

İKTİSADÎ DEVLET TEŞEKKÜLLERİNDE ÇALIŞANLARIN HUKUKÎ DURUMU İLE SENDİKA VE GREV HAKLARI. (*)

Dr. Lûtfi DURAN

İstanbul Hukuk Fakültesinde Profesör

Sayın dinleyenlerim,

Mehmet Odabaş Prodüktivite Kurumunun personel rejimi üzerinde tertiplemediği bu seminerde, bildiğiniz gibi, bana ayrılan konu: İktisadî Devlet Teşekküllerinde çalışanların hukukî durumu ile sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarıdır.

Ele alınan bir konu, sözlü veya yazılı olarak işlenirken, ne hakkında görüşüldüğünün bilinmesi ve varılan sonuçların etki alanının anlaşılabilmesi için, herşeyden önce bunun sınırlarının iyice tesbit edilmesi gerekir.

1 — Konunun sınırlanması ve personelin ayırımı

İktisadî Devlet Teşekkülü mefhumu, 1964 den önce monolitik bir kategori teşkil etmekte idi: sermayesinin tamamı Devlet tarafından te'min edilen, idare ve murakabesi 3460 sayılı kanuna tâbi olan müesseseler... Bugün yürürlükte olan 12 Mart 1964 tarihli ve 440 numaralı kanun ise, İktisadî Devlet Teşekküllerini genişletmiş, sermayesinin yarısından fazlası tek başına Devlete veya onunla birlikte katma bütçeli idarelere veya İktisadî Devlet Teşekküllerine ait bulunan ve bu kanuna tâbi olan teşebbüsleri, sözkonusu kate-

(*) Mehmet Odabaş Prodüktivite Kurumunun Yaloca Termal otelde tertiplemediği «Personel Rejimi» seminerinde 7 Şubat 1967 günü verilen konferans.

gori içine almıştır. Bu suretle, daha önce kamu ve özel sermayeli karma şirketler olan Denizcilik Bankası, Türk Hava Yolları, T.P.A. O. vesaire ve hattâ kanunla kurulmayan muhtelit sermayeli şirketler İktisadî Devlet Teşekkülleri arasına girince, bu müesseselerde çalışanların hukukî durumu bir problem olarak ortaya çıkmıştır. Gerçekten bu muhtelit şirketlerden bazılarının personeli, 3659 numaralı Barem Kanununa tâbi olmadığı halde; İktisadî Devlet Teşekküllerinde çalışanların önemli bir kısmı bu statü içinde bulunmaktadır. İşte bu farklılık dolayısıyla, şimdi İktisadî Devlet Teşekkülü olan müesseselerin personelinin muhtelif gruplarından herbirinin dahi yeknesak bir hukukî rejime sahip olduğu söylenemez.

Bununla beraber, sermayesinin tamamı Devlete ait İktisadî Devlet Teşekkülleri ile bunlara tâbi müesseselerin ve kuruluş kanunlarında ajanları 3659 sayılı kanundan istisna edilmemiş olan karma teşebbüslerin personeli, eskiden olduğu gibi, nisbeten belirli gruplara ayrılarak incelenebilir. Fakat, memur ve müstahdemleri 3659 sayılı kanunun dışında tutulan ve 440 numaralı kanunla İktisadî Devlet Teşekkülü sayılan karma teşebbüslerde çalışanların aynı tasnif içinde mütalâa edilmesi kolay ve mümkün görünmemektedir. Çünkü bu yeni İktisadî Devlet Teşekküllerinin, kendi personeli için tesbit ve tatbik edeceği veya ettiği statü ve kadroların hukukî niteliği üzerinde tereddüt edilebilir ve bunların akdî veya statü-ter bir duruma mı sahip oldukları tartışılabilir. Bu noktanın da konumuz bakımından ne kadar önemli ve etkili olduğu kolayca tahmin edilir ve ileride belirtilecektir.

Binaenaleyh, vaktimizin dar olması dolayısıyla bu meseleyi bir tarafa bırakarak, konumuzun çerçevesi «İktisadî Devlet Teşekküllerinde çalışanlar» dır derken, 440 sayılı kanunda öngörülen (iştiraklar) dışındaki bütün kamu iktisadî teşebbüslerini anlıyor ve konuşmamızın sınırları içinde mütalâa ediyoruz.

İktisadî Devlet Teşekküllerinde çalışanlar, hukukî durumları itibariyle, başlıca üç gruba ayrılabilir:

- 1) 3659 sayılı Barem Kanununa göre daimî kadro içinde bulunan *Kamu Statülü ajanlar*.
- 2) 3659 sayılı kanunun dışında kalıp işçi niteliğini taşımayan geçici kadrolu veya kadrosuz *hizmetliler*.
- 3) 3008 sayılı İş Kanununa tâbi olan *işçiler*.

Teşekkül ve müesseseler personeli, bu üç gruptan birine ithal

edilmek ve ona göre muameleye tâbi olmak gerekir. Filhakika, kamu iktisadî teşebbüslerinde çalışanlara uygulanabilecek olan mevzuatımızda, kaideten, bu üç hukukî durumdan başka bulunabilecek bir vaziyet mevcut değildir.

Şu kadar ki, 440 sayılı kanunun kabul ettiği yeni İktisadî Devlet Teşekkülü mefhumunun bir icap ve neticesi olarak, yönetim kurullarında yer alabilecek özel sermaye temsilcisi ve Ziraat Bankası Yönetim Kuruluna katılacak Tarım Kredi Kooperatifleri temsilcisi üyelerinin hukukî durumları bir özellik taşır ve bunlar dördüncü bir grup teşkil eder. Faat, aynı kanuna göre yönetim kurul ve komitelerine girebilecek olan ajanlar, aslî sıfat ve görevlerini muhafaza ettiklerinden; bunların hukukî durumları önemli bir hususiyet arzetmez.

İktisadî Devlet Teşekküllerinde çalışan başlıca grupların her birinin hukukî rejimini tâyin etmek mümkün ise de; belli bir kişinin bu gruplardan hangisine girdiğini kestirmek her zaman kolay değildir.

