Memurların sendikal örgütlenme hakkı

Doç. Dr. Rona Serozan

1961 tarihli T.C. Anayasası md. 46 kuralında, "sendikal örgütlenme hakkı", hiç istisnasız tüm çalışanlar yararına tanınmış ve işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu haklarının yasayla özel olarak düzenleneceği belirtilmişti. Anayasanın bu hükmüne dayanılarak çıkarılan 1965 tarihli ve 624 sayılı yasayla kamu hizmetlilerinin bu sendikal örgütlenme hakları somutlaştırılıp güncel hale getirildi.

Şu var ki Anayasanın kimi Komisyon sözcüsünün yersiz kaygılarıyla zaten dar tuttuğu çerçeveyi daha da daraltan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun yetersiz çerçevesi içinde, memur sendikaları, toplu pazarlık ve grev gibi sendikal örgütlenme haklarını bütünleyen uzantı-sosyal haklardan yoksun bırakıldıkları gibi, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme ya da yurt dışındaki sendikalarla ilişki kurma soyundan belli başlı temel hak ve özgürlüklerden de yoksun bırakıldılar. Böylelikle, memurlara tanınan sendika hakkı da göstermelik bir etiket-hak görünümünde kalmış oluyordu.

1971 yılında oldu bittiye getirilerek gerçekleştirilen antidemokratik Anayasa değişikliği sırasında, sözü geçen 46 ncı maddeye de el atıldı. "Kamu hizmetinde çalışanların sendikalaşma haklarının memleketin şartlarına uygun düşmediği, bu sendikaların faaliyetinin devlet teşkilâtını tahribettiği, idarede disiplin diye bir şey bırakmadığı, halkımızın şikâyetlerine yol açtığı" gerekçeleriyle, 46 ncı maddedeki "çalışanlar" sözcüğünün yerine "işçiler" sözcüğü kondu. 119 uncu maddeye eklenen bir hükümle de memurların sendikalara üye olamayacakları belirtildi. Yalnız 119 uncu maddenin son fıkrasında, "kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşlar" için bir aralık kapı bırakıldı. Geçici 16 ncı madde hükmüyle de evvelce kurulmuş memur sendikalarının faaliyetlerinin son bulacağı saptandı.

* * *

Acaba anılan "gerekçeler" ve "kural değişiklikleri" karşısında ve pozitif Anayasa gerçekliği ışığında, bugün memurların sendikal örgütlenme haklarının varlığı hukuken savunulabilir mi? Başka bir deyişle, Anayasa değişikliğine başvurmaksızın, salt olağan bir yasa çıkarma yoluyla memurlara sendikal örgütlenme hakkını yeniden tanıma olanağı var mıdır? Özellikle giderek artan pahalılığın adamakıllı ezmeye başladığı memurlar açısından "hayati önem" taşıyan bir sorundur bu.

* * *

İlkin şunu belirtmek gerekir ki Anayasanın hiçbir kuralına statükoyu olduğu gibi dondurup bıra-

kan statik bir metin gözüyle bakılamaz. Her Anayasa kuralı, kendisini sürgit yenileyip aşar, ekonomik, sosyal ve politik ilişkilerin değişip dönüşmesiyle at başı gelişip olgunlaşır; kendisini hazırlayıp oluşturan güçlerden koparak, toplumda beliren yeni yeni gereksinmeleri yansıtır ve yanıtlar; ama aynı zamanda bir karşıt-etki de saçarak, tarihin kışı içinde toplumsal gelişimin itici ve hızlandırıcı gücü olur.

Anayasanın bu diyalektiğine uygun olarak, Anayasa Mahkemesi de Anayasa kurallarının yorumunda, yasa koyucusunun tarihsel-öznel iradesine değer veren "voluntarist-genetik" yorum yöntemine her fırsatta sırt çevirmiştir. Gerçekten, Anayasa Mahkemesi, oldum olası, toplumun somut ve güncel gerçeklerini Anayasa kurallarının yorumunda asal belirleyici kılavuz olarak göz önünde bulundurmuştur. (Bak. Esen, Anayasanın Anayasa Mahkemesince Yorumlanışı, Ankara, 1972, 43 i.s.; Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, Ankara, 1969, 102 i.s.)

