



**TÖB - DER**

**ANKARA ŞUBESİ YAYINLARI**

**KAMU KESİMİNDE ÇALIŞANLARIN**

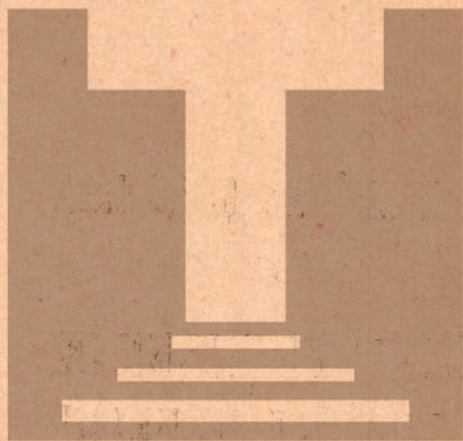
**ve**

**ÖĞRETMENLERİN**

**SENDİKAL HAKLARI**

**TÜSTAV**

**Doç. Dr. Alpaslan Işıklı**



TÜSTAV

1949. 10. 1. 10. 1. 10. 1.

14C/1726

A. Coşkun  
tarafından  
TÜSTAV'a  
bağışlanmıştır

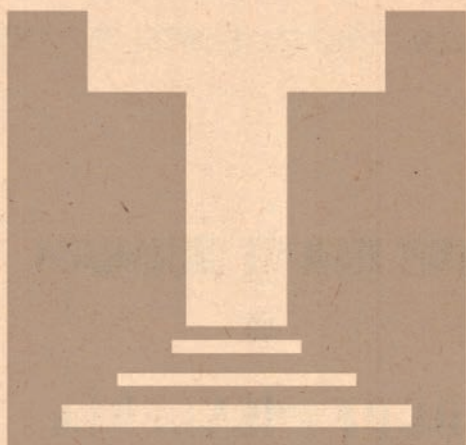


TÖB - DER ANKARA ŞUBESİ YAYINLARI

**KAMU KESİMİNDE ÇALIŞANLARIN**  
**ve**  
**ÖĞRETMENLERİN**  
**SENDİKAL HAKLARI**

Doç. Dr. Alpaslan Işıklı

1976  
TÜSTAV  
1976



TÜSTAV

Gündüz Matbaası - ANKARA

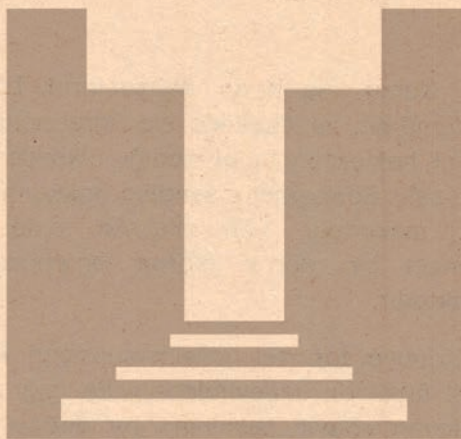
## S U N U Ő :

Kamu kesiminde çalışanların, büyük bir bölümünün ve özellikle biz öğretmenlerin, sendikal haklarının bulunmadığı ülkemizde, «Grevli Toplu Sözleşmeli» sendika hakkının demokratik mücadele yöntemleriyle elde edilmesi, güncel bir görev olarak önümüzde bulunmaktadır.

Konuyu tarihsel gelişim süreçleri içinde, çeşitli ülkelerin deneyimlerinin de ışığı altında inceleyen «Sayın Işıklı'nın» bu değerli çalışması sorunu geniş boyutlarıyla önümüze sermektedir.

Bu değerli çalışmayı, yayınlamakla bütün çalışanlara sendikal hakların verilmesi uğraşına «karınca kararınca» katkıda bulunduğumuza inanıyoruz.

**TÖB—DER ANKARA ŞUBESİ**



TÜSTAV

**Baskı Tarihi : Ocak 1977**

## 1 — SORUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖNEMİ

Öncelikle belirtilmesi gerekir ki kamu kesiminde çalışanlar denildiği vakit, bunların içinde bizim dilimizde «memur» olarak nitelendirilenlerin oluşturduğu kategorinin de yer almakta olduğunun anlaşılması, çağdaş sosyal politikanın gerektirdiği bakış açısının tartışma götürmez bir sonucu haline gelmiş bulunmaktadır. Bizim bu yazımızda geliştirmeye çalışacağımız düşünceler ve aktarmaya çalışacağımız gözlemler, bulgular da böyle bir bakış açısının ürünü olacaktır.

Dünyanın hemen bütün ülkelerinde tümüyle kamu kesiminde çalışanların sahip oldukları hakların ve bu hakların tarihsel süreç içindeki gelişiminin farklı bazı özellikler gösterdiği görülür. Genellikle kamu kesiminde çalışanlar bakımından sendikalaşma eğiliminin daha geç başladığı ve sendikalaşmaya ilişkin hakların diğer kesime kıyasla daha geç elde edildiği söylenebilir. Genel olarak doğruluğu kanıtlanabilen bu yargının ülkemizin özel koşulları çerçevesinde de geçerli olduğu bir gerçektir.

Kamu kesiminde çalışanlar bakımından sendika hakkı konusunda ortaya çıkan bu değişik durumun nedenlerini şöyle sıralayabiliriz:

1) Yeryüzünde kapitalist ekonomik düzenin işlerlik kazanmasıyla birlikte sendikalaşmaya vücut veren ve sendikalaşmayı gerçekleştiren ücretli işçi birikimi, özel sermayenin faaliyet gösterdiği alanlarda meydana gelmeye başlamıştır. Devletin bir işveren olarak istihdam ettiği kişilerin sayısı, özellikle kapitalizmin başlangıç aşamalarında, özel kesimde faaliyet gösteren kapitalistlerin istihdam ettiği işçi kitlesine kıyasla çok sınırlıdır.

Bu durum, geniş ölçüde, ekonomik ve sosyal alanda devlete tanınan rolün kapitalizmin rekabetçi dönemlerinde bir hayli kısıtlı olmasının sonucudur. Devletin «jandarma devlet» fonksiyonlarının dışına taşan alanlarda faaliyet göstermesi belli bir zaman sürecinin geçmesini gerektirmiştir. Devletin, ekonomik, sosyal alanda düzenleyici, müdahaleci ve giderek girişimci bir rol kazanması kapitalizmin daha sonraki evrelerinin bir ürünüdür. Dolayısıyla, devletin geleneksel faaliyetlerini sürdürmesine yetecek, hakim, polis, asker, vergi memuru... gibi kategorilerin dışında geniş bir çalışan kitlesini istihdam etmesine yol açacak gelişmeler nisbeten yakın zamanlarda ortaya çıkmıştır.



Bu nedendir ki kamu kesiminde sendikalaşmayı oluşturacak ücretli (veya maaşlı) çalışanlar kitlesinin ortaya çıkışı, özel kişilere bağlı olarak çalışan işçi kitlesindeki birikimi geriden izlemiştir. Sendikalaşma eğilimindeki gecikmeyi her şeyden önce bu nicel unsurda aramak gerekir.

Ancak, bu unsurun ülkemiz koşullar içinde taşıdığı önemin —en azından Batı toplumlarıyla kıyaslandığı vakit— önde gelen bir yer işgal etmediği söylenebilir. Yarı sömürge durumuna düşmüş olan Osmanlı İmparatorluğunda ve onun yıkıntıları üzerine kurulan Cumhuriyetin çeşitli dönemlerinde devletin faaliyet alanı, çoğu zaman bir yerli kapitalizm türetmek veya ona destek olmak amacıyla yönelik dahi olsa, Batıya kıyasla daima daha geniş olmuştur. Bugün de ülkemizde sigortalı işçi sayısının üçte birini oluşturan bir kitlenin kamu kesiminde çalıştığı ve özellikle sendikalaşmaya daha çok elverişli olan büyük boy işletmelerin kamu kesiminde yer aldığı ve bütün bunlara ek olarak hukuken memur statüsünde yer alan bir milyon civarındaki bir çalışanlar kitlesinin mevcudiyeti nazara alınacak olursa, bunların sendikalaşabilir faal nüfus içinde önemli bir yer tuttukları görülür. Bu nedenle, ülkemiz bakımından ve ülkemizle benzer koşullara sahip geri kalmış ülkeler bakımından kamu kesiminde

sendika hakkı konusunda görülen farklılıkları bu unsurdan çok, aşağıda inceleyeceğimiz unsurlarda aramamız gerekecektir.

2) Kamu kesiminde sendikalaşmanın doğuşuna imkân hazırlayan üretim ilişkisi biçiminin kapitalizmin doğuşuyla birlikte doğduğu söylenemez. Yani, kamu kesiminde çalışanlar üzerinde, özel kesimde çalışanlar üzerinde olana benzer bir sömürünün ortaya çıkması belli bir evrimin sonucunda olmuştur. Başlangıçta başlıca fonksiyonu, feodal toplum yapısını tasfiye etmek olan burjuva devletin emrinde çalışanlar, sömürülen insanlar değil sömürüden pay alan insanlardır. Bu durumun değişmesi, devletin emrinde çalışanlardan sömürüden pay alan bürokrasinin üst kesimlerini işgal edenlerin, gittikçe azınlık teşkil etmeye başlamaları devletin işveren olarak muhatap olduğu ve toplumsal ekonomik özellikleri bakımından geleneksel işçi ile aynı durumda olan bir kitlenin oluşması veya kamu kesiminde çalışanlar bakımından aşağıdan yukarıya doğru bir dönüşümün başlaması kamu kesiminde de sendikalaşmanın doğuşunu ve yaygınlaşmasını doğuran bir unsur olmuştur.

Başlangıçta kamu kesiminde istihdam edilenler üzerinde bir sömürünün söz konusu ol-

madığına ve tam aksine devleti oluşturan bürokrat kesimlerin sömürenlerle aynı safta yer aldıklarına dair tipik durum, 1870 Paris Komününün aldığı bir kararda açıkça yansır. Bu kararda devletin hizmetinde çalışanların aldığı maaşın nitelikli bir işçinin gelirini aşamayacağı öngörülmüştür. Demek oluyor ki adaletin gereği kamu kesiminde çalışanların ücretini artırmak değil, aksine sınırlamak olarak görülmüştür.

Ülkemizde de bu durumla paralellik gösteren bir evrimin gözlenmesi mümkündür. Osmanlı imparatorluğu döneminden başlamak üzere ve Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren toplum içinde «memur» olarak isimlendirilen kesimin en itibarlı kişilerden oluştuğu bilinir. «kolalı gömleklî kâtip» simgesinde belirginleşmiş bulunan bu itibarın memurların ekonomik durumlarıyla yakından bağlantılı olduğu açıktır. Zamanla bu durumun tersine döndüğü, kamu kesiminde çalışanlarda memurluk statüsünden bir kaçış eğiliminin başgösterdiği, bir zamanlar «amele» sayılmak küçültücü görüldüğü halde, şimdi aynı anlama gelen işçilik statüsünün kamu kesiminde çalışanlar bakımından tercih edilir bir durum kazandığı da gerçektir. Kuşkusuz bütün bu sonuçları belirleyen ekonomik yapıyla ilgili bazı değişmeler, dönüşümlerdir.

