

KAMU ÇALIŞANLARININ ÖRGÜTLENME SORUNU VE MEMUR SENDİKACILIĞI

Arş. Gör. M. Akif ÖZER
G.Ü. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

GİRİŞ

Ülkemizde son günlerde, zaman zaman yoğunlaşan kamu çalışanlarının örgütlenme sorunu ile ilgili tartışmalar yine gündeme getirilmekte, sorun, özellikle sendikalar aracılığı ile kamuoyuna taşınmakta ve hak arama mücadelesine toplumsal destek sağlanmaya çalışılmaktadır. Sorunun akademik platformda tartışılmasını bir tarafa bıraktığımızda, toplumun alt kesimlerinde, özellikle memurlar arasında, bu tartışmaların eylem ve toplu gösteri haline çok rahat bir şekilde dönüşebileğine, kısa bir süre öncesinde şahit olduk. Geçim sıkıntısı çeken bu kesimler, özellikle maaşlar konusunda pazarlık hakları olması amacıyla yoğun gösteriler yapmışlar, ancak amaçlarına muvaffak olamamışlardı. Ancak bugün kamu çalışanlarının mücadeleden hiçbir zaman vazgeçemediklerini, gösteri ve eylem boyutunda olmayan bir şekilde hak arama mücadelelerini sürdürdüklerini söyleyebiliriz.

Biz bu çalışmada geniş perspektifli bir şekilde kamu çalışanlarının yıllardır süren bu hak arama mücadelelerini mercek altına alacağız. Yıllardır kazanılanları ve kaybedilenleri bugün gelinen mesafe ile birlikte değerlendireceğiz.

Bu amaçla çalışmamızın ilk bölümünde geçmişten bugüne, özellikle sendikacılık boyutunda kamu çalışanlarının örgütlenme sorununu artılarıyla ve eksileriyle ele alacağız. İkinci bölümde ise ülkemizdeki bu sorundan en yüksek oranda etkilenen memur kesiminde sendikacılığının başlangıcını, gelişimini ve bugün bu konuda gelinen aşamayı değerlendireceğiz.

Sözlük anlamıyla örgütlenme, belli bir amaç çerçevesinde düzenli bir bütünü oluşturmak anlamına gelmektedir(Büyük Larousse,1994:9049). Bu kavramı genel- den soyutlarsak ve kamu çalışanları üzerinde odaklaştırsak, tanımımız; kamu çalışanlarının ekonomik, sosyal, mesleki hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla bir araya gelmeleri ve bu durumlarını duyurarak toplum içinde ağırlıklarını hissettirmeleri olgusu (Tutum, 1979:197) şekline dönüşebilir.

Tanımlardan da anlaşılacağı gibi örgütlenme hakkı, kişilerin aynı amaç doğrultusunda bir araya gelmelerinin sonucu doğmuştur. Kişilerin çabalarının başkalarının çabalarıyla birleştirebilmeleri ve birlikte hareket edebilmeleri hakkı, eskiden beri kişi özgürlüğü kadar önemli ve vazgeçilmez bir hak olarak kabul edilmektedir(Tutum, 1979:197). Bu durum İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin

23. maddesinin 4. Fıkrasında "Herkesin kendi çıkarlarının korunması için, sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakları vardır" denilmiştir. Modern anlamda hürriyet anlayışının doğuşunda ve gelişiminde kişilerin örgütlenmelerini sağlayan organların rolü büyük olmuştur (Tortop, 1999:180) Örgütlenme hakkı tarihsel süreçte kendisini daha çok sendikal hareketler şeklinde gündeme getirmiştir. Ortaya çıkışında, emeklerinden başka hiçbir mücadele gücü olmayan çalışanların, mülkiyete dayanarak kendilerini çalıştıranlarla daha yüksek ücret, daha elverişli çalışma şartları ve daha tatmin edici sosyal yaşantı konularında pazarlık etmeleri, en önemli unsurlar olmuştur(Şaylan,1970:136). Yapılan bu mücadeleler, örgütlenme hakkının gerek sınıfsal gerekse hukuksal açıdan bugünkü durumuna ulaşmasında çok önemli roller oynamıştır.

Bize göre bu çabaları daha iyi anlayabilmek, ancak bu sürecin toplumsal gelişim evrelerindeki durumuna bakarak sağlanabilir. Toplumsal gelişim evrelerini incelerken, temelde iki ayrım yapmamız yeterli olacaktır. Bunlardan ilk ayrım, feodalite öncesi ilkel toplumlarda, özel mülkiyetten ve devletten herhangi bir belirti olmadığını görmekteyiz. Dolayısıyla bu durumda, ister işçi, ister memur denilsin, sömürülen bir kesimin mevcut olmadığı çok açıktır. Sosyal sınıflar ve devlet bir insanın kendisine yetecek miktardan fazlasını üretebildiği dönemde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde kabile ve klanlar içerisinde görülen işbölümünün doğa üzerindeki egemenliği artırdığı ve böylelikle bazı gereksinimlerin daha iyi karşılandığı fark edilmiştir (Özdemir,1987:11). Köle sahipleri işbölümü sayesinde artan iş hacmini karşılayabilmek için, yardımcılarına ihtiyaç duymaya başlamışlardır. Böylelikle de bürokratik yapının ilk temelleri atılmıştır. Örneğin bürokratik yapının ilk görüldüğü yer olan Eski Mısır'da Nil nehri vadisindeki verimli arazinin işlenmesi ve sulanmasının, biraz önce bahsettiğimiz şekilde yardımcı personele ihtiyaç duyulmasından dolayı, bir bürokratik yapılanmayı zorunlu kılması(Aykaç,1997:43), bu ülkenin dünyada ilk olarak bürokrasinin temellerinin atıldığı bölge olmasını sağlamıştır. Bu yapılanma zaman ilerledikçe daha da belirginleşmiş, feodal topluma geçişle devlet kendisini daha fazla hissettirmeye başlamış, siyasal erki elinde tutan feodal beylerin güvenliği sağlama, vergi toplama gibi hizmetlerde memurları kullanmalarıyla ilk sınıfsal yapılanmalar oluşmaya başlamıştır.

Zamanla kapitalist topluma geçilmesi, devletin jandarma devlet fonksiyonunun dışına çıkarak, ekonomik ve sosyal alanları düzenleyici ve bu alanlarda girişimci, müdahaleci bir rol üstlenmesi, toplumsal yapıda önemli değişiklikler olmasına yol açmıştır. Konumuzla ilgili olarak bu değişiklikler iki alanda toplayabiliriz. Bunlardan birincisi, işçi sınıfının bilinçlenmesi, güçlenmesi ve mücadeleye girmesi sonucu, devletin kendisini bu sınıfa bazı hak ve özgürlükleri tanımak zorunda hissetmesidir. Bunun yanında diğer önemli bir değişiklik de, burjuvazi sınıfında yaşanmıştır(Özdemir,1987:11). Burjuvazi belli bir düzeni yürütemek ve koruyabilmek amacı ile bir takım yeni işlevler üstlenmeye başlamıştır. İşte bu ikinci değişiklik sonrasında kamu çalışanları ve özellikle bunlar arasında emek üretenlerin sayısı hızla artmıştır. Bu noktada şöyle bir soru akla gelebilir? Acaba işçi sınıfı, 18 yy'ın başlarından itibaren, hak ve özgürlükler için mücadeleye başlıyorlar da, memurlar neden bu mücadelede çok geride kalıyorlar? Bu soruya çeşitli şekillerde

cevap verilebilir. Ancak cevapların hepsinin de özü, memurluk rejiminin tarihsel açıdan, özel ve ayrıcalıklı bir rejim olarak ortaya çıkmış olmasında odaklaşmaktadır (Özdemir, 1987:12). Bu soruya verilen cevapları şu şekilde özetleyebiliriz:

- Köleci toplumdaki sanayi devrimine geçiş sürecine dek memurların büyük çoğunluğu savunma, adalet, maliye, asayiş gibi belli bir düzenin zorla korunmasına yönelik bir görev yapmışlar, halkın üzerinde uyguladıkları baskıya karşılık, belirli ayrıcalıklara sahip olmuşlardır.

- Bu dönemde memurlar genellikle ekonomik gücü elinde tutanlarla siyasal erki paylaşmışlardır.

- Kamu kesiminde çalışmanın belirli bir formasyonu gerektirmesi, toplumun seçkin tabakalarından gelen kişilerin memur olmaları, iyi ücret ve itibar, memurların mevcut statülerini benimsemelerini sağlamıştır.

-Memurlar kendilerine yön verici değerler olarak, devlete sadakat ve üstlere itaat ilkelerini benimsemişlerdir (Tutum, 1979:197).

Görüldüğü gibi bu şartlar ve koşullar altında hayatlarından memnun olan memurların, işçi sınıfında olduğu gibi örgütlenerek hak arama yarışına girmelerini beklemek yanlış olur. Ancak örgütlenme hakkını elde etmek için bir mücadelenin başlaması da kaçınılmazdır. Bu da mevcut şartların değişmesi ile olmuştur. Şimdi de bu süreci inceleyelim.

I- Kapitalizmin Gelişimi ve Kamu Çalışanlarının Yoksullaşması

İşçi devriminin gerçekleşmesine ortam hazırlayan unsur sanayi devrimi olmuş, sanayi devriminin oluşmasını sağlayan ise birikim ve rekabet oluşturarak sendikaların kurulmasını sağlayan kapitalizm olmuştur. (Toksöz, 1994:92) Ancak bu gelişme, o zamana dek gayet iyi bir yaşam süren kamu çalışanlarının durumunu sarsacak ve bugüne kadar uzanan hak arama çabalarının başlamasına neden olacaktır.

Weber'in ideal tip bürokrasisinde, kamu ve özel kesimde modern memurun, kendisini daima memur olmayan bireylere göre daha farklı bir toplumsal saygınlık içinde görme çabası içinde olduğu belirtilmektedir (Ergun-Polatoğlu; 1992:61). Bu durum yıllardır devam etmektedir ve memurların hak arama çabalarına başlamalarındaki en önemli itici unsur olmuştur. Aslında memurların statülerinin itibarsızlaşması, kapitalist iktisadi gelişmenin belirginleşmesine bağlı olarak ortaya çıkmaya başlayan yeni varlıklı sınıflar karşısında, memurların sosyo-ekonomik bakımdan zayıf kalmalarının bir sonucudur. (Işık, 1971/a:181-182)

İşçi sınıfının hak ve özgürlüklerini elde etmeleri, burjuvazi ile birlikte toplumsal yaşama damgalarını vurmaya başlamaları; bürokrasinin belirli bir dönemde burjuvazi ile zorunlu olarak kurduğu iş ve güç birliğinin çözülmesine neden olmuş ve bunun sonucu olarak da, kapitalist gelişimin ürünü olan güçlü sermayedar sınıfı, memurların toplum içindeki ayrıcalıklı yerlerini sarsmışlardır. Sermaye

sınıfının daha çok kar amacıyla enflasyonu artırmaya çalışmaları, kaliteli işgücü için eğitime ağırlık vermeleri sonucu, eğitimlilerin sayılarının artması ve bunun yanında işçi sınıfının örgütlü mücadelesi sonucu ekonomik haklarını genişletmesi, memurlara iyi ücret ve itibar ile övünme olanağı bırakmamıştır. Böylelikle memurların toplumsal itibarlarının mevcut konumlarını yitirmeleri sürecine girilmiştir. Bunun yanında kapitalizmin tekelleri aşamaya ulaşması, emperyalizmin belirginleşmesi, tüm dünyada yeni oluşumlara yol açmış, sosyalizmin doğuşu ve ulusal kuruluş hareketleri, kapitalist sisteme bağlı ülkelerin dış sömürü olanaklarını sınırlandırırken, bu ülkelerin işçi sınıflarının verdikleri mücadeleler de, sömürüyü belirli oranlarda sınırlamıştır. Daralan bu olanaklar, burjuvazinin memurlara aktardığı payları kısmasına neden olmuştur. Devletin niteliğiyle ilgili değer yargıları sarsılmış, geleneksel deyişle "Kral hata yapmaz, onun için krala karşı hak aranmaz" anlayışı yerine, devletin sınıfsal bir olgu olduğu ve devletin emrinde çalışanların da haklarını korumak için örgütlenmeleri gerektiği gerçeği gündeme gelmiştir (Özdemir, 1987:13). Tüm bu nedenlerin yanına, üretken emek harcayan memurların sayılarının artması ve bunların işçi sınıfı mücadelesinden dersler çıkarmalarının da eklenmesi sonucunda, örgütlenme hakkına yönelik talepler, büyük bir hızla artmaya başlamıştır. Kısaca, memurlar hak arama mücadelelerine işçi sınıfının deneyimlerinden yararlanarak başlamışlardır.

