ŞİDE

351.5
İ715a

TÜRK - İŞ

TÜRKİYE İŞÇİ SENDİKALARI
KONFEDERASYONU

İŞÇİ-MEMUR AYIRIMI SORUNU

ANKARA - 1976

TÜRK - İŞ YAYINLARI NO : 101

TÜRK-İŞ
Bilgi Merkezi

351.5
1715a

ÖNSÖZ

"İşçi-memur ayrımı" Sorununa ilişkin gelişmeler, Konfederasyonumuzun görüşleri ve gelişmeleri yansıtan belgeler bir iç yayın olarak sunulmaktadır. Bu iç yayın; sorunun çözüm yollarının saptanabilmesinde, yakın geçmişin ve günümüzün gelişmelerinin bilinmesinin önem taşıdığı görüşünden hareketle hazırlanmıştır. Mahkeme Kararları, Millet Meclisi görüşmeleri, komisyon çalışmaları ve yapılan Yasal düzenlemelerle çeşitli zamanlarda ortaya konan işçi görüşü toplu olarak sunulmaktadır.
15 Kasım 1976

Saygılarımızla,

TÜRK-İŞ İCRA KURULU

TÜRK-İŞ
Bilgi Merkezi
Tarih:.....
Demirbaş No:.....SN
Tasnif No:..331.11..İşç. 1976

331.11
IŞÇ
1976
0512

İŞÇİ-MEMUR AYRIMI
Gelişmeler ve Görüşler

"İşçi-memur ayrımı", sendika özgürlüğü alanında, çözüme henüz kavuşturulmamış sorunlarımızın başında gelmektedir.

İşçi-memur ayrımı sorunu Anayasa ile tekrarlanmış iki doğal, sosyal ve ekonomik hakkın, toplu iş sözleşmesi ve grev yapma haklarının, demokratik ilke ve prensiplere uygun biçimde kullanılabilmesi olanağının kısıtlanmasını öngören girişimler ve haksızlıklarla yapılagelmekte olan mücadeleyi ifade eder.

Ayrımın 1976 Türkiye'sinde önemini koruması ve işçilerin temel haklarına tecavüz niteliği taşıması yadırganmamalıdır. Ayrımın ortadan kaldırılmasına yönelik mücadele, hukuki temelde köklü yapısal değişiklikleri öngörmekte, işçilerin demokratik hak ve özgürlüklerinin yaygınlaştırılmasını hedef almaktadır. Bu hedefe ulaşma mücadelesinde kesin başarı sağlanıncaya kadar pürüzlerle karşılaşılması tabiidir.

Herşeyden önce, sorunun çözümlenmesinde, çağdaşlığa karşı direnen "zihniyetlerle" mücadele edildiği unutulmamalıdır.

Bilindiği üzere, bugüne kadar bu ayrım, siyasi iktidarlara hakim olan zihniyete göre şekillendirilmiş, bu yapılırken, hakların çalışanlar için "doğallık niteliği"nin gözden uzak tutulmasına özen gösterilmiş, siyasal tercihlerden şekil olan düzenlemelerle haklar kısıtlanmaya çalışılmıştır.

Gerçekte ayrım sadece ülkemizde görülen bir oluşum da değildir. Bir çok ülkede, toplu sözleşme ve grev haklarından yararlandırmada, yapılan işin niteliği bugün de dikkatten uzak tutulan bir durum değildir. Devlet hizmetinin aksamadan yürütülmesi ihtiyacı; devlette, çoğu kez, kazançtan çok sosyal hizmet amacının varlığı çeşitli ülkelerde devlet memurlarının hakları bakımından sınırlayıcı birer faktör olarak ortaya çıkmıştır, çıkmaktadır. Bununla beraber, sendikal hak ve özgürlüklerin gerçekten var sayılabildiği hiç bir ülkede sorunlar, kısıtlayıcı bir zihniyeti temsil eden siyasi tercihler ve sun'i ayrımlarla çözümlenilmeye uğraşılmamaktadır.

Günümüzün bir diğer önemli ve çarpıcı gelişmesi, demokrasiyi, tüm kuralları ile, uygulanılmak gereken bir yaşama düzeni olarak kabul eden çoğu ülkede, kamu hizmetlerinde çalıştırılanların, "devletin itaatkâr hizmetkârı" rolünü çoktan terketmiş olmalarıdır. Çalışanlar, idareden, ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerine karşı saygılı olunmasını beklemektedirler.

./..

Belirtilmelidir ki, çalışanların, haklarının takipçisi olmaları, çağımızın sosyal devlet anlayışının doğal bir sonucudur.

Bilindiği üzere, sosyal akımların baskısı ve değişen üretim ve yaşama koşulları, liberal, klâsik ve siyasal demokrasiyi, zaman içinde, özgürlüklerin yanısıra eşitliğe de dayandırmıştır. Sadece soyut bir özgürlük anlayışının insan hayatı için bir teminat teşkil edemeyeceği gerçeği, Devlet'e yeni görevler yüklemiştir. Çağdaş devlet, dünün klâsik kamu hizmetlerini gören devleti olmaktan çıkmıştır. Özgürlüklerin, başkasına zarar vermeme ve insanın küçük dünyasında bağımsız olması olayı ile tanımlanması terkedilmiş, kişinin gerçek bağımsızlık ve özgürlüğe sosyal ve ekonomik alanda önüne çıkabilecek engellerin ve baskının üstesinden gelmekle kavuşabileceği anlayışı yerleşmiştir. Anayasalar ne şekilde değiştirilirse değiştirilsin; yasalar nasıl çıkarılırsa çıkarılsın, demokrasi ve sosyal devlet anlayışında, bu aşamanın idraki içinde olan kişileri, çalışanları, doğal hak ve özgürlüklerinin takipçisi olmaktan alıkoymak mümkün değildir.

Bu sebepledir ki, işçi hareketinin, çalışanları doğal hak ve özgürlüklerinden en geniş şekilde yararlandırma mücadelesi, diğer ülkelerde de, yurdumuzda da aralıksız sürdürülmektedir. Ülkeler arasında bir fark aranırsa, bu, sorunun esası ile değil, daha çok "boyutları" ile ilgilidir.

Çalışanların "sendikalaşma, toplu sözleşme ve grev yapma" gibi doğal hak ve özgürlüklerinin başta gelen uluslararası kaynağı, Birleşmiş Milletler Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın "sözleşme ve tavsiye kararları"dır. Bilindiği üzere, bunlar içinde en önemlisi, kabulünün üzerinden 26 yıl geçmiş olmasına rağmen tasdik edilmemekte direnilen, "Sendika Hürriyetine ve Sendika Hakkının Korunmasına değğin 87 sayılı Sözleşme"dir.

Anılan sözleşmede çalışanların özgür sendikalar saflarında örgütlenebilme hakkı, herhangi bir ayrım yapılmaksızın, "her çalışana" tanınmış mutlak bir haktır. Bunun yegâne istisnası, "güvenlik kuvvetleri ve ordu mensupları" içindir.

Sendika Hürriyetine ve Sendika Hakkının Korunmasına değğin 87 Sayılı Sözleşmenin 11 inci maddesi "sendika hakkının korunması ilkesi" ile ilgilidir. Buna göre, "Uluslararası Çalışma Teşkilatının -işbu sözleşmeyi yürürlüğe koyan- her üyesi, işçilerin ve işverenlerin sendikalaşma hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla, gerekli ve uygun bütün tedbirleri almayı taahhüt eder". Bu tedbirlerin neler ./..

olduğu ise, 32 nci Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 8 Haziran 1949 günlü oturumunda kabul edilen ve 8 Ağustos 1951 tarih ve 5834 sayılı Kanunla onaylanan "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık İlkelerinin uygulanmasına değğin 98 sayılı sözleşme'de belirtilmiştir. Sözleşmenin sorunla ilgili en önemli yönü şudur: Altıncı maddesinde, sözleşmenin, "devlet'in yönetiminde görevli" devlet memurlarının durumunu ele almadığı; ve fakat bu halin, "bu gibilerin hak ve statülerinin ihlaline, herhangi bir şekilde, imkân verdiği anlamına gelmediği" açıklığa kavuşturulmuştur.

Bu maddenin uygulaması konusunda görüşlerine müracaat edilen Uluslararası Çalışma Teşkilâtı "uzmanlar komitesi"nin tesbitleri ise son derece ilginçtir. Uzmanlar Komitesi, işleri gereği, "devlet'in yönetiminde doğrudan görevli" olmayanların, sıfatları "memur" da olsa, toplu sözleşme hakkından yararlandırılmamalarını Sözleşmenin altıncı maddesinin "ihlâli" olarak kabul etmiştir.

Batı demokrasilerinde, sendikacılık hareketinin bu alandaki mücadelesinde nisbi kabul edilebilir başarısı, siyasal iktidarları sun'i ayrımlarda "israr edememe" noktasına yaklaştırmak olmuştur.

Nitekim, sun'i ayrım ve kısıtlayıcı siyasi tercihlerden arınmış demokrasilerde, örneğin İngiltere'de, devlet memurları arasında sendikalaşma oranı yüzde 83'tür. Fransa'da bu oran, mahalli ve merkezi yönetim kademelerinde yüzde 50 ilâ 80 arasında değişmektedir. Federal Almanya'da 1 milyon 156 bin memur sendika üyesi olabilmenin teminatı içinde yaşamaktadır. İsveç'de devlet hizmetindeki doktorlar ve subaylar dahil, oran yüzde 80'e ulaşmaktadır. İsrail'de devlet memurlarını teşkilâtlandıran sendikaların üye sayısı 50 bin civarındadır; bu, memurların %95'inin teşkilatlandığını göstermektedir. Kanada'da federal, bölgesel ve mahalli düzeyde çalışan devlet memurlarının yüzde 66'sı sendika üyesidir. Birleşik Amerikada, son on yılda devlet memurlarının sendikalaşma oranındaki artış, sendikaların 30 yılda ulaşabildiği oranın üstündedir.

Devlet memurlarının toplu pazarlık ve grev hakları bakımından da Batı'nın çoğu ülkesinde, hatta yeni bağımsızlığına kavuşan çeşitli Afrika ülkelerinde gelişme önemlidir. Toplu sözleşme yapma hakkının kullanılışı bazı ülkelerde bilinen şeklinden farksızdır. Diğer bazılarında ise sorunlar "özel kurullar" aracılığıyla çözümlenmektedir. Grev hakkı, artık çoğu demokratik ülkenin memurları için "Devlet'e karşı baş kaldırma, isyan, cinayet" olmaktan çıkmıştır. Diğer bir deyişle, Batı, kısıtlayıcı siyasi tercihlere göre şekillendirilen sun'i ayrımları terketmiş terketme zorunluluğunu hissetmiştir. Zira, yukarıda da belirtildiği gibi, haklarının bilinci içinde, devlet memuru, artık dünün "itaatkâr hizmetkârı" olmaktan çıkmıştır.

./..

Yurdumuzda ise, sun'i ayrımda ısrarlı zihniyetin üstesinden gelinebildiğini, bugün için söyleyebilmek olanaksızdır. Bu nedenledir ki, mücadele, zaman zaman keskin boyutlara ulaşmaktadır.

İşçi-memur ayrımında görüş farklılıklarının kutuplaşmasına yol açan gelişmeleri şöyle izlemek mümkündür:

1317 Sayılı Kanunun çıkarılmasından önce 3659 sayılı Kanunun 10 uncu maddesine ve 3656 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine göre Kamu kesiminde çalışanlardan müteferrik müstahdemler ile 4/10195 sayılı Kararnameye göre çalışan yevmiyeli teknik personeli kesinlikle işçi ya da memur saymak mümkün olamamış; doktrin, Yargıtay ve Danıştay değişik görüşler ortaya atmışlar ve daha sonra her iki yargı organı da görüşünü birleştirerek bu gibilerin "İşçi olmadıklarına" karar vermiştir.

Sorun, Anayasa Mahkemesince de ele alınmış ve Yüksek Mahkemede görüşünü açıklamıştır. (Belgeler Bölümü 1)

Bu gelişme, soruna "Sendikalar Kanunu değişikliği" yoluyla çözüm aranmasını gerektirmiştir.

Sendikalar Kanunu değişikliği ile ilgili 1317 Sayılı Yasa Tasarısı 3.2.1970 tarihinde Başbakan Süleyman Demirel tarafından Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur.

Tasarı "İşçi-Memur" ayırımı sorununa bir ek madde ile çözüm aramıştır. (Belgeler Bölümü 2)

Aynı dönemde Sakarya Milletvekili Hayrettin Uysal ve 16 arkadaşı "İşçi-Memur" ayrımı sorununu çözümleyeceğine inandıkları ve 274 sayılı Yasanın 2.Maddesinin değiştirilmesini öngören bir teklif vermişlerdir. (Belgeler Bölümü 3)

Bu dönemde Abdullah Baştürk, Burhanettin Asutay, Osman Soğukpınar ve Bahir Ersoy da Sendikalar Kanununun değiştirilmesine ilişkin bir teklif vermişlerdir. Bu teklifde de soruna çözüm aranmıştır. (Belgeler Bölümü 4)

Tasarı ve teklifler Millet Meclisi geçici komisyonunda ele alınmış, 30.IV.1970 tarihli "Rapor"da yaklaşım şekli anlatılmış (Belgeler Bölümü 5) ve Millet Meclisine sunulmuştur.

./..

Bu metnin kabulü ile soruna, kısmi de olsa, bir çözüm getirilmiş olacağı düşünülürken, Hükümet 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununu yeniden ele almıştır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun yeniden ele alınması gereği şu nedenlere dayandırılmıştır:

(a) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun kabulünden bu yana ortaya çıkan yeni durumları değerlendirmek suretiyle, gerekli görülen değişiklikleri yapmak;

(b) PERSONEL REFORMU KAVRAMINI GÜNÜN EKONOMİK VE SOSYAL KOŞULLARINA GÖRE YENİDEN ELE ALMAK;

(c) Gerek 657 Sayılı Kanun kapsamı içindeki, gerekse kapsam dışında kalan kamu personelinin ücret sistemleri arasında paralellik sağlamak ve ücret denkliğini kurmak.

Bu amaçlardan hareketle hazırlandığı belirtilen 1327 Sayılı Yasa Tasarısı "İşçi-Memur ayırımı" konusundaki hükümet görüşünü belirtirken (Belgeler Bölümü 6) özetle, "kamu hizmetlerinde çalışanların memur statüsüne alınmasını" savunmuştur.

Bu durum karşısında, 1317 sayılı Yasa yoluyla yapılmak istenen ve geçici Komisyonca da benimsenen değişiklik değerini kaybetmiştir.

Bunun üzerine ortaya çıkan yeni durum Çalışma Bakanlığına ve Millet Meclisi Geçici Komisyon Başkanlığına anlatılmış, "işçi-memur ayırımı tanımının 657 sayılı Yasada yapılmak istenen değişikliğin ışığında" yeniden düzenlenmesi istenmiştir.

Millet Meclisinde 1317 Sayılı Yasanın maddelerinin görüşülmesi sırasında verilen bir "önerge" ile bu düzenleme yapılmış (Belgeler Bölümü 7) ve bugün yürürlükte olan maddenin kabulü sağlanmıştır.

Sendikalar Kanununa bu maddenin eklenmesini takiben 657 sayılı Yasa değişikliği ile ilgili olarak Millet Meclisi Bütçe Plân Komisyonundaki çalışmalar izlenilmeye başlanmış ve değişiklik Tasarısının birinci maddesinin "İş Kanunları ile 274 Sayılı Sendikalar Kanununa göre işçi sayılanlar bu kanuna tabi değildir" şeklinde değiştirilmesi yönünde bir önerge verdirilmiştir. Bu önerge reddedilmiştir.

Bunun üzerine Türk-İş 25.5.1970, 6.6.1970 günlerinde iki bildiri yayınlayarak "işçilerin, kanun zoruyla memur yapılmak" istendiğini, buna izin verilemeyeceğini bildirmiş, Millet Meclisi Bütçe Plan Komisyonuna da görüşünü sunmuştur. (Belgeler Bölümü 8) ./..

Millet Meclisi Bütçe Plân Komisyonuna yapılan müracaatın yarar sağlamayacağı tesbit edilince Türk-İş 28.12.1970 günü bir bildiri daha yayınlayarak (Belgeler Bölümü 9) "soruna olumlu bir çözüm getirilmemesi halinde genel greve gidileceğini" açıklamıştır.

Aynı günlerde, Türk-İş Mevzuat Komisyonu üyeleri aracılığıyla, konunun yeniden ele alınmasını sağlamak amacıyla, Millet Meclisi Bütçe Plân Komisyonu Başkanlığına bir önerge daha verilmiş ve işçi görüşü yeniden duyurulmuştur. (Belgeler Bölümü 10)

Komisyon teklifi benimsemiş ve şu görüşe yer vermiştir:

"İş Kanunları ile 274 Sayılı Sendikalar ve Sosyal Sigortalar Kanunlarına göre işçi sayılanlar (bedeni faaliyeti, fikri faaliyetinden üstün olanlar) bu kanuna tabi değildir. İş Kanunları ve Sendikalar Kanunu hükümleri mahfuzdur."

Komisyon tarafından kabul edilen bu metin ile Sendikalar Kanununu ilgili hükmü arasındaki paralellik, maalesef, yasa çıkarıldığında görülmüştür ki, muhafaza edilmemiştir. (Belgeler Bölümü 11)

Kanunlaşan metnin ortaya koyacağı karışıklığa açıklık getirebilmek amacıyla gerek 657 Sayılı Kanun değişikliğinin, gerekse Genel Kadro Kanunu Tasarısının Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında, işçi milletvekilleri Sayın Şevket Yılmaz, Sayın Enver Turgut, Sayın Burhanettin Asutay ile Sayın Kemal Önder Komisyona çeşitli sorular yönelterek "274 Sayılı Sendikalar Kanunu ile işçi sayılanlar hakkında 657 Sayılı Kanunun uygulanıp, uygulanmayacağı, bu kimselerin Genel Kadro Kanunu ile sınıf tüzükleri kapsamına alınıp, alınmayacağı" konularının açıklığa kavuşturulmasını istemişlerdir.

Komisyon adına yapılan açıklamalarda (Belgeler Bölümü 12) tereddüt olmamak gerektiği bildirilmiş, ne var ki, uygulama tamamen aksi bir seyir izlemiştir.

Bu durum karşısında 931 Sayılı Yasanın Anayasa Mahkemesince iptali ve 1475 sayılı Yasa vesile kabul edilerek çalışmalar bunun üzerine toplanmış ve "İşçi-Memur" ayırımı sorununa İş Kanununda açıklık getirilmeye uğraşılmıştır. 1475 Sayılı İş Kanunu üzerinde mutabakata varılmış ve fakat 12 Mart Muhtırası ile Hükümet çekilince, bu teşebbüs gerçekleştirilememiştir.

Erim Hükümeti "İşçi-Memur ayırımı ile ilgili tasarrufun 1327 Sayılı Yasa ile yapıldığını, bu kanun yapılırken hükümetlerinin iş başında olmadığını" belirterek, sorumluluğu yüklenmek istemediğini açıklamıştır.

./..

Bunun üzerine Türk-İş Genel Başkanlığınca 3 Mayıs 1971 tarihinde Hükümete bir muhtıra verilerek, (Belgeler Bölümü 13) sorunun çözümlenmesi israrla istenilmiştir.

Bu istek, soruna "Kanun gücünde Kararnameler" ile çözüm arama yolunu açmış, önce sürdürülen çalışmalarda varılan ortak mutabakatı aksettirmeyen (2) sayılı Kanun gücünde Kararname çıkarılmıştır. (Belgeler Bölümü 14)

Bu arada "İşçi-Memur ayırımını incelemekle görevli" Türk-İş Komisyonu, görüşünü bir raporla (Belgeler Bölümü 15) sunmuştur.

Anılan rapor ışığında yapılan çalışmalarla (7) Sayılı Kanun Gücünde Kararname çıkarılmış, (Belgeler Bölümü 16) ve soruna "artık bitmiştir" nazarıyla bakıldığı sırada, yeniden "uygulama sorunlarıyla" karşılaşılmıştır.

Belgeler Bölümü 14'de sunulan Komisyon Raporunun incelenmesinden görüleceği üzere, temel sorun, 1317 Sayılı Yasa ile 1327 Sayılı Yasa arasındaki çelişmeyi giderebilmektir.

Yedi Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ortaya çıkardığı uygulama sorunları "1317 Sayılı Yasa ile 1327 Sayılı Yasa arasındaki çelişmeyi gideremeden"doğmuştur.

Gerçekte, 1327 Sayılı Yasanın 1317 Sayılı Yasadan sonra yürürlüğe girdiği, bu sebeple, 1317 sayılı Yasada öngörülen yüksek Hakem Kurulu müessesesinin artık fonksiyonunu yitirmiş sayılacağı (1327 sayılı yasanın 237.maddesine dayanarak) yolundaki iddianın kanun gücündeki Kararnameye"... İş Kanunları ile sendikalar Kanunu uyarınca işçi sayılanlar hakkında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmaz" ibaresinin eklenerek giderilebileceği düşünülerek, bu görüşün (7) sayılı kanun hükmünde kararnameye yansımasının sağlanmasına rağmen, sonuç alınamamasına idarenin suni ayrımlarda ısrarlı olması yol açmıştır.

Bunun yanında, Yüksek Hakem Kurulunun "İşçilik niteliğinin tesbitine ilişkin kararlarının "KESİN" olduğu 1317 Sayılı Yasada açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, bu kararlar yargı organlarında tartışılmağa başlanılmış, Yargıtay 9.Hukuk Dairesi de "bunun, imkân dahilinde olduğunu" bildirmiştir.

1327 Sayılı Yasa'nın "Ek Geçici 18 inci" Maddesinin uygulamada, "işçilerin zorlama yoluyla memur yapılmaları" sonucunu doğurduğu dikkate alınarak ve bunu önlemek amacıyla (7) sayılı Kanun gücünde Kararname'ye konan "Geçici Madde" ile sevkedilen hüküm uygulama alanına konulamamıştır.

./..

Üstelik, "görev" alanının (7) sayılı Kanun gücünde kararnamede açıkça belirtilmesine rağmen, soruna, artık, bu "geçici madde" ile kurulması öngörülen komisyonun çözüm getireceği iddiası ortaya atılmış bu görüş idari uygulama ve kesinleşen mahkeme kararları ile geçerlik kazanmıştır.

İşçi-memur ayırımının 12 Sayılı Kanun Kuvvetinde Kararname ile yeni baştan ele alınması tarihine kadar ve özellikle 7 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ışığında ortaya çıkardığı sorunlar özetle, (a) Yüksek Hakem Kurulu Kararlarının sosyal içeriği nedeniyle yeniden tartışılmasının önlenmesi ve (b) kararların uygulatılmasının sağlanması noktalarında toplanmıştır.

12 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararname (Belgeler Bölümü 17) ile başlayan yeni dönem ise yeni sürprizler getirmiştir soruna...

Kararname ile, yeni bir "memur" tanımı yapılmış, memur tanımında "kamu yetkisini kullanma" kıstası getirilmiş; bu yeni "tanım" dışında kalanların "işçi" oldukları belirtilmiş ve bunlar hakkında Devlet Memurları Kanununun "uygulanmayacağı" açıklanmıştır.

Kararname, ayrıca,

(a) Hangi kurumların devlete verilmiş aslî ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduklarının, hangilerinin ise bu nitelikte bulunmadıklarının, bir komisyon aracılığıyla tesbitini takiben, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılacağını;

(b) Her kurumda, hangi "görevler"de çalışanların, yapılan yeni "memur" tanımı karşısında "memur veya işçi" olduklarına, gene bir komisyon aracılığıyla karar verileceğini, bu karar aleyhine Danıştay'a başvurulabileceğini,

öngörmüştür.

12 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararname'de "memur" tanımında yeni bir unsur olarak yer alan ve işçiyi memurdan ayırmada başvurulabilecek başlıca ölçü olarak görülen "kamu yetkisini kullanma" kıstası, ihtirazî kayıt ile ve kararnamenin konuya ilişkin diğer hükümleriyle ilgili tereddütlerini saklı tutarak, sakıncalı görülmemiştir.

İşçi Hareketi "kamu yetkisini kullanma" unsuru konusunda tereddütleri olduğunu belirtmiş ve "...Memur tanımında, uluslararası anlayış ve kuralları aksettiren -kamu yetkisini kullanma- kıstasından hareket edilmesini, BU KISTASIN GERÇEK ANLAM ve NİTELİĞİNE SAYGILI OLUNDUĞU SÜRECE, ileri bir adım olarak kabul etmek mümkündür... Bununla beraber

./..

belirtilmelidir ki, 12 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin çeşitli hükümleri, uluslararası geçerliliği olan kıstasın gerçek anlam ve niteliğine bağlı kalınıp, kalınmayacağı hususunda tereddütlere yol açmıştır..." demiştir.

Buna şu görüşler eklenmiştir:

"Kararnamenin 4 üncü maddesine göre, devlet memuru, kuruluş biçimine bakılmaksızın, genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu bulunan kamu hizmetlerini ifa ile görevli devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde "kamu yetkisini kullanarak" aslî ve sürekli veya bu "yetkiyi kullananlara katılarak yardımcı ve sürekli görevlerde çalışanlar" ile, memurların üstlendikleri görevlerin sürdürülmesinde vazgeçilmez işlem ve hizmetleri yürüten" lerdir. Ayrıca, bu kurumlar "dışındaki" kurumlarda, "genel politika tesbiti, araştırma, plânlama, programlama, yönetim ve denetim" gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılacaktır.

Takdir edileceği üzere, bu tanım, bir yandan uluslararası geçerlilik taşıdığı ifade edilebilecek olan "kamu yetkisini kullanma" kıstasını tekrarlarken, diğer yandan "yardımcı ve sürekli görevlerde çalışanlar" ile "memurların üstlendikleri görevlerin sürdürülmesinde vazgeçilmez işlem ve hizmetleri yapanlara" atıfta bulunarak önemli bir çelişki yaratmaktadır.

İdare, dilerse, bu tanımın içine herkesi dahil edebilir.

Diğer taraftan, Anayasaya göre "memur sayılan grup", devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerde çalışanlardır.

Tanım, bugünkü şekliyle, memur tanımında Anayasanın çizdiği sınırı dahi aşmış görünmektedir.

İşçi ve memurları tesbit işleminde 12 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile benimsenen yol ise, daha başlangıçta, önemli tartışma konusu olmuş ve Konfederasyonumuzca "tereddütleri son derece artıran bir yol olarak" değerlendirilmiştir.

Tesbit işlemine ilişkin tereddütler şöyle özetlenebilir:

./,.

Kararname ile, her kurumda, hangi "görevlerde" çalışanların "memur veya işçi" olduğuna Çalışma ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Personel Dairesi'nin sürekli olarak görev yapmak üzere atayacakları "uzman temsilcilerden oluşan bir komisyon" karar verecektir.

Kararname, kadro ünvanları incelenen Kurumun bağlı bulunduğu Bakanlık temsilcisinin bu komisyona katılabileceğini öngörmüştür.

Bir defa, tesbitte, "görülen işin niteliği" değil, kadro ünvanından hareketle, "görev"den söz edilmektedir. Değerlendirmede kadro imkânına göre "görev" in niteliği üzerinde durulabilecek, 4 üncü maddedeki "geniş" memur tanımı içine, kamu yetkisini kullanma kıstası da gözönüne alınarak, girip girmeyeceği saptanacaktır.

Bu tesbit sırasında, konu, doğrudan işçileri ve işçi hareketini ilgilendirmesine rağmen, işçi görüşünü aksettirebilecek temsilciye yer verilmemiştir.

Komisyon kararlarına karşı, Anayasanın 114 üncü maddesinden hareketle, Danıştay'a müracaat yolunun açılması, ağır işlediği bilinen bu müessesenin niteliği nedeniyle, pratik sakıncalar yaratabilecektir."

Yapılacak düzenlemede ayrıca şu hususların kesinlikle gözönünde bulundurulması istenmiştir:

"(1) Hangi ölçüden hareket edilirse edilsin, Anayasa anlamında memur olmayan ve başkası namına çalışan herkesin "işçi" olduğunda birleşebilmek gerekir.

(2) Sosyolojik bakımdan işçi olanların, salt kamu sektöründe çalıştırıldıkları, ücretlerinin mevzuatla düzenlendiği, kendilerine daimi kadro tahsis edildiği gibi görüşlerden hareketle Anayasal hak ve özgürlüklerinin ortadan kaldırılması yolu seçilmemelidir.

(3) Sorunun çözümlenebilmesi yönünde Sendikalar Kanununun 2 nci maddesinin 4 üncü fıkrası ile atılan adımın, Devlet Memurları Kanunu ile maksatlı olarak "işlemez" hale sokulduğu vakıası gözönünde bulundurulmalıdır.

(4) "Kamu yetkisini kullanma" kıstasını getiren 12 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararname, Anayasa'da memur tanımında çizilen sınırı aşması, tesbit sırasında ve sonrasında son derece muğlak değerlendirmelere imkân hazırlaması ve nihayet yürürlükte bulunduğu sürece uygulanmamış

./..

olması karşısında güvenilirliğini kaybetmiştir. Yapılacak düzenlemede bu husus dikkate alınmalıdır.

Bu durumda, yapılacak düzenlemede,

(a) memur tanımının anayasal sınırı aşmamasına,

(b) Sendikalar Kanunu ile öngörülen ve Devlet Memurları Kanunu ile işlemez hale getirilene kadar başarılı kabul edilebilecek bir işlerlik gösteren hükmün yeniden geçerliliğinin sağlanmasına, dikkat edilmelidir"

Millet Meclisine Türk-İş'çe sunulan bu görüş 12 Sayılı Kararnameyi izleyen ve 1897 sayılı Yasa (Belgeler Bölümü No.18) ile yapılan düzenlemeye tam olarak yansımamıştır.

1897 Sayılı Yasa ile yapılan tesbite esas rapor (Belgeler Bölümü No.19) ve Bakanlar Kurulu tesbiti (Belgeler Bölümü No.20) Yasanın 5 inci maddesine göre, "kurumlardan hangilerinin devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini Genel İdare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduklarını, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıklarını" içermektedir.

Yapılan tesbitin sıhhat derecesi konusundaki tartışmaların devam ettiği ve anılan kurumlarda çalışanlardan kimlerin işçi, kimlerin memur olarak kabul edileceklerini incelemek ve 12 ay içinde sonuçlandırmakla yükümlü komisyonun çalışmalarını sürdürdüğü bir dönemde, bazı kurumlar işçi kadrolarını kaldırma yoluna gitmeye başlamışlardır.

Bu tutumun 1897 Sayılı Yasa ile öngörülen sistemi yıkma amacı gütmediği 2.12.1975 günlü hükümet bildirisi (Belgeler Bölümü 21) ve Başbakanlığın tüm Bakanlıklara gönderdiği 12.1.1976 günlü (Belgeler Bölümü 22) genelge ile açıklanmışsa da, sorunun bugünkü görünümüyle açıklığa kavuşmuş olduğunu söyleyebilmek olanaksızdır.

İşveren çevreleri de görüşleri ile sorunu daha da çıkmaza sürüklemek eğilimindedir. (Belgeler Bölümü 23)

İşçi-memur ayrımı sorununu sosyolojik gerçeklikten uzaklaştırabilmek, çalışanları sosyo-ekonomik haklarından ve özgürlüklerinden mahrum etmek için, temelsiz siyasal kararlarla, yurdumuzda da olduğu gibi, başta Anayasa olmak üzere, çeşitli yasa hükümlerinin değiştirilmesi yoluyla "doğru olmayana doğru" dedirtmek olanaksızdır.

Ayrım derinleştirildikçe, çalışanlar, doğal hak ve özgürlüklerini kullanamaz hale getirildikçe, bu tepkiyi davet edecektir ve tepki hiç kuşkusuz gösterilecektir. Bu nedenle, sun'i ayrımların uzun süreli ./..

olması karşısında güvenilirliğini kaybetmiştir. Yapılacak düzenlemede bu husus dikkate alınmalıdır.

Bu durumda, yapılacak düzenlemede,

(a) memur tanımının anayasal sınırı aşmamasına,

(b) Sendikalar Kanunu ile öngörülen ve Devlet Memurları Kanunu ile işlemez hale getirilene kadar başarılı kabul edilebilecek bir işlerlik gösteren hükmün yeniden geçerliliğinin sağlanmasına, dikkat edilmelidir"

Millet Meclisine Türk-İş'çe sunulan bu görüş 12 Sayılı Kararnameyi izleyen ve 1897 sayılı Yasa (Belgeler Bölümü No.18) ile yapılan düzenlemeye tam olarak yansımamıştır.

