

## TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKALARI

**Cahit TUTUM**

TODAIÉ Öğretim Üyesi

*Kişinin kendini geliştirme hakkı yanında en tabii imtiyazı, çabalarını başkalarının çabaları ile birleştirebilmek ve birlikte hareket edebilmek hakkıdır. Birleşme hakkı, bu nedenle, niteliği itibariyle kişi hürriyeti kadar vazgeçilmez bir haktır.*

**Alexis de Tocqueville**

### MEMURLARIN ÖRGÜTLENME HAKKI

Çalışanların kendi çıkarlarını korumak üzere bir araya gelmeleri ve işverenin karşısına bazı isteklerle çıkmaları her zaman tereddüt konusu olmuştur. İşveren, devlet ise, bu tereddüt daha da artmıştır. İşçi hareketlerinin gelişimi bu yüzden uzun ve yavaş olmuştur. Öte yandan kamu görevlilerinin işçiler gibi bir araya gelmeleri ve işveren durumunda bulunan devlete karşı ortak çıkarlarını savunmak üzere birleşmeleri daima büyük tepkilerle karşılaşmıştır. Devletle memurlar arasındaki ilişkilerin özel işverenle işçisi arasındaki ilişkilerden çok farklı olduğu ileri sürülmüştür. Klâsik görüşe göre devlet en yüksek otorite kaynağıdır. Devletin otoritesi bir bütündür; hiç bir gerekçe ile parçalanamaz ve zedelenemez. Fertle Devlet arasındaki ilişkilerde son söz Devletin olmalıdır. Dıştan empoze edilecek bir irade, hakimiyet anlayışına aykırıdır. Memurların örgütlenme haklarını kullanmaları amme otoritesinin karşısına dikilmeleri sonucunu doğurur. Bu ise «hiyerarşi» kavramına aykırı düşer. Memurların hak ve menfaatleri kanunlarla düzenlenmiştir. Kanunların himayesi altında bulunan memurlar, hangi hakları kime karşı savunacaklardır? Bu ve benzeri iddialar memurların örgütlenme haklarının inkâr ya da önemli derecede kısıtlanmasının gerekçeleri olmuştur.

Memurların örgütlenme hakkı ve Devletle olan ilişkileri üzerinde cereyan eden tarihi tartışmalar yukarıda belirtilen geniş görüşü bütün açıklığıyla dile getirmektedir. Memurlara ileri derecede haklar tanınan A. B. D. de 1937 yıllarında Franklin D. Roosevelt bu ilişkiler hakkında şunları söylüyordu :

«Kamu görevlilerinin adil ve yeterli bir ücret, makûl iş saatleri, uygun istihdam şartları, ilerleme imkânları, şikâyetlerin tarafsız ve adil bir şekilde ele alınması ve benzeri diğer haklar istemeleri konusunda durumları, esas itibarıyla, özel kesimde çalışan personelin durumundan farklı değildir. Bu meseleler üzerinde görüşlerini bildirmek üzere örgütlenmeleri hem normal hem de mantıktır. Ancak kamu görevlilerinin halka ve hükümete karşı olan görev ve ilişkilerindeki özelliğe son derece dikkat etmelidir ...».

«Memur örgütlerinin faaliyetlerinde «militan» taktiklerinin bir yeri olmadığı hususundaki kanaatimi özellikle belirtmek isterim ...»

«Mademki gördükleri hizmetler hükümet görevleridir; o halde kamu görevlilerinin greve teşebbüs etmeleri, en azından, istekleri karşılanıncaya kadar hükümet faaliyetlerinin yerine getirilmesine engel olmaları anlamını taşır. Sadakat yemini ile bağlı oldukları hükümeti felce uğratacak bu kabil hareketlerin düşünülmesi ve müsamaha görmesi imkânsızdır» (1).

Bu tarihten 30 yıl kadar önce memurların örgütlenme hakkının «yardımlaşma sandıklarına» inhisar ettirilmesi gerekliliğini savunan Dr. Nicholas Murray Butler «sadakat» ve «hiyanet» terimlerinin Devlet memuriyetinde ve askerlikte farklı anlamları olmaması gerektiğini ileri sürüyordu. 1920'lerde Boston Polis grevi dolayısıyla Senatoda açılan bir tartışma sırasında Montana senatörü Myers fikrini şöyle savunuyordu :

«Federal Hükümete bağlı personelle ordudaki asker arasında bir benzerlik olduğunu iddia ediyorum. Her ikisinin de hizmetinde oldukları hükümete sadakat ve itaatle yükümlü olmaları gerekir. Emrinde oldukları otoriteye «karşı» sayılacak bir davranış içine kendilerini düşürecek herhangi bir harekete katılmaları ya da ilgi kurmaları doğru değildir. Zira ortada kamu yararı söz konusudur»<sup>2</sup>.

Batı memur sendikacılığını 40 yıl geride izleyen Türk memur sendikacılığı da başlangıçta benzer iddialarla karşılaşmıştır. Sendikalara gösteri yürüyüşü hakkının verilir verilemeyeceği üzerinde Büyük Millet Meclisinde açılan tartışmalar sırasında kamu görevlilerinin işçilerle mukayese edilemeyeceği, durumlarının özelik arzettiği, işçi sendikacılığı ile memur sendikacılığının farklı şeyler olduğu, «istikametlerinin», «maksatlarının», «ruhlarının» ayrı olduğu, ve memurların «işçilerin yaptıkları tarzda bir mücadele tarzının içine asla giremeyecekleri» açıkça belirtil-

(1) Sterling D. Spero, *Government as Employer*, (New York: Ramsen Press, 1948), s. 2.

(2) Aynı eser, s. 2.

miş<sup>(3)</sup> ve daha da ileri gidilerek «memurların, Devletin kendileriyle ilgili bir tatbikatından dolayı yürüyüş yapmasının Devletin kendi bünyesi içerisinde kendisine karşı ayağa kalkması gibi» bir şey olduğu iddia edilmiştir<sup>(4)</sup>. Yine aynı konu üzerinde görüşünü belirten Hükümet temsilcisi getirilen kısıtlamanın «devlet anlayışımızdan», «millî hususiyetlerimizden» doğmuş olduğunu belirtmiştir<sup>(5)</sup>.

Bu tartışmalarda beliren ortak nokta, kamu personeli ile Devlet arasındaki ilişkilerin özellik arzettiği ve bu özellikler dolayısıyla kamu personelinin hareket serbestliğinin kısıtlanması gerektiği hususudur. Bu konuda, ileri sürülen görüşler kısaca şu şekilde özetlenebilir. Memurlar, kamu otoritesinin müşahhas temsilcileridir. Faaliyetleri hiyerarşik bir düzen içinde cereyan eder. Bu kimselerin teşkilâtı bir baskı grubu haline gelmeleri ve temsil ettikleri otoriteye karşı sayılabilecek davranışlarda bulunmaları müsamaha ile karşılanamaz. Böyle bir davranış, her şeyden önce, içinde buldukları hiyerarşi düzenine aykırı düşer. Öte yandan bu türlü teşebbüsler, korumakla yükümlü oldukları kamu yararı fikri ile de çatı-

(3) 624 sayılı kanunun Millet Meclisindeki müzakeresi sırasında geçici komisyon sözcüsü Coşkun Kırcı tasarıyı eleştiren milletvekillerine şöyle söylüyordu. «... işçi hareketleriyle, memur sendikacılığı hareketinin bütün demokratik memleketlerde olduğu gibi, birbirinden farklı olduğunu, bunların birbiri arasında karşımadığını, istikametlerinin, maksatlarının, ruhlarının ayrı olduğunu izaha çalıştık... Memurlar işçiler gibi sokaklara dökülmemelidirler. Memurlar işçilerin yaptıkları tarzda bir mücadele tarzının içine asla giremezler. Bu mücadele, bu talep şekilleri Devlet mefhumunu, hiyerarşiyi koruyacak, disiplini muhafaza edecek esaslar içinde olmalıdır dediğimiz zaman, bundan nasıl olur da hiç kastetmediğimiz neticeler çıkarılır? ...»