Gerçekten bu personelin birinci grubunu teşkil eden *ajanlar*, 3659 sayılı Barem Kanununa göre, tâyin işlemi ile daimî kadrolara giren ve burada umumî, objektif ve gayri şahsi kaide ve usuller dairesinde çalışan, az veya çok te'minata sahip bulunan, emeklilik vesair hakları tanınan, teşekkül ve müesseselerin aslî görevlileridir. Bunlar, kanun, tüzük, yönetmelik ve Kararname gibi kamu hukuku işlemleri ile oluşmuş bir statüye sahiptir. Fakat bu ajanlar, genel idare içinde ve usullerine göre hizmet ifa etmedikleri için, Anayasanın 117 nci maddesinde tarif edilen dar manâda «*memur*» değildir. Ancak, bunların «*memur*» sayılmamaları, kamu hukuku statüsüne sahip olmalarına engel teşkil etmez. Çünkü, kamu statüsünün özelliği, sadece bunun, çalıştırılanla çalışanın dışında ve genellikle üstünde, tek taraflı bir iradenin veya iradelerin mahsulü bulunmasından ibarettir. Teşekkül ve müesseselerin 3659 sayılı kanuna giren daimî kadrolu personelinin hukukî durumu, yani hak, vecibe, yetki ve görevlerini tanzim ve tesbit eden hukukî tasarruflar, bunların iradesinden başka iradeler tarafından ortaya konmaktadır. Esasen, M.B.K. Anayasa Komisyonunun hazırladığı ön tasarıda, bunlar için, «*Özel idare usullerine göre hizmet ifa eden memur ve hizmetliler*» diye ayrı bir kamu statüsü öngörülmüş idi. Bu hususa ait maddenin 1961 T. C. Anayasasına alınmamış olması, bu grup personelin kamu statüsüne bağlanamamasını gerektirmeyip, sadece Anayasa teminatından yoksun kalmalarını intac edebilir.

İktisadî Devlet Teşekkülleri ve müesseselerinin ikinci grubu olan *hizmetliler*, 3659 sayılı kanununun 10 uncu maddesinde sayılan ve bu kanuna tâbi olmadığı belirtilen işçi, usta ve ustabaşılardan gayri muvakkat veya müteferrik müstahdemler ve bunlara benzeyenlerdir. Bu gruba dâhil olan personel, yazılı olsun veya olmasın sözleşme ile işe alınır ve tarafların anlaşmaları esas ve usullere göre ve diğer hususlarda Borçlar Kanununun hizmet akdi ve umumî hükümleri dairesinde çalıştırılır. Bu itibarla, çalışma şartları tarafların iradesi ile tesbit edilen hizmetliler *akdî* hukukî duruma sahiptirler. Fakat bunlar daha ziyade *fikren* çalıştıkları için, İş Kanununun işçi tarifi ve dolayısıyla kapsamı dışında kalırlar. Şu kadar ki, *hizmetliler* işçi niteliğini taşımamakla beraber, sosyal sigortalar, sendika, toplu sözleşme ve grev gibi genellikle işçilere ve bazı çalışanlara tanınmış olan haklardan istifade edebilecek durumdadır. Çünkü, ileride göreceğimiz gibi bu haklar esas itibariyle, *hizmet akdi* ile çalışanların hepsi için kabul edilmiştir.

Ancak, 440 sayılı kanununun 29 uncu maddesi gereğince, teşekkül ve müesseselerin yüksek kademelerinde veya sorumluluk taşıyan kadrolarında sözleşme ile çalıştırılacak kimselerin hukukî durumu *akdî* olmasına rağmen; bunlar, hizmet süresi, ücret ve göreve alınış ve çıkarılış usulleri dışında kalan vazife, salâhiyet ve mesuliyet bakımından statü hükümlerine bağlı olacaklarından, *idarî mukavele* çerçevesinde istihdam edilmiş sayılarak, *hizmetliler* arasında mütalâa ve kabul edilmek gerekir. Zira bunların sözleşmesi, hususî hukukun düzenlediği hizmet akdi olmayıp, İdare Hukuku esaslarına tâbi olan idarî mukaveledir.

Buna mukabil, 3659 sayılı kanununun 9 uncu maddesinin 2 nci fıkrasıyla istihdamları tecviz edilen *mukaveleli mütehassıslar*, kadro dışında muvakkat hizmetleri ifa edeceklerinden; *hizmetli* veya *işçi* grubuna girerler. Yeni kanuna göre sözleşmeli yüksek personelin hukukî durumu, akid'le yani iki tarafın iradesiyle girilen statü durumudur.

Gerçi teşekkül ve müesseseler, barem ve kadro dışı muvakkat ve müteferrik hizmetleri için adaylarda aradığı vasıf ve şartları, çalıştırılacaklara uygulayacağı kaide ve usulleri yönetmelik veya sair adlar altında tesbit edip, ilgililerin ittilama ulaştırır ve buna göre muamele yapabilir ve yapmaktadır. Lâkin, yetkili makam, bu hüküm ve esasları tanzim ederken üstün hukuk kuralları ile bağlı olmadığı gibi; hizmet münasebetinin taraflardan birini teşkil ettiği için, bunlar bir *iltihakî akdin* kayıt ve şartları mahiyet ve hükmün-

dedir; bir statü meydana getirmez. Nitekim yeni bir *hizmetli işe* alınırken, taraflar bunları tartışma ve pazarlık konusu yapabilirler, bir kenara itip, farklı veya değişik esas ve hükümler tesbit ve kabul edebilirler. Sözleşme bağının veya akdî münasebetin özelliği de zaten bu noktada belirir: taraflar kendi birleşen iradeleri ile hukukî durumlarını tâyin ederler. Statülü ilişkide ise, daha önce de işaret ettiğimiz gibi, ilgililerin hukukî durumu kendilerinden başka birinin iradesi ile evvelden ortaya konmuş bulunur; onlar sadece, mevcut olan bu objektif hukukî duruma ithal etmek ve dâhil olmak hususunda irade izhar ederler. Onun için *idarî sözleşme* ile çalıştırılan personelin hukukî durumunun *statülü* olduğunu ifade ve kabul ettik.

Nihayet personelin üçüncü grubu olarak ayırdığımız *işçilere* gelince; bunlar 3008 sayılı İş Kanununa göre, teşekkül ve müesseselerde bedenen veya daha ziyade bedenen çalışan kimseler olup, tamamen iş mevzuatına tâbidirler. İşçilerin hukukî durumu *akdî* olmakla beraber; işverenle münasebetlerinin sırf hususî hukuk çerçevesinde olduğu bugün artık iddia edilemez. Çünkü Devletin iş hayatına müdahalesi ve bu alandaki âmir hükümler o kadar çoğalmıştır ki, çalıştıran ile çalışanların ilişkilerinin yalnız tarafların iradeleriyle tayin ve tesbit edilmediği bir gerçektir.

Öte yandan, toplu iş sözleşmesi rejiminin kabul ve tatbiki ile işçi ile işveren arasındaki rabıta, statü münasebetine yaklaşan bir *iltihaki akid* şekil ve mahiyetini almıştır.