1897 Sayılı Yasa ile yapılan tesbite esas rapor (Belgeler Bölümü No.19) ve Bakanlar Kurulu tesbiti (Belgeler Bölümü No.20) Yasanın 5 inci maddesine göre, "kurumlardan hangilerinin devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini Genel İdare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduklarını, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıklarını" içermektedir.

Yapılan tesbitin sıhhat derecesi konusundaki tartışmaların devam ettiği ve anılan kurumlarda çalışanlardan kimlerin işçi, kimlerin memur olarak kabul edileceklerini incelemek ve 12 ay içinde sonuçlandırmakla yükümlü komisyonun çalışmalarını sürdürdüğü bir dönemde, bazı kurumlar işçi kadrolarını kaldırma yoluna gitmeye başlamışlardır.

Bu tutumun 1897 Sayılı Yasa ile öngörülen sistemi yıkma amacı gütmediği 2.12.1975 günlü hükümet bildirisi (Belgeler Bölümü 21) ve Başbakanlığın tüm Bakanlıklara gönderdiği 12.1.1976 günlü (Belgeler Bölümü 22) genelge ile açıklanmışsa da, sorunun bugünkü görünümüyle açıklığa kavuşmuş olduğunu söyleyebilmek olanaksızdır.

İşveren çevreleri de görüşleri ile sorunu daha da çıkmaza sürüklemek eğilimindedir. (Belgeler Bölümü 23)

İşçi-memur ayrımı sorununu sosyolojik gerçeklikten uzaklaştırabilmek, çalışanları sosyo-ekonomik haklarından ve özgürlüklerinden mahrum etmek için, temelsiz siyasal kararlarla, yurdumuzda da olduğu gibi, başta Anayasa olmak üzere, çeşitli yasa hükümlerinin değiştirilmesi yoluyla "doğru olmayana doğru" dedirtmek olanaksızdır.

Ayrım derinleştirildikçe, çalışanlar, doğal hak ve özgürlüklerini kullanamaz hale getirildikçe, bu tepkiyi davet edecektir ve tepki hiç kuşkusuz gösterilecektir. Bu nedenle, sun'i ayrımların uzun süreli ./..

olabileceği, sürekli kalabileceği düşünülemez. İşçi hareketi, geçmişte de olduğu gibi, çemberi mutlaka kıracaktır. Sorun, çemberin ne şekilde kırılacağı noktasında toplanır. Bu noktada, idare edenlere önemli sorumluluklar düşer. İşçileri, haklarını ve özgürlüklerini koruma yolunda, çaresiz kaldıkları anda başvurabilecekleri yollardan akılcı bir tutum ve düzenleme ile uzaklaştırabilmek idare edenlerin basiretine, sağ duyusuna bağlıdır. Yoksa, çemberin, çalışanlar lehine kırılmadığı, ender görülen olaylardandır.

BELGELER BÖLÜMÜ

ANAYASA MAHKEMESİ

KARARI

Esas Sayısı: 1968/34
Karar Sayısı: 1969/55
Karar Günü: 14/10/1969
İtirazda bulunan: Afyon İkinci Asliye Hukuk Mahkemesi (İş Mahkemesi).

İtirazın konusu: Çeşitli Teadül ve Teşkilât Kanunları ile Diğer Kanunlarda Mevcut Aylık ve Ücret Tutarlarının Değiştirilmesi hakkındaki 7244 sayılı Kanunun 5. maddesinin Anayasa'nın 12., 45., ve 47. maddelerine aykırı bulunduğu yolunda davacı tarafından ileri sürülen iddianın mahkemece ciddî olduğu kanısına varılmış ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 151. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur.

I- O L A Y :

Davacı Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası (Genel-İş)nın, Afyon Belediyesi Başkanlığına karşı açtığı, davacının görev bakımından işçi niteliğinde olduğunun ve adı geçen sendika ile Afyon Belediyesi arasında yapılmış olan 29/11/1966 günlü toplu iş sözleşmesinden yararlanma hakkı bulunduğunun saptanmasına ilişkin, Afyon İkinci Asliye Hukuk Mahkemesinin 1966/658 esas sayısını almış bulunan, davanın yapılan yargılaması sonunda davacının işçi sayılmasına ve Genel-İş Sendikası ile belediye arasında yapılan toplu iş sözleşmesinden yararlanmaya hakkı bulunduğuna, 13/3/1967 gününde karar verilmiştir. Bu hüküm Yargıtay 9. Hukuk Dairesince, "Sendikaya kayıtlı bazı üyelerin işçi niteliğinde olduklarının tespitine ilişkin hüküm fıkrası doğru ise de, davalı taraf toplu iş sözleşmesinden faydalandırılmaları istenen hizmetlilerin 7244 sayılı Kanuna tabi olduklarını savunmuştur. Toplu iş sözleşmesi, bir özel hukuk ilişkisi olmak bakımından taraflarca kapsamı serbestçe tayin edilebilir. Ancak kararlaştırılan hükümler kanunların emredici kurallarına aykırı olmamak gerekir. 7244 sayılı Kanunun 5. maddesinin dördüncü fıkrası hükmü ile memurlara tanınmayan hak ve menfaatlerin hizmetliler için de kabul edilemiyeceği esası konulmuştur. Bununla beraber aynı maddenin beşinci fıkrası uyarınca bunlardan işçi niteliğinde bulunanlar için hizmetin gerektirdiği giyecek ve yiyecek sağlanabilir. Görüldüğü gibi bu madde ile işçi niteliğinde olanlara sağlanabilecek hak ve menfaatlerin en yüksek sınırı belli

./..

edilmiştir. O halde, 7244 sayılı statüye bağlı olup işçi niteliğinde bulunanlara tanınacak haklar anılan kanunun sınırlandırıcı hükümleri içinde düşünülmek gerekir. Mahkemece bu yönün gözönünde tutulmamış olması yasaya aykırıdır." denilerek bozulmuştur. (29/6/1967 günlü karar).

Davacı, bozmadan sonra yapılan duruşma sırasında (29/4/1968 günlü oturum Anayasa'ya aykırılık iddiasında bulunmuş, mahkeme de, aynı oturumda bozmaya uyduktan sonra, iddianın ciddi olduğu kanısına vararak, Anayasa Mahkemesine başvurulmasına ve davanın geri bırakılmasına karar vermiştir.

II - İTİRAZA İLİŞKİN GEREKÇELER :

A- Anayasa'ya aykırılık iddiasında bulunan davacının gerekçeleri özeti:

Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin bozma kararına ve özellikle bu kararda işlenen ana düşünceye göre 7244 sayılı Kanunun 5. maddesi aşağıdaki nedenlerle Anayasa'ya aykırı bulunmaktadır:

1- 7244 sayılı Kanun, sadece 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununun 6311 sayılı Kanunla değişik geçici 90. maddesinde açıklanan, Emekli Sandığına bağlı personele uygulama yeteneği bulunan bir kanun olup, Sosyal Sigortalara bağlı olanların emekliliğe esas ücreti olamıyacağından, bunlar hakkında uygulama kabiliyeti yoktur. Bu nedenle Sosyal Sigortalara bağlı personelin ücretlerinin, herhangi bir sınırlamaya tabi olduğu düşünülemez. Bunların ücretleri serbestçe pazarlık ve görüşme ile belli edilir.

Bu durum, aynı kurumda aynı işi gören kişiler arasında bir ayrılık getirmekte, bir bölümüne sınırlamalar koyarak ötekilerini ayrıcalı duruma sokmak suretiyle Anayasa'nın 12. maddesindeki eşitlik esasına aykırı bir ortam yaratmakta olduğu gibi özellikle ücret bakımından bir ayrılığa ve bunlardan biri için adaletsizliğe yol açmaktadır. Bu husus da Anayasa'nın ücrette adaletin sağlanmasını öngören 45. maddesine aykırıdır.

2- Anayasa'nın 47. maddesi işçilere, işverenle olan ilişkilerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacı ile toplu sözleşme hakkı tanımıştır. Anayasa'nın bu maddesi doğrultusunda çıkarılan 275 sayılı Kanun, serbest pazarlık sistemine dayanır. 7244 sayılı Kanunun, 5. maddesi, İş Kanununa göre işçi niteliğinde olup Emekli Sandığına bağlı olanların ücretlerinin emekliliğe esas ücret derecelerinin üç

yukarı derece ücretini geçemiyeceğine ilişkin hükmü ile bunların, toplu sözleşme haklarını sınırlayıp kısıtladığından ve bunlardan üç üst derece ücretini alanlar yönünden toplu pazarlık olanağını tümüyle ortadan kaldırdığından Anayasa'nın 47. maddesine aykırı düşmektedir.

3- Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 27/10/1967 günlü ve 1499/485 sayılı kararında 7244 sayılı Kanuna bağlı olanların da Devlet memuru sayılacakları açıklanmıştır. 7244 sayılı Kanunun, işçi niteliğini taşıyan kamu hizmeti görevlilerinin Devlet memuru sayılmasına imkân veren 5. maddesi bu hali ile de Anayasa'ya aykırı olup yukarıda açıklanan nedenlerle bu maddenin iptali gerekmektedir.

B- İtiraz yoluna baş vuran mahkemenin gerekçesi:

7244 sayılı Kanunun 5. maddesinin 4 ve 5 sayılı bentlerinde "memurlar için yasanın tanımamış olduğu hak ve faydaların hizmetliler içinde kabul edilemiyeceği, ancak bunlardan İş Yasasına göre işçi niteliğinde bulunanlar için hizmetin gerektirdiği nispette giyecek ve yiyecek temin olunabileceği" hükmü konulmuş bulunmakta, T.C. Anayasası'nın 47. maddesinde de "... işçiler, işverenle olan münasebetlerinde iktisadî ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacı ile toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir." denilmektedir. Bu maddeye dayanılarak daha sonra yapılan 275 sayılı Yasa, işverenlerle işçilerin serbest pazarlık yapmaları esasına yer vermiştir. Bu durumda 7244 sayılı Yasanın 5. maddesi, işçilerin işverenlerle yapacakları toplu sözleşmede gündeliklerini ve aylıklarını pazarlık sureti ile serbestçe kararlaştırmaları hakkını ortadan kaldırmakta, kısıtlamakta olduğu için Anayasa'nın 47. maddesine aykırıdır.

III- KANUN METİNLERİ:

1- İptali istenen kanun hükmü:

İtiraz konusu 7244 sayılı Çeşitli Teadül ve Teşkilât Kanunları ile Diğer Kanunlarda Mevcut Aylık, Ücret Tutarlarının Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 7/12/1967 günlü ve 934 sayılı Kanunla değişik 5. maddesi şöyledir:

(Madde 5- 30/6/1939 tarihli ve 3656 sayılı Kanunun 19., 3/7/1939 tarihli ve 3659 sayılı Kanunun 10. ve 17/7/1944 tarihli ve 4620 sayılı Kanunun 7. maddeleri şümulüne giren hizmetlilerin derece ve ücretleri aşağıda gösterilmiştir.

.....

.....

./..

Hizmetli kadrolarında istihdam edilenlere verilecek ücret, emekliliğe esas ücret derecelerinin üç yukarı derece ücretini geçemez.

Memurlar için kanunen tanınmamış olan hak ve menfaatler hizmetliler için de kabul edilemez.

Ancak bunlardan İş Kanununa göre işçi vasfında bulunanlar için hizmetin gerektirdiği nispette giyecek ve yiyecek temin olunabilir.)

2- Dayanılan Anayasa hükümleri:

(Madde 12- Herkes, dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı gözetilmeksizin, kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz)

(Madde 45- Devlet, çalışanların, yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alır.)

(Madde 47- İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacı ile toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler.

Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.)

IV- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İştüzüğünün 15. maddesi uyarınca 6/6/1968 gününde Başkan İbrahim Senil, Başkan Vekili Lütfi Ömerbaş, Üye İhsan Keçecioğlu, Salim Başol, Feyzullah Uslu, Şeref Hocaoğlu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Sait Koçak, Avni Givda, Recai Seçkin, Halit Zarbun, Ziya Önel ve Muhittin Gürün'ün katılmalarıyla yapılan toplantıda, Afyon 2. Asliye Hukuk Mahkemesi, Yargıtay'ın bozma kararından sonraki tutanak örneklerini göndermediği gibi, kendisini, davacının ileri sürdüğü Anayasa'ya aykırılık iddianın ciddi olduğu kanısına götüren görüşünü açıklayan karar örneğini de göndermediğinden ve 7244 sayılı Yasanın hangi nedenlerle Anayasa'nın 47. maddesine aykırı olduğu konusunda mahkemenin görüşü başlıklı tarihsiz yazı ise karar niteliğini taşımadığından mahkemenin, 44 sayılı Kanunun 27. maddesi hükümlerini gözönünde tutarak

./..

yukarıda belirtilen eksiklikleri tamamlaması için dosyanın geri çevrilmesine tutanaklar konusunda oybirliğiyle öteki konuda üyelerden İhsan Keçecioğlu'nun karşı oyu ile ve oyçokluğu ile karar verilmiştir.

Afyon 2. Asliye Hukuk Mahkemesinin 28/6/1968 günlü ve 1967/432 sayılı yazısı ile birlikte gelen kağıtlara göre eksiklerin tamamlandığı anlaşıldığından işin esasının incelenmesi, 9/7/1968 gününde oybirliği ile kararlaştırılmıştır.

V- ESASIN İNCELENMESİ:

İtirazın esasına ilişkin rapor, Mahkemenin gerekçeli kararı ve dosyada bulunan kağıtlar, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen kanun hükümleri, iptal istemine dayanak gösterilen Anayasa maddeleri ve konu ile ilgili öteki metinler ve bunlara ilişkin gerekçeler ve Meclis görüşme tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1- Mahkemenin, itiraz konusu hüküm için kullandığı "7244 sayılı Kanunun 5. maddesi" deyimi ile hangi maddeyi kastettiği sorunu:

Bu sorunun ilk önce tartışma konusu yapılarak bir karara bağlanması gerekli görülmüştür. Afyon 2. Asliye Hukuk Mahkemesinde davanın açıldığı gün ile mahkemece verilen hükmün Yargıtay'ca bozulduğu 29/6/1967 gününde, 7244 sayılı ve 29/2/1959 günlü (Çeşitli Teadül ve Teşkilât Kanunları ile Diğer Kanunlarda Mevcut Aylık, Ücret Tutarlarının Değiştirilmesi hakkında Kanun) un 5. maddesinin yürürlükte olduğu mahkeme hükmünün Yargıtay'ca bozulmasından sonra yapılan duruşma sırasında davacı tarafın Anayasa'ya aykırılığı ileri sürdüğü ve mahkemenin de iddianın ciddî olduğu kanısına vararak Anayasa Mahkemesine başvurulmasına karar verdiği 29/4/1968 gününde ise, maddenin 7/12/1967 günlü ve 934 sayılı Kanunla değiştirilmiş bulunduğu, ancak bu değiştirmede itiraza konu olan ilkelere dokunulmadığı anlaşılmaktadır.

Davacı taraf, Anayasa'ya aykırılık iddiasında 7244 sayılı Kanunun 5. maddesini ileri sürdüğü gibi, mahkeme de Anayasa Mahkemesine baş vurma kararında itiraz konusu kanun metni için kesin olarak "7244 sayılı Kanunun 5. maddesi" deyimini kullanmış ve böylece mahkemenin, bu deyimle Anayasa'ya aykırılık iddiasının ciddî olduğu kanısına vardığı günde yürürlükte bulunan 7244 sayılı Kanunun 7/12/1967 günlü ve 934 sayılı Kanunla değişik 5. maddesini kastetmiş olduğunun kabulü ile itirazın incelenmesi

./..

gerektiğine, üyelerden Celâlettin Kuralmen, Halit Zarbun ve Ziya Önel'in, karşı oylarıyle ve oyçokluğu ile karar verilmiştir.

2- 7244 sayılı Kanunun 7/12/1967 günlü ve 934 sayılı Kanunla değişik 5. maddesinin şekil yönünden iptali gerekip gerekmediği sorunu:

İtiraz konusu 5. maddenin Millet Meclisi Genel Kurulunda kabul edildiği tarihlerde Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluş biçimi dolayısiyle kanunun şekil yönünden iptali gerektiği hususu davacı ve mahkeme tarafından Anayasa'ya aykırılığa ilişkin gerekçelerde ileri sürülmemiş ise de, 44 sayılı Kanunun 28. maddesinin birinci fıkrasına göre Anayasa Mahkemesi, kanunların ve yasama meclisleri içtüzüklerinin Anayasa'ya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmağa mecbur değildir. Mahkeme, istekle bağlı olmak kaydiyle başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebilir. Bu nedenle şekil yönü kurulca kendiliğinden incelenmiştir.

İptal davasına esas olan 934 sayılı Kanunun Millet Meclisinde görüşülüp kabul edildiği sırada görevli başkanlık divanına Türkiye İşçi Partisi Grubundan üye alınmamış olduğu görülmektedir. Bu divan, Anayasa Mahkemesince 21/2/1968 günlü, esas 1967/6, karar 1968/9 sayılı kararla iptal edilen 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü Meclis kararları uyarınca kurulmuştur.

Anayasa Mahkemesinin az önce anılan 27/2/1968 günlü kararında belirtildiği üzere, Başkanlık Divanının kuruluşuna ilişkin Millet Meclisi kararı, içtüzük kuralı koyma niteliğinde bir karardır. Ve bundan dolayı Anayasa'nın 84. ve 85. maddelerinin kapsamına girmektedir.

Dava konusu 7/12/1967 günlü ve 934 sayılı Kanun 28/5/1967 den 18/7/1967 ye değin geçen dönem içinde Millet Meclisinde görüşülmüş bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ise, 28/2/1968 de verilmiş olup Anayasa'nın 152. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasına göre iptal kararı, geriye yürümiyeceği gibi mahkemece iptal edilen kanun veya içtüzük, karar verildiği gün yürürlükten kalkar. Bu Anayasa kuralları uyarınca 27/2/1968 de iptal edilmiş bulunan Millet Meclisi kararının geçersiz duruma girmesi, o günden başlamıştır. Bu iptalin daha önceki bir dönemde Millet Meclisince kurulmuş bulunan Millet Meclisi Başkanlık Divanının hukukî durumu üzerinde herhangi bir etkisi olacağını kabul etmek, iptal kararını geriye yürütmek anlamına gelir ki böyle bir anlayış az önce belirtilen Anayasa ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Bu nedenlerle Başkanlık

./..

Divanının Türkiye İşçi Partisi Grubundan üye alınmaksızın kurulmuş olmasının, inceleme konusu kanunun iptalini gerektirmediğine karar verilmelidir.

Şeref Hocaoğlu, Fazlı Öztan, Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin ve Ahmet Akar bu görüşe katılmamışlardır.

3- 7244 sayılı Kanunun, 934 sayılı Kanunla değişik 5. maddesinin esas yönünden Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

İptal istenen 5. maddenin Anayasa'ya aykırı olup olmadığının belli edilmesi, bu maddedeki "hizmetliler" deyimine verilecek anlama ve bu maddenin İş Kanununa göre işçi niteliğinde olanları kapsayıp kapsamadığının açıklığa kavuşturulmasına bağlı bulunmaktadır.

Sözü geçen 5. maddede anılan hizmetliler, birinci fıkrada yazılı olduğu üzere, 3656 sayılı Kanunun 19., 3659 sayılı Kanununun 10. ve 4620 sayılı Kanunun 7. maddelerinde belirtilen ve hizmetli kadrolarında çalışan kimselerdir.

Anayasa'ya aykırılık ileri sürülmüş bulunmasına göre, ilk önce 5. maddedeki hizmetliler deyiminin, Anayasa açısından anlamının araştırılması gerekmektedir. Anayasa'nın 46. maddesi sendika kurma hakkı yönünden bir tanımlama yaparak sendika kurma hakkına sahip olanları çalışanlar ve işverenler adı altında ve birbirinin karşıtı olmak üzere iki grupta toplamış ve genel nitelikte "çalışanlar" deyimi içine giren kamu hizmeti görevlilerini de işçi niteliği taşıyan ve işçi niteliği taşımayan olmak üzere ikiye ayırarak sendika kurma hakkını bu iki gruba göre farklı biçimde düzenlemiştir.

Anayasa'nın 117. maddesi de, maddede yazılı nitelikteki görevlerin memurlar eliyle görüleceğini bildirmiştir. 46. ve 117. maddelerden çıkan anlama göre memurlar, işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlilerinden bir bölümünü oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 46. maddesi, memurdan söz etmediği gibi, 117. maddeye göre göndermede bulunmamış, aynı suretle 117. madde de 46. maddeye herhangi bir gönderme yapmadan, memuru tanımlamamakla birlikte, onun gördüğü hizmetin niteliğini belirtmiştir.

./..

Şu halde 117. maddedeki memur sözü ile 46. maddedeki işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlisi deyimi, aynı zümreyi anlatan eş deyimler değildirler. İşçi niteliğini taşımayan bütün kamu hizmeti görevlileri memur sayılamayacakları gibi memur niteliğinde olmayan bütün kamu hizmeti görevlileri de işçi sayılamazlar. Anayasa'da işçi memur ve işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri kavramlarının, ayrı ayrı söz konusu edilmiş olması, bunların birbirlerinden ayrı nitelikte olduklarının kabul edildiğini gösterir.

Memur deyimi içine giren kamu hizmeti görevlilerinin, işçi niteliğini taşımadıkları açıktır. Ancak, memur deyimi içine girmeyen ve işçi niteliği de bulunmayan kamu hizmeti görevlileri kimlerdir? Diğer bir deyimle, memurlar dışındaki kamu hizmeti görevlilerinden işçi niteliğinde olanlarla olmayanlar nasıl belli olacaktır? Bunun anlaşılabilmesi için önce kimin kamu hizmeti görevlisi sayılması gerektiği araştırılmalıdır.

Kanunla düzenlenen bir kamu hizmetini yürüten bir kuruluşta, cinsi ne olursa olsun, sürekli bir görev yerine getiren herkes, sonuç bakımından o kamu hizmetinin tam olarak yürütülmesine katılmış bulunduğundan kamu hizmeti görevlisi sayılmalıdır.

Anayasa, ne gibi hizmetleri görenlere memur denileceğini belirtmiş fakat kamu hizmetlerinden hangi nitelikte olanları görenlerin işçi niteliğinde olacağı hakkında bir işaret vermemiştir. Bu duruma göre kamu hizmeti görevlilerinden kimlerin işçi sayılacağı sorununun çözümlenmesi için şu görüşler öne sürülebilir:

I- Yasalara göre işçi tanımlaması:

Kamu hizmeti görevlilerinden durumları yürürlükteki yasaların işçi tanımlanmasına uyanlar, işçi sayılmalıdır. Ancak bu, nesnel bir esas değildir. Yasa koyucudan yasa koyucuya ve dolayısiyle bu yasaları meydana getiren iktidar partilerinin veya onlarla aynı düşüncede olan diğer partilerin anlayışına göre işçi tanımlaması değişmektedir. Nitekim bizde eski İş Kanunu ile yeni İş Kanununun işçi tanımlaması arasında büyük ayrılık vardır. Böyle her zaman değişebilecek esasa dayanılınca Anayasa'nın 46. maddesinde yer alan temel hak, bu niteliğini yitirir ve bu gün bu haklardan yararlanan bir zümre, ertesi gün tanımlama değişmekle bu haklardan yoksun kalır ve bu durumda Anayasal denetim de yapılamaz hale gelir. Zira kanun ne derse onun kabulü gerekir. Bu nedenle de nesnel ve değişmez bir esasa yönelmek zorunlu olur.

./..

2- Sosyal değerlemeye göre işçi tanımlanması:

Bunun için toplumun, kimi işçi sayıp, kimi saymadığının araştırılması ve özel sektör hizmetleri ile kamu hizmetlerinde görev alanlar arasında bir ayırım yapmakta bulunup bulunmadığının üzerinde durulması gerekmektedir.

Bu gün sosyal değerlemeye göre, özel sektörde çalışanlar, genel olarak işçi diye tanımlanmaktadır. Kamu sektöründe çalışanlar ise,

a) Aslî ve sürekli görevlerde çalışanlar (Memurlar),

b) Yardımcı fakat sürekli görevde çalışanlar (Hizmetliler) olmak üzere iki bölüme ayrılmışlardır. İşte (a) bölümündekiler Anayasa'nın 117. maddesinde sözü edilen memurlardır. Bunlar aynı zamanda Anayasa'nın 46. maddesinde bildirilen, işçi niteliğini taşımayan, kamu hizmeti görevlilerinin bir kısmıdır.

(b) bendindeki yardımcı fakat sürekli görevlerde çalışanlar ise 46. maddede anılan, işçi niteliğini taşımayan, kamu hizmeti görevlileridir. Bunlar nitelikleri bakımından iki gruba ayrılabilirler.

1- Bir kısmı memurlar tarafından görülen hizmetlere çok yakından yardım ederler. Bunların çalışması olmaksızın memurların hizmeti yürütmesi mümkün değildir.

2- Diğer bir kısmı ise hizmetle uzaktan ve dolaylı olarak ilgilidirler. Bunlar, çalışma koşulları ve biçimleri bakımından özel sektörde çalışan işçilere benzerlerse de, hizmet sözleşmesiyle işe alınmadıkları ve iş koşullarıyla ücret durumları kanunla belirtildiği için, İş Kanuna göre bile işçi niteliğinde değildirler.

Yukarıdan beri açıklanan nedenlerle iptali istenen 5. maddenin birinci fıkrasında belirtilen kanunların maddelerinde gösterilen kimselerin, kamu hizmeti görevlisi ve kamu hukuku statüsü personeli olduklarının kabul edilmesi suretiyle, bunları, Anayasa'nın 46. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlisi saymak gerekmektedir. Bu hizmetlilerin 3656, 3659 ve 4620 sayılı kanunlara bağlı olmadıkları bu kanunlarda açıklanmış ise de bunlar, kamu hizmeti gördüklerinden bir kamu kanunu niteliğinde olan 7244 sayılı Kanunun 934 sayılı Kanunla değişik 5. maddesinde gösterilen bir kamu hukuku statüsüne bağlı

./..

tutulmuşlardır. Böylece bu kadrolardaki çalışma koşulları ve ücret durumları gibi en esaslı unsurlar, bir Kamu Kanunu ile düzenlenmiş bulunduğundan bu kadrolarda çalışanların, özel hukuk kesimindeki hizmet akti ile ilişkisi olmadığı, ancak kamu hukuku statüsü ile ilişkisi olduğu anlaşılır.

İptali istenen 5. maddedeki (Bunlardan İş Kanununa göre işçi vasfında bulunanlar..) ibaresine gelince: Madde konusuna giren hizmetlileri, işçi saymanın mümkün bulunmadığı yukarıdaki açıklamada belirtilmiştir. Şu duruma göre burada geçen "İş Kanununa göre işçi vasfında olmak" ibaresi ile, yaptıkları işin konusu bakımından işçilere benzeyen hizmetliler kastedilmektedir. Yani söz konusu ibare, 7244 sayılı Kanunun kabul edildiği günde yürürlükte bulunan İş Kanunundaki işçi tanımlamasında olduğu gibi, bunlardan sadece bedenî veya fikrî ve bedenî çalışma yapanlara, hizmetin gerektirdiği giyecek ve yiyecek verilebileceğini anlatmaktadır.

Bu bakımdan iptali istenen 5. maddedeki ibareden, "kanunun kendisi bile bunlardan bazılarının işçi olabileceklerini kabul etmiştir." sonucunun çıkarılması yanlış olur. Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere İş Kanununa göre işçi niteliğinde olanlar, söz konusu 7244 sayılı Kanunun, 934 sayılı Kanunla değişik 5. maddesinin kapsamı dışında kaldıklarından itiraz konusu 5. madde, Anayasa'ya aykırı değildir ve itirazın reddi gerekir.

Üyelerden Feyzullah Uslu, Muhittin Taylan, Şahap Arıç, Recai Seçkin ve Ziya Önel bu görüşe katılmamışlardır.

SONUÇ :

1- 934 sayılı Kanunun kabulü sırasındaki Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluş biçiminin hükmün şekil yönünden iptalini gerektirmediğine üyelerden Şeref Hocaoğlu, Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin, Ahmet Akar ve Ziya Önel'in karşı oylariyle ve oyçokluğu ile,

2- İtiraz konusu 5. maddenin, işçileri kapsamadığına ve bu nedenle Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine üyelerden Feyzullah Uslu, Muhittin Taylan, Şahap Arıç, Recai Seçkin ve Ziya Önel'in karşı oylariyle ve oyçokluğu ile 14/10/1969 gününde karar verildi.

./..

Başkan Vekili Lûtfi Ömerbaş	Üye Feyzullah Uslu	Üye A. Şeref Hocaoğlu	Üye Celalettin Kuralmen
Üye Hakkı Ketenoğlu	Üye Fazıl Ulucak	Üye Sait Koçak	Üye Avni Givda
Üye Muhittin Taylan	Üye Şahap Arıç	Üye Recai Seçkin	Üye Ahmet Akar
Üye Halit Zarbun	Üye Ziya Önel	Üye Muhittin Gürün	

KARŞIOY YAZISI

Çoğunluk kararı, iptal konusu madde kuralının işçileri kapsamadığı, bu maddenin son fıkrasındaki "İş Kanununa göre işçi vasfında bulunanlar" deyiminin kapsamına işçilerin girdiği anlamına gelmediği temeline dayanmaktadır.

1- Maddenin son fıkrasının yazılışına göre kendisinde işçi niteliği olanlar dahi bu madde kapsamına girmektedir. Gerçekten, gerek genel dil bakımından, gerekse hukuk deyimleri bakımından "İş Kanununa göre işçi vasfında bulunanlar" sözleri, gördükleri işin niteliği ve kendi hukukî durumları açısından işçi olan kimseler demektir. Nitekim İş Kanununun ereklerinden birisi işçilerin korunmasına, haklarına ve ödevlerine ilişkin kurallar koymak ve öbürü ise işçi olan ve olmıyan kişileri ayırt etmeye yarıyan ölçüler koymaktır ve yine bir kimsenin işçi vasfında bugünkü öztürkçe deyime göre işçi niteliğinde olması demek, o kimsenin hukuk açısından işçi olması demektir.

2- İptal istemine konu olan değişik 5. madde anılan yasa maddeleri incelendiği zaman dahi bu 5. maddedeki kuralların kapsamına yine işçilerin girdiği görülmektedir.

a) 3656 sayılı Yasanın 19. maddesinde anılan kimseler: Odacı, kolcu, bekçi, evrak müvezzii, gemi mürettebatı, ücretli ve aidatlı tahsildar, daktilo ve steno ve benzerleridir.

b) 3659 sayılı Yasanın 10. maddesinde anılan kimseler: Doktorlar, avukatlar, aidatlı veya ücretli tahsildarlar, satış memurları, ambar memurları, daktilolar, stenolar, mekanograflar, kâğıt dağıtıcılar, bekçi,

./..

kolcu, kaloriferci, şöför, odacı ve hademeler gibihizmetlilerle, her kuruluşun özel yapısına göre çalıştırılmasını gerekli göreceği geçici veya türlü hizmetliler veya genellikle işçi, usta ve ustabaşılardır.

c) 4620 sayılı Yasanın 7. maddesinde de, kolcu, kâğıt dağıtıcısı, daktilo, steno, mekanograf, makastar terzi, uzman bahçıvan gibi kimseler yer almıştır.

Bu maddelerde yer alan ve anılan görevlilerden bir çoğunun yalnızca beden işleri gören, ya da beden çalışması beyin çalışmasına üstün bulunan kimseler olduğu ve böylelikle 7244 sayılı Yasanın kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan 3008 sayılı İş Kanununun 1. maddesi hükümlerince işçi sayıldıkları anlaşılmaktadır.

3- T.C. Emekli Sandığı Yasasına 6311 sayılı Yasa ile eklenen geçici 90. maddenin yazılışı dahi, Türk yasalarında işçi niteliğinde bulunan hizmetlilere yer verildiğini ve böylelikle hizmetlilerin işçi niteliğinde olan ve olmıyan hizmetliler türlerine ayrıldığını açıkca göstermektedir.

Sözü edilen madde şöyle yazılmıştır:

"Muvakkat madde 90- İş Kanununun tatbik olunduğu iş yerlerindeki işçi vasfını haiz her çeşit hizmetlilerden 1/1/1950 tarihinden önce mülga Emekli Sandıklariyle ilgilendirilmiş bulunanların T.C. Emekli Sandığı ile olan ilgileri devam eder. -Bunlardan 1/1/1950 tarihinden sonra işe girerek T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilmiş bulunanların Emekli Sandığı ile alâkaları kesilir ve istihkaklarından sandık geliri olarak kesilmiş bulunan emekli keseneği ve karşılığı yüzde onların sekizi T.C. Emekli Sandığınca yüzde üç buçuk faiziyle birlikte İşçi Sigortaları Kurumuna devir edilir- Emekli keseneğinden bakiye kalan bir ile giriş keseneği ve artış farkları ilgiliye ve emekli keseneği karşılığından bakiye kalan diğer birlerle giriş keseneği ve artış farkları karşılıkları kurumuna iade olunur."

