

DEVLET PERSONELİ SENDİKALAR KANUNU

Prof. Dr. Cahit TALAS

1961 Anayasanın 46 cı maddesi, sendika kurma hakkı ile ilgilidir. Maddenin birinci fıkrası işçi ve işverenlerin sendika kurma haklarını teminat altına almış ve bu hakkı tanzim eden kanun 1963 yılında tedvin edilerek yürürlüğe girmiştir. Mezkûr maddenin ikinci fıkrası ise, «İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir» hükmünü koymuştur. Bu hükme dayanılarak tedvin olunan ve **Devlet Personeli Sendikaları Kanunu** adını taşıyan Kanun 8.6.1965 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

1. Kanunun muhtevasına geçmeden önce bir kaç cümle ile tasarının hazırlanış şekli üzerinde durmak istiyoruz. Evvelâ şuna işaret edelimki Devlet Personeli Sendikaları Kanunu da tıpkı Devlet Personeli Kanunu gibi bir gizlilik içinde hazırlanmıştır. Tasarıyı hazırlayanlar bizim bildiğimize göre sendika kurma hak ve hürriyetinin manasını ve felsefesini iyice incelemeye vakit ve fırsat bulamamış ve sendikaların — bu sendikalar memur sendikalar olsalar dahi — fonksiyonlarının neler olması gerektiği meselesi üzerinde yeteri kadar düşünmemişlerdir. Tasarı amatörce hazırlanmıştır ve hazırlandıktan sonra da memlekette bu alanda yetkili sayılabilecek kimselerin, üniversitelerin ve mümasil teşekküllerin işbirliğine müracaat olunmamış ve düşüncelerinin alınmasına lüzum ve ihtiyaç duyulmamıştır. Tasarı parlamento komisyonlarında da olumlu istikametlerde prensip değişmelerine uğramadan Millet Meclisi ve Senato umumî heyetlerine intikal ederek ihtiyaçlara cevap vermeyen bir muhteva ile çıkmıştır. Denilebilir ki bu kanun 1938 tarihli Cemiyetler Kanununun zihniyetinden pek az farklı bir zihniyet ile hazırlanmış ve 1947 yılında tedvin olunan İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri hakkındaki kanundan daha ileri bir görüş ve anlayış taşımamaktadır. Memurlar, işçiler gibi bir tazyik grubu teşkil etmediklerinden ve Cemiyetler Kanununun 12 ci maddesinin koymuş olduğu yasak dolayısıyla teşkilatlanma-

miş bulduklarından ne kanunun bir an önce çıkarılmasına, ne de yetersiz ve çok kısıtlayıcı muhtevası hakkında mutalâa beyanına malik olmadıklarından Kanunun bugünkü şekli ile çıkmasını önleyememişlerdir.