Buna rağmen, İş Kanunu çerçevesindeki iş veya hizmet sözleşmesi, yine de hususî hukuk rejimine tâbi akdî bir münasebet olmakta devam ediyor. Zira bu hukukî duruma vücut veren, esas itibariyle, tarafların iradesidir ve üstün hukuk kaidelerinin ibram ettiği kayıt ve şartlar, istisnaî hükümler olarak kalmaktadır.

Mamafih, başkasının hizmetinde çalışan bir kimsenin İş Kanunu anlamında işçi mi, yoksa Borçlar Kanunu veya Amme Hukuku çerçevesinde hizmetli mi olduğu hususunu belirtmek yetkisi, İş Kanunu ile son olarak Çalışma Bakanlığına verilmiştir. Binaenaleyh, işçilerin hukukî durumunun tâyini bir kamu makamının işlemine bağlıdır; dolayısıyla hareket noktası âmme hukukudur. Ancak Çalışma Bakanlığının bu konudaki kararları, Yüksek İdare Mahkemesi Danıştay'ın yargı denetimine tâbi olduğu için, çalışanların hukukî vasıf ve rejimi kazaî bir tasarrufla tesbit edilecek demektir. Bir kimsenin işçi mi, hizmetli mi olduğu meselesi, Adalet Mahkemeleri önünde ortaya atılsa bile, bu bir *idarî mes'elei müste'hire*

teşkil edeceğinden yine Danıştay tarafından çözümlenmek gerekir. Fakat Türk Mahkemeleri tatbikatında, idarî meselei müste'hire pek bilinmediğinden veya bu usule riayet edilmek istenmediğinden; çoğu zaman Adalet mahkemeleri de, bir şahsın iş mevzuatı karşısındaki durumunu doğrudan doğruya takdir ve tâyin etmektedir. Böylece, idare ve adliye mahkemeleri, aynı meselede kendilerini görevli ve yetkili saydıkları için, belli bir kişi ve uyuşmazlık hakkında değilse bile, bir çalışanlar grubu ve mümasil ihtilâflar üzerinde ayrı ve bazan zıd içtihatlarla bulunmakta ve hal suretleri kabul etmektedir.

İşte son günlerde, işçi sendikaları ve bunların konfederasyonu ile teşekkül ve müesseseleri yakından ilgilendiren ve önemli sonuçları olacağı söylenen Yargıtay daireleri arasındaki içtihad uyuşmazlığı ve bunun birleştirilmesi teşebbüsü, bu görev ve yetki karışmasından doğmuştur. Maamafih, bu vazife ve salâhiyet tedahülleri bazı hallerde mukadder olup, şimdilik bunları önleyecek veya çözümlenecek bir usul hukuk sistemimizde yoktur.

Bu örnek de gösteriyor ki, teşekkül ve müesseselerde çalıştırılanın hukukî niteliğini ve rejimini kolayca ve kesinlikle ayırd etmek mümkün değildir. Çünkü tatbikatta karşılaşılan olay ve uyuşmazlıkların kişileri, her zaman mevzuatın düzenlediği normal hukukî durumlar içinde görülmezler; bazı özellik ve ayrıcalıkları dolayısıyla, yukarıda incelediğimiz gruplardan ikisine ve hattâ üçüne de sokulabilecek nitelikler taşıyabilirler. Ancak bir kimse, aynı zamanda ve konuda, birden fazla hukukî rejime tâbi olamayacağı için, bunun gerçek hukukî durumunu tâyin etmek zaruridir. Bunu yaparken araştırılıp ortaya çıkarılması gereken husus, ilgilinin asıl ve hâkim vasıf ve şartlarıdır; bunlar dışında kalan noktalar ihmal edilip, sıfatı ve hüviyeti tesbit olunmalıdır.

İşte buraya kadar üç personel grubu hakkında verdiğimiz izahata dayanarak, ajan, hizmetli ve işçi ayırımını sağlayacak kriterleri kısaca şöyle belirtebiliriz.

— İşe alınma tâyin tasarrufu ile olmuş ise ajan, yazılı ve sözlü anlaşma ile vâki ise hizmetli veya işçi sözkonusudur.

— Çalışma şartları önceden ve tarafların iradesi dışında hazırlanmış ve sadece ilgililerce kabul edilmiş ise, ajan'ın statü durumu; çalışan ve çalıştırılanların tartışma ve pazarlığı sonucunda ortaya çıkmış ve taraflar buna serbest iradeleriyle bağlanmış iseler, hizmetli veya işçi karşısında bulunmaktadır.

— Fikren veya daha ziyade fikren çalışanlar ajan veya hizmetlidir, bedenen veya daha ziyade bedenen çalışanlar ise işçidir.

— Hizmete anlaşma yolu ile girenlerin çalışma şartlarının ücret ve süreden gayri esaslı unsurları önceden ve üstün kurallarla tesbit edilmiş ise, ajan durumu vardır.

— Daimi kadrolarla aslî görevlerde istihdam edilenler ajan; muvakkat ve müteferrik hizmetlerde kadrolu veya kadrosuz çalıştırılanlar hizmetlidir.

Bu kıstaslar, belli bir olaya veya kişiye uygulanırken, ayrı ayrı veya tek başına nazara alınmamalı, hepsi birden göz önünde tutulmalı, dolayısıyla varılan sonucun veya çözümün isabetinin kontrolü de sağlanmalıdır.

İktisadî Devlet Teşekkülleri ve müesseseleri personelinin böylece tasnif, tahlil ve tefrik ettikten sonra, bunların sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını sırasıyla inceleyebiliriz. Ancak bazı yanlış anlamalara ve tekrarlara mahal ve imkân bırakmamak için, bu sosyal ve iktisadî haklarla ilgili genel mülâhazaları, ta başta topluca arz etmek isterim.

II — Personelin sosyal ve iktisadî hakları ile ilgili genel mülâhazalar

Konumuza giren personelin sosyal ve iktisadî hakları, Anayasanın 46 ncı maddesiyle düzenlenen sendika kurma, buna üye olma veya üyelikten ayrılma hakkı ile 47 nci maddesiyle ilân edilen toplu sözleşme ve grev haklarıdır. Bunlardan sendika hakkı bütün çalışanlarla işverenlere tanındığı halde; toplu sözleşme ve grev hakları yalnız işçiler için kabul edilmiştir. Buna karşılık, lokavt yapma imkânı, mahiyeti icabı yalnız işverenler bakımından nazara alınmıştır. Öte yandan, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika haklarının diğer çalışanlardan farklı olarak, kanunla bir takım kayıt ve şartlara bağlanması öngörülmüştür.