Yine 624 sayılı "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu" adlı Yasanın birinci maddesindeki kural dahi kamu hizmeti görevlilerinin işçi niteliğinde olanları ve olmayanları bulunduğunu ve "işçi niteliğinde olanlar" deyimi ile kısaca işçi dediğimiz kimselerin anlatılmak istendiğini göstermektedir. Sözü edilen madde şöyledir:

./..

"Madde 1- İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personeli, ortak meslekî, sosyal ve iktisadî hak ve menfaatlerini korumak, özellikle, meslekî gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacı ile kuracakları sendikalar hakkında bu kanun hükümleri uygulanır."

4- Anayasamızdaki işçilerle memurlara ve genellikle çalışanlara ilişkin hükümleri gözden geçirdiğimizde 46. maddede "çalışanlar" ın sendikalar ve sendika birlikleri kurma yetkisine sahip olduklarının, ancak (İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri) nin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceğinin 47. maddesinde işçilerin toplu sözleşme ve grev haklarına sahip olduklarının, 117. maddesinde ise Devletin ve öbür kamu tüzel kişilerinin genel idare kurallarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görülmesinin kurala bağlandığı saptanmaktadır.

Bütün bu hükümleri gözönünde tutan Anayasa Mahkemesi esas: 1963/336, Karar: 1967/29 sayılı ve 26-27/9/1967 günlü kararında (19/10/1968 günlü, 13031 sayılı Resmî Gazete -S. 3, sütun: 2 ve S. 4, sütun: 1- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi sayı : 6. sayfa:14) konumuzu aydınlatan şu açıklamalar yer almıştır:

"Görülüyor ki (Çalışanlar) deyimi soyut bir deyim olarak değil, sendika özgürlüğü ile ilgili olarak kullanılmıştır. Bundan ötürü (Çalışanlar) deyimini Anayasa'daki yerini gözönünde tutarak sendika özgürlüğünden batı demokrasilerinde ne anlaşılıyorsa öyle anlayarak yorumlamak gerekir. Bu nedenlerle 46. maddedeki (Çalışanlar) deyiminden ereğin geçimini emeği ile sağlayan kişiler, çalıştırılanlar geniş anlamı ile işçiler olduğu kolaylıkla anlaşılır. Bu deyimin, sosyolojik bakımdan işçi sınıfını teşkil eden varlıkla, özel kesimde ve kamu kesiminde çalıştırılanları kapsadığını kabul etmek her iki kitleyi çalıştırılanlar kavramı içinde düşünmek yukarıda açıklanan Anayasa yapısına uygun düşer.... Çalıştırılanlar da biri işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlileri yani memurlar, diğeri de geniş anlamı ile işçiler olmak üzere iki türlüdür. Anayasa'nın 46. maddesinin birinci fıkrası, her iki tür çalışanların sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma haklarını belirterek bir kural koymakta, ikinci fıkrası da, gördükleri hizmetin niteliği yönünden bir ayırım yaparak işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceğini belirtmektedir..... Sosyal ekonomi açısından insan gücü; çalışanlar, çalıştıranlar ve kendi hesabına çalışanlar olmak üzere üçe ve çalışanlar

./..

da işçiler ve memurlar diye ikiye ayrılmaktadır. Anayasa'nın bu alanda yaptığı bölüm, sosyal açıdan yapılan bölüştürmeye de uygundur ve yukarıda belirtilen görüşü doğrulayıcıdır."

Bu açıklamalardan anlaşılıyor ki Anayasa Mahkemesi sosyal anlamda, daha başka deyimle sosyolojik anlamda işçi sayılan kimseleri Anayasa açısından işçi saymıştır. Bu günkü iş uygulamalarında egemen olan görüşe göre yaptığı iş beyninden çok işçinin bedenine dayanan konularda o kimse işçi sayılır. Bu ölçüye göre yukarıki ikinci bentte a, b, c, harfleri altında anılan yasa kurallarında sayılan kimselerin büyük bir çoğunluğu sosyal açıdan işçidirler. İmdi bu gerçek karşısında tartışma konusu 5. maddenin işçileri değil, ancak hizmetlileri kapsadığı görüşü Anayasa'nın koyduğu ilkelerle bağdaştırılamaz.

Bundan başka Anayasamız bütün ilkeleri ve özel hükümleri ile özgürlüğe ve olabildiğince daha az sınırlandırmaya yönelmiş olması bakımından, duraksama halinde, herhangi bir yasada durumu düzenlenen kimsenin hukukî durumca, bir çok sınırlandırmaları gerekli kılan memur değil, bir çok özgürlüklerden yararlanan bir işçi sayılması gerekmektedir. Çoğunluğun görüşü bu bakımdan da Anayasa'nın ilkeleri ile çatışmaktadır. Gerçekten herhangi bir kuralın yorumunda o kuralın Anayasa'nın gösterdiği doğrultulara ve Anayasa'nın temeli olan ilkelere uygun biçimde yorumlanması Anayasa'nın 8. maddesinde açıklanan Anayasa üstünlüğü ilkesinin ve Anayasa'nın Devlet organlarını ve kamu kişilerini ve özel kişileri bile bağlayıcı bulunmasının zorunlu sonucudur. Görülüyor ki çoğunluğun benimsediği yorum biçimi, bu ilkelerle bağdaşmakta değildir.

5- Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin ve Hukuk Genel Kurulunun içtihatlarını incelediğimizde tartışma konusu yasa hükmünün Devlet örgütlerinde kamu tüzel kişileri ile iktisadî Devlet kuruluşlarında çalışan işçileri de kapsadığı yolunda yorumlandığı görülür. (Örneğin : 9. Hukuk Dairesi, Esas 6952, Karar 7213 sayılı, 11/7/1966 günlü ve Esas 10697, Karar 10004 sayılı ve 23/10/1967 günlü ve Esas 2454, Karar 2364 sayılı ve 17/4/1964 günlü kararları -Türk-İş Hukuku Yargıtay Emsal Kararları- A.Baki Orhaner ve Süleyman Orhaner- Sevinç Matbaası, Ankara 1969, S. 506-508).

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'ya aykırı olan yasaların hukuk düzeninden aykılanması ve böylece Anayasa'ya uygun kuralların ve Anayasa'nın Türk hukuk düzeninde egemen kılınması ereği ile kurulmuştur ve bu bakımdan mahkemenin verdiği kararlar bütün mahkemeleri bağlar (T.C. Anayasası

./..

madde : 152, fıkra:4). Ancak bu bağlayıcılık kararların hüküm fıkraları, başka deyimle sonuçları bakımındandır, yoksa Anayasa Mahkemesinin herhangi bir sonuca varmak için kararının temeli olarak benimsediği gerekçeler, mahkemeleri bağlayamaz. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesinin kararında herhangi bir yasanın Yargıtay veya Danıştay yada Askerî Yargıtay'ca yanlış yorumlandığını anlatır bir gerekçe benimsemiş bulunması durumunda o gerekçe, sözü edilen mahkemeleri ve onlara bağlı altı yargı yerlerini bağlayıcı nitelikte değildir. Bunun sonucu olarak tartışma konusu madde ile işçi haklarının Anayasa'ya aykırı hükümlerin ayıklanması ve Anayasa'ya uygun düzenin gerçekleşmesi yolundaki kuruluş ereğine aykırı düşecektir. Bir iki olayda benimsenen bir uygulamanın Anayasa Mahkemesini bağlayacağı mahkemeler arasındaki bağımsızlık açısından düşünülemezse, de kökleşmiş nitelikteki bir içtihat sonunda herhangi bir yasa hükmünün Anayasa'ya aykırı bir düzenin gerçekleşmesine yol açtığı durumlarda Anayasa Mahkemesinin kendi kuruluş amacını ve görevini gözönünde tutarak başka yüksek mahkemelerce benimsenmiş olan yoruma göre yasa hükmünün Anayasa'ya uygun veya aykırı olduğunu belirmesi, anayasal bir zorunluk olarak ortaya çıkmaktadır. Çoğunluk kararında bütün bu yönler gözönünde tutulmayarak tartışma konusu maddenin işçileri kapsamına almadığı görüşünün benimsenip itirazın reddolunması Anayasa Mahkemesinin kendi kuruluş amacına ve Anayasa'nın kendisine yüklediği göreve açıkça aykırıdır.

6- Bir an için çoğunluğun görüşü doğru sayısla bile, bu olayın özelliği gözönünde tutularak başka bir sonuca varılmak gereklidir; itiraz konusu işte mahkeme, davacının işçi olduğunun saptanmasına ve kendisinin işverenle yapılmış olan toplu sözleşmeden yararlanmaya hakkı bulunduğuna karar vermiştir. Bu kararı inceleyen Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 29/6/1967 gün, Esas: 4160 ve Karar : 5434 sayılı ilâmı ile (1- Yapılan soruşturmaya toplanan delillere ve kararın dayandığı gerekçeye göre sendikaya kayıtlı bazı üyelerin işçi niteliğinde olduklarının tespitine ilişkin hüküm fıkrası doğrudur. 2- Gerçekten davalı taraf, toplu iş sözleşmesinden faydalandırılmak istenen hizmetlilerin 7244 sayılı Kanuna tabi olduklarını savunmuştur. Toplu iş sözleşmesi, bir özel hukuk ilişkisi olması bakımından taraflarca kapsamı serbestçe tayin edilebilir. Ancak kararlaştırılan hükümlerin kanunların emredici kurallarına aykırı olmaması gerekir. 7244 sayılı Kanunun 5. maddesinin dördüncü fıkrası hükmü ile memurlara tanınmayan hak ve menfaatlerin hizmetliler için de kabul edilemiyeceği esası konmuştur. Bununla beraber aynı maddenin beşinci fıkrası uyarınca bunda işçi niteliğinde bulunanlar için hizmetin gerektirdiği yiyecek ve giyecek sağlanabilir. Görüldüğü gibi bu madde ile işçi niteliğinde olanlara

./..

sağlanabilir. Görüldüğü gibi bu madde ile işçi niteliğinde olanlara sağlanabilecek hak ve menfaatlerin en yüksek sınırı belli edilmiştir. O halde 7244 sayılı Yasa'ya bağlı olup işçi niteliğinde bulunanlara tanınacak haklar anılan kanunun sınırlandırıcı hükümleri içinde düşünmek gerekir. Mahkemece bu yönün gözönünde tutulmuş olmaması Yasaya aykırı ve davalı tarafın temyiz itirazı yalnız bu bakımdan yerindedir. Sonuç: Temyiz olunan kararın yalnız ikinci bendinde açıklanan sebepten bozulmasına ve diğer itirazların reddine) denilerek mahkeme kararının işçiliğin saptanmasına ilişkin bölümü onanmış, toplu sözleşmeden yararlanmaya ilişkin bölümü ise yalnız bir yönden bozulmuştur ve mahkeme bu bozma kararına uymuştur.

Mahkemenin bozma kararına uymuş olması sonunda hiç değilse bu davada itiraz konusu madde hükmü işçi niteliği kesinlikle belirmiş bulunan kimselere uygulanacaktır ve hiç değilse bu davada Anayasa'ya aykırı bir kural bir veya bir kaç yurttaşa uygulanacaktır. Anayasa Mahkemesinin bu durumu gözönünde tutarak Anayasa'nın 152. maddesinin dördüncü fıkrasındaki (Anayasa Mahkemesi diğer mahkemelerden gelen Anayasa'ya aykırılık iddiaları üzerine verdiği hükümlerin olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı olacağına da karar verebilir.) kuralını uygulayıp yalnızca işi bize getiren mahkemede görülmekte bulunan dava bakımından ve bu davanın yanlarını bağlayıcı olmak üzere iptal kararı vermesi gerekli iken çoğunlukça bu yönün dahi düşünülmemiş olması Anayasa'ya aykırıdır.

7- Çoğunluğun görüşü kabul edilecek olursa Devletin işçi çalıştırması gereken bir takım işlerinde hizmetli ya da memur durumunda olan kimseleri çalıştırabileceği, başka deyimle sosyal açıdan işçi sayılması gereken kişilerin görecekleri işlerde o kişilerle hizmet veya iş akdi yapacak yerde onları kamu hukukuna ilişkin bir duruma, memur ya da hizmetli durumuna sokan bir yasa kabul ederek işçi durumundan çıkarmağa ve böylece Anayasa'nın işçilere tanıdığı haklardan onları yoksun bırakmağa yetkili olduğu ilkesi benimsenecek demektir; oysa Anayasa hükümlerinin bu yolla uygulama dışı bırakılarak işçi haklarının daraltılması, Anayasa'nın özellikle 46. ve 47. maddelerine hem söz, hem de öz bakımından aykırı düşecektir. Gerçekten tartışma konusu maddenin kapsamına giren çalışanlardan büyük bir bölümü sosyal açıdan işçi sayılması gereken ve emeği beden emeği niteliğinde bulunan kişilerdir. Bunların kamu hukuku düzenine, başka deyimle memur ya da hizmetli durumuna sokulması (İş akdi yerine atama işlemi ile çalıştırılması) kendilerine Anayasa'nın hükümlerine aykırı bir hukukî durumun tanınması demek olacaktır.

./..

SONUÇ: Çoğunluğun kararı yukarıda açıklandığı üzere Anayasa hükümlerine ve bu arada Anayasa Mahkemesinin kuruluş ereğine ve görevlerine ilişkin Anayasa ilkelerine açıkça aykırı bulunduğu için o karara katılmıyoruz.

Üye	Üye	Üye
Feyzullah Uslu	Muhittin Taylan	Recai Seçkin

KARŞIOY YAZISI

Kararda açıklandığı üzere itiraz konusu 7244 sayılı Yasa'nın 5. maddesini değiştiren 7/12/1967 günlü, 934 sayılı Yasa'ya ilişkin tasarı Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülüp kabul edildiği sırada İçtüzük düzenlemesi niteliğindeki 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü Millet Meclisi kararları uyarınca ve Türkiye İşçi Partisi Grubundan üye alınmamak suretiyle kurulan Başkanlık Divanı görevli bulunmakta idi. Bu Başkanlık Divanının kuruluşuna dayanak olan iki karar daha sonra Anayasa Mahkemesinin 27/2/1968 günlü, E. 1967/6 - K. 1968/9 sayılı kararı ile ve Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmiştir. (18/9/1968 günlü, 13004 sayılı Resmî Gazete.)

Çoğunluk 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü Millet Meclisi kararlarının, Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca, ancak 27/2/1968 gününde yürürlükten kalktığı; 933 sayılı Kanuna ilişkin tasarının Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülüp kabul edilmesi sırasında 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü Millet Meclisi kararları yürürlükte bulunduğu için bunlara dayanılarak kurulmuş Başkanlık Divanının hukukça geçerli olduğu; aksini düşünmenin Anayasa Mahkemesinin iptal kararını geriye yürür saymak olacağı ve bunun da Anayasa'nın 152. maddesine aykırı düşeceği görüşündedir.

Şurada, önemi ve etkisi olmamakla birlikte, bir noktaya değinmek yerinde olacaktır. 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü kararlar aslında 27/2/968 gününde değil, çok daha önce 1966-1967 yasama yılının bitmesi ve Millet Meclisi Başkanlık Divanı için 10/11/1967 günlü Millet Meclisi kararıyle düzenleme yapılması üzerine yürürlükten kalkmıştır. Anayasa Mahkemesinin 27/2/1968 günlü kararı, artık yürürlükte bulunmayan bir İçtüzük hükmünün iptali niteliğini taşımaktadır.

./..

1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü kararlar aleyhine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmamış olması ile açılıp da bunlar hakkında, yürürlükten kalkmalarından sonra iptal kararı verilmesi arasında, İçtüzük düzenlemesi niteliğindeki o hükümlerin yürürlük dönemindeki hukukî değer ve etkileri bakımından, bir fark yoktur. Bütün sorun Anayasa Mahkemesine hiç gelmemiş veya gelip de çok sonra iptal edilmiş bu çeşit hükümleri, Anayasa Mahkemesinin Anayasa'ya aykırılıklarını gördüğü halde hukukça geçerli ve uyulması gerekli kurallardan sayıp sayamayacağıdır.

Olayla ilgili çoğunluk görüşünden şöyle bir sonuç çıkmaktadır: Ortada bir Millet Meclisi İçtüzüğü - Anayasa çatışması vardır. Ancak İçtüzük hükümleri, ilişkin oldukları dönemde, yürürlükte bulunduğu için, Anayasa kurallarına yeğ tutulmak ve bunlara uyulmak gerekir. Aşağıda ayrıntılariyle ve Anayasa Mahkemesinin geçmişteki kararlarına da dayanılarak belirtileceği üzere böyle bir görüşe ve sonuca katılmanın olanağı yoktur.

Anayasa'nın 84. maddesinin birinci fıkrasına göre Meclislerin Başkanlık Divanları, o meclisteki siyasî parti gruplarının güçleri ölçüsünde Divana katılmaları ile kurulur. Bu Anayasa hükmü Anayasa'nın 8. maddesinde de belirtildiği üzere yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan bir temel hukuk kuralıdır.

Bu kurala aykırı bir İçtüzük hükmü tedvin edilmiş ve şimdi olduğu gibi, bir davanın veya itirazın incelenmesinde hukukî dayanak olarak karşıya çıkmışsa Anayasa Mahkemesi hükmü bir yana iterek, sorunu Anayasa kuralı uyarınca çözecektir. Anayasa Mahkemesi bu yolda davranmak zorundadır. Tersini düşünmek Anayasa Mahkemesini Anayasa kuralları ile değil, bir kanun veya İçtüzük hükmü ile bağlamak olur. Böyle bir tutumun ise Anayasa'nın 8. maddesine aykırılığı; Anayasa'nın üstünlüğü ilkesinin korunmasını ne denli güçsüzleştireceği, bütün siyasî parti gruplarının uyuşmaları halinde de Anayasa'ya aykırı davranışların hoşgörü ile karşılanmasını gerektireceği ortadadır.

Nitekim bu çeşit durumlarda Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya aykırı bir hükmü ihmal etmek; o hükme değil Anayasa kuralına uymak yoluna gitmiştir. Söz gelimi: Anayasa'nın iptal davasının hakkı olanları açıklayan 149. maddesinde (.... Türkiye Büyük Millet Meclisinde temsilcisi bulunan siyasî partiler veya bunların meclis grupları) ndan söz edilmekte; böylece bir siyasî partinin iki meclisten herhangi birindeki grubunun tek başına

./..

iptal davası açmağa hakkı bulunduğu hükme bağlanmış olmaktadır. Buna karşılık 44 sayılı, 22/4/1962 günlü Kanunun iptal davası açmağa yetkili olanlara ilişkin 21. maddesinin 4 sayılı bendinde (Siyasi partilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi grupları) denilerek Anayasa hükmü bir değişikliğe uğratılmıştır. 1964/26 esas sayılı davada, davayı açanın sadece bir siyasî partinin Cumhuriyet Senatosu grubu olması dolayısiyle dava hakkı sorununun çözülmesi gerekmiş ve çözümde, Anayasa'nın 149. maddesinin açık ve kesin hükmü karşısında 44 sayılı Kanunun 21. maddesinin 4 sayılı bendine uyulamıyacağı belirtilerek Anayasa hükmü uyarınca bir sonuca varılmıştır. 1964/26 - 1966/1 sayılı, 13/1/1966 günlü karar 31/5/1966 günlü, 12310 sayılı Resmî Gazete-Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi: Sayı 4; Sayfa 16, 17.)

1967/22 esas sayılı işte de aynı tutum görülmektedir. Bu işin incelenmesinde iptal istemine konu olan işlemle ilgili Millet Meclisi Karma Komisyonunu oluşturan Anayasa ve Adalet Komisyonlarının ikinci toplantı yılı başında usulünce kurulduğu, daha sonra Güven Partisi Millet Meclisi grubu teşekkül ettiğinde siyasi parti gruplarının güçleri oranında kendini gösteren değişikliğin meclis faaliyetlerine ve bu arada komisyonların bünyelerine yansıtılmasının sağlanması gerekirken bütün siyasî parti grupları temsilcilerinin Millet Meclisi Başkanının başkanlığında yaptıkları bir toplantıda toplantı yılının başlamasına dek komisyon üyeliklerinin olduğu gibi bırakılması üzerinde anlaşarak güçleri oranındaki temsil hakkından vazgeçtikleri; durumun 14/6/1967 gününde 118. Genel Kurul birleşimine sunulduğu ve itirazla karşılanmadığı için kesinleştiği saptanmıştır. Anayasa Mahkemesi, kararında, Anayasa'nın 85. maddesinin ikinci fıkrasında İçtüzük hükümlerinin, siyasî parti gruplarının, meclislerin tüm faaliyetlerine güçleri oranında katılmalarını sağlıyacak yolda düzenleneceğinin yazılı bulunduğunu; bunun, aslında siyasi parti gruplarının meclislerin bütün faaliyetlerine güçleri oranında katılmalarını sağlıyacak yolda düzenleneceğinin yazılı bulunduğunu; bunun, aslında siyasi parti gruplarının meclislerin bütün faaliyetlerine güçleri oranında katılmalarını buyuran bir temel hukuk kuralı olduğunu ve yine Anayasa'nın 8. maddesi gereğince yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağladığını; bu kuralın siyasî parti gruplarının uyuşmaları veya Millet Meclisi Genel Kurulunun kabulü ile bir yana bırakılamıyacağını belirterek ve komisyonların bünyelerini dolduran İçtüzük düzenlemesinin üçüncü toplantı yılının başlamasına dek sürdürülmesini kabul etmeyerek bu düzenlemeye değil Anayasa kuralına uymuş ve başvurma konusu işlemin iptaline gitmiştir. (1967/22-22 sayılı, 2/8/1967 günlü karar -25/10/1967 günlü, 12734 sayılı Resmî Gazete.)

./..

Burada Anayasa Mahkemesinin, Anayasa'nın geçici 3. maddesi ve bu madde aracılığı ile Millet Meclisinde uygulanmakta olan İçtüzük üzerindeki, yukarıda değinilen kararda yer alan görüşünü bir kez daha açıklamak yerinde olacaktır:

"Anayasa'nın geçici 3. maddesinde yeni Anayasa'ya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Millet Meclisinin ve Cumhuriyet Senatosunun toplantı ve çalışmaları için, kendi İçtüzükleri yapılıncaya kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27 Ekim 1957 gününden önce yürürlükte olan İçtüzüğü hükümlerinin uygulanacağı yazılıdır. Yeni İçtüzükler yapılıncaya kadar meclislerin çalışmalardan kalmamaları için verilen bu imkânın İçtüzüğün Anayasa ile bağdaşmayan hükümleriyle birlikte harfi harfine uygulanacağı anlamında değerlendirilip genişletilmesi düşünülemez. İçtüzük hükümleri ancak Anayasa kuralları ile sınırlı olarak ve o kurallara uyarlıkları oranında bir uygulama yeri bulabilir. İçtüzükte öngörülmemiş- Anayasa'nın getirdiği yeniliklere ilişkin- konularda veya İçtüzüğün Anayasa ile çelişen hükümlerinde Anayasa'ya uyar bir uygulama yolunun tutulması gereklidir. Aksine bir görüş İçtüzüğü Anayasa'ya eşit, hatta Anayasa'dan üstün tutmak olur. Böyle bir görüşün sakatlığı ise tartışılamayacak kadar ortadadır.

Esasen İçtüzük konusunda uygulamalar hep İçtüzüğün öngörmediği veya Anayasa ile çelişmeye düştüğü hususlarda Anayasa'ya uygun bir yön izlemiştir. Birkaç örnek vermek gerekirse şunlar ileri sürülebilir: Anayasa'ya göre (Madde 85/2) siyasî parti grupları en az on üyeden meydana gelir. İçtüzükte ise sayı ile sınırlama yoktur. (Madde 22/2 - 12/2/1954 günlü İçtüzükle değişik) Bu konuda tabiatiyle Anayasa'ya uyulmaktadır. Bütçeyi inceleyerek Komisyonun Anayasa'da öngörülen bünyesi (Madde 94/2) İçtüzüktekinden (Yukarıda değinilen madde) farklıdır. Komisyon Anayasa'ya göre kurulmaktadır. İçtüzüğün Cumhurbaşkanının nutkuna, kanunların yorumlanmasına ilişkin hükümlerinin (10., 11., 124. ve 125 maddeler) uygulama yeri kalmamıştır; uygulanmamaktadır. İçtüzükte siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlıyacak hükümler öngörülmemiştir. Oysa komisyonlara üye seçilmesi bu kurala göre yapılmaktadır. Hatta Güven Partisinin kurulmasıyla kuvvetler oranının değişmesi üzerine komisyonların bünyelerinde değişiklik yapılmak konusu ele alınmış; ancak bu iş parti gruplarının anlaşmaları ve Meclis Genel Kurulunun tasvibi ile üçüncü toplantı yılının başına bırakılmıştır. Bu örnekleri daha da çoğaltmak mümkündür."

./..

Burada Anayasa Mahkemesinin henüz yayımlanmayan 1969/24-50 sayılı, 30/9/1969 günlü kararına da kısaca değinerek konuya ilişkin kararlardan örnekler verme işinin bitirilmesi yerinde olacaktır. Mahkeme; 6831 sayılı Orman Kanununa bir madde eklenmesine dair 1056 sayılı, 4/7/1968 günlü kanuna ilişkin tasarının Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülüp kabul edilmesi sırasında İçtüzük düzenlemesi niteliğindeki 10/11/1967 günlü Millet Meclisi kararı uyarınca ve Türkiye İşçi Partisi grubundan üye alınmamak suretiyle kurulan Başkanlık Divanının görevli bulunduğunu; yürürlüğünü sürdürmüş olan düzenlemenin Anayasa'nın 84. maddesine aykırı düştüğünü; Başkanlık Divanının hukukça geçerli bir kuruluş olup olmadığını ortaya koymada Millet Meclisinin İçtüzük hükmü niteliğindeki 10/11/1967 günlü kararının değil Anayasa'nın 84. Maddesinin birinci fıkrası hükmünün ölçülük edebileceğini saptamış ve 1056 sayılı Kanunun, Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluş biçimi dolayısiyle, şekil yönünden iptaline gitmiştir.

Bütün bu açıklananlarla varılmak istenen sonuç şudur: 934 sayılı Kanuna ilişkin tasarının Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesini ve karara bağlanmasını yönetem Başkanlık Divanının hukukça geçerli bir kuruluş olup olmadığını araştırmak ve doğru bir sonuca varılmak için ele alınacak ölçü Millet Meclisinin İçtüzük düzenlemesi niteliğindeki 1/11/1966 ve 2/11/1966 günlü kararları değil Anayasa'nın 84. maddesinin birinci fıkrası hükmüdür. Millet Meclisinin iki kararı, 27/2/1968 gününde Anayasa Mahkemesince iptal edildiğinden dolayı değil, aslında 84. madde ile çeliştiği için Anayasa'ya aykırıdır ve böylece hukukî bir ölçü yerine geçme niteliğinden yoksundur. Dayanak olarak ele alınması düşünülemiyeceği gibi, şu duruma göre de, bir Anayasa Mahkemesi kararının geriye yürütülmek istenmesinden söz edilemez.

Yukarıda değinilen ölçüye vuruldukta söz konusu Başkanlık Divanının Anayasa'ya aykırı ve bu nedenle de hukukça geçerli sayılamıyacak bir kuruluş olduğu ortaya çıkar. 934 sayılı Kanuna ilişkin tasarının görüşülmesi sırasında Millet Meclisi Genel Kurulunu böyle bir divanın yönetmesi ile, Genel Kurulun divansız çalışması arasında fark yoktur. Başkanlık Divanı olmayınca da bir Millet Meclisi Genel Kurulundan söz edilemez; bu sadece gelişigüzel bir toplanma hali olur. Böyle bir toplanmada görüşülen ve kabul edilen kanun tasarısı ise iptal nedeni olacak bir biçim eksikliği ile malûl sayılmak gerekir. Onun içindir ki, 934 sayılı Yasa'nın Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluş biçimi dolayısiyle şekil yönünden iptali zorunludur. Aksine karar verilerek işin esas yönünden incelenmesine geçilişine yukarıdan beri açıklanan nedenlerle karşıyız.

./..

Şeref Hocaoğlu Avni Givda Ahmet Akar

KARŞIOY YAZISI

İtirazın konusu, 7244 sayılı Kanunun 5. maddesinin Anayasa'nın 12., 45. ve 47 maddelerine aykırı olduğundan iptali isteğidir. Bu isteğin gerekçesi ise itiraz konusu 5. maddenin 4. ve 5. fıkralarında yer alan "memurlar için yasanın tanımadığı hak ve faydalar hizmetliler için de kabul edilemez.

Ancak bunlardan İş Yasasına göre işçi vasfında bulunanlar için hizmetin gerektirdiği nispette giyecek ve yiyecek verilebilir" hükümleri Anayasa ile işçilere tanınmış olan hakları ortadan kaldırmakta ve kısıtlamakta olduğudur.

Anayasa Mahkemesi kararında çoğunluğun görüşü özet olarak: İtiraz konusu 5. maddenin konusuna giren hizmetlileri, Anayasa'nın 46. maddesinin 2. fıkrasında yer alan işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlisi saymak gerektiğinden bunları işçi kabul etmek mümkün değildir. Şu duruma göre burada geçen "İş Kanununa göre işçi vasfında olmak" ibaresi ile, işçiler değil, yaptıkları işin konusu bakımından işçilere benzeyen hizmetliler kasdedilmiştir. Bu nedenlerle İş Kanununa göre işçi olanlar itiraz konusu 5. maddenin kapsamı dışında kaldıklarından bu madde Anayasa'ya aykırı değildir; itirazın reddi gerekir, şeklindedir.

İtiraz konusu 5. madde şöyledir:

3656 sayılı Kanunun 19. 3659 sayılı Kanunun 10. ve 4620 sayılı Kanunun 7. maddeleri şümulüne giren hizmetlilerin dereceleri aşağıda gösterilmiştir.

.....
.....

Hizmetli kadrolarında istihdam edilenlere verilecek ücret, emekliye esas ücret derecelerinin üç yukarı derece ücretini geçemez.

Memurlar için kanunen tanınmamış olan hak ve menfaatler hizmetliler için de kabul edilemez.

Ancak bunlardan İş Kanununa göre işçi vasfında bulunanlar için hizmetin gerektirdiği nispette giyecek ve yiyecek temin edilebilir.

./..

Anlaşmazlığın çözülebilmesi için itiraz konusu 5. maddede yer alan (Hizmetliler) teriminin anlamanın ne olduğunun tespiti gerekir.

Filhakika kararda çoğunluğun görüşünde belirtildiği üzere, Anayasa'nın 46. maddesinin 2. fıkrasındaki "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlisi" deyimi ile memur ve memur vasfında olmayan diğer kamu hizmeti görevlileri kasdedilmiştir. Ve itiraz konusu 5. maddedeki "İş Kanunu hükümlerine göre işçi vasfında olmayan" hizmetliler Anayasa'nın 46 ncı maddesinin 2. fıkrasındaki işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlilerinden bir kısmını teşkil etmektedirler.

Ancak, itiraz konusu 5. maddede yer alan hizmetliler, yalnız İş Kanununa göre işçi vasfında olmayan hizmetlilerden ibaret değildir. Maddenin diğer fıkralarında hizmetlilerden bahsedildikten sonra son fıkrasında, ancak bunlardan İş Kanununa göre işçi vasfında bulunanlar, deyimi ile hizmetlilerin bir kısmının İş Kanununa göre işçi niteliğinde oldukları kabul edilmiş ve bunlar açıkça maddenin kapsamına alınmış bulunmaktadırlar. Kanunun sözlerindeki bu açıklık karşısında, çoğunluk görüşünde belirtildiği gibi, son fıkradaki "ancak bunlardan İş Kanununa göre işçi niteliğinde bulunanlar" deyimi ile işçi kasdedilmiş olmayıp, yaptıkları işin konusu bakımından işçilere benzeyen hizmetlilerin kasdedilmiş bulunduğu yolundaki bir yorum kanun koyucunun maksadına uygun düşmemektedir.

