

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**ÜLKEMİZDE MEMUR SENDİKACILIĞI: GEÇMİŞİ, HALİ VE
GELECEĞİ**

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

Hasan BEYNAM

Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı

ANKARA
HAZİRAN 2010

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**ÜLKEMİZDE MEMUR SENDİKACILIĞI: GEÇMİŞİ, HALİ VE
GELECEĞİ**

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

Hasan BEYNAM

Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı

Danışman

Halis KIRAL

Devlet Bütçe Uzmanı

ANKARA

HAZİRAN 2010

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR LİSTESİ	iii
TABLOLAR LİSTESİ	iv
GİRİŞ.....	1
1. SORUN.....	2
2. AMAÇ	2
3. ÖNEM.....	3
4. VARSAYIMLAR	4
5. SINIRLILIKLAR.....	4
6. YÖNTEM	5
6.1. Araştırma Modeli	5
6.2. Verilerin Toplanması	5
6.3. Verilerin Çözümlemesi ve Yorumlanması	5
6.4. Süre.....	5
7. GÜÇLÜK.....	5
8. TANIMLAR	6
1. ÜLKEMİZDE MEMUR SENDİKACILIĞININ TARİHİ GELİŞİMİ.....	8
1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM	8
1.2. 1923-1960 DÖNEMİ	9
1.2.1. 1924 Anayasası ve 788 Sayılı Memurin Kanunu	9
1.3. 1961 – 1982 DÖNEMİ.....	12
1.3.1. 1961 Anayasası ve Sendikal Haklar.....	13
1.3.2. 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu	16
1.3.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Sendikal Haklar.....	22
1.3.4. 1971 Tarihli Anayasa Değişikliği ve Sendikal Haklar	25
1.4. 1982 SONRASI DÖNEM	28
1.4.1. 1982 Anayasası ve Sendikal Haklar.....	29
1.4.2. 1995 Tarihli Anayasa Değişikliği ve Sendikal Haklar	31
1.4.3. 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği ve Sendikal Haklar	33
2. ÜLKEMİZDE MEMUR SENDİKACILIĞININ BUGÜNKÜ DURUMU.....	35
2.1. 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ 35	
2.1.1. Amaç, Kapsam, Tanımlar.....	36
2.1.2. Sendikaların Kuruluş Esasları	39
2.1.3. Üyelik ve Güvenceler	41
2.1.4. Yetki, Faaliyet ve Yasaklar.....	45
2.1.5. İdari Kurullar	46
2.1.6. Sendikaların Gelir, Gider ve Denetimleri	48
2.1.7. Toplu Görüşme	50
2.1.7.1. Toplu Görüşmenin Kapsamı.....	50
2.1.7.2. Toplu Görüşmenin Tarafları	51
2.1.7.3. Yetki ve Yetki İtirazı	52
2.1.7.4. Tarafların Toplanması	54
2.1.7.5. Toplu Görüşmenin Gündemi	54
2.1.7.6. Toplu Görüşmenin Sonuçlanması ve Mutabakat Metni.....	54
2.1.7.7. Uyuşmazlığın Tespiti, Çözümü ve Uzlaştırma Kurulu	54
2.1.8. Sendikaların Kapatılması.....	55
2.1.9. Uygulamanın İzlenmesi.....	55
2.2. TOPLU GÖRÜŞME SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	56
2.3. MEMUR SENDİKALARI VE BAĞLI OLDUKLARI KONFEDERASYONLARIN ÜYE SAYILARINA İLİŞKİN SAYISAL DURUM.....	60
2.4. ULUSLARARASI BELGELERDE SENDİKAL HAKLARA İLİŞKİN DÜZENLEMELER	65
2.4.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri	66
2.4.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	66

2.4.1.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi	66
2.4.1.3. Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi	67
2.4.2. <i>Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri</i>	68
2.4.2.1. Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme	68
2.4.2.2. Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme	69
2.4.2.3. Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşme	70
2.4.3. <i>Avrupa Konseyi Belgeleri</i>	70
2.4.3.1. İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme	70
2.4.3.2. Avrupa Sosyal Şartı	71
2.4.4. <i>Avrupa Birliği Belgeleri</i>	72
2.4.4.1. Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı	72
2.4.4.2. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı	72
2.4.5. <i>Uluslararası Hukuki Düzenlemelerin İç Hukukta Bağlayıcılıkları</i>	73
3. ÜLKEMİZDE MEMUR SENDİKACILIĞININ GELECEĞİ	75
3.1. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTÜ OLARAK MEMUR SENDİKALARI VE DEMOKRASİNİN ÖNEMİ	75
3.2. MEMUR SENDİKALARI-SİYASET İLİŞKİSİ	77
3.3. MEMUR SENDİKALARININ İDARİ VE MALİ DENETİMİ	78
3.4. TOPLU GÖRÜŞME PRİMİ VE MEMUR SENDİKALARININ GELECEĞİ	81
3.5. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL VE DEMOKRATİK HAKLARI ÇALIŞTAYI	86
3.6. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE TOPLU SÖZLEŞME HAKKI	88
3.7. GREV HAKKI, LOKAVT HAKKI VE PERSONEL REFORMU	90
SONUÇ	91
ÖZET	91
DEĞERLENDİRME	93
ÖNERİLER	95
KAYNAKÇA	99

KISALTMALAR LİSTESİ

a.g.e	: Adı geçen eser
Anadolu Kamu-Sen	: Anadolu Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
Aynı	: Aynı kaynak
Bask	: Bağımsız Sendikalar Konfederasyonu
Birleşik Kamu-İş	: Birleşik Kamu İş Görenleri Konfederasyonu
Demokrat Kamu-Sen:	Demokrat Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
Hak-Sen	: Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu
Kesk	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
Memur-Sen	: Memur Sendikaları Konfederasyonu
s	: Sayfa
Türkiye Kamu-Sen	: Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü
Usek	: Ulusal Demokrat Sendikalar Konfederasyonu
vb.	: ve benzeri

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1- Memur Sendikaları Konfederasyonlarının Üye Sayıları.....	61
Tablo 2- Hizmet Kolları İtibarıyla Toplu Görüşmelere Katılan Memur Sendikaları Konfederasyonlarının Üye Sayıları.....	63

GİRİŞ

İnsanlar tarih sahnesinde yerini aldıktan sonra bir araya gelme, topluluk halinde yaşama ihtiyacı duymuşlardır. Bu ihtiyaçlarını karşılamak üzere devlet adı verilen en üst örgütlenme modelini ortaya çıkarmışlardır. Daha sonra birbirleriyle ve devletle olan ilişkileri ve etkileşimleri yoğunlaştıkça bu ilişki ve etkileşimler sosyal ve ekonomik hayatta da kendini göstermeye başlamıştır. Sanayi devrimiyle birlikte çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan ihtiyaçlar, sorunlar ve talepler sonucunda, çalışanların ve işverenlerin çalışma hayatına yönelik olarak karşılıklı hak ve menfaatlerini korumak, birbirlerine karşı sistemli ve daha güçlü hareket edebilmeleri düşüncesi ve amacıyla önemli bir örgütlenme modeli olan sendikalar ortaya çıkmıştır.

Dünyada memur sendikalarının ortaya çıkışı işçi sendikalarından daha sonra olmuştur. İşçiler 19 uncu yüzyılın başlarından itibaren hak ve özgürlükleri için mücadele verirken, memurların benzer hak ve özgürlükler için harekete geçmesi zaman almıştır. Memurların yerine getirdikleri hizmetin niteliği gereği işçilerden farklı bir kategoride değerlendirilmesi bu grup için sendikalaşma hakkının gündeme gelmesini geciktirmiştir. Ancak sosyal sistemdeki değişikliklere bağlı olarak devlette ortaya çıkan değişimler, memurların konumunu da değiştirmiştir. Kamu sektöründe istihdam edilen memurlar başlangıçta işçilere oranla hem ekonomik hem de sosyal bakımdan daha seçkin ve avantajlı bir konuma sahipken, zamanla bu durum tüm dünyada tersine dönmüştür. İşçilerin, sendikalaşma yoluyla hak ve çıkarlarını koruyarak kendilerine göre daha iyi konuma yükseldiğini gören memurlar koşullarını düzeltebilmek amacıyla örgütlenmeye yönelmek zorunda kalmıştır. Bu noktada; memur sendikalarının doğuşu ve gelişimi tüm dünyada işçi sendikaları ile benzerlik göstermiştir.

Ülkemizde de, tüm dünyada olduğu gibi memurların sendikalaşma mücadeleleri işçilerin sendikalaşma hareketine oranla daha gecikmeli olmuştur. Bu gerçeğin altında sendikalaşmanın beraberinde getirdiği toplu sözleşme ve özellikle grev hakkıyla memurun gördüğü hizmetin niteliği ve statü hukukuna tabi olmasının bağdaşmasının güç olması gerçeği yatmaktadır. 1961 Anayasasına kadar ülkemizde memurlar örgütlenme ihtiyacı duymamışlardır. Ayrıca, devletin de memurların sendikalaşmasına karşı olumsuz tutumu bu durumda etkili olmuştur.

1. SORUN

Memur sendikaları bugün temsil ettiği üye sayısı itibarıyla önemli bir konumda bulunmaktadır. Dolayısıyla memur sendikalarının üyelerine ve topluma karşı sorumlulukları da giderek artmaktadır. Memur sendikalarının en önemli görevi üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak, sorunlarının çözümünde onlara yardımcı olmak ve mesleki gelişimlerini sağlamaktır. Ülkemizde; memur sendikacılığında gerek hukuki düzenlemelerden kaynaklanan gerek memur sendikalarının kendi iç yapıları, misyonları ve uyguladıkları stratejilerden kaynaklanan tıkanmalar yaşanmaktadır. Bu tıkanmaların giderilmesi için hem memur sendikalarına hem de idareye büyük görevler düşmektedir.

2. AMAÇ

Bu araştırma raporunun amacı, Ülkemizde memur sendikacılığının tarihi gelişimini ve bugün geldiği noktayı, hukuki düzenlemeler ve uluslararası belgeler çerçevesinde ortaya koymak ve bu süreç ışığında geleceğine dair bir değerlendirme yapmaktır.

Bu amaca ulaşabilmek için şu sorulara yanıt aranacaktır:

1. Yakın geçmişe kadar memurlar neden örgütlenme ihtiyacı duymamışlardır?
2. Ülkemizde memurların örgütlenme süreci nasıl olmuştur ve bu süreçte neler yaşanmıştır?
3. Ülkemizde memur sendikacılığının bugünkü durumu nedir ve mevcut hukuki düzenlemeler memur sendikalarının ihtiyaç ve taleplerini karşılamakta mıdır?
4. Uluslararası belgelerde memurların sendikal haklarına ilişkin düzenlemeler nelerdir, Ülkemizin bu belgelere uyum konusundaki durumu nedir?
5. Ülkemizde memur sendikacılığına ilişkin mevcut durum ve sorunlar ışığında memur sendikacılığının geleceği nasıl görünmektedir?

Bu sorulara yanıt bulabilmek amacıyla; araştırma raporunun birinci bölümünde; memurların yakın geçmişe kadar neden örgütlenmediklerine değinilmekte ve bu konudaki olumlu ve olumsuz görüşlere yer verilmektedir. Ülkemizdeki ilk sendikal hareketlere yer verilmesinin ardından memur sendikacılığının ortaya çıkışı ve gelişimi, bu konuda yaşanan

aksaklıklar, idarenin memur sendikalarına karşı tutumu ve memur sendikalarının faaliyetleri, başta Anayasalar olmak üzere bu konuda yapılan hukuki düzenlemeler çerçevesinde ele alınmaktadır.

İkinci bölüm dört başlık altında incelenmektedir. Birinci alt başlıkta; memur sendikacılığının bugünkü durumu; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunu maddeler itibarıyla incelenmekte, tespit edilen ve uygulamada sıkıntı oluşturan eksiklikler ile Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) normlarıyla karşılaştırmalara yer verilmektedir. İkinci alt başlıkta; 1995 Anayasa değişikliği ile Türk kamu yönetimine giren, toplu sözleşme uygulamasına alternatif ve ara çözüm olarak uygulanan toplu görüşme sisteminin değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirme yapılırken ayrıntılara girilmeden genel olarak toplu görüşmelerde yaşanan sorunlara ve sürecin eksikliklerine değinilmekte ve toplu görüşme sürecinin işlevselliğine ilişkin tespitlerde bulunmaktadır. Üçüncü alt başlıkta; yıllar itibarıyla memur sendikaları ve bunların bağlı oldukları konfederasyonların üye sayılarına ilişkin verilere yer verilmektedir. Dördüncü alt başlıkta ise; Ülkemizin onayladığı uluslararası belgelerdeki sendikal haklara ilişkin düzenlemelere değinilmektedir.

Üçüncü bölümde ise; ülkemizdeki memur sendikacılığının tarihsel sürecinin ve bugün geldiği noktanın anlatıldığı ilk iki bölümden referans alınarak tespit edilen eksikleri ve sorunları doğrultusunda geleceğine ilişkin bir perspektif ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Memur sendikacılığının geleceğine ilişkin bilgi ve öngörüler sunulurken, tüm dünyada olduğu gibi Ülkemizde de memur sendikacılığında çok önce var olan ve dolayısıyla aynı olmasa da benzer süreçlerden geçmiş olan işçi sendikacılığında yaşanan tecrübelerden faydalanılmaktadır.

