Türk-İş Yayınları No. 44

DEVLET MEMURLARI KANUNU VE İŞÇİNİN DURUMU

331.11
DEV
605

TÜRK-İŞ
Bilgi Merkezi

ÖNSÖZ

"Devlet Memurları Kanunu Muvacehesinde İşçilerin Durumu" Türk-İş tarafından 13 Kasım 1965 Cumartesi günü, Ankara'da, Sosyal Sigortalar Kurumu salonunda düzenlenen bir seminerde enine boyuna tartışıldı.

Bilindiği gibi, Devlet Personel Dairesi, bu Kanuna göre, kamu kesiminde çalışmakta olan işçilerin memur olduğu iddiasında bulunmaktadır. Seminere katılan ilim adamları, Milletvekilleri bu konu ile ilgili görüşlerini açıkladılar, meseleyi enine boyuna incelediler.

Çok ilgi çekici görüşlerin ortaya çıktığı bu seminerde konuşulanları, aynen yayınlıyoruz. Bu konuşmalar ve ileri sürülen görüşmelerin, ilgililere bu konuda ışık tutacağı ümidindeyiz.

Türk-İş, "Devlet Memurları Kanunu Muvacehesinde İşçilerin Durumu" nu incelemeye devam etmek kararındadır. Bu suretle, memlekete büyük zararları dokunacak yalnış bir görüşün uygulama alanına konulmasını önlemeyi de bir yurt görevi saymaktadır.

Türk-İş İcra Kurulu

<u>Seminere konuşmacı olarak katılanlar</u>

Seyfi Demirsoy (Başkan)

Halil Tunç

Prof. Turan Güneş

Prof. Muammer Aksoy

Prof. Tahsin Bekir Balta

Prof. Turhan Esener

İsmet Sezgin (Aydın Milletvekili)

Şeref Bakşık (İzmir Milletvekili)

Gencay Şeyla (Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü temsilcisi)

Rüçhan Işık (Devlet Plânlama Teşkilâtı temsilcisi)

Fahri Dalsar (Devlet Personel Dairesi temsilcisi)

331.11
DEV
0505

TÜRK-İŞ
Bilgi Merkezi
Tarih: 505
Demirbaş No:
Tasnif No: 331.11 Dev

Bilgisayarı istemiyor

TÜRK-İŞ
DEVLET MEMURLARI KANUNU MUVACEHESİNDE
İŞÇİLERİN DURUMU

SEMİNERİ
13 Kasım 1965 Cumartesi

BAŞKAN - Seyfi Demirsoy (Türk-İş Başkanı)

BAŞKAN - Sayın Bakan, muhterem davetliler; "Devlet Memurları Kanunu Muvacehesinde İşçilerin Durumu" konulu seminere katıldığınızdan dolayı hepinize ayrı ayrı teşekkürlerimizi sunarız. Seminerimizin düzenlenmesindeki gaye 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun başta 1, 4, 5 ve diğer maddelerinin çeşitli şekillerde yorumlanması; kanunun birçok bakımdan islâha muhtaç olduğu fikrini bizde uyandırmasıdır.

İşçinin tanımı konusu 1936 senesinde yürürlüğe giren İş Kanunundan bu yana belli başlı problemlerimizden biri olmuş; 274 ve 275 sayılı Kanunların yürürlüğe girdiği tarihe kadar karışık bir şekilde devam etmiştir. Sendikalar Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra kısmen halledilen bu mesele 657 sayılı, Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe girmesi ile daha da büyümüş, Türk sendikacılık hareketinin ve aynı zamanda işçi haklarının tehdit edilmesi durumunu intaç etmiştir. Sür'atle halli gereken bu mesele üzerinde bugünkü tartışmalar, ilim adamlarımızın ve diğer ilgililerin görüşleri bu konuda bizlere ışık tutacaktır.

Davetimizi kabul ettiklerinden dolayı değerli ilim adamlarımıza ve Bakanımıza teşekkürlerimizi sunarız.

Konuyu ilk olarak değerli meslekdaşım Halil Tunç sizlere izah edecek ve bilâhare bunu hep beraber tartışacağız.

Teşekkür ederim.

TÜRK-İŞ GENEL SEKRETERİ HALİL TUNÇ - Değerli meslekdaşlarımız ve kıymetli misafirlerimiz; memleketimizin belli başlı problemlerinden birisi de hiç şüphesiz ki, Devlet Personel rejimimizin bugüne kadar geçirdiğimiz müddet zarfında gelişmemiş olmasıdır. Şimdiye kadar yapılan çalışmalar ile maalesef, Devlet Personel rejimimiz istenilen temel üzerine oturamamıştır.

Bilhassa kamu sektöründe Devlet Personel rejimi bakımından memur ile işçinin durumu 1960 yılından itibaren geniş ihtilâflar yaratmış, memur ve işçi ayırımı kesin olarak yapılamamıştır. Bunun sebebini kanunlarımızın işçi tarifini değişik şekilde yapmakta olmasında görüyoruz.

Hepinizin malûmu olduğu üzere, İş Kanunu işçiyi başka şekilde, 274 sayılı Kanun ise daha başka türlü tarif etmiştir. Yine Sosyal Sigortalar Kanunu da, işçinin tarifini değişik şekilde yapmıştır. Bunun yanında, son çıkan Devlet Personel Kanunu muvacehesinde işçinin tarifi, yeni baştan bir tartışma konusunu ortaya çıkarmış bulunmaktadır.

Muhterem arkadaşlar; hatırlarsınız, 1936 yılından sonra çıkan İş Kanunu ile bilhassa kamu kesiminde çalışanlar işçi niteliğini taşıdıkları halde, işyeri bakımından doğan çeşitli haklardan uzun süre faydalandırılmamışlardır. O zaman sendikacılar bu hususta çok büyük bir gayret göstermiş olmalarına rağmen bu durum, 1961 Anayasasına kadar maalesef düzeltilememiş ve kamu sektöründe kadro karşılığı çalışanlar İş Kanununun vermiş olduğu haklardan faydalandırılmamışlardır.

1961 Anayasasından sonra çıkarılan 274 sayılı Kanun, bu durumu kısmen düzeltmiş ve işçi tarifine yeni bir şekil vermiş; kamu sektöründe çalışanların sendikalar etrafında birleşip, teşkilâtlanarak toplu iş sözleşmesi yapmalarını Grev ve Lokavt Kanununun vermiş olduğu haklardan yararlanmalarını kabul etmiştir.

1961 Anayasası ve bu Anayasanın öngördüğü reform hareketlerinden bir tanesi olan 274 sayılı Kanun, iki senelik bir tatbikat dahi görmeden, kamu kesiminde çalışan işçileriniz, bu sene çıkan yeni Devlet Personel Kanunu ile, Devlet memuru yapılmak istenmişlerdir.

Muhterem arkadaşlar, herşeyden evvel bugün tartışmamız gereken hususlar şunlardır:

Bir kimsenin sosyal güvenlik bakımından bağlı olduğu kuruluş o kimsenin statüsünü, yahut ta niteliğini tayin eder mi?.. Hepinizin malûmu

olduğu üzere, kamu kesiminde çalışan işçilerimizin bir kısmı Emekli Sandığı'na tâbidir. Kadro karşılığı ücret alırlar, fakat nitelik bakımından işçidirler. İşçi niteliğinde olmaları sebebiyle de bunlara sendikalara girme hakkı, dolayısıyla toplu sözleşme yapma hakkı tanınmış ve kanunların kabul etmiş olduğu grev hakkından da istifade ettirilmişlerdir.

Ancak, son çıkan Personel Kanunu muvacehesinde bunların Devlet Memuru statüsüne tâbi olduğu ve kamu kesiminde çalıştıkları için işçi sayılamıyacakları ve bundan sonra da Devlet Personel rejimine tâbi olacakları iddia edilmektedir.

Diğer taraftan yine genel idare hukukuna, yahut ta genel idare prensiplerine göre, işçi niteliği taşıyan bu arkadaşlarımız Devlet Memuru sayılabilirler mi, sayılamazlar mı?..

Genel idare hukuku prensipleri muvacehesinde bir makinist, bir ateşçi, bir elektrikçi, yahut bir tornacı memur sayılabilir mi, sayılamaz mı? Bunlar, şu anda kesin bir karara bağlanması gereken hususlardır. Bu konuda kesin bir netice alınamamış olmasına rağmen, Devlet Personel Dairesinin takınmış olduğu aksi görüş bizi büyük bir endişeye sevketmiş bulunmaktadır. Bizim görüşümüz şudur ki, bir kimsenin tâbi olduğu statü ne olursa olsun, eğer o kimsenin niteliği işçi ise, İş Hukukuna tâbi olması iktiza eder. 274 sayılı Kanun muvacehesinde bu kimsenin İşçi sendikasına üye olması ve işçi sendikasına üye olduktan sonra da toplu sözleşme hak ve hürriyetine sahip olması gerekmektedir.

Bugüne kadar Devlet Personel Dairesinin bu konudaki tutum ve davranışı şu olmuştur: Devlet Personel Dairesi iddia eder ki, eğer o kimse kamu hizmeti görüyorsa işçi değildir. Bu durumda olan bir kimse, kamu hukuku esaslarına tâbi olur ve iş hukuku ile de alâkası kesilir. Devlet Personel Dairesinin bu görüşünün tatbikatta doğuracağı durumu hepiniz muhakkak ki takdir edersiniz. Gerek iktisadî bakımdan olsun, gerek iş hukuku bakımından olsun, sosyal haklar yönünden bu kimseler sosyal sigortalara tâbidirler. Ancak, bu arkadaşlarımız Devlet Personel rejimine tâbi oldukları takdirde

muhakkak ki, bundan sonra kendileri Emekli Sandığı'na geçecekler ve bu durum sosyal güvenlik bakımından önemli problemler doğuracaktır. Bu durumda bunlar artık, toplu sözleşme hak ve hürriyetinden yoksun, işçi sendikalarına üye olmak hakkından yoksun kalacaklardır. Kamu Hukuku statüsüne tâbi ve kamu hukukunun emrettiği şekilde gelişme ve terfileri sağlanacak; bu durum gelir dağılımı bakımından aşağı kademede olan bu dar gelirli vatandaşlarımızın gerek sosyal bakımdan, gerekse iktisadî bakımdan geçimlerini menfi yönden etkileyecektir.

Bugünkü Anayasamız, herşeyden evvel eşitlik prensibini gözönüne almıştır. Özel sektörde olsun, kamu sektöründe olsun işçi niteliği taşıyan kimselerin, aynı hak ve hürriyetlerden faydalanmaları gerekir. Bu bir Anayasa emridir. Dikkat buyurulursa, Anayasamızın "Sosyal Haklar ve Hürriyetler" bölümünde, çalışanlar iki gruba ayrılmışlardır. Biri kamu hizmeti görevlileri, diğeri de işçi niteliği taşıyanlardır. Anayasanın tanımış olduğu bu hak ve hürriyetleri, sonradan çıkarılan bir kanunla ortadan kaldırmağa, bu arkadaşlarımızı bu hak ve hürriyetlerden mahrum etmeye imkân yoktur. Çünkü 1961 de kabul edilen Anayasamızda, işçinin işçi sendikası kurma ve bu sendikaya üye olma hakkı vardır. Yine bu Anayasamızda, işçilerimize toplu iş sözleşmesi ve grev yapma hakları tanınmış bulunmaktadır.

Şimdi son çıkan Devlet Personel Kanunu, bu durumda olan bütün işçileri kamu hukuku içine aldığı takdirde, muhakkak ki büyük problemler ortaya çıkacak ve Anayasamızın işçilere tanımış olduğu hak ve hürriyetler ortadan kaldırılmış olacaktır.

Diğer taraftan, üzerinde durulması gereken bir diğer nokta da şudur: Devlet Personel Kanunu, Devlet memurlarının hak ve hürriyetlerini bir nizam altına alan kanundur. Bu bakımdan işçi olarak çalışanları bu kanun kapsamına almaya imkân yoktur. Devlet Personel Kanununun 4 cü maddesi incelendiği zaman, burada üç türlü istihdam şekli göze çarpmaktadır.

Bunlardan bir tanesi devlet memurunu, diğeri sözleşmeli personeli, üçüncüsü de yevmiyeli personeli kapsamına almaktadır.

Şimdi biz diyoruz ki, Devlet personelinin istihdam şekli bu üç şekilde gösterilmiştir; Devlet memuru, yahut ta Devlet personeli bu üç istihdam şeklinden biriyle istihdam edilecektir. Ama yine biz biliyoruz ki, kamu sektöründe çalışan işçiler de vardır. Bu demek değildir ki kamu kesiminde, memurdan başka hiç kimse çalıştırılamıyacak. Pek tabiidir ki, böyle bir iddianın vârit olamıyacağı kanısındayız. Çünkü bugünkü Hükümetlerimizin, karma ekonomi sistemine göre yönelttikleri ekonomik bir sistem vardır. Gayet tabii ki, Devlet, genel idare hukuku prensiplerine göre iktisadî sahada çeşitli faaliyetler gösterecektir. Meselâ Tekel'in Kibrit Fabrikası vardır, Bira Fabrikası vardır, Şarap Fabrikası vardır. Bu hizmetleri özel sektör de yapar. Yâni bu hizmetler hiçbir zaman Devlet sektörünün yapmak zorunda olduğu hizmetler ve faaliyetler değildir. Gerek kamu sektöründe ve gerekse özel sektörde aynı işleri yapan işçiler vardır. Bu işçileri, son çıkan Devlet Personel Kanunu muvacehesinde genel idare esasları dahilinde mütalâa etmemize imkân yoktur.

Meselâ Devlet çiftliklerinde çalışan çobanlar vardır. Bunların yegâne görevi, koyun otlatır, inek otlatır, koyun sağar, inek sağar. Şimdi nasıl bir görüş içinde diyebiliriz ki, bunlar Devlet memurudur. Bu hususta yetkili bulunan âlim adamlarımızın, konuyu Anayasa zaviyesinden, iş hukuku zaviyesinden ve amme hukuku zaviyesinden tahlil etmelerini rica edeceğiz. Bu tahlilleri bize rehber olacak, bizim bu konudaki çalışmalarımıza ışık tutacaktır.