Öte yandan İş Kanununa göre işçi niteliğinde bulunanların itiraz konusu 5. madde kapsamına alınmalarına Anayasa hükümleri açısından da bir engel bulunmamaktadır. Zira, Anayasa'nın 46. maddesinin 2. fıkrasında kamu hizmeti görevlileri, işçi niteliğini taşıyan ve işçi niteliğini taşımayan olmak üzere iki gruba ayrılmış bulunmaktadır. Sözü geçen fıkrada "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlisi" deyiminin yer alması, işçi niteliği taşıyan kamu hizmeti görevlilerinin dahi mevcut olduğunu ifade eder. Eğer Anayasa koyucusu işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlisi deyimi ile yalnız memuru kasdetmiş olsa idi bu deyimi kullanmaya lüzum görmez sadece işçi vasfında olmadığında şüphe bulunmayan memur terimini kullanması kafi gelirdi. Esasen Anayasa'nın 46, 47. ve 117. maddelerinde memur, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlisi ve işçi terimlerinin ayrı ayrı kullanılmış olması da, Anayasa'ca bunların birbirlerinden ayrı niteliklerde olduklarının kabul edildiğini gösterir; bu dahi, yukarıda açıklanan Anayasa koyucunun kasdını kuvvetlendirir durumdadır.

Bu nedenlerle Anayasa'nın 46. maddesinin 2. fıkrasında "işçi niteliğini taşıyan kamu hizmeti görevlilerinin de mevcudiyetinin kabul

./..

edilmiş olması karşısında, itiraz konusu 5. maddede İş Kanununa göre işçi vasfında bulunanların bu kanunun kapsamına alınmasına Anayasa hükümleri yönünden bir engel düşünülemez.

Kanun koyucunun İş Kanununa göre işçi niteliğinde olan hizmetlileri itiraz konusu 5. madde kapsamına almakla, 5. maddenin 1. fıkrasında anılan 3659 sayılı Kanunun 10. maddesinde de bildirildiği üzere her müessesenin hususi bünyesine göre işçi istihdamına lüzum görüldüğünde bu işçilerin İş Kanununa göre iş şartları ve ücretleri gibi akdin esaslı unsurları aralarında kararlaştırılmak suretiyle bir hizmet akdi ile işe alınmalarına, imkân verdiği anlaşılır.

Yukarıdan beri açıklanan nedenlerle, İş Kanununa göre işçi vasfında bulunan hizmetliler itiraz konusu 5. maddenin kapsamına alınmış bulunmaları itirabiyle 5. maddede bu işçilere tanınan haklar, Anayasa ile işçilere tanınmış olan hakları ortadan kaldırmakta veya kısıtlamakta ise 5. maddenin bu yönden Anayasa'ya aykırılığı sebebiyle iptali gerekeceğinden İş Kanununa göre işçi vasfında bulunan hizmetlilerin itiraz konusu 5. maddenin kapsamına dahil bulundukları gözönünde tutularak bu yönden sözü geçen 5. maddenin Anayasa'ya aykırı olup olmadığı hususunun tetkik edilmesi ve bir karara bağlanması icabedeceğinden Anayasa Mahkemesinin 1968/34, 1969/55 sayılı ve 14/10/1969 günlü kararının 2 numaralı bendindeki çoğunluğun görüşüne dayanan, itiraz konusu 5. maddenin son fıkrada yer alan İş Kanununa göre işçi vasfında bulunan hizmetlileri kapsamadığına ve bu nedenle itirazın reddine dair olan karar kısmına muhalifim.

Üye
Şahap Arıç

1- Yürürlükte bulunan kanunlar uyarınca hukukî ilişkiler kurmak zorunluğunda bulunan kişilerin, sonradan çıkacak bir kanunla kazanılmış haklarının zedelenebileceği kuşkusuna düşmeleri, kanunlara karşı beklenmesi gereken güven duygularını sarsar ve bu da, sosyal dirlik ve düzeni bozar ve ekonomik gelişmeyi geniş ölçüde etkiler. Bu nedenlerle, kanunların geçmişe şâmil olmayacağı ilkesi ile, bütün hukukî muamelelerin doğdukları veya kuruldukları zaman yürürlükte bulunan kanun hükmüne tabi olup, sonradan çıkan kanunların kural olarak bunlara uygulanamayacağı, özellikle tatbikat kanunlarında belirtilmiş ve uygulamalarda bu yolda süre gelmiştir.

./..

Bu kısa açıklamanın aşağı altında itiraz konusu davaya bakılırsa 29/2/1959 gün ve 7244 sayılı Kanunun 5 nci maddesine dayanılarak açıldığı ve hükme bağlanıp Yargıtay incelemesi yapıldıktan sonraki bir evrede maddenin 7/11/1967 gün ve 934 sayılı Kanunla değiştirildiği görülmektedir.

Bu durumda 7244 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin Anayasa'ya aykırılığını ileri süren mahkemenin tadilden önceki 959 gün ve 7244 sayılı Kanunun 5. maddesini kasdettiği kuşkusuzca kabul edilmek gerekmektedir. Çünkü, ilga ve tadile rağmen bu dava konusu bakımından 959 günlü Kanunun 5. maddesi yürürlüktedir ve bu davaya uygulanacak maddedir. Mahkemeler ancak davada uygulayacakları kanun maddesinin Anayasa'ya aykırılığını ileri sürebileceklerine göre, 934 sayılı Kanunla tadil edilen 5. maddenin iptalini istediğini düşünmeye bir yer olmamak icap eder.

2- Kanunların yorumu o kanunu uygulayan mahkemelerle, kararlarını denetleyen üst yargı mercilerinin görev ve yetkilerinden olup, Anayasa Mahkemesi bu yorumla beliren anlama göre Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek durumundadır. Anayasa denetimi vesilesi ile mahkemelerin yorumunu bir tarafa iterek kendi görüş ve anlayışı şeklinde yorum yapması dayanaksız olduktan başka Anayasa'ya aykırı sonuçlar verecek bir davranış olur. Gerçekten kanunlar, ilişkin oldukları yargı alanına göre adlî, idarî ve askerî mahkemelerce uygulanır, kural olarak davaları hükme bağlamak suretiyle sonuçlandırmak da ilk mertebe mahkemelerin görev ve yetkilerindendir. Uygulama ise, kanunun söz ve özünün yorumu ile anlamını, hudut ve şümulünün tayin ve tespitini gerektirir. O kadar ki, bir çok ahvalde yorumsuz uygulama yapılması ve hükme varılması düşünülemez. Şu açıklamalarda gösteriyorki mahkemelerin yorumu yetkili olduğunda şüphe yoktur. Aynı konuda iki yargı merciinin yetkili kılınmasının doğuracağı sair sakıncalar bir tarafa Anayasa Mahkemesinin, denetim yolu ile, yetkili mahkemelerin yorumunu gözönünde tutmayarak, kendi görüşüne göre maddenin anlamını tayin ve tespit etmesi, kararlarının bağlayıcılığı bakımından, mahkemeler üzerinde kendi iradesini hâkim kılma sonucunu doğurur. Bir ayrıcalık gözetilerek Anayasa Mahkemesi kararlarının sonuç kısımlarının bağlayıcı olduğu düşünülse bile, bir ölçüde de olsa mahkeme kararlarını etkileyeceği inkâr edilemezki, Anayasa'nın 7. ve 132. maddelerinde ifadesini bulan mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi ile bağdaşamayacağı apaçıktır. Onun içindir ki, mahkememizin görev ve yetkisini gösteren Anayasa'nın 147 nci maddesinde yazılı kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetler hükmünü, söz ve özün yorumu ile beliren ve o anlamı ile Anayasa Mahkemesine getirilen kanun şeklinde anlamak icabeder.

Bu bakımlardan çoğunluk kararına karşıyım.

Üye
Ziya Önel

YARGITAY HUKUK BÖLÜMÜ İÇTİHADI BİRLEŞTİRME GENEL KURULU KARARLARI

Yargıtay Birinci Başkanlığından:

E.No: 1972/4
K.No: 1972/6

ÖZETİ: Çarşı ve mahalle bekçileri, genel idare esaslarına tabi ve genel güvenliğe yardımcı, silâhlı bir kuruluşun kamu görevlisidirler. Göreve alınmaları, özel Kanunla atama tasarrufuna dayanır. Yetki ve yükümlülükler ile aylık ve ödenekleri ve her türlü özlük hakları, 772 sayılı özel bir Kanunla tayin ve tesbit edilmiş olmakla bunlar, statü hukukuna tabidirler. Bu nitelikleri itibariyle çarşı ve mahalle bekçileri, iş mevzuatı karşısında işçi değildirler.

Yargıtay Hukuk Bölümü İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu Kararı

Yargıtay Dokuzuncu Hukuk Dairesi Başkanlığının 25.3.1972 günlü ve 86 sayılı yazısında; 772 sayılı Kanuna göre hizmete alınan çarşı ve mahalle bekçilerinin iş mevzuatı karşısında işçi sayılması gerektiği yolunda takarrür eden içtihattan dönme temayülü hâsıl olduğu bildirildiğinden Yargıtay Teşkilât Kanununun 8 inci maddesi uyarınca İçtihadi Birleştirme Hukuk Genel Kurulunca, doğan görüş ayrılığının İçtihadi Birleştirme yolu ile çözümlenmesinde zorunluk bulunduğu, oybirliğiyle kararlaştırıldıktan sonra; gereği konuşulup düşünüldü:

İş hukukunu düzenleyen kanunların, kendilerine özgü amaçlara göre işçi tanımında bulunduğu bir gerçektir. İçtihadın konusu; fazla çalışma, hafta ve genel tatil paralarına ilişkin davaların çözümünden doğmuş olmakla çarşı ve mahalle bekçilerinin, İş Kanununun öngördüğü anlamda ve iş mevzuatı karşısında işçi sayılıp sayılmayacağı, öncelikle İş Kanununun koyduğu esaslarla diğer iş mevzuatı ve özellikle 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri hakkındaki Kanunun vazettiği hükümlerin mukayeseli bir yoldan incelenmesiyle bir sonuca varılması gerekir.

Gerek 931 sayılı İş Kanunda, gerekse bu Kanunu yenileyen 1475 sayılı İş Kanunda işçi; bir hizmet aktine dayanarak, herhangi bir işte, ücret karşılığı çalışan kimse olarak tarif edilmiştir. Bu

./..

tarife göre; bir kimsenin işçi sayılabilmesi için öncelikle istihdam düzeyinde, işveren ile işçi deruhte eden kişi arasında bir hizmet aktinin var olması genel bir şarttır. Bu nedenledir ki salim bir sonuca varabilmemiz için herşeyden önce hizmet akdinin tanımlanması ve kapsamı üzerinde durmamız lâzımdır.

Bir görüşe göre hizmet akti de statü hukuku alanına giren bir müessesedir. Ancak bu görüş, uygulama alanında tutunmuş değildir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararıyle Dokuzuncu Hukuk Dairesi Kararlarında (Statü Hukukuna) daha ziyade kamu hukuku düzeyinde yer verildiği bilinci yerleşmiş ve kökleşmiş bulunmaktadır. Bu nedenle işçi ve memur ayrımında, biri için (Hizmet akti) diğeri için (Atama) sözleri kasıtlı olarak kullanılagelmiştir. Hizmet akti deyiminde bir özellik (Hususilik) ve bir irade bağımsızlığı sezinlenirken atama deyiminde, kamu yararına hazırlanıp tesbit edilmiş bir pozisyona (Statüye) razı olma anlamı vardır.

Çarşı ve mahalle bekçilerine ait 772 sayılı Kanun, bir kamu Kanunudur. Kapsamına aldığı personelin de kamu personeli statüsüne tabi olması, kanundan doğan bir zorunluktur. Örneğin; bu Kanunun 6 ncı maddesinde; çarşı ve mahalle bekçisi olabilmenin şartları arasında; Türk uyruklu, ilk okulu bitirmiş askerliğini yapmış, 30 yaşını aşmamış, görevini yapmaya engel hastalık ve sakatlığı olmadığını sağlık kurulu raporu ile belgelendirmiş, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis veya affa uğramış olsa bile zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs veya yüzkızartıcı bir fiilden dolayı hükümlü bulunmamış, Türk toplum telâkkilerine göre kötü şöhretli olarak tanınmamış olma gibi niteliklerin sayıldıktan sonra 7 nci ve 8 inci maddelerinde; İçişleri Bakanlığınca düzenlenecek Yönetmeliğe göre yapılacak sınavı kazanma şartı konmuştur. Ancak bu şartları haiz olan kişi en büyük mülkiye âmirinin inhası ile aday olarak atanabilir; en çok iki yıl süren adaylık süresinde başarı gösterirse asaleten tayin edilebilir.

Görülüyor ki; mahalle ve çarşı bekçilerinin göreve alınmalarında genel idare esasları gözönünde tutulmuş olup madde metinlerinde de (atama) ve (tayin)terimleri kasıtlı olarak kullanılmış bulunmaktadır.

Öteyandan; bunların göreve alınmalarında olduğu gibi görev sürelerince de bilcümle özlük hakları, meslekte ilerlemeleri, yetki ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri, izin ve sosyal hakları aynı Kanun metinlerinde tam bir statü hukukuna bağlanmıştır.

Çarşı ve mahalle bekçileri, kamu görevlisidirler. Öyle ki; 2559 sayılı Kanunun 16 ncı maddesinde gösterilen hallerde silâh kullanma yetkisi ile vatandaşın can, mal ve ırzına saldırma tehditlerini önleme, sanık ve failleri yakalama, kamu düzen ve güvenine ilişkin genel kolluk işleriyle ilgili vak'alarda muhafaza tedbirleri alma, genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olma gibi Anayasa'nın öngördüğü mânada devamlılık arz eden ve kökünü kamu kudretlerinden alan bir hizmet ile görevlendirilmişlerdir. Bundan dolayıdır ki; görevleri sırasında kendilerine karşı suç işleyenler, genel zabıta mensuplarına karşı suç işlemişler gibi cezalandırılırlar. Ayrıca bunlar, görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işleyecekleri suçlardan dolayı Memurin Muhakemat Kanunu hükümlerine tabi tutulmuşlardır.

Özel dairenin önceki kararlarında, çarşı ve mahalle bekçilerinin, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa bağlı oldukları esasından hareketle aksi bir sonuca varıldığı anlaşılmaktadır. Oysa her devletin sosyal yapısı, ona vücut veren fertlerin sosyal yapılariyle ölçülüdür. Devletler, kendi olanak ve yeteneklerine, çalışanların iş güçlerine özgü ve geleceğin kötü ihtimallerini gözönünde tutarak, çeşitli organları vasıtasiyle fertlerin gelecekteki sosyal güvenliklerini hazırlama ve teminat altına alma zorunluğundadır. Türk Kanunkoyucusunun, kasıtlı olarak 4/10195 sayılı Kararnameye tabi teknik personelde olduğu gibi anılan görevlilerin sosyal güvenliklerini, sosyal Sigortalar Kurumuna tevdi eylemiş olması, ayrıcalığın tabiî bir sonucudur. Nasıl ki Emekli Sandığına bağlı olma hali, bazı ahvalde işçilik sıfatını yitirmez ise, Kanun koyucunun bu tür görevlileri Emekli Sandığı yerine Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlanmış olması, bunları genel idare esaslarından ayırmış olma anlamına gelmez ve kamu personeli olma niteliğinden çıkarmaz.

772 sayılı Kanunun 17 nci maddesindeki çarşı ve mahalle bekçilerinin, sendika kuramayacaklarına, kurulmuş sendikalara gire-

./..

Öteyandan; bunların göreve alınmalarında olduğu gibi görev sürelerince de bilcümle özlük hakları, meslekte ilerlemeleri, yetki ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri, izin ve sosyal hakları aynı Kanun metinlerinde tam bir statü hukukuna bağlanmıştır.

Çarşı ve mahalle bekçileri, kamu görevlisidirler. Öyle ki; 2559 sayılı Kanunun 16 ncı maddesinde gösterilen hallerde silâh kullanma yetkisi ile vatandaşın can, mal ve ırzına saldırma tehditlerini önleme, sanık ve failleri yakalama, kamu düzen ve güvenine ilişkin genel kolluk işleriyle ilgili vak'alarda muhafaza tedbirleri alma, genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olma gibi Anayasa'nın öngördüğü mânada devamlılık arz eden ve kökünü kamu kudretlerinden alan bir hizmet ile görevlendirilmişlerdir. Bundan dolayıdır ki; görevleri sırasında kendilerine karşı suç işleyenler, genel zabıta mensuplarına karşı suç işlemişler gibi cezalandırılırlar. Ayrıca bunlar, görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işleyecekleri suçlardan dolayı Memurin Muhakemat Kanunu hükümlerine tabi tutulmuşlardır.

Özel dairenin önceki kararlarında, çarşı ve mahalle bekçilerinin, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa bağlı oldukları esasından hareketle aksi bir sonuca varıldığı anlaşılmaktadır. Oysa her devletin sosyal yapısı, ona vücut veren fertlerin sosyal yapılariyle ölçülüdür. Devletler, kendi olanak ve yeteneklerine, çalışanların iş güçlerine özgü ve geleceğin kötü ihtimallerini gözönünde tutarak, çeşitli organları vasıtasiyle fertlerin gelecekteki sosyal güvenliklerini hazırlama ve teminat altına alma zorunluğundadır. Türk Kanunkoyucusunun, kasıtlı olarak 4/10195 sayılı Kararnameye tabi teknik personelde olduğu gibi anılan görevlilerin sosyal güvenliklerini, sosyal Sigortalar Kurumuna tevdi eylemiş olması, ayrıcalığın tabiî bir sonucudur. Nasıl ki Emekli Sandığına bağlı olma hali, bazı ahvalde işçilik sıfatını yitirmez ise, Kanun koyucunun bu tür görevlileri Emekli Sandığı yerine Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlanmış olması, bunları genel idare esaslarından ayırmış olma anlamına gelmez ve kamu personeli olma niteliğinden çıkarmaz.

772 sayılı Kanunun 17 nci maddesindeki çarşı ve mahalle bekçilerinin, sendika kuramayacaklarına, kurulmuş sendikalara gire-

./..

meyeceklerine mütedair hüküm devlet memurlarına ilişkin yasağın bir tekrarından ibaret olup bunun ayrıca tasrih edilmiş oluşu, bekçilerin mutlâka işçi sayılmalarını gerektirmez. Kanunkoyucu, 772 sayılı Kanunu vaz ederken bekçilerin yukarıda izah edilen niteliklerini gözönünde tutarak kamu kudretine taallûk eden hizmetlerin, her ne suretle olursa olsun aksatılmadan tarafsızlık kurallarına uygun olarak yürütülmesini istemiştir. Bu amacı belirlemek içinde bekçilerin topluca veya münferiden görevden çekilmelerini sendika kurmalarına veya kurulu sendikalara, siyasî parti ve teşekküllere girmelerini, görev yapmalarını tereddüde yer vermeyecek şekilde, kesinlikle yasaklamayı öngörmüştür. Bu itibarla madde metninde geçen sendika ve görev kelimeleri, münferiden ele alınarak,bu kelimelerden istiane ile bekçilerin işçi oldukları manasını çıkarmaya çalışmak, en azından madde metnini zorlama olacağı gibi Kanunkoyucunun maksadına ve 772 sayılı Kanunun tüm ilkelerine aykırı düşer.

Öteyandan, özel kanunla göreve alınan ve yukarıdan beri izah edilen görev ve yetkileri özel kanunla tayin ve tesbit edilen haiz oldukları nitelikleri ve herhalûkârda 1475, 506, 274 ve 275 sayılı Kanun hükümleri açısından işçi sayılamayacağı aşikâr bulunan çarşı ve mahalle bekçilerini, 1317 sayılı Kanun ve özellikle bu Kanunun 2 nci maddesinin 4 üncü bendi hükmü gözönünde tutularak bu sıfatlarından sıyırmaya imkân yoktur.

Yukarıdan beri izahına çalışılan esaslara göre çarşı ve mahalle bekçileri, genel idare esaslarına tabi ve genel güvenliğe yardımcı, silâhlı bir kuruluşun kamu görevlileridir. Göreve alınmaları özel kanunla atama tasarrufuna dayanır. Yetki ve yükümlülükleriyle aylık ve ödenekleri ve her türlü özlük hakları, 772 sayılı Özel Kanunla tayin ve tesbit edilmiş olmakla tam bir kamu statüsüne bağlıdırlar. Bu nitelikleri itibariyle iş mevzuatı karşısında işçi değildirler.

Sonuç: Anılan esaslara ve gösterilen sebeplere göre; çarşı ve mahalle bekçilerinin iş mevzuatı karşısında işçi olmadıklarına ve konuya ilişkin içtihadın bu şekilde birleştirilmesine, birinci toplantıda üçte ikiyi aşan çoğunlukla, 8.4.1972 gününde karar verildi.

Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları

E. No.:1966/29
K. No.:1966/31

ÖZETİ: İktisadi Devlet Teşekküllerinin, kamu haklarına taallûk eden mevzuata göre ittihaz ettikleri kararlar aleyhine açılan dâvaların görülmesi idari yargı yerine ait olduğu hakkında Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı.

Olay: T.C.D.D. İşletmesi Genel Müdürlüğünde aşçıbaşı olarak çalışan müvekkilinin ifa ettiği hizmetin mahiyeti dolayısiyle mesai saatleri dışında da hafta ve resmî tatil günlerinde de çalıştığını ve emekliye ayrıldığı 29/2/1964 gününden itibaren geriye doğru 5 senelik müddet zarfında 450 saatlik fazla mesai karşılığı alacağının ödenmediğini ileri süren Arif Keskinkaya vekili Avukat Oğuz Kurucu bu müddete tekabül eden 1399 liranın tahsiline karar verilmesi talebiyle Ankara Asliye Sekizinci Hukuk Mahkemesinde 1965/722 sayılı dâvaya açmıştır.

Dâvalı T.C.D.D. İşletmesi Genel Müdürlüğü vekili tarafından ileri sürülen görev itirazının 11/5/1966 günlü duruşmada reddi üzerine görev konusunun incelenmesi Ulaştırma Bakanı tarafından imzalanmış bilâ tarih ve sayılı yazı ile Başkanunsözcülüğünden istenmiştir.

İnceleme: Uyuşmazlık Mahkemesinin Başkan Ş.Akoğlu, Üyeler F. Müderrisoğlu, Z.Dokumacı, M.Akan, M.Kutman, İ.Koloğlu ve M.Varinli'nin katıldığı 1/10/1966 günlü toplantısında dosyadaki kâğıtlar okunduktan ve Başkanunsözcüsü yerine hazır bulunan Kanunsözcüsünün, dâvanın görülmesinin idari yargı yerine ait bulunduğu yolundaki düşüncesi dinlendikten sonra gereği görüşülüp aşağıda yazılı karar verilmiştir.

Gerekçe: Dâvalı, T.C.D.D. İşletmesi Genel Müdürlüğü 6186 sayılı Kanunla kurulmuş bir İktisadi Devlet Teşekkülüdür.

İktisadi faaliyetlerde bulunmak üzere kurulmuş olan iktisadi devlet teşekkülleri malî ve idarî muhtariyetlerle teçhiz olunmuş, faaliyetlerinde ticari esaslara ve hususi hukuk hükümlerine tabi olmaları hem kuruluş kanunlarıyle hem de 12/3/1964 günlü ve 440 sayılı Kanunla kabul edilmiştir.

./..

Ancak, kuruluşlarında kâr gayesi olmayıp kendilerine memleketin iktisadi inkişafı, mali hayatının tanzimi, müsait kredilerle müstahsili kalkındırma gibi Devlete düşün vazifelerin verilmiş olması ve hususi kanunlarla ihdas edilmiş bulunmaları bu teşekkülleri, hususi hukuk tüzel kişilerinden ayırmaktadır.

Kendilerine kanunla verilen vazifelerin, ihdaslarındaki gayeye, yani kamu yararına uygun şekilde ifasını sağlayan ve evvelâ 3460 sayılı Kanunla tesis edilip 440 ve 468 sayılı Kanunlarla muhafaza olunan idare ve murakabe sistemi de hususi hukuk tüzel kişilerinkinden ayrıdır.

Bu nitelikleriyle kamu müesseseleri arasında yer alan İktisadi Devlet Teşekküllerinin hususi hukuk hükümlerine bağlılıkları ancak günlük işlerinde ve fertlerle olan münasebetlerindedir. Bunlar dışında kalan ve hizmetin icabettirdiği faaliyetlerin gayelerine uygun olarak tanzim ve ifasına taallûk eden kararları, bu arada memur ve hizmetlileriyle ilgili Kamu kanunlarının ve buna müteferri tüzüklerin ve yönetmeliklerin tatbikatına ait kararlar idari karar niteliğinde olup idari kazanın murakabesine tabi bulunmaktadır.

Bu sebeplerle, dâva konusu fazla mesai ücretinin ödenmemesinden doğan ihtilâfın da idari yargı yerinde çözümlenmesi gerekir.

Karar: Dâvada Danıştayın görevli olduğuna ve Ankara Asliye Sekizinci Hukuk Mahkemesinin 11/5/1966 günlü kararının kaldırılmasına, Üyelerden F.Müderrisoğlu Z.Kokumacı ve M.Akan'ın muhalefetleriyle ve oyçokluğu ile 1/10/1966 gününde karar verildi.

Belgeler Bölümü (2)

3.2.1970 tarihinde Başbakan Süleyman Demirel tarafından Millet Meclisi Başkanlığına sunulan "Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna bir Madde ile 31 inci Maddesine Bir Bent Eklenmesi Hakkındaki Kanun Tasarısı'nda "İşçi -Memur Ayırımı" konusunda teklif edilen metin:

(I) Ek Madde Metni:

"Ek Madde - 7244 sayılı Kanuna tabi kimselerle özel kanunlarla kurulu müesseselerde çalışan kimseler ve 15.4.1958 gün ve 4/10195 sayılı Kararname ile yürürlüğe konulmuş bulunan muayyen ve muvakkat müddetli hizmetlerde çalıştırılacak yevmiyeli personel talimatnamesi hükümleri uyarınca görevlendirilen kimseler hakkında iş kanunları ile 274 ve 275 sayılı Kanunlar uygulanmaz.

Ancak personeli 7244 sayılı Kanuna tabi bulunan idarelerle özel kanunlarla kurulmuş olan müesseselere bağlı işletme ve atölyelerde ve belediyelerin ve özel idarelerin işletme şeklinde olmayan su, elektrik, havagazı, otobüs hizmetlerinde çalışan kimseler hakkında (fiilen büroda çalışanlar, 4/10195 sayılı Kararnameye tabi olanlar, hastane ve okullar hariç) iş kanunları ile 274 ve 275 sayılı kanunlar uygulanır.

Bu kimseler 7244 sayılı Kanuna göre çalıştırılamaz.

Şu kadar ki, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 1 nci fıkra hükümlerine tabi olmamakla beraber büroda çalışanlardan haklarında iş kanunları ile 274 ve 275 sayılı kanunlar uygulanmakta olanlara (4/10195 sayılı Kararnameye tabi olanlarla hastane ve okullarda çalışanlar hariç) bu kanunların uygulanmasına devam olunur.

Bu maddede belirtilen kimselerin 5434 ve 506 sayılı kanunlarla olan ilgileri devam eder.

Ek Madde - İş Kanunları ile 274 ve 275 sayılı kanunların âmme sektöründeki tatbikatında çıkan uyuşmazlıklar, işçi ve memur tariflerinin mevcut bulunmamasından değil, çeşitli kanunlardaki işçi-memur kavramına çeşitli manalar verilmesinden doğmaktadır. Bu itibarla, aksaklığın giderilmesi yeni bir tarifle değil, aksaklığa sebebiyet veren tefsire müsait hususların önlenmesine bağlı görülmüştür.

./..

Bu sebeple kamu sektöründe çalışan kimselerin müktesep özlük, mali ve sosyal haklarına halel getirilmeden, bunlardan hangilerinin iş kanunları ile 274 ve 275 sayılı kanunlara tabi tutulmaları gerekeceği hususu üzerinde durulmuştur.

Bilindiği üzere, 7244 sayılı Kanunun şumulü içinde bulunan kimseler, esasen İş Kanunları ile 274 ve 275 sayılı kanunların uygulama alanı dışında bulunmaktadır. Bu husus kazai mercilerin mastakar kararları ile teeyyüdetmiştir.

Ancak personeli 7244 sayılı Kanuna tabi bulunan müesseselerce işletilen işletmelerde çalışan kimselerin iş kanunları ile 274 ve 275 sayılı kanunların uygulama alanı dışında bırakılması, statü hukuku ile ilgili bulunmayan ve tipik işçi niteliğini taşıyan bu kimselerin, Anayasa ile teminat altına alınmış bulunan haklarının zedelenmesini mucibolmaktadır. Bu bakımdan kanunda gerekli tadilât yapılmış ve esas itibariyle bu işletmelerin bürolarında çalışanlar hariç tutularak diğer personeli hakkında İş kanunları ile 274 ve 275 sayılı kanunların uygulanması hükme bağlanmıştır. Bu arada, özel kanunlarla kurulmuş olan müesseselerce işletilen işletmelerde çalışanların durumları ile 4/10195 sayılı Kararnameye göre çalışanların özellikleri de göz önünde tutulmuş ve bunlar için istisnai hükümler konmuştur. Keza hastane ve okullar ile belediyelerin işletme mahiyetinde olmayan hizmetlerinde çalışanlar hakkında ayrı hükümler öngörülmüştür.

Belgeler Bölümü (3)

Sakarya Milletvekili Hayrettin Uysal ve
16 Arkadaşının "274 Sayılı Sendikalar Kanununun
2 nci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun
Teklifi"nde "İşçi-Memur Ayrımı."

(1) Teklif:

İşçi Sendikası üyeliği:

Madde 1 - 274 sayılı Sendikalar Kanununun 2 nci maddesi, aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

1. Hizmet akdine göre çalışmayı veya nakliye mukavelesine göre esas itibariyle bedenî hizmet arzı suretiyle çalışmayı yahut neşir mukavelesine göre eserini naşire terk etmeyi meslek edinmiş bulunanlar âdi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olan esas itibariyle fiziki emek arzı suretiyle bir işyerinde çalışanlar -bu mukavelenin aynı durumdaki herkese fiilen açık olması kaydiyle- bu kanun bakımından işçi sayılırlar. Bu kanun bakımından işçi sayılan kimseler, işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakkına sahiptirler. Bu maddenin kapsamına girip de kooperatif şirketlerde ortak olanlar ile anonim şirket hissedarlarından her hangi bir suretle imtiyazlı hisse sahibi olmayanların işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

Birinci fıkra kapsamına giren kimselerden genel, katma ve özel bütçelere bağlı kuruluşlardan veya belediye bütçelerinden kadro karşılığı aylık veya ücret alan hizmetliler, sosyal güvenlik ve emeklilikleri bakımından tabi bulundukları kanunlara, bu gibi personelin hizmete alınmasında başvurulan atama işlemine, idare ile olan hizmet ilişkisine ve hizmet karşılığında yapılan ödeme şekline bakılmaksızın bu kanun hükümlerine göre işçi sayılırlar.

Bu kabil hizmetlilerin statülerini tanzim eden 3659, 3656, 5434 ve 7244 sayılı kanunlar ile genel, katma ve ayrıca teşekkülleri rin kuruluş kanunlarında yukarda anılan hizmetliler için konulmuş özel hükümlerden bu kanuna aykırı bulunanları bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren hükümsüzdür.

Birinci fıkra kapsamına giren kimselerden Milli Savunma Bakanlığına ve İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına bağlı işyerinde çalışıp askerlik yükümünü yerine getirmekte olanlar dışında

./..

kalanların işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

2. Yukardaki bendde sayılan kimseler, çalışma durumu her hangi bir sebeple ortadan kalkmış ise söz konusu benddeki tariflere uygun herhangi bir iş veya mesleki, daha önce, değişik zamanlarda da olsa en az üç yıl süre ile yapmışlarsa, bu kanuna göre işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakkına sahiptirler.

3. Bu maddeye dayanarak sendika kurmak ve bu sendikalara üye olmak hakkına sahipolanlardan mevzuat veya toplu iş sözleşmesi gereğince bir işletmenin yönetim kurullarında veya benzeri kurullarında işçi temsilcisi sıfatiyle bulunanlar, bu kanun bakımından, işçi vasfını muhafaza ederler.

(2) <u>Gerekçe:</u>

274 sayılı Kanunun tatbikatında en çok problem yaratan husus, anılan kanunun 2 nci maddesi olmuştur. Şöyle ki,

Özellikle İkinci maddenin işçi sendikası üyeliğini düzenleyen bölümü uygulamada büyük problemler yaratmış ve bilhassa son zamanlarda yargı organları tarafından verilen bazı kararlar, işçiye Anayasa ile sağlanmış sendikalara girme ve toplu sözleşme yapmak hak ve hürriyetini ortadan kaldırıcı bir mahiyet arz etmiştir. Halbuki Anayasanın 46 ncı maddesi gayet açık ve seçiktir. Kanunların da Anayasada düzenlenen hak ve hürriyetlere paralel olarak tedvini zarureti mevcuttur.