İşte bu Anayasa ilkelerine dayanılarak, işçi ve iş verenlerin sendika hakları 15 Temmuz 1963 tarihli ve 274 numaralı Sendikalar Kanunu ile tanzim edilmiş; kamu hizmeti görevlilerinin aynı hakkı daha sonra çıkarılan 8 Haziran 1965 tarihli ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile düzenlenmiş bulunmaktadır. İşçilerle iş verenlerin toplu sözleşme ve grev hakları veya lokavt imkânları ise, 15 Temmuz 1963 tarihli ve 275 numaralı kanunla oldukça teferruatlı ve kayıtlayıcı şekilde tanzim edilmiştir.

Anayasamız, bütün temel hak ve hürriyetlerde olduğu gibi, bu sosyal ve itisadî hakların kullanılmasında da *genellik* ve *eşitlik* ilkelerinden hareket etmiş bulunduğuna göre; sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını düzenleyen kanunların yorum ve uygulanmasında, bu iki esas daima gözönünde tutulmak gerekir. Diğer bir ifade ile, bu haklardan fadalanma, kaideten umumî ve mutlak olarak kabuî edilmeli; ancak Anayasanın öngördüğü hallerde ve kimseler için kısıtlayıcı istisnalara yer ve cevaz verilmelidir.

Bu itibarla, işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlilerini ayırd ederken, bunların, İş Kanunu anlamındaki işçilerden gayri bütün memur, hizmetli veya kamu ajanları olduğu sonucunu çıkarmak doğru değildir. Çünkü bu mânâda bir kamu hizmeti görevlileri mefhumu çok büyük bir çalışanlar kitlesini kapsamı içine alarak, yalnız sendika hakkını değil, toplu sözleşme ve grev haklarını da geniş ölçüde kısıtlamış olur. Zira bu sonuncu haklar Anayasa ile yalnız işçilere tanınmış olup, her çalışan bunlardan faydalanamaz.

Kanun koyucu da, 274 ve 275 sayılı kanunları yaparken bu mü-lâhaza ile hareket ederek, işçi sendikası kurma ve bunlara üye olma, toplu iş sözleşmesi ve grev yapma haklarını İş Kanununda tarif ve tanzim edilen *işçilere* hasır ve tahsis etmemiş; çeşitli hizmet münasebetleri içinde çalışanların kaideten hepsine tanınmış ve istisnaları teker teker saymıştır.

Böyle olunca, teşekkül ve müesseselerde çalışanlardan sadece *kamu statüsüne* sahip olan ajanları *kamu hizmeti görevlisi* sayıp, bunlar dışında kalanları işçi niteliğinde kabul etmek lâzım ve mümkündür. Çünkü hizmetli ve işçi grupları, hizmet akdi ile işe alınan ve çalıştırılan kimselerdir ve binnetice 274-275 sayılı kanunların şümül sahasına girmektedir. Ancak, ajan grubunda yer alan personelin de kamu hizmeti görevlisi sayılıp sayılmayacağı tartışılabilir ise de; bu meseleyi sonraya bırakıyorum; şimdilik bunları bir misal olarak göstermekle yetiniyorum.

Bu açıklamalardan çıkarmak istediğim esas şudur ki; Anayasanın 46 ve 47 nci maddelerindeki «*işçi*» mefhumu dar manada olmadığı gibi; 46 nci maddede yer alan «*kamu hizmeti görevlileri*» de geniş anlamda ve bütün kamu ajanlarını kapsıyan bir terim değildir. Binaenaleyh, işçi sendikası, toplu iş sözleşmesi ve grev hakları kamu hizmetlerinde çalışanlardan, esas itibariyle, esirgenmemiştir.

Ancak, «*kamu hizmeti görevlisi*» mefhumunu iyice belirtmek bakımından, Danıştay 8 inci Dairesinin kamu kurumu niteliğinde-

ki mesleki teşekküllerde çalışanlarla ilgili olan 8 Haziran 1965 tarihli ve Esas: 1964/7889 - Karar: 1965/2275 numaralı kararında (Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı: 95-96, s. 330-332) açıklanan bir içtihadı sözkonusu yapmak istiyoruz. Bu karara müncer olan uyumsuzluk, İstanbul Sanayi Odası memur ve hizmetlilerinin Odalar, Borsalar ve Birliği İşçileri Sendikasına üye kaydedilmeleri üzerine Çalışma Bakanlığınca bunun caiz ve mümkün olduğu yolunda verilen bir cevap dolayısıyla açılmış bir iptal dâvasıdır. Danıştay 8. Dairesi bu meslekî teşekküllerde çalışan personelin, mücerret 5590 sayılı kanunun 87 nci maddesiyle, 3659 sayılı kanunun kapsamı dışında bırakılmış olmasına dayanarak 274 sayılı kanuna göre, işçi sendikaları kurabileceklerini ve bunlara üye yazılabileceklerini, binnetice Bakanlık kararının mevzuata uygun bulunduğunu kabul etmiştir.

Bir kerre bu hüküm usul yönünden hatalıdır. Çünkü, Çalışma Bakanlığı sendika kurulması ve buna üye olunması konularında yetkili bir makam olmadığından; yaptığı işlemler mütalâadan öteye gitmiyen, icraî mahiyeti ve kuvveti bulunmayan ve binnetice iptal dâvasına mevzuu teşkil edemeyecek muamelelerdir. Filhakika, yalnız ilgililerin iradesi mahsulü olan sendika haklarının kullanılması neticesinde ortaya çıkan durumların kaldırılması, yani sendikanın kapatılması ve üyelik sıfatının kaldırılması adliye mahkemelerinin görev ve yetkisi içindedir. Bu itibarla söz konusu dâva, iptali mümkün bir tasarrufun yokluğu sebebiyle iptidaen reddedilmeli idi.

Kararın ihtiva ettiği içtihadın esasına gelince; 8. Dairenin sadece 3656 ce 3659 sayılı Barem Kanunlarına tâbi tutulan personelin «*kamu hizmeti görevlileri*» olabileceğini kabul ettiği anlaşılmaktadır. Bu görüş isabetli sayılamaz. Zira, kamu personelinin statüleri, bu iki kanundan ibaret olmadığı gibi; kamu hizmeti görevlilerin objektif hukukî durumu yalnız kanunlarla düzenlenmiş değildir, tüzük ve yönetmeliklerle de tanzim edilmiştir. Nitekim, 5590 sayılı kanunun 87 inci maddesiyle Odalar ve Borsalarla Birliği 3659 sayılı kanuna tâbi tutulmamış ise de; 86 inci maddesi, memur ve hizmetlilerin özlük işlerinin tanzimini tüzüğe bırakmıştır ve bu tüzük yürürlüğe konmuştur. İşte bu mesleki teşekküllerin personeline ait statü, mezkûr tüzüktür ve ilgililerin iradesi dışında kendilerine ibram edilmiş olduğu için, buna girenler «*kamu hizmeti görevlileri*» dir.