Bu mücadelenin en başında, dernekleşme hak ve özgürlüğünün özel bir biçim olarak düşünülen sendika hak ve özgürlüğü, sanayi devrimi sonrasında burjuvazinin yasaklarıyla karşılaştıktan sonra, işçi sınıfının uzun ve zorlu, bazen da kanlı mücadelesi ve baskıları sonucu, 19. Yy. ilk çeyreğinde başlayıp, sonlarına doğru bir hak olarak ulusal yasalara girmişse de, genel ilkeleriyle uluslararası belgelerle düzenlenmesi ancak 2. Dünya savaşı sonrasında gerçekleşmiştir (Gülmez, 1988:1). Örgütlenme hakkının uluslararası düzenlenişi, her ne kadar ülkelerin önelerine mutlak uymaları gereken kurallar getirirse de, somut olarak örgütlenme hakkının gereklerinin yerine getirilmesi, her ülkenin ulusal düzenlemeleri esas alınarak yerine getirilmektedir.

II- Örgütlenme hakkı ve Osmanlı İmparatorluğu

Genelde çağdaş toplum örgütlü toplum olarak değerlendirilmektedir. Örgüt bir amaca ulaşmak için kullanılan araçtır. Tek tek hak arayarak haksızlıkların ortadan kaldırılması olanaksızdır. Bu somut gerçek ve nesnel olgular, insanları birlikte ve örgütlü olarak hak aramaya, baskılara birlikte karşı koymaya zorlamıştır. Örgütler bu gereksinmeden doğmuştur. Örgütsüz toplumlar dağınık olurlar ve bir güç oluşturamazlar. Örgütlü azınlık örgütsüz çoğunluğu egemenliği altına alır ve kendi koşullarına göre yönetir. Bu yüzden çağdaş toplumlarda örgütlenme hak ve özgürlüğü temel hak ve özgürlükler arasında görülür (Serim, 1994:84). Ayrıca örgütlü toplumlarda sosyal sınıflar arasındaki çıkar çatışmalarını barışçı yollarla çözmeye olanağı da sağlanmaktadır. Günümüzde çağdaş demokrasiyi ciddiye alan bütün herkes bu noktada aynı fikirdedir (Işıklı, 1971/b:1). Zaten demokratik toplumun oluşması ve devam etmesi, toplumsal ve siyasal düzeninin çıkış noktaları olan kurumların örgütlenebilmeleri ve fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri ile mümkündür (Bilgin-Yayman, 1996:363).

18. yüzyılda gerçekleştirilen Amerikan ve Fransız devrimleri özgürlüğü devlet iktidarını sınırlandırılması olarak görmüş, insanı soyut bir varlık olarak alan klasik bireyci öğretiyi benimsemiştir. Bu öğretiyi, sosyal insanı bir başka deyişle yaşayan insanı hiç dikkate almamaktadır. Öyle ki bu öğretilere göre bireyle devlet arasında dernek, sendika gibi sosyal kurumların yeri yoktur. Bu görüş 19. yüzyılda terk edilmiştir. Bu yüzyıldan itibaren bir yandan insan hakları kavramının içeriğinde öte yandan devletin işlevi anlayışında gelişme ve genişleme görülmüş, insanın artık soyut bir varlık değil, sosyo ekonomik koşullarla çevrili gereksinim sahibi yurttaş olduğu gerçeği kabul edilmiştir. Bundan sonra insanın yalnız yaşama özgürlüğüne sahip olmakla kalmayacağı ve insan onuruna yaraşır yaşama hakkına sahip olacağı genel kabul görmüştür (Serim, 1994:95).

Peki bu gelişmelerden Osmanlı İmparatorluğu nasıl etkilenmiştir?

Örgütlenme hakkı ve sendikacılık kavramları batılı anlamda Osmanlı Devleti ve öncesi Anadolu uygarlıklarında görülmemiştir. Ancak tarihsel sürece baktığımızda özellikle Anadolu Türkleri arasında belirli meslek ve sanat mensuplarının ortak hak ve menfaatlerini korumak üzere örgütlendiklerini görmekteyiz. Günümüzde söz konusu bu kuruluşlar bugünkü sendika ve meslek kuruluşlarının ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir(Tutum,1965:35). Bu aşamada özellikle loncalar ve Osmanlı devleti döneminde görülen bazı meslek kuruluşları hakkında kısaca bilgi vermenin yararlı olacağı düşüncesindeyim.

Selçuklu ve Osmanlı Devletleri döneminde görülen bu kuruluşlar ekonomik ve dinsel içerik taşımaktaydılar. Özellikle üretim kooperatiflerine benzeyen loncalar bugünkü sendikalara benzer bir işlev görmektedirler. En önemli görevleri malın kalitesini yüksek tutmak ve standart üretim sağlamak idi. Ayrıca kalifiye işçi yetiştirilmesi, iş ve ticaret ahlakının korunması, işçinin himayesi, vurgunculuğun önlenmesi, malların değerlendirilmesi gibi görevleri de bulunmaktaydı. Loncalar yaşlı ve tecrübeli kişiler tarafından idare edilir ve lonca resine de "şeyh" denilirdi. Bunların hemen altında yiğitbaşları ve esnaf kahyaları bulunmaktaydı. Mesleğe çırak olarak girilir ve sonra kalfa ve usta olunurdu. Loncalar esnafın sıkı bir denetim altında tutarlardı. Gediklerin dağılımında haksızlık yapılmamasına çok fazla dikkat edilirdi. Gedik etrafı belli ve değişmez sayıda olan bir toplulukta vazife gören kimselerin işgal ettikleri yere verilen isimdi. Bunlar arasında en önemlileri esnaf gedikleriydi. Bunlar bir tür imtiyaz ve tekel oluşturulması şeklinde kurulmuşlardı. Her tür esnaf için belirli miktarda, satışlarını başkasının satamadığı ve işlediklerini başkalarının işleyemediği işyerleri ve dükkanlar belirlenmişti. Gedikler "müstekâr" yani belli bir iş yerine bağlı ve sanatı orada icrası şart olanlar ile "havai" yani şahsa ait olup sahibi sanatını istediği yerde icra edenler olmak üzere iki türden oluşmakta idi. Gedik tabiri ilk defa 1727 yılından sonra kullanılmıştır. 1860 yılında ilk nizamnameleri çıkmış ve 1913 yılında ortadan kaldırılmışlardır(Tutum,1965:35).

Genel olarak yukarıda belirttiğimiz gelişmeler, kamu çalışanları dışında Osmanlı Devletinde gerçekleşmiştir. Çalışmamızın amacı açısından daha çok memurların örgütlenme hakkı ile ilgilenmemiz, bu aşamada Osmanlı Devletindeki bürokratik yapının oluşumuna da değinmemizi gerektirmektedir.

Osmanlı İmparatorluğunda çağdaş gelişmelerin ilk adımlarının atıldığı Tanzimat döneminde, yeni yönetici sınıfa yani memur denilen bürokratlara dayalı merkezleşmiş hükümetlerin oluşturulması (Aykaç, 1997:150) ve bunun yanında 1876 Anayasasında memurlarla ilgili maddelerden, memurluğun bir meslek olarak görülmeye başlandığının anlaşılması ve padişah memurları-hükümet memurları kavramları yerine Devlet Memuru kavramının ortaya çıkması (Aykaç, 1997:155), bu dönemden itibaren işçilerin yanında memur denilen ve zamanla örgütlenme ihtiyacı duyacak bir kesimin oluşmaya başladığının ilk ibarelerdir.

Aslında özellikle memur sınıfı ile ilgili olarak, Türkiye Cumhuriyetinin Osmanlı Devletinden devraldığı bürokratik yapının temelleri 1839 Tanzimat Fermanı ile atılmıştır. Kamu Yönetimi için model olarak Fransa'nın seçilmesi ve uzmanlaşmış, meslekten memurlar yetiştirilmek üzere 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye'nin kurulması birer tesadüf değildir. Burjuvazinin yokluğunda yönetici sınıf niteliği taşıyan Osmanlı bürokrasisi Cumhuriyetin ilk yıllarında bu özelliğini sürdürmüştür. Kısacası güçlü bürokrasi bu gücünü sermaye sınıfının güçsüzlüğünden almıştır. Bunun doğal sonucu olarak siyasal erkle bütünleşmiş olan yöneticiler üstün statü ve parasal olanaklara sahip kılınmışlardır. Örneğin Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu gücünü sürekli abartan, işçilik statüsünü küçük gören bu güçlü bürokrasi 1950 yılına kadar mevcudiyetini sürdürmüştür (Özdemir, 1987:13).

Osmanlı İmparatorluğunda, anayasaya dayanarak mesleki dernek veya birlik kurma hakkında ilk girişimler 1908 yılında görülmektedir. 2. Meşrutiyetin getirdiği özgürlük ortamı örgütlenme hareketinin canlanmasına yol açmıştır. Yılların zorunlu suskunluğunu izleyen bu dönemde, çeşitli iş kollarında grevler yapılmıştır. 2. Meşrutiyetin ilanından kısa bir süre sonra 15 Ekim 1908 tarihinde çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu Muvakkat ve bir yıl sonra çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu ve Cemiyetler Kanunu örgütlenme hakkını kısıtlayıcı hükümler getirmiştir (Şenatlar, 1978:392).

Ülkemizde örgütlenme hakkının gelişimi açısından bize önemli ipuçları verecek olan sendikal hareketin başlangıcı sürecini açıklamaya geçmeden önce, memur sendikacılığının genel literatürde geçen olumlu ve olumsuz yönlerini belirtmek ve örgütlenme faaliyetlerini hukuksal alana yansıtma ve örgütsel hedeflere ulaşma açısından neden sendikaların seçildiğini belirtirsek, çalışmamızın sonraki kısmında ele alacağımız konuların değerlendirilmesi daha objektif olacaktır.

Sendikaların temel amacı, çalışanların ekonomik, sosyal ve kültürel yararlarının korumak ve geliştirmektir. Birer tüzel kişi olarak bu kuruluşlar amaçlarına ulaşabilmek için hukuksal düzenlemelerin çizdiği sınırlar içinde faaliyette bulunurlar (Göle, 1971:139). Literatürde geçtiği gibi sendikaların ortak amaçları şu şekilde özetlenebilir:

-Çalışanların, çalışma şartlarını ve diğer maddi durumlarını düzeltmek (ücretleri artırma, milli gelirden gerçek paylarını almalarını sağlama, konut, sağlık, eğitim, beslenme, kültür sorunlarına çözüm çalışmalarına katılmak....)