(4) Kanunun Senatodaki müzakeresi sırasında A. Nusret Tuna bu görüşünü şu şekilde ifade etmiştir: «... Devlet memurlarının Devletin kendileriyle ilgili bir tatbikatından dolayı yürüyüş yapması, toplantı yapması adeta Devletin kendi bünyesi içerisinde, kendisine karşı ayağa kalkma gibi bir manzara doğurmaktadır ki, bu kanunun terviç edeceği bir şey değildir...» (C. Senatosu Tutanak Dergisi, Cilt 26, s. 7).

(5) Senatodaki tartışmalar sırasında söz alan Devlet Personel Dairesi Başkanı Hasan Şükürü Adal hükümet görüşünü şu şekilde özetliyordu: «Efendim, gösteri yürüyüşü meselesi üzerinde Hükümet görüşünü arzedeceğim. Sayın Komisyon Başkanı ile de istişare etmiş bulunuyoruz. Biz özür diliyerek arzedeğim. Sayın Sırrı Atalay ile bu noktada maalesef birleşemiyoruz. Çünkü, bu kısıtlamanın esasında bir kamu görevi meselesi ortaya çıkıyor. Ve bir de bizim bu sendika kanununu hazırlarken, hareket noktası olarak ele aldığımız mesele millî geleneklerimizin, Devlet anlayışımızın mihrak noktasını teşkil etmesi bakımından da önemlidir. Hakikaten bu personel sendikaları kanunun tasarisını hazırlarken diğer devletlerin mevzuatından ve tatbikatından çok istifade ettik. Ama daha ziyade bizim millî hususiyetlerimizi, Devlet anlayışımızı, memur anlayışımızı da esas olarak aldık. Hatta yabancı mütehasıslar dahi bize bunu tavsiye ettiler. «Bu mesele o kadar politik bir mevzudur ki, biz burada hiçbir şey söyleyemeyiz, sizin gelenekleriniz vardır. Devlet anlayışınız vardır. Bunlar üzerinde dikkatle hassasiyetle durmanız lâzımdır. Yeni bir sisteme gidiyorsunuz, yeni bir anlayış içinde personel hukukunu da organize ediyorsunuz, ama nihayet bu mevzu diğer işçi sendikaları gibi, diğer dernekler mevzuu gibi de değildir». Şimdi burada Anayasanın kısıtlama meselesinde kamu görevlisinin hangi konularda... gösteri yürüyüşü yapamayacağı bahis konusudur... Bu konular Devlet Personel Hukukuna taallük eden mevzuat diyoruz. Bu mevzuatın arkasında bir parlamento var ve bir de Hükümet var. Şimdi Parlamento'nun B.M.M. nin ısdar ettiği kanunlara karşı bir gösteri yürüyüşleri meselesi var. Bir vatandaş için hakikaten mubah olan bir keyfiyet, Devlet memurları için düşünülecek bir noktadır... Parlamento ile memuru karşı karşıya getirmek, hükümetle karşı karşıya getirmekte... hiçbir sosyal fayda, hukukî fayda bahis konusu olamaz... (Tartışmalar için bkz. C. Senatosu Tutanak Dergisi Cilt 26, s. 18).

sır. Kamu personeline, özellikle, işçilere tanınan toplu sözleşme, gösteri yürüyüşü, grev ve benzeri ileri hakların tanınması tehlikeli bir macera olur ve halkın huzur ve güvenliğini tehlikeye sokar. Kaldı ki bu hakların kolayca kötüye kullanılması da mümkündür.

Yukarıda kısaca özetlenen bu görüşler doktrinde tartışma konusudur. 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 :

(1) Memurlara işçilere tanınan ileri hakların tanınmasının tehlikeli bir macera olacağı ve halkın huzur ve güvenliğini tehlikeye düşüreceği iddiası fazla büyütülmektedir. Halkın huzur ve güvenliğinin tehlikeye sokulması ihtimali, bu hakların memurlardan tamamen esirgenmesi sonucunu doğurmamalıdır. Zira aynı ihtimal başta işçiler olmak üzere bütün çalışanlar için de söz konusudur. Örneğin büro personeli tarafından girilecek bir grev hareketi, herhalde temizlik işçilerini, dolmuş şoförlerinin ya da şehirlerarası otobüs şoförlerinin yapacağı grev kadar halkın huzur ve güvenliğini etkileyemez. Burada önemli olan bu türlü hakların kullanılmasının ortaya çıkaracağı problemlerdir. Grev hakkı üzerinde yorumda bulunan ünlü amme idaresi otoritelerinden Leonard D. White düşüncelerini şöyle açıklamaktadır : (6).

«Bir grev, ister Devlet Sektöründe, ister bir İktisadi Devlet Teşekülünde ya da karma veya özel bir teşebbüste olsun ayırımın gerçek ölçüsü grevin ortaya çıkaracağı sonuçların niteliği ve ağırlığıdır. Kaidde şu şekilde ifade edilebilir : Bir grev, toplumun temel menfaatlerini doğrudan doğruya, kesin ve ciddi bir şekilde tehdit ediyorsa kanunla yasaklanmalıdır. Ancak greve sebep olan mes'elenin çözümünü sağlayacak yeterli vasıtaların da bulunması şarttır ... Bu nedenle, ölçü, grev yapanın statüsü değil, girişilen teşebbüsün kamu menfaatleri üzerinde bırakacağı etkinin ciddiyetidir».

(2) Memurlara söz konusu hakların tanınmasının kamu yararına uygun düşmeyeceği iddiası da bir evvelki iddia gibi büyütülmektedir. Zira meselenin iki yönü vardır. Bir yönü gerçekten kamu yararı ile doğrudan doğruya ilgilidir. Klâsik görüşe göre memur, kamu yararının bekçisidir. Bu itibarla korumakla yükümlü olduğu değerlere zarar verecek teşebbüslerde bulunması doğru olmaz. Ancak mes'elenin öteki yönü de önemlidir. Aslında memurun bu hakları kullanmağa teşebbüs etmesi ortada tahammülü güç şartların mevcudiyetini gösterir. Memur bu durumda topluca memnuniyetsizliğini belirtebilmelidir. Aksi halde bu memnuniyetsizlik gündelik işinde verim düşmesi şeklinde kendini gösterecektir. Kamu hizmetlerinde greve gitmek kamu yararına aykırı düşüyorsa tahammülü güç şartları memura empoze etmek ve bu şartlara karşı gelmek imkânından kendisini mahrum etmek de o derece kamu yararına aykırı düşer.

(3) Memurlara verilecek hakların kötüye kullanılması ihtimalini ileri süren görüş ise temelinden zavıftır. Zira bu görüşün temelinde memura güvensizlik un-

(6) O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, (New York: Harper Row, Publishers, 1962), s. 253.

suru yatmaktadır. Bu doğru ise kamu görevleri halen güvensiz ellere terkedilmiş demektir. Zira gelecekteki davranışları hakkında şüphe izhar edilen kimselere bugün nasıl itimat edilebilir ?

(4) Memurlara ileri haklar tanınmasının hiyerarşik düzene aykırı düştüğü iddiası da görüldüğü kadar kuvvetli değildir. Bir defa karşı karşıya gelen iradeler kişisel değil kolektif iradelerdir. Öte yandan her temsilde az çok demokratik bir unsur mevcuttur. Bir memur sendikasının idare nezdinde temsil edilmesi demokratik yönetim akımına da uygun düşer.

Bütün bu tartışmalardan sonra ortaya bir gerçek çıkmaktadır. Bu gerçek şudur : Kamu görevlilerinin sendikalar kurması ve bu sendikalar vasıtasıyla işveren durumunda bulunan devletten bir takım taleplerde bulunması ve hele isteklerinin yerine getirilmemesi halinde memnuniyetsizliklerini toplu olarak ifade etmeğe kalkmaları hemen hemen her ülkede hoş karşılanmamaktadır. Bununla birlikte memur sendikacılığı, son yıllarda, dünyanın her tarafında yaygın bir hale gelmiş bulunmaktadır. Bu gelişimde işçi sendikacılığının teşvik edici bir rolü olmakla beraber asıl nedenler daha çok ekonomiktir.