Kamu kesiminde çalışmak, gerek, gerekli formasyonu sağlayacak olanakların adaletsiz dağılımı, gerekse, işe almada toplumun seçkin tabakalarından gelenlere şans tanıyan bazı ayrıcalıkların aranması nedeniyle, ötedenberi, bir özel işverene bağlı olarak çalışan işçinin içinde bulunduğu duruma benzemeyen özellikler taşımıştır. Bu nedenle kamu kesiminde çalışanları gittikçe daralan fakat başlangıçta geniş bir bölümü bakımından, ekonomik ve toplumsal açıdan işçi saymak olanağı yoktur. Bu durum, içinde buldukları yasal statünün veya sağladıkları gelirin ücret değil de maaş olarak adlandırılmasının dışında bir sorundur. Asıl üzerinde durulması gereken sorun, sağladıkları gelirin bir işçi geliri gibi tümüyle emek geliri sayılmasının bütün dönemler için doğru olmayışından kaynaklanmaktadır.

Özellikle, kamu kesiminde çoğu memur olarak çalışan kimselerin, düşünsel emeklerini kullanıyor olmaları ve bu işler için belli bir tahsil ve diplomanın gerekli olması, fırsat eşitliği olmayan bir toplumda bunların sağladığı geliri tümüyle emeklerin karşılığı olarak görmeyi güçleştirir. Bunların geliri bir yönünle de aile çevrelerinden devraldıkları ayrıcalıklı durumun

bir ürünü niteliğindedir. Bir başka deyişle başka alanlarda sağlanmış bir artı değer birikiminin sağladığı avantaj gelirlerinin oluşmasını etkilemektedir. Bir zamanlar memurun, işçi kitlelerinin dışında ve üstünde yer alan «kolalı gömlekli kâtip» durumunu bu gerçek belirler. Ancak, bu durumun zamanla değişikliğe uğramış olduğu da ayrı bir gerçektir.

Kamu kesiminde çalışanların, özellikle bunlar içinde memur statüsünde çalışanların durumunda meydana gelen değişme kapitalizmin gelişim süreci ile yakın ilişki gösterir.

Kapitalist gelişimin bir ürünü olarak ortaya çıkan güçlü sermayedar sınıflar, kamu kesiminde devletin hizmetinde çalışanların toplum içindeki ayrıcalıklı yerlerini sarsan önemli bir nedeni oluşturmuştur. Özellikle ülkemizde, zamanla zayıflayan sonunda ortadan kaldırılan padişahlık rejiminin yerine, güçlü bir egemen sınıf olarak burjuvazinin henüz oluşmadığı dönemlerde, beliren sınıfsal iktidar boşluğunun sanki bağımsız bir sınıfmışçasına asker-sivil aydın kadrolardan oluşan bürokrasinin üst kademeleri tarafından doldurulmak istendiği görülür. Ancak, kapitalizme özgü sınıfsal güçler belirdikçe bunlar bir yandan devlet üzerindeki hakimiyetlerini sağlamlaştırırken, diğer yandan, toplum içinde kazandıkları yer, memurları geri planlara itecek boyutlar kazanmıştır.

Bir başka deyişle aynı zamanda emekçi olmaktan ötürü üzerlerinde mevcut olan sömürünün belirginleştiğini hissetmeye başlamışlardır. Somut görüntüleriyle bu durumu sergilemek gerekirse, örneğin, bir öğretmen okuma yazma öğrettiği komisyoncunun, bir gümrük memuru hizmetinden yararlandığı ithalâtçının, bir tapu memuru arsa spekülâtörünün... vs. geliri yanında kendi gelirinin gittikçe önemsizleştiğini ve buna bağlı olarak toplumsal yerinin gerilediğini görür. Aslında bu evrim bütünüyle kapitalist tekelleşmenin sonucu olarak çeşitli küçük, orta üretici kesimlerin uğradığı mülksüzleşme ve proleterleşme olgusunun bir parçasıdır. Bu evrim okuma yazma, mesleki yetiştirme olanaklarının yaygınlaşmasıyla yoksul kesimlerin çocuklarının da memur olabilme imkanlarına kavuşmaları ölçüsünde bir başka yönden de belirginleşmiş olur.

Memurların ve tümüyle okumuş çalışan kesimlerinin toplum içindeki yerlerini sermayedar sınıflardan uzaklaştıran ve işçi sınıfına yaklaştıran bu değişim bilinçlerinde de yankı bulmakta gecikmez. Kendilerini işçi olarak görmeye, kaderlerinin işçilerle bir olduğunu görmeye başlarlar. Denilebilir ki işçi ile memur

arasında ve tümüyle çalışanlar arasında mevcut olan farklılıklar, kapitalist gelişme sürecinin bir sonucu olarak önemlerini kaybeder. Başka pek çok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de kamu kesiminde çalışanların tümü bakımından memurları da dışarıda bırakmıyacak bir biçimde belirginleşen sendikalaşma eğiliminin ve kurulan memur örgütlerinden işçi sendikalarına benzer sesler çıkmasının nedenlerinin bu evrimden önemli ölçüde kaynaklandığını söylemek yanlış olmaz.

Kuşkusuz, çalışanlar içinde sendikal örgütlenme olanağına daha önce kavuşmuş kesimlerin ekonomik sosyal çıkarları açısından elde ettikleri sonuçlar da memur olarak çalışanların toplumsal yerlerinin bilincine varmalarını ve sendikal mücadelenin yararını kavramalarının kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle, çoğu durum da memurların sendikalaşma eğilimi, sermayedarlarla aralarındaki gelir adaletsizliğinin bir tepkisi olmaktan çok, örgütlenmiş işçi kesimleriyle aralarında belirlemeye başlayan farkı kapatmak veya onlar karşısında yitirdikleri yerlerini yeniden kazanmak özlemlerinin bir uzantısı gibi belirlemektedir.

3 — Kamu kesiminde sendikalaşma sorununun yakından ilişkili olduğu diğer bir unsur da devletin niteliğiyle ilgili olarak özellikle ça-

lısan kitlelerin düşüncelerinde meydana gelen evrimdir. Padişahın, tanrının yeryüzündeki gölgesi sayıldığı dönemlerden arta kalan bir anlayışla devletin değerlendirdiği Batı toplumlarında olduğu gibi, «kral hata yapmaz» anlayışının egemen olduğu bir ortamda, devletin istihdam ettiği kimselerin devlete karşı hak arama eylemine girişmeleri herhalde düşünülemez. Çünkü böyle bir bakış açısı çerçevesinde devlet sınıflar üstü adalet dağıtıcıdır, ona karşı hak talebinde bulunulması abestir, çünkü herkesin hakını koruyan, teslim eden odur.

Bizim ülkemizde de özellikle «sınıfsız imtiyazsız kaynaşmış bir kitleyiz» sloganının yaygınlık kazandığı dönemlerde, «devlet baba» imajının egemen olması, yalnızca kamu kesimi bakımından değil tümüyle sendikalaşmanın gereksizliğini savunanlara kolaylık sağlayıcı bir ortam hazırlamıştır.

Öte yandan «hükümrân devlet» anlayışı, özellikle yasama organının kararlarının halkın demokratik bir biçimde beliren iradesinin tartışma ve pazarlık konusu edilemeyeceği kamu kesiminde sendikalaşma eğilimlerinin karşısına çıkarılan benzer bir engel teşkil eder.



Ancak, devletin çeşitli organlarının oluşmasının ve yönlenmesinin toplumdaki sınıfsal güç dengesinin bir ürünü olduğu yolunda kazanılan deneyler devletin niteliğiyle ilgili değer yargılarını kökünden sarsmıştır. Siyasal gücün ekonomik güçle bağlantılı bir biçimde belirlendiğinin kabul edilmesi ölçüsünde, devletin gerçek bir hak dağıtıcı olması için, halk iradesinin gerçek temsilcisi olabilmesi için, kitlelerin demokratik örgütlenme olanaklarından yararlanmalarının zorunlu olduğu anlayışı geçerlik kazanmaya başlamıştır. Böyle bir değişimin en belirgin sonucu devletin istihdam ettiği kimselelere sendikalaşma hak ve özgürlüklerinin tanınması konusunda kendisini göstermiştir.

Geleneksel deyimle ifade etmek gerekirse «kral hata yapmaz» onun için krala karşı hak aranmaz anlayışı yerine, devlet de hata yapabilir, dolayısıyla onun emrinde çalışan insanların da haklarını korumak amacıyla sendikalaşma olanağına kavuşmaları ölçüsünde devlet hatalardan arınabilir anlayışı egemen olmaya başlamıştır. Öte yandan, yasama organının kararları halk iradesinin tecellisidir, anlayışı yerine, yasama organının kararlarının halk iradesinin tecellisi sayılabilmesi

için halkın çeşitli kesimlerinin bu arada devletin emrinde çalışanların, örgütlenerek yasama organının kararlarında halk iradesinin yansımını kolaylaştıracak diğer etkileri dengeliyecek ve böylece «hükümrân devlet» ilkesi gerçekten halkın iradesini temsil eder bir nitelik kazanma yolunda evrime uğrayacaktır, anlayışı geçerlik kazanmaya başlamıştır.

## II — KAMU KESİMİNDE ÇALIŞANLARIN SENDİKA HAKKINA İLİŞKİN ULUSLARARASI HUKUKSAL METİNLER

Buraya kadar incelemeye çalıştığımız ekonomik ve toplumsal evrimin bir sonucu olarak kamu kesiminde çalışanların sendikal haklarına ilişkin bakış açısının günümüzde vardığı aşamayı, uluslararası düzeyde geçerliğe sahip çeşitli hukuksal metinlerde gözlemek mümkündür.

Çeşitli uluslararası yasalarda ve anlaşmalarda işçiler bakımından temel sosyal haklar hükme bağlanırken, kamu ve özel kesimde çalışanlar bakımından herhangi bir ayırım gözletilmediği açıkça anlaşılmaktadır. Sosyal konularla ilgili bu gibi uluslararası metinlerin Fransızca olanlarında, Türkçe olarak işçi sözcüğü ile

karşılayabileceğimiz «ouvrier» yerine, çalışan anlamını ifade eden «travailleur» sözcüğünün kullanılmakta olması bu bakımdan dikkat çekicidir. İngilizce metinlerde ise geniş anlamda işçiyi ifade edecek şekilde «worker» sözcüğünün kullanıldığını görmekteyiz.