Her ne kadar 274 sayılı Sendikalar Kanununda "hizmet akdi" tanımına yer verilerek eski 3008 sayılı Kanundaki işçi tarifi çok genişletilmek istenmiş ise de, uygulamada 3008 sayılı Kanundaki işçi tarifinin de gerisinde bir daralma istikameti gösterilmiştir. Diğer taraftan uygulamada bu daralmaya 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 ncü maddesi gerekçe olarak gösterilmek istenmektedir. Halbuki bu madde Anayasanın 117 nci maddesiyle tam bir çelişme halindedir.

Artık 20 nci asırda Devletin iktisadi hayata müdahalesi ve bu müdahalenin devamlılığı üzerinde kimsenin münakaşa etmesine imkân yoktur. Daha açık bir ifade ile, Devlet iktisadi faaliyetlerde

./..

bulunacak, bazı ahvalde fabrikalar işletecek ve burda işçi istihdam edilecektir. Kaldı ki, Anayasanın 117 nci maddesi genel idare esaslarına göre Devletin yükümlü olduğu hizmetlerin memurlar eliyle yapılmasını öngörmektedir. Yoksa, Devletin genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevleri arasında yer almayan iktisadi faaliyetlerinin tümünde istihdam edilenlerin memur sayılması gibi, bugünün personel ve sosyal anlayışına taban tabana zıt bir görüşe yer vermeye imkân yoktur.

Bugün işçi niteliğinde olmakla beraber sadece ücreti kanunla düzenlenmiş bir büyük kütle işçi hukukundan istifade ettirilmemektedir. Halbuki iş hukuku alanında Devlet çıkardığı bazı kanun, tüzük veya yönetmeliklerle hizmet akdinin muhtevasını bazen işçiyi korumak, bazen iktisadi düzeni sağlamak gibi amaçlarla, bir statü ile düzenlenmektedir.

Bu suretle hizmeti, kanun tarafından düzenlenmiş bir hizmet statüsüne girmekle bu statüde düzenlenen hususlar üzerinde zımni bir anlaşma akdetmiş sayılmaktadır. Aksi düşünce halen uygulamadaki çelişmeyi kabul anlamını taşır. Gerçekten bugün aynı nitelikte aynı işi gören iki personelden birisi (D) diğeri (E) cetvellerinden ücret almalarına göre ayrı statüye tabi tutulmaktadırlar. Bu garipliğe son vererek, sendika kurma hak ve hürriyeti ile toplu sözleşme ve grev yapma hak ve hürriyeti Anayasa teminatı altına alındığı bir dönemde dahi işçinin tarifi bugünkü uygulamadan daha geniş bir mahiyet arzederken, bu hakların Anayasa ile teminata kavuşturulduğu bir dönemde işçinin haklarının kısıtlanması sonucunu doğuran hizmet akdi tabirine bir vuzuh vererek, işçi niteliğindeki yüzbinlerce çalışanı kanunun kapsamına kesin olarak almak zarureti ile karşı karşıya bulunmaktayız. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 274 sayılı Kanunun bir maddesinin iptali ile ilgili açılan bir davayı karara bağlayan 27.9.1967 tarih ve E.963/336 K.967/29 sayılı son kararı gerekçesinde de hizmet akdi anlayışımıza uygun bir görüş görmekteyiz.

Bu suretle;

a) Mer'i metnin birinci fıkrasının ikinci bendinde 274 sayılı Kanun yürürlüğe girerken istikbalde çıkacak bir yasaya atıfta bulunulduğunda ve işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin kuracakları sendikalar 624 sayılı yasa ile düzenlendiğinden bu bend metninden çıkartılmış,

./..

b/ İşçi niteliğinde olan hizmetlilerden kadro karşılığı aylık ve ücret alanların bu kanuna göre işçi sayılacakları kabul olunmuş ve bunların hizmet statülerini tanzim eden yasaların 274 sayılı Kanuna aykırı hükümlerinin bu kanunun yürürlüğe girişinden itibaren hükümsüz sayılacağı gösterilmiştir.

Belgeler Bölümü (4)

( )

Yozgat Milletvekili Abdullah Baştürk ile 4 Arkadaşının "274 Sayılı Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü Maddesinin (c) Bendinin Kaldırılması Hakkında Kanun Teklifi"nde

İşçi-Memur Ayırımı Sorunu

Teklif:

İşçi Sendikası Üyeliği:

Madde 2. - 1. Hizmet akdine göre çalışmayı veya nakliye mukavelesine göre esas itibariyle bedeni hizmet arzı suretiyle çalışmayı yahut neşir mukavelesine göre eserini naşire terk etmeyi meslek edinmiş bulunanlar ve âdi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olan esas itibariyle fiziki emek arzu suretiyle bir işyerinde çalışanlar -bu mukavelenin aynı durumdaki herkese fiilen açık olması kaydiyle- bu kanun bakımından işçi sayılan kimselere, işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakkına sahiptirler.

Bu maddenin kapsamına girip de kooperatif şirketlerde ortak olanlar ile Ananom Şirket hissedarlarından herhangi bir suretle imtiyazlı hisse sahibi olmayanların işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

Birinci fıkra kapsamına giren kimselerden genel, katma ve özel bütçelere bağlı kuruluşlardan veya belediye bütçelerinden kadro karşılığı aylık veya ücret alan hizmetliler, sosyal güvenlik ve emeklilikleri bakımından tabi bulundukları kanunlara, bu gibi personelin hizmete alınmasında başvurulan atama işlemine, idare ile olan hizmet ilişkisine ve hizmet karşılığında yapılan ödeme şekline bakılmaksızın bu kanun hükümlerine göre işçi sayılırlar.

Bu kabil hizmetlilerin statülerini tanzim eden 3659, 3656, 3434 ve 7244 sayılı kanunlar ile genel, katma, ve ayrıca teşekkülleriin kuruluş kanunlarında yukarda anılan hizmetliler için konulmuş özel hükümlerden bu kanuna aykırı bulunanları bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren hükümsüzdür.

Birinci fıkra kapsamına giren kimselerden Milli Savunma Bakanlığına ve İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına bağlı

./..

işyerinde çalışıp askerlik yükümünü yerine getirmekte olanlar dışında kalanların işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

2. Yukarıdaki bendde sayılan kimseler, çalışma durumu her hangi bir sebeple ortadan kalkmış ise söz konusu benddeki tariflere uygun her hangi bir iş veya mesleki, daha önce, -değişik zamanlarda da olsa-en az üç yıl süre ile yapmışlarsa, bu kanuna göre işçi sendikası kurmak ve işçi sendikaları üye olmak hakkına sahiptirler.

3. Bu maddeye dayanarak sendika kurmak ve bu sendikalara üye olmak hakkına sahip olanlardan mevzuat veya Toplu İş Sözleşmesi gereğince bir işletmenin yönetim kurullarında veya benzeri kurullarda işçi temsilcisi sıfatiyle bulananlar, bu kanun bakımından, işçi vasfını muhafaza ederler.

Kaldırılan Hükümler:

Madde 33.- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (c) bendi yürürlükten kaldırılmıştır.

Gerekçe:

Madde 2- 274 sayılı Kanunun tatbikatında en çok problem yaratan husus anılan kanunun 2 nci maddesi olmuştur. Şöyle ki;

Özellikle ikinci maddenin işçi sendikası üyeliğini düzenleyen bölümü uygulamada büyük problemler yaratmış ve bilhassa son zamanlarda yargı organları tarafından verilen bazı kararlar, işçiye Anayasa ile sağlanmış sendikalara girme ve toplu sözleşme yapma hak hürriyetini ortadan kaldırıcı bir mahiyet arz etmiştir. Halbuki Anayasanın 46 ncı maddesi gayet açık ve seçiktir. Kanunların da Anayasada düzenlenen hak ve hürriyetlere paralel olarak tedvini zarureti mevcuttur.

Her ne kadar 274 sayılı Sendikalar Kanununda "hizmet akdi" tanımına yer verilerek eski 3008 sayılı Kanundaki işçi tarifi çok genişletilmek istenilmiş ise de, uygulamada 3008 sayılı Kanundaki işçi tarifinin de gerisinde bir daralma istikameti göstermiştir. Diğer taraftan uygulamada bu daralmaya 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 ncü maddesi gerekçe olarak gösterilmek istenmektedir. Halbuki bu madde Anayasanın 117 nci maddesiyle tam bir çelişme halindedir.

./..

Artık 20 nci Asırda devletin iktisadi hayata müdahalesi ve bu müdahalenin devamlılığı üzerinde kimsenin münakaşa etmesine imkân yoktur. Daha açık bir ifade ile devlet iktisadi faaliyetlerde bulunacak, bazı ahvalde fabrikalar işletecek ve burda işçi istihdam edilecektir. Kaldı ki, Anayasamın 117 nci maddesi genel idare esaslarına göre devletin yükümlü olduğu hizmetlerin memurlar eliyle yapılmasını öngörmektedir. Yoksa devletin genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevleri arasında yer almayan iktisadi faaliyetlerinin tümünde istihdam edilenlerin memur sayılması gibi, bugünün personel ve sosyal anlayışına taban tabana zıt bir görüşe yer vermeye imkân yoktur.

Bugün işçi niteliğinde olmakla beraber sadece ücreti kanunla düzenlenmiş bir büyük kütle işçi hukukundan istifade ettirilmemektedir. Halbuki iş hukuku alanında Devlet çıkardığı bazı kanun, tüzük veya yönetmeliklerle hizmet akdinin muhtevasını bazen işçiyi korumak, bazen iktisadi düzeni sağlamak gibi amaçlarla, bir statü ile düzenlemektedir. Bu suretle hizmetli, kanun tarafından düzenlenmiş bir hizmet statüsüne girmekle bu statüde düzenlenen hususlar üzerinde zımni bir anlaşma akdetmiş sayılmaktadır.

Aksi düşünce halen uygulamadaki çelişmeyi kabul anlamını taşır. Gerçekten bugün aynı nitelikte aynı işi gören iki personelden birisi (D) diğeri (E) cetvellerinden ücret almalarına göre ayrı statüye tabi tutulmaktadırlar. Bu garipliğe son vererek, sendika kurma hak ve hürriyeti ile toplu sözleşme ve grev yapma hak ve hürriyeti Anayasa teminatı altına alınmadığı bir dönemde dahi işçinin tarifi bugünkü uygulamadan daha geniş bir mahiyet arz ederken, bu hakların Anayasa ile teminata kavuşturulduğu bir dönemde işçinin haklarının kısıtlanması sonucunu doğuran hizmet akdi tabirine bir vuzuh vererek, işçi niteliğindeki yüzbinlerce çalışanı Kanunun kapsamına kesin olarak alma zarureti ile karşı karşıya bulunmaktayız. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 274 sayılı Kanunun bir maddesinin iptali ile ilgili açılan bir davayı karara bağlayan 27.9.1967 tarih ve E.963/336 K.967/29 sayılı son kararı gerekçesinde de hizmet akdi anlayışımıza uygun bir görüş görmekteyiz. Bu suretle;

a) Mer'i metnin birinci fıkrasının ikinci bendinde 274 sayılı Kanun yürürlüğe girerken istikbalde çıkacak bir yasaya atıfta bulunulduğundan ve işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin kuracakları sendikalar 624 sayılı Yasa ile düzenlendiğinden bu

./..

bend metinden çıkartılmış,

b) İşçi niteliğinde olan hizmetlilerden kadro karşılığı aylık ve ücret alanların bu kanuna göre işçi sayılacakları kabul olunmuş ve bunların hizmet statülerini tanzim eden yasaların 274 sayılı Kanuna aykırı hükümlerinin bu kanunun yürürlüğe girişinden itibaren hükümsüz sayılacağı gösterilmiştir.

c) Mer'i metnin 3 üncü bendi de sendikacılık esprisine uymadığından metinden çıkartılmıştır. Zira, bu bend ile işçilik vasfını kaybeden ve uzun seneler işçilikten uzak kalanların sendika organlarında görev almaları sağlanmaktadır. Toplumun problemlerinden uzak olanların, hele o teşekkülün üyesi dahi olmadan, aynı topluluğu temsile hak kazandırılması düşünülemez. Yapılan değişiklik bu mahzuru önlemeye matuftur.

Madde 33. - Anayasanın 46 ncı maddelerinde çalışanların sendikalar kurabilecekleri ve 47 nci maddelerinde ise işçilerin toplu sözleşme ve grev hakkına sahiboldukları gösterilmiştir.

Anayasa ile işçileri sağlanan bu haklar mutlak olup Anayasaya uygun düzenlenmeyen konular ile işçi tanımının daraltılması ve işçi niteliğindeki büyük bir kütlenin bu hakların dışına itilmesi mümkün değildir.

Bu sebeple işçi tanımının yer alacağı kanun ile muhtevasının tayini önem kazanmaktadır.

İşçi tanımı 931 ve 274 sayılı yasalarda müşterek unsur olarak hizmet akdi ile çalışanları kapsamaktadır. Buna mukabil değişik bir işçi tarifi 657 sayılı yasada yapılmaktadır. 4 ncü maddenin (c) fıkrasında bedenen, belirli ve geçici süre ile çalışanların işçi sayılacakları gösterilerek hem 274 ve 931 sayılı yasalarla, hem de Anayasa ile çelişmeye düşülmektedir. Zira bedenen -fikren çalışma ayırımı 274 ve 931 sayılı yasalarla kaldırılmış ve hizmet akdi unsuru getirilmiştir. Kaldı ki, Anayasanın 117 nci maddelerinde memur tanımı yapılarak bu tanım dışında kalacakların memur sayılamayacakları ve 46 ncı maddeleri ile de bu tanım dışında kalanların işçi sendikalarına üye olabilecekleri sarahaten belirtilmiştir. Bu suretle 657 sayılı yasanın 4 ncü maddesi (c) bendi işçi tanımını daraltırken memur tarifini genişletmekte ve işçilere Anayasa ile sağlanmış hakların gaspına yol açmaktadır.

./..

Ayrıca 657 sayılı Kanun Devlet Memurlarının haklarını düzenlemektedir. Bu kanunda işçi tanımına yer verme kanun tekniğine de uymamaktadır. Zira temel kanunlar olan 274 ve 931 sayılı yasalarda işçi tanımı mevcud olup bu kananlardakinin aksine hükümler sevk etmek düşünülemez. Nasıl ki 274 veya 931 sayılı yasalarda memur tarifi yapılamaz ise aynı usule 657 sayılı Kanun açısından da uyulmaz zorunludur.

Bu suretle kanun tekniğine uymayan ve işçi tanımını Anayasaya aykırı olarak daraltan 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi (c) bendi yürürlükten kaldırılmıştır.

Belgeler Bölümü (5)

Geçici Komisyon Raporunda "İşçi-Memur" Ayırımı Sorunu

(I) Raporun İlgili Bölümü:

2. Mer'i kanunun 2 nci maddesi ile ilgili olarak Hükümet tasarısında bir "ek madde" ile değişiklik öngörülmüş yine bu madde ile ilgili olarak Abdullah Baştür ve arkadaşlarının ve Hayrettin Uysal ve arkadaşlarının tekliflerinde de değişiklik talebedilmiştir.

Hükümet tasarısı ile aynı mahiyette olan teklif sahiplerinin değişiklik öngören maddeleri tasarı hükmü esas alınmak suretiyle müştereken müzakere mevzuu yapılmıştır.

Görüşme sırasında madde kapsamına giren mevzuun tüm Devlet teşkilâtı, personel rejimi, Devlete bağlı müesseselerin kuruluş ve teşkilât kanunları ile maaş ve ücretler ve tedadül kanunları ile alâkası nazara alınarak bu maddenin müzakeresini bütün maddelerin görüşülmes sonuna ertelenmesi ve bu arada ilişkisi sebebiyle Devlet Personel Dairesi Başkanlığı ve Maliye Bakanlığına bilgi verilerek komisyonda temsilcilerinin hazır bulundurulması uygun görülmüştür.

Devlet Personel Dairesi Başkanı ile Maliye Bakanlığı temsilcisinin hazır bulunduğu müteakip toplantıda yapılan görüşmeler sonucu, Çalışma Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, Maliye Bakanlığı temsilcisinin gerek tasarı ve gerekse kanun tekliflerinde ikinci madde ile ilgili değişikliği ve bu madde ile alâkalı olarak Komisyon üyesi Şevket Yılmaz'ın verdiği önerge de nazara alınarak yeni ve tevhit edilmiş bir veya birden fazla metnin hazırlanması kararlaştırılmıştır.

Komisyona getirilen 3 değişik metinden ikisi oylama sonucu reddedilmiş 1 numaralı metnin Enver Turgut'un değişiklik talebeden önergesi nazara alınarak kabul edilmiştir.

Böylece tatbikatta işçi ve memur ayrımının gerek sendikalaşmak, gerekse işçi hakları bakımından çeşitli tefsirlere imkân veren ve güçlükler arz ederek huzursuzluğu tevlideden çeşitli teşkilât kanunları ile Devlet Personeline ait maaş, ücret, maaş ve ücretlerin teadülüne dair kanunlardaki maddelerin uygulanmasına bir

./..

açıklık vermek zarureti sonucu 274 sayılı mer'i Kanunun ikinci maddesi yerine kaim olmak üzere yeniden düzenlenmiş olan metin Komisyonumuzca kabul edilmiş, bu suretle aynı vasıftaki işleri yapan kimselerden çeşitli kanunlardaki çeşitli hükümler dolayısıyle bir kısmını işçi statüsüne bir kısımının da memur statüsüne tabi olmaları çelişikliği bertaraf edilmeye çalışılmıştır. Yine yevmiye almakla berebar Devletin asli ve sürekli görevini ifa eden ve bir nevi statü hukukuna tabi olan ve aynı zamanda Devlet teşkilâtında gördüğü görev itibariyle işi sevk ve idare eden ve bu hali ile işveren veya işveren vekili sıfatı ile hareket eden Devlet personelinin durumunda sarahata kavuşturulmuş, Devletin kamu hizmetleri ile ilgili asli ve süreklilik nitelik ve ilkesi de muhafaza edilmiş bulunmaktadır."

(2) Geçici Komisyon Değiştirisi:

İşçi Sendikası Üyeliği:

Madde 2. - 1- Hizmet akdine göre çalışmayı veya nakliye mukavelesine göre esas itibariyle bedeni hizmet arzı suretiyle çalışmayı yahut neşir mukavelesine göre eserini naşire terk etmeyi meslek edinmiş bulunanlar ve âdi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olarak esas itibariyle fiziki veya fikri emek arzı suretiyle bir işyerinde çalışanlar bu mukavelenin aynı durumdaki herkese fiilen açık olması kaydiyle bu kanun bakımından işçi sayılırlar. Bu kanun bakımından işçi sayılan kimseler, işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakkına sahiptirler.

Bu maddenin kapsamına girip de kooperatif şirketlerde ortak olanlar ile anonim şirket hissedarlarındaki her hangi bir suretle imtiyazlı hisse sahibi olmayanların işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

Milli Savunma Bakanlığına ve İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına bağlı işyerlerinde çalışıp askerlik yükümünü yerine getirmekte olanlar dışında kalanların, işçi sendikası kurma ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

2. İşçi teşekküllerinin yönetim kurullarında, haysiyet divanlarında ve diğer yönetim ve denetim işlerinde görev alanların, birinci bendde yazılı vasıfları kaybetmiş olsalar dahi, o göreve getirildikleri anda üye oldukları sendikalardaki üyelik sıfatları devam eder.

./..

3. Bu maddeye dayanarak sendika kurmak ve bu sendikalara üye olmak hakkına sahib olanlardan mevzuat veya toplu iş sözleşmesi gereğince bir işletmenin yönetim kurullarında veya benzeri kurullarda işçi temsilcisi sıfatiyle bulunanlar bu kanun bakımından işçi vasfını muhafaza ederler.

4. Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince yürütülen kamu hizmetlerinde istihdam edilenlerden 3656 sayılı Kanunun 19, 3659 sayılı Kanunun 10 ncu maddelerine göre çalıştırılan hizmetliler, (müteferrik müstahdemler) ve 854 sayılı Kanuna tabi kimseler hakkında (doktorlar, avukatlar, eczacılar, kimyagerler, mühendisler, ücretli ve aidatlı tahsildarlar, 5434 sayılı Kanuna tabi daktilolar, stenolar, mekanograflar, 3656 ve 3659 sayılı kanunlara tabi olmaları gerektiği halde bu kanunların 19 ve 10 uncu maddelerine göre çalıştırılan memurlar ve 15.4.1958 tarih 4/10195 sayılı Kararnameye tabi olanlar hariç) bu kanunla 275 ve iş kanunları hükümleri uygulanır.

Bu bend hükmüne tabi kimselerden resmi dairede çalışanlar 275 sayılı Kanunun 20 nci maddesi hükmüne tabidirler.

Bir kimsenin 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi olması veya kadro karşılığı ücret alması, hakkında bu kanunla 275 ve iş kanunları hükümlerinin uygulanmasına engel olmaz.

657 Sayılı Yasa Açısından
"İşçi-Memur Ayırımı"

Genel Gerekçenin Soruna İlişkin Bölümü:

"modern bir personel rejiminin vazgeçilmez özelliği kamu hizmeti gördürülen kimselerin hukuki statülerinin tam bir kesinlik ve açıklık içinde belirlenmiş olması ve Devlet memuru tanımına giren kişilerin hukuki durumunun yeknesak bir istihdam politikası içinde tayin edilmiş bulunmasıdır.

Nitekim Anayasamızın 117 nci maddesi, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memur eliyle görüleceği yolundaki emredici hükmü koymuş ve memurun kamu idaresindeki yerini ve görevini açıklıkla tesbit ettikten başka memurların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini öngörmüştür.

Bugün yürürlükte bulunan sistemli Devlet Hizmeti gören kişilerin hukuki statüsü bir arada düşünülmesi mümkün olmıyan çeşitli kanunlarla düzenlenmiş olup tam bir dağınıklık içinde görünmektedir. Halen Devlet Hizmetleri aşağıdaki statülerde çalışan memur ve hizmetlilerce yürütülmektedir.

a) 3656, 2659 ve 2847 sayılı Kanunlara tabi olarak aylıklı barem içi kadrolarda çalışan memurlar,

b) 3656 sayılı Kanunun 19, 3659 sayılı Kanunun 10 ve 4620 sayılı Kanunun 7 nci maddelerine tabi barem dışı hizmetliler,

c) Çeşitli Kanunlarla yaratılan ve yukarıdaki (a) fıkrası çerçevesine girmeyen ücretli memur statüsünde çalışanlar (Tekel Genel Müdürlüğü memurları)

d) Bütçelerin (E) cetvelleri tertiplerinden alınan geçici kadrolarda çalışanlar,

e) Bütçelere bağlı (S) cetveline göre alınan kadrolarda çalıştırılan din hizmetlileri,

f) Bütçelere bağlı (N) cetvellerinde gösterilen tertiplerden ücret alan okul pansiyonları hizmetlileri,

./..

g) 4/10195 sayılı Yevmiyeli Teknik Personel Kararnamesi hükümleri uyarınca çalıştırılan teknik personel,

h) Kuruluş kanunlarında gösterilen yetkiye dayanılarak sözleşme ile çalıştırılanlar,

ı) Dış teknik yardım fonlarından ücret alıp Devlet memuru sayılamıyacağı halde Devlet hizmeti gördürülenler.

Bu dağınık istihdam çeşitleri bir yandan kamu yönetiminin belli bir istihdam politikası izleyebilmesi olanağını hemen hemen ortadan kaldırmış, bir yandan da özellikle son zamanlarda memur işçi tanımları üzerinde açılan tartışmaların açıklığa kavuşmamasına yol açmıştır. İş Kanunu yeni bir işçi kavramı yaratmış, buna paralel olarak memur tanımında da açıklığa kavuşturulması zorunlu olmuştur.

Tasarı ile getirilen sistemde Devlet memurluğu tek bir statü içinde toplanmakta ve Devlet memuru tanımı geniş kapsamlı bir şekilde verildikten sonra Devlet memuru sanılmıyan fakat özel şartlarla Devletin hizmeti gördürülen sözleşmeli personelin ve yevmiyeli personelin tanımları yapılmaktadır."

Belgeler Bölümü (7)

1317 sayılı Yasa ile Değişik 274
Sayılı Sendikalar Kanunun 2. Maddesinin
4. Bendi'ne İlişkin Millet Meclisi
Görüşmeleri (1)

BAŞKAN - Birinci madde üzerinde başka söz isteyen?. Yok. Birinci madde üzerinde değişiklik önergesi yok. Birinci maddeyi Yüce Meclisin oyuna sunuyorum. Kabul edenler... Kabul etmiyenler... Birinci Madde aynen kabul edilmiştir.

İkinci maddeyi okutuyorum.

İşçi Sendikası üyeliği:

Madde 2. - 1. Hizmet akdine göre çalışmayı veya nakliye mukavelesine göre esas itibariyle bedeni hizmet arzı suretiyle çalışmayı yahut neşir mukavelesine göre eserini neşire terk etmeyi meslek edinmiş bulunanlar ve âdi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olarak esas itibariyle fiziki veya fikri emek arzı suretiyle bir işyerinde çalışanlar bu mukavelenin aynı durumdaki herkese fiilen açık olması kaydıyle bu kanun bakımından işçi sayılırlar. Bu kanun bakımından işçi sayılan kimseler, işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakkına sahiptirler.

Bu maddenin kapsamına girip de kooperatif şirketlerde ortak olanlar ile anonim şirket hissedarlarındaki her hangi bir suretle imtiyazlı hisse sahibi olmayanların işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

Milli Savunma Bakanlığına ve İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına bağlı işyerlerinde çalışıp askerlik yükümünü yerine getirmekte olanlar dışında kalanların, işçi sendikası kurma ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

2. İşçi teşekküllerinin yönetim kurullarında, haysiyet divanlarında ve diğer yönetim ve denetim işlerinde görev alanların, birinci bendde yazılı vasıfları kaybetmiş olsalar dahi, o göreve getirildikleri anda üye oldukları sendikalardaki üyelik sıfatları devam eder.

---

(1) Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 101. Birleşim, 11.6.1970, Dönem: 3 Cilt 6, toplantı I, sh. 289-292

3. Bu maddeye dayanarak sendika kurmak ve bu sendikalara üye olmak hakkına sahip olanlardan mevzuat veya toplu iş sözleşmesi gereğince bir işletmenin yönetim kurullarında veya benzeri kurullarda işçi temsilcisi sıfatiyle bulunanlar bu kanun bakımından işçi vasfını muhafaza ederler.

4. Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince yürütülen kamu hizmetlerinde istihdam edilenlerden 3656 sayılı Kanunun 19, 3659 sayılı Kanunun 10 uncu maddelerine göre çalıştırılan hizmetliler, (müteferrik müstahdemler) ve 854 sayılı kanuna tabi kimseler hakkında (doktorlar, avukatlar, eczacılar, kimyagerler, mühendisler, ücretli ve aidatlı tahsildarlar, 5434 sayılı Kanuna tabi daktilolar, stenolar, mekanografiar, 3656 ve 3659 sayılı kanunlara tabi olmaları gerektiği halde bu kanunların 19 ve 10 cu maddelerine göre çalıştırılan memurlar ve 15.4.1953 tarih 4/10195 sayılı Kararnameye tabi olanlar hariç) bu kanunla 275 ve iş kanunları hükümleri uygulanır.

Bu bend hükmüne tabi kimselerden resmi dairede çalışanlar 275 sayılı Kanunun 20 nci maddesi hükmüne tabidirler.

Bir kimsenin 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi olması veya kadro karşılığı ücret alması, hakkında bu kanunla 275 ve İş Kanunları hükümlerinin uygulanmasına engel olmaz.

BAŞKAN - Muhterem arkadaşlarım, ikinci maddeyi okuttum. Bu maddede ve diğer maddeler üzerinde görüşmelerin beşer dakika ile kayıtlanmasını öngören bir önerge, bir de onar dakika ile kayıtlanmasını öngören bir önerge var. İşin süratle çıkabilmesini temin için arkadaşlarımız gayret sarfediyorlar. İki önergeyi de okutuyorum.

Sayın Başkanlığa,

Konuşmaların 10 dakika ile sınırlandırılmasını arz ve teklif ederim. Saygılarımla,

Nevşehir
Hüsamettin Başer

Yüksek Başkanlığa,

Maddeler üzerindeki görüşmelerin azami beş dakika olarak tesbitini dilerim.

İzmir
Orhan Demir Sorguç

BAŞKAN - En aykırısı beş dakika ile kayıtlanma önergesidir. Maddeler üzerinde görüşmelerin beşer dakika ile kayıtlanması önergesini oyunuza sunuyorum. Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir, beşer dakika ile kayıtlanmıştır.

İkinci madde üzerinde A.P. grubu adına Sayın Hasan Türkay, buyurunuz.

HASAN TÜRKAY (İstanbul) - Konuşmayacağım, çünkü önerge verdim.

BAŞKAN - Başka söz istiyen... C.H.P. grubu adına Sayın Abdullah Baştürk, buyurunuz.

C.H.P. GRUBU ADINA ABDULLAH BAŞTURK (Yozgat) - Sayın Başkan, değerli milletvekilleri;

Çalışma hayatımızı ilgilendiren temel kanunların en önemlilerinden biri olan 274 sayılı Kanunun 7 yıllık tatbikatı içerisinde üzerinde en çok tartışılan; dolayısıyle işçi, işveren ve Hükümet edenleri lüzumundan fazla güçlüklerle karşı karşıya bırakan bu ikinci maddenin tadil şekli Komisyondan geçmiş ve huzurunuza gelmiştir.

Şimdi bu kanunda yapılmak istenen tadilâtla, çalışma hayatımızın işçi-memur ayırımından doğan huzursuzluğunu giderecek nitelikte ölçüleri olmasına rağmen, bunun yanında Komisyondan gelen şekli ile Meclisimizden geçmesi halinde bir başka problemi de beraberinde getirmektedir. O da şu:

Bugün çeşitli iş kollarına mensubolan işçilerin grev haklarının kullanılmasında 275 sayılı Yasada mevcut tahditlere, 274 sayılı Kanunun ikinci maddesiyle bir tahdit getiriyor ve diyoruz ki, ikinci maddenin dördüncü bendinin bir yerine koyduğumuz hükümle, (D) cetveline tabi olan ve kadro karşılığı maaş alan işçiler her ne kadar sendikalı olabiliyorlar ise de hangi iş koluna mensubolursa olsun, bunlar grev dışı olacaktır.

Biran için düşünelim; 35 000 kişinin çalıştığı Devlet Demiryolları camiasında 5 000 işçi (D) cetveli mensubu olup, hareket halinde olan demiryolları şimendiferlerinin ateşçisi, makinisti, kondüktörü, biletçisidir. 35 000 kişinin çalıştığı bu iş kolunda 5 000 kişinin çalışması ile -ki, hüküm öyledir- 30 000 kişinin yaptığı grev etkisiz olacaktır. O bakımdan arkadaşlarımızın vermiş olduğu bir önerge var. Bu önergenin içerisinde daha

./..

vazıh işçi tanımı ve bunun yanında da bu gibi mahzurları giderecek ve aslında grev yapma hakkına sahip olmakla beraber, oraya konan hükümle grev dışı tutulmak istenen bir takım işçilerin bu haklarının kendilerine tanınmasını sağlayan bir önergedir. Yüce Heyetiniz bu önergeyi kabul eder ise bu mahzur ortadan kalkacak ve bugüne kadar işçi ayırımı sebebiyle doğan ihtilâflar bir noktada bitecek ve işçi bu konuda barışa, huzura varacaktır. Ricamız Parlamento üyelerimizin bu önergeye iltifat göstermeleridir. Teşekkür ederim.

BAŞKAN- Sayın İşgüzar, buyurunuz.

HİLMİ İŞGÜZAR (Sinop)- Sayın Başkan, muhterem arkadaşlarım;

Memleketimizdeki işçilerin hak ve hukukunu korumaya matuf olarak ele alınan ve bugün buraya getirilmiş bulunan 274 sayılı Kanunun ikinci maddesi üzerinde bendeniz de kısaca bir iki noktaya dokunmak istiyorum.

Bilhassa ikinci maddenin birinci fıkrasında yer alan işçinin tarifi konusunun dar tutulmuş olduğunu ifade etmek için söz aldım. Hepinizin de malumu olduğu üzere, burada bu kanuna göre işçi sayılan kimselerin işçi sendikası üyeliğine girebileceği hususu tarif yapılmak suretiyle işaret edilmiştir, ama bu kanunun dışında bir de iş kanunlarına göre işçi sayılanların bulunduğunu da gözden uzak tutmamak lâzım. Bu yönü ile de, bu ikinci maddede işçilerin tarifi yapılırken iş kanunlarına göre işçi sayılanlarla, bu kanunun tarifine giren işçilerin her ikisinin de bir araya getirilmek suretiyle tarifinin yapılmasında büyük fayda olacağı kanaatini taşımaktayız. Eğer böyle olmaz ise, ilerde iş kanunlarına göre işçi sayılan kimseler ile, 274 sayılı Kanunun ikinci maddesinin tarifine giren işçiler arasında bazı ayrıntıların olacağı pek tabiidir. Bunu burada işaret etmek isterim bir.