Şu halde, T.C. Anayasası, ekonomik ve sosyal alt yapıdaki gelişmelere paralel olarak, temel hak ve özgürlükleri Mecliste oluşturulup bırakıldıkları noktadan devralarak geliştirip genişletmeye, olgunlaştırıp pekiştirmeye elverişli "dinamik" bir yapıya sahip sayılabilir.

Anayasa mad. 10 II kuralına göre, "Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle başdaşamayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar". İşte bu kuraldan da açıkça anlaşılabileceği gibi, Anayasa, temel hak ve özgürlükler yönünden, geriye dönüşe kapalı, buna karşılık toplumun yapısındaki değişimlere ayak uydurabilen ileriye ve geleceğe açık bir "hukuki turnike" kurmuş bulunmaktadır. Değişik bir benzetmeyle denebilir ki Anayasa, kişinin maddi ve manevi varlığının geliştirilmesi ve özgürleştirilmesi buyruğuyla, ileriye akan bir ırmak yaratmıştır. Anayasa, bu niteliği ile, toplumsal gelişim sürecinin salt geçici, tarihsel bir kesiti, geçmişten geleceğe doğru akan hareketin bir anlık enstantanesi görünümünü taşır.

İmdi, yurttaşlar yararına, Anayasa kurallarının üstünde ve ötesinde (praeter constitutionem) bir özgürleştirme, bir "temel hak zenginleştirmesi" olanaklı bulunduğu gibi, bunun da ilerisinde, münferit bir Anayasa kuralına karşı (contra constitutionem normatam) bir özgürleştirme ve demokratikleştirme de olanaklıdır. Böyle bir yola örnek olarak, Anayasanın 29 uncu maddesine karşın idarenin derneği faaliyetten alakoyma yetkisini kaldıran ya da Anayasanın 30 uncu mddesine karşın 7 günlük veya 48 saatlik göz altı süresini 24 saate indiren bir yasa gösterilebilir. (Bk. Tanör, Bugün Memurların Örgütlenme Hakkı Ne Durumdadır, Yargı, Sayı 23, s. 7)

Anayasa kurallarını toplumsal yapıdaki değişim ve dönüşümlerin ışığında değerlendirip geleceğe çevrik bir perspektif içinde yorumlayan bu diyalektik anlayış doğrultusunda, toplumun temellerine nüfuz edildiği zaman göze çarpan ilk olgu, devletin yapısında ve işlevlerinde son yıllar içinde gerçekleşen köklü değişim olmaktadır.

Toplumun ekonomik ve sosyal yaşamına karışmayan "gece bekçisi devleti", serbest yarışmacı liberal kapitalizmle birlikte, çoktan tarihe karışmıştır. Kapitalizmin liberal ve serbest yarışmacı evresinde yalnız vergi toplamakla, ülke sınırlarını korumakla ve hukuki uyuşmazlıkları halletmekle yetinebilen "Devlet", kapitalizmin bugünkü tekelci aşamasında, ister istemez ekonomik yaşama eylemli bir biçimde katılmaktadır. Sermayenin gereksinmelerini ve çıkarlarını karşılamak üzere her alanda müdahaleci, destekçi ve teşvikçi bir kimlik kazanan "Devlet", adeta "en büyük işveren" haline gelmiştir. Durum böyle olunca, kamu hizmeti diye nitelenen Devlet hizmetlerinin kapsamı da adamakıllı genişlemiş, geleneksel bürokratik çerçeve büsbütün çatlamıştır. Eskiden vergi tahsildarlarından, polisden, askerden, savcı ve yargıçtan oluşabilen kamu hizmeti personeli, bugün kamu iktisadi teşebbüslerinin teknik personelini, örneğin bir şeker fabrikasının muhasebecisini kucaklayabilecek boyutlara ulaşmıştır. Öyle ki Türkiyede genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışan memurların sayısı sadece son yedi yılda tam yüzde yüz oranında yani tam bir misli artarak yaklaşık 1 milyona tırmanmış bulunmaktadır.

