı şekilde yapılmasından ibarettir (Mad. 6/IV).

12) Bu tüzük 14/7/1966 tarih ve 6/6722 sayılı kararname ile yürürlüğe konulmuştur (R. G. No : 12370, 9/8/1966). Tüzüğün 13, 14 ve 15. maddelerinde yönetim kuruluna katılacak işçi üyenin seçim yolları gösterilmiştir.

13) R. G. 17 Aralık 1960, Sayı : 10683.

Üyelik sıfatını sona erdiren ikinci önemli sebep, sendikanın üye hakkında ihraç kararı alması, yani üyeyi iradesi dışında teşekkülden zorla uzaklaştırmasıdır. Sendikalar Kanunumuzda, hatırlanacağı üzere, bu konuda özel hükümler yer alınıp bulunmaktadır (274 Sayılı Kanun Mad. 8). 624 Sayılı Kanunda ise bu hususta özel bir hükme rastlanmamaktadır. Bununla beraber adı geçen kanunda üyelikten çıkarma usul ve şartlarının, bunlara itiraz yolları ile müeyyidelerin kesinleşme şekillerinin teşekkülün tüzüğünde belirtileceği öngörülmüştür. Tüzükteki hükümlerin kâfi gelmemesi halinde genel hükümlere, yani Türk Medenî Kanunu ile Cemiyetler Kanununa başvurulması mümkündür (Mad. 23).

Yukarıdaki iki sebep sendika üyeliği sıfatının kalkması için bazı hukukî muameleleri gerektirmektedir. Nitekim birincisinde istifa etmek, ikincisinde ise üyeyi ihraç etmek lâzım gelmektedir. DPS Kanunu ise, üyelik sıfatının kendiliğinden, hiçbir hukukî muameleye ihtiyaç kalmadan, kalkmasından bahsetmektedir. Filhakika bahsi geçen kanunun 9. maddesi memurların çalıştıkları kurul ve görevlerden çekilmek veya çıkarılmak suretiyle ayrılmaları halinde üyelik sıfatlarının kendiliğinden düşeceğini kabul etmiştir.

Bir disiplin kararı ile memurun görevden çıkartılmasının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 7. bölümündeki hükümlere uyulmak suretiyle yapılması gerekmektedir. Bu kararın hangi merci tarafından alınabileceği, buna karşı itiraz hakkı gibi hususlar da aynı kanunda etraflı şekilde düzenlenmiştir (Mad. 126/III, 135/III).

Keza adli yargı mercilerince kesin hükme bağlanmış ve tecil edilmiş bir suç işleyen memurun bu hareketi medenî hakları kullanmayı önleyici veya kamu hizmetlerinden çıkarılmayı gerektirecek nitelik taşıyorsa, memuriyetle ilgisi kesilen kimsenin üyelik sıfatı da kendiliğinden sona erer. Hangi suçların âmme hizmetinden veya medeni hakları kullanmaktan mahrumiyeti gerektirdiği Türk Ceza Kanununda gösterilmiştir¹⁴. Bunlardan herhangi birisinden dolayı mahkûm olan ve cezası kesinleşen memur, görevinden ayrılmak zorunda kaldığından sendika üyeliği sıfatı da kendiliğinden sona erer.

14) Türk Ceza Kanununun birçok maddelerinde muvakkaten veya müebbeden âmme hizmetlerinden mahrumiyetten bahsedildiği gibi, genel olarak beş seneden fazla ağır hapse mahkûmiyetin bu cezayı gerektirdiği kabul edilmiştir (TCK mad. 31). Bu hususta fazla bilgi için bk. S. Dönmezer - S. Erman, Nazarı ve Tatbiki Ceza Hukuku, Umumî Kısım, Cilt II/1, İstanbul, 1959, sh. 662-669.

DPS Kanunu belirli bir süre memuriyet yaptıktan sonra işten ayrılan kimselerin üyelik hakkına sahip olup olamayacakları hakkında bir hüküm ihtiva etmemektedir. Halbuki 274 sayılı kanun, bilindiği gibi, 3 yıl işçi sıfatıyla çalışanların sendika kurma veya üye olma hakkını tanımış bulunmaktadır. Memurlar hakkında böyle bir hüküm mevcut değildir. Sadece emekliye ayrılma halinde, yukarıda da işaret olunduğu gibi, sendikalı olma sıfatı devam etmektedir. Şu halde emeklilikten önce, her ne sebepten olursa olsun, memuriyetten çıkan veya çıkartılan her şahıs yeniden memur sıfatını iktisap etmeden sendikaya üye olamaz.

Memuriyetten ayrılma sebebiyle sendika üyeliği sıfatını kaybetmiş olanların sendika tarafından kurulan kooperatif ve yardımlaşma sendikalarındaki haklarının, yaptıkları ödemeler nispetinde saklı kalacağı öngörülmüştür. Bu hakların hangi şartlar ve süreler içinde istenebileceği sendika tüzüğünde belirtilecektir. Memur sendikasının üyeleri adına yapacağı toplu sigorta sözleşmelerinde de aynı hüküm uygulanacaktır (Mad. 10).

C — Devlet Personeli Sendikalarının Kuruluşu

Devlet personeli sendikalarının kuruluşu 624 sayılı kanunda özel bazı hükümlere bağlanmıştır. Bu bakımdan memur sendikalarının kuruluşu işçi ve işveren sendikalarından birçok noktada ayrılmakta, hattâ genel hükümler niteliğindeki Meden Kanun ve Cemiyetler Kanunundan da oldukça değişik hükümlere bağlı bulunmaktadır.

Bu özellikleri aşağıdaki noktalarda toplamak mümkündür :

a — Kurucu üyelerin nitelikleri bakımından

Memur sendikalarını kuran şahısların işçi niteliği dışında kalan âme hizmeti görevlileri olacağı şühesizdir. Bununla beraber DPS Kanunu kurucu üyelere özel bir şart daha aramış ve bunların “en az beş yıl kamu hizmeti görmüş olmalarını” şart koşturmuştur. Aksine hareket edenlerin ağır para cezasına çarptırılacakları da aynı kanunda belirtilmiştir (Geçici madde).

b — Sendika tüzüğünün muhtevası bakımından

274 Sayılı Sendikalar Kanununun aksine DPS Kanunu sendika tüzüğünde hangi hususların belirtileceğini göstermiştir (Mad. 12). Bunlardan büyük bir kısmı Cemiyetler Kanununun ikinci maddesinde her derneğin tüzüğünde bulunması gereken hususların aynıdır. Ancak 624 sayılı kanun bunlarla yetinmeyerek,

- “— üyelerin hak ve yükümlerinin,
 — yükümlerine uymayan üyeler ve görevliler hakkında uygulanacak müeyyideler ve bunlara itiraz yolları ile kesinleşme şartlarının,
 — teşekkülü temsil yetkisinin kimler tarafından kullanılabilceğinin,
 — mevzuata ve amaçlarına aykırı olmayacak diğer gerekli ve faydalı hususların” sendika tüzüğüne geçirilmesini zarurî görmüştür.

e — Kuruluş formaliteleri bakımından

Anayasamız tarafından teminat altına alınmış bulunan sendikalaşma ve dernek kurma hakları memur sendikalarının kuruluşunda da esas kabul edilmiştir. Şu halde işçi ve işveren sendikalarında olduğu gibi memur sendikalarının kuruluşunda da idarî organların iznine ihtiyaç yoktur. Bununla beraber diğer dernek ve sendikalarda olduğu gibi durumdan idarî makamları haberdar etmek zorunluğu memur sendikaları hakkında da geçerlidir.