3. ÖNEM

Memur sendikalarının; memurların sosyal ve ekonomik sorunları ile çalışma hayatına ilişkin sorunlarının çözümünde işveren olan devlet ile memurlar arasında sosyal diyalogun sağlanması, çalışanların hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi, çalışanların memnuniyetinin ve mutluluğunun sağlanması sonucunda çalışma hayatında verimliliğin ve hizmet kalitesinin artırılması hususlarında önemli görevleri bulunmaktadır.

Mevcut hukuki düzenlemelerde eksiklikler olmasına rağmen Ülkemizde memur sendikacılığının yükselişte olması, memurlar arasında sendikalaşma oranının giderek artması ve idarenin bu konudaki olumlu tutumu sonucunda memur sendikacılığı geleceğine dair olumlu işaretler vermektedir. Bu süreçte; memur sendikalarının üyelerine, idareye ve genel olarak topluma karşı tutum ve davranışlarının kendi geleceklerini belirleme konusunda büyük pay sahibi olacağı düşünülmektedir.

Dolayısıyla; memurlar ve çalışma hayatı için önem taşıyan ve giderek idare ile çalışanlar arasındaki sosyal diyalogun sağlanması açısından dikkate değer nitelik kazanan memur sendikacılığının Ülkemizdeki tarihi seyrine, bugün geldiği noktaya ve geleceğinin nasıl olacağına yönelik bir incelemenin yararlı olacağı düşünülmektedir.

4. VARSAYIMLAR

- Araştırma raporu konusuna giren belgelerin taranması sonucu elde edilen tüm bilgi ve verilerin doğru, geçerli ve güvenilir olduğu,

- Araştırma raporunun içeriğinde kullanılan en güvenilir istatistiki verilerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı web sayfalarından elde edileceği varsayılmıştır.

- Araştırma raporunun üçüncü bölümünde geçen memur sendikaları kavramı kamu görevlileri sendikalarını kastetmektedir. Araştırma Raporunun adıyla paralellik göstermesi ve diğer bölümleriyle uyum sağlaması açısından memur sendikaları kavramı kullanılmıştır.

5. SINIRLILIKLAR

Araştırma raporunun konusu “Ülkemizde Memur Sendikacılığı: Geçmişi, Hali ve Geleceği” olarak belirlenmiş olduğundan, bu konudaki dünya uygulamaları incelenmiş ancak araştırma raporunun hacmine sınırlama getirildiğinden, kapsam dışında tutularak konunun ana bölümlerini oluşturan Ülkemizdeki durum incelenmiştir.

Ayrıca; ülkemizde memur sendikacılığının geçmişi çok eskilere dayanmadığı için başlangıç olarak 18 inci yüzyılın sonu esas alınmıştır.

6. YÖNTEM

6.1. Araştırma Modeli

Bu araştırma raporunun hazırlanmasında tarama, görüşme ve gözlem yapma modelleri kullanılmıştır.

6.2. Verilerin Toplanması

Araştırma raporunun konusuna ilişkin bilgi ve veriler çeşitli kitap, dergi, makale, ilgili mevzuat ve bu konuda daha önce yazılmış tezlerin taranması sonucunda elde edilmiştir.

Tarama sürecinde kullanılan kaynaklara ulaşmada genel olarak Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı kütüphanelerinden ve çeşitli internet sitelerinden yararlanılmıştır.

6.3. Verilerin Çözümlemesi ve Yorumlanması

Değişik kaynaklardan elde edilen bilgi, yorum ve veriler derlenmiş, verilerin geçerliliği kontrol edilmiş ve ardından karşılaştırmalar yapılarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

6.4. Süre

Bu araştırma raporu yaklaşık 9 ayda hazırlanmıştır.

7. GÜÇLÜK

Araştırma raporunun hazırlanmasında karşılaşılan güçlük özellikle üçüncü bölümde anlatılan memur sendikacılığının geleceğine dair daha önce çok az sayıda çalışma yapılmış olmasıdır.

Memur sendikalarına üye olabilecek personelin kapsamının zamanla değişmesi bu alanda çıkarılan kanunların da adının ve kapsamının değişmesini beraberinde getirmiştir. Söz konusu kanunların ilki 1965 tarihli ve 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu”, ikincisi ise; 2001 tarihli ve 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” dur. Dolayısıyla bütünlüğü sağlamak açısından araştırma raporunun ilgili bölümlerinde söz konusu sendikalardan memur sendikaları olarak bahsedilmek zorunda kalınmıştır.

8. TANIMLAR

Araştırma raporunda yer verilen Anayasa ve kanunlarda kimlerin sendikaya üye olabilecek memur ve diğer kamu görevlileri kapsamına dahil olduğu belirtildiğinden, burada ayrıca memur ve kamu görevlisi tanımı yapılmamıştır. Genel olarak bu kısımda yapılacak memur ve diğer kamu görevlisi tanımlarının, memur ve diğer kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen kanunların kapsamına dahil olmayabileceği düşünülmüştür.

Sendika; üyelerinin ortak mesleki çıkarlarını savunmak için kurulmuş örgütlerdir. 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 2 nci maddesinde “*Sendika işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip kuruluşlara denilir.*” şeklinde tanımlanmıştır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 3 üncü maddesinde ise, “*Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar*” olarak tanımlanmıştır.

Sendika Hakkı; Çalışanlar ve işverenlerin, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme hakkını kapsamaktadır.

Sendika Özgürlüğü; Sendikalaşma hakkına sahip bireylerin sendikaya üye olup olmama, sendika seçme ve sendika üyeliğinden ayrılma konusundaki serbestisini ifade eder.

Negatif Sendika Özgürlüğü; bireylerin sendika kurabilme, sendikaya üye olabilme ve sendika üyeliğinde kalabilmesini ifade eder. Bireyler, olumlu sendika hürriyeti ile serbest iradelerine dayanarak sendika kurma ve sendikaya üye olma konularında kendi kararlarını verebilmektedirler. Bu anlamda sendika kurma, kurulan sendikaya üye olma ve burada kalmaya devam etme gibi bireyin sendika ile ilişkilerindeki pozitif tercihleri olumlu sendika hürriyetinin görünüm şekilleridir.

Pozitif Sendika Özgürlüğü; kişinin hiçbir sendikaya üye olmama yani sendika dışında kalma ve sendika üyesi ise üyelikten ayrılma hürriyetini ifade eder. Olumlu sendika hürriyetinin yanı sıra olumsuz sendika hürriyetinin doğuş sebebi; kişilerin

sendikaya girme ya da girmeme konusundaki kararlarına işverenlerin ve özellikle sendikaların müdahalede bulunmalarıdır.

Toplu Sözleşme; çalışanlar ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla yaptıkları sözleşmedir.

Grev; 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun 25 inci maddesinde grev, *“İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak veyahut bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak işi bırakmalarıdır.”* şeklinde tanımlanmıştır.

Lokavt; 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun 26 ncı maddesinde lokavt, *“İşyerinde faaliyetin tamamen durmasına sebep olacak tarzda, işveren veya işveren vekili tarafından kendi teşebbüsü ile veya bir işveren kuruluşunun verdiği karara uyarak işçilerin topluca işten uzaklaştırılmasıdır.”* şeklinde tanımlanmıştır.

1. ÜLKEMİZDE MEMUR SENDİKACILIĞININ TARİHİ GELİŞİMİ

Ülkemizde memur sendikacılığının tarihi seyri dört dönem halinde ele alınmaktadır. Bunlardan birincisi, memurlarla sendikal faaliyetlerin birlikte anılmadığı Cumhuriyet öncesi dönemdir. İkincisi, Cumhuriyetin ilanından 1961 Anayasasına kadar geçen süreyi kapsayan dönemdir. Bu dönemin, memurlar için en önemli gelişmesi 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunun çıkarılmasıdır. Üçüncüsü, 1961 ve 1982 yıllarını kapsayan ve iki Anayasa arasında geçen dönemdir. Bu dönemde memurlara ilk defa sendika hakkı tanınmıştır. Özellikle 1965 ile 1971 arasında memurlar yoğun bir şekilde sendikal faaliyetlerde bulunmuşlardır. Son dönem ise; 1982 Anayasasından günümüze kadar uzanan süreçte memurların sendikal haklarının ve faaliyetlerinin anlatıldığı dönemdir.

1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM

‘Ülkemizde kamu yönetimi alanında, Osmanlı İmparatorluğu’ndan beri memurların sendikalaşma hareketine sıcak bakılmamıştır. Bunda geleneksel “asker devlet”, otoriter devlet” anlayışının, işçi sınıfını küçük görme anlayışının ve özellikle 1839 Tanzimat Fermanı’ndan sonra kurulan kamu yönetim modeli olarak devlete sadık, klasik memur modelini benimsemiş olan Fransa’nın seçilmiş olmasının rolü büyüktür. Bu anlayış Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından 1961 Anayasası’na kadar geçen süre içinde de Türk kamu yönetimine hakim olmuştur.’¹

Genel olarak sendikal faaliyetlere bakıldığında; ‘ülkemizde sendikal hareketlerin geçmişinin Batı ülkeleriyle kıyaslandığında çok uzun olmadığı görülmektedir. Osmanlı Devleti’nde, 1871 yılında işçilere yardım amacı güden bir hayır kurumu niteliğinde kurulmuş olan Ameleperver Cemiyeti bir işçi sendikası sayılmamakta, dolayısıyla sendikal hareket niteliği taşımamaktadır. Tophane işçileri tarafından 1895 yılında kurulan Osmanlı Amele Cemiyeti ilk sendikal hareket niteliğinde bir örgütlenme olarak kabul edilmektedir. Ancak bu Cemiyet bir yıl sonra 1896 yılında kapatılmıştır.’²

Osmanlı Devleti’nde çalışma ilişkileri ve toplu iş ilişkileri konusunda, doğrudan düzenlemeler yapan 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunuyla, II. Meşrutiyetin ilanından önce

¹ TUNCAY, A. Can, “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı, (2007), s.160.

² TUTUM, Cahit, “Türkiye’de Memur Sendikacılığının Başlangıcı ve Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, 2, (1965), s.35.

başlayan ve giderek artan sendikal hareketler yasaklanmıştır. Ayrıca, sendikal örgütlenmeyi yasaklayan Kanun, işveren ile çalışanlar arasındaki sorunlara yönelik toplu görüşme usulünü düzenlemekle birlikte devlet memurlarını kapsam dışında bırakmıştır.

1909 yılında çıkarılan Cemiyetler Kanunuyla, bir taraftan Tatil-i Eşgal Kanununun kapsamında olmayan işçi ve hizmetlilerin örgütlenme hakları konusunda düzenlemeler yapılırken, diğer taraftan da Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamındaki işçiler, bu kanunla getirilen sendika kurma yasağını aşmak için, Cemiyetler Kanunu çerçevesinde sendika niteliğini taşıyan örgütler oluşturarak cemiyet adı altında toplanmışlardır. Cemiyetler Kanunu ve Tatil-i Eşgal Kanunu II. Meşrutiyet döneminin önemli hukuksal düzenlemeleri arasında yerini almıştır.

Cumhuriyet öncesi dönemde memurlar işveren devlete karşı hak ve çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenmeye gitmemiş sadece dayanışma sandıkları, kooperatifler ve meslek kuruluşları oluşturmuşlardır.³

1.2. 1923-1960 DÖNEMİ

Cumhuriyetin ilanından 1961 Anayasasına kadar geçen süreçte memurların sendikal haklarına yönelik herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. Bu dönemin memurlar için önemli tarafı, 1924 Anayasası ile herkese dernek kurma hakkının tanınması ve 18 Mart 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanununun çıkarılmasıdır.

1.2.1. 1924 Anayasası ve 788 Sayılı Memurin Kanunu

1924 Anayasası herkese dernek kurma hakkını tanıırken, bir yıl sonra çıkarılan ve olağanüstü koşullarda düzenlenen 4 Mart 1925 tarihli Tahrir-i Sükun Kanunuyla sendika ve dernek kurmak yasaklanmıştır.

Sayıları 60 bini bulan ve genel bir düzenlemeye tabi olmayan memurlar için 1924 Anayasasının, statü rejiminin önemli konularının kanunla düzenlenmesini içeren 93 üncü maddesi gereğince, 18 Mart 1926 tarihinde 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır.

³ İPEK, Zuhal, “Kamu Çalışanları Sendikaları; Sağlık Hizmetlerinde Çalışanların Sendikalaşması Üzerine Alan Araştırması”, (Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi SBE, 2006), s.36.

‘1961 ve 1982 Anayasaları gibi statü hukuku anlayışını benimseyen 1924 Anayasasının, çıkarılmasını öngördüğü özel bir kanun olan 788 sayılı Memurin Kanunu memur hukukunu genel ve toplu nitelikte bir düzenlemeye kavuşturmuştur.’⁴

788 sayılı Kanun öncesinde; memurlara ilişkin genel bir statü bulunmamakta, her hizmet dalı ayrı bir statüyle yönetilmekteydi. Söz konusu Kanunla birlikte, askeri personel dışarıda bırakılarak bütün devlet memurları Kanunun kapsamına alınmış, personel rejimi de genel bir statü şeklinde düzenlenmiş, memur ve müstahdem tanımları ayrı ayrı yapılmıştır.