Kamu hizmetleriyle özel ticari faaliyet arasındaki ayırımın giderek silinmesine paralel olarak memur-işçi ayırımının da sulanıp silindiği gözlenmektedir. Nitekim günümüzde işçi-memur ayırımı o denli silik ve rastlantısal bir ayırım halini almıştır ki akşama işçi olarak yatanın sabaha memur olarak kalkması hiç de yadırganmaz bir şey olmuştur. "Türk hukukunda, art arda çıkarılmış olan yasalar ve yasa gücünde kararnameler yüzünden, işçi memur ayırımı tam bir çıkmaza girmiş, işçiyle memuru birbirinden ayırma olanağı kalmamıştır." (Tunçomağ, Türk İş Hukuku, s. 127 i.s.)

Bir parantez açarak belirtmek gerekir ki aynı koşullar altında aynı işte çalışan kişilerin apayrı hukuki statülere sokulmaları, anayasal eşitlik ilkesi yönünden de çarpıcı bir tersliğe yol açmaktadır.

Bu koşullar altında, günümüzde, görülen hizmetler yönünden yapılabilecek olan tek ayırım, bir hizmetin kamu düzeni ve ulusal güvenlik açısından, kesintisiz bir biçimde yerine getirilmesinin zorunlu olup olmayışına göre yapılan ayırım olabilir.

Gelgelelim, bu ölçüye vurulduğunda görülür ki toplumsal yaşam açısından hayati önem taşıyan bir enerji işletmesinde çalışan bir "işçi", Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığında çalışan bir muhasebeci-

den çok daha önemli bir toplumsal hizmeti yerine getirmektedir. Özel işyerlerinde "ulusal güvenliği koruma" gerekçesiyle alınan "grev erteleme" kararları da bu yargıyı desteklemektedir.

Bütün bu olgular ve oluşumlar karşısında, memurun sosyal ve hukuki statüsünün de baştan aşağı değişeceği doğaldır.

Eski devlette memur kamu otoritesini temsil edip uygular, başta ömür boyu istihdam güvencesi olmak üzere daha bir sürü ayrıcalıkla donatılmış özel bir "statü hukuku"na bağlı tutulurdu. Bu nedenle de memurun "kerim devlete" karşı tam bir sadakatle hizmet etmesi, "Devlet baba"ya karşı herhangi bir talep ileri sürmemesi gerekirdi.

Oysa bugün bu "sadık kapıkulu" anlayışı dipten doruğa değişmiştir. Memurun özel sadakat yükümünü haklı kılabilecek ayrıcalığın ve prestijin tümü silinip gitmiştir. Memurun gördüğü iş gibi, tüm özlük hakları da çalışanlar arasında özel ve ayrıcalıklı bir yer tutmaktan çok uzaklaşmıştır. Tam tersine, günümüzde, toplu sözleşmeler çerçevesinde tanınan çeşitli ödünlerle, yasal fesih daraltımlarıyla, kıdem tazminatlarıyla, sosyal sigortalarla, işçiler memurlardan daha güvenceli bir hukuki statüye kavuşturulmuşlardır.

Bu ekonomik ve sosyal gerçekler karşısında, işçilere tanınan hakların ve bu arada sendikal örgütlenme hakkının memurlardan esirgenmesi, artık hukuken savunulamayacak kadar tutarsız ve üstelik anayasal eşitlik ilkesine de aykırı gözükmektedir. Anayasanın geride anılan diyalektiği de bütün bu sosyo-ekonomik oluşumların hukuki üst yapıya yansıtılmasını artık kaçınılmaz kılmaktadır.

Öte yandan şunu da eklemek gerekir ki Anayasa kuralları, sadece ekonomik ve sosyal değişim ve dönüşümlerin etkisi altında sayılamaz. Herbir Anayasa kuralı aynı zamanda kendisini çevreleyen öteki Anayasa kurallarının da etkisine açık bulunur. Bu nedenle, herbir Anayasa kuralı da kendisini kuşatan kurallarla bir arada "tümel" bir yaklaşımla değerlendirilmek gerekir. Değişik bir anlatımla, Anayasanın bütününden çıkan temel değer yargıları her Anayasa kuralının anlamını belirlemede etkili olur.