Kaldı ki, Odalar, Borsalar ve Birliği memurları Anayasanın 117

nci maddesinde tarif edilen dar manadaki «memur» kategorisine de dâhildir. Zira bu mesleki teşekküller Anayasanın 118 ve 122 nci maddelerinde de tavsif edildiği gibi, kamu kurumu niteliğindeki tüzel kişilerdir ve genel idare esaslarına göre hizmet ifa ederler. Fakat bunların personeli, Danıştay 8 inci dairesinin başka bir kararında ifade ve kabul ettiği üzere, Anayasanın 118 inci maddesinin öngördüğü «meslek teşekkülleri mensupları» değildir; «mensuplar» teşekküle kaydı mecburî olan üyelerdir.

Binaenaleyh, 3659 sayılı kanunun şumülü dışında bırakılan bir kısım teşekkül ve müesseseler, kendi personelinin durumunu düzenlemeğe yetkili sayılmasalardı ve başka bir organ veya makamın bu esasları tesbit edeceği öngörülseydi, bunların da durumu statüler mahiyette kabul edilmek gerekirdi.

T. C. Anayasası, işçi ve iş verenlerin sendika ve toplu sözleşme haklarını umumî ve mutlak surette kabul ettiği halde; grev hakkının kullanılmasını ve istisnalarını düzenlemek yetkisini kanuna bırakmıştır. Bu Anayasa ilkesinin konumuz bakımından önemi ve etkisi şudur ki, kanun koyucu, grev hakkının gerek işçiler, gerek hizmetliler tarafından kamu hizmetleri alanında kullanılmasını sınırlamak ve kısıtlamak hususunda bir takdir kudretine sahip olmasına mukabil, sendika hakkını kayıtlamağa yetkili değildir. Daha doğru bir ifade ile, kamu hizmetleri ile özel faaliyetlerde çalışan işçi ve hizmetlilerin sendika hakları bakımından bir fark gözetilemeyip, bunlar arasında eşitliğin tesis ve muhafaza edilmesi lâzımdır. Fakat grev hakkının kullanılması bakımından ise, kamu hizmetinde çalışanlar ile özel teşebbüslerde çalışanlar arasında farklı hükümler konabilir. Bunun gibi statülü ajan drumunda olanların sendika hakları özel ve değişik hükümlere bağlanabilir.

Anayasanın 47 inci maddesinin sonundaki «işverenlerin hakları kanunla düzenlenir» hükmü, Temsilciler Meclisi Komisyonunun raporuna göre, «lokavt» ı ifade ve kasetmekte ise de; bu bir hak olarak tanınmamış, sadece «grev» e karşılık bir denge unsuru şeklinde öngörülmüştür. Mezkûr madde metninde mevcut ve hattâ mündemiç olmayan «lokavt» yapma imkânı, «tam çalışma» esasını benimseyen Anayasa sistemimizle bağdaştırılamıyacağından; «işverenlerin hakları» ibaresi, grev halinde iş yerinin ve işverenin emniyet ve mülkiyetinin korunması yolunda anlaşılacak ve uygulanmak gerekir. Bu yorum tarzı, teşekkül ve müesseselerde, yöneticilerin iş yerini kapatmak veya tatil etmek yetkileri olmadığı için, yeğâne hal suretidir.

Anayasa, toplu sözleşme ve grev haklarını, işçilerin işverenlerle olan münasebetlerinde sadece *iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla* kabul etmiş olduğundan; bu haklar ancak çalışma şartlarının taraflarca pazarlık ve tartışma konusu yapılabileceği hizmet ilişkilerinde sözkonusu olabilir ve yapışık siyamalı kardeşler şeklinde ortaya çıkabilir. Gerçekten, Temsilciler Komisyonu Raporunda açıklandığı veçhile, grevin amaçlarının belirtilmesindeki maksat, siyasi grevleri yasaklamaktır. Böyle olunca, teşekkül ve müesseselerde, çalışma şartları yönetici ve ilgililer arasında görüşme ve anlaşma yolu ile tesbit edilemiyen ajanların grev hakkına sahip sayılması, siyasi organları zorlamaya matuf ve müncer olacağından, kabule şayan değildir. Gerçi denilebilir ki, bu iş yerlerinde asıl iş veren Devlet olduğuna göre, çalışanlara tanınacak grev hakkı, iş verenle münasebetlerinin düzenlenmesini amaç tutmuş olacağından, mevcut veya caiz addedilmek lâzımdır. Ancak, teşekküllerle müesseseler ve özellikle 440 sayılı kanundan sonra karma sermayeli teşekküller, Devletten ayrı bir varlık halinde olduğu için, bunların ajanlarının çalışma şartlarını tesbit eden Devlet Organlarını işveren telâkki etmek hukukan mümkün ve gerçeğe uygun olmaz.

Öte yandan, grev hakkı bir bakıma toplu sözleşme hakkının müeyyidesi niteliğini taşıdığından, bunlar atbaşı bir giden sosyal ve iktisadî haklardır; biri olmadıkça diğeri bulunmayacak veya anlamı ve etkisi kalmıyacak ikiz haklardır. Sendika hakkı ile bu iki sosyal ve iktisadî hak arasındaki ilişki için de aynı mülâhaza vârid ise de; Anayasamız kamu hizmeti görevlilerine sadece sendika hakkını tanıyıp, toplu sözleşme ve grev haklarını onlardan esirgemmiştir.

Bu itibarla, teşekkül ve müesseseler personelinin önce sendika hakkını, sonra da toplu sözleşme ve grev haklarını birlikte incelemeye çalışacağız.

III — Personelin sendika hakkı

İktisadî Devlet Teşekkülleri ve müesseselerinde çalışanların hepsinin sendika hakkı bulunduğu şüphe yoktur. Ancak bu personel gruplarından hangilerinin işçi sendikası hakkından, hangilerinin personel sendikası hakkından faydalanabileceği ve çalışanlardan kimlerin sendika kurucusu veya üyesi olamayacakları meseleleri ile karşılaşılır.

Daha önce yaptığımız ayırımla açıklamalara ve koyduğumuz esaslara dayanarak diyebiliriz ki, personelin işçi grubu umumî ve mutlak sendika hakkını kullanabilirler, yani işçi sendikaları kurup bunlara üye olabilirler; ajan grubu ise, ancak personel sendikaları teşkil edip, bu çerçevede faaliyette bulunabilirler. Hizmetli grubuna gelince; bunların sendika haklarının mutlak mı, yoksa kayıtlı mı olduğu üzerinde biraz durmak icap edecektir. Ancak bu mesele, ajanların sendika hakları ile yakından ilgili bulunduğu için, onların ile birlikte tartışılacak ve çözümlenmiş olacaktır.