Nitekim, Uluslararası Çalışma Örgütü Konferansı tarafından 1948'de kabul edilmiş bulunan **Sendika Özgürlüğüne ve Sendika Hakkının Korunmasına Dair 87 No. lu Sözleşme'nin** 2. maddesi bu açıdan önem taşımaktadır. «Çalışanlar ve işverenlerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve önceden izin almaksızın diledikleri örgütleri kurmak ve bu örgütlere, tüzüklerine uymak kaydiyle, üye olmak hakları vardır.» Bu maddede geçen «çalışanlar» ve «herhangi bir ayırım yapılmaksızın» gibi ifadelerin işçi-memur ayırımı sorunu bakımından taşıdığı anlam, üzerinde durulmayı gereksiz kılacak ölçüde açıktır.

Öte yandan, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca 1948'de kabul edilmiş, T.B.M.M. ce onaylanarak 27.5.1949 t. li Resmi Gazetede yayınlanmış bulunan **İnsan Hakları Bildirgesi'**nde sendika hakkı herhangi bir şekilde sınırlan-

dırılmış bir işçi grubuna değil herkese tanınmış bulunmaktadır. Söz konusu bildirgenin 23. maddesinin 4. fıkrasında sendika hakkı bu şekilde öngörülmüştür. «Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.»

Avrupalı Devletlerce 4.11.1950'de Roma'da imzalanmış bulunan, bizim de taraf olduğumuz ve 19.3.1954 tarihli Resmî Gazetede ilân edilmiş bulunan **İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme**'nin 11. maddesinin 1. bendinde de «Her şahıs asayışı ihlâl etmeyen toplantılara katılmak ve başkalarıyla birlikte sendika tesis etmek ve kendi menfaatlerini korumak üzere sendikalara girmek hakkı dahil olmak üzere dernek kurmak hakkına haizdir.» Görüldüğü gibi, bu hükümden çıkarılacak anlam, bütün işçiler gibi, işçi-memur ayırımı gözetilmeksizin kamu kesiminde çalışan herkesin de sendika kurma hakkına sahip bulunduğudır. Keza, 18 Ekim 1961'de bizim de iştirakimizle imzalanmış bulunan **Avrupa Sosyal Yasası**'nın 1. bölümünün 3. maddesinde «Bütün çalışanlar ve işverenler iktisadî ve sosyal çıkarlarının korunması için ulusal ve uluslararası örgütler içinde birleşme özgürlüğü hakkına sahiptir.» denilirken kamu kesimde çalışanların hariç tutulduğunu düşünmek mümkün değildir.

Ancak belirtmek gerekir ki 1949 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü Konferansı tarafından kabul edilmiş bulunan 98. no. lu örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin sözleşme «kamu görevli» lerini içermemektedir. Bu sözleşme bizim tarafımızdan da kabul edilmiştir. Ne var ki bu sözleşme kamu görevlilerinin sendikal haklarını kısıtlama yönünden yorumlanmasını kesinlikle engelleyen açık bir hükme de yervermiştir. Kaldı ki çeşitli ülkelerde kamu kesiminde çalışanların sendika hakkına ilişkin evrimin bugün ulaştığı aşamanın, kamu görevlisi kavramını son derece kısıtlı tutan veya sendika hakkı bakımından tamamen geçersizleştiren bir durum ifade ettiği müteakip bölüm içinde incelenecektir.

### III — ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE KAMU KESİMİNDE ÇALIŞANLARIN SENDİKAL HAKLARI

Uluslararası Çalışma Örgütünün gelecek yıl (1977) toplanacak olan 63. dönem genel kurulunun 7. gündem maddesini oluşturan konu, «Kamu kesiminde sendika özgürlüğü ve çalışma koşullarının belirlenmesi yöntemleri» dir. Örgüte bağlı bir uzmanlar heyeti bu amaçla bir

rapor hazırlamıştır. Bu rapor, genel kurulun alması muhtemel ve uluslararası geçerliğe sahip olacak bir karar metninin hazırlanmasına ışık tutacak niteliktedir. Söz konusu raporda dünyanın çeşitli ülkelerinde konuya ilişkin mevzuat ve uygulamalar ayrıntılı bir biçimde derlenmiştir. Bu bölümde yapacağımız açıklamalar da geniş ölçüde bu raporda yer alan verilere dayanacaktır.

Bu bölümde sendika hakkı, danışma ve toplu pazarlık faaliyetleri ve grev hakkı üç ayrı alt bölüm içinde ele alınacaktır.

#### **A) Sendika Hakkı**

Yeryüzündeki ülkelerin tamamına yakını özel kesimdeki işçilerin sendikal örgütlenme hakkını tanıdığı halde, kamu görevlerinde çalışan herkese bu hak aynı genişlikte tanınmış değildir. Ancak, çeşitli ülkelerde, mevcut mevzuat ve uygulama farklılıklarına rağmen bu hakkın kamu görevlileri bakımından da gittikçe yaygınlaşan bir geçerlilik kazandığı söylenebilir. Kamu kesiminde çalışanların tümüne, özel kesimlerdekilerle eşit sendika hakkı tanıyan ülkelerin sayısı artmaktadır.

Öte yandan, bazı ülkelerde bu konuda yü-

rürlükte olan mevzuatın her zaman gerçek durumu yansıtmadığı da belirtilmelidir. Bazı ülkelerde yasalarda yer almadığı halde kamu görevlilerinin fiili sendika hakkı vardır. Buna karşılık, başka bazı ülkelerde de yasalarda sendika hakkı yer aldığı halde fiilen bu hakkın mevcut olmadığı haller görülebilir.

### 1 — Kamu görevlilerine sendika hakkının tanındığı ülkeler

Uluslararası Çalışma Örgütüne üye ülkelerin çoğunluğunda kamu görevlilerine sendikal anlamda örgütlenme hakkı tanınmıştır. Ancak bu hakkın sınıflandırılması ve düzenlenmesi konusunda bazı farklılıklar görülür.

Kamu görevlilerinin sendika hakkına yer veren ülkelerin önemli bir bölümünde bu hak, genel anlamda sendika hakkına ilişkin mevzuat çerçevesinde düzenlenmiştir. Yani mevzuat açısından sendika hakkı çalışanlar arasında bir ayırımı yolaçmış değildir. Bu ülkeler şunlardır: Federal Almanya, Arjantin, Avusturalya, Avusturya, Beyaz Rusya, Bulgaristan, Merkezi Kolombiya, Kosto-Rika, Fildişi, Küba, Danimarka, Fillandiya, Fransa, Gabon, Honduras, Macaristan, Hindistan, İrlanda, İslanda, İsrail, İtalya, Kenya, Lüksemburg, Malazya, Norveç, Hollanda, Polonya, İngiltere, Senegal, Siri lan-ka, İsveç, İsviçre, Çat, Çekoslavakya, Tunus, Ukranya, SSCB, Urugay ve Yugoslavyadır.

Bazı ülkelerde genel olarak sendika hakkını düzenleyen mevzuat, kamu görevlilerine ilişkin olarak bazı istisnalar içermektedir. Bazan bu istisnalar ilgili kamu görevinin statüsünü belirleyen mevzuatta öngörülür. Çoğunlukla görülen ise bu tür istisnaların, genel olarak çalışanların tümüne ilişkin sendika hakkını belirleyen mevzuat içinde belirlenmiş olmasıdır.

Bazı ülkelerde kamu görevlilerinin sendikal haklarının, kamu görevinin statüsünü belirleyen özel mevzuat içinde veya kamu görevlilerinin sendika hakkına ilişkin özel bir mevzuat çerçevesinde belirlendiği görülür. Örneğin, Belçika, İngiltere, Kanada, A.B.D., Japonya, Fas, Meksika, Tobago ve Venezuela'da durum böyledir.

## **2 — Kamu görevlilerinin sendika hakkının tanınmadığı ülkeler**

Bu ülkeler kamu kesiminde sendikalaşmayı ilke olarak reddetmiş ülkelerdir. Buna, bazı ülkelerde istisnalar getirildiği, özellikle, devlet yönetiminde görevli kamu ajanı denilen ve bizim dilimizde memur dediğimiz kategorinin dışında kalanlara bazı sendikal haklar tanındığı görülür.

Kamu görevlisi ajanların, yani memurların tamamen sendika hakkından yoksun olduğu ülkeler şunlardır: Brezilya, Ekvator, İspanya



ya, Ürdün, Liberya, Nikaragua, Peru. Uluslararası Çalışma Örgütü adına hazırlanmış bulunan ve bu bölümün başında zikrettiğimiz raporda bizim ülkemiz de bu ülkeler arasında sıralanmıştır.

Dominik Cumhuriyetinde kamu görevlisi memurların sendika hakkı, mevzuatta yer alan bazı hükümlerle yasaklandığı halde Anayasa'da öngörülmüştür ve fiilen de bu hak uygulanmaktadır.

### 3 — Çeşitli ülkelerde kamu görevlileri'nin sendikal hakları konusunda getirilmiş istisnalar

Kamu görevlilerine sendikalaşma hakkının tanındığı bazı ülkelerde bu hakkın bazı istisnaları bulunduğu görülür.

Bu istisnalar, çoğu zaman ülkenin iç ve dış güvenliğiyle ilgili görevlerde, özellikle silahlı kuvvetler bünyesinde çalışanlar, subaylar, askerler... bakımından getirilmiştir.

Örneğin, Kolombiya, Fildişi Sahili, Belçika, Japonya, İtalya, Meksika, Tunus, Venezuela gibi ülkelerde görülen budur.

Hollanda, Singapur gibi ülkelerde ordu mensuplarının sendika hakkı bazı özel kısıtlamalarla tanınmıştır.

Buna karşılık, Federa! Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Lüksemburg, Norveç, İngiltere ve İsveç gibi ülkelerde askeri şa-

hısların mesleki çıkarlarını korumak amacıyla sendikal örgütlenme hakına sahip oldukları görülür.

Polislik mesleği de kamu kesiminde sendika hakkının tanındığı ülkelerde yaygın bir istisna alanı teşkil eder. Örneğin, Kolombiya, İtalya, Meksika, Fas gibi ülkelerde görülen durum budur.

Ancak, başka pek çok ülkede de polis teşkilatında çalışanların diğer kamu görevlileriyle aynı statü içinde sendika hak ve özgürlükleri vardır. Federal Almanya, Avusturalya, Avusturya, Belçika, Merkezi Afrika, Fildişi Sahili, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Gine, İrlanda, İslan-da, Lüksemburg, Malavi, Nijer, Norveç, Yeni Zelanda, Hollanda, İngiltere, İsveç, Tunus gibi ülkelerde görülen budur.

Bunlara ek olarak gardiyanlık, itfaiyecilik gibi bir takım mesleklerin de bazı ülkelerde kamu kesiminde sendika hakkının uygulama alanının dışında bırakıldıkları görülmektedir.