-Çalışanlar arasında dayanışmayı artırmak,

-Kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek,(Tutum, 1965:34)

-Ücret düşüşlerini önlemek, sömürüyü mümkün olduğunca frenleyebilmek,

Bu amaçları gerçekleştirmek için girilen faaliyetleri de şöyle sıralayabiliriz:

-Yasama ve yürütme organlarında kolektif temsil,

-Görüşlerin geniş kesimlere yayılması, propoganda faaliyetleri,

-Eğitimsel faaliyetler,

-Hizmet ve yardımlaşma faaliyetleri,

-Sosyal faaliyetler (Tutum, 1965:34),

Bu amaçların yerine getirilmesinde ve bu amaçla girilen faaliyetlerde başarılı olunmasında, çalışanlara çok önemli roller düşmektedir. Çünkü memurlar hem kendilerini hem de devleti temsil ederler. Memur sendikaları ile devlet arasındaki müzakereler işveren adına hareket eden bir grup memurla çalışanların temsilcileri olarak hareket eden bir grup memur arasında yapılan bir diyalogdur. Bu ilişkilerin artması sonucunda memurlar lehine üstün hizmet şartlarının elde edilmesine ülkeden ülkeye değişen oranlarda imkan sağlanabilmektedir(Chapman, 1970:288).

Burada saymış olduğumuz amaçlar ve bunları gerçekleştirmek için yapılan faaliyetler, acaba niçin sendikaların örgütlenme faaliyetlerinde öncü role bürünüyorlar sorusuna yanıt olabiliyorlar mı? Bu açıdan baktığımızda sendikalarının yararlarını da şöyle özetleyebiliriz:

-Çalışanlara görüşlerini toplu olarak ortaya koyma olanağı verir. Kamu çalışanlarına ilişkin konular bazen hükümet ve çoğu kez yasama düzeyinde ele alınması gereken konulardır. Bu konularda memurların görüşlerini yürütme ve yasama organına iletmeleri bir zorunluluk haline gelebilir. Bu gibi durumlarda sendikaların toplu görüş bildirmeleri en etken yoldur(Tutum, 1979:201).

-Sendikaların sağladığı kolektif temsil, İdarenin işine de gelir. İdareye kolaylık sağlanır. Sendikalar temsil ettikleri kitlenin duyu ve düşüncelerini, gerçeğe en uygun şekilde aktaran bir kanal hizmeti görür. Böylece düşüncelerini, personelin fikir ve eğilimlerini, idare öğrenmek istediği zaman bu kanaldan kolaylıkla yararlanabilir. Bu suretle elde edeceği bilgiler, normal hiyerarşik kademelerden toplayacağı bilgilere oranla, güvenilirlik ve doğruluk derecesi yönünden çok daha değerlidirler.

-Sendikalar sosyal arzuların tatmin edildiği bir araç hizmetini de görürler. Resmi iş hayatı, içeriği itibarı ile büyük bir memur çoğunluğu için sıkıcı ve bunalıctır. Özellikle rutin nitelikteki işlerde çalışanlar için çalışma hayatı oldukça fazla bir yükür. Bu sebeple sendika üyeliği sosyal bunalıma yapay bir çare olarak değerlendirilebilir. Bir tür sosyal deşarj vasıtasıdır. Sendikaya üye olmakla çalışan, normal hayatta sağlayamadığı arkadaşlık, ekip çalışması gibi bazı olanaklara sahip olmaktan öte yandan başkaları tarafından kabul edilme, tanınma, gibi psikolojik bazı gereksinmelerini tatmin fırsatı elde edebilmektedir(Tutum, 1965:34).

-Kamu çalışanları sendikaları, çalışanlara yönetime dolaylı katılma olanağı da vermektedir. Sendikanın belli bir konuda yönetimle birlikte oluşturduğu bir politikanın uygulamada başarı şansı daha yüksek olur. Çalışan her şeyden önce sendikayı kendisine daha yakın bulur. Çünkü sendika kendisinin kurduğu bir örgüttür. Bu örgütün benimsediği politikalar ise, kendisinin istediği politikalarıdır. Böyle bir politikanın başarıya ulaşma şansı daha yüksek olur(Tutum, 1979:201).

Kamu çalışanları sendikalarının sayılarını daha da çok arttırabileceğimiz faydalarının yanında olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bunları da şu şekilde özetleyebiliriz:

-Devletle memur arasındaki ilişki, özel sektördeki işçi işveren arasındaki ilişkiye benzemez. Memur devlet adına hareket eden ve kamu erkini kullanan kişidir. Memuru bu özelliklerinden ayrı tutup, bir pazarlık gücü olarak devletin karşısına getirmek doğru değildir. Özel kesimde bir işyerinin sahibi ya da yöneticileri ile o iş yerindeki işçilerin oluşturduğu sendika arasında, pazarlık yetkisi açısından bir eşitlik söz konusudur. Burada taraflar yasanın belirlediği kurallar çerçevesinde eşit koşullar altında bir çıkar yarışmasını sürdürürler. Oysa devletin bir işveren olması halinde durum değişir. Çünkü bu durum da devlet, iş ilişkilerini belirlemek ve kural koyma konusunda yetkili tek güçtür. Bu gücü halkın temsilcisi olma, halk adına hareket etme yetkisinden alır. Memur ise devletin tek taraflı olarak belirlediği bir statünün içine girmektedir. Bu nedenle memurla devlet arasında özel kesimdeki gibi bir eşitlik ilişkisinden değil, bağıllık ilişkisinden söz edilir.

-Kamu kesiminde hizmet koşulları kural olarak yasalarla saptanır. Kurallar değiştirilmedikçe bu konularda hükümetin memur örgütleriyle karşılıklı pazarlığa oturması yararsızdır. Çünkü bu konularda yetkisi ya hiç yoktur ya da sınırlıdır. Bilindiği gibi kamu kesiminde karar verme yetkisi özel kesime göre çok dağılmıştır. Devleti oluşturan yürütme yasama ve yargı arasında güçler ayrılığı söz konusudur. Ayrıca karar verme yetkisi yürütmenin kendi içerisinde de dağılmıştır. Karar süreci yönetim sistemi içerisinde türlü düzey ve biçimlerde denetlenmekte ve sınırlanmaktadır. Kamu kesiminde özel kesimde olduğu gibi kesin karar yetkisini taşıyan kişilere rastlanmaz. Memur temsilcilerine belli alanlarda kararlara katılma ya da eşit derecede söz sahibi olma hakkının tanınması bir bakıma o konularda karar vereceği varsayılan görevlilerden daha çok yetki tanınması anlamına gelir. Bu ise devletle memur arasındaki ilişkilerin özelliğini yadsımak demektir.

-Memurlar işçiler gibi emek sermaye çatışması içinde değillerdir. Sınıflı toplumlarda temel işlevleri kurulu düzeni ve ona bağlı iktidar yapısını korumak ve sermaye düzenini sürdürmektir. Böyle olunca memurların sınıfsal bir savaş aracı olan sendikalara sahip olmaları gereksizdir. Memurlar örgütlenme hakkının tanınması onların işçi sendikalarına özenmelerine neden olur. Gereksiz bir mücadeleye girmelerine yol açar.

-Yönetim ve memurluk sisteminin temelinde hiyerarşi ilkesi bulunmaktadır. Başka bir deyişle yönetim ast-üst ilişkilerinden ibarettir. Bu ilkenin zedelenmesi, yönetimi zayıf düşürür. Memur örgütlerinin, sıradüzensel yapıyı bozucu, söz

dinlemeziğe kışkırtıcı bir niteliği vardır. Örgütlenme hakkının kabul edildiği bir düzende memur, bir kamu görevlisi olarak yapmaktan çekindiği olumsuz bazı eylemleri, memur örgütünü bir üyesi olarak yapmak olanağı bulur. Bu ise amir-memur ilişkilerini zedeler. Kamu hizmetlerinin yürütmesinde olumsuzlukların oluşmasına ortam hazırlar.

Bugün tartışmalar, memur örgütlerinin yararı ve zorunluluğundan çok bu örgütlere tanınacak hakların niteliği ve ölçüsü noktasında toplanmaktadır. Başka bir deyişle bugün, dünyada memur örgütlerinin hizmet koşullarının ve ücretlerin saptanmasındaki yetkilerinin ne ölçüde ve nasıl olması gerektiği, isteklerinin kabul edilmemesi halinde ne gibi girişim ve eylemlerde bulunabilecekleri konuları tartışılmaktadır. (Tutum, 1979: 198-202)

III- Ülkemizde Kamu Çalışanları Sendikacılığının Başlangıcı ve Gelişimi

Devlet yapmakta olduğu işlemleri kamu çalışanları eliyle yürütmektedir. Kamu görevlisi ise kamu görevlerini yerine getiren kişidir. Kamu çalışanlarıyla devlet arasındaki ilişkiler, toplumdaki egemen üretim biçimi, devletin niteliği, çalışanların sayısı ve toplum içindeki konumuna bağlı olarak zaman içinde önemli değişimler geçirmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarından 1950'lere kadar olan dönemde toplum içinde bürokratların ağırlığının azalarak da olsa sürdüğü ileri sürülebilir. 1923-1929 tarihleri arasında ekonomide uygulanan liberal politikalar, devletin klasik işlevlerini sürdürdüğü dönemdir. 1923 İzmir İktisat Kongresi, 1925 yılında yürürlüğe giren Takriri Sukun Kanunu, bu dönemin ekonomik ve toplumsal yapısını belirleyen olgulardır (Özdemir, 1987:14). Bu dönemde görece olarak iyi eğitim görmüş kişilerin çoğunun devlet hizmetinde çalıştığı, kamu görevlisi sayısının az olduğu ve eğitim, sağlık gibi hizmetlerde eksiklikler olduğu ileri sürülebilir. 1923-1929 yılları arasında kamu çalışanlarının ulusal gelirden aldığı pay aşağı yukarı değişmemiştir. Yalnızca ulusal gelir artışı kadar yükseldiği söylenebilir. 1930'lu yıllarda ise dünyada ekonomik bunalımın olduğu ve devletin ağırlığının arttığı yıllar olmuştur. Bu tarihlerde devlet sanayi alanında yatırım yapmış, eğitim, sağlık gibi hizmetleri yaygınlaştırmıştır. Bu yıllarda Cumhuriyetin ilk yıllarında karşılaşılan sorunlar çözülmüş, rejim pekiştirilmiştir. Bu dönemde artan kamu yatırımlarının gereksinim duyduğu insan gücü ve rejimin en önemli desteğinin kamu çalışanları olması nedeni ile, bürokratların toplumsal konumları ve refah düzeyleri yüksek olmuştur. 1929 yılından ikinci dünya savaşına kadar olan dönemde kamu çalışanlarının ulusal gelirden aldıkları pay, 1934-1936 yılları arasındaki azalma dışında hep artmıştır (Demir, 1991:55-56). Bu dönemde önemli görülen bir gelişme olarak, 3008 sayılı İş Yasası ile bedenen çalışanların işçi sayılması ile kamu çalışanlarının bir kısmının işçi bir kısmının ise memur kabul edilmesinin yolu açılmıştır. Bu dönemin bir bölümü de savaş yıllarına rastlamaktadır. Ülkemiz savaşa girmemesine rağmen savaş ekonomisinin tüm boyutlarını ve sonuçlarını yaşamıştır. Bu dönemde burjuvazi gelişmeye başlamış, tarımda makineleşme ve kapitalist işletmecilik, dış ticarettten elde edilen büyük

kârlar sermaye birikimini ileri boyutlara ulaştırmıştır. Sanayi burjuvazisi yavaş yavaş politik ağırlığını hissettirmeye başlamıştır. Bu gelişmeyle birlikte fiyatlar oldukça artmış, memur kesiminin yaşam düzeyinde gerileme görülmüştür.