2. Bu kısa ve genel görüşten sonra şimdi kanununun belli başlı ilkelerine ve hükümlerine değineceğiz. Kanunun maksadı 1. ci maddesi ile belirtilmiştir. Buna göre «İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadî hak ve menfaatlerini korumak, özellikle meslekî gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamaktır.» Bu hedeflere ulaşabilmek için kurulacak sendika veya meslek birliklerinin hangi nevî faaliyetlerde bulunabilecekleri Kanunun 13 cü maddesi ile düzenlenmiş bulunuyor. 15 fıkra halinde sıralanan bu faaliyetlerin yalnız ikisi, oda kısmen, ve geniş ve iyi niyetli bir tefsire tabii tutuldukları takdirde, üzerinde durulmaya değer bir mahiyet ve nitelik taşımaktadırlar. Bu iki fıkra şöyledir: «a) **Kamu hizmeti personelinin ilgilendiren meslekî meseleleri, meslekin gelişmesini, üyelerin personel hukukundan doğan maddî ve manevî hak ve yükümlerini, meslekin ve üyelerin yararına en uygun şekilde halle çalışmak ve savunmak; b) Personel hukukunu ilgilendiren mevzuat ve konular üzerinde incelemeler yapmak ve ilgili kurumlara tekliflerde bulunmak.**» Bu hükümler Devlet Personeli Sendikalarına kısmen toplu müzakereler yapmak hakkını tanımaktadır. Ancak bu tanıma sarih değildir. Devlet kabul etmediği takdirde bu hükümler mütalâa olarak ve zaman zaman muhtara vermekten ileri gidemeyebilir. Bununla beraber iyi kurulmuş, hazırlanmış ve işbirliği tesirinin faydalarına Devleti inandırmak gücüne ve maharetine erişebilmiş teşkilâtlanmalar, kanunun kısır hükümlerini tatbikatta teessüs edecek iyi gelenek ve yollarla kısmende olsa gidermek imkânlarını elde edebilirler. Ancak bunun ilk şartı, Devletin, daha doğrusu Devlet adına hareket etmek yetkisine sahip bulunacak şahısların sendikanın fonksiyonunu anlayış ve zihniyeti meselesi olarak kendini gösterebilir. Bilhassa hükümetler otoriteyi ve müzakere hakkını dar bir tefsire tabii tutarak memur sendikalarını, memurları ilgilendiren bir çok meselelerde muhatap olmaktan kaçınan yanlış ve anlayışsız bir yolu tercih etmek eğilimi içine girerlerse, **Devlet Personeli Sendikaları Kanunu** gerçekten ölü doğmuş sayılabilir.

Faaliyetler konuları ile ilgili diğer fıkralar daha ziyade maddî ve hukukî yardımlaşmalar, meslekî eğitimler, yayın ve konferanslarla ilgili olup bunları yapabilmek için sendika kurmak zarureti de mevcut değildir.

3. Kanun çeşitli yasaklarla doludur. Bu yasakların herbiri üzerinde ilerde bir seri inceleme içinde duracağız. Şimdilik şu hususları ifade etmek istiyoruz. 14 cü madde içinde 11 fıkra halinde tadât olunan yasaklardan bir kısmı makul ve mantikidir. Meselâ memur sendikalarının siyasî faaliyette bulunmamaları doğrudur. Siyasî teşekküllerle irtibat tesis etmeleri, bunların leh ve aleyhlerine davranış tesbit etmeleri, işçi sendikalarından ve esnaf derneklerinden maddî yardım almaları uygun değildir. Bunlar idarenin tarafsızlığını ihlâl edici bir mahiyet yaratabilirler. Buna mukabil hiç olmazsa bazı sektörlerde grev hakkı meselesi münakaşa edilebilir. Memurların kanuni isteklerini açıklamak veya desteklemek amacı ile açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapılmalarının yasak olunması haksız bir hükümdür. Diğer taraftan milletler arası teşekküllere katılmak için Bakanlar Kurulu kararının önceden alınması şartının kanunda yer almış bulunması da inandırıcı esaslara dayanılmak suretiyle savunulması güç bir yasaktır. Aynı mahiyetteki bir hüküm 1947 tarihli Sendikalar Kanununda da yer almış, fakat hiç bir zaman olumlu bir istikamette işletilmesi mümkün olmamıştı.

4. Kanunun diğer hükümleri teferruat hükümleridir. Esasa taallük etmemektedir. Buna mukabil kanun bir çok boşluklarla doludur. Kuruculuk ve idareciliğe müteallik her hangi bir hüküm kanunda yer almadığı gibi, sendika idarecilerinin durumları da teminata bağlanmamıştır. Bu kanun memurlara, bilhassa maddî menfaatlerini geliştirmek bakımından fazla bir şey sağlamadığı için kolaylıkla işler bir nitelik arzemiyecektir. Bütünü ile üzerinde düşünüldüğü zaman Hükûmet ve Meclisler tarafından bir Anayasa hükmünü yerine getirmek gibi bir vazifenin sırf şeklen tamamlanmış olması intibahı vermektedir.