İdarî makamları haberdar etme bakımından 624 sayılı kanun özel bazı hükümler koymuş, bir kısım formaliteyi ise bu çeşit sendikalar hakkında lüzumsuz bulmuştur. Filhakika Cemiyetler Kanununa göre ikiden fazla şahıs (memur niteliğine sahip ve en az beş yıl kamu hizmeti görmüş) sendikanın tüzüğünü hazırladıktan sonra ilk işgününde “merkez olarak seçtikleri yerin en büyük idare üstüne” tüzüklerinden iki örneği bir yazı ile tevdi etmek zorundadırlar.

Diğer taraftan idarî makama yazılan yazının ve buna ilişkin olan tüzüğün 2 suretinin Devlet Personel Dairesi Başkanlığına makbuz karşılığında elden verilmesi veya iadeli taahhütlü olarak posta ile gönderilmesi lâzımdır.

Devlet Personel Dairesine yapılan bu bildirim ile memur sendikaları tüzel kişilik kazanmış olurlar (Mad. 11).

624 sayılı kanun, diğer sendika ve derneklerle olduğu gibi, tüzel kişiliğin kazanılmasından sonra ilgilileri ve üçüncü şahısları haberdar etmek üzere ilân formalitesinden bahsetmemiştir. Hatırlanacağı gibi işçi ve işveren teşekkülleri hakkında bu işlemler basitleştirilmiş ve gazete ilânının sadece sendikanın adına ve merkezine inhisar ettirilebileceği kabul edilmiştir. Memur sendikaları hakkında kanunda bir sarahat olmadığından genel hükümlere başvurmak zorunluğu bulunduğu kanısındayız. Yani, kurulan memur sendikası tüzüğünü Devlet Personel Dairesi Başkanlığına verdiği tarihten itibaren 15 gün içinde adını, merkezini, çalıştığı yeri

ve tüzüğünü idare kurulu üyelerinin öz ve soyadlarını, memuriyet derece-lerini ve ikametgâhlarını herhangi bir gazete ile yayınlamaya mecbur-
dur (Cemiyetler Kanunu Mad. 5).

D — Devlet Personeli Sendikalarının Teşkilât Bünyesi

Memur niteliğine sahip kimselerin ifa ettikleri hizmetin mahiyeti memur sendikalarının ayrı bir teşkilât bünyesine sahip olmasını zorunlu kılmıştır. Gerçekten işçiler gibi işyeri ve işkolu esaslarına göre memur-
ları teşkilâtlandırmanın imkânsız bulunduğu aşikârdır. Bu sebeple 624 sayılı kanunumuz her bir kurumun mensuplarını, yaptıkları iş ne olursa olsun bir sendika içinde teşkilâtlanmalarına imkân verdiği gibi; değişik kurumlarda çalışmakla beraber, aynı nitelikteki meslek veya uzmanlık kollarına mensup olanların da sendikalar kurmalarına müsaade etmiştir.

Diğer taraftan ilk kademedeki kurulan memur sendikalarının bir araya gelmek suretiyle üst kademe teşekkülleri kurmalarına da imkân verilmiş-
tir (Mad. 4).

a — İlk kademe teşekkülleri

624 sayılı kanun ilk kademedeki çeşitli şekiller altında memur sendi-
kalarının kurulabileceğini kabul etmiştir. Belirli bir kurumun genel bü-
tünlüğünü kavramak üzere sendika kurulabileceği gibi, bu kurumun sade-
cece bir kısmını ilgilendiren teşekküller de kurulabilir. Ayrıca sendikanın sadece merkez veya taşra teşkilâtını veya her ikisini de içine alabilecek şekilde teşkili mümkündür (Mad. 3).

Diğer taraftan biraz önce belirtildiği gibi değişik kurumlarda ça-
lışmakla beraber aynı meslek veya uzmanlık koluna mensup memurların da sendikalaşması mümkün kılınmıştır. Örneğin, P.T.T. personeli sendi-
kası, memur statüsüne sahip bütün personeli kapsayabileceği gibi, P.T.T. de çalışan veznedarlarla bilfarz Maliye Bakanlığında çalışan vez-
nedarlar biraraya gelmek suretiyle yeni bir sendika da kurabilirler.

b — Üst kademe teşekkülleri

İşçi ve işveren sendikalarında olduğu gibi devlet personeli sendika-
larında da ilk kademe teşekküllerinin biraraya gelmek suretiyle üst kade-
melerde teşkilât kurmaları hakkı tanınmıştır (Mad. 4). Ancak, bu teşek-
küller kuruluş tarzları bakımından oldukça değişik bir nitelik taşımakta-
dırlar.

DPS Kanunu üst kademe teşekküllerini federasyon ve konfederasyona inhisar ettirmiştir.

aa — Federasyonlar

İlk kademe teşekküllerinden her bir kurumun kendi çalışma alanında veya değişik kurumların aynı nitelikteki meslek veya uzmanlık kolu ve memurlukları için kurulmuş olan en az iki sendikanın üye sıfatıyla biraraya gelmesi suretiyle kurulurlar (Mad. 4/I).

bb — Konfederasyonlar

Federasyonların üzerinde en yüksek teşekküller olarak kurulurlar. Kanunumuza göre konfederasyonun kuruluşunda en az iki federasyonun üye sıfatıyla biraraya gelmesi gerekmektedir. Diğer taraftan ilk kademe de kurulmuş olmakla beraber “kendi alanında tek teşekkül olarak bulunan sendikalardan” ikisinin veya bunlardan biri ile bir federasyonun üye sıfatıyla biraraya gelmelerinin de konfederasyona vücut verebileceği kabul edilmiştir (Mad. 4/II). DPS Kanununda “kendi alanında tek teşekkül olarak bulunan sendika” ibaresi oldukça müphem görünmektedir. Kanaatimizce konfederasyon kurmaya yetkili olarak kabul edilen bu sendikanın sadece kendi alanında tek teşekkül olması kâfi gelmemekte, kuruluşu itibarıyla Türkiye çapında faaliyet göstermek üzere teşkil edilmiş bulunması gerekmektedir.

İlk kademe teşekküllerinin meydana getirdikleri federasyon ve konfederasyonların da hükmi şahsiyete sahip oldukları ve 624 sayılı kanunun sendikalara tanıdığı bütün haklardan faydalanabilecekleri açıkça belirtilmiştir (Mad. 4). Esasen bahis konusu kanun, ister ilk kademe, ister üst kademe (federasyon ve konfederasyon) kurulmuş olsun, bütün memur sendikalarını tek bir isim altında toplamış ve bunlara “devlet personeli teşekkülleri” denileceğini ifade etmiştir.

2 — DPS Kanununda Sendika Hürriyeti

Bilindiği gibi sendika hürriyeti kavramı tek bir hürriyeti değil, fakat çok sayıda hürriyetleri içine almakta ve bu bakımdan bir hürriyetler menzumesi manzarası arz etmektedir¹⁵. Acaba 624 sayılı kanun memleketimizde ne dereceye kadar memurlara sendika hürriyetini tanımış bulunmaktadır?

155) M. Kutal, Sendika Hürriyeti, Sosyal Siyaset Konferansları, Cilt XIII, İstanbul 1962, sh. 99-116.

A — Mesleğin Mensupları Bakımından

Sendika hürriyeti meslek mensuplarına kendi hür iradeleriyle (serbestçe) sendikaya girmek veya girmemek ve sendikadan serbestçe ayrılabilmek hakkını tanımayı gerektirmektedir. Böylece fert bir yandan işverene, bir yandan da meslekî teşekkülün tahakkümüne karşı korunmuş olmaktadır.