Bilindiği gibi memuriyet rejimi, özel ve istisnai bir rejim olarak ortaya çıkmıştır. Memurlar, başlangıçta, hemen her ülkede imtiyazlı bir azınlığı temsil etmişlerdir. Bunun nedeni açıktır. Memuriyet statüsü, ekonomisi yeteri kadar gelişmemiş toplumlarda her zaman en güvenilir bir geçim kaynağı özelliğini korumuştur. Maddî avantaj ve sosyal prestij yönünden toplumda özel ve üstün mevkileri bulunan memurların özel kurallara tabi tutulması genellikle kabul edilmiştir. Bu yüzden memurlar resmî ve gayri resmî davranışlarında özel ve istisnai kaidelere uymak zorunda kalmışlardır. Bu statü içinde memur - devlet ilişkileri hiçbir zaman işçi işveren ilişkilerine benzememiştir. Durumlarının çalışan diğer gruplara oranla daha iyi bulunması talepte bulunma konusunda daha temkinli davranmaları sonucunu doğurmuş ve hele özel disiplin kurallarına tabi olmaları toplu isteklerde bulunmalarını kesin şekilde önlemiştir. Ancak işçi hareketlerinin bu yüz yılın başlangıcından itibaren önem kazanmağa başlaması, memur sendikacılığı yönünden bir dönüm noktası olmuştur. İşçiler memurlara oranla daha organize bir güç olarak ortaya çıkmışlar ve isteklerini kabul ettirme yönünden bir hayli etkili olmuşlardır. Nitekim memurların en büyük avantajı olan sosyal güvenlik müesseseleri işçiler içinde tanınmış ve memurlarla işçiler arasındaki mesafe süratle kapanmıştır. Bir süre sonra ekonomik gelişmenin sonuçlarından yararlanmak konusunda kamu sektöründe çalışanların özel sektörde çalışanlara oranla çok geri kaldığı görülmüştür. Durumları bir hayli sarsılan memurların, bu durumu düzeltmek için bir takım çabalar harcamak zorunda buldukları yavaş yavaş anlaşılmağa başlamıştır. Memur sayısının gittikçe artması, buna karşılık maddî durumlarında meydana gelen düşüklük memurları ister istemez örgütlenme ve devletten topluca isteklerde bulunma hakkını aramaya itmiştir. Batıda genellikle gelişme bu doğrultuda olmuştur. Böylece ekonomik taziyk batıda memur sendikacılığının en müessir muharriki olmuştur.

### **Niçin Memur Sendikaları ?**

Gerçekten memur sendikaları gerekli midir ? Bu örgütler olmadan da memurlar haklarını koruyamazlar mı ? Bir iddiaya göre Devlet memurları, bir vatan-

daş olarak, kendi menfaatlerini etkileyecek mevzuatın hazırlanmasında önemli derecede etkili olmaktadırlar. Nüfuzlu önderlerinden, partilerle olan özel ilişkilerinden yararlanmak suretiyle menfaatlerini takip edebilmektedirler. Öte yandan memur örgütleri gönüllü kuruluşlardır. Bu kuruluşlar «iyi bir idare» ve «iyi bir personel yönetimi» yerine geçebilir mi? Daha doğrusu bu örgütler iyi bir liderlik, etkili bir motivasyonun sağlayamayacağı ne gibi imkânları sağlayabilir? Bu konular Amme İdaresinde uzun süre tartışma konusu olmuştur. Memur sendikalarının varoluş nedenlerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür .

1. Sendikalar, memurlara, görüş ve düşüncelerini idareye ve yasama organlarına daha etkili duyurmak imkânını verir. Bazı personel problemlerinin idare ile memur arasındaki ilişkileri aşan bir yönü vardır. Bu türlü problemler ancak yasa faaliyetleri seviyesinde halledilebilir. Öte yandan yasama kapsamına girmeyen fakat bir kurumu ya da bütün kurumları ilgilendiren bazı ortak problemler de olabilir. Bütün bu hallerde memurların kolektif temsili hayati önem kazanır. Kolektif temsil ise örgütlenme ile mümkün olur.

2. Kolektif temsil, idarenin de işine gelir. Herşeyden önce İdareye kolaylık sağlar. Memur sendikaları, temsil ettikleri kitlenin duygu ve düşüncelerini gerçeğe en yakın şekilde aktaran bir kanal hizmetini görür. Böylece İdare, personelin fikir ve eğilimlerini öğrenmek istediği zaman bu kanaldan kolaylıkla yararlanabilir. Bu suretle elde edeceği bilgiler normal hiyerarşik kademelerden toplayacağı bilgilere oranla güvenirlilik ve doğruluk derecesi yönünden çok daha değerlidir.

3. Memur örgütleri, sosyal arzuların bir nevi tatmin vasıtası hizmetini de görürler. Resmî iş hayatı, mahiyeti itibariyle, büyük bir memur çoğunluğu için sıkıcı ve bunaltıcıdır. Özellikle rutin nitelikteki işlerde çalışanlar için daire hayatı tam bir yükür. Bu sebeple sendika üyeliği sosyal bunalıma kısmî bir çaredir. Bir nevi sosyal deşarj vasıtasıdır. Sendikaya üye olmakla memur resmî hayatta sağlamadığı, «arkadaşlık», «ekip çalışması» gibi bazı imkânlara sahip olmakta, öte yandan «başkaları tarafından kabul edilme», «tanınma» gibi psikolojik bazı ihtiyaçlarını tatmin fırsatını elde etmektedir. İdarenin iş dışında tatmin imkânları hazırlayan sendikacılığın teşvik ve desteklemesi kendi menfaatine olan bir harekettir.

### **Sendikaların Ortak Amaçları**

Üzerinde genellikle görüş birliğine varılan ortak amaçları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür :

1. Memurların statülerini, çalışma şartlarını ve diğer maddî durumlarını ıslâh etmek;
2. Memurlar arasında dayanışmayı arttırmak;
4. Kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek.

Bu amaçları gerçekleştirmek için girilen faaliyetleri ise aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz :

1. Yasama ve yürütme organları karşısında kolektif temsil;
2. Yayma ve propaganda faaliyetleri;
3. Eğitimsel faaliyetler;
4. Hizmet ve yardımlaşma faaliyetleri;
5. Sosyal faaliyetler .

## TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞININ BAŞLANGICI VE GELİŞİMİ

Ülkemizde belli meslek ve sanat mensuplarının ortak hak ve menfaatlerini korumak üzere örgütlenmeleri bir hayli eskidir. Bugün elimizde ansiklopedik bilgiler dışında bu konu ile ilgili incelemeler yoktur. Memurların örgütlenmesi ile doğrudan doğruya bir ilgisi bulunmamakla birlikte XVII ve XVIII. asırlarda Osmanlılarda rastlanan bazı sanat ve meslek teşekkülleri hakkında çok kısa bilgiler verilmesi uygun görülmüştür. Söz konusu teşekküllere bugünkü sendika ve meslek kuruluşlarının ilk örnekleri olarak bakılabilir.

### Loncalar (7)

Sanat sahiplerinin aralarında muntazam teşkilât ve birlik kurmalarına Anadolu Türkleri arasında XIII'cü yüzyıldan beri rastlanmaktadır. Bu teşkilât, o zamanlar dinî-iktisadî bir mahiyet taşır ve bilhassa istihsalde ve malî piyasaya arzda işbirliği tazammun ederdi. Bugünkü manasiyle istihsal kooperatiflerine benzeyen loncalar, aynı zamanda sendikaların işini de görürlerdi. En önemli görevleri malın kalitesini yüksek tutmak ve standart istihsal temin etmektir. Bundan başka kalifiye işçi yetişmesi, iş ve ticaret ahlâkının muhafazası, işçinin himayesi, muayyen zamanda müstakim sermaye sahibi olması, ihtikârın önlenmesi, malların değerlendirilmesi gibi görevleri de mevcuttu.

Loncalar «ihtiyarlar» ya da «eskiler» tarafından idare olunur ve lonca reisine «şeyh» denirdi. Sahhaflar Şeyhi, Yorgancılar Şeyhi gibi... Bunların hemen altında «yiğitbaşları» ve «esnaf kâhyaları» vardı. San'ata çırak olarak girilir, sonra kalfa ve usta olunurdu. Loncalar esnaf ve sanat sahiplerini sıkı bir inzibat altında tutarlardı ve bilhassa gediklerin tevziinde haksızlık olmamasına dikkat ederlerdi.