Tahmin ediyorum ki, Başkan, bu konuyu ilk önce Anayasa zaviyesinden tahlil etmek üzere aramızda bulunan Anayasa profesörlerinden birisine rica edecektir.

BAŞKAN - Efendim, bu konuda ilk önce sayın Anayasa Profesörlerimizden Muammer Aksoy hocamızın fikirlerini rica edeceğiz. Çünkü kendileri, Kurucu Meclis'te Anayasa müzakere edilirken Anayasa Komisyonunun hem sözcülüğünü

ve hem de bizlerin sosyal haklar bakımından müdafaamızı yapmış olan bir kimsedir. Onun için ilk önce kendilerinden bu konuda fikirlerini rica ediyoruz.

PROFESÖR MUAMMER AKSOY - Efendim, malûmunuz olduğu üzere bu konularda Anayasanın sözcüsü sadece ben değildim, Anayasa Komisyonunun çeşitli sözcüleri vardı.

Anayasanın sosyal haklar bölümünde sözcülüğü, Turan Güneş arkadaşımızla birlikte yapmıştık. Ben daha ziyade sosyal haklar konusu üzerinde sözcülük vazifesi ifa ettim. Fakat genel idare hukuku sahasında kaleme alınmış bulunan maddelerin sözcülüğünü yapmış olan arkadaşımız Turan Güneş'tir. Kendileri esasen genel idare hukuku sahasında da mütehassıs oldukları için ben meseleye ışık tutması bakımından evvelâ sayın Güneş arkadaşımızın konuşmasını tercih ederim.

Bu görüşmeler neticesinde bazı kimselerin işçi mi sayılacağı, yoksa memur mu sayılacakları, Anayasada belirtilen sosyal hakları kullanıp kullanamıyacakları hususunda bizi bir neticeye vardıracaktır. Özellikle sendika kurabilme ve grev hakkı gibi hakları kamu sektöründe çalışan ve mahiyetleri itibariyle işçi olarak kabul ettiğimiz kimselerin, bu hakları kullanamamak gibi bir durum belki ortaya çıkacaktır. O itibarla haklar üzerinde ihtisas sahibi olmasam bile bu hususta ihtisas sahibi olmaya çalışan bir kimse olarak ve Kurucu Meclis'te Anayasa müzakere edilirken bu konu üzerinde sözcülük yapmış bir arkadaşınız olarak görüşlerimi belirtmeye çalışacağım. Ama daha önce idare hukuku sahasında ihtisas sahibi ve Anayasa Komisyonunun da bu konuda sözcüsü bulunan ve memurlarla ilgili hükümlerde yine Kurucu Meclis'te sözcülük yapan sayın Turan Güneş arkadaşımızın daha önce konuşmasını, meseleye ışık tutması bakımından tercih ediyorum. Ve eğer kendileri de kabul ederlerse bu şekilde konuşmalar daha meyveli sonuçlara ulaşacaktır, kanaatindeyim.

BAŞKAN - Efendim, Sayın Prof. Turan Güneş beyden rica ediyoruz.

PROF. TURAN GÜNEŞ - Muhterem arkadaşların, konuşmalarda tercih yapılarak ilk sözün bana verilmesi, daha ziyade Muammer Aksoy arkadaşımızın bu toplantı esnasında bana attığı bir top mahiyetindedir. Bu mesele kolay halledilebilir bir mesele değildir. Meselenin kolay halledilememesinin sebebi, modern devletin, yani 20 ci yüzyılın yarısı devletinin kabul ettiği memur kavramı 18 ci ve 19 cu yüzyıl devlet anlayışının kabul ettiği memurluk kavramından tamamen farklı olmasıdır.

Demin değerli arkadaşım Sayın Kâmil Tunç da işaret ettiler; bugün Devletin elinde çok çeşitli ve büyük kamu hizmetleri vardır. Bu kamu sektöründe çalışan personel ile, aynı hizmetleri ifa eden fakat özel sektörde çalışan kimseler arasında haklar bakımından hiçbir fark olmaması lâzım gelir. Çünkü gerek devlet sektöründe ve gerekse özel sektörde aynı hizmet sahasında çalışan kimselerin yapmış oldukları işler arasında herhangi bir fark mevcut değildir.

Bugüne kadar gerek kamu sektöründe çalışan kimselerle, gerekse özel sektörde çalışan ve aynı hizmeti ifa eden kimselerin durumu bakımından mesele bu kadar vahim bir manzara arzetmiyordu. Devletin bugün normal olarak özel sektörün görmekte olduğu işlere ve sahalara el atması veya mahiyetleri aynı olan iş sahalarına uzanması ile sadece işçiler ve memurlar bakımından değil, idare hukuku bakımından da çeşitli problemlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Zira eskiden idare hukukunda amme hizmetinin, amme görevinin bir tarifi mevcut idi.

Amme idaresi denince bundan birşey anlaşılır idi. Amme hizmetinin tarifi işçinin durumu bakımından tamamen farklı idi. Bunu teorilere girişmeden basit bir misal ile ifade etmek mümkün idi ve ordu komutanının ve birtakım subayının klâsik manâda bir amme hizmeti olarak, yahut da hakimin her halikârda yaptığı hizmet bir kamu hizmeti kabul edilir idi.

Bu kamu hizmeti kavramı 19 cu yüzyılda değerini kaybetti, o derece kaybetti ki, eğer kamu hizmetinin kabaca tarifi, devletin vatandaşların genel ihtiyaçlarını karşılamak için yaptığı faaliyetler şeklinde kabul edersek takdir edersiniz ki bugün bu kavramda eskiden kamu hizmeti sayılmayacak birçok faaliyetler artık Devletin belli başlı faaliyetleri arasına girmiş bulunuyor. Binaenaleyh kamu hizmeti denince memur kavramı üzerinde bunun yaptığı tesirleri düşünmemiz lâzımdır. Kabul etmek lâzım ki hiçbir Anayasa zamanının doktrinlerinden daha iyi olamıyacağına göre bizim Anayasa da kısaca izahına çalıştığım bu kamu hizmeti kavramından hareket ederek memurun tarifini yapmaya çalışmıştır. Bu tamamen ele alınmış değil, fakat buna lüzum yok mu? Var. Şimdi Anayasamızın 117 ci maddesi "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler memurlar eliyle görülür." diyor. Maddenin bu genel idare esaslarından kastetmek istediği husus şu, klâsik kamu hizmeti, yahut idarî kamu hizmeti denen hizmetlerde çalışanlar bunun içersine girer ve yine aşağı yukarı buna dahil edilebilecek olan iktisadî kamu hizmetleri idarî kamu hizmetlerinin dışında bırakılmak istendi. Bugün devletin yapmakta olduğu iktisadî kamu hizmetlerinin içinde birçok hizmet çeşitlerini saymak mümkün. Yalnız bu nevi kamu hizmetleri hakkında bir noktayı açıklamak icabeder, o da şu: Bugün İktisadî Devlet Teşekküllerinin içersinde çalışan personelin, yani Sümerbank gibi Ziraat Bankası gibi yerlerde çalışan kimselerin tamamının bu maddeden hareket edilerek genel idare esaslarına göre yürüttükleri hizmetler kamu hizmeti değildir. Binaenaleyh buradaki personel memur statüsü içinde mütalâa edilemez, bunun dışında kalacak şekilde mütalâa edilir, demek mümkün olmadığı gibi Devletin kamu esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde çalışan bütün personelin de memur statüsüne tâbi olmadıkları hususunda kesin bir karar verilemez. Çünkü devletle olan münasebetleri

aynı mahiyeti taşımamaktadır. Şimdi klâsik manâda kamu hizmetini ele aldığımızda "aslî ve sürekli görevler" deniyor, demin Muammer Aksoy arkadaşım "bu maddenin Raportörü Turan Güneş'tir" dedi, bu doğru. Şimdi kendi Raportörlüğünü yaptığım bir maddenin bugün ifade ettiğim manânın aksini düşünmek doğrusu beni üzüyor, ama ister maddeyi kaleme alan ve isterse bu maddeyi müdafaa eden bir kimse olarak bu konunun pek vazih olmadığını biliyorduk.

Aslî ve sürekli görevler tabiri 19 cu yüzyıldan kalmış bir deyindir. Devletin bugün kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, meselâ bugün Kırıkkale Fabrikalarında - ki ben sanayiiden pek anlamam ama - bir ocak vardır ki bunun daimî olarak yanması lâzımdır. Bu, sürekli görevin en süreklisidir, ama akşam saat 5 te memurlar vazifeleri başından ayrılırlar. Şimdi Devletin izabe fırınları zaman zaman çalışır, Tapu Kadastro Müdürlüğündeki memurlar hergün çalışır, o halde burada sürekli bir görevin varlığı görülmemektedir. Burada mevcut olan kasıt hizmetin sürekliliğinden değil yani faaliyetin sürekliliğinden değil, o faaliyette çalışan şahsın sürekliliğidir. O halde buradaki bir memurda başka yerdeki bir memur da herzaman değiştirilebilir. Demek ki bu şahsın da sürekliliğini ifade etmemektedir, fakat kamu hizmetlerinin devamlı olarak görülmesi prensibinin buraya aksinden dolayı bu sürekli tabirinin kullanılmış olması iktiza eder. Görülüyor ki bu maddeden bir bonaç çıkarmak mümkün değildir. Dikkat edilirse bu madde memurları tarif etmiyor da memurların hangi hizmetleri göreceğini söylüyor. Binaenaleyh memur biraz daha açıkta kalmaktadır. O halde bu meseleye nasıl bir hal çaresi bulmak lâzım. Bunun çaresini sanıyorum ki özellikle yine Anayasa'nın 117 ci maddesindeki ifadeye müracaat etmek zorunda kalacağız. 117. maddenin ikinci fıkrasında der ki "memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." Aslında memur statüsü baştan aşağıya kanunla

düzenlenir veya meslek hayatı, çalışması kamu hizmeti niteliğinde sayılan kişi kabul edilmektedir. Fakat Devletle olan münasebetleri akti olan kişileri bu kanun içersinde bırakmak mümkün değildir. Bundan evvel de sendikacı arkadaşlarımızla yapılan konuşmalarda, meselâ Devlet Demiryolları İşçileri Sendikası mensubu arkadaşlarımızla burada çalışan personel hakkında yapılan idarî tasarruflar mevzu olduğuna göre madenki kanunda böyle bir tâbir vardır, o halde yaptığımız tarife göre bunlar memur sayılabilir. Kanundaki bu ibare nazara alınarak bir kimsenin memur sayılması ise bu işin tamamen kanun koyucunun iradesine bırakılmış olur. Bu bakımdan önce bu meselenin halli gerekir. Bu meselenin aslında bu şekilde halli oldukça sunidir. Çünkü bugün Türkiye'de memur sayılan kişilere tanınan birtakım haklarla, işçilere tanınan haklar arasında büyük farklar olmasından bu anlaşmazlık doğmaktadır. Meselâ yine bizim kamu hukuku anlayışımıza göre 20 ci yüzyılın başlarına kadar memurlar grev yapamaz,işçiler grev yapar. Hakikatte grev hakkı çalışanlara verilmiş bir haktır. O halde bu çalışanlardan iki faktör insandan birisine grev hakkı veriyor, diğerine vermiyorsunuz. Bu yine klâsik kamu hukuku anlayışıdır ve bugün devlet faaliyetlerinin çok şumullü olmasından doğmaktadır. Çünkü öyle klâsik kamu hizmetleri vardır ki, bunların aksamasından üç ay veya beş ay aksamasından büyük zararlar doğabilir. Halbuki bir işçi grevinde gerek iktisadî bakımdan, gerek sosyal bakımdan ve gerekse idarî bakımdan meydana gelen hususlar bir ölçü olmak vasfını kaybetmiştir. Bunun başlıca hal yollarından birisi memurlara da işçilere tanınan grev hakkının tanınması şeklinde tecelli etmiştir. Şimdi bu safhaya gelmeden Komisyonlar kuru, bunun çarelerini aramalıyız. Bunun çaresi belki Sendikalar Kanunundaki hükme istinaden ifade etmek mümkün olursa Sendikalar Kanunundaki tarifi burada tartışacak değilim, fakat önemli bir noktayı bu tarif öngörüyor. "Hizmet akdine göre çalıştırılan kimseler, nakliye mukavelesine göre bedenî hizmet arzı suretiyle çalıştırılmayı meslek edinmiş olanlar, neşir mukavelesine göre eserini neşire terketmeyi meslek edinmiş bulunanlar ve

adî şirket mukavelesine göre bir işyerinde ortaklık payı olarak esas itibariyle bedenî veya fikrî emek arzı suretiyle çalışanlar, bu mukavelenin aynı durumdaki herkese açık olması kaydı ile; bu kanun bakımından işçi sayılırlar." denmektedir. Burada görülüyor ki bir iş kiralanması mevcut. Eğer burada bahis konusu memur ise böyle bir akit içinde yer alamıyacak kimse değildir, kimdir? O halde bu esastan hareket ederek denebilir ki esas itibariyle kamu kudretinin kullanılmasını sağlıyan veya kamu kudretinin kullanılmasına - meseleyi idare hukukuna inhisar ettirerek mütalâa edelim - kamu kudretini kullanan veya kamu kudretinin kullanılmasına vasıta olan kişiler memurdur. Bunun dışında kalan ve hizmet akdi ile çalıştırılan ve kamu tüzel kişileri (Devlet dahil) bu konuda bir anlaşma yapan kişi işçidir. Sanıyorum varılabilecek veya benim şimdi düşünebildiğim tek kıstas bu olmalıdır. Devlet Personel Kanunu bu bakımdan tam ve isabetli birşey söylemiş değil. Meselâ yevmiyeci personelden neyi kasdettiğini ben pek anlamıyorum. Belirli ve geçici bir süre için hiçbir devlet personeli yoktur ki belirli ve geçici bir süre gibi maddî kıstasa dayanan bir kategoriye konulabilsin. Millî Korunma Kanunu tatbikatı ile birçok müessseseler ihdas edildi. Bunun geçici olduğu söylenebilirdi. Ne kadar uzun sürmüşse de geçici idi. Bunların bu statü içinde mütalâa edilmesi mutlaka memur olmalarını icabettirmez. Bir işin devamlı olması tekel fabrikalarında olduğu gibi bu şahsın memur statüsü içinde mütalâa edilmesine sebep teşkil etmez. Belirli, devamlı, geçici gibi kavramlar maddî kavramlar olmak itibariyle zannediyorum hukukta kullanılabilecek kavramlar değildir. Burada yalnış bir kamu hizmeti kavramından hareket edilmektedir. Devlet Personel Kanunu deyimi de Anayasanın bu maddelerine değinmekte ve bir diğer kıstas olarak da döner ve katma bütçeli dairelerden ve bunlara bağlı kuruluşlardan aylık alan kimseler demektedir. Aylık veya gündelikle takdir buyuracağınız gibi bu iş için bir ölçü olamaz. Bu nihayet bir tediye meselesidir, Her ay maaşını almakla hergün bu maaşın bir cüzünü olmak arasında hukuken büyük

bir fark yoktur. Fark aralarındaki münasebettir. Aslında Devlet Personel Kanununun ayırması da bence memurlar ve işçiler ayırması idi. Çünkü Devletin kamu hizmetinde çalışan işçileri olduğunu biraz evvel izah ettim. Memur kavramını kamu kuvvetini kullanan ve kamu teşkilâtlanmasında ve kamu kuvvetlerinin kullanılmasında vasıta olan kişilere inhisar ettirmek, bunun dışındaki kişileri ise işçi telâkki etmek daha doğrudur, sanıyoruz.