Bizce işçi grubunun sendika hakkının mutlak ve umumî hükümlere tâbi olduğu hususunda şüphe ve tereddüt yoktur. Çünkü bu personel grubunun, yukarıda I inci bölümde belirtilen hukukî durumu, 274 sayılı Sendikalar Kanununun «işçi sendikası üyeliğini» tarif eden 2 nci maddesinin (1) numaralı bendine aynen ve tamamen intibak etmektedir. Ayrıca, mezkûr bendin son fıkrası hükmünde, Emekli Sandığına tâbi askeri iş yerlerinde çalışan serbest işçilerin sendika hakkını saklı tutmakla, bu ciheti teyid ve tarsin eylemektedir. Nihayet, aynı kanunun, sendika kurma ve bunlara üye olma yasağını koyan 4 üncü maddesinin 1/b fıkrası, teşekkül ve müesseseler işçilerini saymadığından; bunlar sendika hakkından umumî ve mutlak surette faydalanacaklar demektir.

İşçi niteliğini taşıyan personelin, emekli sandıklarıyla ilgili bulunmaları, bunların işçi sendikalarına üye olmalarına mâni değildir. Çünkü bugünkü emeklilik rejimi, bütün vatandaşları kapsıyan genel sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olup, çalışanların hizmet statüsünün özel bir unsuru değildir. Nitekim, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, bildiğimize göre ilk defa, 11 Eylül 1964 tarihli ve Esas: 5954 - Karar: 5347 numaralı ilâmında (İst. Bar. Derg. 1964, S. 10-11, s. 324-325), «ancak hizmet akdiyle bağlı olup da Emekli Sandığı Kanunu ile ilgilendirilenlerin sendikaya üye olabileceklerini», içtihad eylemiştir. Gerçi adı geçen Yüksek Mahkeme, 1965 yılının ilk altı ayı içinde bu içtihadının aksine bazı kararlar vermiş ise de (İlmî ve Kazaî İctihadlar Dergisi, Sayı. 56, s. 3943-3948); «özellikle hizmet sözleşmesi ile bağlı olan bir kimsenin Emekli Sandığına tâbi bulunması sendikaya üye olmasına engel teşkil etmez» hükmünü ihtiva eden 10 Eylül 1965 tarihli ve Esas: 7551-Karar: 7668 numaralı ilâmından sonra, içtihadı bu yolda tekarrür etmiş görünmektedir.

Daha önce işaret ettiğim, Yargıtay daireleri arasındaki içtihad ihtilâfının konusunun ne olduğunu iyice bilmemekle beraber, gazete haberlerinden öğrendiğimize göre; Hukuk Genel Kurulu, 23

Ocak 1967 günlü toplantısında, çatışan ilâmlardan birinin 3659 sayılı kanuna giren bir kimseye, diğerinin emekliye tâbi fakat barem dışı bir şahsa ilişkin olduğu gerekçesiyle, ortada İctihadın Birleştirilmesini mümkün ve gerekli kılan bir uyuşmazlık bulunmadığı sonucuna varmıştır. Bu durumda, Yüksek Adalet Mahkemesinin, teşekkül ve müesseselerde çalışan işçilerin sendika vesair sosyal ve iktisadi hakları ile ilgili içtihadında, şimdilik herhangi bir değişiklik olmadığı ve biraz evvel belirtilen esas ve yönün devam ettiği ifade ve kabul edilebilir.

Teşekkül ve müesseselerin, işçi niteliğini taşıyan personelini, kendi ihdas ettiği kadro ve statü içerisinde istihdam etmesi halinde de, bu unsurlar hizmet akdinin hüküm ve şartları sayılarak, yine *işçi grubunda* ve hukukî durumunda mütalâa ve kabul etmek gerekir. Ancak bu kadro ve statü, işveren durumunda olmayan organ ve makamlar tarafından tanzim ve ilgililere ibram edilmiş ise; bu takdirde, ilk nazarda *ajan grubu ile* karşılaşıldığı farzolunur. Buna rağmen, dışarıdan tarafların hizmet münasebetini düzenleyen bu esaslar gerçekten işçi niteliğini taşıyan personeli içine almakta ve o yolda uygulanmakta ise; o zaman bunların 3659 sayılı kanuna veya T. C. Anayasasına aykırı olduğu gerekçesiyle Danıştayda veya Anayasa Mahkemesinde iptali cihetine gidilebilir.

Böylece personelin *ajan grubuna* intikal etmiş oluyoruz. Teşekkül ve işletmelerde çalışan gerçek *ajanlar*, 3659 sayılı kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile kamu statüsüne sahip bulduklarından, sadece Devlet Personel Sendikası kurabilirler ve bunlara üye kaydedilebilirler. Çünkü bunlar, «*kamu hizmeti görevlileri*» dir ve işçi niteliğini taşımamaktadır.

Her ne kadar, 274 sayılı Sendikalar Kanununun 4/1-b hükmünün mefhumu muhalifinden, bu fıkrada sayılanlardan gayri ajanların işçi sendikası kurmak ve buna üye olmak hakkının mevcudiyeti çıkarılmak istenebilirse de; mezkûr fıkradaki anomali'nin sendika konusundaki milletvekilleri teklifleri ile Hükümet tasarısının Komisyonunda birleştirilmesi sırasında ahengin te'min edilememiş olmasından ileri geldiği gözönünde tutulmalı ve bunun sözleşmeli yüksek ajanları istihdaf ettiği unutulmamalıdır. Nitekim, söz konusu hüküm 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 8 inci maddesiyle bu şekilde açıklanmış ve bunların personel sendikası hakkı kabul edilmiştir.

Bazıları İktisadî Devlet Teşekkülleri faaliyetlerinin «*kamu hizmeti*» olmadığını iddia ederek, ajanlarının «*kamu hizmeti görev-*

ileri» sayılamıyacağını ve esasen hizmet münasebetlerinin, statüler değil, akdî mahiyette olduğunu ileri sürmekteler. Bunlara göre, «*kamu hizmeti*» sadece âmme hukuku usulleri dairesinde, âmme kudretine dayanılarak icra edilen klâsik Devlet faaliyetleridir; teşekkül ve müesseselerin hususî hukuk esasları gereğince fertlerle eşit olarak yaptıkları işler özel işlerdir. Binaenaleyh, buralarda çalışanların işe alınması, iş şartları ve işten çıkarılması, kanun, tüzük ve yönetmeliklerle düzenlenmiş olsa bile, bu bir hususî hukuk münasebetidir ve bir nevi hizmet akdidir. Binnetice, *ajanlar* da, işçiler gibi, 274 sayılı kanuna göre sendika haklarını kullanabilirler ve kullanmalıdırlar. Bu tezi savunanlar veya benimseyenler, daha ziyade Yargıtay kararlarına dayanmakta ve özellikle 28 Mart 1945 tarihli ve 1/6 numaralı Tevhidi İçtihad Kararından kuvvet almaktadırlar.