624 sayılı kanunumuz bu konuda gerekli hassasiyeti göstermiş ve memurların sendikalara üye olmalarını veya üyelikten çekilmelerini “kendi serbest iradelerine” bağlamıştır (Mad. 6/I). “Hiçbir gerçek veya tüzel kişi (memurlara) bu konuda herhangi bir etki veya baskıda bulunamaz” (Mad. 6/II).

B — Sendikaların Serbestçe Kuruluşu Bakımından

Sendikaların serbestçe kurulabilmesi ile ilgili sendika hürriyeti bilindiği gibi bir yandan meslekî teşekküllerin çok sayıda teşkil edilebilmesini (pluralisme syndical), bir yandan da idarî makamların sendikanın kurulmasına müdahalede bulunamamalarını gerektirmektedir. Bu yönleriyle sendika hürriyetinin DPS Kanununda memurlara sağlandığı söylenebilir. Filhakika, bahis konusu kanunun 3. maddesinde her kurumda tek bir sendikanın kurulacağından bahsedilmemekte, aksine gerekli formaliteleri yerine getirmek şartıyla aynı kurum içinde çeşitli sendikaların kurulabilmesine imkân verilmektedir. Esasen tatbikat da bu yönde gelişmektedir.

Diğer taraftan sendikanın kuruluşu idarî organların iznine tâbi tutulmamış, sadece idarî makamların ve bu arada Devlet Personel Dairesi Başkanlığının haberdar edilmesi öngörülmüştür.

C — Sendikaların Serbestçe Teşkilâtlanabilmeleri Bakımından

Sendikaların kendi aralarında serbestçe biraraya gelmek suretiyle üst teşekküller kurabilmeleri ve milletlerarası teşekküllere serbestçe katılabilmeleri ile ilgili sendika hürriyeti DPS Kanununda oldukça sınırlanmıştır.

Gerçi ilk kademe teşekküllerinin üye sıfatıyla biraraya gelmek suretiyle federasyonlar ve konfederasyonlar kurmalarına kanunumuz izin vermiş, hatta bu gibi üst teşekküllerin aynı kanunî imkânlardan faydalanacağı kabul etmiştir. Buna karşılık kanunumuz milletlerarası teşekküllere katılma konusunda aynı serbestiyi tanımamıştır. Filhakika 14.

maddenin (k) fıkrası memur sendikalarının “Bakanlar Kurulundan bir kararname ile izin almadıkça milletlerarası teşekküllere katılamıyacaklarını” açıkça ifade etmiştir. Keza, Bakanlar Kurulundan müsaade almadan “dış kaynaklardan hiçbir suretle yardım kabul edemeyecekleri” de adı geçen kanunda açıkça belirtilmiştir (Mad. 14/j).

Bu yasaklamaların 1947 tarihli Sendikalar Kanunu hatırlattığına şüphe yoktur. İdarî organların geçmişte sendikalara bu imkânı tanımamakta ne kadar ısrarla hareket ettikleri düşünülürse, DPS Kanununun bu hükmünün sendika hürriyetini ne derece yakından tehdit ettiği kolayca anlaşılabilir.

Milletlerarası teşekküllere katılma konusundaki bu sınırlama yanında, memur sendikalarının diğer tüzel kişilerle birleşemeyecekleri veya onlarla üye sıfatıyla biraraya gelebilecekleri de kanunumuzda kabul edilmiştir. Böylece asıl gaye olan memur sendikaları ile işçi sendikalarının birleşmeleri önlenmiş olmaktadır (Mad. 5). İleride görüleceği gibi 274 sayılı Sendikalar Kanununun öngördüğü sendika ile 624 sayılı kanunun kabul ettiği sendika arasında faaliyet alanları ve vasıtaları itibarıyla geniş farklar mevcuttur.

D — Sendikaların Âmme Organları Karşısındaki İstiklâli Bakımdan

Sendikaların kuruluşlarında olduğu gibi işleyişleri sırasında da âmme organlarının her türlü denetiminden uzak kalmaları sendika hürriyetinin vazgeçilmez bir prensibidir. Bu konuda gerçi 624 sayılı kanun idarî makamların memur sendikalarını teftiş ve murakabe edeceklerine dair bir hüküm koymamıştır. Ancak kötü niyet sahibi bir idarî organın memur sendikalarının durumu hakkında bilgi edinmesi ve bunları sendikalar aleyhine kullanması kanunumuz tarafından önlenmemiştir¹⁶. Bilâkis 21. madde devlet personeli teşekküllerini, vakı istek üzerine üye sayılarını ve malî durumlarını mahallin en büyük idare üstüne bildirmekle görevli saymıştır.

Görülüyor ki DPS Kanunu, sendika hürriyeti prensibini kabul etmekle beraber bu konuda çeşitli sınırlamalar koymaktan geri kalmamıştır. Özellikle memur sendikalarının milletlerarası teşekküllerle temasa geçmesi, onlardan yardım kabul etmesi ve idarî makamlara bilgi verme mec-

16) Sendika hürriyeti yönünden tehlikeli olan bu durum maalesef 274 sayılı kanuna tâbi olan işçi ve işveren sendikaları hakkında da geçerlidir (274 Sayılı K. Mad. 29).

huriyeti bakımlarından sendika hürriyetinin memleketimizde sınırlanmış olduğu söylenebilir.

3 — Devlet Personeli Sendikalarının Faaliyet Alanı

Memur sendikalarının faaliyet alanı Türk mevzuatında açıkça belirtilmiştir. Bu amaçla DPS Kanunu bir yandan memur sendikalarının hangi faaliyetlerde bulunabileceklerini göstermiş (Mad. 13), öle yandan da hangi çeşit faaliyetlerin yasaklandığını etraflı şekilde düzenlemiştir (Mad. 14).

A — Devlet Personeli Sendikalarına Tanınan Faaliyetler

Hatırlanacağı gibi sendikalar genel hükümlere göre bütün derneklere sağlanan haklardan aynen faydalanmakta, buna mukabil Cemiyetler Kanununa tâbi dernekler sendikaların sahip oldukları hakların hepsine malik bulunmamaktadırlar. Memur sendikaları bakımından da aynı prensip geçerlidir. Nitekim kanunumuzun 13. maddesinde “devlet personeli teşekkülleri, tüzel kişi olarak genel hükümlere göre sahip oldukları yetki-lerden başka, aşağıda belirtilen faaliyetlerde bulunabilirler” denilmekte ve memur sendikalarına tanınan özel yetkiler sıralanmaktadır.

DPS Kanununun memur sendikalarına tanıdığı hakları iki grupta toplamak mümkündür. Birincisinde üyelerin meslekî menfaatlerinin korunması, ikincisinde ise üyelerin iktisadî, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının tatmini hedef tutulmaktadır.

a — Üyelerin meslekî faaliyetleri ile ilgili faaliyetler

aa — Üyelerinin meslekî menfaatlerini korumak

DPS Kanununun bu hususla ilgili maddesi (Mad. 13/a) oldukça müphem bir ifade taşımaktadır. Şüphe yok ki diğer sendikalar gibi memur sendikalarının da aslı görevi üyelerinin meslekî menfaatlerini korumaktır. Hal böyle iken kanunumuz “kamu hizmetini ilgilendiren meseleleri” ve “üyelerin personel hukukundan doğan maddî ve manevî hak ve yükümlerini” üyelerin yararına en uygun şekilde çözümlenmeye çalışmak ve savunmakla yetinmemiş, memur sendikalarının bu faaliyetlerinde mesleğin gelişmesi ve mesleğin yararına hareket etme zorunluğunu koymuştur¹⁷.

17) İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyeleri Sendikası, 624 Sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu İle İlgili Düşünceler, İktisat - Maliye Dergisi, Cilt 15, Sayı 6, Eylül 1968, sh. 253-259.

bb — Personel hukukunu ilgilendiren mevzuat ve konular üzerinde incelemeler yapmak ve ilgili kurumlara tekliflerde bulunmak (Mad. 13/b).

İnceleme yapma fonksiyonu yanında ilgili kurumlara tekliflerde bulunma yetkisi de memur sendikalarına tanınmıştır. Bu teklifler doğrudan doğruya ilgili mercilere arz edilebileceği gibi, resmî kurullara katılmak suretiyle de yapılabilir. Nitekim Devlet Memurları Kanununun¹⁸ 226-229. maddelerinde bahis konusu edilen görüşme ve danışma kurullarında, kamu personeli yüksek kurulunda ve devlet memurları yüksek kurulunda memur sendikaları temsilcilerinin yer alacakları açıkça kabul edilmiş bulunmaktadır¹⁹.

cc — Kurumların, çalışma yerlerinin ve hizmetlerin verimliliği konularında görüşlerini bildirmek ve işbirliğinde bulunmak (Mad. 13/c).

dd — Daire ve büroların hizmete elverişliliği ve sağlık şartlarına ilişkin konularda tekliflerde bulunmak (Mad. 13/d).

b — Üyelerin iktisadî, sosyal ve kültürel menfaatleriyle ilgili faaliyetler

Memur sendikaları da üyelerinin satmalma gücünü yükseltmek, sosyal ve kültürel bakımlardan üyelerine yardımcı olmak amacıyla çeşitli faaliyetlerde bulunabilirler. Kanunumuza göre bu faaliyetler şunlardır:

aa — Üyelerine hukukî yardımda bulunmak (Mad. 13/e).

Bunun için üyenin talepte bulunması ve personel hukukunu ilgilendiren bir durumun meydana gelmesi gerekmektedir.

18) R. G. 23 Temmuz 1965, Sayı : 12056.

19) Kurulların öneminden ve niteliğinden bahseden 226. maddenin gerekçesinde şöyle denilmektedir : "Kurullar, herşeyden önce, devlet memurlarının ödevleri, hakları, çalışma şartları ve yükümleri bakımından idare ile memur temsilcilerinin karşı karşıya geldikleri birer görüşme kurulu" niteliğindedir. "Burada, sendika veya mesleki kuruluş temsilcileri devlet memurlarının haklarını savunabilmek üzere idarenin karşısına çıkmaktadırlar ve devlet memurluğunun statüler mahiyetiyle uzlaşabilecek bir ölçüde, toplu çalışmanın şartları üzerinde idare ile görüşmektedirler. Devlet memurlarına grev hakkı tanınmadığına göre, devlet memurlarının haklarını koruma bakımından en önemli imkânlardan birinin bu görüşme imkânı olacağı muhakkaktır." (bk. İ. Giritli - P. Bilgen. Gerekçeli ve notlu Yeni Devlet Memurları Kanunu, İstanbul 1965, sh. 140).

bb — Üyelerine adlî müzaharete bulunmak (Mad. 13/i).

Üyelerin müşterek hak ve menfaatlerinin takibinde veya hukukî yardıma muhtaç olmaları halinde üyelerini idarî veya kazaî mercilerde temsil etmek, dâva açmak ve husumete ehil olmak.

cc — Üyelerin kooperatifler kurmaları için teşebbüslerde bulunmak ve yardım etmek (Mad. 13/f).

İşçi sendikalarında olduğu gibi sendikanın doğrudan doğruya kooperatif kurabilmesinden bahsedilmemektedir. Şu halde memur sendikası sadece üyelerinin kooperatif kurabilmeleri için teşebbüste bulunmak ve yardım etmek imkânına sahiptir.

dd — Yardımlaşma sandıkları kurmak (Mad. 13/g).

Kooperatiflerin aksine memur sendikalarının doğrudan doğruya yardımlaşma sandıkları kurabilecekleri kabul edilmiştir.

ee — Üyeleri adına toplu sigorta sözleşmeleri yapmak (Mad. 13/h)

17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 86. maddesinde sigortalı durumunda olmayanlara topluluk sigortası imkânından faydalanma hakkı sağlanmıştır. Böylece bir yanda Sosyal Sigortalar Kurumu, öte yandan sigortalardan faydalanmak isteyenler olmak üzere (örneğin işverenler veya demek, birlik, sendika gibi başka bir teşekkülün aracılığıyla) toplu sigorta sözleşmeleri yapılabilecektir.

Gerçi Devlet Memurları Kanunu, memurların sosyal haklarına büyük bir önem vermiş, bu konuda özel kanunların çıkarılacağı kabul etmiş, ayrıca “bu sigortalardan tanınan hak ve sağlanan yardımlar, genel sigorta rejimleriyle kabul edilen hak ve yardımlardan az olamaz” (Devlet Memurları Kanunu Mad. 188/son fıkra) hükmünü koymuştur. Ancak aynı kanun memurların tamamlayıcı mahiyette olmak üzere sosyal sigorta kurumlarına katılmalarına da imkân vermiştir (Aynı Kanun Mad. 190). İşte memurlar adına bunların sendikaları Sosyal Sigortalar Kurumu ile toplu sigorta sözleşmeleri yapmak suretiyle üyelerine mevcut sosyal garantilere ilâveten bir takım sosyal hak ve menfaatler sağlayabileceklerdir.

ff — Eğitim faaliyetinde bulunmak (Mad. 13/j).

“Üyelerin meslekî bilgilerini ve yeterliklerini artıracak, kültürlerini genişletecek konferanslar ve kurslar tertiplemek ve benzeri faaliyetlerde bulunmak” memur sendikalarının eğitim faaliyetini teşkil etmektedir. Bu-

nunla beraber işçi sendikaları hakkında geçerli olan ve gelirlerinin en az % 5 ini eğitime ayırmalarını zorunlu kılan hüküm DPS Kanunu tarafından benimsenmemiştir.

gg — Yayın faaliyeti (Mad. 13/k).

Sendika, faaliyetlerini üyelerine ve diğer ilgililere duyurmak ve kuruluş amaçlarına varabilmek için yayın faaliyetinden faydalanabilecektir.

hh — Üyelerinin çocukları için kreşler ve yuvalar, emekli üyeleri için ihtiyarlık yurtları ve konutları kurmak ve yönetmek (Mad. 13/l).

ii — Üyelerinin ve ailelerinin boş zamanlarını değerlendirmek (Mad. 13/m).

Memur sendikaları kâr amacı gütmeksizin dinlenme yerleri, spor alanları, parklar ve kitaplıklar kurmak ve bunları yönetmek hakkına sahiptirler.

jj — Toplantı ve eğlenceler tertipleme (Mad. 13/n).

Kanunumuz bu çeşit faaliyetler sayesinde üyeler arasında iyi ilişkilerin kurulmasını ve devam ettirilmesini arzu etmiştir. Ayrıca yukarıda sayılan faaliyetler için gerekli her türlü malları (yani menkul veya gayrimenkul olarak) sendikanın edinebileceği öngörülmüştür (Mad. 13/o).

DPS Kanununun 15 fıkra altında inceden inceye düzenlemek suretiyle memur sendikalarına tanıdığı faaliyetleri yukarıda açıklamaya çalıştık. Oldukça uzun bir liste halinde karşımıza çıkan bu faaliyet alanı, bütünü itibarıyla değerlendirildiği takdirde, ilk bakışta sanıldığı kadar memur sendikalarının memleketimizde geniş haklara sahip olmadıkları sonucuna varmak mümkündür. Esasen biraz sonra açıklanacak olan yasak faaliyetleri gördükten sonra bu konuda bir değer hükmüne varmamız daha doğru olacaktır.