1947 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı ilk sendikalar yasasıyla çok dar sınırlar içerisinde işçi ve işverenlere sendika kurma hakkı tanınmıştır. Bu hak tanınmadan önce, mevcut uygulamalar, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu ile 1938 yılında çıkarılan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu hükümleri çerçevesinde yürütülmekte idi. Her iki kanunda sendikadan evvel cemiyet kurmayı bile çalışanlara yasaklamıştı (Canman, 1995:233)

Türkiye’de bürokrasinin bağımsız hareket etmesi ve siyasal erki elinde bulundurması süreci, 1950’li yıllarda son bulmuştur. Bu dönem bürokrasinin çöküş ve bunalım sürecine girdiği dönem olarak değerlendirilmektedir. Bunalım üç noktada görülmüştür. Birincisi, siyasal süreçteki değişim ve bunun etkileridir. Kapitalizm önce tarım ve ticarete, sonra sanayide gelişimini hızlandırmış ve bunun yanında uluslararası kapitalizm ile bağ kurulmuştur. 1950 yılında Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle bürokrasi kendi dışında oluşan siyasal iktidara bağımlı hale gelmiştir. Burjuvazi, tarihsel misyonunu tamamlayan bürokrasiyi terk etmeye başlamıştır. Bunalımın ikinci boyutunu yönetsel boyuttaki değişiklik oluşturmuştur. Mülki yönetimde yapılan düzenlemeler sonucu bürokrasi yetkilerini yitirmiştir. Bürokratik sistemin içine düştüğü bunalımın üçüncü boyutu, gelir azalması ve toplumsal statü kaybıdır. Bu üç olgu sonucu memurluk mesleğinin saygınlığı giderek azalmıştır. Memur olmak artık orta ve dar gelirli kümelerin çocuklarının beklediği bir istek durumuna gelmiştir. Kırsal alanda ve kentte sermaye sınıfı karşısında güçsüz duruma düşüş, gelir ve statü kaybı sonucu burjuvazi ile bütünleşmiş üst düzey yöneticiler hariç memurların büyük çoğunluğu örgütlenme ihtiyacı duymaya başlamışlardır. Ancak siyasal iktidarı rahatsız edecek boyutta ciddi bir mücadele verildiği söylenemez(Özdemir,1987:14). Bu gelişim etkilerini bugünde oldukça canlı bir şekilde sürdürmektedir.

A) 1961 Anayasası Ve Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları

27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleştirilen askeri darbe, ülkemizde yeni bir dönemi açmıştır. Bu dönemde hazırlanan 1961 Anayasası kamu çalışanlarının örgütlenme sorununa yönelik birçok yenilikler getirmiştir (Özdemir, 1987:15).

1961 Anayasası sosyal devlet yaklaşımından yola çıkarak güçsüzleri güçlüler karşısında eşitler arası diyalog çerçevesinde ekonomik ve toplumsal hak ve çıkarlarını geliştirebilecekleri özgürlükçü ve demokratik bir çalışma ilişkileri düzeninin ana öğelerini oluşturan sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını güvenceye almıştır.

Memurların örgütlenme hakkı, çoğu zaman tereddüt konusu olmuştur. Bu hakka karşı çıkanlar genellikle egemenlik kavramına dayanmışlardır. Bu görüşe göre, devlet egemenlik kaynağıdır. Memurların örgütlenme haklarını kullanmaları bu egemenliği zedeler. Memurların sendika kurmaları zorunluluk değildir. Çünkü

devlet-memur farklı çıkar organlarını temsil etmez. Emek sermaye çatışması içinde bulunmazlar. Bundan dolayı bir sınıfsal mücadele aracı olan sendikaların memurlar için bir anlam taşımayacağı öne sürülmüştür. Ancak bütün bu görüşler, memurlara her yerde örgütlenme hakkının tanınmasına engel olmamıştır(Tutum, 1972:58).

1961 Anayasasının sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkı konusundaki özgürlükçü tutumu, 1963 tarihli 274 sayılı Sendikalar Yasasına yansımıştır. Anayasa hazırlayanlar yönlendirmeleri sonucunda, sendikaların işlevleri de artmış, toplumsal kesimlerin taleplerin siyasal iktidara ulaştırabilen demokratik bir toplumu baskı gruplarından biri olması amaçlanmıştır.(Doğu, 1987:140)

1) Sendika Hakkı: 1936 İş Yasasının öngördüğü grev yasağı ve zorunlu hakem rejiminin yürürlükte olduğu bir sırada grev hakkını anayasal güvenceye kavuşturan 1961 Anayasası, tüm memurlar için dernek kurma yasağının geçerli olduğu bir dönemde sendika hakkını çalışanlara tanımıştır. Dolayısıyla hukuksal planda memur sendikacılığının kapısı aralanmış, yasakçı bir rejimden anayasal statüde tanıma rejimine geçilmiştir(Gülmez 1990:2-3).

1961 Anayasası sendika kurma hakkını teminat altına alırken memurların da böyle bir hakka olan ihtiyacını belirlemiştir. Çünkü devlet karşısında memurların da korunması gereken bir takım haklarının sözkonusu olabileceği, kanunlara rağmen memurlarında işlerinde tam bir teminata sahip olmadıkları, sosyal güvenlik haklarının yetersiz düzenlemelere bağlandığı maaş ve ücretlerin tek taraflı olarak tespit edildiği ve enflasyon artışlarından en fazla etkilenenlerin memurlar olduğu anlaşılmıştır. Bundan dolayı, yeni anayasa hazırlanırken işçilerle birlikte memurların da sendika kurma hakları üzerinde durulmuş ve Anayasasının sendika kurma hakkı ile ilgili 46. maddesindeki sorun çözülmüştür. Bu madde aynen şöyledir: "Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti çalışanlarının bu alandaki hakları kanunla düzenlenir". Böylelikle 46. maddenin son fıkrasıyla memurlar da sendika kurma hakkına kavuşmuşlardır(Talas, 1968:20).

Anayasa sendika hakkını ilk kez çalışanlar için güvenceye bağlamasına rağmen, çalışanların bir bölümü için yasal düzenleme yapılmayarak, sınırlamalar getirilmesine imkan sağlanmıştır. Dolayısıyla anayasa, sendika hakkının yasal düzenlenmesi yönünden işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti çalışanları ile işçi niteliği taşıyan çalışanlar arasında ayrım gözetmiştir. 46. maddenin gerekçesi, ikinci fıkradaki özel yasa çıkarılmasını öngören düzenlemenin, işçi sendikacılığına oranla daha sınırlı bir çerçevede memur sendikacılığına olanak vermeyi amaçladığı şöyle belirtilmektedir. "Kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hakları şüphesiz işçilerin ki gibi şartsız olamaz. Bu alanda konacak sınırları gereksinmelere göre kanun koyucu tespit edecektir." Ancak bu düzenlemelere rağmen kanun yapanların özgürce karar vermediği, memur sendikacılığını güvenceye bağlamakla birlikte, bu alanda köklü bir adım atmaya yanaşmadığı, düzenlemeler yapılırken, öze dokunmama

ilkesine uyulduğu görülmektedir(Gülmez, 1990:4). Dolayısıyla bugün bu alanda yaşanan sorunların arkasında yatan çekingen davranma zihniyeti, bu dönemde de mevcuttu.

2) Grev Hakkı : Grevin tanımı, çalışma koşullarını kendi lehlerine değiştirmek ve yeni hak ve menfaat sağlamak amacı ile çalışanların çoğunun önceden aralarında karar vermek suretiyle bir işyerinde ya da iş kolunda belirli ya da belirsiz bir süre için çalışmaya son vermeleri durumudur.

1961 Anayasası sendika hakkı konusunda benimsediği yaklaşımdan ayrılarak, grev hakkını yalnızca işçiler için güvenceye bağlamıştır. Bunun yanında bu hakkı, alan ve amaç yönünden de sınırlamıştır. Anayasanın 47. maddesine göre işçiler işverenlerle olan ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme yapma ve grev hakkına sahip kılınmışlardır. Grev hakkının kullanılması, hakkın istisnaları ve karşılık olarak işverenin hakları kanunla düzenlenecektir. Bu düzenlemeye rağmen işçiler dışında bağımlı çalışanlar ve memurlar için grev hakkı tanınmamıştır. Ancak bu durum hakkın bu kesimlere yasaklandığını göstermez. İşçilere verilen grev hakkının kapsamında da işçilerin ancak ekonomik ve toplumsal konularını korumak ya da düzeltmek amacı ile grev yapabilecekleri, siyasi amaçlı grev yapılmasına izin verilmeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca grev hakkının kullanım koşulları ve kullanılabilmesi alanların düzenlenmesi çıkarılacak özel kanun hükümlerine bırakılarak sendika hakkı düzenlenmesinde gösterilen tutumdan ayrılarak, bu noktada oldukça ölçülü hareket edilmeye çalışılmıştır(Gülmez, 1990:29).

3) Toplu Sözleşme Hakkı: Toplu pazarlık bir işçi topluluğunun, fakat genellikle işçiler adına hareket eden bir sendikanın, sermayenin temsilcileri ile işçilere daha iyi ve daha adil bir yaşam sağlamak için girişmiş olduğu barışçı ve arkasında grev bulunan özel diyalogdur.(Talas, 1979:254)

1961 Anayasası toplu iş sözleşmesi hakkını grev hakkı ile birlikte düzenlemiştir. 47. maddede çalışanların hangilerinin toplu sözleşme ve grev hakkına sahip olacağı belirtilirken, işçi memur ayrımını bilen, yerine gelince herkes ya da çalışanlar gibi genel kapsamlı ifadeleri kullanan Anayasa koyucusu, işçi kelimesini tercih etmiştir. Böylece memurlar işçilerden farklı olarak toplu sözleşme ve grev yapma hakkından yoksun bırakılmışlardır(Güran 1979:1). Ancak Anayasa grev hakkı için öngördüğü özel yasal düzenleme koşulunu toplu iş sözleşmesi hakkı için aramamıştır. Başka bir anlatımla işçiler sendika hakkı konusunda olduğu gibi özel bir yasaya gerek kalmaksızın Anayasaya dayanarak toplu sözleşme haklarını kullanabilirler. Toplu iş sözleşmesi hakkı açısından Anayasa çerçevesinde memurların durumu 47 ve 117. maddeler göz önüne alındığında değerlendirilebilir. 47. madde çerçevesinde Anayasanın toplu sözleşme hakkının memurlar için ne tanıdığı ne de yasakladığı söylenebilir. Grev hakkı konusunda olduğu gibi, memurlar ya da işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti çalışanları açısından anayasal bir boşluk dolayısıyla bir özgürlük rejimi vardır. Oysa 117. maddede memurların görüş ve önerilerinin alınmasının bile söz konusu olmadığı bir süreç çerçevesinde

salt yasa koyucunun iradesinin tek yönlü sonucu olarak ortaya çıkan yasayla belirlenen bir çalışma rejimine bağlı olmalarını öngörmüştür. Kısacası 1961 Anayasası bağımlı çalışanların bu iki kolu için, iki değişik çalışma ilişkisi düzenine yer vermiş, memurların, statü yani tek yanlılık, işçilerin ise sözleşme yani iki yanlılık temeline dayanan sistemlere bağlı olması ilkesini benimsemiştir.