MUAMMER AKSOY - Ben meseleye şu açıdan bakıyorum; tarihî gelişmesi bakımından Anayasanın: Anayasayı ilk defa İstanbul'da 10 kişilik bir heyet hazırlamaya başlamıştır. Bir Anayasa ön tasarısı hazırlandı. Ben de o heyette bulunuyordum. O heyette aynı zamanda 5 tane de idareci vardı. İdare hukuku mütehassısı. Yani çoğunluk idare hukukunda idi. 10 üyeden bir arkadaşımız zaten dekanlık vazifesini ifa ettiği için görevi devamlı olarak gelemiyordu. Fiilen 9 kişi olarak toplanıyorduk. Biz bir Anayasa ön tasarısı hazırladık ki bunun kısmı küllisi idare hukuku görüşünde tecelli etti. Bu Anayasanın içinde memurların nitelikleri, ücretleri, akla gelebilecek her teferruat, alacakları maaşların kaçta kaçı geçemiyeceği, yolluklar ve hepsi o İstanbul projesinde vardır. Ben bunu o zaman komisyonda çok değer verdiğim şahıslar olmasına rağmen bir hayli yadırgamıştım. Ve idare hukuku hocaları olduğu halde, meselâ Ragıp Sarıca ve Lütfü Duran gibi. Fakat idareciler Anayasayı bir nevi idare kotu haline getirmişlerdi. Bu sözlerim tarihî bir izahta bulunmak için değil, bundan bir neticeye varacağımız içindir. Böyle bir durum karşısında ötedenberi inandığım bir yol vardır. İhtisasa hürmet etmek ve çizmeden pek yukarı çıkmamak, derhal istişare yoluna gitmek. Ve arkadaşlarımla istişare yapmıştım, o zaman Anayasayı hazırlayıp verecek olan şahıslar sadece biz 10 kişi olamayız, bu memlekette yalnız 10 kişinin Anayasaya aklı erdiğini söylemek doğru olmaz. Binaenaleyh, gidelim bu işe aklı erdiğine inandığımız arkadaşlardan da ön projede dahi olsa fikirlerini alalım dedim. İktisadî kısımlarda iktisat hocalarıyla, idare hukuku alanında da o zaman ilk Turan Güneş'le maddeleri gösterdim, sonra da Tahsin Bekir Balta hocamıza gösterdim. Onların tenkitlerini de yazdım, komisyona gittim, bu tenkitleri komisyonda da okudum.

Zaten ilk fırtına da oradan kopmuştu. Acaba komisyon dışındaki kimselerden bu kabil tenkitler alınır mı alınmaz mı diye. Bunlar arasında da memurun ne olduğuna dair teklif ve tarifler yer almakta idi. Bu maddelerde nerelerin ne şekilde yer aldığını gayet güzel hatırladığım içindir ki, Turan Güneş arkadaşımızın ilk defa söz almasını istedim. İkinci olarak arzî bir nokta arzedeceğim. Maalesef bu toplantıya katılacağım ve hattâ toplantıdan haberdar oluşumun üzerinden tam 24 saat bile geçmedi, onun için bütün malzememi toplayamadım. Kaidem odur ki, bu kabil toplantılara malzememi toplayarak gelmek isterim. Fakat meseleler öteden beri üzerinde durduğumuz meseleler olduğu için bu konuda benim de bir kanaatim var. Bunu söylemek istemiyorum, ilerde bunu söyleyeceğim. Ama meselâ biraz evvel Turan Güneş'in nisbeten aydınlatmak üzere verdiği izahat gibi hiç te o kadar kesin bir problem değildir. Bir hayli konuşmayı gerektirir. Niçin? Çünkü iş dönüp dolaşıp kamu hizmeti kavramına, memur kavramına ve Devlet kavramına göre değişmektedir. Polis devleti kavramı değişip de yerine iktisadî devlet, sosyal devlet, refah devleti kavramı kaim olunca ki Anayasanın ikinci maddesinde der biz açıkça sosyal devlet kavramını kabul ediyoruz. Durum hemen mihverinden çıkıyor. Memur kimdir eskiden gayet kolay söyleyebilirdiniz. Ama sosyal devlette çok zor söyleyebilirsiniz. Çünkü sosyal devletin vazifeleri arasında iktisadî faaliyetlerde bulunmak da yer almıştır. Böyle olunca da öyle birtakım teşebbüslerde bulunacak ki, bunun herhangi bir kişinin iktisadî faaliyeti olmayacak, Mehmet Efendi bir fabrika kuracak, orada işçiler çalıştıracak, onlar statülere tâbi olacak, orada çalışanlar sosyal haklara sahip, meselâ toplu sözleşme hakkı ve bunun bir vasıtası olan grev hakkı gibi, devlet te aynı faaliyette bulunacak, gayet güzel. Çok değerli arkadaşımız cidden kelimeyi israf etmeden söylüyorum, bu alanları en aşağı bizim kadar bilen Halil Tunç arkadaşımızın biraz evvel belirttiği gibi Bira Fabrikası, Şarap Fabrikası gibi özel teşebbüste oradaki şahıs memur olacak. Yani o asla grev dahi yapamıyacak.

Ondan çok daha mühim devlet faaliyetlerine yakın rolü olan onlar grev yapabilecek, sendika faaliyetlerinde bulunabilecek. Bu kadar sun'i tek-lifleri kabul etmek hukukçuyu ilk nazarda rahatsız etmektedir. Bir za-man ki zamanımızın hukuk prensiplerini kanun sözcüsü böyle istemiş te böy-le olmuş şeklinde izah edemeyiz. Bu kadar pozitivist bir görüşe katılama-yız. Kanun koyucu ne isterse o hukuktur diyemeyiz. O kanundur ama bizim inancımıza göre hukuk olamaz. Hukuka karşı kanun diye kitaplar vardır. Binaenaleyh biz kanunların dışında bir hukuk anlamına inananlardanız. Bu böyle olunca da yeni Personel Kanununun kıstasları ve vardığı çözümler acaba bir Anayasa ışığında doğru mudur, hattâ iki Anayasayı da aşarak ol-ması lâzım gelen hukuk bakımından, hukuk mantığı bakımından adalet ölçü-leri bakımından doğru mudur, değil midir diye de tartışmak gerekir. İlk bakışta burada bir aksama olduğunu hissediyoruz. Bunu belirtmek gere-kir. O da nedir? Çok değerli hocamız Schvarts'ın belirttiği bir husus vardır "bir hukukî problem sizi rahatsız ediyorsa onda bir yalnışlık vardır" Onda bir sakat taraf vardır. O sakat tarafı bir an için göre-miyorsanız bilginizde noksanlık vardır. Fakat sakatlığın olmamasından değil, bilginizi takviye etme yolunu bulun, onun hukukî esasa aykırı olduğunu bulursunuz. Arkadaşımızın belirttiği husus ta budur. Bir şarap fabrikasında çalışan memur statüsünde mütalâa edilen kimse grev yapamıyacak da, düşünün, daha mühim , daha hayatî bir yerde çalışan meselâ petrolde grev yapacak. Jet çaklarına petrol veren sahada grev yapacak, ama bira fabrikasında grev yapamıyacak. Biri memurdur, öteki değildir. İlk nazarda sokaktaki adam böyle şey olmaz. Böyle şey olmaz dedi mi sokaktaki adam biliniz ki onda mutlaka bir yalnışlık vardır. Hukukçu orayı düzeltmek mecburiyetindedir. Ben meseleye bu açıdan girmek mecburiyetindeyim. Bunun teknik sakatlıklarının formüllerle giderilmesi mümkün. Bunların izahını daha çok alt komisyonlar halinde bir neticeye ulaştırılabileceği kanaatindeyim. Bana bu mevzuu haber verildiği zaman hazırlığında bu mevzuları kaleme alan değerli idare hocamız Lütfü Duran'ın burada olduğu aklıma geldi, fakat telefonla söylemek imkânını bulamadım.

Bu mevzu bir toplantıda halledilecek bir mevzu olmasa gerekir. Burada mevcut çok değerli üyelerden gayri İstanbul'dan Lütfü Duran ve Ragıp Sıraca gibi ilk akla gelen şahıslardan hukuk alanında çağırılacak arkadaşların da iştirak edeceği bir toplantıda tartışmanın yerinde olacağını zannediyorum. Bu toplantının ilk toplantı günü olarak vasıflandırılmasını talebediyorum. Ve ondan sonra hattâ ikinci toplantıdan evvel bu konularda bir alt komisyon çalışmasının lüzumuna da inanıyorum. O zaman göreceğiz ki, idare hukukunun hükümleri de Anayasanın hükümleri arasında mütalâa edilmeli ki, idare hukuku alanında kanun koyucunun keyfî hareketleri devleti temelinden sarsmakta , haklar sistemini altüst etmektedir. Onların düşüncesi bu mevzuda teker teker hükümleri vazetmek idi. Bilhassa Tahsin Bekir Balta hocamızın bu konudaki fikirleri aksi idi. İdare hukuku alanında öylesine gelişmeler her an olmaktadır ki, bilhassa sosyal devlet telâkkisinden sonra da iktisadî faaliyetlerde de kendisini gösterdikten sonra bunların Anayasa koyucusunun birtakım formüllerle bağlaması devletin faaliyetlerini bilhassa icra organının faaliyetlerini esaslı şekilde kayıtlar. Bu da zamanımızda zararlıdır. İş görecek bir devlet için bu bakımdan ben bu fikri savundum. Şimdi Turan Güneş'in fikirlerine tamamen iştirak ediyorum, hattâ bunları şu şekilde takviye etmek istiyorum. Gerek memur noktasında gerek kamu hizmeti tarifinde, gerek işçi tarifinde benim kanaatım odur ki, Kurucu Meclis'te bulunduğum günlerdeki kanaatimde aynı idi, hattâ bugün biraz daha takviye edilmiş durumdadır. Bu konuda vazedilen Anayasa ve kanun hükümleri mutlak bir ilmilik iddiasında bulunamazlar. Bunlar öyle kavramlardır ki, durmadan gelişme halindedir. Klâsik birtakım tarifler klâsik birtakım formüller ve unsurlar bulamayız. Gelişmekte inanın ki idare hukuku alanında ve Anayasa hukuku alanında öyle değişiklikler olmaktadır ki, bunlara adetâ ihtilâller diyebiliriz. Bir kavramı söylemek kâfi. Anayasa mahkemesi demek Anayasa hukuku alanında ihtilâl demektir. Bir mahkeme ki, millî iradeyi temsil ederek kanun çıkartıyor, şahıslar arkasından Anayasa mahkemesi 10 kişi 15 kişi geliyor iptal ettim kanunu diyor. Yani nerede