‘788 sayılı Kanun memurların sendikal haklara sahip olup olmayacağına dair bir hüküm getirmemiş, Kanunda bu hakları tanıyan ya da yasaklayan bir düzenleme yer almamıştır. Kanun koyucunun memurlar için sendikal haklar konusunda sessiz kalmasından, diğer bir deyişle herhangi bir düzenleme yapmamasından hareketle; Kanunun memurlara sendikal faaliyetlerde bulunabilme özgürlüğü tanıdığı şeklinde yorumlanması doğru değildir. Çünkü o tarihte halen yürürlükte olan Tatil-i Eşgal Kanunu sendika hakkını kamu kurumlarını da kapsayan genel bir anlatımla yasaklamıştır.’⁵

Memurin Kanununda, sendikalara göre daha az faaliyet alanı ve baskı gücü bulunan bir diğer örgütlenme modeli olan derneklere üye olma konusunda da bir düzenleme yer almamıştır. ‘Sendikal hakların kullanılmasından farklı olarak 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu ile 1926 tarihli Medeni Kanun hükümleri çerçevesinde memurların dernek faaliyetlerine katılması mümkün olmuştur.’⁶ Ancak; o dönemde, halihazırda sendika kurma hakkı olmayan memurların, dernekler aracılığıyla örgütlenme olanağına sahip olmaları da çok uzun sürmemiş, 1938 yılında çıkarılan ve aynı adı taşıyan 1909 tarihli Kanunu yürürlükten kaldıran Cemiyetler Kanunu, sınıf esasına dayalı dernek kurmayı yasaklamıştır. Böylece, o döneme kadar faaliyet gösteren ve bazıları sendika biçiminde örgütlenen dernekler kapatılmıştır. Bunun yanında, Cemiyetler Kanunuyla memurlara dernek kurma yasağı getirilmiştir.

Sendika hakkını hiçbir düzenlemeye yer vermeden, sessiz kalarak yasaklayan Memurin Kanunu, grev hakkı konusunda doğrudan yasaklama yoluna gitmiştir. Kanunun

⁴ GÜLMEZ, Mesut, *Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926–1994)*, (Ankara: TODAİE Yayını, Nisan, 1994), s.3.

⁵ Aynı, s.3.

⁶ Aynı, s.3.

65 inci maddesinde yer alan hükümlerle grev açıkça yasaklanmış ve bu yasağa uyulmaması durumunda da Ceza Kanunu hükümleri uyarınca, ağır para cezası ve geçici olarak memurluktan çıkarma cezası verileceği hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan, greve teşvik edenler için memurluktan çıkarma ve greve katılanlar için de derece indirimi cezaları verilmesi düzenlenmiştir.

Cumhuriyetin ilanından 1961 Anayasasına kadar geçen süreçte sendikal haklara ilişkin olarak belirtilmesi gereken diğer iki önemli hukuki düzenlemeden birincisi; 1925, 1927, 1929, 1932 ve 1934 yıllarında çıkarılması için çeşitli tasarılar hazırlanmış ancak çıkarılamamış olan ve nihayetinde 1936 yılında yürürlüğe giren, her türlü grevi yasaklayan ve grev yapanlara yaptırımlar öngören 3008 sayılı İş Kanunudur. Diğeri ise; 1938 yılında kabul edilen Cemiyetler Kanununda getirilen "sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı"nın 1946 Haziran ayında kaldırılmasından sonra 20 Şubat 1947 tarihinde çıkarılan 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanundur. ‘Söz konusu Kanun sendika özgürlüğünü açıkça tanımış, sendikalara giriş ve çıkışı serbest bırakmış yani bireysel sendika özgürlüğünü benimsemiştir. Bununla birlikte sendikal faaliyetleri aşırı şekilde sınırlandırmıştır. 5018 sayılı Kanunun, memur sendikacılığı açısından önemi, Kanunun 2. maddesinde işçi vasfı taşımayanların işçi sendikalarına üye olamayacağına belirtilmesi ve işçilerin de bedenen çalışanlar şeklinde tanımlanmasıdır. Bu tanım gereğince; fikren çalışanlar, memurlar ve aydınlar sendika kurma hakkından mahrum kalmıştır.’⁷

Bu noktada belirtilmesi gereken önemli bir husus da, Cumhuriyet öncesi dönemden 1961 Anayasasına kadar geçen sürecin anlatıldığı bu dönemde memurların örgütlenememiş ya da örgütlenme ihtiyacı duymamış olmalarıdır. Bu gerçeğin altında, sendikalaşmanın doğal sonucu olan toplu sözleşme ve özellikle grev hakkıyla memurun gördüğü işin niteliği ve statüer konumuyla bağdaşmasının güç olması yatmaktadır. Ayrıca, devletin de konuya bakışı bunda etkili olmuştur. Memurların örgütlenme sürecinde, konuya olumlu ve olumsuz yönde yaklaşanlar olmuştur. Memurların örgütlenmelerine karşı çıkanlar şu gerekçeleri dayanak göstermiştir:

- “Devletle memur arasındaki ilişkiler, işverenle işçiler arasındaki ilişkilerden farklıdır. Devletle memuru birbirinden ayırt etmek güçtür. Memur, devlet adına hareket

⁷ BİBİLİK, Erkan, “Memur Sendikacılığı ve Toplu Görüşme Hakkı”, (Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi SBE, 2008), s.47.

eden kişidir. Bu niteliği ile hem işi yapan hem de işveren durumundadır. Devletle memuru, bir pazarlığın iki tarafı olarak düşünmek hatalı olur. Bu nedendir ki özel kesimde işverenle işçi arasındaki ilişkilerde geçerli olan usul ve yöntemler, devlet memur arasındaki ilişkilerde geçerli olamaz. Memurların örgütlenme hakkına dayanarak kamu otoritesinin karşısına dikilmeleri, bir bakıma devletin kendisinin karşısına dikilmesi gibi sonuç doğurur.

- Yönetimin ve memurluk sisteminin temeli, hiyerarşi ilkesidir. Bu ilkenin zedelenmesi yönetimi zaafa uğratar. Memur örgütlerinin hiyerarşik düzeni bozucu ve itaatsizliği teşvik edici bir etkisi vardır. Örgütlenme hakkının kabul edildiği bir düzende memur, bir kamu görevlisi olarak yapmaktan çekindiği birçok hareketi memur örgütünün bir üyesi olarak yapma olanağını bulur. Bu durum amir-memur ilişkilerini olumsuz bir biçimde etkiler.

- Memurlar emek-sermaye çatışması içinde değildir. Bu nedenle memurların sınıfsal bir mücadele aracı olan sendikalara sahip olmaları gereksizdir. Esasen, devlet memurlarının hakları, devletin ve kanunların himayesi altındadır. Memurların işçiler gibi mücadele etmelerine gerek yoktur. Memurlara örgütlenme hakkının tanınması onları işçi sendikacılığına özendirir. Neticede kamu hizmetleri bundan büyük zarar görür.”⁸

‘Ancak, sendika kurma hakkının sadece özel hukuk hükümlerine tabi çalışanlara ait olduğu görüşünün giderek geçerliliğini yitirmesi, işveren konumunda ister devlet ister özel kesim olsun ekonomik ve sosyal açıdan korunmaya ihtiyacı olan herkesin sendikalaşma hakkının olması gerektiğinin ortaya çıkması memur sendikacılığının temellerinin atılmasını sağlamıştır.’⁹

1.3. 1961 – 1982 DÖNEMİ

Memur sendikacılığının birinci dönemi olarak nitelendirilen 1961-1982 döneminde, bu alanda birçok hukuki ve fiili gelişme yaşanmıştır. Bu dönemde, memurların sendika hakkı ilk kez anayasal güvence altına alınmıştır ve bu alanı düzenleyen ilk özel kanun yürürlüğe girmiştir.

⁸ TUTUM, Cahit, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, (Ankara: Sevinç Matbaası TODAİE, 1972), s.126.

⁹ BİLGİN, Murat, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”, (Uzmanlık Tezi, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 2005), s. 30-31.

1.3.1. 1961 Anayasası ve Sendikal Haklar

“II. Dünya Savaşı sonrası birçok ülkede statü ve sözleşme temellerine dayanan çalışma ilişkilerinde giderek artan bir yakınlaşma olgusu yaşanmıştır. Çalışma rejimleri arasındaki etkileşim karşılıklı ve iki yönlü olmuştur. Bir yandan statü rejimine özgü olduğu sanılan ve tarihi olarak da bu rejim için de doğan ve gelişen kimi kurum ve güvenceler sözleşme rejimine aktarılmaya başlanmış; diğer yandan da, yine tarihi olarak sözleşme rejimi içinde doğan ve işçi sınıfının uzun ve zorlu mücadelelerinin ürünü olan sosyal hak ve özgürlükler statü rejimine bağlı olanları kapsayacak biçimde yaygınlaşmaya yüz tutmuştur. Daha açık bir anlatımla, statü rejiminin ayrıcalığını oluşturan iş güvencesi ve emeklilik gibi kurumlar sözleşme rejiminde, buna karşılık temelde işçilerin kazanımları olan sendika, toplu pazarlık ve grev hakları statü rejiminde uygulanma imkanı bulmuştur.”¹⁰ Her ne kadar Ülkemizde memur sendikacılığının başlangıç yıllarında, memurlar sendikal hakları elde etmek için ciddi mücadeleler vermemiş olsa da bu gelişmelerin yansıması olarak 1960’lı yıllarda Ülkemizde de hem memurların sendikal talepleri bağlamında çeşitli gelişmeler olmuş, hem de idarenin bu konudaki tutumunda kısmen de olsa değişiklikler ortaya çıkmıştır.

Daha önce de belirtildiği üzere Türkiye’de işçilerin örgütlenme hakkı 1947 tarihli ve 5018 Sayılı Kanunla tanınmış ve bu aşamadan sonra işçilerin örgütlenmesi hız kazanmış ve işçiler kısa sürede birlik, federasyon ve konfederasyon şeklinde örgütlenmişlerdir.

‘Siyasi irade, Cumhuriyetin ilk yıllarında işçi sendikacılığına gösterdiği olumsuz yaklaşımını memur sendikacılığı için daha da kesin bir tavırla sürdürmüş; Devlet’in himayesinde ve onun adına hareket eden, adeta Devlet’in bir parçası sayılan, iktisadi ve sosyal durumları Devlet tarafından garanti altına alınan memurların sendikalaşmasını uzun bir süre gereksiz görmüştür.’¹¹

‘Sendikal hakların kanunlarımızda yer almaya başlaması 1961 öncesi döneme rastlarken, 1961 Anayasasına gelinceye kadar hiçbir biçimde devletin ve siyasi düzenin

¹⁰ EREN, Hayrettin, “Kamu Görevlileri ve Sendikal Haklar”, http://hukuk.erkincan.edu.tr/dergi/makale/1997-8_11/10/2009

¹¹ MAHİROĞULLARI, Adnan, “1965’ten Günümüze Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve ILO Normları”, *Kamu’da Sosyal Politika*, 10, (Mart, 2009), s.17.

gündemine memur sendikacılığıyla ilgili herhangi bir hareket ve düzenleme girmemiştir. 1961 Anayasası, memur sendikacılığı adına önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir.’¹²

1961 Anayasası temel hak ve hürriyetleri sosyal ve ekonomik haklar da dahil olmak üzere geniş ve kapsamlı olarak ele almıştır. ‘1961 Anayasası hem işçi sendikacılığı, hem de memur sendikacılığı için önemli bir dönüm noktası olmuştur. Anayasa, 1936 tarihli İş Kanununun işçiler için öngördüğü grev yasağı ve zorunlu hakem rejiminin uygulandığı bir dönemde grev hakkına anayasal güvence sağlarken, memurlar için dernek kurma yasağının olduğu bir zamanda da sendika hakkını işçilerle beraber memurlara da tanımıştır. Dolayısıyla hukuksal planda memur sendikacılığının kapısı Anayasa ile aralanmış, yasakçı bir rejimden, bir özgürlük dönemi yaşanmaksızın doğrudan anayasal tanıma rejimine geçilmiştir.’¹³

‘1961 Anayasası sendikal haklar alanında ayrıntıya girmekten kaçınan, hakları güvenceye alan temel ilkeleri belirtmekle yetinen bir yaklaşımı benimsemiştir. Ancak bu yaklaşımı bağımlı çalışanların tümü için geçerli değildir. Anayasa, özellikle hakların kişi yönünden uygulama alanı ve amacı yönlerinden sendika hakkı ile toplu iş sözleşmesi ve grev hakları konusunda aynı yaklaşımı izlememiştir. Sendika hakkını, kamu görevlilerini de kapsayacak biçimde çalışanların tümü için anayasal güvenceye bağlarken, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının anayasal özneleri olarak bağımlı çalışanlardan yalnızca işçileri göz önüne almıştır.’¹⁴

Memurlar için sendika hakkı; 1961 Anayasası'nın “Sendika Kurma Hakkı” başlıklı 46 ncı maddesinde yer alan,

“Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.

İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.

Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri; yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.”

¹² EREN, a.g.e., s.133.

¹³ GÜLMEZ, Mesut, Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926–2001, (Ankara: TODAİE, Nisan, 2002), s.11.

¹⁴ Aynı, s.10.

hükmüyle ilk kez anayasal güvence altına alınmıştır.