Bir de benden önce konuşan arkadaşımızın da beyan ettiği üzere, (D) cetvelinde yer alan ve memur olup da işçi olarak nitelendirilen kişilerin de -ki, sayın Komisyon bu hususa katılacaklarını beyan ettiklerine göre, zamanınızı almadan sözlerimi bağlamak istiyorum. Diğer işçiler gibi iş kanunlarına ve bu kanuna göre işçi sayılan kişilerin tüm haklarına sahibolmalarını temin etmenin

./..

sosyal adalet bakımından olduğu kadar, bilhassa bu kanunun esprisinde yer alan iktisadi, sosyal ve kültürel bakımdan da işçilerimizin kalkınması yönünden faydalı olacaktır. Saygılar sunarım.

BAŞKAN - İkinci madde üzerinde başka söz isteyen... Yok.

İkinci madde üzerinde verilmiş bulunan üç önerge var. Önergeleri tetkik ettirdim; üç önerge de noktası noktasına, harfi harfine aynıdır. Sayın Hasan Türkay, Sayın Orhan Sorguç'la beraber bir önerge vermişlerdir; Sayın Asutay siz de bir önerge vermişsiniz, Sayın Osman Soğukpınar, Kemal Önder ve Emir Postacı beraber imzalamış bir önerge vermişsiniz. Önergenin birisini göndereyim, hepiniz imzanızı atın, onu muameleye koyayım, üçü birleşsin.

BURHANETTİN ASUTAY (İzmir)- Üçü birleşsin efendim. İsterseniz gönderiniz imzalıyalım.

BAŞKAN- Efendim, üçünü tetkik ettirdim, aynı makinadan çıkmış gibi motamo aynı.

BURHANETTİN ASUTAY (İzmir)- Katılıyoruz efendim.

KEMAL ÖNDER (İzmir)-Katılıyoruz efendim.

BAŞKAN- Verilmiş bulunan değişiklik önergesini okutuyorum. Diğerleri de aynı mahiyette olduğu için imzalarını buraya vazettireceğim ve yalnızca bunun üzerinde muamele yapacağım.

Sayın Başkanlığa,

274 Sayılı Sendikalar Kanununun 2 nci maddesinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesini arz ve teklif ederiz.

Saygılarımızla,

İstanbul	İzmir	İzmir
Hasan TÜRKAY	Orhan Sorguç	Burhanettin Asutay
Ankara	İzmir	Adana
Osman Soğukpınar	Kemal Önder	Emir H.Postacı

İşçi Sendikası Üyeliği:

Madde 2.- 1. İş Kanunlarına göre işçi sayılanlarla, hizmet akdine göre çalışmayı veya nakliye mukavelesine göre esas itibariyle bedeni hizmet arzı suretiyle çalışmayı yahut neşir

./..

mukavelesine göre eserini naşire terk etmeyi meslek edinmiş bulunanlar ve adi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olarak esas itibariyle fiziki veya fikri emek arzı suretiyle bir işyerinde çalışanlar -bu mukavelenin aynı durumdaki herkese fiilen açık olması kaydiyle- bu kanun bakımından işçi sayılırlar. Bu kanun bakımından işçi sayılan kimseler, işçi sendikası kurmak ve işçi sandikalarına üye olmak hakkına sahiptirler.

Bu maddenin kapsamına girip de kooperatif şirketlerde ortak olanlar ile anonim şirket hissedarlarından her hangi bir suretle imtiyazlı hisse sahibi olmayanların işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

Milli Savunma Bakanlığına ve İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına bağlı işyerlerinde çalışıp askerlik yükümünü yerine getirmekte olanlar dışında kalanların, işçi sendikası kurmak ve işçi sendikalarına üye olmak hakları saklıdır.

2. İşçi teşekküllerinin yönetim kurullarında haysiyet divanlarında ve diğer yönetim ve denetim işlerinde görev alanların birinci bendde yazılı vasıfları kaybetmiş olanlar dahi, o göreve getirildikleri anda üye oldukları sendikalardaki üyelik sıfatları devam eder.

3. Bu maddeye dayanarak sendika kurmak ve bu sendikalara üye olmak hakkına sahibolanlardan mevzuat veya toplu iş sözleşmesi gereğince bir işletmenin yönetim kurullarında veya benzeri kurullarda işçi temsilcisi sıfatiyle bulunanlar bu kanun bakımından işçi temsilcisi sıfatiyle bulunanlar bu kanun bakımından işçi vasıfını muhafaza ederler.

4. Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerince yürütülen hizmetlerde yahut iktisadi devlet teşekkülleri ile müesseseleri ve iştiraklerinde veya özel kanunlarla kurulmuş kurum, müessese ve işyerlerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışanlardan bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına galip olan kimseler de bu kanun bakımından işçi sayılırlar ve haklarında iş kanunları ile 275 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

Dördüncü bend gereğince işçi niteliğinin tesbitinden doğacak uyuşmazlıkları Yüksek Hakem Kurulu kesin olarak karara bağlar.

./..

5. Bir kimsenin 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi olması veya kanunlara göre kadro karşılığı ücret alması, hakkında bu kanunla 275 sayılı Kanun ve iş kanunları hükümlerinin uygulanmasına engel olmaz.

BAŞKAN- Verilmiş bulunan müşterek değişiklik önergesini okuttum. Komisyon olarak katılıyormusunuz?

GEÇİCİ KOMİSYON BAŞKANI H. TURGUT TOKET (Ankara) Katılıyoruz.

BAŞKAN- Hükümet katılıyor mu efendim?

ÇALIŞMA BAKANI SEYFİ ÖZTÜRK (Eskişehir)-Sayın Başkanım, 275 sayılı Kanunda grev yasağı hakkını tahdidedeceğimiz için tasarıda onu çıkaran bir hüküm var. Bu beyanımı zapta geçirmek suretiyle Hükümet olarak katılıyoruz.

BAŞKAN- Değişiklik önergesini Yüce Meclisin oyuna sunuyorum. Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.

Komisyon olarak filhal de kabul edilmektedir. O halde maddeyi okutmuş olduğum bu değişik şekliyle oyunuza sunuyorum. Kabul edenler.. Kabul etmeyenler.... İkinci madde bu değişik şekli ile kabul edilmiştir.

Beşinci Maddeyi okutuyorum.

Belgeler Bölümü (8)

Devlet Personel Kanunu Tasarısı Hakkında Türk-İş'in Görüşü

657 sayılı Devlet Personel Kanununda değişiklik yapılmasını öngören tasarı, çalışanların tümünün sosyal güvenlikten yararlanma ve Anayasal haklarının korunması ilkesini taşımalıdır.

Tasarıda yer alan üç madde, işçinin memur sayılmak istenmesi gibi görüşü getirmekte ve yıllardan beri büyük bir huzursuzluk kaynağı olan anlaşmazlığı çözümleyeceği yerde, daha da artırmaktadır.

MEMUR TANIMI

Tasarının birinci maddesinde yer alan memur tanımı, Anayasaya uygun bir şekilde düzenlenmelidir. Memur tanımının aslî unsuru olan genel idare esasları değimi tasarıda yer almadığı müddetçe bu hüküm Anayasa'nın 117. maddesine aykırı düşecektir. Bu suretle, sun'i olarak memur tanımı genişletilip işçi niteliğinde çalışanlar dar bir kapsam içine alınmak istenmektedir. Şekli hukuk kaynakları hiyerarşisinde, en üst yeri Anayasalar işgal ettiğine göre, hazırlanacak kanunların da Anayasanın ruhuna göre düzenlenmesi ve memur kavramının buna göre tanımlanması gerekir.

Bir kimsenin kamu hizmeti görevlisi olması, memur sayılması için yeterli değildir. Kamu hukuku hizmeti, genel idare esaslarına göre yürütülmelidir. Aksi görüş çüpçü, çoban ve kaloriferci gibi sıfatlarla çalışanların, gördükleri işe bakılmaksızın sıfatlarla çalışanların, gördükleri işe bakılmaksızın sıfat memuru haline getirilmeleri ve bu suretle Anayasanın kendilerine sağladığı ekonomik ve sosyal haklardan yoksun kalmaları sonucunu doğurur. Bu konuda Anayasaya aykırı yorumda bulunmak, tehlikeli ve çalışma barışını zedeleyici bir tutumdur.

YARDIMCI HİZMETLİLER

Tasarının 9 ncu maddesinde yer alan yardımcı hizmetliler sınıfı işçileri büyük bir çoğunlukla memur haline getirmektedir.

Yardımcı sınıfı tesbit edilirken, hukuk genel kuralları ve geçerli yasalara göre, işçi niteliği taşıyan bir kısım çalışanların da zorla yardımcı sınıfa itilmelerine şahit olunmaktadır.

./..

Örneğin, hastahanelerin temizliği, bakımı ve aydınlatma işlerinde çalışanlar gibi.... Bu tip çalışanlar hizmet akdi ile istihdam edilseler, iş ve sigorta kanunlarına göre işçi sayılsalar dahi, 657 sayılı yasada isimleri geçtiği için memur sayılacaklar ve personel rejimimizi içinden çıkılmaz bir hâle getireceklerdir.

SINIF DEĞİŞTİRME

Tasarının bir diğer maddesinde işçi olarak çalışanların, yaptıkları işin niteliği değişmeksizin memur sınıfına dahil edilmeleri büyük bir huzursuzluk yaratacaktır. Hukuk kurallarına aykırı düşen bu hükmün kabul edilmesi halinde, aynı işi yapan iki kişiden biri işçi, diğeri de memur sayılacaktır. Devlet Personel Kanununda yapılmak istenen değişiklik herşeyden önce, işçi-memur ayırımına bir kesinlik getirmelidir. Tasarıda yer alan hükümler, bu prensibe dayanmakta ve belirsiz bir sistem ortaya çıkmaktadır.

Sosyal siyaset biliminde, çalışanlar, işçi ve memur olarak iki kategoriye ayrılır. Anayasamızda da aynı esas benimsendiğine göre, bu görüşe itibar etmek gerekir. Yaptığı işin niteliğine göre, işçi sayılanların memur sınıfına alınmaları gelecekte önlenmesi güç bir karışıklık yaratır. Maddenin tümü ile tasarıdan çıkarılması gerekir.

Belgeler Bölümü (9[illegible])

TÜRK-İŞ SORUNA İLİŞKİN
28.12.1970 GÜNLÜ İKİNCİ
BİLDİRİSİ

1 MİLYON İŞÇİ İŞİ DURDURACAK

Türk-İş bugün bir bildiri yayınlayarak, işçinin Anayasa teminatı altındaki haklarının elinden alınmak istendiğini ve 1 milyon işçinin bu durumu protesto etmek için yılbaşından sonra işi durduracaklarını açıklamıştır.

Türk-İş'in bildirisi şöyledir:

"1. İşçilere Anayasa ve yasalarla tanınmış olan haklar, Personel Kanunu uygulaması bahane edilerek, ortadan kaldırılmak istenmektedir. Bu konuda, bugüne kadar Türk-İş tarafından yapılan iyi niyetli uyarmaların yetkililer tarafından ciddiye alınmadığı, bu yolda yapılan çalışma ve işlemlerin devamından anlaşılmaktadır.

Buna göre, işçiler memur statüsüne geçirilmeyi kabul için baskı altında tutulmak istenmekte ve bunu kabul etmeyen işçiler işten çıkarılma tehdidi ile karşılaşmaktadırlar.

Yetkililer, büyük bir sorumsuzluk duygusu içinde, işçilerin haklarını ellerinden alabileceklerini zannetmektedirler. Bu büyük bir gaflettir.

2. Her yıl belli zamanlarda işçiye verilmesi gereken ikramiyeler, bir türlü zamanında ödenmemektedir. Bu durum, zaten çok dar olan işçi bütçelerinin büsbütün sarsılmasına yol açmaktadır.

Yetkililerin, ikramiyelerin yılbaşından önce ödeneceği yolundaki kesin taahhütlerine rağmen, şu ana kadar, bu yolda en ufak bir hazırlık yapılmamıştır.

3. İşçilere karşı girişilen ve haklara açık bir tecavüz niteliği taşıyan çalışmaların yılbaşına kadar durdurulması ve ikramiyelerin aynı süre içinde ödenmemesi halinde, Türk-İş'e bağlı 1 milyon işçi işi durduracaktır.

Bu hareket, işçilerin en tabii meşru savunma hakkı olarak sayılmalıdır.

./..

4. Türk-İş Başkan Vekili Kemal Özer, bu konu ile ilgili tedbirlerin alınmasını sağlamak amacıyla Türk-İş'e bağlı teşkilâtların Ankara'da bulunan başkanlarını bugün Türk-İş Genel Merkezinde bir toplantıya çağırmıştır.

Bu toplantıda, ayrıca, gittikçe artan hayat pahalılığı karşısında işçilerin durumları ve asgari ücret konusu da ele alınacaktır."

Belgeler Bölümü (10)

657 Sayılı Yasa İle İlgili
Olarak Bütçe Plân Komisyonu
Sunulan Önerge

ÖNERGE

"Sayın Başkanlığa,

657 sayılı Kanunu tadil eden hükümet tasarısının 1 nci maddesinin aşağıdaki şekilde düzenlenmesini teklif ederiz.

Saygılarımızla,

Madde 1- Bu kanun devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde genel idare esaslarına göre çalışan, genel ve katma bütçelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan beden terbiyesi Genel Müdürlükleri bütçelerinden aylık alanlara uygulanır.

Hakimler, hakim yardımcıları, savcılar, savcı yardımcıları, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları, subay ve astsubaylar ve 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile İş Kanunları ve Sigorta Kanunlarına göre işçi sayılanlar, bu kanuna tâbi değildir.

GEREKÇE

Muhterem Komisyonun 24 Mayıs 1970 Pazar günü yaptığı müzakerelerde, 657 sayılı Kanunun 1 nci maddesine "274 sayılı Sendikalar Kanunu ile İş kanunlarına göre işçi sayılanların" bu kanun kapsamına girmiyeceğine ilişkin ilâve teklif reddedilmişti.

Ancak, uygulamada bir büyük problemin ifadesi olan "İşçi-Memur" ayırımının bu kanunla düzenlenme imkânının mevcudiyeti ve konunun bir Anayasa meselesine taallûk etmesi sebebiyle, yeniden görüşülmesinde ve sıhhatli bir neticeye ulaşılmasında sayılamıyacak kadar büyük fayda mevcuttur. Yeniden müzakere teklifimiz, bir büyük problemin kesinlikle halline matuftur. Şöyleki;

Sosyal siyaset biliminde; çalışanlar, işçi ve memur olmak üzere iki kategoriye ayrılır. Yeni Anayasamızda da aynı esasın benimsendiğini görmekteyiz.

./..

Şekli hukuk kaynakları hiyerarşisinde en üst yeri Anayasalar işgal eder. Bu sebeple hazırlanacak kanunların bu en üst normda ön görülen esaslara uygun bir şekilde düzenlenmesi gerekir. Durum böyle olunca 1 nci maddede düzenlenen "memur" kavramının Anayasa esaslarına uygunluk derecesini incelemek zorunludur.

Anayasamızın 47. maddesinde yer alan işçi teriminin Anayasada yapılmış bir tanımı yoktur. Ancak, toplu sözleşme ve grev hakkı sadece işçilere tanındığı için uygulamada kimin işçi kabul edileceği büyük önem taşımaktadır. Bu konuda herhangi bir yanlış uygulama, herşeyden önce Anayasanın eşitlik ilkesini zedeler. Öte yandan Anayasa anlamında işçi olan bir kimsenin, kanunlarca işçi kabul edilmemesi, bunların Anayasaca tanınmış temel haklardan yararlanmamaları sonucunu doğurur.

Anayasanın 47. maddesinin hazırlanmasında ve Temsilciler Meclisindeki görüşmelere ait tutanaklar incelendiğinde "işçiler" tabiri "çalışanlar"a nazaran sınırlandırıcı bir hüviyet kazanıyor. "Acaba Komisyon bu "İşçi" tabiri yerine 45. maddedeki "çalışanlar" tabirini koymakta fayda bulurlar mı? şeklindeki bir suali, Komisyon sözcüsü memurlara grev hakkının tanınmamış olduğunu belirterek cevaplandırmıştır. Bu sebepledir ki grev hakkından çalışanlardan sadece işçilerin yararlanmaları öngörülmüş ve Anayasada sarih bir memur tanımına yer verilerek, grev ve toplu sözleşmeden istisna edilenler tasrih edilmiştir.

Anayasanın 117. maddesinde memurun tanımı şöyle yapılmaktadır: " "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür."

Buna göre madde metni merkezi ve ademi merkezi idare kuruluşları kapsamaktadır. (A.115-116) Ancak sadece bir idari kuruluşta çalışır olmak; yine 117. madde hükmü gereğince "memur" sayılmak için yetersiz şarttır. İkinci olarak bir kamu hukuku hizmeti görülecek ve bu hizmet genel idare esaslarına göre yürütülecektir. Bunlara ilâveten kişi bu hizmetine asli ve sürekli olarak katılacaktır.

Görülüyorki 117.madde gayeye uygun yorum ile, yukardan aşağıya doğru daralarak memuru tanımlamaktadır. Anayasadaki eşitlik ilkesini zedelememek için tanımın dar olarak yorumlanması zaruridir. Şüphesiz ki yeni tasarıda "hürriyet" lehine bir yorum yapmak, sosyal ve ekonomik hakların kullanılmasına imkân tanımak zorunludur. Netice olarak Anayasa açısından işçiyi (46), çalışanlar (117) formülü ile izahı mümkündür.

Hal böyle iken tasarının 1 nci maddesinde, 117. maddedeki "kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışma" unsuru muhafaza edilmekte ancak, "kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan, kefalet sandıklarından" aylık alma şartı konmuş bulunmakkadır. Bu suretle devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmediği kamu kudretinin kullanılmasının bahis konusu olmadığı bir kamu hizmetinde çalışan kişi Anayasaya göre memur sayılmadığı halde, 1 nci maddeye göre memur sayılacaktır. (Örneğin, çoban, çöpçü, kaloriferci v.s.)

Yukarıdaki açıklamadan çıkan sonuç tasarının 1 nci maddesi ile Anayasaya rağmen memur kavramının genişletilip, işçi tanımının daraltılması noktasında toplanmakta ve Anayasa zorlanarak sıfat memuru yaratılmaktadır. Bu durum ise problemi halletmek şöyle dursun, uyuşmazlıkları daha da arttırıcı bir durumun ifadesidir. Halbuki hükümet programında işçi-memur ayırımının kesinlikle halledileceği açıklanmış ve buna uygun olarak 274 sayılı Kanunun tadil çalışmalarında, Çalışma Bakanlığı, İşçi-İşveren Konfederasyonları, Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alındıktan sonra Komisyon, anılan Yasanın 2. maddesini Anayasa esprisine uygun olarak yeniden ve ittifakla tedvin etmiştir. Şimdi ise getirilen yeni Tasarı ile bütün çalışmalar Anayasaya aykırı bir düzenleme ile silinmektedir. Yeni Tasarı ile bütün çalışmalar Anayasaya aykırı bir düzenleme ile silinmektedir. Tasarı bu şekilde kanunlaşırsa yeni ihtilâfların doğması ve bundan çalışma barışının, memleket ekonomisinin zarar görmesi kaçınılmaz bir netice halini alır.

Maddedeki tadil teklifimiz bütün bu hususlar gözönünde tutularak düzenlenmiştir. Buna göre Anayasaya uygun bir memur tanımının ifadesi olan "genel idare esası" prensibine yer verilmiş ve işçi niteliğinde çalışanların bu kanuna tabi olmayacaklarına işaret edilmiştir.

Teklifimizin kabulü, Anayasa üstünlüğünün ve iyi işleyecek bir çalışma düzeninin kurulmasına imkân tanıyacaktır."

Belgeler Bölümü (11)

31/7/1970 TARİHLİ VE 1327 SAYILI KANUNUN 3. MADDESİNE GÖRE TANIM

Madde 4- Bu Kanunda geçen:

Devlet memuru:

A) "Devlet memuru" deyimi, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere devamlı vazife görmek üzere atanan genel ve katma bütçelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan, kefalet sandıklarından, Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri bütçelerinden aylık alan kişileri,

Sözleşmeli personel:

B) "Sözleşmeli personel" deyimi, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde ve zaruri hallere münhasır olmak üzere, kanunlarla verilen yetkiye ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesinin görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca sözleşmeli olarak çalıştırılmalarına karar verilen kimseleri,

İşçiler:

C) İş kanunları ile 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunlarına göre işçi sayılan ve bu kanun hükümlerine tâbi olmayan kişileri,

İfade eder.

Belgeler Bölümü (12)

657 Sayılı Kanun ve Genel Kadro
Kanunu Tasarısı ile ilgili Millet
Meclisi Görüşmelerinde İşçi Milletvekillerince
Yöneltilen Sorulara Karşı Komisyon Adına
Yapılan Açıklamalar.

4 ncü maddenin (c) fıkrasıyla ilgili komisyon açıklamaları:

"Değerli arkadaşlarım, 657 sayılı Kanunun 4 ncü maddesine bakıldığı zaman o kanun başlığı "istihdam şeklidir. Burada da istihdam şeklini tarif etmektedir. Şimdi, iş kanunlarıyle 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunlarına göre işçi sayılan kişiler bu kanunun kapsamında değildir. Meseleyi bu şekliyle ifade ediyorum, bu saydığım 274 sayılı Kanunun, iş kanunları, Sosyal Sigortalar Kanunlarına göre işçi olan kişiler işçi olmakta devam edecektir."

Başka bir açıklama:

"Biz meseleyi burada geniş ölçüde bir neticeye götürücü mahiyette bir operasyon yapmıyoruz. Bu kanunla şunu temin etmek istedik: İş Kanunlariyle 274 sayılı Kanun ve Sosyal Sigortalar Kanununa tabi kişiler bu kanun kapsamıyla alâkalı olmasınlar dedik. Yani, o Kanunlarda tayin edilmiş, Devlet memuru ayırımı nasıl yapılmışsa mesele öyle cereyan etsin tarzında bir mütalâadır. Buradaki hüküm bunu ifade etmektedir. Bunu tekrar yeniden arz ediyorum."

Genel Kadro Kanunu ve Sınıf Yönetmeliği ile ilgili Komisyon Açıklamaları:

"657 sayılı Devlet Memurları Kanunu bir tarif getirmişti. Bu tarifle 274 sayılı Kanuna atıfta bulunulmaktadır. 274 ve 275 sayılı Kanunlar şumulüne giren görevlerde çalışanlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamı dışında mütalâa edilmektedir. Muhterem arkadaşlarımızın endişeleri, kadro Kanununa ekli cetvellerde bu tariflerin şumulüne giren personele ait kadroların gösterilmiş olmasından ileri gelmektedir. Şu anda Kanunun tarifine giren, personelin hangi müesseselerde, ne miktarda bulunduğunun tesbiti mümkün olmamıştır. Bu tesbit kadrolara personelin intibakları sırasında temin olunacaktır. Müesseselerin görev yönetmelikleri yapılırken hangi personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun şumulü dışında kaldığı ve işçi niteliğine haiz bulunduğu tespit edilecek, bu tespitten sonra bu türlü personele ait kadrolar 1971 yılı Bütçesiyle beraber tasarrufa alınacaktır. Sağlık Bakanlığında,

Tarım Bakanlığında, Orman Bakanlığında bu niteliğe haiz, değerli arkadaşlarımızın ifade buyurdukları vasıfları havi personel diğer bakanlıklara nisbetle fazla bulunmaktadır. Bu bakımdan diğer Bakanlıkların kadro cetvellerinde miktar mevzubahis olunan Bakanlıklara nisbetle daha azdır. Kadro Kanunu, halen kadrolu bulunan ve görev başında olan kişilere ait bütün kadroları ihtiva etmektedir. Bu kadroların kanuna ilâve edilmesi, arkadaşlarımızın ifade buyurdukları nitelikteki memurların mutlak surette bu kadrolara geçirilmesini icabettirir bir mahiyette telakki edilmemelidir. Kanun tarifine göre Sağlık Bakanlığında ve diğer bakanlıklarda bulunan bu türlü personelin miktarı tespit edilecek ve bu Kanunun kapsamı dışında mütalâa edilerek 274 sayılı Kanun şumulünde mütalâa olunacak ve bu şekilde muamele görecektir. Bunlara ait halen kadro cetvelinde bulunan kadrolar da 1971 yılından itibaren tasarrufa alınacaktır. Bu itibarla her hangi bir endişeye mahal yoktur. Keyfiyet arz ederim. Teşekkür ederim."

Komisyon adına açıklama devam ediyor:

"Sayın Başkan, burada kanun bir tarif getirmiş, bu tarifin şumulüne giren herkes işçi statüsüne intikal edecektir. Kadro ile ilişkisi kesilecektir. Yapmış olduğu hizmet önemlidir; kadronun ünvanı (D) cetveli, (S) cetveli gibi hususlar bu mevzuu etkilemiyecektir; arz ederim."

Bir açıklama daha:

"Muhterem başkan, değerli arkadaşımızın buyurduğu yönetmelik her müessese için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda gösterilmiş bulunan ifadesini bulan çalışma ve görev yönetmeliğidir. Bu yönetmelikte kadrolu personelin hangi görevleri yapacağı ve bu görevlere tayin edilecek kişilerin vasıfları tesbit edilecektir. İşçi niteliğini haiz personel bu yönetmeliklerin içerisinde gösterilmiyecek ve şumulü içerisine alınmayacaktır. Sadece bu çalışma sırasında işçi niteliğini haiz hangi sınıflar mevcut olduğu tesbit edilecek ve bunlar intibaklardan sonra kadroların dışında mütalâa edilecek ve o yolda gerekli hukuki muamele yapılacaktır."

Belgeler Bölümü (13)

TÜRK-İŞ'İn 3 MAYIS 1971 TARİHLİ MUHTIRA ÖZETI

"İşçi hak ve özgürlüklerine karşı girişilmiş hareketlerden sonuncusu ve en somut olanı, 30 Nisan 1971 günü Millet Meclisinde görüşülmekte olan İş Kanunu tasarısı üzerinde yapılan değişikliktir. Ne acıdır ki, bu değişikliği öneren önerge, hükümetinizin bir üyesinden gelmiştir." Millet Meclisinin bir kesiminin oylarıyla kabul edilen bu önergeye göre, kamu kesiminde çalışan ve yaptıkları işin niteliği itibariyle tereddütsüz işçi olanlar memur statüsüne geçirilebilecek ve bu suretle toplu sözleşme ve grev yapma hakları ellerinden alınmış olacaktır.

Bu noktada bir açıklık getirmek istiyoruz. Ötedenberi yayılmak istenen görüş, bakanlıklar ve genel müdürlüklerdeki Odacılar, şoförler, yolundadır. Oysa, Türk-İş'in bu konudaki ısrarı, bu çeşit yerlerde değil, işletme ve işletme niteliğindeki işyerlerini kapsamına almaktadır. Ama örneğin, bir çöpçünün "yol temizleme memuru", bir otobüs biletçisinin "bilet kesme memuru" sayılması da mümkün değildir. Konuya açıklık getirecek tek taraf, çalışanın yaptığı işin niteliğine göre işçi ya da memur sayılmasıdır.

Çalışma hayatı ile ilgili herhangi bir kuruluşun başında bulunan kişi ya da kişiler, sadece ülkemizdeki çalışma düzeninin seyirini izlemekle kalmayıp, gelişmiş ülkelerin bugünkü uygarlık düzeyine gelmelerinde başlıca etken olan çalışma hayatında kararlılık, çalışanların haklarına saygı, işçi-hükümet, işçi-işveren ilişkilerini yakından izlemek ve bilmek durumundadırlar. Bugün batıda, çalışanların tamamına yakın bir kısmı serbest pazarlık sistemi içinde mütalâa edilmektedir. Daha açık bir ifade ile özel hukuk alanı genişlemekte, statü hukuku alanı daralmaktadır. Çalışma Bakanı ise, verdiği önerge ile batıdakigelişmeye tamamen ters yönde bir tutum içinde, statü hukukunu genişletme çabasına girmiş bulunmaktadır.

İş Kanununun bundan sonraki maddelerinde hükümetinizin hazırladığı daha ne gibi sürprizlerle karşılaşacağımızı bilemiyoruz. Ama, işçilerin temel haklarına yöneltilmiş bu çok açık tecavüz, endişelerimizin haklı olduğunu doğrulamış bulunmaktadır. Çalışma Bakanının bu girişiminin, bilgi ve izninizin dışında olduğunu, hatta Çalışma Bakanının da teknisyenleri tarafından yanıltılmış olabileceğini ümit etmek istiyoruz."

Belgeler Bölümü (14)

30.12.1972 TARİH 2 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE
KARARNAMEDE İŞÇİ-MEMUR AYIRIMINA İLİŞKİN HÜKÜMLER

İstihdam Şekilleri:

Madde 4- Devlet hizmetleri, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.

D) İşçiler:

İş Kanunları ile 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunlarına göre işçi sayılan ve bu kanun hükümlerine tabi olmayan kişilerdir.

Zorunlu olan hallerde Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda, devamlı ve belirli bazı hizmetlerin işçiler eliyle gördürülmesine Devlet Personel Dairesinin görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca Karar verilebilir.

Kadroya Bağlı Yevmiyeli Personel İle İşçilerin intibakında Mali Esaslar:

Geçici Madde 8- Bu Kanuna tabi Kurumlarda 4-10195 sayılı Bakanlar Kurulu kararına bağlı "Muayyen ve Muakkat müddetli hizmetlerde çalıştırılacak yevmiyeli personel yönetmeliği" ne göre alınan yevmiyeli kadrolarında çalışan personelden bu kanunda belirtilen nitelik ve diğer şartlara göre girebilecekleri sınıfların derece ve kademelerinde alacakları aylık tutarları, 4-10195 sayılı kararnameye göre almakta oldukları 30 günlük yevmiye tutarından aşağı olduğu taktirde, aradaki fark, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi suretiyle giderilinceye kadar kendilerine ödenmekte devam olunur.

Yukarıdaki fıkra hükmü, bu kanuna göre intibakları yapılan işçiler hakkında da uygulanır.

Bu kanuna tabi Kurumlarda İşçi Statüsünde Çalışmakta olan Memurların Durumu:

Ek Geçici Madde 18- Bu kanuna tabi kurumlarda işçi statüsünde çalışmakta olup da fiilen yaptıkları iş dolayısıyle Devlet Memuru tanımına girenlerin devlet memurluklarına geçmek istemeleri, Kurumlarının izni ve boş kadronun bulunması halinde halen gördükleri hizmetin

mahiyetine göre 36 ncı maddede yazılı sınıflara intibakları yapılır.

Bunların sınıflarındaki derece ve kademelere intibakı aşağıdaki esaslaragöre yapılır.

Bunlardan bir barem veya emeklilik derecesi bulunmayanların hizmete ilk başladıkları sıradaki öğrenim durumlarına göre 36 ncı maddede belirtilen sınıflarının başlangıç dereceleri; evvelce çeşitli barem kanunlarına göre belirli bir barem veya emeklilik derecesini kazanılmış hak olarak elde etmiş olanların ise bu barem veya emeklilik dereceleri esas alınmak ve 87. maddede yazılı Kurumlarda işçi stütüsünde geçen hizmet sürelerinin her üç yılı için bir derece verilmek suretiyle bulunan aylık derecelerine intibakları yapılır.

Yukardaki fıkrada yazılı olanların evvelce değerlendirilmemiş olmak şartiyle Ek Geçici 2 nci maddenin (E) bendinde ve Ek Geçici 3. maddenin (A) bendinin 2. fıkrasında sayılan statü veya görevlerde geçmiş hizmetlerin söz konusu maddelerdeki esaslar çerçevesinde ayrıca değerlendirilir.

Haklarında emeklilik hükümleri uygulandıktan sonra işçi olarak istihdam edilenlerin bu sürelerinin intibakta değerlendirilebilmesi için yevmiyelerinin 30 günlük tutarının emeklilik keseneklerinin esas aylıklarına eşit veya bunun üzerinde olması şarttır.

Ancak, bu kanunun 36 ncı maddesindeki giriş dereceleri 3656 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi ile tesbit olunan giriş derecelerinin altında olanların başlangıç derecelerinin tesbitinde 3656 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi esas alınır.

Belgeler Bölümü (15)

İŞÇİ-MEMUR AYRIMINI İNCELEMEKLE GÖREVLİ TÜRK-İŞ KOMİSYON RAPORU ŞÖYLEDİR:

"İşçi-memur ayrımını görüşmek üzere Toplantıya çağrılan Sendika Yöneticileri 23.3.1973 günü saat 10.00 da Türk-İş Genel Merkezinde, Genel Sekreter Halil Tunç'un başkanlığında toplanarak yapılan görüşmelerin ışığı altında soruna nasıl bir çözüm bulunabileceğini tesbit için, bizleri komisyon olarak görevlendirmişlerdir.