Anayasanın genel değer yargılarındaysa, başka bir deyişle, demokratik sosyal hukuk devleti modelindeyse, patriyarkal ve otoriter devletin tutucu vesayet anlayışına yer yoktur. Yukarıdan aşağıya doğru tek yönlü işleyen bir belirleme yetkisinin yerini, karşılıklı etkileşime açık bir "paylaşma ve katılma" (partisipasyon) süreci almıştır. Gerçekten de T.C. Anayasasının benimsediği "çoğulcu baskı grupları demokrasisi'nde, özellikle "çalışan kitleler", Devlet iradesinin oluşmasına, dört yılda bir yinelenen seçimler dışında da sürekli ve etkili bir biçimde katılma hakkına sahip sayılırlar.

Geniş halk kitlelerinin demokratik kitle eylemleri ve baskı grupları aracılığıyla iradelerini en etkili yollardan siyasal iktidara yansıtabildiği bu dinamik "katılma süreci" içinde, hiç ayrımsız tüm çalışanlar, devletten örgütlü bir demokratik savaşım çerçevesinde somut istemlerde bulunabilirler. (Ayrıca krş. Anayasa mad. 45) En başta ekonomik yönden güçsüzler ve korunmaya muhtaç bağımlılar, örgütlenme, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme, topluca işi bırakma (grev) yoluna başvurma suretiyle Anayasanın çevirmeye başladığı demokratikleştirme ve özgürleştirme çarkının işlerliğine katkıda bulunma durumundadırlar.

Anayasanın bu diri ve sağlıklı demokrasi modeli çerçevesinde sendikal örgütlenmenin ve savaşımın olağanüstü bir önem taşıyacağı açıktır. Sendikal örgütlenmeye ve işverene karşı direnmeye (hele bu işveren "Devlet" olduğunda) "anarşi" ve "tedhiş" gözüyle bakan anlayış, olsa olsa, Anayasanın bu çağdaş demokrasi anlayışını hazmedememiş çağdışı kafalara yaraşabilir.

Şunu da eklemelidir ki Anayasa mad. 119 III kuralında yer verilmiş "kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini koruyup geliştirme amacını güden kuruluşlar"ı yalınkat bir "dernek" veya "kooperatif" olarak yorumlamak, yalnız somut Anayasa gerçekliği yönünden değil, fakat aynı zamanda teknik "tüzel kişiler öğretisi" yönünden de olanak dışı gözükmektedir. Çünkü tüzel kişiler hukukuna egemen "kayıtlı sayı" (numeous clausus) ve "tipe bağlılık" ilkelerine göre, "dernekler" ekonomi dışı ülküsel amaç, "ticaret ortaklıkları" ticaret yaparak kazanç sağlayıp paylaşma amacı, "koopertifler" de dayanışmalı yardımlaşma amacı güderler. Ortak ekonomik, sosyal ve kültürel çıkarları koruyup geliştirme amacıyla kurulacak bir tüzel kişi, ancak bir "sendika" olabilir.

Sonuç olarak denebilir ki T.C.'nin pozitif Anayasa gerçeği karşısında, "memur" sıfatıyla çalışanların sendikal örgütlenme hakkını tanıyabilmek için, yeni bir Anayasa değişikliğine gerek bulunmayıp, 1971 "Anayasa tagyiri"ne karşın Anayasanın bünyesinde hâlâ ve zaten mevcut bu hakkı yasal bir düzenlemeye bağlı tutmak yeterlidir.

Salt zaten mevcut bir anayasal hakkı somutlaştırıp güncelleştirme açısından zorunlu gözüken böyle bir yasal düzenleme de hiç kuşkusuz 1967-70 sendıkacılık deneyiminden ileri gitmek ve ilk ağızda "mecburi uzlaşma ve tahkim rejimi" ile törpülenmiş de olsa, toplu görüşme ve pazarlık haklarıyla donatılmış bir sendikacılığı benimsemek zorundadır.

Unutulmasın ki Batıda doğal karşılanan hattâ Kıbrıs Türk Federe Devletinde bile tanınmış bulunan böyle bir hakkın T.C. memurlarından esirgenmesi, sadece çağdaş demokrasi açısından değil, fakat aynı zamanda çağdaş uygarlık açısından da bir geri kalmışlığı vurgulamaktadır.