Maddenin ilk fıkrasında, tüm çalışanlara ayırım gözetilmeksizin sendika hakkı tanınırken; ikinci fıkrasında, kamu görevlileri için söz konusu hakkın kullanılması için ayrı bir hukuki düzenlemenin yapılması öngörülmüştür. Kamu görevlilerine yönelik bu düzenlemeyle, önce genel bir hükümle sendika hakkı tanınmış, daha sonra çıkarılacak bir kanunla bu hakkın sınırlarının çizilmesi hedeflenmiştir. Nitekim madde gerekçesinde; *“Kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hakları şüphesiz ki işçilerinki gibi kayıtsız olamaz. Bu alanda konulacak sınırları ihtiyaçlara göre kanun koyucu tespit edecektir.”* şeklinde yer alan ifadeyle bu irade açıkça ortaya konulmuştur.

Diğer taraftan; madde üzerindeki görüşmeler sırasında işçi-memur ayrımı sorunu çerçevesinde, kimlerin memur, kimlerin işçi sayılayacağına dolayısıyla yapılacak bir kanuni düzenlemeyle sendika hakkının kişi yönünden kapsamının ne kadar daraltılacağına ilişkin tereddüt ve kaygılar dile getirilmiştir.

1961 Anayasası memurlar için sendika hakkının kullanımını kanuni düzenleme şartına bağlı tutarken, grev hakkını memurlara tanımamıştır. Grev hakkı, sadece işçiler için Anayasanın “Toplu Sözleşme ve Grev Hakkı” başlıklı 47 nci maddesinde yer alan;

“İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.”

hükmüyle kayıtlı ve sınırlı bir şekilde düzenlenmiştir. Anayasa, işçilere yalnızca iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla grev ve toplu sözleşme hakkı tanınmıştır.

Memurlara toplu iş sözleşmesi hakkı tanınıp tanınmadığının anlaşılması açısından 1961 Anayasasının 47 ve 117 nci maddelerinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Anayasanın 47 nci maddesinde memurlara ilişkin bir düzenlemenin yer almaması bu konuda bir anayasal boşluk olarak görülmektedir. Ancak, Anayasanın “Genel Kural” başlıklı 117 nci maddesinde yer alan,

“Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar eliyle

görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”

hükmüyle memurların bağlı bulunduğu çalışma rejiminin statü hukuku temeline dayandığı ve bu rejimin içeriğinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bundan dolayı; niteliği, atama esasları, ödev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, maddi hakları ve diğer özlük işleri tek yanlı olarak ancak kanun koyucu tarafından belirlenen ve statü hukukunun güvencesinden faydalanan memurların toplu iş sözleşmesi hakkına sahip olması mümkün değildir. 1961 Anayasası, memurlar için statü yani tek yanlılık temeline dayanan sistemi öngörürken, işçiler için sözleşme yani iki yanlılık temeline dayalı sistemi benimsemiştir.

Özetle; 1961 Anayasası, memurların sendikal haklarını anayasal güvenceye alması bakımından önemli bir gelişme olmuştur. Ancak, memurlar için sendika hakkı sınırlandırılmış, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı ise hiç tanınmamıştır. Kanun koyucu, memurların gördükleri görevin süreklilik arz etmesinden ve bazı unvanlara sahip memurların gördükleri hizmetlerin önemli ve nitelikli olmasından dolayı memur sendikacılığını işçi sendikacılığından farklı şekilde yorumlamış ve her ikisi için ortak bir düzenleme yapmaktan kaçınmıştır.

1.3.2. 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu

1961 Anayasasında memurlara örgütlenme hakkının tanınmasının ardından, öncelikle 1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanununun memurlara dernek kurma hakkını sınırlayan 12 nci maddesinde yer alan “*Devlet, hususi idareler, belediyelerle Devlete bağlı kurumlardan bir hizmet karşılığı maaş ve ücret alanlar, buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramazlar.*” şeklindeki hüküm, 1964 tarihli ve 490 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmış ve memurların dernek kurmasının önü açılmıştır.

1961 Anayasasının 46 ncı maddesinde öngörülen ve kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikal faaliyetlerde bulunma haklarına ilişkin kişi ve kapsam yönünden sınırlamalara sebep olacağı konusunda eleştirilere maruz kalan kanuni düzenleme Anayasanın kabulünden dört yıl sonra 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu adıyla yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'nin ilk memur sendikaları kanunu olan 624 sayılı Kanun, toplam 25 maddeden oluşmaktadır. 624 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde Devlet Personeli

Sendikaları tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre; işçi niteliğinde olanların dışında, kamu hizmeti görevlilerinin ortak meslekî kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları, teşekküller "sendika veya meslek teşekkülü" adını taşıyacaktır.

‘Madde metninde yer alan “özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak” ifadesiyle, sendikaların idare ile işbirliği içinde çalışan yardımlaşma sandığı niteliğinde olmasının amaçlandığı görülmektedir.’¹⁵

Kamu hizmeti görevlilerinden işçi niteliğinde bulunmayanların kimler olduğu, Kanun’un 2 nci maddesinde belirtilmiştir. Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel ve katma bütçeli dairelerin, il özel idarelerinin, belediyelerin, köylerin ve genel ve katma bütçeli dairelerle, il özel idarelerinin veya belediyelere bağlı kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin asli ve sürekli görevlileri, işçi niteliği bulunmayan devlet personeli olarak kabul edilmiştir.

Bu maddeyle kamu hizmeti görevlilerinin kapsamının çok geniş tutulması, bu sayede işçi sıfatının geniş bir kitle üzerinden kaldırılması ve bu kişilerin işçi sendikalarının sağladığı daha geniş imkânlardan fayda sağlayamaması eleştirilere sebep olmuştur.

Kanunun 3 üncü maddesinde sendikaların kuruluş ilkesi düzenlenmiştir. Maddede; Kamu personeli sendikaları, her bir kurumda, kurumlar arasında, merkez teşkilatında, taşra teşkilatında kurulabilirler. Ayrıca bu sendikaların, bir kurumun genel bütünlüğünü, bir kurumun bir kısmını, bir meslek veya uzmanlık kolunu kapsayabileceği belirtilmiştir.

Bu çerçevede; ‘örneğin bir kurum personelinin bir bölümü, salt merkezdeki ya da salt taşradaki personeli kapsayan bir sendika kurabileceği gibi, bir bölümü de yalnızca belli bir meslek üyelerini ya da uzmanlık kolu görevlilerini içine alan sendika oluşturabilir. Böylece aynı kurum içinde, meslek ya da uzmanlık kolu sayısı kadar sendikanın

¹⁵ MAHİROĞULLARI, a.g.e., s.19.

kurulmasına bir engel yoktur. Ayrıca kurum personelinin bir bölümünün de bir başka kurum personeli ile yine bu temellere dayalı olarak örgütlenmesi olanaklıdır.’¹⁶

Sendikalara çok düzeyli bir örgütlenme modeli öngören madde metni, sendikalar arasında bölünmelere ve nihayetinde sendika enflasyonuna yol açmıştır.

Nitekim; ‘624 sayılı Kanun ile hızlı bir sendikalaşma dönemi başlamış, Kanunun yürürlüğe girdiği 1965 yılından 1968 yılına kadar geçen 3 yıllık süreçte 453 memur sendikası, 18 federasyon, 3 tane de konfederasyon kurulmuştur. Kurulan sendikaların yüzde 36,5’inin üye sayısı 100 kişiden az, yüzde 38,5’inin üye sayısı da 100 ile 500 kişi arasındadır. Diğer bir deyişle, bu dönemde kurulan memur sendikalarının yüzde 75’inin üye sayısı 1 ile 500 arasında olmuştur.’¹⁷

Yine bir başka araştırmaya göre, sadece 10 sendikanın üye sayısı 5.000’in üzerindedir. 1965-1971 döneminde kamu görevlileri sendikalarının üye sayısı toplamda 200.000 ile 250.000 arasındadır ve toplam memur sayısının emekli olanlar dahil 800.000 civarında olduğu düşünüldüğünde, kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı yaklaşık olarak yüzde 30’dur.¹⁸

624 sayılı Kanundaki sıkıntılara rağmen memurların sendikalaşmaya büyük ilgi gösterdiğini belirten Tutum bu döneme ilişkin görüşlerini şöyle dile getirmiştir:

“Nitekim Kanunun yürürlüğe girmesini izleyen kısa bir tereddüt döneminden sonra son derece süratli bir örgütlenme faaliyeti başlamıştır. Tüm sendikaların yaklaşık olarak yarısının ilk altı aylık dönem içinde kurulduğunu görmekteyiz. Kuruluş temposunun bu derece hızlı oluşunda sendika kurma modasının payı olmakla birlikte asıl neden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun müzakerelerinin ve yürürlüğe girmesinin bu döneme rastlamış olmasıdır. 657 sayılı Kanun kabul edilir edilmez sınıf tüzükleri ile ilgili çalışmalar büyük bir yoğunluk kazanmıştır. Memurlar, bu dönemde seslerini duyurabilmek için son derece hızlı bir örgütlenmeye gitmek zorunda kalmışlardır. Sınıf tüzüklerinin hazırlanışlarında izlenen yöntem her alanda çok sayıda sendika kurulmasını teşvik etmiştir. Böylece başlayan memur sendikacılığı uygulamada beş yıl boyunca bazen

¹⁶ GÜLMEZ, Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926–2001, s.42.

¹⁷ ÖZTEKİN, Ali, “Memurların Örgütlenme Süreci”, <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/2720.pdf>. (22/10/2009).

¹⁸ MAHİROĞULLARI, a.g.e., s.21.

*kanundan bazen idarenin tutumundan ve bazen de örgüt liderlerinin hazırlıksız olmalarından doğan çeşitli güçlüklerle karşılaşmıştır. Sendika yöneticilerinin herhangi bir güvenceden yoksun oluşları, kurum içinde sendika faaliyetlerinde bulunmanın kesin bir biçimde yasaklanmış olması, memur örgütlerinin etkin direnme olanaklarına sahip olmamaları ve mevzuatın sendika enflasyonuna yol açacak nitelikte bulunması gibi nedenler memur sendikacılığının etkinliğini önemli ölçüde sınırlamıştır.*¹⁹

Kanunun 4 üncü maddesinde, sendikaların üst örgüt olarak federasyon ve konfederasyon kurabilmesi öngörülmüştür. Ancak, bu dönemde sendikalar, gerek 624 sayılı Kanundan gerekse kendilerinden kaynaklanan sorunlar yüzünden dikey örgütlenme konusunda başarılı olamamışlardır. Şöyle ki; ‘Kanunun yürürlüğe girmesinden 3 yıl sonra kurulan Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu (Türk Per-Sen) o dönemdeki sendikaların sadece yüzde 11,8’ini temsil edebilmiştir.’²⁰

Kanunun 2 nci maddesi, belirli mahiyetteki yerlerde sürekli ve asli olarak çalışan kimselerin sendika kurabileceklerini genel bir hüküm olarak koyarken, aynı Kanunun 7 nci maddesinde sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı bulunmayan kamu görevlileri sayılmıştır. Bunlar;

1. Anayasa Mahkemesi Başkan ve üyeleri ve raportörleri, Yüksek Hakimler Kurulu Başkanı ve üyeleri ve raportörleri, hakimler ve savcılar ile Danıştay Başkan ve üyeleri, kanun sözcüleri ve yardımcıları;
2. Sayıştay Başkan ve üyeleri, savcıları, raportörleri ve denetçileri;
3. Valiler, kaymakamlar ve bucak müdürleri;
4. Müsteşarlar, müsteşar yardımcıları, genel müdürler ve katma bütçeli dairelerle kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin genel müdür yardımcıları;
5. Milli Savunma Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği memurları;
6. Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilatı memurları;

¹⁹ TUTUM, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, s.129-130.

²⁰ GÜLMEZ, *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926–2001*, s.42.

7. Milli İstihbarat Teşkilatı memurları;
8. Kanuna göre silah taşımaya ve zor kullanmaya yetkili kamu hizmeti personeli;
9. Dışişleri Bakanlığı memurları ve dış misyonlarda çalışan memurlar;
10. (Yönetim kurulundaki işçi temsilcisinin işçi sendikalarına üye olma hakkı saklı kalmak kaydıyla) kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin yönetim kurulu üyeleri;
11. Din ve ibadet işlerinde çalışanlar ve
12. Devlet personeli heyeti başkan ve üyeleri'dir.

Bu dönemde 185.000 civarında kamu görevlisi söz konusu madde kapsamında yer almış, diğer bir ifadeyle bunların sendika kurmaları ve sendikaya üye olmaları yasaklanmıştır.²¹

Kamu görevlilerinin sendikalara üye olmalarının serbest olduğu, hiç kimsenin üye olmak veya üyelikten çekilmek konusunda baskıya tâbi tutulamayacağı, kamu hizmetine henüz girmiş bir kimsenin dahi sendika üyesi olabileceği Kanunun 8 inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu hüküm, 1961 Anayasasının 46 ncı maddesinin son fıkrasıyla paralellik göstermiştir. Bunların yanında, “genel hükümler” başlıklı 23 üncü maddeyle birlikte düzenlenen “ilk kurucular geçici madde”sinde, kamu görevlilerinin sendikanın kurucu üyesi olabilmeleri için en az beş yıl kamu hizmetinde çalışmış olmaları şartı getirilmiştir. Beş yıl kamu hizmeti yapmış olmadıkları halde sendika kuruculuğunu kabul etmiş olanların para cezası ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır. Beş yıllık kamu hizmetinin sendikanın kurulduğu meslek kolunda olması şart koşulmamıştır.