Geleneksel tek yanlılık sıkı biçimde bağlı olanlar, bunu benimseyen bir yasa koyucunun memur statüsünün bu özelliğini temelden sarsan toplu sözleşmeye olanak sağlayacak bir aralık bırakılması beklenemez. Ancak karar ve düzenlemeye yönelik ayrıcalığı memurlarla ya da örgütleriyle paylaşma yanlısı bir siyasal iktidarın böyle bir olanağı yaratması düşünülebilir. Toplu sözleşme hakkı memurlara açıkça yasaklanmadığından, 117. maddenin çerçevesinde yaratılacak bir toplu Pazarlık hakkı Anayasaya aykırı düşmez. Anayasanın 117. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir hükmü çerçevesinde yasa koyucunun çizdiği sınır dışında kalan konuların sözleşme temeline dayanan bir süreç çerçevesinde düzenlenmesi yani toplu sözleşme hakkının işletilmesi olanaklıdır. (Gülmez 1990:8-10)

1961 Anayasasının örgütlenme hakkına yönelik getirdiği yeni düzenlemeleri genel olarak değerlendirirsek, ileriye dönük bir mesafe kat edildiğini söyleyebiliriz. Ancak sorunun önemi ve riskinden dolayı köklü düzenlemelere gidilmediği fakat hak ve özgürlüklerin özlemi sonucu doğan bu Anayasa da memurların sendikal haklarında ölçülü olmaya özen gösterildiği söylenebilir. Özellikle sendika hakkında cesur davranılmıştır. Nitelikleri itibarıyla toplu iş sözleşmesi ve grev haklarında daha ölçülü kalınmıştır. Özellikle memurların grev hakkı alanında anayasal düzeyde bir adım atmaktansa gelişmelere ve koşullara göre düzenlemenin yasa koyularca yapılması yeğlenmiştir.

B) Devlet Personeli Sendikaları Yasası: Memur Sendikacılığının gelişiminin ikinci aşaması, Anayasanın 46.maddesinin ikinci fıkrası gereğince hazırlanan 08-06-1965 tarih ve 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu olmuştur. Bu kanun başlangıçta Devlet Personeli Meslek Teşekkülleri Kanun Tasansı adıyla Meclise sevk edilmiş, ve daha sonra Devlet Personeli Sendikaları Kanunu adını almıştır. TBMM'ye sunulan tasarıda 3 prensip hakim idi:

-Anayasaya göre bütün çalışanların meslekten doğan hak ve menfaatlerini, korumak üzere serbestçe kuracakları teşekküllere katılmalarının sağlanması ve kamu hizmeti çalışanlarının bu alandaki haklarının düzenlenmesi,

-Kamu hizmeti çalışanlarının hak ve menfaatlerini düzenler ve korurken, devlet hizmetlerinin de elbirliği ile daha verimli hale gelmesini ve müşterek faydalar alınmasını sağlamak,

-Ortak hak ve menfaatlerini demokratik esaslara göre korumalarına olanak verirken, bu teşekkülleri türlü etkilerden özellikle uzak tutmak ve demokrasinin temel ilkesi olan idarenin tarafsızlığı prensiplerini her hal ve şartta zedelemekten sakınmak (Tutum 1965:36).

Ancak Anayasa'nın 46. maddesine dayanarak hazırlanmış olan DPSK yetersiz bir kanun olarak değerlendirilmekte ve çok dar kalıplara mahkum bir zihniyetin ürünü olarak görülmektedir. Kanun tasarısını hazırlayanlar sendika kurma hak ve hürriyetinin anlamını ve felsefesini incelemeye fırsat bulamamış ve sendikalar fonksiyonlarının neler olması konusunda yeteri kadar düşünememişlerdir. Bundan dolayı tasarının amatörce hazırlanmış olduğu rahatlıkla söylenebilir. Devlet Personeli Sendikaları Kanunu 1947 tarihli 1. İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki kanundan daha ileri bir nitelik taşımamıştır. Aksine çok daha fazla sınırlayıcı hükümler getirmiştir(Talas, 1968:25).

Yasanın İçeriği: Sendika yanında meslek birliği adıyla da kurulmalarına imkan tanınan sendikaların amacı, personelin, "ortak, mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumaktır"şeklinde özetlenmektedir. Bundan da anlaşılacağı gibi yasa memur sendikalarının amacını hak ve çıkarların korunması ile sınırlı tutarak, geliştirme, iyileştirme veya düzeltme amacına yer vermemiştir. Ancak daha önemlisi, bu koruma amacıyla da yetinmeyerek ve bunu geri götürmeye uygun biçimde, "mesleki gelişmeye ve aralarında ki yardımlaşmayı sağlamak" amacını özellikle vurgulayıp, ön plana çıkarmış olmasıdır.

Yasa sendika kurma hakkını, genel yönetim ile yerel yönetimlerde ve bunlara bağlı kuruluşlarda, KİT'lerde ve özel yasayla kurulan banka ve teşekküllerde çalışan asli ve sürekli görevleri yapanlara tanımıştır.

624 sayılı Yasa, kuruluş ilkeleri açısından bölünmeye, sendika enflasyonuna son derece uygun bir düzenleme yapmıştır. Kamu personeli sendikaları tek bir kurum ya da birden çok kurum personelini kapsamak üzere kurulabilecektir. Ancak bu sendikaların personelin tümünü kapsamaması gerektiği gibi, yalnızca merkezden ya da taşradan çalışanları kapsamaması da olanaklıdır. Bu çerçevede, örneğin bir kurum personelinin bir bölümü sadece merkezdekileri veya sadece taşradakileri kapsayan bir sendika kurabileceği gibi, bir bölümü de, sadece belli bir meslek üyelerini ya da uzmanlık kolu çalışanlarını içine alan bir sendika oluşturabilir. Yasanın kuruluş ilkesizliğini öngören bu düzenlemesi, yapılan bir araştırmaya göre 34 ayrı türde kamu personeli sendikasının ortaya çıkmasına yol açmıştır(Mihçioğlu, 1968:30-38).

Yasa koyucunun her yönden parçalanmaya elverişli böyle bir sendikal yapı öngörmüş olmasını, kamu personeli sendikalarının gerçek sendikal fonksiyonlar yerine getiren, örgütler değil, sadece yönetime yardım eden ve adı sendika olan kuruluşlar olarak düşünölmüş olmasına bağlanır.

Sendikaların grev girişimlerini ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmalarını yasaklayan 624 sayılı Yasa bununla yetinmeyip memur sendikacılığının kurum içine sıkıştırılmasını amaçlayarak, sendikal isteklerin kurum dışında dile getirilmesini ve sendikaların devlet personeli hukukuna veya kamu hizmeti çalışanlarına ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerinin açıklamamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapmalarını

yasaklamıştır. Bunun yanında kamu personelinin memurluk özelliklerini esas alarak kuracağı ya da üye olacağı dernekler hakkında öngörülen tüm yasakların uygulanacağını belirtmiştir.(Gülmez, 1990:31-34).

624 sayılı yasanın memur sendikalanna kuşkulu bakışı ve sendikacılığı devlet denetimine almaya çalışan, bunu amaçlayan yaklaşımı 1947 tarihli ilk işçi sendikalarıyla ilgili yasayı anımsatıyor. Bu haliyle devlet-memur ilişkileri konusundaki geleneksel katı anlayıştan ödün vermeye yanaşmamış, devlet ile memur arasındaki bağımlı çalışma ilişkisinde herhangi bir çıkar çatışması bulunmadığı görüşüne sınıksık sanılmıştır.

624 sayılı Yasa Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'nun grev ve toplu sözleşme hakkını, protesto ve gösteri yürüyüşlerini yasaklaması, kamu kurumları içinde sendikal faaliyeti kısıtlamış olması, sendika yöneticilerinin güvenceden yoksun bulunması etkin bir örgütlü mücadeleyi engellemiştir. Yasanın getirdiği bu sınırlamaların aşılammış olması dağınık ve güçsüz örgütlenmeye yol açmıştır (Özdemir, 1987:14). Yasal çerçevenin yetersizliğine ve geriliğine karşın memurlar, hiçbir talepte bulunmadan ve herhangi bir çaba sarf etmeden elde ettikleri sendika hakkından yararlanma konusunda istekli davranmışlardır. Yasanın yürürlüğe girişini izleyen ilk 6 ay içinde son derece hızlı bir sendikalaşmaya tanık olunmuştur. 1968 Temmuzunda etkin olan toplan 453 sendikanın neredeyse yarıya yakın bölümü (%44.1'i) bu dönemde kurulmuştur(Mihçioğlu, 1968:11-76).

Devlet Personel Sendikaları, kamu personelinin örgütlenme hakkını düzenleyen 624 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği 17 Haziran 1965 tarihini izleyen ilk günden itibaren hızlı bir tempoyla kurulmaya başlamışlardır. İlk memur sendikası 18 Haziran 1965 günü Ankara'da kurulan Türkiye Devlet Büro Çalışanları sendikasıdır. (Mihçioğlu, 1968:12)

İlk sendikanın kurulmasının ardından sendikalann kuruluşunda çok fazla artış olmuş, sendika sayısı 3 yıl içinde 453'e ulaşmıştır.(Mihçioğlu, 1968:77)

Buna rağmen kanuna yapılan eleştiriler bitmemiştir. Kanun toplantı ve gösteri yürüyüşlerini düzenleme yerine yasaklanması sonucu Anayasaya ters düşmüştür. İdarenin tarafsızlığını gerekçe göstererek bazı personelin sendika kurma haklarını kaldırması da Anayasaya aykırı olarak görülmüştür. Çünkü İdarenin tarafsızlığı vatandaş ile İdare arasındaki ilişkilerde söz konusudur. Sendika ise mesleki dayanışmayı ve bunun için mücadeleyi sağlayan bir örgüttür. Kanun birçok sorunları ortak olan meslek topluluklarının birleşmesini de yasaklamıştır. Ancak ortak sorunların savunulması için birleşmeyi önlemek güçsüzlüğü artırmaktan başka bir işe yaramayacaktır. Kanuna yapılan diğer eleştiriler arasında, sendika yöneticilerine teminat tanınmamış olması, sendika çalışanlarına kurum binalarının kapatılması ve böylece sendikal faaliyetlerin güçleştirilmeye çalışılması sayılabilir. Ayrıca gönüllü aidat sistemi sendikacılığı güçsüz kılmıştır. İşçi niteliği dışında kalan kamu hizmeti çalışanlarının kim olduğunu belirtmemesi karışıklığa neden olmuş, bir kısım personel memur sendikalanna üye olurken, bazıları da işçi sendikalarına katılmışlardır(Tutum, 1965:41).

C) Devlet Memurları Yasası: 624 sayılı yasadaki beş hafta sonra kabul edilen 14-07-1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Yasası, 1972'de kaldırılan 22. maddesiyle devlet memurlarına sendika hakkı tanırken, 624 sayılı yasa gibi grev hakkını yasaklamıştır.

1) Sendika Hakkı: Yasa 22. maddesiyle 624 sayılı Yasaya yollama yaparak memurlara sendika hakkını tanımıştır. "Devlet memurları, özel kanunlardaki hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilirler ve bunlara üye olabilirler. Bu meslek kuruluşları, özel kanundaki hükümler uyarınca mesleklerin ve üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar". Bu ilke ile memurlara sendika hakkı tanınmış oluyor. Ancak yasanın memur tanımında belirtilmeyen sözleşmeli personel ile yevmiyeli personel, sendika hakkı kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu uygulama ile belirli koşullara uyularak, çalıştırılmasına izin verilen sözleşmeli personelin sendika hakkı kapsamı dışında bırakılması, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti çalışanlarına bu hakkı tanıyan Anayasaya aykırıdır. 624 sayılı yasa gibi, devlet memurlarının sendika veya meslek birlikleri biçiminde örgütlenmelerine olanak sağlayan 657 sayılı Yasa, sendikaların etkinlik alanını, "mesleklerin ve üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde aramak" olarak belirtmiştir. Böylelikle yasa memur sendikalarını sadece yönetim ile işbirliğinin bir amacı olarak görmekte ve başka fonksiyonlar yüklenmesini sınırlandırmaktadır(Gülmez, 1990:62-63).