ise millî iradeyi iptal ettim diyor. Ama bu ihtiyaçların gerektirdiği de bir hakikattir. Aynı vaziyette idare hukuku alanında da bu kabil gelişmeler oluyor. İş hukukunda da böyle gelişmeler oluyor, sendika hukukunda da bu kabil gelişmeler kendisini gösteriyor. Bazen tamamen onların lehine ve bazen de toplum hayatının lehine onların haklarını kısıtlayarak kararlar vazediliyor. Bütün bu izahatlarımdan bir noktada birleşmek istiyorum. O nakta da pratik olmak. Birtakım ilmî esaslardan hareket ederek geniş ölçüde pratik kaideler vazetmek. Hal böyle olunca sayın Turan Güneş'in ifade ettiği gibi de tedbir sun'i oluyor. Ve neticede ne olursa olsun gene sun'i olacaktır. Bir ölçüde Anayasanın mantığından ileri gitmemek şartı ile bu sun'iliğe rıza gösterilmek zarurettir. O halde Anayasanın mantığına uygun düşmesi ne olacaktır. Birkaç cümle ile de onu söyleyim. Anayasanın bir iki maddesinde görüyoruz ki, Anayasa kavramları tesbit ederken bu pratiklikten hareket etmiş, mahiyetine bakmış, bünyesine bakmış, şekliliğe tamamen yüzde yüz bütün imkânları açmamış, yani kanun koyucu vaftiz ettim bu böyle olsun peşin mahiyeti ile bağlansın diye bazı hususlarda mahiyete bakmış. İşçi meselesinde de, memur meselesinde de tam muvaffak oldu olmadı diye bir münakaşa edebiliriz ama gayretler daima mahiyete müteveccih olmalıdır. İşte onun içindir ki, devamlılık meselesi var yani klâsik hizmetler klâsik memur, klâsik kamu hizmetleri demek ister az veya çok. Benim de bu konuda bir tabirim var. Devlet gücü ve otoritesi ile mücehhez olup olmamak. Memur kıstasını ararken aynı neticeye varıyoruz. Yani kamu kuvvetinin kullanılmasına vasıta olmak. Şimdi kalkıp da polis memur mudur, değil midir münakaşasını yapamayız. Polis, tamına, mutlağına, saltına sahip bunun. İcabında tetiğe dahi basabilecek tabanca kullanmak, ateş etmek dahi hakkı vardır. Ona hakaret ettiğimiz zaman hiç şüphe yok ki alelâde fanilere yapılan hareket gibi olmayacaktır. Cezası devlet gücünü temsil ettiği için elbette ağır olacaktır. Fakat diğer taraftan bira fabrikasındaki kasa işçisinin alelâde davası bu mevzuda aynı statü içinde mütalâa edilirse o da devlet memuru statüsü içinde mütalâa

edilerek görülmesi icabeder. Hizmeti asla küçük görenlerden değiliz. Bütün değerlerin emeğe dayandığına inananlardanız. Ama bira fabrikasında posa işleriyle meşgul olan kimse ile yakasını tuttu diye devlet gücüne karşı geldin diye vazifesi başında hakaret dediğimiz zaman bütün kavramlar altüst olacaktır. Demek ki memur tarifinde az veya çok devlet gücüne bir katılma, devlet otoritesini orda görme bahis konusu olmalıdır. Olmazsa biz ona memur dememeliyiz. İkincisi özel hayatta, özel sektörde herhangi bir şahsın medenî hukuk, iş hukuku binaenaleyh özel hukuk mukaveleleri ve işlemleri ile bağlanmak suretiyle görülebilecek işler var ise bu işleri gören kişilerin aynı mahiyetteki işleri gören kimselerin devlet sektöründe bulundu diye işçilerin sahip bulunduğu haklardan mahrum olması da yine pratik ölçülerle ve bazı Anayasa kaideleri koymak isteyen Anayasa koyucusunun mahiyete önem veren fikri ile bağdaşamaz. Anayasa koyucusu nerede dikkat etmiş bu gibi şeylere, sendika kurma hakkı grev gibi hususlarda bunlar da Anayasa koyucusu hiçbir zaman bu kadar sun'i ölçülere değil muhtevayı gözönünde tutmak istemiş işçi gibi olan, işçi gibi hareket eden yani şu bildiğimiz günlük iktisadî faaliyetlerde bulunan insanlar ister devlet sektöründe olsun, ister kamu sektöründe olsun, isten özel sektörde olsun, bunlar sosyal haklardan faydalanacak mukavele esasına göre toplu sözleşme ve grev esasına göre hareket edecektir. Bunların sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını ortadan kaldıracak bir çözüm yoluna gidilirse kanun koyucusu tarafından Anayasa koyucusunun iradesine uygun bir hareket tarzını takip etmemiş olacaktır. Bir ipucu olarak da şunu vermek istiyorum, Meselâ Anayasa koyucusu buna nekadar dikkat etmiş göreceksiniz. Anayasanın 119. maddesi partilere girip girememeyi gözönünde bulunduruyor Anayasa koyucusu burada demiyor hiçbir surette veya herhangi bir surette kamu hizmetinde bulunan iktisadî devlet teşekkülünde bulunan memur tabirinde kullanmıyor mahiyete bakıyor. İktisadî devlet teşebbüslerinde de hepsi giremez demiyor ya ne diyor idarî memurlar ve kamu iktisadî teşebbüslerinde yönetim ve

denetim işlerinde çalışanlar giremez diyor. Niçin, çünkü kanun koyucusu diyor ki, Sümerbank Genel Müdürü tutup ta bir partiye girdiği zaman elinde büyük yetkiler olan bir kimse başka türlü tesir yapar bir işçi girdiği zaman başka türlü tesir yapar. İkisi de iktisadî devlet teşekkülündedir. Ama ikisini de aynı muameleye tabi tutmuyor. İşçi gibi olanlar var ki onlar siyasî faaliyette bulunabilirler. Ama Umum Müdürü idi, Müdürü idi, Şube Müdürü idi bu gibi şahıslar bunu yapamaz diyor, onlar hakkında ayrı statüyü uygun görüyor bu hak. Bunların sendikalar mevzuuna geldiğimiz zaman da aynı ayrıntılarını görüyoruz. Birinci fıkrada çalışanlar dediği halde hemen arkasından işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri diye tasrih ediyor. Kanun da düzenlenir demekten kastı bazı çerçeveler içine alınır demek istiyor. İşçi niteliği taşımayan derken mahiyete bakıyor ve işçilerin bazı sosyal haklardan mahrum edilmemesini öngörüyor. İşte aziz başkan ve değerli dinleyiciler benim kanaatım şudur ki, devlet personel kanununun genel tabirleri bu incelikleri tamamen kapsamamaktadır. Bunun teferruatını ve nedenlerini elbetteki ilerdeki toplantılarımızda yapacağız. Bu açıdan hareket ederek Anayasa koyucusunun bazı hakların muhafazasını mülâhaza ederek çalışanların kategorisine işçi diyeceğimiz ve bu kategori içinde vaftizle kanun koyucunun böyle dediği için böyle olması lâzım geldiğini de mahiyetine bakarak bu mahiyette genel mantık esasları içinde işçi diyebileceğimiz kimselerin bu haklardan yoksun kalmamasını istiyor. Beni dinlediğiniz için sabrınıza teşekkür ederim.

SAFFİ DEMİRSOY - Şimdi sözü sayın Tahsin Bekir Balta'ya veriyoruz. Kendileri Çalışma Bakanlığının kuruluşunda vazife almışlardır. Hizmetleri olmuştur, sözü kendisine veriyoruz.

TAHSİN BEKİR BALTA - Konuyu ve toplantıyı son derece ehemmiyetli bulduğum için bilhassa Türk-İş'in bu önemli meseleyi ele aldığı için teşekkürlerimi sunarım. Ve çok fazla meşgul olmama rağmen davetlerine icabet ettim ve vazife arzettim.

Meselenin ehemmiyetine binaen arkadaşım Muammer Aksoy'un söylediği gibi enine boyuna esaslı bir incelemeye tutulması lâzım gelir. Biz de zaten mesleğimiz icabı yapmaktayız bunu. Böyle bir pratik istek üzerine daha mütekâsif bir şekilde incelemek lâzım gelir. Biz İdarî İlimler Enstitüsü olarak Siyasal Bilgiler Fakültesi olarak zaten bu konuları inceliyoruz. Şüphesiz bu konuda İstanbul Üniversitesindeki arkadaşlarımızın da kendi faaliyet sahaları içinde bu konuda görüşlerinin ve bilgilerinin alınması lâzım geldiğine kani bulunuyorum. Burada Devlet Personel Dairesinin bir mensubu da mevcuttur. O da mütalâasını lütfederse minnettar kalacağız. Bu çalışmalar hakkında ben de fikrimi arzedeyim. Hakikate Anayasa memur tarifine girişmiştir. Hukukun eski bir tarifesi vardır. Her tarif hukukta tehlikelidir. Bir tarifi yaparsınız arkasından birçok meseleler çıkar. Hele bu tarifi kanun yaptınız mı güçleşir durdurursunuz kanunu ve Anayasa muvacehesinde büyük bir müşkilâta maruz kalırsınız. Anayasanın yapılışı sırasında benim görüşümü arkadaşım lütfedip izah ettiler. Ben kısa ve özlü Anayasa yapılmasına taraftardım o zaman bilirler. Bu arzumu sonuna kadar da muhafaza ettim. İstiyordum ki, Anayasanın yapılması mutlaka bir kurucu meclis tarafından yürütülsün. Hâlâ da aynı fikri savunmaktayım. Bu konuda Turan Güneş arkadaşım çok ehemmiyetli bir noktaya temas etti. Kamu kuruluşu, kamu hizmeti, kamu kavramı Anayasamızda yer alan belirsiz kavramlardan birisi de kamu kavramıdır. Kamu kavramı gayet lâstikli bir kavramdır. Kendi mahiyetinin ve muhtevasının ifadesi gayet zordur. Buna rağmen kullanılmış. O zaman buna makul bir mahiyet vermek zarureti kendiliğinden doğmaktadır. Maddizatında kanun koyucuya bu kamu hizmetinin kendi sahasında ihtiyacına göre manâlandırılmasını imkân dahiline sokmak demektir. Bu bakımdan Turan Güneş arkadaşımızın mütalâasına iştirak ediyorum. Kamu hizmeti kavramını memur manâsında kullandırırken kime memur demeliyiz ve kimi memur statüsünün teminatı altında tutmalıyız. Daha doğrusu bizim meşgul olduğumuz işçi kim olmalıdır hususu ihtiyacın ışığı altında cevaplandırılmalıdır. Karma ekonomi toplum hayatının normal ekono-

misidir. Devlet te tabii olarak hususî teşebbüs gibi iş sahalarında çalışacaktır. Bunun için memur mefhumunu biz devletin bütün sahaları içinde ka'le alamayız. Halbuki memur mütalâa ettiğimiz takdirde Turan Güneş arkadaşımın da söylediği gibi eşitlik prensibini ihlâl ederiz. Binaenaleyh devletin de çalıştırdığı bir kısım kimseleri işçi statüsünde mütalâa etmemiz zaruret halindedir. Devlet şarap fabrikası işletiyor, Kavaklıdere'de şarap fabrikası işletiyor. Bu iki işletme arasında ve personeline ayrı muamele tatbik ederseniz devlet kuruluşundaki esas gayeyi temelinden sarsarsanız şüphesiz ki bu tasarrufları ayırmak lâzım gelir. Bu açıdan memur kavramını kamu kuvveti kullanan müesseselere hasretmek düşünülebilir. Kamu kuruluşları içinde herkesi memur statüsü içinde mütalâa etmek hatalı bir yoldur. Zaten aslî ve sürekli diye tasrih edilmesinde de sebep budur. Her halikârda bu aslî ve sürekli kelimesinin ifade ettiği bir maksat vardır. Biz bunu ölçü olarak alırsak böyle bir sahayı personel çerçevesi dışarısına çıkartmaya ihtiyaç hasıl olacaktır. Benim bildiğime göre Devlet Personel Dairesi kamu hizmetleri için ayrı bir kanun hazırlamaktadır. Burada da yine çok dikkat edeceğimiz devletin imalâthaneleri ile hususî işletmelerin arasında imkân nisbetinde eşitlik tesis etmek olmalıdır. Aynı işletmelerin mensuplarının aynı kategori içinde mütalâa edilmesi ötedenberi benim müdafaa ettiğim konulardan birisidir. Bilhassa Danıştay'ın bu konuda verdiği kararlar görüşümün sahalarına daha çok yaklaşmaktadır. Sözü daha çok uzatmanın amelî bir faydası olacağı kanısında değilim. Meseleyi eşitlik prensibi ile ele aldığımız takdirde makul ölçüler dahilinde işbirliği yapmanın faydalı olacağı kanısındayım. Bilhassa kamu kesiminde çalışanların sahaları belirtilirken bunlarda özel sektöre nazaran ufak tefek inhirafların olacağını ben de peşinen kabul ediyorum. Ama bu hiçbir zaman eşitlik prensibinin ana kaidelerini bozmamalıdır. Sözümü burada bitirirken ilerde müsbet etüdlere dayanan yapacağımız çalışmaların bu konuda daha faydalı olacağına inanıyorum. Teşekkür ederim.

SEYFİ DEMİRSOY - Şimdi de İş Hukuku Profesörü Sayın Turhan Esener'e sözü veriyorum.