‘Söz konusu geçici maddeyle getirilen, sendikaların kurucu üyesi olmak için en az beş yıl kamu hizmeti görmüş olma koşulundaki amaç, yeni kurulmakta olan sendikaların başlangıçta görece meslekte daha tecrübeli kişiler tarafından kurulması ve doğuş anında zayıf olmamalarının sağlanmasıdır.’²²

²¹ MAHİROĞULLARI, a.g.e., s.19.

²² GÜLMEZ, Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926–2001, s.43.

Devlet Personeli Sendikalarının faaliyetlerinin yer aldığı 13 üncü madde de bazı eleştirilere maruz kalmıştır. Maddede yer alan,

“Kamu hizmeti personelini ilgilendiren mesleki meseleleri, meslekin gelişmesini, üyelerin personel hukukundan doğan maddi ve manevi hak ve yükümlerini, mesleğin ve üyelerin yararına en uygun şekilde çözmeye çalışmak ve savunmak ile personel hukukunu ilgilendiren mevzuat ve konular üzerinde incelemeler yapmak ve ilgili kurumlara tekliflerde bulunmak” faaliyetlerinin, sendikal faaliyet olarak nitelendirilebileceği ve kısmen de olsa sendikalara toplu müzakere hakkı verebileceği değerlendirilmektedir.

Ancak, 624 sayılı Kanunda düzenlenen ve dernek faaliyetlerini aşmadığı konusunda eleştirilen diğer faaliyetlerden bazıları ise şunlardır:

-Kurumların, çalışma yerlerinin ve hizmetlerin verimliliği konularında görüşlerini bildirmek ve işbirliğinde bulunmak;

-İsteyen üyelerine, personel hukukunu ilgilendiren durumlarında hukuki yardımda bulunmak;

-Üyelerinin tüketim, kredi ve yapı kooperatifleri kurması için teşebbüslerde bulunmak ve yardım etmek;

-Yardımlaşma sandıkları kurmak;

-Üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerinin takibinde veya hukuki yardıma ihtiyaç hallerinde üyelerini ve mirasçılarını idari ve adli her çeşit ve derecedeki merciler önünde temsil etmek, ve ettirmek, dava açmak ve bu münasebetle açtığı davadan dolayı husumete ehil olmak;

-Üyelerin mesleki bilgilerini ve yeterliklerini artıracak, kültürlerini genişletecek konferanslar ve kurslar tertiplemek ve benzeri faaliyetlerde bulunmak;

-Kuruluş amaçlarına ve faaliyetlerine uygun yayınlarda bulunmak;

-Mevzuata ve amaçlarına uygun faaliyetleri ve görevleri için gerekli her türlü malları edinmek.

Kanunun 14 üncü maddesinde ise, sendikalar için yasaklanan faaliyetler sayılmıştır. Sendikaların bir siyasi parti adı altında kurulmaları, siyasi faaliyetlerde bulunmaları, herhangi bir siyasi partinin lehinde veya aleyhinde davranışlarda bulunmaları, dinî faaliyetlere girmeleri, amaç dışı harcamalar yapmaları, işyerlerinde sendikal faaliyetlerde bulunmaları, isteklerin gerçekleştirilebilmesi için açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşü yapmaları, grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmaları yasaklanmıştır. Diğer taraftan; kamu personeli sendikalarının dış yardım kabul etmeleri, uluslararası kuruluşlara katılmaları Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutulmuştur.

Ayrıca; Kanunun 15 inci maddesinde, devlet personel sendikaları mensuplarından siyasi partilere kayıtlı olanların, bu sendikaların organlarında ve yönetim, denetim ve temsil görevlerinde bulunmaları yasaklanmıştır.

Kanunun 16 ncı maddesine göre; devlet personeli sendikaları üyelik ödentilerinden, bağışlardan ve yapılacak faaliyetlerden gelir sağlayabilirler. Üyelik ödentisinin miktarı, Cemiyetler Kanununda gösterilmiş bulunan sınırlara tabi tutulmamıştır. Sendikaların bağış kabul etmeleri prensip olarak serbest olmakla birlikte Kanun, Bakanlar Kuruluna, sendikaların tamamı ve bazıları için bağış kabulünü yasaklama hakkını tanımıştır. Söz konusu yasaklama zaman olarak bir sınıra tabi tutulmamıştır. Böyle bir hükmün, sendikalar üzerinde idarî baskıya neden olabileceği ve bazı sendikalara dolaylı baskı imkanını ortaya çıkarmıştır.

1.3.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Sendikal Haklar

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 624 sayılı Kanunun hemen ardından 14/7/1965 tarihinde kabul edilmiştir.

Kanun konumuz itibariyle; memur tanımı, sendika hakkı, grev yasağı ve Türk kamu yönetimine bu Kanunla giren ve pek fazla uygulanma şansı bulamayan “görüşme ve danışma yoluyla yönetime katılma” yöntemini içermektedir.

Kanunun 22. maddesinde yer alan;

“Devlet memurları, özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler.

Bu meslek teşekkülleri, özel kanunundaki hükümler uyarınca mesleklerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar.”

hükmüyle Kanun koyucu memurların sendika hakkını 657 sayılı Kanundan önce yürürlüğe konulan 624 sayılı Kanuna gönderme yaparak düzenlemiştir. Böylece, bazı eleştirilere maruz kalsa da, memurlar için sendika hakkı başta Anayasa, daha sonra memurlara ilişkin genel kanun olan 657 sayılı Kanun ve bu hakkın içeriğinin yer aldığı özel kanun olan 624 sayılı Kanun olmak üzere üç önemli hukuki düzenlemede güvence altına alınmıştır.

Burada şunu belirtmek gerekir ki; 657 sayılı Kanunun sendika hakkını düzenleyen 22 nci maddesi, 23 Aralık 1972 tarihli ve 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 5 inci maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. 1995 yılında, daha sonra değineceğimiz 1982 Anayasasının 53 üncü maddesinde yapılan değişikliğin bir gereği olarak, aynı yaklaşımla bir özel kanunla düzenleme şartına bağlı tutularak 22 nci madde tekrar Kanuna konulmuştur.

‘624 sayılı Kanunda olduğu gibi, devlet memurlarının sendika ya da meslek birlikleri biçiminde örgütlenmesine imkan tanıyan 657 sayılı Kanun da sendikaların etkinlik alanını, üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde aramak olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla memur sendikalarının, idare ile memur arasındaki ilişkilerde bir araç olarak kullanılması, bu ilişkilerin düzene sokulmasına ve memurların eğilim ve isteklerinin idare tarafından öğrenilmesine yardımcı olması düşünülmüştür. Memur sendikalarının, idareyle işbirliğinin bir aracı olması ve işlevinin bununla sınırlı kalması hedeflenmiştir. Diğer taraftan sendikaların üyelerinin hak ve çıkarlarını korumasına ilişkin düzenleme dahi içermeyen 657 sayılı Kanun, sendikaların ortak amacını hak ve çıkarları yetkili merciler önünde arama ile sınırlandırmıştır.’²³

657 sayılı Kanunda kimlerin sendika hakkına sahip kamu görevlisi kapsamında yer aldığını ortaya koymak açısından öncelikle Kanunda yer alan “devlet memuru” tanımına değinmek gerekmektedir.

Kanunun 4 üncü maddesinde; “Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere devamlı vazife görmek üzere atanan genel veya katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veyahut kefalet sandıklarından aylık alan

²³ GÜLMEZ, *Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926–1994)*, s.76.

kişiler” devlet memuru olarak tanımlanmıştır. Bu tanım gereğince, 657 sayılı Kanunda belirtilen üç istihdam türünden diğer ikisi olan sözleşmeli personel ile yevmiyeli personel sendika hakkının kapsamı dışında tutulmuştur.

Kanunun, grev yasağını düzenleyen 27. maddesinde;

“Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır.

Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.”

denilerek devlet memurlarının hem kendilerinin düzenleyecekleri grevleri hem de örneğin işçilerin yapacakları grevlere destek olmalarını yasaklamıştır. Kanunda, grev yasağı konusunda 624 sayılı Kanuna nispeten daha sıkı ve kapsamlı olarak düzenleme yapılmıştır.

Kamu hizmetlerinin sürekliliğini göz önünde bulundurmak, aksamasına engel olmak ve Anayasada devlet memurları için grev hakkında bahsedilmemesi ve zımnî olarak bu hakkın yasaklanması dolayısıyla aksi yönde yapılacak bir düzenlemeyle Anayasaya aykırı hareket etmemek 657 sayılı Kanunda devlet memurları için grev yasağı getirilmesinin gerekçelerini oluşturmuştur.

Öte yandan; 657 sayılı Kanun, memurların toplu sözleşme hakkı açısından değerlendirildiğinde; ‘Kanunun 2 nci maddesinin ikinci fıkrası ile Bakanlar Kuruluna bu Kanunun uygulanmasını gösteren tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmıştır. Dolayısıyla, memurların statüleri ile ilgili ana konuların yasama organın çıkaracağı kanunlarla, ayrıntılı konuların ise yürütme organınca yapılacak düzenleyici işlemlerle belirlenmesinin öngörülmüş olduğu görülmektedir. İkincil konuların düzenlenmesi yetkisinin yürütme organına bırakılmış olması toplu pazarlık hakkının uygulanmasını bir anlamda imkansız kılmıştır. Kanunda, memurların tabi olduğu statü hukukunun getirdiği tek yanlılık anlayışı devam etmiştir. Memurların statüsünü düzenleyen kuralların, gerek kanundan gerekse de düzenleyici işlemlerden kaynaklansın, tümüyle tek yanlılık temeline dayanması ve statüyü oluşturan konular ile teknik ve ikincil konuların tek yanlı işlemlerle

düzenlenmesi karşısında toplu sözleşmelerle düzenlenebilecek konuların varlığından söz etmek olanaksızdır.²⁴

657 sayılı Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden birisi görüşme ve danışma yoluyla yönetime katılma yöntemidir. Kanunun genel gerekçesinde, devlet memurları temsilcileri ile idare temsilcilerinin zaman zaman bir araya gelerek görüşmelerine ve karşılıklı danışmalarda bulunmalarına imkan veren bir mekanizma oluşturulduğu ve bu alandaki gelişmenin memur sendikaları ve meslek kuruluşları alanındaki gelişmelere yakından bağlı olduğu belirtilmiştir.

“Bu yöntemle birlikte görüşme ve danışma kurulları oluşturulması düşünülmüştür. Kurullara salt “danışsal” nitelikli karar yetkisi tanınmış olmakla birlikte, Kanun yönetimi bu görüşü almakla yükümlü tutmuş, böylece de karar öncesinde oluşturmak istediği yönetim memur diyalogunu zorunlu saymıştır. Yönetimin görüşme ve danışma kurullarının görüşünü istemekle yükümlü olduğu konular, temelde personele ilişkin hukuksal düzenlemeleri kapsamaktadır. Görüşme ve danışma kurullarının, personel ve yönetiminin eşit sayıda temsilcilerinden oluşması öngörülmüştür. Yönetimin temsilcileri, personel arasından yetkili organlarca atanır. Ancak, kurulların ikili, ortak ya da eşit yanlı yapısı içinde önemli olan nokta, memur temsilcilerinin sendikalarca kendi üyeleri arasından seçilmesidir. Gerek dört değişik düzeyde ve tipte oluşturulması öngörülen görüşme ve danışma kurullarındaki, gerekse genel nitelikli konular bakımından bütün kamu personeli için oluşturulacak merkezi nitelikli Kamu Personeli Yüksek kurulu ile tüm devlet memurları için kurulacak yine merkezi nitelikli Devlet Memurları Yüksek Kurulundaki personel temsilcilerinin seçilmesi sendikalara bırakılmış, böylece memur sendikalarıyla katılma arasında organik bir bağ kurulmaya ve bir ölçüde sendikaları işlevsizlikten kurtarmaya çalışılmıştır.”²⁵

1.3.4. 1971 Tarihli Anayasa Değişikliği ve Sendikal Haklar

“Bizim anlayışımıza göre, sendika kurma hakkı işçi ve işverenlere aittir. İşçi niteliğini taşımayan kamu görevlileri mesleki dernekler kurabilirler. Buna engel yok. Fakat sendika kurmamaları gerekir. Bunu dünyanın muhtelif yerlerinde bizim anladığımız gibi anlayıp kanunlarını öyle yapmışlar olanlar da vardır. Daha geniş tutup memurlara da

²⁴ BİLGEN, a.g.e., s. 99.

²⁵ GÜLMEZ, Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788'den 4688'e: 1926-2001, s.88-89.

sendika kurma hakkı tanıyanlar da vardır. Türkiye'nin şu aşamasında, içinde bulunduğumuz ortamda zaten tartışmalı olan bu konuyu biz, şimdilik bu aşamada memurlar dernek kursunlar, mesleki menfaatlerini savunmak için, ama sendika kurmasınlar noktasına geldik."²⁶

*"Memur sendikaları, memurların menfaatlerini korumaktan ziyade Devlete karşı bir direnme vasıtası olarak çalıştırılmıştır, bir takım politikalara alet edilmiştir." "NATO'ya hayır" kampanyasından başlayınız, bugün Dev-Genç mensubu olarak Marksçı, Leninci, Maoçu şehir eşkiyasının faaliyetlerine destek olan idarecilerle teşriki mesai içinde olmuştur. Devlet memurlarını tenzih ederim, bunlar bugün hesap vermekteler."*²⁷

Yukarıdaki sözlerden birincisi dönemin Başbakanı Nihat Erim'e, ikincisi ise dönemin Çalışma Bakanı Seyfi Öztürk'e aittir. Bu sözler 1961 Anayasasıyla kısıtlı da olsa Türk hukuk sistemine giren ve daha sonra 624 ve 657 sayılı Kanunlarla pekiştirilen memurların sendika hakkının 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kaldırılmasının gerekçelerini ortaya koymuştur.