2) Grev Hakkı: Yasa günümüzde de aynen uygulanan 27. Madde ile memurlara grev yasağı getirmiştir. "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır." "Devlet Memurları herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler." 27. Maddenin bu son fıkrasından da anlaşılacağı gibi devlet memurlarının hem kendilerinin karar verip düzenleyecekleri iş bırakma eylemleri, hem de başka bir çalışan kategorisinin örneğin işçilerin uygulandığı bir greve katılma ya da destek olma eylemlerini yasaklayarak, "grev girişimi ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmamayı"öngören 624 sayılı Yasaya göre daha geniş kapsamlı yasaklar getirmiştir. Yasanın bu yasağı koymasında iki gerekçe vardır. Birincisi kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin grevleri ile zede-leneceği ikincisi ise 1961 Anayasasının grev hakkını işçilere tanımakta ve bu çalışanların ayrı bir kategorisini teşkil eden Devlet Memurlarına bu hakkı vermemektedir.

27. maddenin gerekçesinde bu maddenin Anayasanın hükmüne ve grev kanununda açıkça belirtilen yasağa uygun olarak kaleme alındığı eklenmiştir. Sözü geçen Grev kanunu, bu alanda başka yasa bulunmadığından 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasıdır. Dolayısıyla 657'nin yasaklayıp "devlet memurluğundan çıkarma" cezasıyla bağlandığı grev hareketi, 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası genel olarak verdiği grev tanımına göre belirlenecektir. Bu tanımda grevin iki ögesi bulunmaktadır. Birincisi, işçilerin ya da işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti çalışanların topluca çalışmamak suretiyle bir iş kolunda veya işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli bir ölçü de aksatmak amacı taşınmalıdır. İkincisi de bu kişilerin aralarında anlaşarak

veyahut bir teşekkülün aynı amaçla topluca çalışmaması için verdiği bir karara uyarak işi bırakmalarıdır(Gülmez, 1990:63-64).

3) Toplu Sözleşme Hakkı: 657 sayılı Devlet Memurları Yasası hazırlanırken yasayı hazırlayanlar, yönetim hukuku doktrininin ortak görüşü doğrultusunda, memur statüsünün ana konularının yasaya, teknik nitelikli ya da ayrıntı sayılabilecek ikincil konuların yürütme organınca düzenlenmesi yaklaşımını benimsenmiştir (Onar, 1966:1092). Böylece 657 sayılı Yasa, ikincil konuların düzenlenmesini yürütme organına bırakarak bu alanda toplu pazarlık hakkının işletilmesine olanak vermemiştir. Dolayısıyla da en ince ayrıntısına değin, memur statüsünü oluşturan kuralların tümü, özünde bu kurallara bağlı olacak kişilerin büsbütün dışarıda bırakıldığı bir süreç çerçevesinde belirlemekte, yasamanın ve yürütmenin tek yanlı iradesinden kaynaklanmaktadır. Yasa koyucu, söz konusu kuralların sözleşme temeline dayalı bir pazarlık süreci çerçevesinde üretilmesini ya da değiştirilmesini düşünmemiştir. Bu nedenle, 657 sayılı Devlet Memurları Yasasının memur statüsüne egemen olan geleneksel tek yanlılık ve otoriterlik anlayışından en küçük bir ödün vermemiştir. Tersine memurun işvereni olan yönetim karşısındaki statüer durumunu her fırsatta vurgulamıştır. (17. madde: Devlet memuru tek taraflı bir sözleşme ile istihdam edilmektedir. Durumu statülerdir. Hizmet şartlarını Devlet tayin eder ve belirler.) Bu maddeye rağmen çalışma yaşam ve koşullarının özellikle uygulamada karşılaşılabilecek yönleriyle düzenlemenin güçlüğü ve kurallar içine sığdırmanın olanaksızlığı karşısında, yasanın ve düzenleyici işlemlerin, ne denli ayrıntıya inmiş olurlarsa olsunlar, tüm konuları kapsamaması olanağı vardır. Dolayısıyla bu düzenlenmemiş konular için toplu pazarlık işletilebilir. Bu durumda uluslararası hukuktan doğan toplu pazarlık hakkının, daha ileri düzenlemeler yapmak ve haklar sağlamak amacıyla kullanılması mümkündür. Yani yasanın ve düzenleyici işlemlerin oluşturduğu hukuksal çerçeve memurların yararına, üstüne çıkılması olanaklı bir alt sınır biçiminde yorumlanabilir. 657 sayılı Devlet Memurları Yasasının kurallarının toplu sözleşmelerle memur yararına değiştirilmesi görüşü, tek yanlılık ve otoriterlik üzerine kurulu geleneksel memur statüsü anlayışıyla çatışsa da, eğer gönüllü toplu pazarlık uluslararası hukuktan doğan bir hak ise, onun kullanılmasına engel olunamaz. Tersine bu hakkın uluslararası hukukun sınırlarının belirlediği çerçevede kullanılmasını sağlamak, buna olanak veren yasal düzenlemeleri yapmak ve bu doğrultudaki uygulamalara karşı çıkmamak anayasal bir yükümlülüktür(Gülmez, 1990:72-73).

D) 1971 Anayasa Değişikliği ve Sendikal Haklar: Memurların örgütlenme çabaları henüz kuruluş aşamasında iken varlıklarını sona erdirici siyasal bir tepki ile karşılaşmıştır. 1970'lere doğru siyasal rejimi zorlayan eylemler, 1971 yılında askerlerin karışmasına ve Anayasa'nın değiştirilmesine yol açmıştır (Tutum, 1979:210). Bu durum da 1488 sayılı Kanunla değiştirilen Anayasa'nın ilgili 46 ve 119. maddelerinin yeniden yazılmasına ve geçici 16. maddenin eklenmesine sebep olmuştur. Bu nedenle 624 sayılı Kanun uyarınca kurulmuş memur sendikalarının o statü içinde faaliyetleri sona ermiştir. (Güran, 1979:26). Böylelikle kamu çalışanlarının sendikal örgütlenmelerinde birinci dönem sona erip, bugünkü ikinci dönem başlamıştır.

1961 Anayasası'nın temel hak ve özgürlüklere egemen olan özgürlük ve bireyin devlete karşı korunması yaklaşımının tersine çevrilerek sınırlı bir şekilde devletin bireye karşı korunmasına dönüştürüldüğü 1971 yılı değişikliklerinde, sendika hakkı da hem kişi yönünden uygulama alanı, hem de sınırlama nedenleri açısından bu yaklaşımdan payına düşeni almıştır (Gülmez, 1990:88). Anayasanın 46. maddesinde yapılan değişikliklerden ikisi memurların sendika hakkıyla doğrudan ilişkilidir. İlk değişiklik çalışanlar yerine işçiler deyiminin kullanılmasıdır. Bu değişikliğin nedeni gerekçede belirtilmemiştir. Bunun sonucu olarak sendika hakkı, memurlar ya da işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti çalışanları için artık Anayasa güvencesine bağlanmış bir hak olma özelliğini yitirmiştir. 46. maddede yapılan ikinci değişiklik ise işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti çalışanların sendika hakkının düzenlenmesini yasa koyucuya bırakan 2. fıkranın metinden çıkartılmasıdır. Buna gerekçe olarak toplu pazarlık ve grevi de kapsayan sendikal hakların işçilere özgü olduğu, memurların gerçek anlamda bir sendika etkinliği gösteremediği, memurların oluşturacağı örgütlere sendika denilmesinin bir kavram kargaşası yaratmakla kalmayıp aynı zamanda bu örgütlere olduğunun ötesinde bir anlam kazandırma eğiliminde olduğu ifade edilmiştir. Bu düşüncenin altında da memurun işçi gibi emeğini satan bir kişi değil, kişiliğiyle devleti somutlaştıran bir varlık olduğuna dair geleneksel anlayış vardır. Gerekçe ayrıca; kavram karışıklığına neden olmasının yanında, memurların sendika sözcüğünün etkisiyle mücadeleye girişmelerini önlemenin bir yöntemi olarak, sendika yerine kuruluş terimini kullanmayı tercih etmiştir. Böylece gerçekte yalnızca adı sendika olan ve gerçek sendikal işlevleri yerine getirecek bir yasal çerçeveden yoksun bulunan memur örgütlerine yeni bir ad takılmıştır.

Yine memur sendikacılığı ile ilgili olarak 1961 Anayasası'nın 119. Maddesinde bir birini bütünleyen iki değişiklik yapılmıştır. Bunlardan birincisi 46.maddenin metinden çıkarılan 2. fıkrasının yarattığı boşluğu doldurmak amacıyla son fıkra olarak bir ekleme yapılmıştır. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin meslek menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir. İkinci değişiklik ise eskiden yalnızca siyasal partilere üye olması yasaklanan memurların ve kamu iktisadi teşebbüslerin yöntem ve denetim işlerinde çalışanların ve kamu yaranna çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanların sendikalara da üye olmalarının açıkça yasaklanmasıyla ilgilidir. Böylece 119. maddede yapılan ilk değişiklikle kurulacak meslek kuruluşlarının derneklerden farklı olacağı vurgulanmıştır. Böylelikle 1971'den önce grev ve toplu sözleşme yetkilerinden yoksun tutulan memur sendikalarının ortadan kaldırılmış olması sonucu, Anayasa'nın öngördüğü memur sendikaları, sendikalardan çok derneklere yakın düşen bir hukuki konuma sokulmuştur(Tanör, 1978:5). Ne var ki, bu konudaki yasa dönem boyunca çıkarılmamıştır. Oysa kamu çalışanlarının mesleki çıkarlarını korumak amacıyla kuracakları örgütlerin, işçilerin mesleki, iktisadi ve toplumsal çıkarlarını korumak için kurdukları örgütlerle aynı yasal güvencelere sahip olmaları ve mesleki kuruluş nitelikleriyle de derneklerden daha iyi bir yasal konumda bulunmaları gerekirken(Tanör, 1978.6), yasa yapanlar,

kamu çalışanlarının örgütlerini, Dernekler Yasasının sınırlı çerçevesi içine sıkıştırarak, sendikal örgütlenmeye karşı tavırlarını ortaya koymuşlardır(Demir, 1991:62) Bu noktada Güran'ın yorumuna da dikkat çekmemiz gerekmektedir. "Madde 119/son fıkrada anılan, kuruluşların varlık nedeni, işlevi, yetkisi memurların mesleki tüm menfaatlerini korumak ve geliştirmektir. Bu amacı gerçekleştirmek üzere kurulacak bu memur örgütleri ne sendikadır ne de dernektir; sendikadan geri de dernekten ise çok ileride bir ara tiptir. Gerek birinci, gerekse ikinci dönemde memur örgütlerinin anayasal düzeydeki niteliği budur!"(Güran, 1979:27).

46 ve 119. maddelerde yapılan değişikliklere uygun olarak, geçici 16. madde de varolan sendikaların durumu ve yapılacak yasal düzenlemenin süresi ile ilgili kurallar öngörmüştür. 16. maddenin ilk fıkrasına göre, 624 numaralı Yasaya dayanarak kurulmuş olan kamu çalışanları sendikalarının faaliyetleri sona ermiş, bu durum, değişikliklerin yürürlüğe giriş tarihi olan 22 Eylül 1971'de gerçekleşmiştir. Geçici 16. maddenin 2. fıkrası ise kamu hizmeti kuruluşlarının kuruluşuna ve sendikaların varlıklarının bu kuruluşlara devrine ait hükümlerin kanunla düzenleneceği ve bu kanunun değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde çıkarılacağını belirtmiştir. Ancak en geç 22 Mart 1972 tarihinde çıkarılması bir anayasal buyruk olan bu yasa, 12 Eylül 1980'e dek çıkarılmamış dolayısıyla siyasal iktidarlar memurların kuruluşlar adıyla örgütlenmesine bile yanaşmamıştır.