TURHAN ESENER - Sayın Amme Hukuku Profesörlerini dinledik. Müsaade ederseniz konuyu bir de iş hukuku yönünden inceleyelim. Bugün Türk iş hukuku o kadar ilerlemiştir ki, hepimizin bildiği gibi bir doktrin var. Doktrinin yanında mevzuat var ve mevzuatla beraber işleyen yargı organı kararları mevcut ve bunun yanında da Temyiz 9.Hukuk Dairesinin kararları var. Ve diğer iş mahkemelerinin kararları ile yerleşmiş olan içtihatlar var. Binaenaleyh bir kanun yapılırken memleketteki örf ve adet ve onun yanında doktrinin de gözönünde tutulması icabeder. Yoksa teessüs etmiş bulunan örf ve adetler bir kanunla değiştirilecek olur ise bunun altından ne mahkemeler ne de yargı organları çıkabilir. Esasen bu kanunun tartışılmasındaki zorluk kendisini öyle gösteriyor ki Turan Güneş arkadaşım Muammer Aksoy arkadaşım, Sayın Hocamız Prof.Balta söylediler. Bu konuda konuşmak için cesaret edemiyorum. Fakat dün akşam bir kitabı karıştırırken Ege Üniversitesi İş Hukuku Profesörü Profesör Oryon'un bir sözü ile karşılaştım. "İşçi kimdir? Eğer bunun cevabını veremiyorsanız sükûtu hayale uğramasınlar çünkü Avrupa'da henüz bu tarifi yapmış olan bir hukuk yoktur" diyor. Binaenaleyh işçi kimdir bu kolay kolay halledilmez. Ve işçinin kim olduğunu hergeyden evvel yargı organı tayin eder. Binaenaleyh yargı organlarının bu işteki rolünü rolünü biz her halikârda kolay kolay tayin edemeyiz. Turan Güneş arkadaşım haklı olarak kendi ağzılarından memur kimdir bunu tayin edelim dediler. İş hukuku bakımından biz problemi başka açıdan ele alıyoruz. İşçi niteliği kime verilmiştir? İşçi kimdir? Biz bunu tayin ederiz. Memur dolayısıyla bizi ilgilendirir. Bilmem iş hukuku bakımından durumu açıklıyabiliyor muyum ve hattâ bu husus 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun hem 1. maddesinin metninde hem de gerekçede yer almıştır. Öyle ki işçi niteliğindeki olanlar dışında kamu hizmeti der. Demek ki işçi niteliği olanlar dışında kamu hizmeti mevcuttur. İşçi niteliğinde kimlerdir bunu bilmedikçe biz bu problemi halledemeyiz. Ama değiğim gibi bu husustaki

kraterler nelerdir, kime işçilik niteliği verilebilir, bu hakikaten zor bir konudur. Bildiğiniz gibi iş mevzuatı herşeyden evvel endüstriyel işyerleri için teşekkül etmiştir. Binaenaleyh bundan sonra hepimizin bildiği gibi Avrupa iş hukukunu altüst eden bir müstahdem problemi ortaya çıkmıştır. Bu hususta çalışanların menfaatleri hangi tarafa daha çok aktarma edilirse müstahdeme eğer daha çok avantaj temin edilmiş ise müstahdemiz diye ortaya çıkılmış işçilere daha çok avantaj temin edilmiş ise işçiyiz diye ortaya çıkılmıştır. Ama bu husustaki kıstaslar nelerdir? Alman hukukunda ve Fransız hukukunda ;rensip şudur: Müstahdem olmayan kimse işçidir. Demek ki orada esas müstahdem olarak kabul ediliyor. Oralarda müstahdem olanlar kanunlarla sarahaten tayin edilmiştir. Bunun dışında kalanlar işçi mütalâa edilmektedir. Ama bu kaidenin dışına çıkan iki memleket tanıyoruz. Birisi Hollanda'dır, birisi de Lüksemburg'dur. Bu iki memleket bizden evvel müstahdem işçi ayırımını ortadan kaldırmıştır. Bu tekâmüle uygun olarak Türk hukukunda da büyük bir adım atılmış ve müstahdem işçi ayırımı ve dolayısıyla iki mukavele arasındaki fark kaldırılmış şöyle ki her iş akdi bir hizmet akdidir. Fakat her hizmet akdi bir iş akdi değildir. Türk iş hukukunda da bu iki ayırım kaldırılarak sadece işçi niteliği vasfı ile her iki kategoride birleştirilmiştir. Bu bir bakıma isabetli olmuştur. Çünkü Alman hukukuna ait mütaddit eserler var elimizde. Alman hukukçuları bu tefriki yaptığı müddetçe için içinden çıkamamaktadırlar ve yargı organları daima müşkilât içerisindedirler. Fakat buna rağmen yine işçi niteliğini tayinde yargı organları geniş çapta rol oynamaktadır. Alman iş hukukunda bu tefrik idareci vasfında olan ilk kademe olarak vasıflandırılmaktadır. Şu halde bizim Türk iş hukukunda kime işçi niteliği verilir, bunu tayin etmemiz gerekir. Bu husustaki ölçü kriter iki tanedir. Birincisi şu anda yürürlükte bulunan 3008 sayılı kanundaki kriter bedenen ve bedenen ve fikren hiç değilse birbirine eşit olanlar yargı organlarımız bu hususta çeşitli

kararlar verir sadece başka sinemayı düşünerek tapé eden daktilo ve işi anlayarak kendisi redije eden bir daktilo buna mukabil bu ölçüden yavaş yavaş uzaklaşılmış ve tamamen bir özel hukuk, bir medenî hukuku tıstası ortaya atılmıştır. Bunun da ismi iş akdi , iş bağıtı veya hizmet akdidir. Bildiğimiz gibi iş akdinin başlıca hususiyeti iş hukukunda taraflardan birisinin edasını bir iş görme karşılığında ödemesidir. Bizim elimizde ölçü hizmet akdidir. Bir başkasının işyerinde hizmet mukabili çalışan kimse işçidir. Sayın Muhittin Bey de 9. Hukuk Dairesinde almakta olduğu kararları zannediyorum bu esasa istinat ettirmektedir. Bilâhare Devlet Personel Kanunu çıkmış ve şimdi üzerinde iki noktada duracağım yeni bazı hükümler meydana g tirmiştir. Bunlar istihdam şekilleri bakımından bazı yenilikler ve bazı özellikler meydana getirebilir. Yalnız bugün hizmet akdini işçi niteliğinden ayıran şu kanunlarımız vardır. Ve bu kanunların herbirinde amir hüküm mahiyetindedir. Ve iş kanunlarını koruyucu hükümler vardır. Binaenaleyh işçiyi koruyucu hükümleri ihtiva eden bir kanun diğer kanunların bazı hükümleriyle ihlâl edilemez. Binaenaleyh kolay kolay özel mahiyetteki hükümler kaldı ki işçileri himaye eden hükümler diğer kanunların teknik bakımdan şu veya bu şekilde ileri sürülmiş hükümleriyle ihlâl edilememesi icabeder. Acaba böyle bir ihlâl var mıdır, yok mudur? Şimdi bu meseleye geçiyoruz evvelâ 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun hizmet akdi kıstasını kabul etmediği görülüyor. Hizmet akdi kıstasını yeniden hazırlanıp ta millet meclisinden geçmiş olan iş kanunu kabul etmektedir. Bundan başka Sosyal Sigortalar Kanunu kabul etmiştir. Asıl mühim olanı Sendikalar Kanununda hizmet akdini kabul etmiştir. Şimdu bunlardan istihdam şekillerini tayin etmek üzere matlubu da zaten öyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun istihdam şekillerini tayin eden 4. maddesine bakıyoruz. Devlet memurları bahbakalım kimlerdir? Evvelâ bunlardan (a) diyor kamu görevlilerinden bahsediyor ve doğrudan doğruya Anayasanın 117 ci maddesindeki esastan hareket ederek memuru tayin ediyor. Bir farkla ki Anayasanın 117. maddesinde Genel İdare esaslarından bahsolunduğu halde bu maddede bu yer almamış fakat bunun

dışında aslî görev sürekli görev ve diğer hususlar yer almış durumda. Bu kanunda bu maddede iş hukuku bakımından yegâne duracağımız husus bugüne kadar 3656 sayılı kanunun zannederim 19. maddesinde yer alan kapıcı, odacı gibi müteferrik hizmetliler bu 19. maddede devlet memurları statüsünün dışarısında bırakılmış iken 3656 sayılı kanun 657 sayılı kanunla ortadan kaldırılınca bunlar doğrudan doğruya memursıfatını kazanmakta ve binaenaleyh 3656 sayılı kanunun sarahaten bu kanunundışında bırakılmıştır dedikleri buna göre de Yargıtay'ın aralarındaki münasebeti tanzim ederek hizmet akdine göre çalışıyorlar, öyle ise işçidir dedikleri bu cümle otomatik olarak memur sıfatını kazanmaktadır. Gene bu 657 sayılı kanunun ve 4. maddesinin b. bendi yeni bir grup ortaya çıkarıyor. Sözleşmeli personel ve hemen esbabı mucibe layihasında da izah edilmektedir. Bunun niçin konduğu bilhassa öyle anlaşılıyor ki 4/10195 sayılı muvakkat hizmetlerde çalışan teknik personel yönetmeliğinin dışında kalanlardan bahsediliyor. Bu maddeyi okuyacak olursak bu maddede geçen terimlerden de öyle anlıyoruz ki kanun kendisi itiraf ediyor bu hükümleri bizim iş hukukunda işçi niteliğini verdiğimiz kimselerin ta kendisidir. Çünkü orada demektedir ki, bedenen çalışan kimseler ve bundan başka nasıl çalışıyorlar bunlar bir hizmet akdine istinaden bir sözleşmeye istinaden çalışıyorlar. Hem bedenen çalışıyor, hem de özel hukuk alanındaki hizmet akdine göre çalışıyor, bunun ismi işçidir. Bundan başka bu 117. maddenin b fıkrasında sözü geçen personel Anayasanın 117. maddesindeki tayin edilen kıstaslara da uymadığına göre lüzumlu kıstaslardan bir veya ikisi gerçekleşmemiş bulunduğuna göre bunları biz memur olarak tavsif etmemiz bu kanunu bilmem fakat iş hukuku bakımından mümkün değildir. Hem de iş kanunlarına aykırılık meydana getiririz. Yine aynı kanunun 4. maddesinin c fıkrasına gelelim. Bir de yevmiyeli personel çıktı. Burada bunların istihdam şekilleri ileri sürülmüş. Biz iş hukuku bakımından tahlilimizi yapacağız denmektedir ki burada devlet personel kamu hizmetlerinin aslî mahiyette olmayan işlerinin bedenen ve belirli ve geçici bir süre için temin söylediğim

sözleşmeli personel için uygulanması söylenen şeylerin burada da uygulanması icabeder. Çünkü burada bizim bildiğimiz işçi niteliğinde çalışan bir kimse mücerret kamu hizmetinde bir dairede ya işçi olarak çalıştığı zaman bu kisvesini değiştirmekte otomatikman işçi sıfatını kaybetmektedir. Fakat kamu hizmeti gören bu müessese bir alt müteahhit vasıtası ile bu işi görür kendisi deruhte etmez o zaman bu işçiler yine işçi niteliğini muhafaza ederler. İş hukukunda esas olan şey işçi niteliğinin kimlere verilmesi lâzım geldiğinin halledilmesine bağlıdır. Daha fazla vaktinizi almıyayım teşekkür ederim.

SEYFİ DEMİRSOY - Şimdi de Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünden Sayın Gencay Şayla'ın bize hitabetmesini rica edeceğiz.

GENCAY ŞAYLA - Meseleyi sayın hocamız Muammer beyin söylediği gibi pratik açıdan ele almamız lâzım gelir, kanısındayım. Elimizdeki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve personel reformunu getirmiştir. Ve bu personel reformunun temeli sınıflandırmadır. Amme idaresi açısından meseleyi sınıflandırma esasına getirelim derim. 4. madde ile devletin 3 tane istihdam şeklini saymış sınıflandırma ameliyesinde hangi kısmın hangi vazifeler aslî ve sürekli sayılacak. Burada kıstas kanunumuzun söylediği gibi Devlet Personel Dairesi, Maliye Bakanlığı ve Kurumun yetkilileri tarafından yapılacak sınıf tüzükleri ve ondan sonra çıkacak kadro tatbikatının kanunlarına gelmektedir. Bu tatbikat ne şekilde olacaktır. Bu tatbikatın nasıl olacağı Devlet Personel Kanununun sınıflandırma tüzüklerinde pek o kadar belli değil. Sınıflandırmak esaslarında tam ve kesin bir hususiyet görülmemektedir. Bu sınıflandırmadan maksat kadro sınıflandırması mı olacak yoksa rütbe sınıflandırması mıdır? İki esasa da atıf ve hükümler mevcuttur. Bunu hakiki veçhesini bize tatbikat gösterecektir. Bence mühim olan tatbikattır. Meselenin daha çok vuzuha kavuşması için Devlet Personel Dairesi temsilcisinin sınıflandırmanın ne şekilde olacağına dair izahat vermesiyle mümkün olacağı, bunun haricinde söylenecek son söz özel teşebbüste çalışan bazı kimselerin devlet memuru sayılarak bu haklardan mahrum edilmesi doğru olmayacaktır.

Bu ham sosyal adalet bakımından, hem de sendikacılık bakımından bir hayli ihtilâflar doğurmaya müsait bir pozisyon olsa gerekir. Bu bakımdan sınıflandırmanın hangi üsaslar üzerinde yapılacağına dair Devlet Personel Dairesi temsilcisinin izahatını rica ediyorum.

SEYFİ DEMİRSOY - İzin verirseniz Devlet Personel Kanununun çıkışında rolü olan Aydın Milletvekili İsmet Sezgin'in de bu konudaki fikrini alalım.

İSMET SEZGİN - Anayasamızın 117. maddesi sayın Turan Güneş hocamızın da ifade ettiği gibi memur deyimini direkman tariften kaçınmıştır. Memuru tarif etmeyişini Sayın Balta ve Sayın Aksoy hocalarımızı dinledikten sonra işin manâsı daha iyi anlaşılıyor. Komisyon ve Kurucu Meclis memuru tarif etmekten kaçınmış,bu tarifin tehlikeli olabileceği zamanın değişen ve gelişen şartlarına ayak uydurabilmek amacı ile olsa gerek memuru tarif etmekten kaçınmış bir endirekt tarif cihetine gitmeyi de uygun görmüştür. Kamu hizmetleri deyiminde sadece idareyi klâsik manâsında alınmaması gerektiği kanısındayım. Özellikle 20.yüzyılın 2.yarısından sonra kamu hizmetleri zamanın değişen ve süratle gelişen ayak uydurması itibariyle devletin bu hizmetlerini çok geniş çapta genişletmiş ve büyütmüştür. Adeta bir anlam değişikliği meydana gelmiştir. Devlet Memurları Kanununun 4.maddesi Anayasamızın 117. maddesinden kuvvet alarak sözleşmeli devlet memuru kapsamı içinde bizim anlayışımıza göre sözleşmeli personel ile yevmiyeli personel ifade eden çerçeve içine girmemektedir. Esasen sayın hocalarımızın üzerinde durmadıkları bir konu daha var. Kanunun ikinci kısmı olan sınıflandırmayı ifade eden hususlardan kadroların tesbiti genel kadro kanun tasarısının hazırlanması sayın hocalarımız tarafından burada mütalâa olunarak münakaşası yapılabilse idi konu bu kadar genişlemiyecek ve benim geçici bir süre olarak kanun komisyonu içinde bulunmam dolayısıyla sayın Türk-İş idarecilerinin izhar ettikleri endişeye katılmama imkân yok. Kanunun 4.maddesinin Anayasanın 117. maddesinden kuvvet alarak memuru endirekman tarif ediyor. Fakat bunun dışında kanunun 2.kısmında sınıflandırma bahislerinde biraz önce ifade ettiğim gibi kadroların tesisi, kadroların hazırlanması

ve buna ilişkin hükümlerin birlikte ve mücerret mütalâa edildiği takdirde sanırım özellikle sayın Esener hocamızın da işaret ettiği üzere 4. maddenin b, c, maddelerindeki yevmiyeli personelin de kanunun anladıkları manâda kapsamı içine girmeyeceği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bendenizin endişesi bu kanundan çok, bu kanunun uygulayacak olan kimselerin anlayışından ileri gelmektedir. Bu anlayışın bu kanunu uygulayacak olan kişilere adapte edildiği takdirde ne sendikacı arkadaşlarımızın endişesi olacak, ne de bir ihtilâf mevzuu olacaktır. Teşekkür ederim.