1961 Anayasasının Sendika Kurma Hakkı başlıklı 46 ncı maddesinde, 20/9/1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle; sadece işçi ve işverenlerin sendika kurabileceği ve sendikalara üye olabileceği hüküm altına alınmıştır. Sendika hakkı bağımlı çalışanlardan yalnızca işçilere tanınmıştır. 1961 Anayasasının ilk halinde memurların sendika hakkını kullanabilmesi için öngörülen özel kanun çıkarılması şartı benzer şekilde işçiler için öngörülmüştür. Diğer bir deyişle, bu değişiklikle sendika özgürlüğü açısından her iki bağımlı çalışan grubu da bir derece alta inmiş, memurlar sendika hakkını kaybetmiş, işçiler ise şartlı sendika hakkına tabi tutulmuştur.

Yine 1961 Anayasasının 119 uncu maddesinde 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, memurların sendikalara üye olması açıkça yasaklanmıştır. Diğer taraftan; işçi niteliğinde olmayan kamu hizmetlilerinin mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla tüzel kişilikler kurabileceği ve bunların "sendika" olarak değil "kuruluş" olarak adlandırılacağı ve bu kuruluşların tabi olacakları hükümlerin özel bir kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

²⁶ GÜLMEZ, Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788'den 4688'e: 1926-2001, s.109.

²⁷ Aynı, s.119.

Yapılan anayasa değişikliklerinin nedenine hakim olan görüş; toplu sözleşme, grev ve lokavt kavramlarını da içinde barındıran sendika hakkının işçi niteliğinde bulunan kişilere ait olduğu, memurların bu kavramlarla donatılmış bir sendika hakkına sahip olmalarının, tabii oldukları statü hukuku ve yürüttükleri hizmetin niteliği gereği mümkün olmamasıdır. Öte yandan; döneme hakim olan siyasal istikrarsızlığın da etkisiyle bazı memur sendikalarının siyasetle uğraşmaları bunun da ötesinde anarşik olaylara karışmaları, memurların sendika hakkının kaldırılmasında önemli etken olmuştur.

‘Anayasada yapılan değişikliklere uygun olarak geçici 16 ncı madde ile mevcut sendikaların durumu ve yapılacak kanuni düzenlemenin süresiyle ilgili kurallara yer verilmiştir. 624 sayılı Kanun uyarınca kurulan sendikaların faaliyetleri, yapılan değişikliklerin yürürlüğe giriş tarihi itibarıyla sona ermiştir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrası, yapılması öngörülen kanuni düzenlemeye ve süresine ilişkindir. Memur kuruluşlarının anayasal değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde özel kanununun çıkarılması öngörülmüş olmasına rağmen, bu kanun hiçbir zaman çıkarılamamıştır.’²⁸ Anayasa değişikliğinden sonra, “Kamu Hizmetleri Personel Birlikleri Kanunu” adıyla birisi teklif, diğeri tasarı olarak hazırlanmış olan iki hukuki düzenleme girişimi Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülemediği için kadük olmuştur.

Ayrıca; 657 sayılı Kanunun memurlara sendika hakkını düzenleyen 22 nci maddesi de 1972 yılında yürürlükten kaldırılmıştır ve 624 sayılı Kanun hükmünü tamamen yitirmiştir.

Ülkemizde memur sendikacılığının birinci dönemi olarak nitelendirilen ve hukuken 1961 Anayasasıyla, fiilen 1965 tarihli 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunuyla başlayıp, 1971 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle sekteye uğrayan memur sendikacılığının altı yıllık süreçte genel değerlendirmesi yapıldığında;

‘Kamu görevlilerinin sendikalaşma oranının yaklaşık yüzde 50 olduğu, 624 sayılı Kanun’unda öngörülen yapının da etkisiyle kurulan memur sendikalarının küçük, güçsüz ve dağınık biçimde örgütlendiği ve bundan dolayı etkili olamadıkları; bu dönemde sendikaların dikey büyüme ve bütünleşmeye gidemedikleri; üst kuruluşlar halinde örgütlenmelerinin yetersiz kaldığı, kendi aralarında yarışa girip, güçlü temsil olanağı

²⁸ BİLGİN, a.g.e., s.102.

bulamadıkları; üyelerinin mesleki sorunlarını, dağınık ve sistemsiz bir biçimde ele aldıkları; tutarlı ve kapsamlı öneriler ileri süremedikleri görülmektedir. Ayrıca, sendikaların faaliyetlerinin siyasi niteliğe bürünmüş olması hükümette hoşnutsuzluğa sebep olmuş, bunun sonucu olarak da idare ile memur arasındaki ilişkileri olumsuz yönde etkilenmiştir.²⁹

Diğer taraftan; ‘memur sendikalarının bu dönemdeki sendikal faaliyet alanlarının hukuki ve sosyal yardım faaliyetleri ile baskı grubu olarak düzenledikleri faaliyetler olduğu görülmektedir. Sendikalar, 624 sayılı Kanunda memur sendikaları için öngörülen faaliyet alanlarına paralel olarak sosyal yardım faaliyetlerine fazlaca önem vermişlerdir. Bunlar; yardımlaşma sandıklarının kurulması, yazlık kamp, gezi vb. imkanların sağlanması, üyeler için kurs seminer, konferans düzenlenmesi gibi faaliyetlerdir. Hukuki yardımların ise ne ölçüde ve yoğunlukta yapıldığı belli değildir. Uygulamada sorun teşkil eden ve belki de sendika hakkının 1971 Anayasa değişikliğiyle yasaklanmasına sebep olan faaliyetler, memur örgütlerinin bir baskı grubu olarak idare aleyhinde bildirimler yayınlamaları, toplantılar yapmaları, gösteri yürüyüşleri düzenlenmeleri olmuştur. Diğer taraftan; memur sendikacılığının kuruluş döneminin siyasal istikrarsızlık dönemine rastlamış olması da büyük talihsizlik olmuştur.’³⁰

‘1971-1980 yılları arasında, kamu görevlileri sendikal işlevleri yerine getirmeye çalışan dernekler aracılığıyla örgütlenmişlerdir. Sendikaların alternatifi niteliğinde kurulan derneklerin amaçları; üyelerinin başta ekonomik çıkarlarını olmak üzere, toplumsal ve kültürel haklarını korumak olmuştur.’³¹

1.4. 1982 SONRASI DÖNEM

1982 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle başlayan ve günümüze kadar geçen sürecin anlatıldığı dönemdir. 1982 Anayasasının ilk halinde memurların sendika hakkına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak, 1995 ve 2001 yıllarında Anayasada yapılan değişiklikle memurlara sendika hakkı açıkça tanınmıştır. Ayrıca, ülkemizde memur sendikacılığı için en önemli hukuki düzenlemelerden biri olan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu 2001 yılında çıkarılmıştır.

²⁹ TUTUM, Türkiye’de Memur Güvenliği, s.132.

³⁰ Aynı, s. 131-133.

³¹ GÜLMEZ, Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926–1994), s.142.

1.4.1. 1982 Anayasası ve Sendikal Haklar

‘1982 Anayasası ilk halinde, sendikacılık düzenine ilişkin olarak 1961 Anayasasına göre daha ayrıntılı ve farklı düzenlemeler getirmiştir. 1961 Anayasasında tek madde altında düzenlenen “Sendika kurma hakkı”, 1982 Anayasasında “Sendikal faaliyet”in de eklenmesiyle iki madde halinde düzenlenmiştir. Ancak, her iki maddenin incelenmesinde, bu madde hükümlerinin yalnızca sendikal hakları değil, bunun yanında sendikal yasakları da içerdiği görülmektedir. Bu şekilde, Anayasada sendikal hareketi disiplin altına alma amacına yönelik bir anlayışın hakim olduğu söylenebilir.’³²

1982 Anayasasının sendika kurma hakkı başlıklı 51 inci maddesinde yer alan “İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptir.” hükmüyle sendika hakkı sadece işçiler ve işverenler adına anayasal güvence altına alınmıştır.

Diğer taraftan; 1982 Anayasasıyla birlikte memurların sendika hakkına sahip olup olmadığı konusunda tartışmalar ortaya çıkmıştır. Zira; Anayasada, sadece işçilere yönelik olarak sendika hakkı tanınmış, memurların sendika hakkına ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamıştır. Anayasada memurların sendika hakkına ilişkin bir hükmün bulunmamasından dolayı bu konuda bir yasak olmadığı ve Anayasa’da bu bakımdan bir boşluk olduğu tartışmaları yaşanmıştır. Burada iki görüş ortaya atılmıştır. Birinci görüş; ‘temel hak ve özgürlükler konusunda karşıt kavram yoluyla yasaklama sonucuna varılamayacağı, Anayasanın sendika hakkını bir taraf (işçiler) için güvenceye almış olmasının diğer kesimlere yasaklandığı anlamına gelmeyeceği ve memurların sendikal faaliyetlerde bulunabileceği yönünde olmuştur.’³³ Benzer şekilde; Danıştay 22 Nisan 1992 tarihli Kararında; “Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesini yasaklayan bir hüküm Anayasada yer almadığına göre bu hususun kanunla düzenlenmesinde Anayasaya aykırılık söz konusu olmaz.” sonucuna varmıştır. Diğer görüş ise; “1982 Anayasası sendika kurma hakkını açıkça ve sadece işçi ve işverenlere tanıdığına göre bu hakkın sınırlarını da çizmiştir. Anayasa koyucu aksini düşünmüş olsaydı, başlangıçta “işçi ve işverenlere” yerine “herkes” ya da “çalışanlar” gibi sözcükler kullanırdı. Memurlardan hiç söz edilmemiş olması bu hakkın memurlara yasaklanmamış olduğu anlamına gelmez, tersine

³² TURAN, Güngör, “Türkiye’de Kamu Sendikacılığı”, Kamu-İş Dergisi, 1, (Ekim, 2000), s.12.

³³ GÜLMEZ, Mesut, “Memur Sendikacılığının Hukuksal Temelleri”, Türk İdare Dergisi, 412, (1996), s.10.

*memurlar için düşünölmek dahi istenmediğini gösterir.*³⁴ olmuştur. 1982 Anayasasının memurlara sendikal hakları tanımadığını ortaya koyan ikinci görüşün daha isabetli olduğu düşünölmektedir.

1982 Anayasasının 53 üncü maddesinin ilk halinde toplu iş sözleşmesi yapma hakkı, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla işçilere ve işverenlere tanınmıştır. Daha önce de belirtildiğı üzere Anayasada memurlarla ilgili toplu sözleşmeye ilişkin her hangi bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak, Anayasanın “Genel ilkeler” başlıklı 128 inci maddesinde; Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğerk kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiğı asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğerk kamu görevlileri eliyle göröleceğı, memurların ve diğerk kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlölükleri, aylık ve ödenekleri ve diğerk özlük işlerinin kanunla düzenleneceğı belirtilmektedir. 1961 Anayasasında olduğı gibi, memurların statü hukukuna tabi olması nedeniyle madde metninde yer alan, memurlarla ilgili her türlü düzenlemenin idare tarafından kanunlar aracılığıyla tek yanlı olarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, 1982 Anayasasında memurlara toplu sözleşme hakkı tanınmamıştır.

Anayasanın grev ve lokavt hakkını düzenleyen 54 üncü maddesinde; işçilerin toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde grev haklarını kullanmaları güvence altına alınmıştır. Bunun yanında işverene de lokavt hakkı tanınmıştır. Öte yandan; sendika ve toplu sözleşme hakları gibi grev hakkına ilişkin olarak da memurlara yönelik bir düzenleme getirilmemiştir. Ancak hukuki boşluk olarak değerklendirilen bu durum 657 sayılı Kanunun 27 nci maddesinde yer alan grev yasağı ile doldurulmuştur.