Komisyonumuz aynı gün saat 15'de, aynı yerde toplanarak konuyu enine boyuna görüşmüştür. Sorunun idarelerin, yıllardanberi "işçileri memur yapma" başka bir deyimle "işçi kavramını daraltıp, memur kavramını genişletme" tutumundan doğduğuna inanan Komisyonumuz gerek 274 sayılı Sendikalar Kanunu, gerekse 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gerektiği gibi uygulandığı takdirde, işçi-memur ayırımının kendiliğinden sona ereceği kanısına varmıştır.

Bilindiği üzere 1317 sayılı Kanun ile bazı maddeleri değiştirilen 274 sayılı Sendikalar Kanunu hizmet akdine göre çalışanlar, kamu hizmetlerinde hizmet akdine dayanmaksızın çalışanlardan bedeni çalışması fikri çalışmasına üstün veya eşit olanları işçi saymakta, 1327 sayılı Kanunla bazı maddeleri değiştirilen 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (c) fıkrası da bu görüşü teyid etmektedir. Fakat başta Maliye Bakanlığı ve Personel Dairesi olmak üzere idareler, kanunlarının bu açık hükümlerine rağmen kamu sektöründe devamlı hizmet gören herkesin memur olması gerektiği görüşünden hareket ederek, işçileri memur yapmaya çalışmaktadırlar. İdareler sadeee hizmet akdine göre çalışmayanları değil, fakat yıllardan beri, işçi statüsünde çalışanları da 657 sayılı Kanunun 18 inci maddesini, kendi bildiklerine göre yorumlayarak memur olmaya zorlamaktadırlar. Aslında bu madde fiilen büro hizmeti görenlerden kendi arzusu ile memur olmak isteyenlerin kadrolara alınmasını öngörmektedir.

Diğer taraftan işçileri memur yapma eğiliminde olanların Yüksek Hakem Kurulu Kararlarına, hatta mahkemelerden alınan kararlara dahi itibar etmedikleribilinen bir gerçektir. Böylece uygulama giderek "kamu hizmeti gören herkesi MEMUR yapma" biçiminde gelişmektedir. Bu durumu bir çözüm bulunamadığı takdirde, yakın bir gelecekte kamu kesiminde çalışanların büyük bir çoğunluğu "memur" durumuna getirilecektir.

Bu durumu gözönüne alan komisyonumuz soruna kısa zamanda acil çare bulunması gerektiği takdirde her türlü sendikal mücadelenin yapılmasını uygun görmektedir. Komisyonumuz uyuşmazlığın çözümünde taviz verilmemesini, özellikle yürürlükte bulunan kanun hükümlerinin eksiksiz olarak uygulanmasına ve yetkili kurul kararlarının uygulanması için etkili tedbirlerin alınmasını çıkar yol olarak görmektedir.

Bu sebeple:

1) Kanun gücündeki kararnameye veya değiştirilecek olan Sendikalar Kanununa: "İş Kanunları ile Sendikalar Kanunu uyarınca işçi sayılanlar hakkında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmaz" şeklinde bir hüküm konulması uyuşmazlığı gidecektir.

2) Yetkililerle yapılacak görüşmelerde hiç değilse, sürekli olarak aleyhimize gelişen durumu önlemek için kapsamı geniş tutulmak şartıyla büro hizmetlerinde çalışanlarla, odacı, makam şoförü gibi kimselerin iş mevzuatının dışında bırakılabileceği (yaklaşım sağlanabildiği takdirde) düşünülebilir. Ayrıca soruna çözüm getirmek için mutlak şart olarak ileri sürüldüğü takdirde getirilecek çözüm biçimine bağlı kalmak kaydıyla Yüksek Hakem Kuruluna Maliye Bakanlığından bir yetkilinin üye sıfatıyla katılmasına da rıza gösterilebilir.

Gün geçtikçe sendikalarımız için büyük bir tehlike gösteren sorunun Türk-İşçi Hareketi bakımından taşıdığı önemin kamuoyuna duyurulmasında yarar gördüğümüzü belirtir, durumu bilgilerinize sunarız.

Orhan Erçelik
Tes-İş Genel Başkanı

Ahmet Çatakçinler
DYF-İŞ Genel Sekreteri

Rafet Altun
Yol-İş Genel Sek.

Mustafa Sığan
Genel-İş Send.Gen.Başk.V.

İbrahim Uzun
Tümtis Ankara Şub.Başk.

Mustafa Başoğlu
Sağlık-İş Genel Başkanı

Belgeler Bölümü (16)

15 Eylül 1973
Cumartesi

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME

Sayı: 14656

Karar Sayısı: K.H.K. 7

"657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 4 üncü maddesinin "D" bendi ile Ek Geçici 21 inci maddenin 2 nci fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 4 üncü maddesinin "O" bendi ile Ek Geçici 21 inci maddesinin 2 nci fıkrasının değiştirilmesi ve bu maddelerle ilgili olarak geçici bir madde eklenmesi; 23/5/1972 tarihli ve 1589 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca 22/8/1973 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Madde 1- 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 4 üncü maddenin "D" bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

D) İşçiler:
İş Kanunlarına göre işçi sayılanlar ile Genel ve Katma bütçelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri işyerlerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışanlardan bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına galip olan kişilerdir.

Yukarıki fıkra kapsamına girenler hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz.

Zorunlu olan hallerde Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda, devamlı ve belirli bazı hizmetlerin işçiler eliyle gördürülmesine Devlet Personel Dairesinin görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilebilir. ./..

Madde 2- 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik Ek Geçici 21 inci maddenin 2 nci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Bu kanunun ikinci görev yasağı, ikinci görev verilecek memurlar ve görevler, ders görevi ve konferans ücreti, iş güçlüğü, iş riski ve eleman temininindeki güçlük zamları sözleşmeli personel ücreti, avukatlık ücreti, fazla çalışma ücreti ile diğer özlük ve sosyal haklarla ve istihdam şekilleriyle ilgili hükümleri birinci fıkrada yazılı personel hakkında da uygulanır.

Geçici Madde- 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik Ek Geçici 18 inci maddeye göre Devlet Memurluğuna intibak ettirilenlerden işçi niteliğinde olanların tesbiti, Çalışma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığının bağlı bulunduğu Bakanlıkça ortaklaşa tespit edilir.

İşçi tanımına girenlerin kadroları kaldırılarak, haklarında işçi mevzuatı hükümleri uygulanır.

Bu kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra istifa veya sair sebeplerle görevinden ayrılarak bilâhare işçi statüsünde görev almak için başvuranların durumları hakkında da birinci fıkradaki kurul tarafından karar verilir.

Yürürlük:

Madde 3- Bu Kararname ile değiştirilen 4 üncü madde hükümleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme:

Madde 4- Bu Kararname hükmünü Bakanlar Kurulu yürütür."

12 SAYILI KARARNAME

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 Sayılı Kanunla ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine dair Kanun Hükmünde Kararname

Karar Sayısı: K.H.K.12, (31.5.1974)

İstihdam Şekilleri:

Madde:4 Kamu hizmetleri, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.

A) Memur:

Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu bulunan kamu hizmetlerini ifa ile görevli Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde kamu yetkisi kullanarak aslî ve sürekli veya bu yetkiyi kullananlara katılarak yardımcı ve sürekli görevlerde çalışanlar, bu kanunun uygulanmasında memur sayılırlar.

Bu kurumlarda, memurların üstlendikleri görevlerin sürdürülmesinde vazgeçilmez işlem ve hizmetleri yürüten kamu hizmetlileri ile yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tesbiti, araştırma, plânlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

B) Sözleşmeli Personel:

Zaruri hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde veya kalkınma plânı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan hallerde kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.

Bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.

Ancak, yabancı uyrukluların, tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin, mütercimlerin, tercümanların, dava adedinin azlığı nedeniyle kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların, Devlet Konservatuvarları Sanatçı Öğretim üyelerinin, Millî Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.

C) Geçici Personel:

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.

D) İşçiler:

(A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan kişilerdir. Bunlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz.

./..

Madde 6- Hangi kurumların Devlete verilmiş aslî ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıkları, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 3 ay içinde Çalışma ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilâtı temsilcilerinden oluşan komisyonun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile saptanır.

Her bir kurumda, hangi görevlerde çalışanların, 4 üncü maddede belirlenen esaslara göre, memur veya işçi olduğuna, Bakanlar Kurulu Kararının yayınlanması tarihinden itibaren 6 ay içinde, Çalışma ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Personel Dairesinin sürekli olarak görev yapmak üzere atayacakları uzman temsilcilerden oluşan komisyonca kesin olarak karar verilir.

Kadro unvanları incelenen kurumun bağlı olduğu Bakanlık temsilcisi de bu komisyona katılır.

Komisyonun vereceği kararlara karşı ilgililer Danıştaya başvurabilirler.

Belgeler Bölümü (18)

1897 SAYILI KANUN

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 12 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

Kanun No: 1897 Kabul Tarihi: 15/5/1975

İstihdam Şekilleri:

Madde: 1- Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.

A) Memur:

Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır.

Yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, plânlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

B) Sözleşmeli personel:

Kalkınma plânı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zarurî ve istisnaî hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. (36 ncı maddenin II-Teknik hizmetler sınıfında belirtilen görevlerde yukarıdaki fıkra uyarınca çalıştırılanlar için, işin geçici şartı aranmaz).

Bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.

Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların, bu Kanunun 196 ncı maddesi uyarınca tespit edilen mahrumiyet yerlerinde, kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde, Bakanlar Kurulunca tesbit edilecek esas ve şartlarla tabip veya uzman tabiblerin; Adlî Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçılarının; Millî Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.

C) Geçici Personel:

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.

D) İşçiler:

(A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan kişilerdir. Bunlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

Madde 4- Bu Kanunda geçen "Devlet Memuru" deyimi, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ile bunların kurdukları birlikler memurlarını da kapsar.

Madde 5- Hangi kurumların Devlete verilmiş aslî ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıkları, bu kanunun yayımı tarihinden itibaren 6 ay içinde Çalışma ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilâtı temsilcilerinden oluşan komisyonun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile saptanır.

Her bir kurumda, hangi görevlerde çalışanların, 4 ncü maddede belirlenen esaslara göre, memur veya işçi olduğuna, Bakanlar Kurulu Kararının yayınlanması tarihinden itibaren 12 ay içinde, Çalışma ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Personel Dairesinin sürekli olarak görev yapmak üzere atayacakları uzman temsilcilerden oluşan komisyonca kesin olarak karar verilir.

Kadro unvanları incelenen kurumun bağlı olduğu bakanlık temsilcisi de bu komisyona katılır.

Komisyonun vereceği kararlara karşı ilgililer Danıştaya başvurabilirler.

Belgeler Bölümü (19)

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 Sayılı Kanunla ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerle Değişik Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmündeki Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki 1897 Sayılı Kanunun 5 inci Maddesi Uyarınca Yapılması Öngörülen Kurumsal Ayrım Çalışmalarını Kapsayan RAPOR ve ÖNERİLER

SUNUŞ:

657 Sayılı Kanunu değiştiren 12 sayılı Kanun hükmündeki kararnamenin 6'ncı maddesi uyarınca, Maliye ve Çalışma Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilâtı temsilcilerinden oluşan, Devlet Personel Dairesi temsilcisini de gözlemci danışman olarak davet eden Komisyon, 22 Ağustos 1974 tarihinde ilk toplantısını yapmıştır. Komisyonda önce, konunun genel görünüşü ve hukuki ayrıntıları ele alınmış ve bir alt komisyon kurularak araştırma yapması kararlaştırılmıştır. Zaman zaman geniş kapsamlı toplantılarda tartışılan çalışmalar sonucunda ekte sunulan rapor hazırlanmıştır.

Rapor: Komisyonun görev ve çalışma alanını, çalışma yöntemi ile birlikte kavram tanımlarını içermektedir. Raporun son bölümünde ise Kararname taslağı ve eki listeler yer almaktadır.

Komisyon Çalışmalarına Katılanlar:

Komisyon çalışmalarına aşağıda belirtilen kuruluşların yetkili temsilcileri katılmışlardır:

Kuruluşun Adı	Temsilcinin Adı Soyadı	Görevi
Maliye Bakanlığı	Nihat Tezer	Bütçe ve Mali Kontrol Gn.Md.
Maliye Bakanlığı	Oğuz Aydemir	Bütçe ve Mali Kont.Gn.Md.Yard.
Çalışma "	Rüştü Altay	Teftiş Kurulu Başkanı
Çalışma "	Turan Ersoy	Araştırma Kurulu Üyesi
Dev.Plan.Teşkil.	İcen Börtücene	Sos.Plan.Dairesi Başkanı
" " "	Faruk Molu	Koordinasyon Dairesi Başk.
" " "	Engin Doğu	KD Uzmanı
" " "	Doğan Güler	" "
Dev.Person.Dai.	Selma Baştepe	Danışman

Komisyon çalışmalarına katılan Devlet Personel Dairesi Başkanlığı temsilcilerinin görevi görüş vermek çerçevesinde kalmıştır. Karar safhasına katılmamaları Kanun hükmü gereğidir.

657 Sayılı Kanunu Değiştiren 12 Sayılı K.H.K.'nin 6'ncı Maddesi Uyarınca Oluşan Komisyon Çalışmalarını Kapsayan

RAPOR

1.GİRİŞ:

1.1.657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 sayılı Kanunla ve Kanun hükmünde Kararnamelerle Değişik bazı maddelerinin değiştirilmesine, bazı maddelerinin kaldırılmasına ve bazı maddeler eklenmesine dair 12 sayılı Kanun Hükmündeki kararnamenin 6 ncı maddesi

"Hangi kurumların devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıklarının saptanması" amacıyla Maliye ve Çalışma Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilâtı temsilcilerinden oluşan bir komisyonun kurulması ve komisyon çalışmaları sonucunda hazırlanacak önerinin Bakanlar Kurulu Kararı ile kesinleşeceğini, öngörmektedir.

1.2.Konu: "Sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi haklarının uygulama alanının sınırını tayin etme sorununu çözümlemek" yönünden de önem kazanmaktadır. Diğer bir deyimle, asıl amaç, işçi-memur ayrımını kesin çizgilerle ayıracak kriterlerin belirlenmesidir.

1.3. Gerçekten son yıllarda, gerek çalışma koşullarında sağlanan menfaatler gerekse sosyal güvenlik açısından getirilen olanaklar bu iki tip çalışanlar arasında giderek önem kazanan farklılaşmalara yol açmıştır. Oysa ki, yabancı ülkelerde (İsrail,Norveç, İsveç ve Kanada) gelişme işçi ve memur arasındaki ayrım yaratan etkenleri ortadan kaldıracak ve tüm çalışmaları aynı sosyal haklara hiç değilse aynı ücret politikası ve dengeli çalışma koşullarına kavuşturacak yönde olmaktadır.

1.4. Görülüydr ki, gerekli yasa ve politika değişiklikleri ile soruna getirilmesi gerekli köklü çözümler olarak:

a. Çalışanlara tanınan sosyal haklar bakımından, aralarında farklılığı kaldıracak denge sağlıyabilecek yasal değişikliklerin uygulamaya konulması,

b. Ücret seviyelerinin saptanmasında açık, bilimsel ve müşterek bir politika izlenmesi,

zorunludur.

1.5. Bu noktada bir görüşe değinmekteyarar bulunmaktadır.

Sosyal politika açısından, bu farklılaşmayı asgariye indiren veya tamamen ortadan kaldırmak isteyen görüşe karşı böyle bir gelişme halinde, kamu harcamalarında meydana gelecek artışların Devlet bütçesine ve KİT'lerinin mali durumuna yansıması sonucunda ülkenin ekonomik ve kalkınma hayatının olumsuz olarak etkileneceği görüşü öne sürülmektedir. Ayrıca, kamu hizmetlerinin devamlılığı ve aksamadan yürütülmesi gibi ilkelerin, grev hakkı kullananların sınırının genişlemesi halinde, zedeleneceği de ileri sürülen diğer bir görüş olmaktadır.

Ancak herhalde ücret ve sosyal haklar yönünden işçi memur farklılaşması derinleştikçe Kamu İdaresinde:

a. Kaliteli eleman sağlanması,
b. Moralsiz ve huzursuz çalışma,
c. Pasif direnme gibi sorunlar ile bu sorunların doğal sonucu olarak hizmetlerin maliyetlerinin belirsiz oranlarda, ama kesinlikle artması olayı devam edecektir.

./..

2. Komisyonun Çalışma Alanı:

Söz konusu maddenin birinci fıkrasına göre kurulan komisyonun görev ve çalışma sınırı, aşağıda belirtilen hukuki zorunluklar çerçevesinde belli edilmiştir.

2.1. Komisyon, madde hükmünde öngörüldüğü üzere, "Kurumsal Ayrım" önerisi hazırlayacaktır. Bunun için de, uygulanacak görüş ve kriterlerin saptanmasına öncelik verilmiştir.

Aşağıdaki paragraflarda açıklanan tanım ve kriterler çerçevesinde tüm Kamu Kuruluşları ile İDT ve KİT'leri taranmış kuruluş kanunları ile çerçeve kanunlar incelenerek ekli listeler düzenlenmiştir.

2.3. Komisyonun görevi; "sonradan Bakanlar Kurulu Kararnamesine dönüşecek bir öneri" hazırlamaktır. Bu nedenle gerek, 657 ve 1327 sayılı yasalara gerekse 12 sayılı K.H.K.'nın hükümleri ile ters düşecek hükümler içermesine dikkat edilmiştir.

2.4. Gerçekten Komisyon çalışmaları sonucunda oluşacak önerinin hazırlanmasında:

a) 12 Sayılı K.H.K.'nin 1. ve 4 üncü maddeleri,
b) 274 sayılı yasanın 1317 sayılı yasa ile değişik 2 nci maddesinin 4 üncü bendi,
c) İş Kanununun ilgili maddeleri hükümlerinin dikkate alınmaları zorunludur.

2.5. İşçi, memur ayrımı çalışmalarına yön verecek kurumsal yapı değerlendirilmesi yeterli değildir. Kamu İdaresinde öncelikle fonksiyon ve görev kategorilemesi de yapılarak, her iki çalışmanın birbirini tamamlamasının uygun olacağı düşünülmüştür.

2.6. Bu arada, çalışmalara Devlet Personel Dairesi Başkanlığının da katılarak bu aşamada görüşlerinden yararlanma olanağı bulunmuştur.

2.7. Ayrıca, işçi-memur ayrımını amaçlayan ve 6 ncı madde hükmü çerçevesinde yürütülecek tüm çalışmaların Devlet Plânlama Teşkilâtı Koordinatörlüğünde yürütüleceği, Başbakanlığın 21.8.1974 tarih ve 6623 sayılı emirleri gereği olduğu saptanmıştır.

3. Çalışmalarda Uygulanan Yöntem:

3.1. 12 sayılı K.H.K.'nin maddesinde istenen Kurumsal ayrımın yapılabilmesi için önce kavramların tanımlanması gereklidir. İki grupta toplanması öngörülen Kurumlardan ilk grupta yer alacakların:

a. Anayasa'nın Devlete verdiği görevlerle yükümlü bulunması,
b. Bu görevin, "Asli ve Sürekli Bir Kamu Hizmeti" niteliğini taşıması,
c. Bu Kamu hizmetinin, "Genel İdare Esaslarına" göre yürütülmesi, gerekmektedir.

Bu noktadan hareket edilerek, yukarda a, b ve c'de belirtilen unsurlardan bir tanesini dahi içermeyen Kurum II nci grupta yer alacaktır.

3.2. Bu çerçeve esas alınarak yürütülen çalışmalarda ana sorun, kavramların tanımlanması olmuştur. Bu aşamada Anayasa ve İdare Hukuku kaynaklarından yararlanılmıştır.

3.3. Anayasamız, Devletin bütünlüğü ve devamlılığı ilkelerinden hareket ederek "yasama", "yürütme" ve "yargı" yetkilerini organlara (Kurumlara) devretmiştir. Anayasamız, bilinen bu yetki devri olayı ile

./..

birlikte ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden kalkınmasını, toplumun sosyal adalet ve eşitlik ilkelerine göre yöneltilerek sosyal refah ve sosyal güvenlik olanaklarından herkesin yararlandırılmasını genel ilke olarak benimsemiş, bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için Kanun veya Kanunların verdiği yetkilerle örgütlenecek Kurumlara görevler verilmiştir. Örneğin ülkenin dış tehlikelere karşı korunması ve güvenliğinin sağlanması görevi Türk Silahlı Kuvvetlerinin örgütlenmesi, içte hukuku ve adaleti hakim kılmak, kamu düzeninin devamlılığını sağlamak üzere bağımsız yargı organlarının ve kolluk (zabıta) kuvvetlerinin örgütlenmesi, sosyal amaçlı ekonomik gelişmeleri sürdürmek, kalkınmayı plana dayalı olarak yürütmek üzere birçok kurumların örgütlenmesi, Anayasanın Devlete verdiği görevlerin sonucudur. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Şu halde halen Türk Kamu İdaresinde görev yapan Kurumların çoğunluğu, Anayasa'nın Devlete verdiği görevleri üstlenmek amacıyla oluşmuştur ve bu Kurumlar, Yasama görevini yapan T.B.M.M., yürütme yetkilerini üstlenen tüm Bakanlıkları ile Merkez ve Taşra örgütü ve yargı yetkisini kullanan bağımsız her derecedeki mahkemelerdir. Bu kapsama giren Kurumlar I.grupta mütalâa edilmiştir.

3.4. Kamu Hizmeti Tanımı: Kamu hizmeti kavramı, İdare Hukukunda kesinlik kazanmış bir kavram olmamakla birlikte uygulamada bu kavramın sınırlarını belirlemek olanak dışı değildir. Ord.Prof.S.Sami Onar'ın İdare Hukukunun Umumi Esasları kitabında (cilt:II shf.13) verilen tanıma göre:

"Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimi veya denetimi ve kontrolları altındaki girişimlerce, kollektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için yapılan ve konuya arzedilmiş bulunan devamlı ve düzenli faaliyetlere kamu hizmeti" denilmektedir.

Bu tanıma göre, bir hizmetin kamu hizmeti niteliğini kazanabilmesi için:

a) Genel ve Kollektif bir ihtiyacın bulunması,
b) Bu ihtiyacın Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların sıkı gözetim, denetim ve kontrolları altında veya bunların atılmasıyla kurulan ve işleyen teşebbüslerce karşılanması,
c) Bu hizmetin kamu yararına ve dolaysız bir biçimde kamuya arzedilmiş bulunması,
d) Hizmetin devamlı ve düzenli bir biçimde yürütülmesi gerekmektedir.

Bu tanımdan hareket edilerek "Devlete verilmiş asli ve sürekli Kamu Hizmeti" tanımına geçmek mümkündür. Şöyle ki: Devlete verilmiş asli ve sürekli Kamu Hizmetinde bir arada bulunması gerekli unsurlar şunlardır:

a) Hizmetin dolaysız olarak kamu ihtiyacını karşılaması,
b) Hizmetin sağlanmaması halinde Kamu düzeninin sarsılması veya bozulması,
c) Hizmetin asli ve sürekli olması,
d) Hizmetin bir kamu kuruluşu tarafından yürütülmesi,
e) Hizmetin ifasında Kamu otoritesinin hakim unsur olarak kullanılması.

./..

Bu tanımdan hareket edilerek "Devlete verilmiş asli ve sürekli Kamu Hizmeti" tanımına geçmek mümkündür. Şöyle ki: Devlete verilmiş asli ve sürekli Kamu Hizmetinde bir arada bulunması gerekli unsurlar şunlardır:

a) Hizmetin dolaysız olarak kamu ihtiyacını karşılaması,
b) Hizmetin sağlanmaması halinde Kamu düzeninin sarsılması veya bozulması,
c) Hizmetin asli ve sürekli olması,
d) Hizmetin bir kamu kuruluşu tarafından yürütülmesi,
e) Hizmetin ifasında Kamu otoritesinin hakim unsur olarak kullanılması.

3.5. Komisyon Kurumları gruplandırırken, sayılan bu koşulları içeren kuruluşları I.gruba almıştır. Ancak, herhangi bir kamu hizmeti yapması yeterli görülmemiş bu hizmeti kurum bazında 'Asli ve Sürekli' olup olmadığını da araştırmıştır. Asli ve sürekli görev saptanmasında kaynak Anayasa ve Anayasaya uygun kanunlar olmuştur.

Öte yandan bir Kurumun kamu hizmeti koşullarının tümünü içermesi, asli ve sürekli bir görev olması nitelikleri ile birlikte ayrıca bu hizmetini "genel idare esaslarına" göre yürütüp yürütmediği de incelenmiştir.

3.6. Genel İdare Esasları: Bu esaslar, Anayasa ve içtihatlarla oluşan İdare Hukuku içinde aranmıştır. Yapılan incelemelerde bu esasların başlıca şu noktalarda toplandığı saptanmıştır. Hizmetin ifasında:

Kurumun:

a) Kamu otoritesinin kullanması
b) Kanunla veya kanunların verdiği yetkilerle kurulması ve Kamu ve İdare Hukukuna göre işlenmesi,
c) İdare ve mali yargıya tâbi olması.

3.7. Gerçekten, İdare Hukuku doktrininde genel idare esasları: "Kamu yetkisini kullanarak hizmet görmeyi" ifade etmektedir. O halde, asli ve süreklibir kamu hizmetinde kamu yetkisini kullanarak çalışanlar ile bu yetkinin kullanılmasına katkıda bulunan veya yetkiyi kullanan ile işbirliği içerisinde olan kişinin memur sayılması, bunun dışında kalanların ise işçi sayılarak Anayasa'nın kendilerine tanıdığı Sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarından yararlanması yönündedir.

Bir Kurum kamuhizmeti yapıyor ancak gerek kuruluş anında gerekse hizmetini sürdürürken yukarda belli edilen esaslar dışında kalmışsa, ayrımımızla, II. grup kapsamına alınmıştır.

4. ÖNERİLER:

Komisyon çalışmalarına 22.8.1974 tarihinde başlanmış zaman zaman alt komisyonlarda oluşturulan görüşler asıl komisyonda tartışılmış ve Bakanlar Kurulu'na ikiseçenekle gidilmesinin uygun olacağı düşünülmüştür.

A. İlk seçenek, mevcut durumu yansıtmaktadır. Gerçekten kurumların kuruluş kanunlarının incelenmesi sonucunda "genel idare esasları çerçevesinde, yer aldıkları belli hukuki statülerine göre" oluşturulmuştur. Diğer bir deyimle "Genel ve Katma Bütçeye bağlı Kurumlar"ın

./..

Devletin asli ve sürekli bir kamu hizmetini "Genel İdare Esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kabul edilmiş ve liste A/1 de bu esaslara uyan Kurumlar yer almıştır. Öte yandan:

a) Özel hukuk hükümlerine göre görev yapan,
b) Özel kanunları ile idari ve Sayıştay denetimi dışında kalabilen diğer bir deyimle "genel idare esasları" çerçevesine girmeyen kurumlar (İDT ve KİT'leri) liste A/II de gösterilmiştir.

B. İkinci Seçenek ise bir anlamda "olması gereken" niteliğinde oluşturulmuştur. Bu seçeneğin liste B/I de yer alan Kurumlar yukarda açıklanan tanımlama ve kriterlerin yorumlanması sonucunda seçilmiştir. Diğer bir deyimle "Devletin var oluş nedenleri, Sosyal devlet ve güvenlik ilkeleri" dikkate alınarak ayrım yapılan kurumlar, Devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini görmekle yükümlü kurumlardır.

Öte yandan hizmetin niteliği gereği, bu yorumun dışında kalan ve Devletin yürütmesi zorunluluğunu kaybetmiş faaliyetleri üslenen Kurumlar ise bu seçeneğin II ci listesinde gösterilmiştir.

Bu "olması gereken" niteliğindeki seçeneğin liste II de yer alan kurumlardın:

- T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
- T.C. Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğü
- T.C.P.T.T. Genel Müdürlüğü
- İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü
- Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü
- Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
- Maden Tetkik Arama Enstitüsü Genel Direktörlüğü
- Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü

Maliye ve Çalışma Bakanlıklarının da görüşüne uygun olarak liste B/I de gösterilmiştir.

C. Komisyon çalışmaları sırasında, Maliye Bakanlığı yetkili temsilcisi, işçi sınırının genişletilmesi olasılığı varsayımına dayalı olarak oluşturulan Liste 8 ayrım ile yeni finansman güçlükleri doğabileceğini, örneğin aynı işi yapan Vergi Daireleri ile Bankalarda çalışanlar arasında statü dengelerinin sarsılmasına yol açabileceğini ifade etmiştir. Bu nedenle Kurumsal ayrım için yapılacak gruplandırmada:

a) Alt yapı hizmeti yapan Kurumlar,
b) Mal ve Hizmet üretiminde Monopol durumda olan kurumlar,
c) Anayasanın Devlete verdiği ekonomik ve sosyal görevleri yürüten Kurum ve Bankalar.

Devletin asli ve sürekli kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü Kurumlar olması gerektiği savunulmuştur. Bu arada, Etibank, T.Emlak Kredi Bankası, T.Halk Bankası, T.C.Ziraat Bankasının fonksiyonlarının da iki grupta toplanması istenilmiş ve bu kurumların Bankacılık hizmetleri yapanların liste B/L'de alınması gerektiği savunulmuştur.

Maliye Bakanlığı, belirtilen görüşü çerçevesinde, aşağıdaki Kurumların "Devletin asli ve sürekli Kamu Hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü Kurumlar" listesine alınmasını önermiştir:

./..

1) Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü
2) Devlet Tiyatrosu Genel Müdürlüğü
3) Devlet Balesi Genel Müdürlüğü
4) Atatürk Orman Çiftliği
5) Çay-Kur
6) İller Bankası Genel Müdürlüğü
7) Sümerbank Genel Müdürlüğü
8) T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü
9) Etibank Genel Müdürlüğü
10) T.Emlak Kredi Bankası Genel Müdürlüğü
11) T.Halk Bankası Genel Müdürlüğü
12) Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü

Maliye Bakanlığı "oluşturulan" listede yer alan Kurumlardan yukarda sıralananlar için, finansman endişesi ve benzer kurumlarda çalışanlar arasında dengesizlik yaratacağı nedeni ile olumlu görüş vermemiştir.

D.P.T.'da yapılan bir araştırma sonucunda (Örnek: T.C. Ziraat Bankası ile T.İş Bankası) doğabilecek finansman yükünün 500 milyon TL. civarında olacağı hesaplanmıştır. Bu meblâğın asgari yüzde 30'u vergi kanalı ile geri döneceği, bu hesaplamanın dışında bırakılmıştır.

5. SONUÇ:

Tekrar etmek gerekirse, yapılan kurumsal ayrım yasal bir sorumluluk olmakla beraber soruna köklü bir çözüm getirme niteliğini taşımayacaktır.

İşçi memur ayrımı (tanımlaması) yapılmadan önce veya yapılırken soruna berraklık getirecek aşağıda belirtilen hususların birlikte ele alınmasının yerinde olacağı düşünülmüştür.

1. Kamu idaresinde görev yapan tüm Kurumların, ülkenin değişen ekonomik ve sosyal koşulları çerçevesinde, fonksiyonlarının ve bu fonksiyonlara uygun statülerinin ne olması gerektiği kesin bir biçimde yeniden saptanmalıdır. Bu zorunluluk, "yeniden düzenleme meselelerinin" önemini ve bir an önce ele alınması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Gerçekten, bugün statüleri Kamu İktisadi Teşebbüsü olan bazı kurumları oluşturan nedenler:

- Yetenekli personel sağlanması için farklı ücret ödeyebilme ihtiyacı,
- 1050 ve 2490 Sayılı Yasaların uzun süredir, değiştirilememesi sonucunda çalışanlara esneklik ve sür'at kazandırılması gibi zorlayıcı koşullar olmuştur.

Buna benzer ancak tersine işlemiş bir uygulamanın, bugünkü gelişen olanaklar çerçevesinde, Devletin işletmeci olarak içinde olmaması gereken alanlarda faaliyet gösteren kuruluşların varlığıdır. Şu halde sistemin yenilenmesi, önce Kurumların görev alanlarını yeniden saptayacak yasal değişikliklerin öncelikle ele alınması en yararlı girişim olacaktır.