SEYFİ DEMİRSOY - Şimdi de 274 ve 275 sayılı kanunların Meclis'ten çıkması sırasında komisyon başkanlığı yapan Sayın Şeref Bakçık'ın bizi aydınlatmasını rica edeceğiz.

ŞEREF BAKÇIK - Bu konu Millet Meclisinin geçen döneminde gerek Millet Meclisi Genel Kurulunu, gerek bu konularla ilgili komisyonları bir hayli meşgul etmiş idi. 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Kanununu incelemekle görevli geçici komisyonun da bir hayli bu konuyla uğraşmıştır. Biz o zaman 274 sayılı Kanunun sendika üyeliğini tarif ederken bir hayli geniş tuttuğumuzu sanıyordum. Önce 3008 sayılı kanuna tâbi olup olmamak şartında mutad bir şekilde 274 sayılı kanunda bir müstakil tarif yapmış ve hizmet akdinin iş münasebetini hizmet akdine dayanan her çalışan kişiyi bu kapsama almıştık. Ayrıca iki kişilik işyerine kadar teşmil etmiştik. Aynı zamanda bu suretle biz mesleyi halletmiş ve kapsamı bir hayli genişletmiş sanıyorduk kendimizi. O zaman işçi sendikaları teşekkülleri yetkilileri bizi uyardılar. Dediler ki siz hizmet akdi gibi geniş kapsamlı ve tarifli bir akdi ele almış olsanız dahi aslında kamu kurumu niteliğindeki birtakım iktisadî teşebbüsler bunlar aslında sosyolojik olarak işçi niteliğindeki kimseleri kamu hizmeti niteliğinde göstermek suretiyle işçi olan kişileri tamamen statü hukuku içine alacaklar ve sizin geniş manâda aldığınız hizmet akdi ölçüsü manâsını kaybedecek demişler idi. Şimdi itiraf ederim ki, o zaman bu konuda biz acze düşmüş idik.

Ondan sonra asıl komisyon olarak sözcümüze büyük millet meclisinde bu haksızlığı dile getirmeyi vazife saydık. Hattâ buna ait Meclis zabıtlarında bu konu sözcü tarafından dile getirilmiştir. Sosyolojik olarak işçi statüsünde olan kişilerin memur statüsüne alınması keyfiyetinin önlenmesine çalışılmıştır ve bunun bir an evvel düzeltilmesi suretiyle haksızlığın giderilmesi zabıtlara maksatlı şekilde aksettirilmişti. Asıl uğraşılması 3008 sayılı kanunun Büyük Millet Meclisinden geçirdiğimiz yeni iş kanununda ve halen Cumhuriyet Senatosunda bulunan yeni iş kanununun Senato'da görüşülmesi anında uğraşmışızdır. Ve hattâ tasarının 6. maddesini kaldırarak Devlet Personel rejimimizde bu maddenin aksaklıklara mahal vereceği gerekçesi ile maddenin kaldırılması cihetine gitmişizdir. Özet olarak diyebiliriz ki bu konuda komisyon olarak acze düşmüşüzdür. Ama bugün sayın ilim adamlarımızın bu konudaki tartışmasını dinledikten sonra düştüğümüz aczin tesellisini bulmuşuzdur. Bütün ümitlerimiz Devlet Personel Kanununa bağlı idi. Ama anlıyorum ki Devlet Personel Kanununda meseleyi halletmiş değil. Aslına bakılırsa Devlet Personel Kanunu Anayasanın 117. maddesini sadece aktarmakla yetinmiştir. Anlayışımıza göre kanun koyucu bu hususları daha çok personel kanununun uygulanmasında meydana getireceği tüzüklerin hazırlanışı ve teknik tasnifleri yapışı suretiyle tecelli ettirecektir. Anayasanın öngördüğü gibi bendeniz de memur açısını mümkün mertebe dar tutmak görüşündeyimdir. Maksatlı suretle toplu iş sözleşmesi masasına oturmamak uzak durmak kaygısı içinde bu kabil tasarruflarda bulunmanın da hatalı olduğu kanaatindeyim. Ve çok defa suni olarak memur kapsamı genişletilmektedir. Aslında işçi olan kimseler memur statüsü içine alınmaktadır. Ve bunda çok defa benim şahsî görüşüm budur ki, işçi sendikalarını toplu sözleşme masasından uzak tutmak gayesiyle yapılan teşebbüsler bu neticeleri doğurmakta ve amme nizamı içinde huzursuzluklara vesile olmaktadır. Bu meselenin tamamen pratik açıdan halledilmesi lüzumuna inanıyorum. Asıl Devlet Personel Dairesinin görüşlerinden faydalanacağımız kanısındayım, teşekkür ederim, saygılarımı sunarım.

SEYFİ DEMİRSOY - Son olarak elbetteki Devlet Personel Dairesi görüşlerini belirtecekler. Bu arada bizim de bazı mar zatlarımızı Halil Tunç ifade edecekler.

HALİL TUNÇ - Sayın hocalarımızın bu toplantının bir seminer mahiyetinde olup olmadığı konusundaki görüşlerine bizde aynen katılıyoruz. Bir kanunun çıktığı anda sokaktaki adamı rahatsız ettiği anda ona çareler aramalı ve o rahatsızlığı gidermek hukukçunun görevleri arasındadır dediler. Bu rahatsızlık yalnız sokaktaki adama ait değildir. Bu konudaki rahatsızlık burada bulunan ve hepsi yönetici sıfatında olan sendikaları cidden endişeye sevketmiştir. Bu endişelerin neticesidir ki, Konfederasyonumuz bu mevzuda değerli görüşlerinize müracaat etmiş ve bugünkü toplantının asıl sebebini mevcut huzursuzluğun görüşlerinizle bir miktar giderilmesi yolunda çaba göstermemizden ileri gelmiştir. Muhakkak ki bundan sonra ifaret edilen şekilde çalışmalarımız sizlerin müzahereti ile devam edecektir. Bu konu yeni ele alınmış bir konu değildir. Devlet Plânlama Dairesinin istihdam komisyonunda bu konu bir hayli tartışmalara vesile olmuştur. Bu tartışmalardan Devlet Personel Dairesinin bu mevzudaki politikası da ana hatlarıyla meydana çıkmıştır. Devlet Personel Dairesinin bu konudaki tasarruf plânları ister istemez bizi endişeye sevketmektedir. Devlet Personel Dairesinin bu mevzudaki görüşü yönetmelikler dışında tek bir kişi çalıştırılamaz dendiğine göre endişelerimiz daha da büyümekte ve huzursuzluğumuz artmaktadır. 5. maddede bu kanuna tâbi kurumlar 4. maddede yazılı üç istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar. İşçi burda personel midir, değil midir? Devlet Personel Dairesinin görüşüne göre personeldir. 5. maddeye göre 4. maddedeki istihdam şekli dışında hiçbir kişi çalıştıramayız derler. Kadroların tesbiti mevzuu da burada tartışıldı. Görüşümüze göre bu problem kadroların tesbitinde de halledilemez. Çünkü kadroların tesbitini de kanun koyucu yarta bağlamış. Madde 33. bu kurumlarda yani 1. maddedeki teşekküllerde bu kadrolar dışında hiç kimse çalıştırılamaz.

Bu katiyet ifade eden hüküm karşısında problemin kadro çerçevesi içinde halledileceği ümidi de ortadan kalkmaktadır. Tatbikatta o istikamette. Meselâ Karayollarında şimdiden kadroların tesbiti başlamıştır. Devlet Personel Dairesine bu kadrolar da gönderilmiş vaziyettedir. Bu kanun Sayın Şeref Bakşık'ın da ifade ettiği gibi işçilerle ilgisi olmayan bir kanun olabilir. Bu maddedeki hiç kimseden kasıt memurlar olabilir. Fakat toplu sözleşme düzeninden kaçmak sendikalarla münasebetten uzak bulunmak için bugün üzülerek ifade etmek mecburiyetindeyiz ki Karayolları, Devlet Su İşleri, Devlet Üretme Çiftlikleri gibi müessseseler bu yolda çaba göstermektedirler. Bu mevzuda yaptığımız bir toplantıda bir çobanın mademki kamu hizmetinde çalışıyor, onun da işçi olamıyacağını toplu sözleşmenin getirdiği menfaatlerden yararlanamıyacağını ifade ettiler. Endişemizi sayın ilim adamlarımız bağışlasınlar. Kendilerinin bu konudaki görüşlerini bundan sonra da rica edeceğiz ve bu görüşleri bundan evvel her mevzumuzda olduğu gibi bu problemimizin hallinde de bize rehber olacaktır.

SEYFİ DEMİRSOY - Şimdi sözü bu kanunun tatbikatçısı olan Devlet Personel Dairesine veriyorum.

DEVLET PERSONEL DAİRESİ TEMSİLCİSİ FAHRİ DALSAR - Bendeniz buraya gelirken burada konuşulan fikirlerden istifade etmek niyetiyle toplantıya gelmiştim. Burada bu konuda Devlet Personel Dairesinin görüşlerini ifade etmeyi düşünmüyordum. Eğer izin verirseniz bendeniz sadece mevcut kanunun anlayışını ve usprisini ifade etmekle yetineceğim. Muhtelif şekillerde izah olundu ki kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli hizmetler memur eliyle yapılır denmiş. Binaenaleyh kanunun 1.maddesi de bize bu kapsamı tarif ederken daimi ve sürekli hizmetlerde çalışan 1. genel bütçe ve katma bütçelerden aylık alanları içine almıştır. Binaenaleyh eğer müsaade ederseniz bir istatistik arzedeceğim. Bu istatistikten sonra konumuza devam edelim. Bu istatistiğe göre Türkiye'de genel ve katma bütçelerden aylık alanların 23[illegible].000 dir. D cetveli adı ile ve daimi çalıştırılanların adedi ise 75.000 dir. E cetvelinden ücret alanlar

var. Bunlar da 7.000 dir. Gündelikle çalışanlar da 13.000 dir. İşçi olarak çalışanların yekûnu bu vaziyete göre 100.000 geçmemektedir. Şu halde yeni kanunun tatbik sahası yukarda ifade edilen rakamlar sahasına teşmili söz konusudur ki, bu rakamların içinde ne Sümerbank'ın, ne Tekel'in ne de diğer müesseselerin tarif edilen şekilde mensupları bulunmamaktadır. Yani 231.000 tam manâsı ile kamu hizmeti yapanlar 75.000 de daimi hizmetli manâsı ile alâkalı kimselerdir. Binaenaleyh birçok konuşmacıların misal olarak aldıkları bira fabrikasındaki zat bizi hiçbir surette alâkadar etmiyecektir. Kanun kapsamını önceden ele alırsak zannediyorum ki, endişeler ortadan kalkabilir. Devlet kamu hizmetleri için ayrıca bir kanun derpiş edilmektedir. Bu kanunla Anayasanın 117. maddesinin anlamına göre tamamen ayrı bir kategori olarak mütalâa edilmekte ve bizimle alâkalı bulunmamaktadır. İkincisi, yeni kanunun esprisinde şu vardır; hizmet; hizmet asli ve sürekli olmak. Deriz ki, benim şu işim asli ve süreklidir. Bu ifade karşısında bu kimsenin buraya geçmesine kâfi bir yetenek değildir. Çünkü bu hizmetin önceden tayin edilmesi ve bir tüzükte de önceden mutevasının tesbit edilmesi gerekmektedir. Bunu kabul ettirdikten sonra burada çalıştıracağı kimselerin niteliklerini tayin edecek şu vasıfta olur diyecek, bunu Devlet Personel Dairesine götürecek, Devlet Personel Dairesi kanunun esprisine niteliği bakımından uygun görecek, Maliye Bakanlığı ile mutabakat olacak, Kurumda biraraya gelecek, tezekkür edilecek, asli ve sürekli vazife olduğuna karar verildikten sonra kabul ediliyorsa bunun kadrosu tesbit edilecek, bu hizmetin de değeri şu olacaktır, denilecektir. Yeni kanunda espri hizmet ön plâna alınmıştır, şahıs ikinci plândadır. Kanunun ücretler mevzuunda ifade ettiği anlam şudur. Meselâ şu masadaki hizmet devlete şu kadar kuruştur, şu masadaki hizmet devlete bu kadar kuruştur şeklinde görülmektedir. Bir devlet dairesinde bir odada çalışan muhtelif kimseler vardır. Gördükleri iş hepsinin aynı olmasına rağmen bu kişiler ayrı ayrı ücret almaktadırlar. Hattâ o kadar enteresan olanları vardır ki, devlet dairelerinde kapıcıdan düşük ücret alan mühendisler, mühendisten düşük ücret