Biz bu telâkkiyi isabetli bulmuyoruz, ona iştirak etmiyoruz ve bu davranışımızda yalnız olmadığımızı sanıyoruz. Gerçekten, Amme Hukukçularının hemen hepsi bu kanaatte olduğu gibi, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi de öteden beri bu içtihadıdır.

Danıştay'ın 8 Aralık 1944 tarihli ve 58/141 numaralı Tevhidi İçtihad kararında, İktisadî Devlet Teşekküllerinin «tekaüd ve Barrem muameleleri gibi Hukuku âmme kanunu ve nizamları ile tanzim kılınmış olup İdare Hukuku Sahasına dahil ve idarî kazanın murakabesine tâbi» bulunduğu kabul edilmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi de, bazı inhirafı kaydettikten sonra, 14 Mayıs 1966 tarihli ve 17/21 numaralı kararında (R.G. 15 Haziran 1966), bunların Devlete düşen vazifeler ifa ettiğini ve kamu müesseseleri olduğunu içtihad etmiştir. Adalet ve İdare yargı yerlerinin müşterek üst mercii olan Uyuşmazlık Mahkemesinin bu müdellel ve mukni kararından sonra Yargıtay'ın 1945 tarihli Tevhidi İçtihad kararının artık nazara alınmaması ve Yüksek Mahkemenin içtihadına göre hareket edilmesi gerekir. Çünkü bugün muteber olan Türk mevzu hukuku Uyuşmazlık Mahkemesinin 1966 tarihli kararında belirtilen esastır.

Bu itibarla meselenin doktrinal tartışmasına girişmeden, Anayasamızın kamu hizmeti ve kamu tüzelkişisi mefhum ve müesseselerini geniş anlamda aldığını ve benimsediğimiz tezin Hukuk nizamına uygun olduğunu belirtmekle yetiniyoruz.

Teşekkül ve müesseseler ile ajanları arasındaki münasebetin bir nevi hususî hukuk akdi mahiyetinde olduğu iddiası da, yukarıki açıklamalar karşısında, kıymeti haiz ve iltifata şayan değildir. Zira

âmme hukuku kaideleriyle oluşmuş bir statü içerisinde, hususî hukuk münasebeti ve akdî tasavvur bile edilemez.

Buna mukabil, personelin *hizmetli grubu*'nun çalıştığı yere *hizmet akdi* ile bağlı olduğu ve statü içerisinde bulunmadığı muhakkaktır. Ancak, bunların kamu hizmetlerinin ifasına daha ziyade fikren yardım etmeleri ve dolayısıyla bir çoğunun işçi niteliğini taşımamaları, acaba sendika hakları bakımından bir tesir icra edebilir mi? Bu soruya menfi cevap vermek gerektiği kanaatindeyiz. Şöyle ki, hizmetliler kamu hizmetine yardımcı işler ifa etmekle beraber, bu *hizmete bir statü gereğince görevlendirilmiş* olmayıp, sözleşme ile bağlanmışlardır. Anayasanın 46 ncı maddesi ile 274 ve 624 sayılı kanunlar, mutlak sendika hakından faydalanmak için, «işçi» olmayı şart koşmamış, sadece *hizmet ilişkisini* esas almış; «*kamu hizmeti görevliliği*» ni kayıtlayıcı bir sebep saymıştır. Binaenaleyh, *hizmetli grubu*, 274 sayılı kanuna göre işçi sendikaları kurabilir ve bunlara serbestçe üye olabilir.

Şu kadar ki, hizmete sözleşme ile giren ve fakat çalışma şartları taraflardan gayri bir iradece tesbit edilen personel, *hizmetli grubuna* sokulamayıp, *ajan* addedilmek lâzım geldiğinden; bu suretle *idarî mukavele* gereğince istihdah edilenler, ancak kayıtlı sendika hakından faydalanabilirler. Nitekim Devlet Personel Sendikaları Kanununun yukarıda işaret olunan 8 inci maddesindeki «*hizmet akdi ile çalışan şahıslar, bu kanuna göre sendika kurabilir ve sendikaya üye olabilirler.*» hükmü, bu anlayışı desteklemektedir.

Gerçekten, mezkûr 8 inci maddenin atıfta bulunduğu 274 sayılı Sendikalar Kanununun 4/1-b fıkrasında sayılan müfettişler, kontrolörler, umum müdür yardımcıları veya bunlara eşit ve üst kademelerdeki görevliler, sözleşme ile işe alınmış olsalar bile, teşekkül ve müesseselerin aslî ve sürekli hizmetlerini statü dairesinde ifa edeceklerinden, *akdî kamu görevlisi* durumundadırlar. 440 sayılı kanunun, evvelce temas edilen 29 ncu maddesinde, sözleşme ile istihdamı derpiş ve tecviz edilen genel müdürle, yardımcıları ve yönetim kurulu üyeleri, müessese müdürleri ve kârlılık ve verimlilik bakımından sorumluluk taşıyan kimselerin de hukukî durumu aynıdır. Yönetim kurul ve komitelerinde yer alabilecek işçi, kooperatifler ve özel sermaye temsilcileri, *ajan grubuna* dahil olmakla beraber, işçi ve işveren sendikalarındaki üyelikleri devam eder; fakat teşekkül ve müessesenin bir organının unsuru buldukları için ve

440 sayılı kanunun 8 inci maddesinin sondan bir önceki fıkrası hükümünce, sendikacılık faaliyetini icra edemezler.

Bu vesile ile, konuşmanın başında işaret ettiğim, Yüksek Mahkemelerin aynı hukukî mesele üzerindeki içtihatları arasında beliren çelişme ve tutarsızlığa, sözleşmeli ajanlarla ilgili olan bir örnek vermek istiyorum.

Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, 4 Temmuz 1964 tarihli ve 674/344 numaralı kararı ile (R.G. 5 Mayıs 1965 - 11990) 8. Dairenin 15 Ocak 1964 tarihli ve 9879/121 sayılı «Kutucuoglu» ilâminde ortaya çıkan görüşü benimseyerek, Devlet Tiyatro ve Operası artistlerinin sözleşmeli kamu ajanı olduğunu ve bir takım teminata sahip bulunduğunu kabul etmiştir. Buna karşılık, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 26 Ekim 1964 tarihli ve 5036/7183 numaralı kararında (İlmî ve Kazaî İchtihatlar Dergisi, Sayı: 50, s. 3541-3545), sırf sözleşme ile işe alındıkları gerekçesi ile, aynı sanatkârların 274 sayılı kanuna göre işçi sendikası kurabileceklerini ve buna üye olabileceklerini içtihat etmiştir. Yargıtay'ın bu içtihadı, 1945 tarihli Tevhidi İchtihad Kararından beri, hizmet akdinin ancak Borçlar Kanunu çerçevesinde olabileceğini kabul etmesinden ve idarî hizmet mukavelesinin mevcudiyetini reddetmesinden, daha doğrusu tasavvur dahi etmemesinden, yani kamu hizmeti görevlisinin kısmen akdi durumda bulunabileceğine ihtimal vermemesinden ileri gelmektedir.

Kanaatimizce bu meselede Danıştay'ın içtihadı doğru ve yerindedir; Yargıtay'ın görüşü, özellikle teşekkül ve müesseselerin, 440 sayılı kanunun 29 uncu maddesi gereğince sözleşme ile istihdam edeceği yönetici personelinin durumu bakımından yanlış ve mahzurlu sonuçlara götürecektir niteliktedir.

Bu suretle teşekkül ve müesseselerde çalışanlardan kimlerin sendika kurucusu veya üyesi olamayacakları meselesine gelmiş bulunuyoruz.

Personelin *hizmetli* ve *işçi* gruplarına girenler, işçi sendikalarına üye olmak yönünden, 274 sayılı kanunun 2, 4/2 ve 5/2 maddelerindeki şartları haiz bulunmaları lâzım ve kâfidir. Ancak, bunların sendika kurucusu ve yöneticisi olabilmesi için, ayrıca mezkûr kanunun 11/1 maddesine göre, reşit ve medenî hakları kullanmağa ehil olmaları, kamu hizmetlerinden mahrum bulunmamaları, Türkçe okur yazar ve Türk vatandaşı olmaları gerekir.

Ajan grubuna dahil olanların personel sendikaları kurması ve bunlara üye olması, esas itibariyle, serbest ve ihtiyaridir. Sadece,

624 sayılı kanunun 7 nci maddesinin 4 ve 10 numaralı bendlerine göre; teşekkül ve müesseselerin genel müdürleri ile yardımcıları, yönetim kurul ve komiteleri üyeleri sendika kuramazlar ve bunlara üye olamazlar. Siyasi partilere üye olan ajanlar, personel sendikasında üye olabilirlerse de, organlarında, yönetim, denetim ve temsil görevlerinde bulunamazlar (m. 15).

Personelin sendika hakkına ilişkin açıklamalarımız, diğer hakları ile de ilgili ana meselelere şamil olduğu için, biraz uzadı. Fakat şimdi ele alacağımız toplu sözleşme ve grev hakları, sendika hakkına sıkı sıkıya bağlı olduğundan ve onu takip ettiğinden, kolayca ve kısaca ortaya konulabilecektir.

IV. — *Personelin toplu sözleşme ve grev hakları*

Gerçekten, Anayasanın 47 inci maddesi, bu sosyal ve ekonomik hakları sadece işçilere ve belli amaçlarla tanımış bulunduğu; çeşitli personel gruplarının durumunu tayin ve tesbit etmek zor değildir.

Teşekkül ve müesseselerin işçileri ile hizmetlileri, 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu dairesinde ve genellikle sendikaları aracılığıyla, bu haklardan tam ve kâmil bir surette faydalanabilirler. Ancak, mezkûr kanunun grev yasakları koyan 20 nci maddesinde sayılı konu ve hallerde, bu haklarını kullanamayacakları tabiidir. Ne var ki, bu yasakların kamu iktisadî teşebbüslerinde daha çok uygulanma imkân ve ihtimalleri mevcut görünmektedir.

Ajanlar ise, ne toplu sözleşme ne de grev hakkından istifade ettirilmişlerdir. Esasen bunların hukukî durumu, pazarlık ve tartışmaya elverişli bulunmadığından, toplu sözleşmenin konusu ve onun müeyyidesi olan grev hareketlerine sebep teşkil etmez. Onun için, Devlet Personel Sendikaları, birer mesleki dayanışma ve yardımlaşma derneğinden veya sandığından başka birşey değildir. Maaşları, 624 sayılı kanun bu sendikaları, daha etkili bir baskı grubu şeklinde düzenleyebilirdi.

Gerçi, batı demokrasilerinde kamu hizmeti görevlilerine de, esas itibariyle, grev hakkı tanınmıştır ve toplu sözleşme hakkı da, statülerin hazırlanmasında memur sendikalarının amme makamları ile müzakere ve pazarlık yapması suretiyle dolaylı olarak kullanılmaktadır. Lâkin, medenî memleketlerde de, memurların grev

hakları genel ve mutlak olmayıp, büyük ölçüde sınırlanmış ve kısıtlanmıştır.

Ancak bizde, kamu hizmeti görevlilerini grev hakkında Anayasa yoksun bırakmış olduğu için, kanun koyucu kendilerine bu imkânı tanıyamaz. Oysa, bunların sendika hakkının düzenlenmesinde kanuna geniş takdir alanı bırakıldığından; grev hakkının yokluğu, bu yoldan kısmen telâfi edilebilirdi. Fakat kanun koyucu, bu takdir kudretini kamu hizmeti görevlileri aleyhine kullanarak, bir sürü yasaklar koymuş, faaliyet ve tesirlerini asgariye indirmiştir. Daha önemlisi sendikacı memurları koruyan teminat hükümleri kabul edilmediğinden; bu alanda sendikacılığın gelişmesi de beklenemez. Nitekim kamu ajanları bakımından hayatî olan Danıştay kararlarına, yürütme ve idare tarafından uyulmaması olayında, Devlet Personeli sendikalarının hiçbirinden ne bir ses, ne de bir nefes çıkmıştır. Bu tutumu bağışlamalı mı yoksa yermeli mi, doğrusu kestiremiyorum.

Bildiğim ve söylemek istediğim birşey var ki, o da kamu hak ve hürriyetlerinin, Anayasa ve kanunlarda büyük sözlerle ilân ve kabul edilmesinin hiçbir şeye yaramadığı, ancak ilgililerin bunlara sahip çıkması ve mücadele etmesi sonucunda elde edilebileceği ve gerçekleşebileceğidir

Lutfi DURAN