Ancak şimdiden şu hususu belirtmek mümkündür: Kanunumuz memur sendikacılığını bir mücadele organı olarak kabul etmemiş, sadece memurların istek ve ihtiyaçlarını ilgili makamlara, yardımcı olmak suretiyle, duyuran ve üyelerinin ekonomik ve sosyal problemlerini bu yoldan çözümlenmek amacını güden meslekî teşekküller olarak düzenlemeye çalışmıştır. Her meslekî teşekkül gibi memur sendikalarının da üyelerine bazı haklar ve menfaatlar sağlayabilmeleri ancak bunların kuvvetli teşekküller haline gelmeleri ile mümkündür. Kanunda bahsi geçen yardımlaşma sandıklarının, kreş ve yuvaların, ihtiyarlık yurtlarının, spor alanları,

kitaplık ve dinlenme yerlerinin kurulması herşeyden önce malî imkânları gerektirdiğine göre, üyelerinin isteklerini üst makamlara duyurmaktan ibaret bir sendikaya memurların ne dereceye kadar ilgi gösterecekleri, üye oldukları kabul edilse dahi hareket alanı sınırlı olan bir teşekkülle üyelik münasebetlerini fiilen ne kadar devam ettirebileceklerinin sorulmaya değer hususlar olduğu kanısındayız.

B — Devlet Personeli Sendikalarına Yasak Edilen Faaliyetler

DPS Kanunu memur sendikalarının faaliyet alanını kesinlikle tayin edebilmek için bir yandan bu teşekküllere tanınan faaliyetleri, öte yandan da yasaklanan faaliyetleri düzenlemek cihetine gitmiştir. 624 sayılı kanun yasak faaliyetler bakımından da teferruatlı hükümler koymuştur. Bunları gruplandırmak suretiyle aşağıdaki şekilde ifade edebiliriz.

İşçi sendikalarına yasaklanan siyasî faaliyetler 274 sayılı kanunda açıkça gösterilmiş ve genellikle sendikaların geniş anlamıyla siyasî faaliyet gösterebilmelerine imkân verilmiştir²⁰. Memur sendikaları bakımından durum oldukça değişiktir. Tıpkı 1947 sendikalar kanununda olduğu gibi mutlak bir siyasî faaliyet yasağı kabul edilmiş, ayrıca belli başlı siyasî faaliyetler hakkında da özel yasaklamalar konulmuştur.

aa — Genel Yasaklama (Mad. 14/a)

Memur sendikalarının siyasî faaliyetleri konusunda genel kaide DPS Kanununda şöyle ifade olunmuştur: “Devlet personeli teşekkülleri herhangi bir suretle siyasî faaliyette bulunamazlar”. Siyasî faaliyet deyiminin oldukça müphem bir muhtevaya sahip olduğu ve gerektiğinde geniş anlamda siyaset sayılabilecek birtakım faaliyetleri de içine alabileceği unutulmamalıdır. Bu durumun memur sendikaları bakımından ileride güçlükler yaratması muhtemeldir. Zira memurların meslekî durumlarıyla ilgili her talebinin, mesele dar bir görüşte ele alındığı takdirde, siyasî bir anlam taşıyacağı iddia olunabilir. Esasen hareket kabiliyeti fevkalade sınırlı olan memur sendikalarının siyasî faaliyet alanında genel yasaklamalarla karşılaşmalarının bu teşekküller için oldukça tehlikeli olacağına şüphe yoktur.

Memur sendikalarının siyasî faaliyetten men edilmesi lehinde deliller bulmak mümkündür. Gerçekten belirli bir siyasî parti ile organik bağlar tesis eden, karşılıklı yardımlaşmaya girişen memur sendikalarının ta-

20) M. Kutsal. Mevzuatımızda Sendikalara Yasak Edilen Faaliyetler İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 25, Sayı: 1-2, İstanbul 1966, sh. 123-140.

rafsız devlet otoritesi fikri ile bağdaşamayacağı aşikârdır. Ancak bu konuda öngörülecek yasaklamaların açıkça ifade edilmesi ve genel hükümlerden kaçınılması lâzımdır. Halbuki kanunumuz hem genel bir kaide koymuş, hem de özel yasakları belirtmiştir. Kanaatimizce kanunumuzdaki özel yasaklamalar esasen yeteri derecede geniş bir faaliyet alanını kapsadığından genel bir yasaklama hükmüne yer verilmesine ihtiyaç bulunmamakta idi.

bb — Maddi yardım faaliyeti (Mad. 14/b)

Memur sendikaları “siyasî partilerden veyahut onlara bağlı teşekküllerden ...herhangi bir suretle maddi yardım kabul edemez; onlara maddi yardım yapamaz” lar. İşçi ve işveren sendikaları hakkında cari olan bu hüküm tabiatıyla memur sendikaları için de geçerlidir.

cc — Teşkilât içinde yer alma yasağı (Mad. 14/b).

Memur sendikaları herhangi bir siyasî partinin teşkilâtı içinde yer alamazlar. Sendika ile parti arasında kesin ve organik bir bağ ifade eden bu çeşit faaliyete kanunumuz haklı olarak müsaade etmemiştir.

dd — Siyasî partilere üye olmalarına dahi izin verilmeyen memurların²¹ kuracakları sendikanın belirli bir siyasî partinin ismini taşıması elbette ki idarenin tarafsızlığı ile kabili telif olmayan yasak bir faaliyet teşkil etmektedir.

ee — Bir siyasî teşekkülün leh veya aleyhinde davranışta bulunmak (Mad. 14/b).

Memur sendikaları hakkında konulan bu yasak daha ziyade genel mahiyet taşımaya müsait görünmektedir. Ne gibi hareketlerin bir siyasî partinin lehinde veya aleyhinde bir davranış olacağı kesinlikle bilinemez. Bununla beraber bir siyasî partiyi destekler mahiyette yayınlar yapmak veya manevî bir destekte bulunmak memur sendikalarına yasak edilmiştir.

b — Toplu mücadele yasağı (Mad. 14/f).

Memur sendikalarına grev kararı vermek veya bu hususta teşebbüslerde bulunmak kesin şekilde yasak edilmiştir. Esasen Devlet Memurları

21) 657 sayı Devlet memurları Kanununun 7. maddesi devlet memurlarının tarafsızlığı konusunda şu hükmü koymuştur: “Devlet memurları siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti veya kişinin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yeri-

Kanununun 26 ve 27. maddeleri memurların toplu mücadele hareketlerini yasaklanmıştır. Adı geçen kanun gerekçesinde bu yasağın “kamu hizmetlerinin aksamamasını sağlamak için konduğu” ve esasen “Anayasanın 47. maddesi grev hakkını işçilere tanımakta ve çalışanlara ayrı bir kategorisini teşkil eden devlet memurları için böyle bir haktan bahsetmemektedir” demilmektedir. Hatta grev sayılmasa bile memurların birlikte işten çekilmeleri dahi yasak edilmiştir.

Sendika kurma hakkına sahip olmayan memurların genel olarak devletin önemli fonksiyonlarında görev almış bulunan kişiler olduğuna değinmiştik. Tabiatıyla bunların işçiler gibi grev yapmalarının söz konusu olamayacağı şüphesizdir. Ancak nisbeten daha az önemli görevlerde istihdam edilen memurların sırf âmine hizmeti görmeleri sebebiyle topyekûn grev hakkından mahrum bırakılmaları mantıkî bir sebeple izah edilemez. Bazı kayıt ve şartlarla memur sendikalarına da grev hakkının tanınması ve Devlet Memurları Kanununun bu yönde tadili gerektiği kanısındayız²².