alan müdürler bulunmaktadır. Bu ücret sistemi özel sektörde olsa o sektör iflâsa mahkûmdur. Bu vaziyette devletin istihdam politikasında anarşist bir hava bulunmaktadır. Yeni Personel Kanununun da bir konuya daha dikkat nazarlarınızı çekeceğim. Bu konuda kişinin tabi olduğu kadro içinde çalıştırılması mecburiyetidir. Tatbikatta her müessese mensubunu kadrosu olsun olmasın istediği yerde çalıştırabilir. Fakat bu bir mühendisini kapıcı yerinde çalışmasını gerektirmez. Bu kanun devletin de ekonomik faaliyetlerinde onun menfaatlerini gözeten bir hususiyet arzetmektedir. Eğer söz konusu endişe 231.000 kişinin içinde evvelden kadrosu ait olanlara ise doğrudur ve bu hak kadrolu olanların tabii haklarıdır. Buna hiç kimse birşey diyemez. Anladığımıza göre bütün endişeler şu 75.000 ile 7.000 kişi için izhar ediliyor. Bunun hepsini bir an için memur olmuş farzedelim. 90.000 kişi olacak. Eğer bunlar Maliye Bakanlığı ile yapılacak toplantıda mutabakata varılır ise bunlar memur kadrosuna alınacaklardır. Şu halde Kurumlar bir kimseyi kendi başlarına memur yapma veya yapmama imkânına sahip değillerdir. Gündelikçiler sureti katiyede bu kanunun kapsamı dışında kalacaktır. Meselâ bir sanat mektebinde çalışan marangoz ustasını siz diğer bir yerde çalışan marangoz ustası ile bir mütalâa edemezsiniz. Öyle tahmin ediyorum ki yeni rejimin içinde halen memur kadrosunda çalışanlardan gayri yeni gelenler çok az olacaktır. Bunu şimdiden bilemiyoruz. Çünkü bu sınıflar tesis olunmakta ve tüzükleri hazırlanmaktadır. Bunlar hakkında henüz bir karar elde edilmiş değildir. Eğer uygun görülürse kanun tatbikatına geçildikten sonra eğer bazı ihtilâflar çıkarsa o sırada bunların görüşülmesi de mümkündür. Bendeniz maddelerin teker teker okunarak zamanınızı israf etmek istemiyorum. Kanunun esprisini izaha çalıştım. Eğer arkadaşlarım tereddüte düştülerse sorularını cevaplamaya hazırım. Teşekkür ederim.

SEYFİ DEMİRSOY - İzin verirseniz bu konu hakkında Devlet Plânlama Teşkilâtının İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı için kurmuş olduğu ihtisas komisyonlarından, İş ve İşgücü Komisyonuna katılan Hukuk Fakültesi Asistanlarından Dr.Rüçhan Işık'a sözü veriyorum.

İŞ HUKUKU ASİSTANI Dr. RÜÇHAN IŞIK - Sayın Başkan ve dinleyenler; Devlet Personel Dairesi sayın temsilcisinin kanunun espri'si üzerindeki izahatını dinledikten sonra bir hukukçu olarak konunun ortaya çıkışı ve görünümünü objektif bir açıdan incelemek zorunda kaldığımızı ifade etmek isterim. Bugün Türk iş hukukunun ve Türkiye'deki endüstriyel münasebetlerin bence en tartışmalı kısmı ve bugün manâsı anlaşılamamış bulunan terimi, işçi terimidir. Meselenin bu noktadan ele alınması gerekir. Kimlerin işçi sayılacağı ve kabul edileceği hususu, mevzuatta, doktrinde ve uygulamada farklı tanımlara, görüşlere ve anlayışlara sebep olmuştur. İşçinin ve dolayısıyla işverenin tanımı üzerinde kesin bir hal şekline varamamak ve ortak bir tanımda birleşememek yıllardır süregelirken son Çalışma Meclisinde konu tekrar ele alınmış ve gerek Hükümet ve gerekse Türk-İş, gerekse Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu bir ümit noktasında birleşmişlerdir: yeni Devlet Memurları Kanunu Tasarısı kanunlardeki farklı tanımların uygulamada da farklılıklar doğurması sonucu, fiilen işçi olan kişiler arasında hak ve hürriyetler ve menfaatlerden faydalanmada bir eşitsizlik mevcut bulunmaktadır. Bu eşitsizliğin gerçek nedeni de işçinin kim olduğunun Türk iş hukukunda açık, kesin bir tanımı olmayışıdır. Hak ve menfaatlerin doğması ve kullanılmasında özellikle sendikalaşma, toplu pazarlık yapma, uyuşmazlık halinde greve gidebilme hakkı fiilen işçi olan bir kimsenin, hukuken yeni Devlet Memurları Kanunu ile zaman zaman insan gücünün bir başka grubu olarak ve Türk İdare Hukukunun memur ve müstahdem diye adlandırdığı gruplar içinde mütalâa edilmesine ve dolayısıyla da bu haklardan faydalanmasına engel olmaktadır. Çalışma Meclisindeki teşhisin isabetli olmuşu çarenin bulunmasında da Çalışma Meclisini doğru bir yöne doğru götürmüştür.

Çalışma Meclisi şu prensipte birleşmişti; madem ki karışıklık ve anlaşmazlığın kaynağı işçi, memur ve müstahdem tanımlarıdır, o halde yeni Devlet Memurları Kanununun çıkmasını bekleyelim. Bu kanunun yapacağı memur tanımı şüphesiz açık, kesin ve belirli olacaktır ve dolayısıyla memurun dışında kalan bütün işçileri işçi olarak adlandırmak mümkün olacaktır, dendi. Çalışma Meclisinde İşçi, İşveren ve Hükümet üçlüsünün birleşmiş oldukları bu hukukî hal tarzı sosyal siyaset açısından da kanaatimizce gerçeklere uygun idi. Zira bilindiği gibi, sosyal güvenlik açısından bir ekonomide iktisadî anlamda emek unsurunun toplamını, yani mecmû emek arzını ifade eden işgücü, çalışanlar, çalıştıranlar ve kendi hesabına çalışanlar olmak üzere üçe; çalışanlar da işçiler ve geniş anlamı ile memurlar diye ikiye ayrılmaktadır. Bu tasnif ana iktisadî faaliyet kollarının ve meslekler esasına göre yapılan uluslararası tasnife de tamamen uygundur. İşgücünün ana iktisadî faaliyet kollarına göre yapılan uluslararası dokuzlu tasnifin de geniş anlamıyla memurlar hizmet sektörü içersinde yer almaktadırlar. İşçiler de, yaptıkları işin mahiyetine göre diğer sekiz ana iktisadî faaliyet kollarında yer almaktadırlar. Meslek esasına göre yapılan uluslararası işgücü tasnifinde de hizmetler geniş anlamı ile memuriyeti ifade etmekte, diğer meslek kolları da memuriyetin dışında kalan meslek kollarını ifadede kullanılmaktadır. Görülüyor ki, son Çalışma Meclisinde etrafında birleşilen fikir, günümüz toplumunun sosyal yapısına her anlamı ile uygun idi. Memurun tanımı yapılacak, Türk işgücünde işverenler kesiminde yer alan memur bir tarafa bırakılacak, onun sosyal ve hukukî statüsü demin izahı yapılan espri içersindeki Devlet Memurları Kanunu ile iyi bir şekilde düzenlenecek fakat işverenlerin memur statüsü ve sınıfı dışında kalan kısmı işçi olarak tanımlanacak, onun sosyal ve ekonomik statüsünü de çıkmış ve çıkacak olan iş mevzuatı tesbit edecektir. Çalışma Meclisinin beklediği Devlet Memurları Kanunu bilindiği gibi, Temmuz 1965 de çıktı, kısmen yürürlüktedir, kısmen de kanunun gösterdiği tüzük ve yönetmeliklerin çıkması ile yürürlüğü sağlanacak ve bilhassa özellikle malî hükümler

1 Mart 1966 da yürürlüğe girecektir. Şimdi yukarıda açıkladığım sebeplerle ve dolayısıyla Devlet Memurları Kanunu, özellikle bir idare hukuku kaynağı olmaktan artık çıkmış iş hukuku alanında da işçi tanımına ve işçi-memur ayırımına getirebileceği açıklık sebebinin istinatgâhı olarak ümit ile beklenmişti. Fakat yeni Devlet Memurları Kanunu ve bilhassa burada tarifler yapılırken 5. madde üzerinde fazla durulmadığını gördük. Bu madde kanunun kapsamını gösteren 1 ci madde ve istihdam şekillerini gösteren 4 cü madde ile birlikte mütalâa edilmek zorundadır. Zira kapsamla ilgili 1 ci madde kanunun devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışan genel veya katma bütçelerden, veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veyahut kefalet sandıklarından aylık alanlara uygulanır, demektedir. Elimizde 1965 yılının en son bütçe kanunu var. Bu bütçe kanununun muhtevasını inceleyecek olursak, görürüz ki, sayın Devlet Personel Dairesi temsilcisinin söylemiş olduğu gibi Bira Fabrikasında çalışan bir kimseyi misal olarak vermek doğru değildir, şeklindeki düşünüş bizi hatalı bir yola götürür. Zira genel ve katma bütçenin muhtevası tetkik edildiğinde Bira Fabrikasının bağlı bulunduğu Tekel Genel Müdürlüğünün Gümrük ve Tekel Bakanlığı içerisinde yer aldığı açık ve sarihtir. Aynı şekilde diğer müesseseleri de önümüzdeki kanuna bakarak saymak mümkündür. Adalet Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Gümrük Tekel ve Sağlık Bakanlığı ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarla kefalet sandıkları ve bu arada özellikle önemli işyerleri olarak Devlet Su İşleri, Tekel, Karayolları, Devlet Üretme Çiftlikleri, Orman Genel, Vakıflar Genel Müdürlükleri, Üniversiteler, Devlet Hava Meydanları İşletmesi ve Petrol Dairesi Başkanlığı..... Demek ki, bu müesseselerde çalışan kimseler kanunun 1. maddesine göre bu kanunun kapsamına girmiştir. 4. maddeyi bu maddeden sonra tahlil etmek mecburiyetindeyiz. 4. madde ne diyor? Üç tip istihdam şekli söylüyor. Bunlar uzun uzun tartışıldı. 5. madde yine 1. ve 4.maddeyi kamamlıyor ve âmir hüküm halinde diyor ki,

bu kanuna tâbi kurumlar 4. maddede yazılı üç tip istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar. Yani başka bir istihdam şekli yoktur. Şimdi arkadaşlar, Devlet Personel Dairesi temsilcisi zaten herkesi memur yapmıyacağız dediler. Kadrolar tesbit edilecek, kişiler ona göre bu nitelikleri ve vasıfları haiz olacak ve bundan sonra bu mesele halledilecektir, dediler. Peki, bu müesseselerde halen fiilen çalışan ve yüzbine yakın olduğu kendilerince de tesbit edilen ve bugün fiilen ve hukuken işçi olduğu bilinen ve 28 şubat akşamı işçi olarak yatıp, 1 Mart sabahı memur olarak uyanacak kimselerin durumu ne olacaktır? fiilen işçi olan bu kimseler ya kanunun âmir hükmü karşısında devlet memuru olacaklar, çünkü sözleşmeli personel olamazlar, zira orada açıkça bir hüküm konmuş ve yurt dışında öğrenim yapmak mecburiyeti tahmil edilmiştir; yevmiyeli personel de olamazlar; çünkü bugün anladığımız manâda memur hukukundaki yevmiye ile bu kanunun getirdiği yevmiyeli personel, deyimi de birbirinden farklıdır. Bu kanun ne diyor? Devlet kamu hizmetlerinin asli mahiyette olmayan işlerinde bedenen belirli ve geçici süre için gündelikle çalıştırılan kişiler... Yani devlet hizmetlerinin asli mahiyette olmayan işlerinde bedenen diye de ilâve ediyor. Bugün halen yürürlükte olan meşhur 3008 sayılı İş Kanununun işçi tarifinde kullandığı bir deyim. Görülüyor ki, kanunun esprisi fevkalâde iyi olabilir. Fakat ancak devlet memurları için düşünülebilir. Üzerinde durulmak istenilen nokta bugün fiilen işçi olan bir kitlenin bu kanun ile ya devlet memuru olacağı ve hattâ daha da tehlikelisi, eğer dedikleri şekilde uygulanırsa, devlet memuru olamıyacakları için bir başka şekilde istihdam edilemiyeceği ve dolayısıyla içinden çıkarılacağı sonucuna varılacaktır. Devlet Memurları Kanununun getirmiş olduğu bu iyi sistem benim şahsî kanaatimce herşeyden önce sosyal gerçeklere tamamen aykırıdır. Zira bugün bütün dünyada endüstrileşmenin doğurduğu bir işçi kitlesi vardır. Bu meyanda Türkiye'de de bu bir vakıa olarak ortadadır ve karşımızdadır.

Statülerin muhtevalarını düzenlemek, muhtevaları biçimlendirmek gibi fonksiyonu olduğunu inkâr edemediğimiz müddetçe yaptığı işin mahiyeti ve muhtevası icabı fiilen işçi olan bir kimseyi kalkıp da memur statüsü, memur sınıfı içerisine itmek adetâ zorlamak sosyal vakaları reddetmek demektir. Sosyal vakıaları dikkatle izleyecek olursak görürüz ki, işçilerin memur statüsüne sokulmaya zorlanması tamamen sosyal gerçeklere aykırı ve haksız bir davranıştır. Bilâkis çağımız toplumunda bunun aksi olmaktadır. Tamamen aksi bir hareket ve cereyan vardır. Memur sınıfının adeta işçi statüsüne doğru yavaş yavaş kayarak sokulduğu görülmektedir. Bugün 20. asrın mavi yakalılar yanında beyaz yakalı işçiler sınıfının doğması bu hareketin bir sonucudur. Kanunlar muhakkak ki, sosyal bir vakıaya dayanabildikleri ölçüde ve toplumun isteklerine cevap verebildiği oranda tutunabilir ve iyi kanunlardır. Bu sebeple sosyal olaylara ve gerçeklere tamamen karşıt bir düzenlemeye girişen bir kanun sosyal münasebetleri nasıl düzenler ve nasıl düzenlemek iddiasında bulunur, bunu bilemem. Bana bir iş hukukçusu olarak bir işçinin bir kanun ile, memur haline getirilmesi bir kadının kanun ile bir erkek halin getirilmesi kadar acayip gelmektedir. (Bravo sesleri ve alkışlar) ve bu şekilde Devlet Memurları Kanununu maalesef son ümitleri de söndürmüştür. İş ve idare hukukuna ve iş münasebetlerine bir ışık tutamamış ve daha da karıştırmış, daha karanlığa götürmüştür.