Gedik, efradı belli ve değişmez sayıda olan bir toplulukta vazife gören kimse-lerin işgal ettikleri yere verilen isimdi. Hudut illeri gönüllü neferleri, müteferrika ve çavuşların bir kısmı, hisar evleri, bir kısım esnaf ve ustalıklar vb. hep gedik idi.

Bunlar arasında en önemli esnaf gedikleriydi. Bu bir nevi imtiyaz ve inhisar usulü idi. Her cins esnaf için muayyen adette iş yeri ve dükkân tespit edilmişti. Bunların sattığını başkası satamaz ve işlediğini başkası işleyemezdi... Gedikler «müstakar» ve «havaî» olmak üzere iki çeşitti. Muayyen ve belli bir iş yerine bağlı ve sanatın orada icrası şart olanlara «müstakar gedik» denirdi ki alâmetleri tezgâh ve âletti. «Havaî Gedik»ler ise şahsa ait olup sahibi, sanatını istediği yerde icra ederdi. Gedik tabiri ilk defa 1727 tarihinden sonra kullanılmıştır. 1860'da ilk nizamnameleri çıkmış ve 1913'de kaldırılmıştır. Osmanlı imparatorluğunda Anayasaya dayanan meslekî dernek veya birlik kurma hakkına ise ilk defa 1908'de rastlanmaktadır.

### Türkiye'de Memur Sendikacılığının Doğuşu

Türkiye'de memurların örgütlenme hakkı ilk defa 1961 Anayasasının hazırlanması sırasında söz konusu edilmiştir. Anayasa'da bir fıkra halinde yer alan bu

(7) Murat Sertoğlu, *Resimli Osmanlı Tarihi Ansiklopedisi*, (İstanbul: İstanbul Matbaası, 1958) s. 113 ve 189.

hükme göre «işçi niteliği dışındaki kamu görevlilerinin sendika hakları bir kanunla düzenlenecektir». Madde gerekçesinde kamu hizmeti görenlerin sendika kurma haklarının, işçilerinki gibi kayıtsız olamayacağı ve bu alanda konulacak sınırların ihtiyaçlara göre kanun koyucu tarafından tespit edileceği belirtilmekle yetinilmiştir. Anayasa'nın 46. maddesinin 2'inci fıkrasında yer alan bu hükmün başlangıçta nasıl düşünüldüğünü bilmekte fayda vardır. Maddenin kurucular meclisinde görüşülmesi sırasında ileri sürülen görüşler ve yapılan tartışmalar bir hayli ilgi çekicidir. Konuya ışık tutacak bazı tartışma örnekleri aşağıda gösterilmiştir : (8).

**Ömer Sami Coşar** — «Efendim, benim bu madde ile ilgili bir sorum var. İkinci fıkrada deniyor ki, «işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir». Bu hususta komisyonun ne düşündüğünü öğrenmek istiyorum. Demokratik esaslara uygun bir kanunla düzenleneceğine dair teminat verilmelidir ...

Anayasaya böyle bir esas konmalıdır. Burada bir hüküm konmazsa hiç olmazsa tasrih edilmelidir».

**Hamza Eroğlu** — «... Yalnız ikinci fıkranın, benim anlayışıma göre aksak olan bir tarafı var. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 23'üncü maddesinin 4. fıkrasına buradaki 2. fıkra aykırıdır, kanaatindeyim. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 23. maddesinin 4. fıkrasında; «Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve buna katılmaya hakkı vardır» denilmektedir. Beyanname geniş anlamda, sendikalar kurma hakkını kabul etmektedir ... Arkadaşlar, şimdi, burada, kanuna işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika kurma yolundaki haklarını tahdit veya ortadan kaldırma hakkı tanınmaktadır. Böylece bunu, Evrensel Beyanname'nin 23. maddesinin 4. fıkrasına aykırı gördüğümden dolayı bu fıkranın çıkarılmasını istiyorum».

**Muhittin Gürün** — «... Filhakika, bu ikinci fıkra, bizim sosyal ve iktisadî hayatımızda hakikaten ileri bir adımdır. Kamu görevlilerine, bu arada, memurlara da sendika kurma hakkını vermektedir. Bu itibarla, komisyonu bu ileri adımından dolayı tebrik etmek yerinde olur. Yalnız buraya komisyonun koyduğu kayıt, bu ileri hamlesini biraz cesaretsiz attığını göstermektedir. O da şudur : Bir taarftan hakikaten kamu hizmeti görenlere, yani memurlara, sendika kurma hakkını verirken öte taraftan ilâve ettiği hükümlerle bunun kanunla düzenleneceğini ifade ediyor. Bu, bir eliyle verip, bir eliyle geri alıyor gibi birşey oluyor. Bu itibarla tatbikatta bu hükmün nasıl bir istikamet alacağını bugünden kestirmek kabil değildir ... Bu itibarla, ikinci fıkra için önerge takdim ediyorum. Şöyle denmeli : «İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görenler de aynı haklara sahiptir».

(8) Tartışmalar için Bkz. Kâzım Öztürk, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt II (Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966) s. 2, 38-53.

**Komasyon Sözcüsü Muammer Aksoy** — «... Bu hürriyetin kabul edilmesine karşı söz söyleyen yok. Ancak itiraza hedef olan nokta, ikinci fıkra, yani işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceği yolundaki hükümler... Bu hal sureti memurlara sendika hakkı tanınmıyacak demek değildir. Fakat bunlar içinde mahiyetleri bakımından birbirinden çok farklı kategoriler vardır ki, bazı kategorilere giren kamu görevlileri, jfa ettikleri hizmetin özelliklerinden dolayı özel hükümlere tabi tutulmak zorundadır. Elçilerin, hakimlerin, valilerin, subayların sendika kurduklarını tasavvur ediniz. Bu şahısların tam bir sendika hürriyeti içinde hareket etmeleri doğru olamaz.

...Demek ki, bazı kamu görevlileri bakımından sendika hürriyetinin kısılması, kanunla düzenlenmesi caiz sayılmaktadır.....

...Daha dün sendika birliklerinin teker teker kapatıldığı bu memlekette, birden bire son derece mühim olan bazı amme hizmetlerini gören memurları sendikalar kurmalarına dahi müsaade etmenin mahzurlar doğurabileceğini hesaba katmak lâzımdır».

**Sait Naci Ergin** — «İkinci fıkra memurların sendika kurmasını menedebilecek kuvvette midir?»

**Komasyon Sözcüsü Muammer Aksoy** — «Menetmek değil, düzenlemek bahis konusudur..... Memurların sendika hürriyeti, memuriyetin özelliğine uygun surette bir düzenlemeye tabi tutulacaktır».

**Hamza Eroğlu** — «... İstanbul tasarısında böyle bir hüküm yoktur. Biz şunu ifade etmek istiyoruz. Bu husus kanuna bırakılırsa kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hürriyeti geniş ölçüde tahdide uğrayabilir... Bu fıkranın çıkarılması lâzımdır».

Bütün bu tartışmaların ağırlık merkezi, birinci bölümde belirtildiği gibi Devletle memur arasındaki ilişkilerin özellik arzettiği ve bu özelliklere göre memur haklarının belli ölçülerde kısıtlanabileceği noktasında toplanmaktadır. Burada hemen işaret edelim ki çeşitli konuşmacılar tarafından ileri sürülen endişeler yerrinde görülmemiş ve madde bugünkü şekliyle aynen kabul edilmiştir.

#### **624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun Gerekçesi**

Memur sendikacılığının gelişiminin ikinci safhası Anayasanın 46'ncı maddesinin ikinci fıkrası gereğince hazırlanan Devlet Personeli Sendikaları Kanunu olmuştur. Bu kanun başlangıçta Devlet Personel Meslek Teşekkülleri Kanunu tasarısı adıyla Meclise sevk edilmiş (16.9.1963) ve daha sonra Devlet Memurları Sendikaları Kanunu adını almıştır. Tasarının gerekçesinde şu ifadeler yer almaktadır : (9).