Anayasada memurların grev hakkından bahsedilmediği açıktır. Ancak Anayasada yer almayan bir hakkın kanun tarafından düzenlenmesinde bir engel bulunmamaktadır. Nitekim lokavt hakkı Anayasada yer almadığı halde 275 sayılı kanun tarafından işverenlere tanınmıştır. Lokavtın Anayasaya aykırılığı iddiası kanaatimizce ne kadar mesnetsizse²³, memurların grev hakkından mahrum bırakılmalarının Anayasayla ilgili olduğu görüşü de o kadar esastan uzak bulunmaktadır. Memleketimizde memur zümresinin büyük bir kısmının ekonomik ve sosyal güçlükler içinde bulunduğu bir gerçek olduğuna göre, memur sendikalarına bir takım mücadele imkânlarının tanınması herhalde demokratik rejimin en normal bir sonucu sayılmak gerekir. Ancak bu sayededir ki bugünkü zayıf memur sendikacılığı aslî görevlerini ifa edebilmeğe başlayacaktır.

Memurlara grev hakkını yasaklayan Devlet Memurları Kanununun çeşitli danışma kurullarında sendika temsilcilerine yer verdiği ileri sürülebilir. Bununla beraber gerek bu kurulların yetkileri, gerek sendika tem-

ne getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar.”

22) Aynı görüş için bk. İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyeleri Sendikası, a.g.m. sh. 257-258.

23) Nitekim, Anayasa Mahkemesi 26-27/9/1967 tarihli (Esas No. 1963/336, Karar no. 1967/29) kararında aynı görüşü benimsemiştir.

R. G. 19 Ekim 1968, Sayı.: 13031, sh. 7-8.

silcilerinin sayısı memurların dilek ve şikâyetlerinin ilgili resmî merciler tarafından gereği şekilde çözümlenmesine kâfi gelmeyeceği kanaatindeyiz. Esasen bu kurullarda sendikaların görüşlerinin kuvvet kazanabilmesi memur sendikalarına hiç olmazsa sınırlı bir grev hakkının tanınması ile mümkündür.

Memurlara tanınacak grev hakkının kullanılması şüphesiz özel bazı usul ve şartlara bağlanacaktır. Ancak prensip itibariyle memleketimizde çeşitli ekonomik ve sosyal sorunlarla başbaşa bulunan memur zümresinin grev hakkından yoksun bırakılmaması gerekmektedir. Bu hususta izah edilen endişeler gözde fazla büyütühnemeli ve işçiler hakkında da aynı mülâhazaların yakın zamanlara kadar şiddetle savunulduğu unutulmamalıdır. Böylece memurların kaderini tayin eden organların daha ciddi çalışmaları ve idare mekanizmasına daha rasyonel bir havanın hâkim olması sağlanmış olacaktır.

c — Toplantı ve gösteri yürüyüşü yasağı (Mad. 14/i)

624 sayılı kanuna göre memur sendikaları, üyelerinin personel hukukuyla ilgili mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapamazlar. Toplu mücadeleden mahrum edilen memur sendikalarının seslerini ilgililere duyurabilmek amacıyla mitingler ve gösteri yürüyüşleri tertiplemekten dahi men edilmiş bulunmaları herhalde bugünkü Anayasa düzenimizde kolayca izah edilemez. Filhakika, Anayasamızda açık ifadesini bulan toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkı herkese "önceden izin almaksızın, silâhsız ve saldırısız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkını" tanınış bulunmaktadır (Anayasa Mad. 28).

Bu kadar açık bir hükme rağmen 624 sayılı kanunun memur sendikalarına açık hava toplantılarını ve gösteri yürüyüşlerini yasak etmesi Anayasamızın ruhuna olduğu kadar, lafzına da aykırı bir tutum olduğu kanısındayız.

d — Dinî faaliyet yasağı (Mad. 14/e)

Anayasamıza göre hiçbir tüzel kişi lâyiklik ilkesine aykırı faaliyette bulunamaz. Bu yasaklama işçi ve işveren sendikaları hakkında Anayasadan ve Cemiyetler Kanunundaki hükümlerden anlaşılmaktadır. Memur sendikaları hakkında ise 624 sayılı kanun özel bir hüküm koymuş ve bu teşekküllerin "üyelerine doğum ve ölüm hallerindeki dinî törenler için gerekli sosyal yardımların yapılmasından başka hiç bir dinî faaliyete" girişemeyeceklerini ve katılamıyacıklarını belirtmiştir.

e — Milletlerarası faaliyetlere katılma yönünden yasaklamalar

İşçi ve işveren sendikalarının serbestçe üst teşekkül kurabilmeleri ve bu arada hiç bir idarî makamın iznine tâbi olmadan milletlerarası sendikal teşekküllere katılabilmeleri (274 sayılı kanun mad. 10) memur sendikalarına tanınmamıştır. Tıpkı 1947 sendikalar kanunda olduğu gibi DPS Kanunu bu hususta Bakanlar Kuruluna mutlak bir yetki tanımış ve kuruldan “bir kararname ile izin almadıkça” memur sendikalarının milletlerarası teşekküllere katılamıyacaklarını öngörmüştür (Mad. 14/k).

Keza, memur sendikalarının dış kaynaklardan yardım alması da Bakanlar Kurulunun iznine tâbi tutulmuştur. Halbuki işçi ve işveren sendikaları hakkında bu konuda izin alma mecburiyeti ancak istisnaî hallerde kabul edilmiştir (274 sayılı kanun mad. 22/3).

f — Ticaret yapma yasağı

Memurların ticaretle iştigal edemeyecekleri Devlet Memurları Kanununda belirtilmiştir (Mad. 28). Memurların kurucaları sendikaların da, diğer meslekî teşekküller gibi, ticaret yapamayacağı açıktır. Ancak bu konuda bir hüküm, yasaklayıcı maddenin pek teferruatlı olmasına rağmen, DPS Kanununda yer almamıştır.

Bununla beraber tüzel kişilerle ilgili Cemiyetler Kanunu sendikaların kazanç paylaşmak amacıyla kurulmasına ve faaliyet göstermesine imkân vermediği gibi DPS Kanunu memur sendikalarının “kâr amacı gütmemek şartıyla” yapabilecekleri sosyal ve kültürel faaliyetten bahsetmektedir (Mad. 13/m). İşçi sendikalarının üyelerine kâr dağıtabilecekleri yegâne faaliyetin kooperatifçilik olabileceğine ve memur sendikalarının da doğrudan doğruya kooperatifler kurmalarına müsaade edilmediğine göre, devlet personel sendikalarının kâr dağıtabilecekleri bir faaliyetten bahsetmeye imkân kalmamaktadır.

g — Diğer tüzel kişilerle birleşme ve yardımlaşma yasağı

Mevzuatımızda memur sendikalarının diğer tüzel kişilerle ve özellikle 274 sayılı kanuna göre kurulmuş işçi teşekkülleriyle birleşmeleri ve aralarında yardımlaşma münasebeti kurmaları yasak edilmiştir. Böylece devlet otoritesini kullanma ve temsil yetkisini haiz memur sınıfının işçilerle temasa gelmesi, aralarında bir dayanışmanın kurulması önlenmek istenmiştir. Memur sendikacılığına karşı uzun süre yöneltilen itirazlardan en önemlisi, 624 sayılı kanunu hazırlayanlara da hâkim olduğu söylenebilir. DPS Kanunu esas itibariyle işçi - memur dayanışmasını önlemek

istememesine rağmen, meseleyi daha geniş bir açıdan ele almış ve “bu kanunun uygulanmadığı diğer tüzel kişilerle” memur sendikalarının birleşmeyeceğini veya “onlarla bir tüzel kişinin üyesi sıfatıyla biraraya” gelebileceklerini kabul etmiştir (Mad. 5).