Böylece 1971 yılında yapılan Anayasa değerişikliğıyle yasaklanan memurların sendika hakkına ilişkin 1982 Anayasasında da hiçbir düzenleme yapılmamış ve bunun sonucu olarak yasak devam etmiştir. Ancak, gerek kimi çevrelerce Anayasada bu konuda boşluk olduğı ve sendika hakkının yasak olmadığı gerekçesiyle gerekse örgütlenme konusunda mücadelelerinin ve bilinç düzeylerinin artmasıyla memurlar sendikal faaliyetlerde bulunmaya başlamışlar ve bunu daha da ileri götürerek henüz hukuki

³⁴ TUNCAY, a.g.e., s.162.

dayanağı yokken sendikalar kurmuşlardır. İlk memur sendikası olan Eğitim-İş'in 1990 yılında kurulmasının ardından memurların sendikal faaliyetleri hızla artmıştır. Bu dönemde sendikaların sayısındaki artış üst kuruluş şeklinde örgütlenmeyi de beraberinde getirmiştir. 24 Haziran 1992'de Türkiye Kamu Çalışanları Konfederasyonu (Türkiye KAMU-SEN), 9 Haziran 1995'te Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN), 23 Ekim 1995'te adı daha sonra Demokrat Kamu-Sen olan Demokrat Kamu-İş ve 8 Aralık 1995 Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) kurulmuştur. 'Böylece, başlangıç yıllarında kanuni dayanakları olmadan kendine bir toplumsal zemin oluşturmaya çalışan memur sendikacılığı, hızlı bir örgütlenme süreci yaşamış ve siyasal iktidarların gündemini sürekli meşgul etmiştir. Bu gelişmeler yaşanırken, Türkiye 1992 yılında bütün çalışanlara örgütlenme hakkı tanıyan 87 sayılı ve kamuda çalışma ilişkilerini düzenleyen 151 sayılı Uluslar arası Çalışma Örgütü (UÇÖ) Sözleşmelerini onaylamıştır. Bu sözleşmelerin onaylanması ile uzunca bir süre memur sendikalarının yasallığı doktrinde ve yargı kararlarında tartışma konusu olmuştur. Nihayetinde; bir yandan, onaylanan uluslararası sözleşmelere uyum sağlanması öte yandan, memur sendikalarının fiili olarak kendilerine toplumsal alan oluşturmaları 1995 yılında siyasal iktidarı Anayasal değişiklik yapmaya zorlamıştır.'³⁵

1.4.2. 1995 Tarihli Anayasa Değişikliği ve Sendikal Haklar

Memur sendikalarının fiilen faaliyetlere girişmesi ve siyasi iradeye yapılan yoğun baskılar neticesinde, 23 Temmuz 1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanunla Anayasa değişikliği yapılmıştır. Sendikal haklara ilişkin Anayasa değişikliği 2 madde üzerinde yapılmıştır. Bunlardan birincisi, sendikalara genel siyaset yapma yasağı ve idari denetim getiren ve böylece sendikaları kontrol altında tutmayı amaçlayan "Sendikal faaliyet" başlıklı 52 nci maddenin kaldırılmasıdır. İkincisi ise, işçiler için toplu iş sözleşmesini düzenleyen 53 üncü maddeye eklenen fıkıyla beraber memurlara yeniden sendika hakkının tanınması ve toplu iş sözleşmesine bir nevi alternatif gibi düşünülen ve Türk kamu yönetiminde bir yenilik olan toplu görüşme kavramının getirilmesidir.

Anayasanın Toplu iş sözleşmesi hakkı başlıklı 53 üncü maddesi 1995 değişikliği sonrası şu şekilde düzenlenmiştir:

³⁵ KAYA, Pir Ali, "Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının Değerlendirilmesi", <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale/>, (10/09/2009).

“İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.

Aynı iş yerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz.”

Öncelikle şunu belirtmekte yarar var ki; ‘bu önemli değişikliğin Anayasa yapma tekniği açısından toplu iş sözleşmesi ile ilgili bir madde içinde sağlanması uygun olmamıştır.’³⁶ Maddenin başlığı toplu iş sözleşmesidir ve ilk iki fıkra toplu iş sözleşmesini, 3 üncü fıkra memurlar ve diğer kamu görevlileri için sendika hakkını ve toplu görüşmeyi düzenlemektedir. Ardından son fıkra yine memurlarla ve diğer kamu görevlileriyle ilgisi olmayan toplu iş sözleşmesine ilişkin düzenlemeyi içermektedir.

1995 yılında yapılan yeni düzenlemeyle; Anayasanın 128 inci maddesinin ilk fıkrası kapsamında yer alan; Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, yine bir özel kanuni düzenleme şartıyla sendika ve üst kuruluş kurabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Ayrıca; 128 inci madde kapsamına giren kamu görevlilerinin, kendi aralarında sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilecekleri şeklinde yapılan düzenleme neticesinde, işçilerle ortak sendikal örgütler kurmalarının önüne

³⁶ TUNCAY, a.g.e., s.163.

geçilmiştir. Bununla birlikte; memurların ve diğer kamu görevlilerinin, bu maddede yer alan toplu sözleşme hakkına ve 54 üncü maddede detaylı bir şekilde düzenlenen grev hakkına sahip olmadıkları belirtilmiştir. Kanun koyucu buna vurgu yapmak istemeseydi, maddede yer alan ibareyi “*bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları*” şeklinde değil de, “*kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları*” olarak düzenleyebilirdi.

Maddenin devamında, daha önce de ifade edildiği gibi Türk kamu yönetiminde yenilik olan toplu görüşme sistemi düzenlenmiştir. Sendikal hakları düzenleyen diğer Anayasa maddeleri gibi toplu görüşme de ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve çerçevesinin kanunla çizilmesi öngörülmüştür.

1.4.3. 2001 Tarihli Anayasa Değişikliği ve Sendikal Haklar

1995 yılında yapılan değişikliğin ardından 1982 Anayasasında sendikal haklar alanında 3 Ekim 2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla bir değişiklik daha yapılmıştır. İlk haliyle sadece işçilere sendika kurma hakkı tanıyan 51 inci madde aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz.

İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.”

Söz konusu değişiklikle; işçiler yerine çalışanlar ibaresi getirilmiş ve sendika kurma hakkı kişi yönünden genişletilmiştir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle sendika ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahip oldukları için bu değişiklik kişi yönünden çok önemli olmamakla beraber serbest kuruluş ilkesi ve bireysel pozitif ve negatif sendika özgürlüğünü işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için de anayasal güvence altına alması bakımından önem taşımaktadır. Burada şu noktaya değinmek gerekir ki; Kanun koyucu, memurların ve diğer kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenlerken bu gruptan üç farklı şekilde bahsetmiştir. 51 inci maddedeki “işçi niteliğinde olmayan kamu görevlileri” ile 53 üncü maddede yer alan “128 inci madde kapsamına giren memurlar ve diğer kamu görevlileri” aynı kişileri kastetmektedir. Yine, 51 inci maddede yer alan “çalışanlar” ibaresi söz konusu grubu da kapsamaktadır.

51 inci maddede yapılan bir başka değişiklik ise; diğer değişikliklerin aksine sendika kurma hakkının sınırlandırılmasına ilişkindir. Millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle sendika kurma hakkının kanunla sınırlanabileceği hüküm altına alınmıştır.

2. ÜLKEMİZDE MEMUR SENDİKACILIĞININ BUGÜNKÜ DURUMU

Ülkemizde memur sendikacılığının bugünkü durumu 4 alt başlık altında anlatılmaktadır. Öncelikle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunu ele alınmakta, Kanunun eksikleri, Kanuna yöneltilen eleştiriler ve olumlu görülen düzenlemeler çerçevesinde ele alınmaktadır. Ardından, 1995 Anayasa değişikliği ile Türk kamu yönetimine giren toplu görüşme sistemini değerlendirilmektedir. 3 üncü alt başlıkta yıllar itibarıyla memur sendikaları ve bunların bağlı oldukları konfederasyonların üye sayılarına ilişkin verilere yer verilmekte ve bu veriler ışığında tespitlerde bulunulmaktadır. Son olarak, Ülkemizin onayladığı uluslararası belgelerdeki sendikal haklara ilişkin düzenlemelere değinilmektedir.

2.1. 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

1965-1971 yılları arasında altı yıl gibi kısa bir dönemde uygulanan ve memurların sendikal faaliyetlerini düzenleyen ilk özel kanun olan 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu”ndan sonra, uzun yıllar tasarı aşamasında kalan ve nihayetinde 2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” memur sendikacılığının yasal çerçevesini oluşturan ikinci özel kanun olmuştur.

‘4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, kamu görevlilerinin bireysel ve toplu sendika hakkını düzenlemiştir. Kanundaki birçok madde, 2821 sayılı Sendikalar Kanunundan alıntılar yapılarak hazırlanmıştır. Bu yaklaşım bir yandan gereksiz ayrıntılara girilmesi sonucunu, diğer yandan da sendikaların iç işleyişlerini, organlarını, organların görevlerini, yönetim ve etkinliklerini düzenleme yetkisinin kısıtlanması sonucunu doğurmuştur.’³⁷ Ayrıca; ‘gerek kısaca düzenlediği kimi konularda gerekse de tümüyle boş bıraktığı alanlarda, 2821 sayılı Sendikalar Kanunundan başka Dernekler Kanunu ile Medeni Kanunun da ilgili kurallarının uygulanmasını öngörmüştür’.³⁸

Çalışmanın bu bölümünde; başta memur sendikaları olmak üzere, akademisyenler ve Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından birçok eleştiri olsa da; ülkemizde memur

³⁷ EREN, Hayrettin “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, 1-4, (2002), s.131.

³⁸ GÜLMEZ, Mesut, “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikacılığı Yasası”, Amme İdaresi Dergisi, 3, (Eylül, 2001), s.2.

sendikacılığının gelişimi açısından önemli bir adım olan Kanunun maddelerine ve bu maddelere ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

2.1.1. Amaç, Kapsam, Tanımlar

4688 sayılı Kanunun amacı, Kanunun 1 inci maddesinde; kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı buldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemek olarak belirlenmektedir.

Amaç maddesinde yer aldığı üzere, Kanunun büyük bölümü sendika hakkını, sendika ve konfederasyonlara ilişkin hususları düzenlemektedir. Ayrıca, toplu görüşmeler ile toplu görüşmeleri yürütecek taraflar da belirtilmektedir.

Kanunun 2 nci maddesiyle; Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadî teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerine, kamu görevlileri sendikalarına üye olma ve sendikal faaliyetlere katılma hakkı tanınmaktadır.

Kanunun bu maddesiyle; hem kurum ve kuruluşlar hem de kişiler yönünden kapsam belirlenmektedir. Maddenin gerekçesinde; maddede yer alan kamu görevlileri ibaresinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışan memurlar dışında, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ile 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında değişik unvanlarda çalışan personeli kapsadığı belirtilmektedir.

Kanunun kapsamı yönünden kurum ve kuruluşlar bazında herhangi bir sorun yaşanmamakla birlikte, kişiler bazında çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Özellikle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesine göre sözleşmeli statüde ve 4/C maddesine göre geçici işçi statüsünde çalışan personelin 4688 sayılı Kanun kapsamına girip girmeyeceği dolayısıyla sendika üyesi olup olamayacağı hususunda sorunlar ortaya çıkmaktadır.

4/4/2007 tarihli ve 5620 sayılı Kanunun 4 üncü maddesiyle 4688 sayılı Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesindeki "kamu görevlisi" tanımında yer alan "pozisyonunda daimi suretle" ibaresi "sözleşmeli personel pozisyonunda" şeklinde değiştirilerek 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre sözleşmeli statüde çalışan personelin 4688 sayılı Kanun kapsamına alınması sağlanmıştır. Diğer taraftan, 4/C statüsündeki personelin 4688 sayılı Kanun kapsamına alınması yönündeki çalışmalar devam etmektedir.

Kanunun 3 üncü maddesinde önemli kavramlara yer verilmektedir. Kapsam maddesinde yer alan "işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri" ifadesi, bu maddedeki kamu görevlisi tanımıyla Kanunun kapsamını tamamlamış olmaktadır. 657 sayılı Kanunda dört istihdam şekli sayılmaktadır. Bunlar; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir. Kapsamda belirtilen işçi dışındaki kamu görevlisi dikkate alındığında memurların, sözleşmeli personelin, geçici personelin sendika hakkının olması gerekmektedir. Ancak, kamu görevlisi tanımı "Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya sözleşmeli personel pozisyonunda çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri" olarak yapılmakta ve geçici personel dışarıda bırakılmaktadır.

'Diğer yandan; bu düzenleme ile her ne kadar kamu kesiminde işçi statüsü dışında kalan tüm kamu çalışanlarının sendika kurma özgürlüğü ve hakkından yararlanması öngörülse de, adaylık veya deneme süresini tamamlamamış kamu görevlileri Kanun kapsamı dışında tutulmak suretiyle bir sınırlama getirilmiştir. Oysa adaylık ve deneme süresini tamamlamayan kamu görevlileri ile diğer kamu görevlileri arasında idare hukuku açısından hiçbir fark bulunmamaktadır.'³⁹

³⁹ EREN, "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Öngördüğü Memur Sendikacılığı", s.108.

Kamu görevlilerinin çalıştığı tüzel kişiliği olan ya da olmayan kamu kurum ve kuruluşları, kamu işvereni olarak tanımlanmakta; kamu işvereni olmak için tüzel kişilik olma şartı getirilmemektedir.

Bu Kanun bakımından kamu işvereni sayılan “kamu işveren vekilleri” ise kamu kurum ve kuruluşlarını temsile ve bütününe sevk ve idareye yetkili olanlar ile bunların yardımcıları olarak tanımlanmaktadır.

“İşyeri”, kamu hizmetinin yürütüldüğü yerler olarak belirtilmekte ve hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından bağlı tüm birimler asıl işyerinden sayılmaktadır.

Kuruluş kanunları veya kuruluşlarına ilişkin mevzuatında görev, yetki ve sorumlulukları belirlenen, hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından idarî bir bütünlüğe sahip işyerlerinden oluşan kuruluşları kurum olarak tanımlanmaktadır.

Kanunun belki de en önemli aktörü olan sendika; kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. Tanımda; kişi, amaç ve tüzel kişilik unsurlarına vurgu yapılmaktadır.