Nihayet, bazı ülkelerde istisna ve kısıtlama konusu oluşturan diğer bir kategoriye de kamu kesiminde idarenin yüksek kademelerini işgal edenler ve onların yakın mesai arkadaşları meydana getirir. Örneğin, Japonya, Meksika, Singapur, Siri Lanka ve Tanzanya, kamu kesiminde idarenin yüksek kademelerini işgal

eden kişileri sendika hakkının kapsamı dışında bırakmış olan ülkelerdir.

**B — Çeşitli ülkelerde kamu kesiminde çalışanların danışma kurulları ve toplu pazarlık hakkı çerçevesinde gösterdikleri sendikal faaliyetler**

Kuşkusuz, sendikal faaliyetin önemli bir parçasını, çeşitli danışma kurulları yoluyla ve toplu pazarlık, toplu görüşme hakkı çerçevesinde sağlanan olanaklar oluşturur. Bu tür faaliyetlerin özellikle kamu kesiminde çalışanların etkinliği açısından taşıdığı önem açıktır.

Bir kısım ülkelerde kamu kesiminde çalışanların bireysel veya toplu olarak alınan herhangi bir kararı etkileme olanağı yoktur. Kamu kesimini doğrudan doğruya ilgilendiren konular ve genel olarak toplum yaşantısını ilgilendiren bütün konular, kamu kesiminde çalışanların danışma yoluyla veya toplu pazarlık, toplu görüşme yoluyla katkısı sağlanmaksızın düzenlenir. Alınan kararlar, yasama organının ve yürütme organının tek yanlı iradesinin ürünüdür. Bu tür uygulamaların yürürlükte olduğu ülkelere örnek olarak, Afganistan, Bolivya, Kolombiya, İran, Küveyt, Dominik, Suriye, Venezuela gibi ülkeler gösterilebilir. Ülkemizde kamu kesiminde çalışan sendika hakından yoksun bir kitlenin de çalışma koşullarıyla veya daha ge-

nel konularla ilgili olarak benzer durumda oldukları söylenebilir.

Ancak, yeryüzünde pek çok ülkede kamu kesiminde çalışanların danışma kurulları içinde ve toplu pazarlık hakkından yararlanarak etkin bir faaliyet sürdürdükleri söylenebilir. Bu durum alt bölümler halinde incelenecektir.

### 1 — Gayri Resmî Danışma

Bir kısım ülkelerde mevzuat çerçevesinde herhangi bir biçimde düzenlenmediği ve öngörülmediği halde gayri resmi olarak kamu kesiminde çalışanların örgütlü bir biçimde etkinlik kazanmalarını sağlayan bir danışma mekanizması oluşmuştur.

Örneğin Sirilanka'da yetkili mercilerin, kamu kesiminde çalışanların çalışma koşullarını ilgilendiren bir karar almadan önce, ilgili sendikal örgütlere bu arada memurların dahil olduğu sendikalara danışmaları olağan bir uygulama haline gelmiştir. Bir kısım Latin Amerika ülkelerinde de benzer uygulamalar gelişmiştir.

Bazı ülkelerde kamu görevlilerinin çalışma koşullarının düzenlenmesi yasalarla öngörülmuş bir toplu sözleşme sistemine tabi kılınmış olmakla beraber, nitelik itibarıyla bu sistemin dışında kalan konuların yasal ve idari yollarla düzenlenmesi sırasında ilgili sendikal örgütlere danışılmaktadır.

## 2 — Resmî Danışma

Bir kısım ülkelerde resmi ve hiyerarşik bir biçimde düzenlenmiş bir danışma sistemi oluşmuştur. Çoğu zaman kamu görevlileri bu sistem içindeki etkinliklerini, sendikal örgütleri aracılığıyla karma kurullar çerçevesinde sürdürürler.

Genellikle Avrupa ülkelerinde ve bu örnekten esinlenmiş başka bazı ülkelerde geliştirilmiş olan model budur.

Fransa'da 1946 Anayasası ile kurulmuş bir sistem kamu görevlilerini, personel temsilcileri ve sendika temsilcileri aracılığıyla çalışma koşullarını ve idarenin işleyişini ilgilendiren konularda danışma yetkisi çerçevesinde etkili olma olanağı kavuşturmuştur. Bu sistem çerçevesinde ulusal düzeyde üç ayrı kurul oluşturulmuştur. Bu kurullar, Kamu Görevi Yüksek Konseyi, Karma İdari Kurullar, Karma Teknik Kurullarıdır. Bu kurulları oluşturan üyelerin yarısı, idarenin temsilcisi, diğer yarısı ise yetkili sendikal örgütün temsilcileridir.

Belçika'da 1955 de oluşturulan bir sistem de karma danışma konseylerine vücut vermiştir. Hollanda'da bu konuda Kamu Kesimi Merkezi Danışma Komisyonunu görmekteyiz. Bu komisyonun üyeleri arasında ülkenin beş bü-

yük memur sendikasının temsilcileri yer alır. İs-  
viçre'de de kontonal düzeyde benzer bir sistem  
oluşturmuştur.

Esas olarak Fransa'da geliştirilmiş olan  
bu sistemin eskiden Fransa'nın sömürgesi  
olan ülkelerin hemen hepsinde de yaygınlık ka-  
zandığı görülmektedir. Bu arada, Arjantin'de  
de bu tür, idare ve memur sendikaları temsil-  
cilerinin oluşturduğu karma danışma kurulları  
oluşturulmuş bulunmaktadır.

Federal Almanya'da da bu tür karma da-  
nışma kurulları vardır. Bu ülkede henüz hazır-  
lanmakta olan bir metin, idare ile yetkili sendi-  
ka temsilcileri arasındaki uyumsuzlukların gide-  
rilmesinde parlamentoyu görevli kılmaktadır.

### **3 — Whitley Sistemi**

Bu sistem İngiltere'de gelişmiştir. Bu sis-  
tem çerçevesinde idarenin temsilcileri ile yetki-  
li sendika temsilcilerini bir araya getiren üç  
ayrı kademede üç ayrı kurul vardır. Ulusal,  
bölgesel ve mahalli düzeyde oluşan bu kurul-  
larda beliren uyumsuzluklar resmî tahkim ku-  
rullarında çözüme bağlanabilmektedir.

Başta ücretler olmak üzere çalışma koşul-  
larıyla ilgili çeşitli konular Whitley konseyleri-

nin yetki c anına girer. Ücretlerle ilgili tartışmalarda genellikle kamu görevi dışında kalan alanlarda ödenen ücretler esas alınır.

#### 4 — Yasa İle Öngörölmüş Toplu Pazarlık Sistemi

Pek çok ölkede son zamanlarda yasa ile toplu pazarlık sisteminin kamu görevlileri bakımından da öngöröldüğü görölmektedir. Bu ölkeler örneğın Belçika (1974), Kanada (1967), Dominik (1973), ABD (1969), Finlandiya (1970), İtalya (1970), Norveç (1958), İsveç (1965), Japonya (1947), Avusturalya (1973), Yeni Zelanda (1969), İsrail'dir.

Toplu pazarlık çerçevesinde doğan uyuşmazlıkların çözümlenmesinde, özel kesimde olduğu gibi, tahkim, arabuluculuk, uzlaştırma vs. yollar yer alır. Grev müteakip alt bölümün konusudur.

Bir kısım ölkelerde Toplu pazarlık hakkı, kamu görevlilerinin bir bölümüne tanınmamıştır. Ancak bu gibilerin danışma kurullarında temsil edilme olanakları vardır. Fransa'da görölen budur. Fransa'da hizmet aktine tabi olarak çalışanlar toplu sözleşme hakkından ya-

rarlanır. Federal Almanya'da müstahdem ve işçi kategorisine sokulan kamu görevlilerinin toplu nazarlık hakkı vardır. Ancak Fransa'da olduğu gibi yasa ile toplu pazarlık hakkından yararlandırılmamış olanların da fiilen bu hakkı kullandıkları durumlar görülür.

### C — Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı

Kamu görevinin özellikleri dolayısıyla devamlılığının gerekli olduğu yolundaki düşüncelerin sonucu olarak grev hakkına elvermeyeceği yolundaki görüşlerin geçerliliğini kaybetmeye başladıklarını söylemek yanlış olmaz. Buna karşılık, kamu hizmetlerinde yasalara ve hukuka bağlılığın sağlanması, kamu hizmetlerinin görülmesinde yenileştirmelerin gerçekleştirilebilmesi için bu alanda da grev hakkının kaçınılmaz olduğuna dair görüşlerin geçerlik kazanmaya başladıklarını söyleyebiliriz.

Yakın zamanlara kadar hiç düşünülmeyen kamu görevlerinde de grevlerin patlak verdiği görülmüştür.

İsveçte askeri şahıslar greve gitmişler, ABD de polisler, gardiyanlar, İngiltere'de itfaiyeciler, Fransa'da hava trafik kontrolörleri, İngiltere'de doktorlar, Arjantin ve İsrail'de öğretmenler grev yapmışlardır. Kanada, Fransa, İtalya, İngiltere'de çok önemli ölçülere varan



posta memurları grevi olmuştur. Bunlara ülkemizdeki öğretmen boykotu da katılabilir.<sup>1</sup>

Bu grevlerin bazılarının ardından sıkıyönetim ilânına benzer kararlar alındığı görülmüştür. Ancak, genellikle bu tür grevlerin de toplumsal hayatın bir parçası ve gelişim sürecinin bir gereği sayılması yönündeki görüşler ve uygulamalar egemen olmaya başlamış bulunmaktadır.

Bir kısım ülkelerde, mevcut yasalarla öngörülmemiş danışma, toplu pazarlık gibi yollarla herhangi bir ihtilafın giderilememesi halinde, kamu görevlilerine, memurlara da grev hakkı açıkça tanınmıştır. Bu ülkeler ve herbirinde grev hakkını tanıyan metinler tarihleriyle birlikte şöyle sıralanabilir:

Kanada (1967), Fildişi Sahili (1964), Finlandiya (1970), Fransa (1963), Gine (1959), Yukarı Volta (1960), Madagaskar (1962), Meksika (1963), Nijer (1959), Norveç (1958), Portekiz (1974), Senegal (1961), İsveç (1965), Togo (1968), Zaire (1973).

Bu ülkelerde tanınan grev hakkı yalnızca çalışma koşullarına ilişkin değildir. Bazılarında grev hakkı genel anlamda demokratik haklarla ilişkili olarak da doğabilmektedir. Örneğin Meksika'da memurlar ancak Anayasadan doğan temel hakları «genel ve sistematik bir biçimde ihlâl edildiği» hallerde greve gidebilirler.

Bir kısım ülkelerce özel kesimdeki grevlerle kamu kesimindeki grevler arasında hiçbir fark gözetilmiş değildir. Kamerun, Gana, İtalya, Malezya, Malta, Nijerya, Buena, Leona, İsveç, Singapur, Sri Lanka bu gruba girer.