Ayrıca memur sendikalarının tıpkı siyasî partilerden olduğu gibi işçi ve işveren sendikalarından, Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu gereğince kurulan veyahut kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından herhangi bir suretle yardım kabul etmesi veya onlara yardım etmesi yasaklanmıştır (Mad. 14/b).

Bu kadar açık ve kesin bir yasaklamaya aykırı hareket eden memur sendikalarının yöneticileri cezalandırılacağı gibi (Mad. 22/1), birleşme kararı alan memur sendikası infisah etmiş sayılacaktır. Yani kapatma hususunda herhangi bir işleme lüzum kalmaksızın sendikanın hükmi şahsiyeti sona ermiş olacaktır (Mad. 20).

h — Sendikanın iç idaresi ile ilgili yasak faaliyetler

Memur sendikalarının “gelirlerini mevzuatın ve tüzüklerinin gösterdiği amaç ve haller dışında” harcıyamaması tüzel kişilerle ilgili mevzuatımızın tabii bir sonucudur. Bununla beraber DPS Kanunu bu hususu bir kere daha teyid etmeyi uygun görmüştür (Mad. 14/g).

Diğer taraftan memur sendikalarının toplantı ve çalışmalarını kurumlara ayrılmış yerlerde, yani resmî dairelerin içinde yapmaları yasaklanmıştır. Hattâ sendika faaliyetlerinin çalışma saatleri dışında dahi olsa, bahis konusu mahallerde yapılmasına kanunumuz müsaade etmemiştir (Mad. 14/h).

DPS Kanununun yukarıda açıklanan yasaklayıcı hükümleri memurluk vasfı esas alınmak suretiyle kurulan derneklere de şâmilidir. Bilindiği gibi yakın zamanlara kadar memurların “buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile” cemiyet kurmaları yasak edilmiş bulunuyordu²⁴. Cemiyetler Kanununun 12. maddesindeki bu yasak kaldırıldığına göre, memurların meslekî esasa dayanan dernekler kurmalarında artık kanunî bir engel kalmamış demektir. İşte 624 sayılı kanun bu derneklerin de faaliyetini sınırlamak amacıyla memur sendikaları hakkındaki yasakların bu dernekler hakkında da geçerli olacağını kabul etmiştir (Mad. 14/11). Şu halde memur sendikaları hakkındaki yasakların bir nevi teşmili bahis konusu ol-

24) Bu yasak ancak 2/7/1964 tarih ve 490 sayılı kanunla kaldırılmıştır. Bk. R. G. 11/Temmuz/1964, Sayı: 11751.

maktadır. Nitekim, aynı kanun memurlar tarafından kurulan bu çeşit derneklerin faaliyet alanlarını açıkça sınırlamıştır (Mad. 14/son fıkra).

DPS Kanunu memleketimizde memur sendikalarına tanıdığı faaliyetleri ve yasak ettiği hareketleri bütünü itibarıyla değerlendirmek gerekirse kanaatimizce şu sonuca varmak mümkündür : Türk kanun koyucusu memur sendikacılığına müsaade etmekle beraber, ihtiyatlı hareket etmeyi zorunlu görmüş ve bu sebeple bir çok yasaklamalar koymuştur. Sendikacılığın yeni başladığı birçok ülkede idarî organlara hâkim olan endişe bizim memleketimizde de memur sendikaları hakkında gerçekleşmiş bulunmaktadır. Hatırlanacağı gibi 1947 sendikalar kanunu hazırlanırken aynı ihtiyatlı görüşler hâkim olmuş ve meslekî teşekküllerin faaliyet alanına çeşitli sınırlar konulmuştur.

Sosyal konularda kanun koyucuların dikkatli hareket etmelerinin haklı sebeplere dayandığına şüphe yoktur. Ancak bu davranışın demokratik siyasî düzenin gerektirdiği hür müesseseleri birer göstermelik haline getirmesine müsaade olunmamalıdır. Şayet 1960 ihtilâl sonrası meclisleri tarafından cesaretli adımlar atılmasıydı herhalde işçi ve işveren sendikacılığında bugün erişmiş bulunduğumuz merhaleyi daha yıllarca beklemek zorunda kalmamız gerekecekti. Memleketimizde 1960 tan önce uzun tartışmalara yol açan ve genellikle Türk işçisinin grev silâhına sahip olmasını kabul etmeyen görüşlerin bugün mânasızlığı anlaşılmış bulunmaktadır. Memur sendikacılığı hakkında da durum aşağı yukarı aynıdır. Şüphesiz memur sendikacılığının ve memurların toplu iş mücadelelerinin bazı özellikleri vardır ve bunlar kanun koyucular tarafından göz önüne alınmalıdır. Ancak, kesin bir grev yasağı koyan, toplantı ve gösteri yürüyüşüne dahi müsaade etmeyen bir kanunun memurların mesleki menfaatlerini koruyabileceği pek şüphelidir. Esasen yukarıda da belirttiğimiz gibi, kanunumuz memur sendikalarını her türlü mücadele fikrinden ve imkânından uzak, idareye yardımcı birer teşekkül olarak kurmayı prensip edinmiştir. Sendikacılık kavramı ile bu prensibin kolayca uzlaşamayacağını belirtmek yerinde olacaktır.

4 — Devlet Personel Sendikalarının Mamelek ve Gelirleri

DPS Kanunu mamelek ve gelirler hakkında 274 sayılı kanuna paralel bir takım hükümler koymuştur. Bunlara kısaca işaret etmekle yetineceğiz.

A — Devlet Personel Sendikalarının Mameleki

624 sayılı kanun genel kaide olarak memur sendikalarının “mevzuata ve amaçlarına uygun faaliyetleri ve görevleri için gerekli hertürlü malları” edinebileceklerini kabul etmiştir (Mad. 13/o). Şu halde bu sendikalar menkul veya gayrimenkul şekilde mal iktisabına, amaçlarına uygun faaliyetlerde kullanılmak şartıyla, ehildirler.

Memur sendikalarının mal edinme hakkı sadece bağış kabul etme halinde nispeten sınırlanmıştır. Filhakika, DPS Kanunu memur sendikalarının “bağış kabul etmelerinin Bakanlar Kurulu kararnamesi ile” sınırlandırılabilceğini veya yasaklanabileceğini öngörmüştür (Mad. 16/3). Bağış dışında kalan yollarla mülk edinme hususunda herhangi bir sınır bahis konusu değildir.

Diğer taraftan memur sendikalarının bir kısım malları vergiden muaf tutulmuş ve hacizden istisna edilmiştir. Bu hususta işçi ve işveren sendikalarıyla memur sendikaları aynı imkâna sahip kılınmışlardır. Nitekim 624 sayılı kanun 274 sayılı kanuna atıf yapmak suretiyle memur sendikalarının “eğitim, kütüphane ve spor tesisleriyle meslekî öğretimleri ve toplantıları için lüzumlu menkul ve gayrimenkul malları, bu mallarla ilgili alacaklar hariç” haczedilemeyeceğini ve bu malların “vergiye tâbi” tutulmayacağını kabul etmiştir.