PROF. TURAN GÜNEŞ - Bütün konuşmaların sonunda izin verirseniz ben birkaç noktaya değineceğim. Doğrusu Personel Kanununu anlamakta güçlük çekiyordum bu toplantıda da bulunduktan sonra anlayışsızlığım bir kat daha arttı. Evvelâ ben şunu anlamıyorum. Bu 117. madde devlet memurları ile ilgili bir madde değil, devlet memurları ve kamu tüzel kişileri ile ilgili bir maddedir. Binaenaleyh devlet memurları gibi bir kanunu diğer kamu hizmetlerini dışarda bırakan bir kanunun mahiyetini ben anlıyamadım. Çünkü burada genel idare kanunu esaslarından bir kısmının dışarda bırakıldığı neticesine varsak bile bu anayasanın yürürlüğe girdiği ve belli bir süronin geçişinden

sonra Türkiye'de mahallî idarelerin memurlarının durumunun ne olduğu belli değilki 117. madde devlet memurlarına uygulanacak personel rejimi ile diğer kamu hizmetlerinin memurlarına uygulanacak personel rejimini birlikte tesbit etmiştir. Ve sanıyorum ki, belediye memurları için çıkartılacak bir kanuna başka esaslar konur ise bu Anayasa ile bağdaşmaz. Çünkü memurların nitelikleri ve atanmaları kanunla gösterilir dendiğine göre bütün memurların aynı kanuna tabi olacağı söylenmektedir. Ben Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve Devlet Personel Dairesinin bunları nasıl dışarda bıraktığını anlıyamadım. Bunlar da bu kanuna tabi olmaları gerektiğine göre korkarım ki bugün mahallî idarelerde çalışan eski memurların da bu işlerini talimatnamelerle yürüttüklerine göre korkarım ki onlarda biz artık bundan sonra memur değiliz, işçiyiz diye iddiada bulunacaklardır.
Şimdi ben anlıyorum ki, burada asli ve sürekli kelimesini bir nevi amme hizmeti esas olarak daimi görülür. Sürekli görülür anlamında bu maddede yer almış halbuki benim anladığım çalışanların orada daimi olup olmaması söz konusu böyle olunca Rüçhan arkadaşının ileri sürdüğü iddialar beni de korkuya sürükledi. Çünkü devlet personeli içinde çalışan memur olmayan kişilerin vazifeleri de sürekli devletin fabrikası veya döner sermayenin matbaası bir müddet çalışıp bir müddet sonra işimiz bitti hadi arkadaşlar işimiz olduğu zaman biz sizi tekrar çağırırız, böyle birşey yok. Oradaki hizmetler sürekli eğer bu anlamda ise ki böyle olduğu anlaşılıyor. Bugün bu kanunun muvacehesinde devletten para alan herkes memurdur. Bunda ne kötülük vardır, denebilir. Ama bana memur olma işçi ol deseler .en olmam. Rüçhan'ın ehemmiyetle belirttiği gibi ikimizin bu konuda davranışları beraber veya ayrı olabilir. 28 şubat akşamı memur yatan 1 Mart sabahı işçi kalkan kimselerin durumları bir hayli karışık olacaktır. Çünkü onların da bu konuda çeşitli menfaatleri bulunmaktadır. İşçi arkadaşlarımızı ilgilendiren husus şudur. Ben işçi sendikasına mı gireceğim, memur sendikasına mı gireceğim? İkincisi grev yapacak mıyım, yapmıyacak mıyım? Bana emsalli, göstergeli

maaş uygulanacak mı yoksa ben maaşımı serbest pazarlık sistemi içinde mi tayin edeceğim. Yoksa ben maaşımı büyük meclisin ve onun hükümetinin şefaatine mi bırakacağım. Meclis veya hükümet daha şefaatli olabilir patrona karşı ama bütün bunlar kişinin kendi görüşü problemidir. Şimdi bir misal olarak Sendikalar Kanununda neşir mukavelesine göre kaydı içinde bir çalışma statüsünü inceleyelim. Bir alay mecmua çıkartıyor devlet bunlardan bir yazı işleri veya neşir müdürü misalimizi alalım. Devletin çıkarttığı kanunları derleyip neşreden bir memur 274 sayılı Sendikalar Kanununa göre işçi, fakat işinin daimi ve sürekli ve kadrolu olması dolayısıyla da bu maddeye göre memur. Bu adam bir şahsın çıkardığı dergide çalışıyor ise işçidir, grev yapar, sendikaya girer. Eğer Adalet Bakanlığının veya Tarım Bakanlığının çıkardığı bir dergide çalışıyor ise memurdur. Böyle şey olmaz. Demek ki Devlet Personel Dairesi rejiminde esas yapılan iş değil, o iş için ihdas edilmiş kadrodur. Şimdi Türkiye'de bilhassa Anayasa rejiminin başlaması ile bir usul ihdas edildi. Kanunla düzenlenir dendiği halde kanun koyucu besmele çekip, Anayasadaki bu görüşü kanuna aktarma ediyor. Halbuki kanun Anayasayı daha somutlaştıran bir nitelik getirmelidir. Kanun Anayasanın bazı hükümlerini kanun haline getirir ise görevini yerine getirmiş olmaz. Sendikacı arkadaşlarımın endişelerini varit görüyor idim. Fakat bu toplantıdan sonra endişeleri vahim görmeye başladım. Bunun içinden kolayca çıkılmayacaktır. Benim anladığım Devlet Personel Kanunu yapılırken bilhassa özellikle gözönünde bulundurulan ve ben Devlet tahsildarı, devlet memuru gözönünde tutulmuş Rüşhan arkadaşımın belirttiği gibi başka bir çalışanın bulunduğu meselesi bu görüşün dışında bırakılmıştır. Devlet Personel Kanununun yapması lâzım gelen şey memur kavramı tek olduğuna göre ister iktisadî devlet teşebbüsünde olsun, ister mahallî idarelerde olsun mülhak bütçe, şu bütçe, bu bütçe memur kavramı tek olmak lâzım geldiğine göre bu memur kavramının tarifi gerekir. Sendikacı arkadaşlarımın endişesi beni de içimden sarmaya başladığı için tekrar söz aldım, özür dilerim.

SEYFİ DEMİRSOY - Son sözü izin verirseniz sayın Prof.Tahsin Bekir Balta'ya vereceğim.

TAHSİN BEKİR BALTA - Bu saatte söz almak çok güç ama sabrınızı taşırmadan birkaç kelime ile hissiyatımı ifade edeceğim. Personel Dairesinin mensubunu takdirle dinledim. Bu konuda büyük mesai sarfetmişlerdir. İstatistik yapmışlar, istatistiksiz çalışmanın zorluğunu ben çok iyi bilirim. Bu kanuna da büyük emek sarfettiklerini biliyorum. Üzülerek ifade edeyim ki, burada sorulanlara tam bir cevap veremedik. Fakat anladığım manâda sakatlık şuradan gelmektedir. 4 ve 5. ci maddeler. Eğer Personel Dairesi bütün devlet personelinden sistematik şekilde statülerini tasnife tabi tutar ise hiç bunun altından hiçbir surette çıkılamıyacaktır. Siz esası itibariyle memur kimdir, kime memur denir, esasını arıyacaksınız. Bu 5. maddenin sizin de ifade ettiğiniz gibi geçmişte mühendisi işçi diye kullandık. Şimdi memuru işçi diye kullanmamak üzere bu maddeyi vazetmiş. Ama ben eminim ki bu gibi sıkıcı hükümlerle bu işi ihlâl edersiniz. Zannediyor musunuz ki sıkı kanunlarla hayatı düzeltirsiniz. Sıkı kanunlar kanuna karşı saygısızlığı çoğaltır. Asıl sakatlık buradan gelmektedir. Ben sizin verdiğiniz rakamlarla tatmin oldum. Yani şu kadar adamdır, ben bunların statüsünü düzelteceğim. Ama bu kâfi değildir. Niçin kâfi değil. Çünkü bir kimsenin işçi midir, değil midir, sendikaya girecek mi, grev yapacak mı, bunlar ehemmiyetli meselelerdir ve ancak kanun vazının ana noktaları ile göstermesi icabeden mevzulardır. İktisadî mevzu kanun vazının takdirine bırakılamaz. İhtilâf buradan çıkmaktadır. Evet siz yapacaksınız. Birtakım mevzuları ortaya koyacaksınız ama neticesi ne olacaktır. Kanunu uygulamaya göre değiştirmekte çok zordur. Bunun da gözönüne alınması icabeder. Ben Personel Dairesine şahsî olarak bir tavsiyede bulunacağım. Bu takdirlerden ne anladığını çerçevelesin. Türk-İş ile yakinen temasa geçsin. Bu dava Türk-İş'in değil, memleket davasıdır ve ben eminim ki iyi niyetle çalışıyorlar. Bu konuyu tatbik etmek için müşterek bir ölçüye varılsın.

Eğer bunu bu kanun çerçevesi içinde sığdırmak mümkün olur ise ki zannediyorum mümkündür ama büyük bir kitleyi ilgilendiren bu konuda bir huzursuzluğa gitmenin lüzumsuzluğuna da inanıyorum. Bu Personel Kanunu siz personele huzur vermek için tatbik edeceksiniz. Huzursuzluk vermek için değil. Uygulamada huzursuzluk doğar ise sizin işiniz aksar. Benim tekrar istirhamım gerek kendi işlerinde gerekse bu işle ilgili sendikalarla bir anlaşmaya varılsın ve o noktadan hareket edilerek her iki taraf ta huzur içinde bulunsun. Eğer bir eksiklik var ise hepimiz bu eksikliğin giderilmesi için emirlerinize amadeyiz. Biz ilmî açıdan mütalâalarınızı herzaman ve her yerde vermeğe hazırız. İyi bir neticeye varmak benim kanaatimce lüzumludur ve bu şartlar muvacehesinde mümkündür. Bu toplantıdan ben de son derece istifade etmiş oldum. Çok teşekkür ederim.

DEVLET PERSONEL DAİRESİ TEMSİLCİSİ FAHRİ DALSAR - Efendim, müsaade derseniz, bir hususu açıklamak istiyorum.

SEYFİ DEMİRSOY - Buyrun beyefendi.

FAHRİ DALSAR - Burada Devlet Plânlama Teşkilâtı temsilcisi arkadaşım bütçe kanununda bulunan müesseselerin isimlerini okudum. Bunlar dahil edilecektir dedi. Gayet tabii bunlar bu kanun dışında değil, çünkü hepsi bir Bakanlığa bağlı müesseselerdir ve bu kanun kapsamına gayet tabii ki girecektirler. Bunların bütçelerinin ayrılması kamu hizmeti vasfını ortadan kaldırmaz.

Şimdi gelelim kanunun tatbikatına: Bu kanun bilhassa maddeler koyarak değil, birçok meseleleri tüzüklerle çözmek cihetine gitmektedir. Eğer tatbikata uygun düşmüyorsa veya tatbikatta aksaklıklar görülürse bunları en kısa yoldan tüzüklerle halletmek mümkün olacaktır. Ve gereken ihtiyaçlara cevap verilecektir. Çünkü bu imkânları kanun derpiş etmiştir. Bu sebeple kanunda sert ve rijit maddeler koymak yoluna gidilmemiştir. Şimdi devlet hizmetinde terzi var, marangoz var. Bu hizmetler dışarda da var.

Bilgi Merkezi

Binaenaleyh, özel sektörde bulunan marangoz, işçi sendikasına giriyor diye devlete çalışan marangozun da oraya girmesi icabetmez. (Gürültüler) Fotoğrafçılar, ressamlar, devlet hizmetinde de çalışıyor, özel sektörde de çalışıyor... (Bunlar işçi mi sesleri) Bunlar işçi değil ama bunlar eğer devlet sektöründe daimi bir hizmette çalışıyorlar ve hizmet böyle bir hususiyet arzediyorsa ve kanun da bunu böyle kabul etmişse pek tabii ki bu kanun kapsamı dışında kalacak değiller. Bu itibarla ben bir endişenin varit olmadığını sanıyorum.

SEYFİ DEMİRSOY - Şimdi efendim, bu toplantı çok faydalı oldu. Türk sendikacılarının karşılaştığı müşkilât tamamen ortada. Hernekadar Devlet Personel Teşkilâtını temsil eden arkadaşım böyle bir endişeye mahal yok, böyle bir endişenin varit olduğunu sanmıyorum demiş olmalarına rağmen sayın profesörlerimizin aynı kanaatte olmadıkları anlaşılmış bulunuyor. Bu endişemizi ifade etmek maksadıyla biz de kendilerine misal veriyoruz. İşte Karayolları kadrolarını hazırladı. Bütün çalışanları memur yapmak istiyor. Türk sendikacıları buna müsaade etmeyecektir. Müteakip toplantılarda bu toplantıdaki fikirlerden de istifade edeceğiz. Bu toplantımızı başından sonuna kadar takip eden Hükümetten de bir arkadaşımız var. Çalışma Bakanı Ali Naili Erdem Bey. Bu durumu tesbit etti. Bu hususta yardım edecekleri vaadinde bulundular. Bir dahaki toplantıda yine sizleri rica edeceğiz. Bu hususa bir çözüm yolunu birlikte bulmuş olalım. Teşekkür ederim efendim.

TÜRK-İŞ Bilgi Merkezi
0 5 0 5
331.11 DEV