Başka bir kısım ülkelerde ise grevin yasal veya yasa dışı olduğu konusunda mevzuatta herhangi bir hüküm yoktur. İsrail, Çat ve İngiltere'de durum böyledir. Ancak bu durumun söz konusu olduğu ülkelerde memurların da grev hakkının bulunduğu yolunda bir teamülün oluştuğu görülmektedir.

Avusturya, Belçika, Danimarka, Hollanda, Arjantin gibi ülkelerde mevzuatta kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin açık bir hüküm bulunmadığı için, belirsiz ve çelişkili bir durum mevcuttur.

Kuşkusuz, kamu görevlilerinin grev hakkını açıkça yasaklayan mevzuatların yürürlükte olduğu ülkeler de vardır. Bolivya, Brezilya, Şili, İspanya, Yunanistan, Suriye, Venezuela... bu gruba girer.

ABD'de de kamu görevlilerinin grev hakkı federal düzeyde yasaklanmış olduğu halde, yedi tanesi hariç, eyalet düzeyinde çeşitli kategorilerdeki kamu görevlilerinin grev hakkı mevcuttur. Ancak belirtmek gerekir ki grev hakkının yasak olduğu pek çok ülkede, çeşitli fiili

olanaksızlıklar, greve giden kamu görevlilerinin cezalandırılmasını engellemektedir. Çoğu zaman kamu hizmetlerinin aksamaması endişesi hükümetleri, greve giden memurları kamu görevini aksattıkları için cezalandırmaktan alıkoymaktadır.

Grev hakkını tanıyan ülkelerde de bu hakka bazı istisnalar konulduğu görülür. Örneğin, Kanada ve Norveç'te yüksek kademe yöneticilerinin greve gitmesi yasaktır.

Bir kısım ülkelerde greve gitmesi yasaklanan memur kategorileri kanunda sayılmıştır. Çoğu yerde askeri şahısların greve hakkı yoktur. İsrail ve İsveç, askeri şahıslara da grev hakkı tanıyan istisnai ülkelerdir.

#### **D — Diğer sendikal eylem biçimleri**

Bir takım öze grev türleri bu bölümde zikredilebilir. Fakat asıl önemle üzerinde durulması gereken siyasal eylem türleridir.<sup>2</sup> Özellikle kamu görevlileri bakımından siyasal eylemle sendikal eylemi birbirinden ayırdetmeye olanak yoktur.

Bunun dışında belli bir siyasal programın, adayın, partinin, desteklenmesi yönündeki faaliyetler'in artık pek çok ülkede en doğal sendikal faaliyetler içinde verildiği bilinir.

Öte yandan kamu görevlilerin sendikalarının eğitim ve yayın faaliyetleri kendi sorunları ve onunla sıkı sıkıya bağlantılı olan yurt sorunları bakımından etkin ve olumlu katkılar getirmesi nedeniyle önem taşır.

#### **IV — TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNDE ÇALIŞANLARIN SENDİKAL HAKLARINA İLİŞKİN EVRİM**

Ülkemizde çalışma ilişkilerini ve sendika hakkına ilişkin ilk yasa sayılabilecek olan 1908 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu kamu kesiminde çalışanların sendikal haklarını yakından ilgilendirmekteydi. Tatil-i Eşgal Kanunu bir yandan genel olarak grevleri yasaklarken, diğer yandan kamu kesiminde sendikalaşmayı tümüyle yasaklamıştır. Tatil-i Eşgal Kanununa göre «Umuma müteallik işlerde sendika kurmak memnu» idi.

Cumhuriyet döneminde çıkarılan her iki sendika kanununda da sendika hakkı yasalara göre «işçi» olarak nitelendirilenlere tanınmıştır. Dolayısıyla yasalara göre «işçi»nin tanımlanması, kamu kesiminin sendika hakkının sınırlarını belirler olmuştur. Böylece, kamu kesiminde sendikal haklar sorunu işçi-memur ayırımı denilen sorunun arkasında gizlenmiş olarak tartışma konusu edilmeye başlamıştır.

1947 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı ilk Sendikalar Kanunu çok dar sınırlar içinde işçilere, işverenlere sendika kurma hakkı tanıırken 2. nci maddesinde «İşçi ve işveren, İş Kanununun 1. nci maddesinde vasıfları tayin edilen kimselerdir» denilmekteydi. Böylece işçi-memur ayırımı sorununa kaynak olan ilk yasal düzenleme ortaya çıkmış oluyordu.

İşçi-memur ayırımı, sorununa ilişkin önemli yasal hükümlerden ilki, 27 Mayıs Anayasasından çok önce 3008 sayılı ve 1938 tarihli İş Kanununda yer almış bulunmaktaydı. Söz konusu kanunun 1. maddesine göre, bir iş akdi dolayısıyla, başka bir şahsın işyerinde bedenen ve yahut bedenen ve fikren çalışan kimseye «işçi» denilmektedir. Kanunun bu hükmüne rağmen, bütün çalışanların bedenen ve fikren çalışmakta olmaları gerçeği karşısında ancak bedenî çalışması fikrî çalışmasına göre ağır basanlar işçi sayılmıştır. Tabiiyle bu ayırım da uygulamada çeşitli karışıklıklar ve sorunlar yaratmaktan geri kalmamış. Örneğin, kamu kesiminde herhangi bir meslekte çalışan bir kimsenin önceleri başlangıçta işçi olduğu kabul edildiği halde kısa bir süre sonra meslekteki terfiinin sonucu olarak işinin fikrî niteliğinin ağır bastığı hükmüne varılarak işçi sayılmayıp memur sayılması gibi durumlar ortaya çıkmıştır.

II. Dünya Harbini takiben tedricen kurulan çeşitli sigorta kanunlarında da esas olarak işçi tanımı bakımından **İş Kanunu**'na bağlı kalmıştır. Ancak bir istisna olarak **İş Kanunu**'na tabi işyerlerinde çalışan «müstahdem»lerin de işçi sigortalarının kapsamına alındığını belirtmek gerekir. Öte yandan, **Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimine Ait 1952 t. li Kanun**'a göre basın mesleğinde çalışan «fikir» işçileri ve 1954 t. li **Deniz İş Kanunu**'na göre deniz işçileri de İş Kanununa tabi işçilerle (sigorta ve sair bazı sosyal haklar bakımından) aynı statüye dahil edilmişlerdir.

27 Mayıs Anayasası 46. ncı maddesi ile işçi-memur ayırımı gözetmeksizin sendika hakkını tanımaktaydı. 47. madde de ise grev hakkı yalnız «işçi»lere tanınmıştır.

Grev hakkının Anayasa ile yalnızca işçilere tanınması, kamu kesiminde çalışanların bir kısmının işçi sayılmaması ve bunların grev hakkına sahip olmaması gibi bir anlayışla yorumlanmıştır. Böylece memur, işçinin karşıtı olan bir kavrammış gibi düşünülmüş, yasal olarak memur statüsünde bulunan kimselerin aslında aynı zamanda işçi sayılabilecekleri anlayışı yasalarda ve uygulamada yansımamıştır.

27 Mayıs Anayasasının öngördüğü bazı temel sosyal haklarla ilgili olarak çıkarılan kanunlarda, önceleri, fikir ve beden işçisi ayrımının esas olarak terkedildiğini görmekteyiz.

1963'te yürürlüğe giren 274 sayılı **Sendikalar Kanunu** oldukça geniş bir işçi tanımı getirmiştir. Bu kanununun 2. maddesinin 1. fıkrasına göre, «Hizmet akdine göre çalışmayı veya nakliye mukavelesine göre esas itibariyle bedenî hizmet arzı suretiyle çalışmayı yahut neşir mukavelesine göre eserini naşire terketmeyi meslek edinmiş bulunanlar ve adi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olarak esas itibariyle fizikî veya fikrî emek arzı suretiyle bir işyerinde çalışanlar —bu mukavelenin aynı durumdaki herkese açık olması kaydıyla— bu kanun bakımından işçi sayılırlar». Memurların durumuyla ilgili bir hükme de aynı maddenin 4. paragrafında raslamaktayız. Bu hükme göre, «1. madde kapsamına giren kimselerden Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa tabi olanlar ile Millî Savunma Bakanlığına ve İçişleri, Jandarma Genel Komutanlığına bağlı işyerlerinde çalışıp askerlik yükümünü yerine getirmekte olanlar dışında kalanların, işçi sendikası kurmak ve işçi sendikasına üye olmak hak-

ları saklıdır». Bu fıkra hükmüne göre —biraz tereddüt uyandırmış bulunan bir ifade ile de olsa— Emekli Sandığına tabi olanların, yani, esas itibariyle kamu kesiminde memur statüsünde çalışanların sendika kurma hakları saklı tutulmuş bulunmaktadır.<sup>3</sup>

274 sayılı yasada yer alan bu hükümlerden çıkarılabilecek diğer bir sonuç da hizmet akdi ile çalışan herkesin işçi sayılmış olmasıdır. Hizmet akdi, daha sonra yürürlüğe giren pek çok kanunda da işçi tanımının yapılmasında başvurulan temel bir kavram olarak zikredilmiştir.

1963 yılında yürürlüğe giren 275 s. lı **Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu**, 1964 de yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar, 854 sayılı **Deniz İş Kanunu** ve 931 sayılı **İş Kanunu** ile bu Kanunun usul yönünden iptalinden sonra yerine yürürlüğe giren 1475 sayılı **İş Kanunu**, işçi tanımını yaparken «hizmet akdi» kavramını esas almış bulunmaktadır. 1970 tarihli 1317 sayılı **Sendikalar Kanunu**'nda da bazı farklılıklara rağmen aynı anlayışın devam ettiği görülmektedir.

Bu kanunlarda işçi tanımında, «hizmet ak-



di»nin bir temel kavram olarak öngörölmüş olması da soruna belli bir çözüm getirmek yönünde ortak bir anlayışın doğması bakımından yeterli olmamıştır. Herşeyden önce, «hizmet akdi» kavramının herkese aynı şeyi anlatması mümkün olmamıştır. Her çeşit işveren ile işçi arasındaki çeşitli biçim ve kalıplardaki anlaşmaları «hizmet akdi» olarak anlayanlar gibi 1926 tarihli Borçlar Kanunu'ndaki hizmet akdi tanımını dar bir yorumla kabul edenler de mevzuatta kendilerini haklı gösterecek dayanaklar bulunduğunu iddia edebilmişlerdir. Bu durumun bir sonucu olarak tayin işlemi ile hizmet akdinin bir arada bulunup bulunamayacağı sorunu, konumuz bakımından önem taşıyan tartışmalara kaynak teşkil etmiştir. Bu durum, daha sonra ortaya koymaya çalışacağımız yüksek mahkemelerin içtihatları arasındaki çelişkilerde de kendisini göstermiştir.