B — Devlet Personeli Sendikalarının Gelirleri

Memur sendikalarının gelirleri DPS Kanununda kaynakları itibariyle açıkça gösterilmiştir. Buna göre devlet personeli teşekkülleri gelirlerini şu kaynaklardan sağlayabilirler :

- a — Üyelerden alacakları aidat,
 - b — Meşru faaliyetlerinden doğan gelirler,
 - c — Bağışlar.
- a — Üyelik aidatı

624 sayılı kanun bu konuda memur sendikalarına büyük kolaylıklar sağlanmıştır. Gerçekten adı geçen kanun bir yandan bu teşekküllerin üyelik aidatını Cemiyetler Kanunundaki kayıtlara bağlı olmaksızın serbestçe tesbit edebileceklerini kabul etmiş, öte yandan da aidatın kaynaktan kesilmesi hususunda ilgili kurumlara sorumluluk yüklemiştir. İşçi sendikacılığı bakımından tanınan bu imkânlar memur sendikalarımızdan da esirgenmemiştir. Şu halde Cemiyetler Kanunundaki azamî 120 TL. lık senelik aidat limiti memur sendikaları hakkında cari değildir ve sendika genel kurulu aidat miktarını serbestçe tesbite yetkilidir (Mad. 16/2).

Memur sendikalarının üyelerinin bağlı olduğu kurumlara başvurmak suretiyle sendika aidatının aylık veya ücretlerden kesilmesini istemeye hakkı vardır (Mad. 18). Böyle bir taleple karşılaşan kurum gerekli ke-sinti-yi yaparak aidat tutarını sendikaya göndermek zorundadır.

İşçi sendikacılığımız bakımından bu imkânın ne kadar önemli sonuç-lar yarattığı bilindiğine göre, memur sendikalarına da aynı hakkın tanın-ması kanaatimizce DPS Kanununun olumlu bir yönünü teşkil etmekte-dir.

b — Meşru faaliyetlerinden doğan gelirler

Memur sendikalarına tanınan faaliyet alanını yukarıda açıklamaya çalışmış-tık. Bu çerçeve içinde sendika tüzüğünde yer alan faaliyetlerden bazıları sendika hükmü şahsiyetine bir gelir sağlayabilir. Gerçi evvelce de işaret edildiği üzere sendikanın kâr gayesi gütmesi ve bu maksatla ticarî faaliyetlere girişmesi yasak edilmiştir. Bununla beraber sosyal ve kültürel amaçlarla girişilen bazı faaliyetlerden netice itibarıyla bir mik-tar gelir sağlanması mümkündür. Esasen mevcut tesislerin devam ettiril-mesi bakımından da elde edilen gelir faydalı ve lüzumlu olacaktır. Örne-ğin çocuk yuvaları, dinlenme yerleri gibi tesislerden, eğlence imkânları-ndan faydalanan üyelerin bir miktar ücret ödemeleri ilgili sendika tarafın-dan talep edilebilir.

c — Bağışlar

Memur sendikası bağış ta kabul edebilir. Ancak yukarıda da açık-landığı üzere sendikanın bu hakkı Bakanlar Kurulu tarafından bir karar-name ile sınırlanabilir veya tamamen yasaklanabilir.

5 — Devlet Personeli Sendikalarının Sona Ermesi

Devlet personel sendikalarının sona ermesine dair yeterli hükümlere Kanunumuzda yer verilmemiştir. Sadece özel bir infisah sebebinden bah-sedilmekle yetinilmiştir. Öte yandan yasak fiillere sebebiyet veren sendi-kanın yönetim kurulu üyelerinin ve başkanlarının ne suretle cezalandır-ılacakları gösterilmiştir.

Bununla beraber memur sendikaları hakkında da Türk Medenî Kanu-nunun ve Cemiyetler Kanununun uygulanabileceği kabul edildiğinden bu teşekküllerin aşağıdaki sebeplerle sona erebileceğini söylemek müm-kündür.

A — Devlet Personeli Sendikalarının İnfisahını Gerektiren Sebepler

Sendikanın kendiliğinden son bulması, bilindiği gibi, genel hükümlere göre yönetim kurulunun üye azlığı sebebiyle teşekkül edememesinden veya sendikanın mali bakımdan acz içine düşmesinden ileri gelebilir. Bütün dernek ve sendikalar hakkında geçerli olan bu sebeplere 624 sayılı kanun bir başkasını ilâve etmiştir. Filhakika daha önce de bahsedildiği gibi, memur sendikalarına başka tüzel kişilerle birleşme yasağı konulmuş ve bu yasağa uymayan memur sendikasının infisah etmiş sayılacağı öngörülmüştür (Mad. 20).

B — Devlet Personeli Sendikalarının Feshini Gerektiren Sebepler

DPS Kanununda fesih sebepleri açıklanmamakla beraber, feshedilen bir memur sendikasının mallarının hangi şekilde ve nerelere devredilebileceğinden bahsedilmektedir. Genel hükümlere göre bir memur sendikasının aşağıdaki şekillerde feshinin mümkün olacağı söylenebilir:

a — Kendi kendini fesih

Memur sendikalarının genel kurulları teşekkülün feshine karar verebilirler. Medenî Kanununun 69. maddesinde ifade edilen genel kaide Cemiyetler Kanununun 27. maddesi tarafından da ayrıca düzenlenmiştir. Diğer dernek ve sendikalar hakkında da geçerli olan bu hükümler üzerinde durmayı gereksiz buluyoruz.

b — Mahkeme kararı ile fesih

Hangi hallerde memur sendikasının feshine mahkemenin karar vereceği DPS Kanununda gösterilmemiştir. Bu sebeple genel hüküm niteliğindeki Medenî Kanuna başvurma zorunluğu vardır. Medenî Kanununun 71. maddesi gereğince “gayesi kanuna yahut adabı umumiyyeye mugayir” olan memur sendikasının savcılığın veya bir ilgilinin talebi üzerine mahkemece feshedilmesi mümkündür.

Fesih veya infisah hallerinde memur sendikasının mallarının hangi teşekküllere devredileceği DPS Kanununda gösterilmiştir. Buna göre feshedilen veya infisah eden memur sendikasının malları ancak aynı kanuna göre kurulmuş bulunan başka bir memur sendikasına devredilebilir. Bu teşekkülün tayininde infisah eden veyahut feshedilen sendikanın tüzüğü esas alınmak icap eder. 624 sayılı kanun sendikanın tüzüğünde bu hususun gösterilmesini mecburî kılmak suretiyle (Mad. 12/j) tatbıkatta büyük güçlüklerin doğmasını önlemek istemiştir. Herhalde kanunun açık

hükümü gereğince tüzel kişiliği sona eren memur sendikasının malları yukarıda açıklanan memur sendikasından başka gerçek veya tüzel hiç bir şahsa, kuruma veya teşekküle devredilemeyeceği gibi, üyeler arasında da paylaştırılmaz.

SONUÇ

Memleketimizde ilk defa 1965 senesinde memurlara sendikalaşma hakkının verilmesi şüphe yok ki sendikacılık hareketleri bakımından önemli bir merhale teşkil etmektedir. Yakın zamanlara kadar dernek kurma hakkından dahi yoksun bulunan memurların sendikalar halinde teşkilatlanmalarına imkân verilmesi elbette ki küçümsenemez. Bununla beraber bu alanda atılan ilk adımın çeşitli yönlerden yetersiz olduğu, türlü yasaklamalar ve sınırlar taşıdığı da gözden kaçırılmamalıdır. Bugün memur sendikalarının sahip olduğu hak ve yetkiler bakımından bir mücadele organı olmaktan ziyade, idareye işbirliğine çağırılan teşekküller olduğu muhakkaktır. Bu durum karşısında memur sendikalarının meslekî alandaki sınırlı faaliyetleri yanında, daha ileri bir kanunun mücadelesini yapma mecburiyetinde olduklarını da unutmamaları gerekmektedir.