5. Gerçekten Kanun üzerinde bir de Anayasanın tanımış olduğu haklar yönünden durmak gerekmektedir. Bilindiği üzere Anayasanın 11 ci maddesi aynen şu hükmü koymuş bulunmaktadır. «**Temel hak ve hürriyetler, Anayasanın ruhuna ve sözüne uygun olarak ancak Kanunla sınırlanabilir. Kanun, kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, Sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz.**»

Sendika kurma hakkı Devlet memurlarına Anayasa ile tanınmış bulunan bir haktır. Bu hakkın bir kanunla düzenleneceği gene Anayasada yer almıştır. Fakat çıkarılmış bulunan kanun memurlara gerçek manâda ve serbest olarak faaliyette bulunmak üzere

sendika kurma imkânını vermemektedir. Gerçi memurlar gördükleri işler ve haiz oldukları özel statüler bakımından bu konuda işçilere tanınmış olan hakların ölçüsü içinde mütalâa olunmayabilirler. Fakat tanzim şekli altında sendikanın gerçek fonksiyonunu, yani mensuplarının ekonomik, sosyal, kültürel ve bir manâda politik hak ve menfaatlerini korumaktan yoksun bırakmak Anayasanın yukarıda zikrettiğimiz 11 ci maddenin ne birinci ne de ikinci fıkrası hükümleri ile bağdaşmamaktadır. Kanatımızca Devlet Personeli Sendikaları Kanunu Anayasanın sarih olarak tanımış olduğu bir hürriyetin özüne dokunmuş bulunmaktadır. Zira tanzim yolunda anayasanın müsaade etmiş olduğu hudutları sendikaların fonksiyonları, kuruluş gayeleri düşünülecek olursa fazlasıyla aşılmış bulunmaktadır. Bugünkü şekli ile memurların kuracakları sendikaların devlete karşı mensuplarının menfaatlerini «**Kamu yararı, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik**» hudutları içinde kalınarak dahî mümkün olabileceği kanısında değiliz,

Diğer taraftan üzerinde durulması gereken bir Anayasa hükmü de, Anayasanın 22 nci maddesinde yer almaktadır. Bu madde, «**herkes önceden izin almaksızın silâhsız ve saldırsız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkında sahiptir.**

Bu hak, ancak kamu düzenini korumak için kanunla sınırlanabilir, ilkesini koymuştur. Halbuki Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14 nci maddesinin i) fıkrası aynen, «Devlet Personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacı ile açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapamazlar» şeklindedir. Kanunun Anayasada «**herkes**» tanınmış bulunan bir hakkı «**sınırlamak**» yerine tamamiyle yasak etmiş bulunmaktadır. Binaenaleyh kanaatimizce, kanun, memurlara sadece faydalı olabileceğinin yarattığı şüpheler yanında, Anayasaya da uygunluğu bakımından açık tereddütler yaratacak bir nitelik taşımaktadır.

6. Memurların da gerçek manasında bir sendikalar kanununa ihtiyaçları vardır. İktisadî bakımdan bütün memurlara durumlarının islâhı gerekmektedir. Çıkmakta olan Devlet Personel Kanunu

zannolunduğu kadar memurların iktisadî durumlarını islâh edecek bir nitelik taşımamaktadır. Kaldı ki Personel Kanunu uygulama sırasında ortaya sayısız meseleler çıkaracak hükümleri de ihtiva etmektedir. Burada memur sendikalarının yakın bir işbirliğine ve sırasından memur haklarını korumak için devlet karşısında açık davranışlar tesbit etmesine ihtiyaç hasıl olacaktır. Bugün alt kademedeki birçok memurların iktisadî durumları işçilerinkinden, hele devlet sektöründe çalışmakta olan işçilerinkinden çok farklı ve üstün değildir ve hattâ kötüdür. Bu durumda, memurlar düşündükçe Devlet Personeli Sendikaları Kanununun ne için tedvin edilmiş olduğunu kendi kendilerine soracaklardır.