Öte yandan, memur tanımını yapan bir kısım kanunlarda da hizmet akdini esas alan tanımlarla uyuşmayan bir anlayışa ve değişik bazı kıstaslara yer verilmiş olması, mevzuatı bütünü muğlak ve ahenksiz bir hale getirmiştir.

17.6.1965'te yürürlüğe giren 624 sayılı **Devlet Personeli Sendikaları Kanunu** ve hemen onun peşinden 19 Temmuz 1965'te yürürlüğe giren 657 sayılı **Devlet Memurları Kanunu** mevzuatın konumuz bakımından gösterdiği evrimin süreci içinde kesin bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Bu kanunların yürürlüğe girmesiyle birlikte memur tanımını geniş tutmak, dolayısıyla kamu kesiminde çalışanları işçi tanımına dahil etmemek yönündeki eğilim güç kazanmaya başlamıştır.

624 Sayılı Kanunun, memur sendikalarının tanımının yapıldığı 1. maddesinde «İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personeli»nden bahis vardır. Bu ifadeden, kamu kesiminde çalışanların bir kısmının işçi sayıldığı sonucunun çıkarılması açıkça mümkündür. Ancak, aynı kanunun 2. maddesinin kamu kesiminde çalışanların çok sınırlı bir parçasına işçi niteliği tanıdığı anlaşılmaktadır. Bu maddeye göre, «Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel ve katma bütçeli dairelerin, il özel idarelerine veya belediyelere bağlı kuruluşların ve kamu

iktisadî teşebbüslerinin ve özel kanunların veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin asli ve sürekli görevlileri» memur sayılmıştır. Maddede zikredilen daire ve kurumlarda «asil ve sürekli görevli» olarak çalışmaları dolayısıyla memur sayılanların büyük bir kısmının, toplumumuzda yaygın bir biçimde kabul görmüş bulunan ölçüler içinde ele alındıkları takdirde dahi işçi sayılmaları kaçınılmazdır. İşgücü piyasasında geniş bir arz yekûnu teşkil eden ve bir kısmı işsizliğe terk edilmiş bulunan bu nitelikteki kişilerin, memur sayılmak suretiyle sendikal ve sair sosyal haklardan yoksun bırakılmış olmaları, emeklerinin lââyık olduğu değere kavuşmasını engelleyen ve kolaylıkla hissedilebilen bir eksiklik yaratmıştır.

657 Sayılı Kanun, bu eksikliği daha da hissedilir bir hale getirmiştir. Bu Kanuna göre, «devlet memuru» deyimi, devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde devamlı vazife görmek üzere atanan genel ve yal katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veyahut kefalet sandıklarından aylık alan kişileri» kapsamak-

tadır. Görüldüğü gibi, 657 sayılı Kanun, memur tanımını yaparken Anayasada yer alan «genel idare esaslarına göre yürütme» unsurunu da terketmek suretiyle memur tanımının kapsamını daha da genişletmiştir. Böylece, iktisadî ve sosyal çıkarlarını korumak için korunmaya ve örgütlenerek, grev, toplu sözleşme gibi haklardan yararlanmak suretiyle kendi kendilerini korumaya şiddetle muhtaç olan, yani sosyolojik bakımdan işçi sayılan çok geniş bir kitle memur sayılmak suretiyle bu haklardan yoksun bırakılmış olmaktadır.

Prof. Lütfi DURAN, bu hüküm muvacehesinde sosyolojik bakımdan işçi olduğundan şüphe edilmeyecek bir çok kimsenin kamu hukuku statüsüne tabi kılınmaları halinde, böyle bir karara karşı Danıştayda dava açılabilceği görüşünü ileri sürmüştür. Ayrıca, bu hükmün 27 Mayıs Anayasasının 46. ve 47. maddelerine aykırılığı nedeniyle 657 sayılı Kanunun, Anayasa Mahkemesince iptalinin mümkün olabileceği yönündeki görüşlere katılmamak imkansızdır.<sup>4</sup>

624 ve 657 sayılı Kanunların sosyal haklar

konusunda ortaya çıkardığı ve işçi haklarının kapsamının daralması istikametindeki bu eğilimi, siyasal iktidarın yapısıyla ilgili olarak sözkonusu kanunların kabul edildiği tarihte kendisini göstermeye başlağan değişmeden bağımsız olarak ele almak mümkün değildir. Bu değişme, aynı yılın ekim ayında yapılan seçimlerle çok daha belirgin bir nitelik kazanmış, böylece, siyasal iktidarın tutumunda 27 Mayıs-la birlikte beliren sosyal anlayış, tedricen kaybolmaya başlamıştır.

1965 tarihinden sonra yürürlüğe giren hiç bir kanun, eskisinden daha dar bir memur tanımı veya eskisinden daha geniş bir işçi tanımı getirmiş değildir. Aksine, işçilere tanınan sosyal haklardan yararlanan kitlenin sınırlandırılması yönündeki eğilimin devam ettiği söylenebilir.

274 sayılı Kanunun yerine 1970'de kabul edilen 1317 sayılı **Sendikalar Kanunu**, ilk bakışta, geniş bir işçi tanımı getirmek suretiyle sosyal haklardan yararlanan kitlenin kapsamını genişletiyor gibidir.<sup>5</sup> Ancak, sözkonusu kanunun, Anayasa ile işçilere tanınmış bulunan sendika hakkını —bu hakkın özüne dokunacak bi-

çimde— sınırlayan bir niteliğe sahip bulundu-  
ğu nazara alınır, ne yönde bir gelişmeye hiz-  
met edecek karakterde olduğunu ifade etme-  
nin kolay olmadığı kendiliğinden ortaya çıkar.  
Nitekim, 1317 sayılı yasanın getirdiği değişik-  
liklerin önemli bir kısmı Anayasa Mahkemesi  
tarafından iptal edilmiş bulunmaktadır. Yasa-  
ma organı, onların isteklerine uygun olarak, iş-  
çi memur ayırımı konusunda sosyal kanunla-  
rın uygulama alanını genişletici gibi görünen  
böyle bir hükmü ancak, özü ve esası itibariyle  
sendika kurma hakkını kısıtlayan bir kanun  
metni içinde onaylamış bulunmaktadır.

Esasen, yasama organı, 1317 sayılı Kanun-  
dan iki gün sonra 31.7.1970 tarihinde kabul et-  
tiği 1327 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda  
yer alan işçi memur ayırımına ilişkin hükümler  
ile bu konudaki gerçek eğilimini bir kere daha  
ortaya koymuştur.

1327 sayılı Kanunun 4. maddesinde, daha  
önce 657 sayılı Kanunda yer alan «memur» ta-  
nımı biraz daha genişletilerek tekrarlanmıştır.  
Aynı maddenin (C) bendinde ise «iş kanunları  
ile 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve Sosyal Si-

gortalar kanunlarına göre işçi sayılan ve bu kanun hükümlerine tabi olmıyan kişileri»n işçi sayıldığını görmekteyiz. Her ne kadar bu iki tanım, girişik halde ve çelişik anlamlar taşımakta ve kesin bir hükme varılmasını bir hayli güçleştirici nitelikte görünmekteyse de aynı Kanunun 36. maddesinin VIII. bendinde öngörülmüş bulunan hükümden bağımsız olarak ele alınmaları halinde— oldukça geniş bir işçi tanımına imkân verecek tarzda yorumlanmaları kolaylıkla mümkün olabilirdi. Ne var ki Kanunun 36. maddesinin VIII. bendinde öngörülen hüküm muvacehesinde bir yandan mevzuattaki çelişkinin büyütülmüş olduğunu bir yandan da memur tanımının kapsamının genişletilmiş olduğunu kabul etmemek imkânsızdır.

Sözü edilen 36. maddenin VIII. bendinde «yardımcı hizmetler sınıfı»nın tanımı yapılırken bunlardan bir kısmının 4. maddenin (C) bendinde tanımlanmış bulunan işçi kategorisinin dışında kaldığı belirtilmektedir. Oysa «yardımcı hizmetler sınıfı» içinde sıralanan nitelikteki kimşelerin tümünün, yaygın kriterlere göre «beden işçisi» sayılmaması imkânsızdır ve daha önemlisi bunları sosyal kanunların kapsamı dışında

tutmak için makul bir gerekçe gösterilmesi mümkün değildir. Bu kategoriye dahil olanların, şiddetle muhtaç oldukları sosyal korunmadan ve sendikal haklardan yoksun bırakılmaları için kamu kesiminde çalışmalarının bir gerekçe olarak öne sürülmesini anlamak zordur.

Öte yandan, AP. ve C.H.P.'ye mensup bulunan Türk-İş yönetim kadrosuna dahil sendikacı milletvekillerinin, 1475 sayılı İş Kanunu'nun hazırlanmasında da faal bir rol oynadıkları halde, işçi tanımı konusunda Anayasadaki memur tanımına atıfta bulunan ve 1317 sayılı Kanun'da yer alan hükme paralel bir hükmü, bütün cabalarına rağmen bu kanun çerçevesinde Yasama Organına benimsetememiş olmaları manidardır.<sup>8</sup> Böyle bir hüküm, geçici komisyon tarafından kabul edilmiş, fakat sonradan Meclis tarafından metinden çıkarılmıştır. Dolayısıyla, 1475 sayılı Kanunda işçi tanımı ile ilgili olarak yer alan hüküm, 931 sayılı kanundaki aynı hükmün tekrarından ibaret bulunmaktadır.

Hemen hepsi geniş bir işçi tanımından yana olan işçi örgütlerinin, bu arada Türk-İş'in, yasama organı üzerinde bu konuda tamamen



etkisiz oldukları söylenemez. Ancak, işçilerle doğrudan doğruya ilgili olan ve sendikacı milletvekillerinin faal katkıları görülen kanun metinlerinde bu etkinin yüzeysel bir biçimde yankı bulunduğu söylene bile mevzuatın tümü bakımından önemli bir sonuç doğurduğunu savunmak mümkün değildir. Zira, bu yolla sağlanan yüzeysel sonuçlar dahi diğer kanunlara, özellikle memurlara ilişkin kanunlara konulan hükümlerle geçersiz hale getirilmişlerdir. Üstelik, bu gibi kanunların çoğu zaman «muahhar kanun» olarak yürürlüğe sokulmuş olmaları, sendika örgütlerinin ve sendikacı milletvekillerinin, kendilerini direkt olarak ilgilendiren bazı kanunların hazırlık çalışmaları çerçevesinde, işçi-memur ayırımı konusundaki görüşlerini benimsetmek yolundaki bir takım çabalarını büsbütün boşa çıkaracak yönde kullanılmaya müsait bulunmaktadır.

Anayasa'da 1971 yılında 46. ncı maddede yapılan değişiklikle sendika hakkının yalnızca «işçi»lere tanınır hale gelmesi, kamu kesiminde çalışanların sendika hakları bakımından önemli bir gerileme teşkil etmiştir. İleriye dönük bir metin olan 27 Mayıs Anayasasında

böylesine yasaklayıcı ve çağın gerçeklerine ters bir hüküm yer alması Anayasanın çizdiği sosyal hukuk devleti ilkeleriyle de bağdaştırılması güç bir durum yaratmıştır.