«Anayasanın 46'ncı maddesinin 2'nci fıkrası, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenle-

(9) Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 33 S. Sayısı, 543.

neçeğine işaret etmektedir. Yine Anayasanın geçici 7'inci maddesi hükmüne göre de bu husustaki kanunun yeni Meclisin ilk toplantısından itibaren en geç 2 yıl içinde çıkarılması gerekmektedir».

«Anayasanın 46'ncı maddesinin gerekçesinde, Kamu hizmeti görevlilerinin bu yoldaki haklarının kayıtsız olamayacağı ve bu hususta konulacak sınırların ihtiyaçlara göre düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu anlayışın kamu hizmetindeki özellikten doğduğuna şüphe yoktur. Kamu hizmetlerinin devamlılık karakteri ve bu hizmete girmiş görevlilerin de bu düzeni mevzuat dairesinde ve hizmetin icabı bazı kayıtlarla sağlamak mecburiyeti gibi ihtiyarları harici bir durum ve mükellefiyet içinde buldukları nazara alınınca bu görevlilerin kurabilecekleri meslek toplulukların özel sektörde serbestçe çalışanlarından farklı mahiyette ve bazı şartlara bağlı olacakları aşikardır».

«Tasarıda üç prensip hâkim olmuştur :

1. Anayasaya göre bütün çalışanların meslekten doğan hak ve menfaatlerini korumak üzere serbestçe kuracakları teşekküllere muvazi olarak kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarını düzenlemek;

2. Kamu hizmeti görevlilerinin hak ve menfaatlerini düzenler ve korurken Devlet hizmetinin de elbirliği ile daha verimli hale gelmesini ve müşterek faydalar alınmasını sağlamak;

3. Müşterek hak ve menfaatlerini demokratik esaslara göre korumalarına imkân verirken bu teşekkülleri türlü tesirlerden bilhassa uzak tutmak ve demokrasinin temel ilkesi olan idarenin tarafsızlığı prensiplerini her hal ve kârda zedelemekten sakınmak».

Kanun tasarısının tümü hakkında Mecliste beyan edilen temenni ve düşüncelere de kısaca dokunmakta fayda var :

**Hilmi İncesulu** — (Çorum) «... Böylece Anayasamızın iki yıl içinde yapılmasını emrettiği kanunlardan birisi, biraz daha gecikmiş olsa bile çıkmış olacaktır. Demokratik düzenin gelişmesi ve yerleşmesi bakımından bir teşkilatlanma daha vücut bulacaktır. Devletin hâdimi memurlarımızın da bir hakka kavuşmuş olması bize huzur verecektir».

**Reşit Ülker** — (İstanbul). Bugün, bu kanun çıktıktan sonra, demokrasimizi yıllarca kemirmiş olan partizanlık hastalığının gerçek tedavisi bulunmuş olacak ve gerçek tarafsız idare, Devlet karşısında haklarını savunan ve ezilmeyen, Devletimizin temeli olan şerefli Türk Devlet Personeli tarafından gerçekleştirilecektir. Devlet personelinin kuracakları sendikalar sayesinde hükümet ve parlamento şimdiye kadar gizlenmiş ve yerinden edilmek endişesi ile söylenememiş birçok gerçekleri öğreneceklerdir. Bu kanun Devlet hayatımızda yeni bir çağ müjdelemektedir».

Kanun tasarısının Senatodaki görüşülmesi de en az Meclisteki kadar hararetli olmuş ve genellikle memurlara tanınacak örgütlenme hakkının sınırlarının iyi çizilmesi gerektiği savunulmuş ve memurlara işçiler gibi sınırsız haklar tanımanın doğuracağı sakıncalar üzerinde durulmuştur.

Öte yandan tasarının hangi şartlar altında hazırlanıp kanunlaştığını gösteren ilgi çekici bir belge de ilgili komisyonun senato başkanlığına gönderdiği yazıdır. Bu tezkerede: «..... Bahis konusu tasarının Anayasamızın geçici 7'inci maddesi gereğince en geç iki yılda çıkarılması zarureti muvacehesinde gündemdeki bütün işlere öncelik tanınmasını ve ivedilikle görüşülmesini arz ve teklif» edilmektedir. Tartışmalar uzadıkça Anayasanın geçici 7'inci maddesi sık sık tekrarlanmış ve adeta bir formalite icabının yerine getirilmekte olduğu havası estirilmiştir.

Senatodaki tartışmalar sırasında Hükümet sözcüsü ve Devlet Personel Dairesi Başkanı H.Ş. Adal tarafından ileri sürülen aşağıdaki görüş de kanuna verilen anlamı belirtmesi yönünden ilgi çekicidir :

«...Devlet Personel Sendikalarından endişe edildiğini seziyorum ... Halbuki bu sendika kanunu, mahiyeti itibariyle çok masum bir kanundur. Endişeye hiç hacet yoktur. Ve dernekler hakkındaki kanundan farklı olarak sadece üyelerinin haklarını, münferit olarak üyelerinin haklarını kaza mercilerinde ve idare mercileri nezdinde muhafaza ve müdafaa etmek gayesinden başka bir hüviyet taşımamaktadır (10).

Bütün bu tartışmalara başlangıçta Türk memur sendikacılığının sağlam bir temele oturtmak endişesinden çok Anayasanın bir hükmünün belli bir sürede yerine getirilmesi endişesinin hakim olduğunu göstermektedir. Tasarı bu havada kanunlaşmış ve yürürlüğe girmiştir.

#### **624 Sayılı Kanunun Uygulaması**

Kanunun yürürlüğe girmesini izleyen birkaç günlük tereddüt devresinden sonra son derece süratli bir örgütlenme faaliyeti başlamıştır. 1.6.1968 tarihi itibarıyla faal halde bulunan 460 sendikadan 202'si (% 43,91) 1965 yılının ikinci yarısında 145'i (% 31,52) 1966 yılı içinde, 65'i (% 14,13) 1967 yılı içinde ve 48'i (% 10,21) de 1968 yılının ilk yarısında kuruldukları anlaşılmaktadır (11). Rakamlardan da anlaşılacağı gibi kanunun yürürlüğe girmesini izleyen ilk altı ay son derece yoğun bir örgütlenme faaliyetine sahne olmuştur. Bu hareketi bir ilk «heves» olarak nitelemek mümkündür. Bu dönemde memurlar sendika kurmakta adeta yarış etmişlerdir. İlginç olan yön kurulan sendikaların bazılarının çeşitli nedenlerle çok kısa bir süre içinde faaliyetlerini tatil etmiş olmalarıdır. Nitekim 1.6.1968 tarihine kadar kurulan 486 sendikadan 26'sı kapanmış bulunmaktadır. Kapanma nedenleri arasında fesih, başka sendikalara katılma ve fiilen faaliyetini tatil etme vb. nedenler yer almaktadır.

(10) Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi. Cilt 25, s. 434.

(11) A. Hayrettin Kalkandelen, Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık (Ankara: Şenyuva Matbaası, 1968) s. 75.

Sendikalaşma faaliyetinin en çok genel bütçeli kurumlarda (% 29,56) sonra sıra ile kamu iktisadî teşekküllerinde (% 28,25) katma bütçeli idarelerde (% 10,21) belediyelerde (% 9,12) ve il özel idarelerinde (% 7,82) olduğu görülmektedir. Öte yandan genel bütçeli kurumlarda kurulmuş bulunan 136 sendikanın 70'inin (% 51,47) Millî Eğitim Bakanlığında ve bunlardan 53'ünün de (% 75,71) ilkokul öğretmenlerine ait bulunduğu, kamu iktisadî teşebbüslerinde kurulan 130 sendikanın 60'ının (% 46,15) da T. C. D. D. Y. (% 27,69) ve Sümerbankta (% 18,46) olduğu anlaşılmaktadır<sup>(12)</sup>.