1971 Anayasa değişikliği ile memur sendikacılığına son verilmesi kamuoyunda geniş bir tartışma alanı bulmuş, lehte ve aleyhte görüş bildirenler olmuştur. Lehte görüş bildirenler yasada ki çalışanlar ve sendika terimlerinden doğan kavram karışıklığını öne sürerek, memurlara grev hakkı tanınmadığı için sendika yerine kuruluşlar adıyla örgütlenmeleri gerektiğini, sendika olgusunun geleneksel memur statüsüyle bağdaşmadığını ve Türkiye'nin onayladığı İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin bu hakkın kısıtlanmasına olanak verdiğini öne sürmüşlerdir. Memur sendikalarının siyaset yapmaları ve anarşik olaylara karışmamalarına yönelik savlar da, dönemin koşullarında değişiklikleri olumlu gösteren unsurlardandır. Aleyhte görüş bildirenler ise görüşlerini daha çok kanş tezler ve demokrasi ile memurların sendika hakkı arasındaki bağı vurgulama şeklinde öne sürmüşlerdir(Gülmez, 1990:92-112). Konunun kapsamı açısından bu tartışmaların ayrıntılarına girmiyorum.

Sonuç olarak 1961 Anayasasının temel hak ve özgürlüklere yaklaşımının tersine çevrildiği 1971 değişiklikleriyle birlikte, genel siyaset ve grev yasaklarıyla hukuksal çerçevesi belirlenen memur sendikacılığı da 6.5 yıl sonra sona erdirilmiştir. Ancak örgütlenme hakkının tümüyle ortadan kaldırılması konusunda uzlaşma sağlanmasına olanak bulunmadığından yapay bir çözümü başvurulmuş ve memurların değişik bir hukuksal kılıf içinde örgütlenmelerine olanak sağladığı izlenimi yaratılmıştır. Bu yeni çözümdeki samimiyetten uzak düşünceler, anayasal yükümlülük 9 yıl boyunca yerine getirilmeyerek ortaya konulmuştur(Gülmez, 1990:112).

Bu arada 1971 Anayasa değişikliklerinin etkilediği memur dernekleri sorununa da değinmek gerekmektedir. Ülkemizde 1908 tarihli 2. Meşrutiyet Anayasasıyla

dernek kurma özgürlüğü ilk kez tanınmış ve Anayasanın 120. maddesi dernek kurma hakkını düzenlemiştir. Daha sonra 1908 yılında çıkarılan Cemiyetler Yasası ile kısmi bir sınırlama getirilmiş ve yürütmenin denetimi az olduğu bir düzenleme yapılmıştır. 1923 yılında gerçekleştirilen düzenlemeler ise, dernekler üzerinde yürütmenin denetimini artırmıştır. 1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Yasası, 7. madde ile sınıf esasına dayalı dernekleri, 12. madde ile kamu çalışanların dernek kurmalarını yasakladı. 1946 yılında yapılan yasal düzenlemeler, sınıf esasına dayanan dernek yasağını kaldırırken, kamu çalışanlarının dernek kurma yasağı 2 Temmuz 1964 tarih ve 490 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle ortadan kaldırılmıştır(Gülmez, 1990:30). 1971 Anayasa değişiklikleri sonucunda, memurlara getirilen sendika yasağı sonucu kurulan kamu çalışanları dernekleri ancak 9 yıl yaşayabilmişler, 12 Eylül 1980 tarihli MGK'nin 7 numaralı bildiriyle kamu çalışanları derneklerinin faaliyetlerine son verilmiştir(Demir, 1991:58-75). Böylece memurların örgütlenmeleri sürecinde bir dönem daha kapanmış, memurların müca- deleleri bir defa daha hüsrarla sona ermiştir.

E) 1982 Anayasası Ve Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları

1) Sendika Hakkı: 1982 Anayasası, sendika hakkının kişi yönünden uygulanma alanını, yalnızca işçiler ile sınırlı tutmuş, memurlar için sendikal hakları (sendika, grev, toplu sözleşme hakkı) açıkça tanıyan veya yasaklayan bir kurala yer vermemiştir.

Danışma Meclisi, Anayasa Komisyonunun hazırladığı Anayasa tasarısında yer alan sendika yasağı, Danışma Meclisince kabul edilmiş olan metinde yer almış ancak daha sonra metinden çıkarılmıştır. Anayasa Komisyonu memurların sendika hakkı konusunda 1961 Anayasasının 46 ve 119. maddelerinde 1971 yılında yapılan değişikliklere benzeyen bir düzenleme yapmıştır. 200 maddeden oluşan Anayasa tasarısının 159. maddesi şöyledir: "Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinde işçi niteliği taşımayan diğer görevliler ile, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflardan özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla toplanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere ve sendikalara üye olamazlar". Maddenin son fıkrası da şöyle: "Memurların ve diğer kamu çalışanlarının mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları esaslar kanunla düzenlenir".

Burada görüldüğü gibi 1971 yılı değişikliğinde, sendikalara üye olma yasağı kapsamına yalnızca kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar alınmışken, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca hazırlanan Tasarı, "Kamu İktisadi teşebbüslerinde işçi niteliği taşımayan diğer çalışanları bu yasak kapsamına sokmuştur. Dolayısıyla bu düzenleme ile sendika yasağının kişi yönünden uygulama alanı 1971 değişikliklerindekiyle oranla daha genişlemiştir. Böyle bir düzenlemeye gidilmesini nedenleri, 1971 değişikliklerinin gerekçeleri ile çakışmaktadır. Sendika yerine kurul adı altındaki örgütlerde kamu çalışanlarının mesleki çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacı ile bir araya gelmelerinde sakınca görülmemiştir.

Danışma Meclis görüşmelerinde, yasağın gerekli olduğunu düşünenler, 1971 yılı değişikliklerinde de ifade edilen, memur sendikaların anarşinin odağı, devlete karşı direnme aracı oldukları ve günlük siyasetle uğraştıkları düşüncelerini, 1982' de değişik bir anlatımla olsa da memurlara sendika hakkı tanınmasının, devleti kundaklamak ve yıkmak anlamına geldiğini belirtmişlerdir. Yasağa karşı çıkan olduğu için bu alanda görüş belirtilmemiş, özellikle 1971 yılı değişikliklerinde belirtilen sendika hakkı-demokrasi bağlantısından, batının bu alanda ulaştığı düzeyden ve Türkiye'yi bağlayan sendikal haklarla ilgili uluslararası belgelerden hiç söz edilmemiştir. Danışma Meclisinin, 159. maddede yapılan küçük çapta değişiklikler sonucu 139. madde olarak kabul ettiği, kamu hizmeti çalışanlarına sendikalara üye olma yasağı koyup, mesleki çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kuruluşlar kurma hakkı tanıyan, ancak bunun düzenlenmesini yasa koyucuya bırakan kural, 1982 Anayasasının hazırlık sürecinin ikinci aşamasında metinden çıkarılmıştır. Bunun gerekçesi de şöyle açıklanmıştır: "Anayasasının 68. maddesinde memurlar ve işçi niteliği taşımayan diğer kamu çalışanlarının siyasal partilere giremeyecekleri açık bir şekilde belirtilmiş, 53. maddesinde toplu iş sözleşmesi hakkı çalışanlardan yalnızca işçilere tanınmış, 33. maddesinde ise dernek ve vakıflar hakkında siyasal faaliyet yasağı getirilmiş olduğundan Danışma Meclisince kabul edilen ve bu maddeler ile Anayasasının genel esaslarından bir kısmının tekrarı niteliğinde görülen 139. madde bu nedenle metinden çıkarılmıştır(Gülmez, 1990:124).

2) Grev Hakkı : 1982 Anayasasının 54. Maddesi, grev hakkını yalnızca işçilere ve toplu iş sözleşmesinin yapılması durumunda uyumsuzluk çıkması durumunda tanımıştır. Böylece grev hakkı, yalnızca çıkar uyumsuzlukları için anayasal güvenceye alınmıştır. Bu kuraldan, ne grev hakkının memurlara yasaklandığı, ne de hak uyumsuzlukları çıkması durumunda başvurulabilecek hak grevinin işçilere yasaklandığı sonucu çıkarılabilir. 1982 Anayasasında grev hakkı için sayısız kısıtlama ve yasaklar öngörülmüş olmasına rağmen, böyle bir sonuca ulaşamaz. Yani 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da memurların grev hakkından olumlu ya da olumsuz biçimde söz etmemiştir. Anayasasının işçilere grev hakkı tanıırken, memurların grev hakkına değinmemiş olması grev hakkını memurlara tanımadığını göstermez.

Grev anlaşmalı bir toplu iş bırakımı eylemi olduğuna göre, memurların greve başvurmasının, yerine getirmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerin süreklilik niteliğini olumsuz yönde etkileyeceği, kesintiye uğramasızın ve aksamaksızın görülmesini engelleyeceği düşünülebilir. Buna dayanarak da memurlar ve diğer kamu çalışanları için dolaylı bir grev yasağı bulunduğu ileri sürülebilir(Gülmez, 1990:130). Bugün grev konusunda bir kimsenin mesleğinin onun hareket serbestliğini bir dereceye kadar kısıtlaması gerektiği hususu genellikle kabul edilmektedir. Ancak bu kısıtlamanın sınırının isabetle tayini meselesi her zaman tartışma konusu olmuştur. Bu konuda otoritelerden sayılan Leonard D. White'ın düşünceleri dikkat çekicidir (Tutum, 1968:32): "Bir grev ister devlet sektöründe ister iktisadi devlet teşekkülünde ya da karma veya özel bir teşebbüste olsun ayrıntının gerçek ölçüsü grevin ortaya çıkaracağı sonuçların niteliği ve ağırlığıdır. Kaide şu şekilde ifade edilebilir: Bir greve sebep olan meselenin çözümünü

sağlayacak yeterli vasıtaların da bulunması şarttır". Bu nedenle ölçü grev yapmanın statüsü değil, girilen teşebbüsün kamu menfaatleri üzerinde bıraktığı etkinin ciddiyetidir(Stahl,1962:253). Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası memurların grev hakları ile ilgili olumlu ya da olumsuz bir öngörü de bulunmamaktadır.

3) Toplu Sözleşme Hakkı: 1982 Anayasasının 53. maddesi, toplu iş sözleşmesi yapma hakkını, "karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla" işçilere ve işverenlere tanımıştır. Dolayısıyla hakkın kişi yönünden kapsamı konusunda 1961 ve 1982 Anayasaları arasında herhangi bir ayırım yoktur. Ancak, bu düzenleme çerçevesinde, Anayasanın toplu sözleşme hakkını memurlara yasakladığı sonucuna varılamaz. Ancak bu konuda 128. maddenin 2. fıkrasını da göz önünde bulundurmak gerekir. Buna göre "memurların ve diğer kamu çalışanlarının nitelikleri, atanmaları, görevleri, yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir". Bu kural 1961 Anayasasının 117. maddesinin 2 fıkrasının aynısıdır. Değişiklik yasal düzenleme kapsamına memurların yanı sıra, diğer kamu çalışanlarının da alınmış ve ödev yerine görev sözcüğünün kullanılmış olmasından ibarettir. Bu nedenle toplu sözleşme hakkı açısından 1961 Anayasası çerçevesinde öne sürülen görüşler 1982 Anayasası için de geçerlidir(Gülmez, 1990:127).