Daha sonra 12 sayılı kanun gücünde kararname esas alınarak 1975 yılında çıkarılan ve 657 sayılı Devlet Memurları Yasasını tadil eden 1897 sayılı yasa İşçi-memur ayırımı konusunda Anayasanın 117. nci maddesinde öngörülen kıstasa dönmüştür. 1897 sayılı yasaya göre «Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa edenler» memur sayılmıştır.

Aslında böyle bir tanımlamanın daha geniş bir işçi tanımına yer bırakacağı, dolayısıyla sendikal hakların uygulama alanını genişletmeye elvereceği düşünülebilir. Ancak bu kıstas kadar, bu kıstasa göre kimin işçi kimin memur olduğuna kimin karar vereceği meselesi de önem taşır. Nitekim, 1897 sayılı yasaya göre bu konudaki kararın bakanlıklararası karma kurullara tevdi edildiği görülmektedir. Kamu kesiminde çalışanların sendika hakkının sını-

rını belirleyen bir kararın siyasal iktidara bağımlı bir kurulca verilmesi bu hakkın özünü zedeleyen bir durum doğurur.

Nitekim, 1897 sayılı yasaya göre hangi kurumların devlete verilmiş asli ve sürekli... görevleri yaptığının belirlenmesi Çalışma, Maliye Bakanlıkları ile D. Planlama Teşkilatı temsilcilerinden oluşan bir karma kurula verilmiştir. Bu kurulun çalışmalarına dayanarak Bakanlar Kurulu 26.11.1975 tarihli kararı ile «kurumlardan hangilerinin devlete verilmiş asli ve sürekli kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütülmekle» mükellef olduklarını, hangilerinin olmadıklarını tesbit etmiştir. Bu karara dayanan ve resmi gazetede de yayınlanmış olan listenin tetkikinden memur tanımını çok geniş tutan bir anlayıştan hareket edildiği görür.

Gene aynı hükümet kurumlarının temsilcilerinin oluşturduğu bir başka kurulunda hazırlanan bu listede yer alan kurumların herbirinde çalışanlardan hangilerinin memur

hangilerinin işçi olduğunu tesbiti gerekmektedir. Gene 1897 sayılı yasadan doğan bu gereklilik henüz yerine getirilmiş değildir. Bu tür bir ayırım yapılmadığı sürece 1317 sayılı yasa hükümlerinin yürürlükte olması gerekirdi. Aslında hükümet sözcülerinin de bu yönde beyanları olmuştur. Buna rağmen, 1317 sayılı yasa gereğince Yüksek Hakem Kurulunda işçi-memur ayırımından doğan uyuşmazlıkların çözümü mümkün olamamıştır. İşçi memur ayrımı sorununun çözümünün muallakta bırakılmakla kamu kesiminde çalışanların sendikal hakları konusunda belirsizlik ortamı yaratılmış ve bu ortam sendikal hakların sınırlarını dar tutma eğilimlerine kolaylık kazandırmıştır.

Artık, yaşanan deneyler sendika hakkını kamu kesiminde çalışanların tümü bakımından vazgeçilmez bir hak haline getirmiş bulunuyor. Keyfi tayinler, uygulanmayan anayasa ve yasa hükümleri, uyulmayan yüksek mahkeme kararları... karşısında, kamu kesiminde çalışanların sendikalaşma özelemlerinin kamçılanmış olmasının nedenlerini aramaya gerek yok gibidir.

# Memur Sendikalarının Demokratik Mücadeledeki Yeri

Genel olarak memurların sendikalaşması sanayi işçilerinden sonra gerçekleşmiştir. Bunun başlıca iki nedeni olduğu söylenebilir ve her iki neden de bu tür bir sendikalaşmayı gerekli kılan ihtiyaçların daha geç belirmesi daha doğrusu benimsenmesi olgusuyla ilişkilidir.

Herşeyden önce memurun işverenin devlet olması, konuya farklı açıdan bakılmasına neden olmuştur. Devletin, ilahi devlet anlayışından arta kalan bir tutumun sonucu olarak insanlardan ve sınıflardan bağımsız ve onların üstünde görülmesi, bu konudaki farklı düşü- nüşlerin başlıca kaynağı olmuştur. Oysa, kapitalist toplumda çalışanların ürettiği artı değere elkoymanın çok değişik ve dolambaçlı yolları vardır. Çoğu zaman devlet eliyle istihdam edilen bedensel veya düşünsel emeğin ürünlerinden yararlanan kapitalist güçlerin bu yolla

elkoydukları artı-değer dolaylı olduğu için ilk bakışta göze görünmez ama önem taşır.

Öte yandan toplumsal yaşantının evrimi içinde açıkça görülmüştür ki devleti toplumu oluşturan insanlardan ve sınıflardan bağımsız bir hak dağıtıcı olarak görmek olanaksızdır. Devletin toplumu oluşturan sınıflar karşısındaki tavrı da bu sınıfların devlet üzerindeki etkinliğine göre belirlenmektedir. Bu nedenle, devlet işveren olduğu hallerde emekçilerin örgütlenmesi gereksizleşmemekte, aksine devletin emek karşısındaki tavrını belirlemek bakımından örgütlenmeyi zorunlu kılan ek gereksinimler belirmektedir.

İkinci olarak kamu kesiminde çalışanların genellikle fikir işçisi niteliği taşıması ve bu tür bir niteliğe sahip emeğin kıt olması nedeniyle zaten piyasa mekanizması içinde gerekli payı elde edebilecekleri, dolayısıyla sendikalaşarak özel bir korunmaya kavuşmalarına gerek olmadığı görüşü yaygındır.

Ülkemizin tarihsel evrimi içinde bu konuya özel bazı boyutlar kazandıran nedenler ortaya çıkmıştır. Kurtuluş Savaşı ile padişahlığa son verildikten sonra ülkemizde egemenlik boşluğunu dolduracak bir burjuvazi oluşmuş değil-

di. Bu boşluğun bağımsız bir sınıfmışçasına asker - sivil aydınların oluşturduğu bürokrasi tarafından doldurulduğu söylenebilir. Memurları oluşturan kesim toplumumuzda kapitalizme özgü varlıklı sınıfların yeterince belirmeyişi nedeniyle uzun süre görel olarak toplumu oluşturan en üst kesimleri meydana getirmişlerdir.

Ancak, kapitalist gelişme, yalnızca işçiler üzerindeki sömürüyü yoğunlaştırmakla kalmadığı orta sınıfları da proleterleştiren sonuçlar ortaya çıkardığı için bu gelişime bağlı olarak memurların da durumlarında değişmeler belirmiştir. Çoğu fikir işçisi olan memurun gelirinin, iki yanlı bir nitelik taşıdığı bilinir. Bir yanıla bu geliri emek geliri saymak gerekir. Bir diğer yanı ise fırsat eşitliği olmayan bir toplumda emek karşılığı olmaksızın elde olunan koşulların kazandırdığı eğitim ve niteliğin bir sonucu olduğu için emek geliri sayılamaz. Fikir işçisi memur bu özelliğinden ötürü, işçi ile kapitalist arasında bir yere sahip görülebilir.

Kapitalist sömürü belirginleşerek yoğunlaştıkça memurların da toplum içinde işgal ettikleri yer görel olarak gerilemiştir. Bir yandan kapitalizme özgü varlıklı sınıfların ortaya

çıkması buna neden olmuş, diğer yandan örgütlenerek bazı tavizler koparmak olanağına sahip olan işçiler, memurların kendi yerlerinin bilincine varmalarını kolaylaştırıcı bazı örnekler ortaya çıkarmıştır. Memur, fikir işçisi aydın, kendi çıkarının kapitalistin yanında olmadığını tüm çalışanlarla birlikte yürütülmesi gereken bir demokratik mücadeleye bağlı olduğunu görmeye başlamıştır. Böylece memur örgütlerinin, teknik eleman örgütlerinin, öğretmen örgütlerinin ulaştığı bilinç düzeyi, işçi sınıfının yeni müttefikler kazanması veya yeni güçler elde etmesi sonucuna varmıştır.

Memurlar açısından günümüzde en önemli sorun örgütlenmek hak ve özgürlüklerine konulmuş olan sınırdır. Sınırlı bir sendika hakkının dahi memurların elinden alınmış olması bu alandaki sorunları büyötmüştür. Oysa, demokratik alanda belli aşama kaydetmiş olan ülkelerde memurların sendika hakkının genel olarak sendika hakkının ayrılmaz bir parçası olarak tanındığını görmekteyiz.

Uluslararası alanda sendika hakkına kaynak teşkil eden metinlerin tümünde bu hakkın herhangi bir ayırıma yer vermeksizin tüm çalışanlara tanındığı görülür.



Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından kabul edilmiş bulunan 87 no'lu sözleşme ile «çalışanlar ve işverenlerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve önceden izin almaksızın diledikleri örgütleri kurmak» hakları öngörülmüştür.

Bizim de onaylayarak kanun hükmünde ağırlık tanıdığımız İnsan Hakları Bildirgesi de yalnız işçilerin değil «Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır» demektedir.

Gene bizim hükümetimizce de onaylanmış bulunan ve Avrupalı devletleri kapsayan İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme ve ayrıca Avrupa Sosyal Yasasında sendika hakkı öngörülürken memurlar kapsam dışı bırakılmış değildir.

Bugün pek çok ülkede memurların grev ve benzeri haklarla mücehhez bir sendika hakkına kavuşmuş oldukları bir gerçektir. Öğretmenler genellikle en önce örgütlenen ve en faal olarak örgütlenen kesimi oluşturmaktadır. Onların yanısıra bizim için şaşırtıcı olabilecek sendikalaşma örneklerine örneğin polislerin,

silâhli kuvvetler mensuplarının sendikalaşmasına dair örneklere de rastlanmaktadır.

Ülkemizde 27 Mayıs Anayasasının memurlar için öngördüğü sendika hakkını düzenleyen 624 sayılı yasa 1965'te yürürlüğe girmişti. Bu yasa uyarınca kısıtlı bir biçimde de olsa hızla memur sendikalarının doğmaya başladığı görülmüştü. Ne var ki 1971'de Anayasa değişikliği ile memurların sendika hakkını yasaklaması, bu gelişimi durduran ve çağdaş gelişime ters düşen bir değişiklik teşkil etmiştir.

### **ÖĞRETMENLERİN SENDİKAL MÜCADELESİNİN TAŞIDIĞI ÖZELLİKLER**

Öğretmen topluluğu, genel olarak çalışan kitleler içinde özel bir yere sahip bulunuyor. Öğretmen, genç kuşaklara, yarının büyüklerine aydınlık taşıyan kişi olarak, bugünün kâr düzeninin çaresiz bir aracı değildir.