Sendikaların coğrafi dağılımında da bir dengesizlik mevcuttur. Yoğunlaşmanın daha çok Ankara (% 35) ve İstanbul'da (% 14,13) olduğu görülmektedir. Üye sayıları bakımından meseleye bakınca şöyle bir durumla karşılaşılır: Türkiye'de kamu personeli sendikalarına katılma imkânı olan personelin mevcudu emekliler dahil yaklaşık olarak 800.000 civarındadır. Bu miktarın 185.000'nin 624 sayılı kanuna göre üye olmaları yasaklanmıştır. Bu duruma göre üye olmaları mümkün olan personelin sayısı yaklaşık olarak 620.000 civarındadır. Halen faal bulunan sendikalarda üye bulunan personelin sayısının ilgililerce yapılan tahminlere göre 180.000 civarında olduğu gözönünde bulundurulursa personelin ancak % 30'unun örgütlenmiş olduğu sonucuna varmış oluruz.

Sendikaların mali güçleri üzerinde yorumda bulunmak bir hayli güç gözükmektedir. Bununla birlikte yapılan bir incelemeye göre 243 sendikanın aylık geliri 291.000 lira civarında olup ortalama bir sendikaya ayda 800 lira düşmektedir<sup>(13)</sup>. Bu miktarın son derece yetersiz olduğu ortadadır.

Türkiye'de memur sendikacılığının genel durumu ile ilgili kesin sonuçlara varmak şimdilik erken gibi gözükmekte ise de mevcut bilgilere göre bazı genelleme-ler yapmak mümkündür: (1) Sendikaların kuruluşu çok süratli olmuş ve memurlar başlangıçta adeta «sendika kurma» modasına kendilerini kaptırmışlardır. Sendikalaşma hızı en çok genel bütçeli kuruluşlarda kendisini göstermiştir; (2) Buna karşılık sendikalar üye sayıları ve mali güç yönünden çok yetersiz kalmışlardır. (3) Sendikaların kurulmasına idarenin kayıtsız kaldığı ve sendikalara girişi engelleyen nedenlerin mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenlerin başında sıra ile memur sendikacılığının lüzumuna ve etkililiğine inanmama, sendikanın sağlayacağı faydalardan üye olmayanların da yararlanması, memur sendikacılığına karşı ilgisizlik, sendikalara girmenin amir ve yöneticilerce hoş karşılanmayacağı endişesi, aidat ödeme hususundaki isteksizlik ve sendika yöneticilerine karşı güvensizlik gelmektedir. (4) Sendikalar üst kuruluşlara gitme yönünden isteksiz davranmışlardır.

### **624 Sayılı Kanun Yeterli midir ?**

624 Sayılı Kanunun gerek basında gerek çeşitli sendika toplantılarında türlü yönlerden eleştirmesi yapılmıştır. İleri sürülen görüşleri birkaç nokta etrafında toplamak mümkündür :

(12) Aynı eser, s. 78.

(13) Kamu personeli sendikaları ile ilgili olarak Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yapılan bir araştırmanın sonuçları yayınlanmak üzeredir.

Kanun Anayasa'ya Aykırıdır.

Anayasanın 11'inci maddesinde sayılan sebeplerin hiç birisine sığmayacak nedenlerle, sendikaların kuruluş ve çalışmaları üzerinde ağır sınırlamalar konulmuştur. Örneğin toplantı ve gösteri yürüyüşleri yasaklanmıştır. Bu hüküm Anayasanın 11 ve 28'inci maddelerine aykırıdır. Bir hakkı düzenlemek başka şeydir, o hakkı kaldırmak başka bir şey ... Düzenleme, hakkın kullanılmasını belirli kuralara bağlamaktır. Yasaklamak ise o hakkı ortadan kaldırmaktır. Öte yandan bazı grup personelin sendika kurma hakları da kaldırılmıştır. Bu gereksiz derecede geniş bir sınırlamadır. Buna sebep olarak idarenin tarafsızlığını sağlamak gösteriliyor. İdarenin tarafsızlığı vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerde söz konusudur. Sendika ise meslekî dayanışmayı ve bunun için mücadeleyi sağlayan bir örgüttür. Bu sebeple sendika kurma hakkını ortadan kaldıran bu hüküm Anayasanın 11'inci maddesine aykırı düşer.

Kanun Meslek Topluluklarını Parçalayıcı Niteliktedir.

624 sayılı kanuna göre kurulan örgütlerin, 274 ve Cemiyetler Kanununa göre kurulan örgütlerle birleşmesi yasaklanmıştır. Halbuki memur, asker, hekim, avukat, öğretmen, mühendis vb. meslek mensuplarının birçok dâvaları ortaktır. Ortak sorunların savunulması için birleşmeyi önlemek güçsüzlüğü arttırmaktan başka bir işe yaramaz. Bu konuda getirilen kısıtlama gereksizdir.

Kanun, Sendika Faaliyetlerini Güçleştirici Hükümler Taşımaktadır.

Bunların başında sendika yöneticilerine herhangi bir teminat tanınmamış olması gelmektedir. Faal bir sendikacının her an yöneticilerin hışmına uğraması mümkündür. Öte yandan mesai saatleri içinde sendika faaliyetleri yasaklanmıştır. Bu durum karşısında bütün günün yorgunluğunu taşıyan bir memurdan özel hayatını ihmal etmesi pahasına mesai saatleri dışında sendikacılıkla uğraşmasını istemek insancıl bir istek olamaz. Ayrıca sendika toplantılarının kurum binalarında yapılması da yasaklanmıştır. Bu yasak, gereksizdir. Kurum binası patronun değil milletindir. Bazı şartlarla kurum binalarından yararlanılmasında hiç bir sakınca olmaması gerekir.

Kanunun 1 ve 3'ncü maddeleri, Her Alanda Her Çeşit Sendikaların Kurulmasına İmkân Vermek Suretiyle Üst Teşekküllerin Örgütlenmesini Son Derece Güç Ve Karışık Bir Duruma Getirmiştir.

Bu kanuna göre bir «evli evrak memurları sendikası» bir «Sarı saçlı daktilo memurları sendikası» bir «toto sever memurlar sendikası» kurulabilir. Bu durumda üst kuruluşların alacağı şekil kolaylıkla tahmin edilebilir.

Kanun Gönüllü Aidat Sistemini Getirmekle Sendikacılığı Güçsüz Kılmıştır.

Sendikalara üye olan ve olmayan arasında sağlanacak menfaatten yararlanma konusunda bir fark yoktur. O halde mücadelenin külfetinde de eşitlik olmalıdır. Bu itibarla gönüllü aidat yerine zorunlu aidat sistemi konmalıdır.

Kanun Bazı Noktalarda Açık Değildir.

Uygulamada, idare ile memur arasında ihtilâflarda memur kendisini daima güçsüz hissetmektedir. Çoğu zaman haklı olduğu bir dâvada bile idare ile bizzat karşı karşıya gelmek istememektedir. Bu durumda sendika, üyesinin elinden tutabilmelidir. Ancak kanunun, üyelerin ortak nitelikte olmayan münferit haklarını savunmak için sendikalara idare aleyhine dava açmak yetkisini verip vermediği belli değildir. Bu husus açıklığa kavuşturulmalıdır.

Ayrıca, kanunda, işçi niteliği dışında kalan kamu hizmeti görevlilerinin kimler olduğu belirtilmemiştir. Bu durum, uygulamada, çeşitli tereddütlere yol açmaktadır. Böylece benzer işgören personelden bir kısmı memur sendikalarına üye olurken diğer bir kısmı da işçi sendikalarına üye olmaktadır. İşçi sendikalarına üye olan personel toplu sözleşme vb. haklardan yararlanırken diğerleri bu haklardan yoksun kalmaktadır. Bu konunun da aydınlığa kavuşturulması şarttır.

### **Sendikalar Ne İstiyorlar ?**

Sendikalar ve üst kuruluşlar, bazı meselelerde görüşlerini zaman zaman düzenledikleri basın toplantılarında ya da genel kurullarda dile getirmekte ve bazı teklif ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Ancak hiç bir üst kuruluş ya da sendika bugüne kadar personel problemlerinin tümünü kapsayan sistematik bir görüş ya da teklif ortaya atmış değildir. Özellikle üst kuruluşların bu konudaki davranışları son derece güçsüzdür. Zaman zaman kamu oyuna intikal ettirilen görüşler, sistemden mahrum parça parça görüşlerdir. Mevcut üst kuruluşlardan biri olan Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonunun yalnız kendi üyelerine uyguladığı sınırlı bir anket araştırması sonunda bazı görüşlerin tesbiti mümkün olabilmıştır. Bu görüşleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür :

Sendikalar Kanunu Tâdil Edilmelidir.