2. Öte yandan Devlette görev yapan çalışanlara, yasalarla veya yasaların verdiği hakların kullanılması ile yapılan düzenlemelerle sağlanan, sosyal haklar, sosyal güvenlik ve ücret sistemlerinde dengeleme yapılmadıkça sorunun süreceği saptanmıştır. Gerçekten bu sis-

./..

temlerdeki farklılaşmaların devam ettiği geçmiş yıllar içinde, gruplardan yekdiğerine akımlarının geçici tedbirlerle önlenemediği görülmüştür. Bu arada 1974 yılında saptanan asgari ücret seviyesinin, memurlar için de geçerli olmasını sağlayan uygulama, çalışanlar arasında ücret dengelemesi zorunluluğu ilkesine olumlu bir yaklaşım niteliğindedir.

3. Maliye Bakanlığı Temsilcisinin Görüşü:

"12 Sayılı Kararnamenin 6 ncı maddesi uyarınca, Kurumların genel idare esaslarına göre hizmet yürütme kıstası alınarak bir ayırıma tâbi tutulmasının, kurumların fiili ve hukuki statüleri yönünden konuya anlamlı ve bilimsel bir çözüm getirmeyeceği" belirtilen Maliye Bakanlığının görüşünde ayrıca şu gerekçelere yer verilmiştir.

"Özellikle kamu iktisadi teşebbüsleri yönünden, bu ayrımın yeni bir finansman problemini de birlikte getireceğinden endişe edilmektedir. Ayrıca fiilen büro hizmeti yürüten ve aynı nitelikteki işleri gören personel, çalışmakta oldukları kurumların hukuki statüleri nazara alınarak, birinde (memur) diğerinde (işçi) sayılacaktır. Böylece bir sonucun da konuya gerekli bir çözüm getirmeyeceği, aksine çalışanlar yönünden yeni bir dengesizlik ve huzursuzluk faktörü olacağı düşünülmektedir.

Bu durumda, getireceği büyük finansman yükü (tüm kamu iktisadi teşebbüsleri yönünden 3 milyar lira) ve yeni bir operasyonun meydana getireceği dengesizlik gözönünde tutularak 12 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin bahis konusu hükmünün yasama organında görüşülmesi sırasında, bu sakıncaları gözönünde tutularak yeniden ele alınmasının uygun olacağı sonucuna varılmaktadır.

K A R A R

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 sayılı Kanunla ve kanun hükmündeki kararnamelerle değişik bazı maddelerinin kaldırılmasına ve bazı maddeler eklenmesine dair kanun hükmündeki değiştirilerek kabulü hakkındaki 1897 sayılı kanunun 5 nci maddesi uyarınca ayrımı yapılan kurumların belli edilmesini öngören Karar.

Madde 1- Devlete verilmiş mali ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü Kurumlar ilişik 1 No.lu listede, bu niteliklerinden bir veya bir kaçını taşımayan Kurumlar ise II No.lu listede gösterilmiştir.

Madde 2- Bu karar yayımını izleyen aybaşından itibaren yürürlüğe girer.

Madde 3- Bu kararı Bakanlar Kurulu yürütür.

LİSTE: A/I

Sıra No	Kurumun Adı
1	Cumhuriyet Senatosu
2	Millet Meclisi
3	Cumhurbaşkanlığı
4	Anayasa Mahkemesi
5	Yüksek Hakimler Kurulu
6	Yargıtay
7	Danıştay
8	Sayıştay

./..

Askeri Yargıtay
Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
Uyuşmazlık Mahkemesi
Milli Güvenlik Kurulu
Başbakanlık
Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Devlet İstatistik Enstitüsü
Atom Enerji Kurumu Genel Sekreterliği
Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı
Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı
Devlet Personel Dairesi
Kültür Müsteşarlığı
Diyanet İşleri Başkanlığı
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
Vakıflar Genel Müdürlüğü
Milli İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı
Adalet Bakanlığı
Milli Savunma Bakanlığı
İçişleri Bakanlığı
Emniyet Genel Müdürlüğü
Jandarma Genel Komutanlığı
Dışişleri Bakanlığı
Maliye Bakanlığı
Milli Eğitim Bakanlığı
Bayındırlık Bakanlığı
Karayolları Genel Müdürlüğü
Ticaret Bakanlığı
Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
Gümrük ve Tekel Bakanlığı
Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
Devlet Meteorolojik İşleri Genel Müdürlüğü
Ulaştırma Bakanlığı
DHM İşletmesi Genel Müdürlüğü
Çalışma Bakanlığı
Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü
Turizm ve Tanıtma Bakanlığı
Basın Yayın Genel Müdürlüğü
İmar ve İskân Bakanlığı
Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı
Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü
Orman Bakanlığı
Orman Genel Müdürlüğü
Gençlik ve Spor Bakanlığı
Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü
Üniversiteler
Devlet Güzel Sanatlar Akademisi
Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademisi
İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
İl Özel İdareleri
Belediyeler
Tekel Genel Müdürlüğü

./..

68	Devlet Tiyatrosu Genel Müdürlüğü
69	Devlet Operası ve Balesi Genel Müdürlüğü
70	Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü
71	Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü

Genel İdare Esasları Çerçevesi Dışında Kamu Hizmeti Gören Kurumlar

LİSTE A/II

Sıra No	Kurumun Adı
1	Etibank Genel Müdürlüğü
2	Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğü
3	Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Md.
4	Sümerbank Genel Müdürlüğü
5	Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü
6	T.C.Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü
7	Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Gn.Md.
8	Türkiye Elektrik Kurumu Genel Md.
9	Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Md.
10	Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fab.Genel Md.
11	Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu Genel Md.
12	Türkiye Zirai Donatım Kurumu Genel Md.
13	Azot Sanayi T.A.Ş.
14	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Gn.Md.
15	Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş. Gn.Md.
16	Türkiye Emlak Kredi Bankası A.O. Gn.Md.
17	Türkiye Halk Bankası A.O. Gn.Müdürlüğü
18	Türkiye Şeker Fabrikaları A.O. Gn.Md.
19	Türkiye Yapağı ve Tiftik A.Ş. Gn.Md.
20	Yem Sanayii A.Ş. Gn.Md.
21	Milli Piyango İdaresi Gn.Md.
22	Petrol Ofisi Gn.Md.
23	Devlet Yatırım Bankası Gn.Md.
24	Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü
25	T.C. Devlet Demir Yolları Genel Md.
26	T.C.P.T.T. Genel Müdürlüğü
27	Maden Tetkik Arama Enstitüsü Genel Direktörlüğü
28	T.C.Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
29	Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü
30	Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
31	İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü
32	İller Bankası Genel Müdürlüğü
33	Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu Gn.Md.
34	Belediye ve Özel İdarelere Bağlı Elektrik , Su, Gaz, Otobüs ve Diğer İşletmeleri.

./..

LİSTE: B/I

Devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü Kurumlar:

Sıra No	Kurumun Adı
1	Cumhuriyet Senatosu
2	Millet Meclisi
3	Cumhurbaşkanlığı
4	Anayasa Mahkemesi
5	Yüksek Hakimler Kurulu
6	Yargıtay
7	Danıştay
8	Sayıştay
9	Askeri Yargıtay
10	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
11	Uyuşmazlık Mahkemesi
12	Milli Güvenlik Kurulu
13	Başbakanlık
14	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
15	Devlet İstatistik Enstitüsü
16	Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığı
17	Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı
18	Atom Enerjisi Komisyonu Genel Sekreterliği
19	Devlet Personel Dairesi
20	Kültür Müsteşarlığı
21	Diyanet İşleri Başkanlığı
22	Tübitak
23	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
24	Vakıflar Genel Müdürlüğü
25	Milli İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı
26	Adalet Bakanlığı
27	İçişleri Bakanlığı
28	Milli Savunma Bakanlığı
29	Emniyet Genel Müdürlüğü
30	Jandarma Genel Komutanlığı
31	Dışişleri Bakanlığı
32	Maliye Bakanlığı
33	T.C.Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
34	Milli Eğitim Bakanlığı
35	Bayındırlık Bakanlığı
36	Karayolları Genel Müdürlüğü
37	Ticaret Bakanlığı
38	Toprak Mahsulleri Ofisi Gn.Md.
39	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
40	Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Md.
41	Gümrük ve Tekel Bakanlığı
42	Tekel Genel Müdürlüğü
43	Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
44	Devlet Üretme Çiftlikleri Gn.Md.
45	Devlet Meteoroloji İşleri Gn.Md.
46	Ulaştırma Bakanlığı
47	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü
48	T.C.D.D.Y. Genel Müdürlüğü
49	T.C.P.T.T. Genel Müdürlüğü

./..

50	DHM İşletmesi Genel Müdürlüğü
51	Çalışma Bakanlığı
52	Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü
53	İş ve İşçi Bulma Kurumu Gn.Müdürlüğü
54	Sosyal Sigortalar Kurumu Gn.Md.
55	Sanai ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışmalar
56	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
57	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
58	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
59	Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
60	Elektrik İşleri Etüd İşleri Gn.Md.
61	Maden Tetkik Arama Enstitüsü Gn.Md.
62	Turizm ve Tanıtma Bakanlığı
63	Basın Yayın Genel Müdürlüğü
64	İmâr ve İskân Bakanlığı
65	Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
66	Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı
67	Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü
68	Orman Bakanlığı
69	Orman Genel Müdürlüğü
70	Gençlik ve Spor Bakanlığı
71	Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü
72	Üniversiteler
73	Devlet Güzel Sanatlar Akademisi
74	Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademileri
75	İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri
76	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
77	İl Özel İdareleri
78	Belediyeler

Bu esasların dışında kalan kurumlar

LİSTE: B/II

Liste I'in kapsamı dışında kalan kurumlar

Sıra No	Kurumun Adı
1	Etibank Genel Müdürlüğü
2	Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Gn.Md.
3	Sümerbank Genel Müdürlüğü
4	T.C.Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü
5	Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Genel Md.
6	Türkiye Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğü
7	Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü
8	Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fab.Gn.Müdürlüğü
9	Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğü
10	Türkiye Zirai Donatım Kurumu Genel Müdürlüğü
11	Azot Sanayii T.A.Ş.
12	Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş. Gn.Müdürlüğü
13	Türkiye Emlak Kredi Bankası A.O.Gn.Md.
14	Türkiye Halk Bankası A.O.Genel Müdürlüğü
15	Türkiye Şeker Fabrikaları A.O.Genel Müdürlüğü
16	Türkiye Yapağı ve Tiftik A.Ş. Genel Müdürlüğü

./..

17 Yem Sanayii T.A.Ş. Genel Müdürlüğü
18 Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü
19 Devlet Yatırım Bankası Genel Müdürlüğü
20 Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü
21 Milli Piyango İdaresi Müdürlüğü
22 Devlet Tiyatrosu Genel Müdürlüğü
23 Devlet Balesi Genel Müdürlüğü
24 İller Bankası Genel Müdürlüğü
25 Atatürk Orman Çiftliği
26 Belediyeler ve Özel İdarelere Bağlı Su, Elektrik,
.. Gaz, Otobüs ve Diğer İşletmeler

Belgeler Bölümü (20)

BAKANLAR KURULU

KARARI

Karar Sayısı: 7/10986

İlişik "Kurumlardan Hangilerinin Devlete Verilmiş Asli ve Sürekli Bir Kamu Hizmetini Genel İdare Esaslarına Göre Yürütmekle Yükümlü Olduklarının, Hangilerinin Bu Nitelikte Bulunmadıklarının Tesbitine Dair Karar"ın yürürlüğe konulması; 15/5/1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanunun 5 inci maddesine göre, Bakanlar Kurulunca 26/11/1975 tarihinde kararlaştırılmıştır.

CUMHURBAŞKANI
FAHRİ S.KORUTÜRK

Başbakan S.DEMİREL	Devlet Bakanı Başbakan Yardımcısı Prof.Dr.N.ERBAKAN	Devlet Bakanı Başbakan Yardımcısı Prof.Dr.T.FEYZİOĞLU
Devlet Bakanı Başbakan Yard. A.TÜRKEŞ	Devlet Bakanı S.ÖZTÜRK	Devlet Bakanı H.AKSAY
Devlet Bakanı M.K.ERKOVAN	Devlet Bakanı G.KARACA	Adalet Bakanı İ.MÜFTÜOĞLU
Milli Savunma Bakanı F.MELEN	İçişleri Bakanı O.ASİLTÜRK	Dışişleri Bakanı V. S.ÖZTÜRK
Maliye Bakanı Doç.Dr.Y.ERGENEKON	Milli Eğitim Bakanı A.N. ERDEM	Bayındırlık Bakanı F.ADAK
Ticaret Bakanı H.BAŞOL	Sağ. ve Sos. Y.Bakanı Dr.K.DEMİR	Güm.ve Tekel Bakanı O.ÖZTRAK
Gıda-Tar.ve Hay.Bakanı Prof.K.ÖZAL	Ulaştırma Bakanı N.MENTEŞE	Çalışma Bakanı A.T.PAKSU
Sınai ve Tek.Bakanı A.DOĞRU	En. ve Tab.Kay.Bakanı S.KILIÇ	Turizm ve Tan.Bakanı L.TOKOĞLU
İmar ve İskân Bakanı N.OK	Köyişleri Bakanı V.POYRAZ	Orman Bakanı T.KAPANLI
Genç.ve Spor Bakanı A.S.EREK	Kültür Bakanı R.DANIŞMAN	Sosyal Güvenlik Bakanı A.M.ABLUM

./..

Kurumlardan Hangilerinin Devlete Verilmiş Asli ve Sürekli Bir Kamu Hizmetini Genel İdare Esaslarına Göre Yürütmekle Yükümlü Olduklarının, Hangilerinin Bu Nitelikte Bulunmadıklarının Tesbitine Dair Karar

Madde 1-657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun 1 inci maddesi kapsamına giren kurumlarla Kanunun ek geçici maddeleri ile personeli mali yönden bu Kanuna tâbi tutulan kurumlardan, Devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olanlar ilişik 1 sayılı listede, bu nitelikte olmayan kurumlar ise II sayılı listede gösterilmiştir.

Madde 2- Bu karara ekli I ve II sayılı listelerin gösterilen kurumlarda çalışanlardan kimlerin memur, kimlerin işçi statüsüne gireceği, kurumların niteliklerine göre hazırlanan listeler gözönünde bulundurularak 15/5/1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca teşkil olunacak komisyon tarafından tespit edilir.

Madde 3- Bu Karar yayımını izleyen aybaşından itibaren yürürlüğe girer.

Madde 4- Bu kararı Bakanlar Kurulu yürütür.

LİSTE: I

Devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kurumlar:

Sıra No:	Kurumun Adı
1	Cumhuriyet Senatosu
2	Millet Meclisi
3	Cumhurbaşkanlığı
4	Anayasa Mahkemesi
5	Yargıtay
6	Danıştay
7	Sayıştay
8	Askeri Yargıtay
9	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
10	Uyuşmazlık Mahkemesi
11	Yüksek Hakimler Kurulu
12	Milli Güvenlik Kurulu
13	Başbakanlık
14	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
15	Devlet İstatistik Enstitüsü
16	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
17	Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı
18	Atom Enerjisi Komisyonu Gn.Sekreterliği
19	Devlet Personel Dairesi
20	Diyanet İşleri Başkanlığı
21	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
22	Vakıflar Genel Müdürlüğü
23	Milli İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı
24	Adalet Bakanlığı
25	Milli Savunma Bakanlığı
26	İçişleri Bakanlığı

./..

27 Emniyet Genel Müdürlüğü
28 Jandarma Genel Komutanlığı
29 Dışişleri Bakanlığı
30 Maliye Bakanlığı
31 Devlet Malzeme Ofisi
32 Devlet Yatırım Bankası
33 T.C.Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
34 Milli Eğitim Bakanlığı
35 Bayındırlık Bakanlığı
36 Karayolları Genel Müdürlüğü
37 Ticrate Bakanlığı
38 T.C.Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü
39 T.Halk Bankası Genel Müdürlüğü
40 Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
41 Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
42 Gümrük ve Tekel Bakanlığı
43 Tekel Genel Müdürlüğü
44 Çay Kurumu Genel Müdürlüğü
45 Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
46 Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü
47 Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü
48 Devlet Meteorolojik İşleri Genel Müdürlüğü
49 Ulaştırma Bakanlığı
50 Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü
51 T.C.D.D.Y. Genel Müdürlüğü
52 T.C.P.T.T. Genel Müdürlüğü
53 Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
54 Çalışma Bakanlığı
55 Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü
56 İş ve İşçi Bulma KurumuGenel Müdürlüğü
57 Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
58 Sümerbank Genel Müdürlüğü
59 Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Gn.Müdürlüğü
60 Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
61 Etibank Genel Müdürlüğü
62 Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
63 Türkiye Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğü
64 Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
65 Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Direktörlüğü
66 Maden Tetkik Arama Enstitüsü Genel Müdürlüğü
67 Turizm ve Tanıtma Bakanlığı
68 Basın-Yayın Genel Müdürlüğü
69 İmar ve İskân Bakanlığı
70 T.Emlâk Kredi Bankası Genel Müdürlüğü
71 İller Bankası Genel Müdürlüğü
72 Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
73 Köy İşleri Bakanlığı
74 Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü
75 Orman Bakanlığı
76 Orman Genel Müdürlüğü
77 Gençlik ve Spor Bakanlığı
78 Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü
79 Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü
80 Sosyal Güvenlik Bakanlığı
81 Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü
82 Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Müdürlüğü (BAĞKUR)
83 Kültür Bakanlığı
84 Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
85 Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
86 Üniversiteler
87 Devlet Güzel Sanatlar Akademisi

./..

88 Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademileri
89 İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri
90 Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
91 İl Özel İdareler
92 Belediyeler

NOT: Yukarda sayılan kurumların atelye, imalâthane, fabrika, şantiye, sınai işletme türünden işyerleri hariç.

LİSTE: II

1. Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü
2. Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü
3. Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğü
4. Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fab.Gen.Müdürlüğü
5. Türkiye Zirai Donatım Kurumu Genel Müdürlüğü
6. Azot Sanayii T.A.Ş. Genel Müdürlüğü
7. Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş. Gn.Müdürlüğü
8. Türkiye Şeker Fabrikaları A.O.Genel Müdürlüğü
9. Türkiye Yapağı ve Tiftik A.Ş.Genel Müdürlüğü
10. Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü
11 Yem Sanayii T.A.Ş. Genel Müdürlüğü
12. Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğü
13. Milli Piyango İdaresi Gn.Müdürlüğü
14. Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü
15. Belediyeler ve Özel İdarelere Bağlı Su,Elektrik, Gaz, Otobüs ve Diğer İşletmeler
16. Birinci listede yer alan Kurumların atelye, imalathane, fabrika, şantiye, sınai işletme türünden işyerleri.

Belgeler Bölümü (21)

2.12.1975

HÜKÜMET BİLDİRİSİ

İşçi-memur ayırımı konusunda hertürlü yanlış anlamayı önlemek üzere aşağıdaki açıklamanın yapılması uygun görülmüştür:

1897 Sayılı Kanunun 5 nci maddesi, işçi memur ayırımı konusunun iki aşamada çözümünü öngörmüştür.

Birinci aşamada, "hangi kurumların devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıklarının saptanması" gerekiyordu.

Bu amaçla Maliye, Çalışma Bakanlıkları ile DPT temsilcilerinden oluşan komisyon'un hazırladığı öneri Bakanlar Kurulunca kabul edilerek kesinleşmiştir. Kanunun açık hükmünden anlaşılacağı üzere birinci listede yer alan kurumlarda çalışanların tümünün memur, ikinci listede yer alan kurumlarda çalışanların tümünün işçi sayılması asla söz konusu değildir.

Kanunun 5 nci maddesinin 2 nci fıkrasına göre, ayrı bir komisyon, kurumlarla ilgili birinci işlemin tamamlanmasından itibaren 12 ay zarfında her kurumda çalışanlardan kimlerin işçi, kimlerin memur olduğuna karar verecektir.

Millî Savunma Bakanlığı gibi, devletin aslî ve sürekli görevlerinden birini yerine getirdiği şüphesiz olan bir bakanlığın bünyesinde bile, işçi çalıştıran iş yerleri bulunduğu gibi, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğüne benzer bir sınaî kuruluşda da bazı kimselerin memur statüsünde çalıştıkları meydandadır.

Bakanlar Kurulunca kabul edilen raporda açıkça belirtildiği gibi, birinci grupda yer alan kurumlarda çalışan personelin tamamının memur, ikinci grupda yer alan kurumlarda çalışan personelin tamamının işçi statüsünde kabûl edilmeleri söz konusu değildir. Esasen birinci listenin sonuna aşağıdaki not eklenmiştir.

Yukarıda sayılan kurumların atölye, imalathane, fabrika, şantiye, sınaî işletme türünden iş yerleri hariç"

./..

Buna karşılık ikinci listenin sonuna eklenen 16 sayılı bent ile şu husus açıklanmıştır:

"Birinci listede yer alan kurumların atölye, imalathane, fabrika, şantiye, sınaî işletme türünden iş yerleri" ikinci listeye dahil kurumlar gibi işlem görecektir.

Yayınlanan kararın 2 nci maddesinde, yine çok açık şekilde belirtilmiştir ki, (1) ve (2) numaralı listelerdeki kurumlarda çalışanlardan kimlerin memur, kimlerin işçi statüsüne gireceği, 1897 Sayılı Kanunun 5 nci maddesinin 2 nci fıkrası uyarınca teşkil olunacak komisyon tarafından önümüzdeki 12 ay içinde tesbit edilecektir.

Meselâ, Köy İşleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve buna bağlı kuruluşlar, Enerji Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı gibi, (1) sayılı listede yer alan kurumlara bağlı olarak çok sayıda işçi çalıştıran atölyeler, şantiyeler, imalathaneler, fabrikalar ve benzeri işyerleri bulunduğu aşikârdır. Bu gerçek kararda açıkça belirlenmiştir.

Birinci listenin sonuna eklenen not ile ikinci listenin sonuna eklenen 16 ncı ent her türlü yanlış anlamayı ve yanlış uygulamayı önlemek amacını gütmektedir.

Yaptığı işin niteliği itibariyle işçi statüsünde olması gereken bir kimseyi memur haline getirmek veya memur statüsünde olması gereken bir kimseyi işçi yapmak söz konusu değildir ve olmayacaktır.

Kurum tasnifi, kanunun yapılmasını emrettiği ilk işlemden ibarettir. Memur ve işçi konusundaki asıl ayırım, şimdi teşkiline karar verilen komisyon tarafından, titiz çalışmalarla, önümüzdeki 12 ayda sonuçlandırılacaktır.

Hiç kimsenin yanlış anlamalara ve yanlış yorumlara kapılması için herhangi bir sebep mevcut değildir.

Aslının Aynidir.

Belgeler Bölümü (22)

T.C.
B A Ş B A K A N L I K
Özlük ve Yazı İşleri Genel Müdürlüğü

Sayı: 33301273
Konu: İşçi-Memur

Ankara
12.1.1976

Bilindiği üzere işçi, memur ayırımı konusunda 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin tadilen kabulüne mütedair 15.5.1975 tarih, 1897 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin ilk fıkrası, Bakanlar Kuruluna, Devlet Memurları Kanununa tâbi hangi kurumların Devlete verilmiş aslî ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıklarını saptama görevi vermiş; aynı maddenin 2 nci fıkrası ise, her bir kurumda çalışanlardan hangi görevi yapanların memur veya işçi olduğuna dair kararı kurulmasını öngördüğü bir Komisyona bırakılmıştır.

Bakanlar Kurulunca 26.11.1975 tarih ve 7/10986 sayı ile çıkarılan ve 28.11.1975 tarihli Resmi Gazetede neşredilen Kararname, yukarıda anılan Kanunun 5 nci maddesinin ilk fıkrası hükmünün yerine getirilmesi amacıyla ittihaz edilmiş olup, kurumları Devlete verilmiş aslî ve sürekli kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütenler ve bu nitelikte olmayanlar diye iki liste halinde gruplandırma amacına matuf bulunmaktadır.

Gerek Kararname metninden, gerekse bir sureti ilişik 12 Aralık 1975 tarihli Hükümet Bildirisinden de anlaşılacağı üzere, bu listeler kurumlarda halen çalışan personelin statüsünde herhangi bir değişiklik yapmış değildir.

Kurumlarda çalışanlardan yaptıkları görev itibariyle kimlerin memur, kimlerin işçi olacağı yukarıda zikredilen Kanunun 5 inci maddesinin ikinci fıkrası hükmü gereğince Maliye ve Çalışma Bakanlıkları ile Devlet Personel Dairesi Uzmanlarından teşkil edilecek Komisyon çalışmaları neticesinde tesbit edilecektir.

./..

Herhangi bir yanlış bir işleme mahal verilmemesi için, yukarıda bahsedilen komisyonun kurumlara ait personel kadroları üzerinde çalışmalarını tamamlayıncaya kadar, Bakanlığınız veya size bağlı teşekküller bünyesinde halen işçi statüsünde bulunanların statüsünün re'sen değiştirilmemesi gerekmektedir.

Bilgi edinilmesini ve bu hususun Teşkilâtınıza, bağlı ve ilgili teşekküllere duyurulmasını rica ederim.

Süleyman DEMİREL

Başbakan

Eki:1

DAĞITIM :
Bakanlıklara

Aslının Aynıdır

Belgeler Bölümü (23)

"İşçi-Memur Ayırımı"
Konusuna İlişkin İşveren
Konfederasyonu Görüşü (1)

Çalışanların başta Anayasamız olmak üzere çeşitli kanun hükümleri bakımından hangi statüde olduğu, diğer bir deyişle işçi mi memur mu olduğu hususu Sendikalar Kanununun mevzuatımıza dahil olmasıyla önem kazanmıştır. İşçi sendikaları kamu kesiminde çalışan kimselerden bedeni çalışmaları galip görünenleri, hukuki statülerini gözönüne almadan işçi durumunda olduklarını ileri sürerek üye yapma çabasına girişmişlerdir. Bu kesimde çalışan personeli üye kaydetme çabası ve bunun bazı siyasi tercihlerle de kolayca sağlanabilmesi, sendikaların kamu kesiminde rekabetine yol açmıştır. Bu durum, kamu kesiminde çalışan personelin hukuki statüsünün ne olduğunun açıkça ve kesinlikle ortaya çıkmasını zaruri kılmaktadır. Hukuki alandaki münakaşalar, farklı hukuki görüş ve yorumlara yol açmış, kanun koyucu da bunların ışığında konuyu düzenleme gayreti içine girmiştir. Ancak konu gerek özel, gerek kamu hukukumuz açısından çok geniş ve çok yönlü bir sorun olduğu için her değişiklik bir başka yönün bozulmasına neden teşkil etmiştir.

İşçi memur ayrımı konusunun temeli hukuki olmaktan ziyade ekonomiktir. Memur olarak çalışan personelden daha fazla haklar elde edebilen hizmet akdi ile çalışan personelin bu kesime kaymayı arzulaması olağandır. Kamu kesiminde çalışanlardan işçi sayılanlara memur sayılanlardan daha çok hak ve menfaat sağlandığı sürece, hemen hemen aynı işi yapan ve statü hukukuna tabi olan personelin diğer kesime kaymasını önlemek mümkün olamaz. Nitekim 657 sayılı Personel Kanununu tadil eden 1327 sayılı Kanunla getirilen imkânlardan yararlananların işçi statüsüne geçmek istemedikleri ve hatta geçmiş olanların çıkmak istedikleri bir vakıadır. Bu da konunun ekonomik olduğunu gösteren bir başka örnektir.

Diğer taraftan kabu kesiminin toplu sözleşmeleri genellikle teknik dışı etkenlerle yapması sendikaların kamu kesimini daha kolay

./..

---

(1) Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 10.Genel Kurul Çalışma Raporu, 1974, sh. 83-86

sendikacılık yapılan bir alan olarak seçmelerine yol açmıştır. Gene her üyenin sendika için bir gelir kaynağı olduğu düşünülürse, bu kesimin de sendikaların rekabet alanına girmesini yadırgamamak gerekir.

Açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere işçi memur ayrımı sorunu daha çok ekonomik nedenlere dayandığı için bugüne kadar yapılan hukuki düzenlemelerle halledilememiştir ve bu kıstaslar uygulandığı sürece de halledilmesi imkân dahilinde görülmemektedir.

Sendikacılığımızın mevzuatımıza girdiği dönemden bu tarafa bitmeyen kavga olarak devam eden işçi memur ayrımı daimi bir hukuki zikzak içinde gelişme göstermiştir. Sendikalar Kanununun çıktığı dönemde 3656/19, 3559/10. maddelere göre istihdam edilen personelin 274 sayılı Kanun çıktıktan sonra hukuki statüsü münakaşa konusu olmuş ve bunlar ilk dönem işçi sayılmakla birlikte 1966-67 yıllarından sonra Danıştay ve Yargıtay kararlarına göre işçi sayılmamışlardır. Bu uygulama, kanun değişikliğine gidilerek düzeltilmeye çalışılmış ve 1317 sayılı Kanunla mevzuatımızda daha önce terkedilmiş ve hukuk literatüründe rastlanmayan fikri-bedeni çalışma kıstası getirilmiştir. Ancak yapılan değişikliğin sebebiyet vereceği külfetli azaltmak amacıyla 1327 sayılı Kanuna konulan hükümlerle, bundan istifade edecek grubun önemli bir bölümü statü hukuku kapsamına alınmak istenmiştir. İşçi sendikaları bu değişiklikle ulaşmak istedikleri amacın engellendiğini görmüş ve meselenin halli için yeniden zorlamalara girişmişlerdir Genel seçimler öncesinin bir tavizi olarak çıkarılan 7 sayılı Kanun Hükmümdeki Kararname ile konu yeniden düzenlenmek istenmişse de sonuç alınamamıştır.

Bu kısa tarihçeden de anlaşılacağı gibi, kamu kesiminde çalışan bir kısım personel, Personel Kanunu ile Sendikalar Kanununun arasında kalmış, bazan birine bazan diğerine tabi olmuştur. Konunun halledilmesi bu iki kanunun çerçevesi içinde düşünüldüğü takdirde Konfederasyonumuzca imkânsız görülmektedir. Sorun, fikri veya bedeni çalışmadan ziyade bir statü meselesidir. Devletin genel idari esaslara göre yürütmek zorunda olduğu işlerin hem fikri hem de bedeni çalışmaya ihtiyaç göstereceği muhakkak olduğuna göre konunun fiili bir kıstas yerine (fikri-bedeni ayrımı) hukuki bir statü içinde çözüme bağlanması zorunluluğu vardır.

./..

Kamu kesiminin bugünkü çalışma ve çalıştırma şartlarını iki grupta toplamaya imkân görülmemektedir. Kamu hizmetinin yalnız memurlar eliyle gördürülmesi mümkün olmadığı gibi yalnız işçilereyaptırılması da mümkün değildir. Bunların yanında kamu hizmetini işçiler gibi gören fakat işçi sayılmayan üçüncü bir sınıf daha bulunmaktadır. Esasen işçi memur ayrımının mihrak noktasını bu sınıf teşkil etmektedir. Bu sınıfın Anayasamıza uygunluk teşkil etmeyeceği görüşüne katılmıyoruz. Anayasada işçi niteliği taşımayan kamu hizmetinden bahsedilmesi bizim görüşümüze yakın görünmektedir. Batı Avrupa hukukunda "müstahdem" denilen bu sınıfın statüsü hukuki özelliğine uygun biçimde düzenlenmelidir. Bugün için konuyu demode kıstaslarla çözümlemenin imkânı yoktur.

Konfederasyonumuza göre işçi memur ayrımı kamu sektöründeki istihdam probleminin önemli bir bölümüdür. Bunun halli sorunun bir bütün olarak ele alınması suretiyle mümkün olabilir. Çalışanların işçiler, memurlar ve bunların dışında kalan, çalışma ve çalıştırma şartları özel kanunla düzenlenen müstahdemler (Yardımcı Hizmetler Sınıfı) olarak sınıflandırılması uygulamaya da dönük bir formül olacaktır. Müstahdem sınıfı kamu iktisadi teşebbüslerinde, İl özel idarelerinde ve belediyelerde çalışanları kapsamına alacağı gibi, bunlar dışında kalan ve özel kanunla kurulmuş bulunan pek çok kurumun personelini de kapsayacaktır. Bu statü bir yönü ile memur hukukunun disiplinini yansıtacağı gibi, belli bir limit içinde işçi statüsünün haklarını da ihtiva edecektir.

Konuyu bir bütün olarak bu şekilde ele almadıkça ekonomik menfaatlerin önde geldiği günümüz şartları içinde bir çözümün bulunamayacağı şüphesizdir. Konu siyasi tercihlerden ve siyasi vaadlerden önce kamu kesiminin bütünlüğü sorununa ve ihtiyacına dayanır. Halli için kısa vadeli ve geçici formüller yerine, uzun vadeli ve gerçekçi formüllerin cesaretle ortaya konulmasında zorunluk görmekteyiz.

TÜRK-İŞ Bilgi Merkezi
0 5 1 2 1
331.11 İŞÇ 1976