Sonuç olarak 1982 Anayasasının konumuza ilişkin getirdiği düzenlemeleri özetleyecek olursak durum şöyledir:. 1982 Anayasasının 51-53-54. maddeleri sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkını işçi ve işverenlere tanımıştır. Fakat memurlara sendika kurma hakkını açıkça yasaklayan bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak hemen belirtelim ki, toplu sözleşme ve grev hakkından yoksun bir sendikalaşma dernek kurma hakkından ileri bir hak değildir. 1982 Anayasasının 33. ve 34. maddeleri sendikaların, meslek kuruluşlarının, derneklerin dayanışmasını, ortak hareket etmesini ve ülke sorunlarıyla ilgilenmesini engellemeye çalışmaktadır. Bir bütün olarak temel hak ve özgürlükleri sınırlayan 1982 Anayasasının siyasi partilere girmeyi yasaklayan 67. ve parlamenter seçilmeyi güçleştiren 76. maddeleri de özelinde memurları yakından ilgilendirmektedir. 07-10-1983 tarihinde yürürlüğe giren 2098 sayılı Dernekler Yasasının da memurları etkileyen yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümleri bulunmaktadır. 2098 sayılı Dernekler Yasasının 4., 5. ve 16. Maddeleri memurların önemli bir kısmının dernek kurma ve derneklere üye olma hakkını kaldırmıştır. Derneklerin yurt ve dünya sorunları hakkında görüş bildirmesi, toplantı düzenlemesi, 37., 43., ve 44. maddelerle oldukça sınırlandırılmış 7., 11. ve 12. maddeler ile de yurt içinde ve dışında kurulmuş dernekle işbirliği engellenmeye çalışılmıştır. (Özdemir, 1987:15)

Son yıllarda kamu çalışanlarının örgütlenme sorunlarının önlerindeki engellerin anayasa değişiklikleri ile kaldırılabileceği düşüncesi yaygınlık kazanmıştır. Oysa, Anayasa değişikliğini, memur sendikacılığını düzenleyen bir yasa çıkarılmasının ön koşulu sayan bir anlayış hem hukuksal yönden doğru değildir, hem de böyle bir yasal düzenlemenin geciktirilmek istendiği izlenimini yaratmaktan geri kalmayacaktır. Anayasa değişikliğini gerçekleştirecek parlamento çoğunluğundan yoksun olan hükümetin, yasal düzenleme için Anayasa değişikliğini yapmak gerektiği

görüşünü benimsemesi ve bu görüşe direnerek kimi girişimlerde bulunması kaçınılmaz olarak memur sendikacılığına yönelik vaatlerin içtenlik ve ciddiyeti konusunda kuşkular yaratacaktır(Gülmez, 1992:14).

Kamu çalışanlarının sendikal hakları ile ilgili olarak anayasa değişikliği ve benzer birçok talep, kurulan hükümetlerin hemen hemen hepsinin programlarında yer almaktadır. Hükümet programlarında yer alan vaatlerin yerine getirilmesi çabaları, memur sendikacılığının kiteselleşmesini sağlayacaktır. Böylelikle bugünkü sendikacılığın hataları enaza indirilebilir. Memur sendikacılığı kendi içinde her türlü siyasal görüşün varlığına hoşgörü ile yaklaşıp, bu farklılıkları sınıf kardeşliği anlayışı ile aşarken, günümüz koşullarında siyasal örgütlenmeler karşısında ideolojik ve örgütsel bağımsızlıklarını ısrarla korumalı ve eylemlerde demokratiklik, meşruluk ve kitesellik çizgisinden ayrılmamalıdır (Yıldırım, 1992:6).

Kamu çalışanlarının örgütlenme hakları ile ilgili olarak daha öncede belirttiğimiz gibi, ulusal hukukta özgürlük ya da serbestlik rejimi vardır. Başka bir deyişle Anayasa'da ve yasalarda memurların sendika haklarına ilişkin serbest bırakma ya da yasaklamaya yönelik hiçbir hüküm yoktur. (Gülmez,1993:1) Benzer durum uluslararası platformlar için de geçerlidir. Uluslararası Çalışma Örgütü özgürlük, eşitlik ve insanlık onuru gibi evrensel değerlerin korunmasına yönelik bazı insan haklarının yüceltilmesine ve güvenceye alınmasına önem vermeye başladığı 2. Dünya savaşı sonrasında, önce 1944'te kabul edilen Filadelfiya Bildirgesiyle düşünce ve dernek özgürlüğünün, gelişmenin kaçınılmaz koşulu olduğunu vurgulamış, toplu pazarlık hakkının tanınması önerilmiş, sonra da sendikal hak ve özgürlükler arasında birbirini bütünleyen 1948 tarihli 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi ve 1949 tarihli 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık hakkı sözleşmesi imzalamıştır.(Gülmez, 1987:41) Ülkemiz de bu uluslararası sözleşmelere biraz geç te olsa imza atmış, sözleşmelerin gereklerini yerine getirme taahhüdünde bulunmuştur.

SONUÇ

Böylelikle geniş bir perspektifle kamu çalışanlarının örgütlenme haklarını, özellikle ülkemiz açısından ve memurlar özelinde incelediğimiz çalışmamızı tamamlamış olduk. Çalışmamızda tarihsel süreçte sorunların gelişim seyrini analiz ettikten sonra, özellikle ülkemizde 1961 Anayasası döneminden sonra başlayan ve bu alanda hayli yoğun gelişmelerin yaşandığı dönemi değerlendirmeye tabi tuttuk.

Çalışmamızın en önemli bölümlerinden biri de, özellikle geçtiğimiz günlerde yoğun protesto gösterileri ile gündeme getirilen memur sendikacılığı ve hukuksal mevzuattaki boşluklar olmuştur. İlgili bölümde de belirttiğimiz gibi, mevcut anayasal düzenlemede memurların sendikal örgütlenmelerine yönelik olumlu ya da olumsuz belirgin bir husus bulunmamaktadır. Bunun da ötesinde 1982 Anayasasının getirdiği düzenlemeler yanında yeni gelişmeler de olmuştur. Ülkemiz 1992 yılında "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdamı Şartlarının Belirlenmesi Yöntemleri"ne ilişkin 151 sayılı ILO sözleşmesinin Türkiye

Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmış olmasıdır. Memur sendikacılığı ile ilgili olarak çok geç kalınan ancak gecikilse de önemli gelişmelerin yolunu açabilecek bu düzenleme, aradan 9 yıl geçmesine rağmen henüz beklenen sonuçları vermemiştir. Ancak düzenleme yapıldıktan 3 yıl sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisinde sağlanan konsensus sonucunda, 1982 Anayasasında sendikal haklarla ilgili maddelerde bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, Anayasanın sendikal faaliyet başlığı altındaki 52. maddesi yürürlükten kaldırılmış, toplu iş sözleşmesi hakkını düzenleyen 53. maddeye ise bazı eklemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler sonucunda, memurlara toplu görüşme yapma hakkı verilerek memur sendikacılığının önündeki hukuksal boşluklar giderilmiştir. Ancak çok önemli kabul edilen grev hakkına yönelik herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Geçmiş yıllardaki uygulamalara bakıldığında oldukça önemli adımlar olarak görebileceğimiz bu düzenlemeler, maalesef kamu çalışanlarından beklenen ilgiyi görmemiştir. Çünkü Uluslararası sözleşmeler doğrultusunda 1982 Anayasasında yapılan değişiklikler, özel kanunlara yansıtılmamıştır. Örneğin, memurlara anayasal açıdan toplu görüşme yapma izni verilirken, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda kamu çalışanları için toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı devam etmektedir. Bu durumda herhangi bir örgütlü davranışta bulunan kamu çalışanı için çalıştığı kurum tarafından soruşturma açılabilir hatta ceza bile verilebilir.

Bu durumda kamu çalışanları, özellikle hayat pahalılığının arttığı ve insanların sıkıntılı döneme girdikleri anlarda tepkilerini artırmakta, mevcut şartlarını, sendikal haklar talep ederek, hükümete duyurmaya çalışmaktadırlar. Hükümetler, bu sorunun çözümü için protestoların arttığı dönemleri beklemeden ellerini çabuk tutmak durumundadırlar. Özellikle onaylanan uluslararası anlaşmalar paralelinde düşündüğümüzde ve son yapılan anayasa değişikliğini de dikkate aldığımızda acilen hukuksal düzenlemelerdeki boşluklar (özellikle Devlet Memurları Kanunu) giderilmeli ve her yıl, günden güne mevcut şartları biraz daha kötüleşen kamu çalışanları kesimi, bu kısır döngüden kurtarılmalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Aykaç, Burhan; Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Ankara, 1997.
- Bilgin, K. Ufuk - H. Yayman; Memur Sendikacılığı, (Türkiye'deki Gelişmeler ve AB' deki Uygulamalar), G.Ü. İk. Ve İd. Bil. Fak. Der., C.12, 1996, S.1-2.
- Büyük Laurasse; Milliyet Yay., İstanbul, 1990.
- Canman, Doğan; Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE, Ankara, 1995.
- Chapman, Brian; İdare Mesleği, Avrupa'da Devlet Memurluğu, (Çev. C. Tutum), TODAİE, Ankara, 1970.
- Demir, Serdar; "Türkiye'de Kamu Çalışanları Dernekleri", AİD, C.24, S.1, Mart 1991.

- Doğu, Osman; "Türkiye'de Sendikalara Siyaset Yasağının Dünu Bugünü", İnsan Hakları Yıllığı, C.9, 1987.
- Ergun, Turgay - A. Polatoğlu; Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, Ankara, 1992.
- Göle, Celal; "Türk Hukukunda Sendikaların Hukuki Niteliği ve Kooperatif Kurmalarına İlişkin Sorunlar", AÜSBF Der., C.26, No:4, Aralık 1971.
- Gülmez, Mesut; "Hükümet Programında Sendikal Haklar ve Memur Sendikacılığı", AİD, C.25, S.1, Mart 1992.
- Gülmez, Mesut; "Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları", AİD, C.30, S.1, Mart 1997.
- Gülmez, Mesut; "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Uluslararası İlkeleri ve Türkiye", İnsan Hakları Yıllığı, C.9, 1987.
- Gülmez, Mesut; Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikacılığı, (1990-1993)TODAİE, Ankara, 1993.
- Gülmez, Mesut; Memurlar ve Sendikal Haklar, İmge, Ankara, 1990.
- Gülmez, Mesut; Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, TODAİE, Ankara, 1988.
- Güran, Sait; "Memurların Sendikalaşması", AİD, C.11, S.4, Aralık, 1979.
- İşıklı, Alpaslan; "İşçi-Memur Ayrımının Düşündürdükleri", AÜSBF Der., C.26, No:4, Aralık 1971/a.
- İşıklı, Alpaslan; "1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı", AÜSBF Der., C.26, No:4, Aralık 1971/b.
- Koç, Yıldırım; "Memur Sendikacılığında Ulaşılan Nokta ve Sorunlar.", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 140, Ağustos 1992.
- Mihçioğlu, Cemal; Türkiye'de Kamu Personeli Sendikaları, Ankara, 1968.
- Özdemir, Musa; "Memurların Örgütlenme Sorunu", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S.86, Nisan, 1987.
- Stahl, D. Genn; Public Personnel Administration, (Çev. C. Tutum), Newyork, 1962.
- Şaylan, Gencay; "Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar", AİD, C.3, S.4, Aralık, 1970.
- Şenatalar, Ferhat; Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler, İstanbul, 1978.
- Serim, Bülent; " Örgütlenme Özgürlüğü, Depolitizasyon ve Engeller", AİD, C.27, S.1, Mart 1994.
- Talas, Cahit; "Memurların Sendika Kurma Hakkı", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S.1, 1968.
- Talas, Cahit; Sosyal Ekonomi, S Yay., Ankara, 1979.
- Toksöz, Gülay; Sosyal Politika Ders Notları, AÜSBF, Ankara, 1994.

Tortop, Nuri; Personel Yönetimi, Yargı Yay., Ankara, 1999.

Tutum, Cahit; "Memur Sendikaları", AİD, C.1, S.2, Eylül, 1968.

Tutum, Cahit; "Türkiye'de Memur Sendikacılığının Başlangıcı ve Gelişimi", AİD, C.1, S.2, 1965.

Tutum, Cahit; Personel Yönetimi, TODAİE, Ankara, 1979.

Tutum, Cahit; Türkiye'de Memur Güvenliği, TODAİE, Ankara, 1972.