Sendikalara açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapma hakkını yasaklayan hükümler kaldırılmalıdır. Öte yandan 274 sayılı kanunun gerek işçi sendikası üyeliği, gerek işçi teşekkülü idareciliği ve temsilciliğinin teminatı konusunda etraflı hükümler getirmesine karşılık, 624 sayılı kanun böyle bir teminatı gerekli görmemiştir. Bu sebeple teminat getirici hükümlerin en kısa zamanda getirilmesi için gerekli teşebbüslerde bulunulmalıdır.

Kanun Süratle Yürürlüğe Konulmalıdır.

Hiç bir kanun başlangıçta en olgun bir biçimde hazırlanamaz. Mevcut kanun bütünü ile memurlar için kazançlıdır. Kanunun eleştirilmesinde ileri gitmek kanununun yürürlüğe girmesini istemeyenlere gerekçe hazırlamaktır. Bu sebeple ilk merhale kanunu yürürlüğe koymak olmalıdır.

Dağınık Yardımlaşma Kuruluşları Birleştirilmeli ve Tüketim, Kredi ve Yapı Kooperatiflerinin Kurulmasına Önyak Olunmalıdır.

Mevzuatın ve Emekli Sandığının memurlara yeterli bir biçimde sosyal güvenlik sağlayamaması yüzünden Devlet memurları arasında «yardım sandıkları»,

«dayanışma sandıkları» ve çeşitli «kooperatifler» kurulmuştur. Bunların güçlendirilebilmesi için aralarında birlikler kurulması ve sigorta niteliğinde olanlarını Türkiye çapında kurulacak başka bir sandığa tekrar sigorta ettirilmesi yararlı olur. Ayrıca Türkiye çapında tüketim, kredi ve yapı kooperatifleri kurulmalıdır.

**Emekli Sandığı Bizzat Memurlar Tarafından Yönetilmelidir.**

Emekli Sandığı memurların yararına yönetilmemektedir. Yıllardanberi, Sandığın paraları, çok az verimli, ya da hiç verimsiz alanlarda harcanıp gitmektedir. Sandık çeşitli nedenlerle ülkenin ücra yerlerinde ekonomik olmayan otel, garaj ve benzeri tesisler yapmaya itilmiştir. Üyelerine iki maaş oranında kredi vermekte güçlük çeken Sandık, Devlet Yatırım Bankasının % 6 faizli finansman kaynağı olmuştur. Ayrıca Sandığın paraları, çeşitli resmî ve yarı resmî kârlı teşebbüsleri, ucuz faizle finanse etmekte kullanılmış, fakat Sandığın bu teşebbüslere ortak yapılması akla bile gelmemiştir. Sandığın % 50 hissedarı bulunan Devlet memurlarına herhangi bir bilgi verilmediği için yapılan icraat hususunda çeşitli tereddütler hasıl olmaktadır. Nitekim eşit aidat kesildiği halde çok farklı emekli maaşı alan personel grupları mevcuttur. Devlet memurlarının fikir ve reyleri alınmadan bu kabil küllfetlerin yüklenmesi isabetsizdir. Bütün bunlar Sandığın iyi yönetilmediğini göstermektedir. Yapılacak iş, Sandığın yönetimini, sahiplerine, yani bizzat memurlara vermektir. Önümüzde Ordu Yardımlaşma Kurumu örneği mevcuttur. Mevzuatın değiştirilmesi için süratle teşebbüse geçilmelidir.

**Maaş ve Ücretler Üzerindeki Ağır ve Adaletsiz Vergi Yüğü Hafifletilmelidir.**

Bugün Türkiye'de ücretliler, en ağır vergilendirilen gelir sahipleridir. Herşeyden önce gider indirimi yetersizdir. Bilindiği gibi gelir, ele geçen ilk şekli ile saf değildir. Saf gelirin elde edilebilmesi için elde edilen hasıllardan yapılan giderlerin indirilmesi gerekir. Vergi ancak bu saf gelir üzerinden alınır. Bu sebeple her gelir unsurunun tespitinde bununla ilgili giderlerin indirilmesi zorunluğudur. Ücretlerin de bir gider karşılığında elde edildiği aşikârdır. Nitekim 1961 yılında ilk defa olarak gider indirimi ilkesi kabul edilmiş ve bütün giderler için bu miktar 90 lira olarak götürü bir şekilde tespit edilmiştir. Ancak geçici olarak 1964 yılı başına kadar bunun sadece 45 lirasının uygulanması kabul edilmiş ve 1964 yılından beri de gider indiriminin 90 liraya çıkarılması hep ertesi yıllara ertelenmiştir. Bu gider indirimi yetersizdir. Örneğin Fransa'da % 10 götürü gider indirimi uygulanmaktadır. Öte yandan bugün Türkiye'de ücret dışında kalan gelir unsurları üzerinde vergi kavbı en iyimser bir tahminle % 40 kadardır. Halbuki ücretlerde bu kayıp yoktur. Ücretlilerin vergileri işveren tarafından kesilir. Bu durumda ücretliler yalnız bu sebeple % 40 daha ağır vergilendirilmektedir. Bu ise vergi eşitliğini bozan bir faktördür. Ne çeşit tedbir alınırsa alınsın vergi kaçakçılığı tamamen önlenemeyeceğine göre vergi eşitliğini sağlamak için yalnız bu sebeple ücretlerden bir indirim yapılması uygun olur. Nitekim Fransa'da bu çeşit indirim % 20, İngiltere'de ise % 22 yi bulmaktadır. Ayrıca ücretlerden gelir vergisi ücretin alındığı anda kesilirken diğer gelir unsurlarında, gelirin elde edildiği yılı izleyen yıl içinde taksit taksit alınmaktadır. Buna göre belli bir yılın ilk ayında elde edilen gelirlerin vergisi, ilk taksitin ödenmesi sırasında yani normal olarak 14 ay sonra ödenmektedir. Bu açıkça bir haksızlıktır. Vergi eşitliğini sağla-

mak için bir vergi indirimi şarttır. Ayrıca asgari geçim indiriminin az oluşu en çok ücretlileri etkilemektedir. Bütün bunlar bir gider ve bir vergi indirimini gerektirmektedir. Bu nedenle saf olmayan ücret üzerinden en az % 30 oranında bir vergi indirimi olmalıdır.

**İşçi ve Devlet.**

657 ve 624 sayılı kanunların hangi kategori personele uygulanacağı açık ve seçik olarak belirtilmemiştir. Bu durum uygulamada değişik yorumlara yol açmaktadır. Örneğin İstanbul Tıp Fakültesine bağlı klinik ve hastanelerde çalışan ve benzer işleri gören personelin bir kısmı memur sendikalarına, diğer bir kısmı da işçi sendikalarına üye bulunmaktadır. Böylece işçi sendikalarına üye olan personel toplu sözleşme vb. haklarından yararlanırken diğerleri bu haklardan yoksun kalmaktadır. Bu konunun aydınlığa kavuşturulması gerekir.

**Emekliye Esas Olan Ölçü Artırılmalıdır.**

Kanunun uygulanmasını kolaylaştırmak için emeklilik haddi % 50 den % 70'e çıkarılmalı ve fiilen almakta olduğu maaşta iki sene bekleme kaydı kaldırılmalıdır.