Öğretmenin bir anlamda güçsüz ve gerçek anlamda güçlü durumunun nedenleri, toplum içinde sahip olduğu işlevin bu niteliğinden ileri gelir.

Bir anlamda öğretmen, çalışanların başka pekçok kesimlerine kıyasla güçsüz durumda-

dır. Emeđiyle kapitalistin kârına kâr katmak durumunda olan işçi çalışmadığı zaman, greve gittiği zaman kapitaliste ve onun düzenine önemli bir darbe indirmiş olur. Bu durumdaki işçi, kapitalistten bazı tavizler koparmak olanağına sahiptir.

Öğretmenin durumu farklıdır. Sınıflı bir toplumda, ülkenin geri kalmış yörelerindeki yoksul halk çocuklarını yetiştirmek görevini üstlenmiş bulunan öğretmenin çalışması, bu geriliğın ve bu yoksulluğun müsebbiplerinden, bu düzenin sahiplerinden her zaman alkış toplamaz. Onlar bu duruma halkın öğrenmek isteğine karşı koyamadıkları için katlanırlar. Geriliğın ve yoksulluğun müsebbipleri, dış ve iç sömürücü güçler, ancak kendi dar çıkarlarının gerçekleştirilmesi ölçüsünde ve o yönde eğitmeden yanadırlar. İşsizliğin korkunç boyutlara ulaştığı, beyin göçünün, nitelikli işgücü göçünün yaygın bir durum kazandığı ülkemizde, sömürünün gerektirdiği ölçüde ve nitelikte yetiştirilmiş işgücü bulmanın çok zor olmadığı açıktır.

Kaldı ki ülkemizi bir pazar, bir hammadde kaynağı halinde tutmakta yararı olanların el-

lerinden geldiği ölçüde bu ülkenin eğitimini baltalamaktan yarar görecekları de açıktır.

Bu nedenle, ülkemizi yönetenler, genellikle, «maarif davasının en uygun çözümünü mektepleri kapatmakta» görmüş olan Osmanlı nazırının zihniyetinden fazlaca ayrılmamışlardır.

Öğretmenin görünüşteki güçsüzlüğü işte buradadır. Ülkenin biraz daha karanlığa gömülmesinden yalnızca keyif duyacak egemen güçler karşısında ve bilinçsiz kitleler içinde kalan öğretmen, grev silâhını etkin bir biçimde kullanmaktan da yoksundur. Kendi çocuklarının yüksek ücretle özel öğretmen ve okul bulabildikleri sürece eğitim sorununu düşünmek bile istemeyenlere, yasal bir hak olması sağlansa bile öğretmen grevi, kapitaliste kâr sağlayan işçinin grevi kadar etki etmez.

Ancak, önemle belirtmek gerekir ki öğretmenin bu güçsüzlüğü yalnızca görünüştedir. Herşeye rağmen, bu toplumun kaderini belirleyen en güçlü unsurlar, yarının büyüklerinin kafaları ve yürekleri öğretmenin elindedir. Eğitim yaygınlaştıkça, eğitimden anlaşılan ortaçağ karanlıklarını diriltmek değil çağın aydın-

lıklarına kavuşmak olduğu kabul edildikçe öğretmenlerin etkinliği artmaktadır.

Halka ve hakka karşı olan hiçbir düzenin her çeşit engelden yoksun olduğu düşünülemez. Tersine, düzen ne kadar bozuk olursa olsun halkın ilerleme isteğinin ve bunun önemli bir parçası olarak halkın öğrenme isteğinin önüne geçilemeyecektir. Halkımız gerçek bir ulusal eğitimin her geçen gün biraz daha bilincine varmaktadır. Hiçbir iktidarın bu istek karşısındaki duyarsızlığı sınırsız olamaz. Halkımızın er geç gerçek ulusal eğitimi gerçekleştirecek bir iktidarı oluşturacağından kimsenin kuşkusu olmasa gerekir.

Öğretmenin gücü işte buradadır. Kendisine teslim edilmiş olan kafaları ve yürekleri mutlu bir gelecek için, halktan ve haktan yana bir toplum düzeni için biçimlendirmek onun kudreti dahilindedir. Öğretmen, yalnız öğrencileri üzerinde değil, dağıldığı yurt köşelerinde halkın içinde ve halkla bütünleşerek mutlu ve aydınlık Türkiye'nin temellerine katkıda bulunmak durumundadır.

Öğretmen, halkı ve öğrencilerini böyle bir gelecek için hazırlamış olduğu ölçüde kendi

yerini ve çıkarını da en gerçek anlamda takviye etmiş olmaktadır.

Halktan yana bir düzende eğitim de, öğretmen de layık olduğu üstün yere kavuşacaktır. Çalışan halkın aydınlıktan korkusu olamaz. Eğitim, onun çıkarını gerçekleştirmenin en etkin aracıdır. Onun düzeninde öğretmen halka hizmet ettiği için cezalanmaz daha da yüceltilir.

Öğretmen, haklı davasını bazı dönemlerde siyasal iktidarlara anlatmakta çeşitli güçlüklerle karşılaşabilir, karşılaşmaktadır. Ancak, halkın öğretmeni anlaması ve ona destek olması yeterli bir güç kaynağıdır. Halkla bütünleşen, halka kendisini anlatmasını bilen öğretmen, karanlık güçlere karşı verilen mücadelenin vazgeçilmez unsurudur.

## DİPNOTLAR

- (1) Bu konuda bakınız; Prof. Dr. Muammer AKSOY, Devrimci Öğretmenlerin Kiyımı ve Mücadelesi Ankara, 1975
- (2) Bkz. Alpaslan IŞIKLI, Sendikacılık ve Siyaset, Odak Yayınları, 2. Baskı, 1974.
- (3) Yukarıda alınmış bulunan hükmün metnini okurken «ile» den sonra durursanız başka şekilde anlamak mümkün «ile» den sonra durmaz devam edersiniz başka şekilde anlamak mümkün.» (Kemal OĞUZMAN'ın Ankara Hukuk Fakültesince Düzenlenen İşçi-Memur Ayırımı Konulu Seminerde yaptığı konuşmaya bkz., Ankara A.Ü.H.F. yayınları No. 249, 1969, s. 49). Bununla beraber, madde hükmünün amacı ve Meclisteki müzakeresi sırasında yapılan konuşmalar nazara alınırsa metin ancak yukarıda değindiğimiz yönde anlaşılabilir. (4) Bkz. AKI, Erol, İşçi-Memur Ayırımı ve İş Kanununa Tabi Olmayanlar, (3. Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışma Sorunları Özel İhtisas Komisyonuna Bağlı İlgili Alt Komisyon için hazırlanmış bulunan teksir halinde rapor.)
- (5) 1317 sayılı Kanunun işçi tanımı ile ilgili 2. maddesinin 1, 4 ve 5. fıkraları şöyledir: «1. İş Kanunlarına göre işçi sayılanlarla, hizmet akdine göre çalışmayı veya nakliye mukavelesine göre esas itibarıyla bedeni hizmet arzı suretiyle çalışmayı yahut neşir mukavelesine göre eserini naşire terketmeyi meslek edilmiş bulunanlar ve adi şirket mukavelesine göre ortak payı olarak esas itibarıyla fiziki veya fikri emek arzı suretiyle bir işyerinde çalışanlar —bu mukavelenin aynı durumdaki herkese açık olması kaydıyla— bu kanun bakımından

işçi sayılan kimseler işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakkına sahiptirler. 4 - Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerince yürütülen hizmetlerde yahut İktisadi Devlet Teşekkülleri ile müessese ve işyerlerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren açlışanlardan bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına galip olan kimseler de bu kanun bakımından işçi sayılırlar ve haklarında İş Kanunları ile 275 sayılı Kanun hükümleri uygulanır. Dördüncü bent gereğince işçi niteliğinin tespitinden doğacak uyuşmazlıkları Yüksek Hakem Kurulu kesin karara bağlar. 5 - Bir kimsenin 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi olması veya kanunlara göre kadro karşılığı ücret alması, haklarında bu kanunla 275 sayılı Kanun ve İş Kanunları hükümlerinin uygulanmasına engel olmaz».

- (6) MADDE : 4 - A) «Devlet memuru» deyimi, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde devamlı vazife görmek üzere atanan genel ve katma bütçelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan, kefalet sandıklarından, Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri bütçelerinden aylık alan kişileri» (...) «ifade eder».
- (7) «Madde 36/VIII - YARDIMCI HİZMETLER SINIFI. Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek, hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı

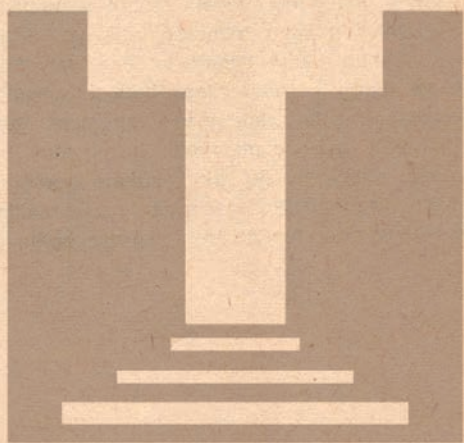


hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4 nci maddenin (c) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar.»

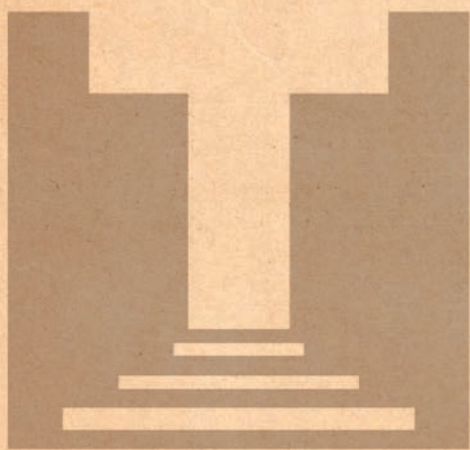
- (8) Geçici komisyon tarafından kabul edilen taslağın 1. maddesinin 2. paragrafında yer aldığı halde Meclis Genel Kurulu tarafından Kanun metninde yer verilmeyen hüküm şudur: «Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli görevler dışında kalan işlerde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışanlardan, bedeni çalışması fikri çalışmasına galip olanlar ve kanunlara göre kadro karşılığı aylık alsalar bile bu kanun bakımından işçi sayılırlar. Bu fıkra hükmü gereğince işçiniteliğinin tesbitinden doğacak uyuşmazlıklar Yüksek Hakem Kurulunca kesin karara bağlanır.»




TÜSTAV



TÜSTAV



TÜSTAV



**GREVLİ - TOPLU SÖZLEŞMELİ  
SENDİKA HAKKI İÇİN İLERİ**

**TÜSTAV**

**FIATI : 5 LİRA**