## **S O N U Ç**

Yukarıda belirtmeğe çalıştığımız, gibi Türkiye'de memur sendikacılığı henüz emekleme safhasındadır. Hareketin bilincine henüz varılamamıştır. Sendikacılık, amme idaresinde bir gelişim merhalesini temsil eder. Ülkemizde sendikacılık hareketi, bizatihî memurun bilerek ve isteyerek hazırladığı ve doğumunda faal rol aldığı bir oluşum değildir. Alınmış değil, verilmiş bir haktır. Bununla birlikte bu gelişmeyi süratlendirmek mümkün gözükmemektedir. Bu konudaki fikirleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

**Memurun Kişiliğine Olan güveni Artırılmalıdır.**

1. Türk memuru, kişiliğini tam olarak bulamamıştır. Maziden tevarüs ettiği çeşitli alışkanlıkları mevcuttur. Asırlardır ağır bir vaseset rejimi altında tutulan ve ekonomik yönden en fazla ezilen bu kitleye güven duygusu aşılacak lâzımdır. Memur, kendi problemlerinin hallini başkalarına, çoğu zaman belirsiz kuvvetlere havale etmek itiyadındadır. Kendisi ile ilgili problemlere karşı bilinçli bir davranış gösterdiği görülmemiştir (14).

---

(14) 624 sayılı kanunun sessizce çıkışına tahammül edemiyen Türk-İş Sendikası Genel Sekreteri bir yazısında şöyle yakınmaktadır :

«... İşin en üzücü tarafı daha birçok kayıtlayıcı ve kısıtlayıcı hükümleri ile Anayasamızın 11'inci maddesindeki temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulmaz, prensibini ihlâl ettiği halde, tasarının hiç bir reaksiyon görmemesidir. Üye sayısı 90.000'i bulan öğretmenler federasyonu dahi bu konuda tek bir ses çıkarmamıştır. Gerçi teşkilatlanma ve müşterek hareket etme yolu ile hak ve menfaatleri koruma mücadelesi, hayat seviyesi düşük ve ızdırap çeken insanlarda çok çabuk geliştiği söylenir. Devlet personelinin çoğunluğu da dar gelirli ve ızdırap çeken insanlardır. Fakat, bu şuuru

Memurun kişiliğine olan güveni nasıl yaratılabilir? Bu kolay başarılacak bir iş değildir. Burada genç kuşakların eğitilmesi problemi ile karşılaşırız. Tedricen fakat sistematik yürütülecek bir eğitimin bu davada önemli bir rolü olacaktır.

Öte yandan halen Devlet memuru bulunan kimselerin görev, hak ve yükümlülükleri konusunda kapsamlı bir eğitim programı uygulamak amaca varmak için sağlam bir yol olarak görünür. Eğitim faaliyetlerinin önemli bir kısmı sendikacılık konusuna ayrılabilir. Bu türlü eğitim faaliyetlerinin yurt içi ve yurt dışı çalışmalarını kapsayacak şekilde düzenlenmesi mümkündür. Sendika kuruluşları ile Devletin bu konuda sıkı bir işbirliğine girmesi çok faydalı olur.

### **Halka Daha İyi Hizmet Parolası İle Ortaya Çıkmalıdır**

Kamu oyunda bir memur «görünümü» vardır. Bu görünüm, memurun lehine değildir. Genellikle memur girişkenlik yeteneğinden yoksun, dar görüşlü, az çalışan, halinden daima şikayetçi olan bir kimse olarak tasvir edilir. Bu izlenimi yıkmadıkça memur hareketlerine sempati toplamak imkânsızdır. Bugün Devlet dairelerinden yakınmayan vatandaş yok gibidir. Gereğinde fazla memur çalıştırıldığı, işlerin yavaş yürütüldüğü ve hizmet duygusunun yokluğu gibi hususlar vatandaşlarda yer etmiştir. Bu durum karşısında memur sendikaları bir yandan kendi durumlarını düzeltecek hareketlere girişirken öte yandan «halka daha iyi hizmet», «idarede reform» gibi ilkelerin savunucusu olarak ortaya çıkmalıdır. Sadece maaş ve ücret adaletsizliğinden yakınarak kamu oyu önüne çıkmak tutarlı bir davranış olamaz. Memur davalarının halka ve parlamentoya benimsetilmesi ancak kamu hizmetlerinde halka hizmet anlayışını yerleştirecek reform hareketlerini gerçekten istemek ve bu amaçla mücadeleye girmekle mümkün olabilir. Bu konuda hükümetle işbirliği etmek ve reformun elbirliği ile yürütülmesini sağlamak yolları aranmalıdır.

### **Üst Teşekküller Tamamlanmalıdır**

Üst teşekküller kurulmadıkça idare nezdinde etkili bir temsil beklenemez. Bugün mevcut üst kuruluşların, kaç kişi adına ve kimler adına konuştuıkları bel-

uyandıracak idealist ekipten Devlet personeli yoksun görünmektedir». (Halil Tunç, Milliyet Gazetesi, 23 Aralık 1964).

Gündelik bir gazetede bir okuyucu, bu duruma bir başka açıdan değinmektedir :

«... Kurulmak istenen düzende memurun yeri nedir? Memur toplum içindeki görevini hangi şartlarla yapacaktır? Nark politikası yalnız memur maaşlarında mı uygulanacak? Vergi gelirlerindeki en önemli ve gaddar rakamlar yalnız memur maaş bordrolarında mı görülecek? ... Asıl mesele memurun kişiliğini bulmasıdır. Bugün memur, asırların tozunu toprağını ayaklarında sürüyen, geçmişten kalmış belki de tek hur-dahaş sınıftır. Yaşantısında olduğu kadar tutumunda bile 200 yıl evvelsinin hazin hatıralarını bulabilirsiniz. Evlâd-ü İyâl korkusu halâ mevcut. Terfi, nakil ve tezkiye işleri halâ katakuşi hükümlerin altında ezilmektedir. Hukukî dayanaklarının bütün duvarları sıradandır. Ezik, kendi kabuğu içinde kavruk, haklarının uzağındadır... Bizde politikacının son yıllarda görüldüğü gibi klâsik mahyavelizmin tam içinde bulunmasının başlıca sebeplerden birisi de memurun toplum meselelerinde sesini duyuramayışıdır... Korkuyor memur... Karikatüristlerin ve mizahçıların eskimez konusu, el bağlamakta hünerli, şirin görünmekten başka endişesi olmayandan başka türlü olmaktan korkuyor... (İsmet Ömer Kuntay, «Memurlar Örgütlenmelidir». Cumhuriyet Gazetesi, 29 Temmuz 1965).

li değildir. Bu durum, bu kuruluşların hem güçlerinden hem de temsil kabiliyetlerinden şüphe edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Meslek menfaatleriyle bölünmüş bir manzara arzeden memur kitlesinin bir araya getirilmesi ancak üst kuruluşları güçlendirmekle mümkün olur. Bölünme ile meslek taassubu birlikte gider. Bunun sonucu olarak küçük menfaatler için bazan ortak haklar kaybedilir. Meslekî menfaatlerin güdülmesi her zaman mümkündür. Ancak bu güdümün hiç bir zaman, ortak menfaatlerin alınmasını güçleştirici istikamette olmaması gerekir. Üst kuruluşlara gittikçe gerek bazı meslekler gerek bütün personel grupları için ortak menfaatlerin takibi daha çok kolaylaşır (15).

### **Sendikalar ve Üst Kuruluşların Merkezlerinde Devamlı Bir Kadro Bulundurulmalıdır.**

Sendika ve üst kuruluşlarının yayma ve propaganda faaliyetleri son derece yetersizdir. Öte yandan araştırma imkânları hemen hemen yok gibidir. Sendika yöneticileri bu faaliyetler için çok az zaman ayırabilmektedirler. Önce sendika yöneticilerine haftanın belli günlerinde sendika faaliyetleriyle uğraşmak imkânı verilmelidir. Sendika yöneticileri asgari bir teminata kavuşturulmadıkça etkili bir liderlik sağlanması mümkün görünmemektedir. Öte yandan malî durumları elverişli sendika ve üst kuruluşlar yönetim ve sekreterlik işlerini görece devamlı bir kadroyu yaratma işine hız vermelidir. İç örgütlenme tamamlanmadıkça Türk memur sendikacılığının bugün için en hayati ihtiyacı olan araştırma, yayma ve propaganda işleri gereği gibi yürütülemez.

---

(15) Son duruma göre, mevcut üst teşekküllerin 14 temmuz 1968 tarihinde Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu «Türk Persen» adıyla tek bir Konfederasyon halinde birleştikleri belirtilmektedir. Bu teşebbüsün hayırlı bir başlangıç teşkil etmesi en büyük dileğimizdir.