4688 sayılı Kanunda sendikaların, üst kuruluş olarak sadece konfederasyon şeklinde örgütlenmesi öngörülmüş ve konfederasyon “değişik hizmet kollarında bu Kanuna tabi olarak kurulmuş en az beş sendikadan bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliği olan üst kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır. 624 sayılı Kanunda sendika ile konfederasyon arasında bir üst teşekkül olan federasyon şeklinde örgütlenme olanağı da tanınmıştı, ancak bu çoklu yapı daha önce belirtildiği üzere memur sendikalarının sağlıklı şekilde dikey bütünleşmesine engel olmuştur.

Kanunun getirdiği en önemli yenilik olan “toplular görüşme kavramı”; kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik artırıcı diğer yardımlara ilişkin olarak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşme olarak tanımlanmıştır. Tanımda; toplular görüşmenin içeriği ve tarafları belirtilmektedir. Burada dikkati çeken husus, toplular görüşmenin içeriğini oluşturan konuların hepsinin ekonomik ve

mali konular olmasıdır. Oysaki kamu görevlilerinin ekonomik ve mali konular dışında da iyileştirilmesi, en azından üzerinde tartışılması gereken başka sorunlarının olduğu aşıkardır. Toplu görüşmeye ilişkin detaylı açıklamalara ilgili maddelerde yer verilecektir.

Toplu görüşme sonucunda, yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında varılan anlaşmayı gösteren belge “mutabakat metni” adını almaktadır.

“Uzlaştırma Kurulu”; taraflardan birisinin başvurusuna istinaden, toplu görüşmeler sırasında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü için oluşturulan kurulu ifade etmektedir.

“Yüksek Hakem Kurulu Başkanı”; 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 53 üncü maddesine göre oluşturulan Kurulun Başkanını ki bu tanım Yargıtay’ın iş davalarına bakan dairesinin başkanını ifade etmektedir.

2.1.2. Sendikaların Kuruluş Esasları

Kanunun 4 üncü maddesinde kuruluş esasları yer almaktadır. Buna göre; sendikaların hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulacağı ve meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamayacağı düzenlenmektedir. Ayrıca söz konusu madde uyarınca, bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilmektedir.

Kamu görevlileri sendikası kurulabilecek hizmet kolları Kanunun 5 inci maddesinde sayılmıştır. Bunlar:

1. Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri,
2. Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri,
3. Sağlık ve sosyal hizmetler,
4. Yerel yönetim hizmetleri,
5. Basın, yayın ve iletişim hizmetleri,
6. Kültür ve sanat hizmetleri,

7. Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri,
8. Ulaştırma hizmetleri,
9. Tarım ve ormancılık hizmetleri,
10. Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri,
11. Diyanet ve vakıf hizmetleri'dir.

'Sendikaların kurulabilecekleri hizmet kolu sayısı, kamu hizmetlerinin ve kamu görevlilerinin yoğunluğu dikkate alınarak belirlenmiştir. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda 28 olarak belirlenmiş olan işkollarının fazlalığı ve uygulamasında karşılaşılan sorunlar göz önünde bulundurularak hizmet kolları sayısı azaltılmıştır. 4688 sayılı Kanun, işçi sendikacılığında görülen gelişmeleri de dikkate alarak güçlü sendikacılık amacıyla hizmet kolu esasını benimsemiş, meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulmasını yasaklamıştır.'⁴⁰ Örneğin; 2821 sayılı Kanunda yer alan iş kollarından dört tanesi "kara taşımacılığı", "hava taşımacılığı", "demiryolu taşımacılığı" ve "deniz taşımacılığı"dır. Buna karşılık, 4688 sayılı Kanunda bu işkollarının tümünü kapsayan "ulaştırma hizmetleri" hizmet koluna yer verilmektedir. Böylece, her bir işkolunda az sayıda üyeden oluşan sendikaların yerine memur sendikacılığında daha az sayıda hizmet koluna yer verilerek daha çok üyeye sahip, daha güçlü sendikaların oluşmasına imkan tanınmış olmaktadır.

Hangi kurumun hangi hizmet kolu kapsamında yer aldığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelikle belirlenmektedir. Söz konusu yönetmelik, ilk defa 07/09/2001 tarihli ve 24516 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ayrıca bu Kurumlar uygulamada ortaya çıkabilecek tereddütleri giderme konusunda da çalışmalar yapmakta ve yeni kurulan ya da kapanan kurumlar ilgili gelişmeleri takip ederek söz konusu yönetmeliği güncellemektedir.

Başta demokratik devlet ilkesi olmak üzere Anayasaya ve uluslararası sözleşmelere uygun olarak; sendikaların kuruluş işlemlerinin yer aldığı 6 ncı maddede sendika ve konfederasyonların önceden izin almaksızın serbestçe kurulacağı hükmü

⁴⁰ EREN, "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Öngördüğü Memur Sendikacılığı", s.110.

düzenlenmektedir. Buna göre; ‘Kanun, bir takım kuruluş prosedürleri belirlemiş olsa bile sendikaların kuruluşunda serbest kuruluş ilkesini benimsemektedir. Serbest kuruluş sisteminde, tüzel kişilik kurucuların kuruluş tüzüğünde iradelerini açıklamalarıyla kazanılmaktadır.’⁴¹ Bu düzenleme, 87 sayılı UÇÖ Sözleşmesinin 2 nci maddesinde yer alan, çalışanların önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurabilecekleri hükmüne paralellik arz etmektedir. Diğer taraftan aynı maddeyle; sendika kurucusu olabilmek, en az iki yıldan beri kamu görevlisi olarak çalışmak şartına bağlanmaktadır. ‘Sendika hakkı açısından sınırlandırma olarak nitelendirilen söz konusu şartın UÇÖ Uzmanlar Komitesinin Raporlarında, 87 sayılı Sözleşmenin uygulanmasına ilişkin 2001 Yılı Doğrudan Talebi ve 2000 Yılı Genel Doğrudan Talebinin yer aldığı Raporlarda kaldırılması talep edilmiştir.’⁴²

Kanunun 6 ncı maddesinde sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde yer alması zorunlu olan 19 husus sayılmakta, 7 ila 13 üncü maddelerinde; sendika şubesi, sendika ve konfederasyonların zorunlu organlarının genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kurulu olduğu belirtilmekte ve bu kurulların oluşturulması, görevleri, toplantı zamanları ile genel kurullarına ilişkin seçim esasları ve karar yeter sayısı düzenlenmektedir. Söz konusu düzenlemelerin çok ayrıntılı olduğu, sendika ve konfederasyonların iç işleyişlerine müdahale niteliği taşıdığı konusunda eleştiriler bulunmaktadır.

2.1.3. Üyelik ve Güvenceler

Kanunun 14 üncü maddesi uyarınca; sendikalara üye olmak serbesttir. Bu anlamda Kanun, bireyin hür iradesiyle sendikaya üye olma, olmama ve sendika üyeliğinden ayrılma hakkına sahip olmasını ifade eden bireysel sendika özgürlüğüne yer vermektedir. Kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilirler. Sendikaya üyelik, kamu görevlisinin üç nüsha olarak doldurup imzaladığı üye formu ile sendikaya başvurusu ve başvurunun sendika yetkili organınca kabulü ile kazanılmaktadır.

‘Madde oldukça sade bir düzenlemeyle kamu görevlilerin herhangi bir şarta bağlı olmaksızın, serbest bir şekilde sendikalara üye olabileceğini öngörmüştür. Ancak, Kanunun bütününe baktığımızda kamu görevlisinin bir sendika üyeliğini kazanabilmesi için şu şartları taşıması gerekmektedir:

⁴¹ EREN, “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı”, s.108.

⁴² BİLGİN, a.g.e., s.119.

- Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya sözleşmeli personel pozisyonunda çalışan kamu görevlisi olmak,
- Adaylık veya deneme süresini tamamlamış olmak,
- Aynı hizmet kolunda kurulu bulunan başka sendikaya üye olmamak,
- Üyelik sıfatı yasaklanmamış olmak,
- Üyelik başvurusu sendika yetkili organınca kabul edilmiş olmak.’⁴³

151 sayılı UÇÖ Sözleşmesinin 1 inci maddesinde yer alan “*Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.*” hükmüne istinaden düzenlenen ve sendikaların, UÇÖ’nün ve akademik çevrelerin en çok eleştirdiği maddelerin başında gelen sendika üyesi olması ve sendika kurması yasaklanan kamu görevlilerinin sayıldığı 15 inci maddede bir hayli kabarık liste karşımıza çıkmaktadır. Bunlar:

1) Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,

2) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,

3) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, belediye başkanları ve yardımcıları,

4) Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,

5) Mülkî idare amirleri,

⁴³ EREN, “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı”, s.117.

6) Silahlı Kuvvetler mensupları,

7) Millî Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri,

8) Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,

9) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,

10) Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli,

11) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileridir.

‘Sendika yasağı değil grev yasağı düşünülerek yasaklamalara gidilmiş ve neredeyse kamu görevlilerinin sayısal olarak önemli bir kısmını yasak kapsamına alan bir düzenleme yapılmıştır. Maddenin gerekçesinde “ilke olarak tüm kamu görevlilerinin sendikal haklardan yararlanmaları benimsenmiş ancak kamu görevlilerinin niteliği gereği sınırlı sayıdaki kamu görevlisi kapsam dışında tutulmuştur” denilmesine rağmen 500.000 civarında kamu görevlisi sendika üyesi olamayacaklar arasında yerini almıştır.’⁴⁴ Madde, genel olarak silahlı kuvvetler personeli ve polisler dışında uluslararası normlara aykırı bulunurken; özellikle, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcılarının, Millî Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar ve kamu görevlilerinin, emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personelinin madde kapsamında olması ciddi eleştiriler almaktadır.

16 ncı maddede sendika üyeliğinin sona erme halleri çekilme ve çıkarılma olarak düzenlenmektedir. Çekilme durumunda, üye kendi isteğiyle, üç nüsha olarak doldurduğu çekilme bildirimini çalıştığı kurumuna vererek üyelikten ayrılmaktadır. Çıkarılma durumunda ise, çıkarılma kararı sendikanın merkez genel kurulunca alınmaktadır. Ancak

⁴⁴ BÜLBÜL, Okan Güray, “Uluslararası Belgeler Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendika Kanunu ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”, (Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, 2009), s.120.

çıkarılma kararına karşı üyenin 15 gün içinde iş mahkemesine itiraz etme hakkı bulunmaktadır.

Kanunun 17 nci maddesinde sendikaların, sadece bir konfederasyona üye olabileceği bunun yanında, sendika ve konfederasyonların, amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara serbestçe üye olabileceği ve üyelikten çekilebileceği hüküm altına alınmaktadır. Ayrıca, sendikalar ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın, serbestçe, yabancı ülkelerdeki amaçlarına uyan uluslararası kuruluşların üye veya temsilcilerini Türkiye'ye davet edebilir veya yabancı ülkelerdeki toplantılarına kendi üye veya temsilcilerini gönderebilirler.

Kanunun 18 inci maddesinde sendika üyelerinin ve yöneticilerinin, bu konularından dolayı haksızlığa uğramalarını engelleyecek güvenceler yer almaktadır. Kamu görevlilerinin, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamayacağı ve görevlerine son verilemeyeceği; kamu işvereni, işyeri sendika temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini haklı bir sebep olmadıkça ve sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremeyeceği ve kamu işverenin kamusal görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamayacağı güvence altına alınmıştır. Madde metni, kamu görevlilerinin, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne hâlel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacağını; çalıştırılmalarının, bir kamu görevlisi örgütüne katılmama veya üyelikten ayrılma koşuluna bağlanamayacağını ve kamu görevlileri örgütüne üyeliğin veya bir örgütün normal faaliyetlerine katılmanın işten çıkarma veya kişiye zarar verme sebebi olamayacağını güvence altına alındığı 151 nolu UÇÖ Sözleşmesinin 4 üncü maddesine uygun olarak düzenlenmektedir.

Sendika veya konfederasyonlarda yönetici olarak görev yapan kamu görevlileri talepte bulunmaları halinde, bu görevleri süresince kurumlarından aylıksız izin alabilirler. Aylıksız izni tercih etmeyenler ise, söz konusu görevlerini ifa etmeleri için haftada bir gün izinli sayılırlar. Aylıksız izne ayrılan kamu görevlileri, sendika veya konfederasyonlardaki görevleri sona erdikten sonra kurumlarındaki görevlerine geri dönme hakkına sahiptir.

2.1.4. Yetki, Faaliyet ve Yasaklar

Kanunun 19 uncu maddesinde, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarına sadece toplu görüşmeye ilişkin yetki verilmektedir. Bu yetki kapsamında sendika ve konfederasyonlar; üyeleri adına toplu görüşmeye katılmakta, toplu görüşmede taraf olmakta ve toplu görüşmeyi sonuçlandırmaktadır.

Aynı maddede, sendika ve konfederasyonların faaliyetleri sayılmaktadır. Bu faaliyetlerden önemli olanları şunlardır:

- Genel olarak kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek ve toplu görüşme sonucunda anlaşmaya varılan mutabakat metninin uygulanmasını izlemek üzere idarî kurullara; bununla birlikte personel mevzuatında kamu görevlilerinin temsilini öngören çeşitli kurullara temsilciler göndermek,

- Üyelerin meslekî yeterliliklerinin artırılması ve sorunlarının çözülmesi ile sendikal faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik kurs, seminer ve sosyal amaçlı toplantılar düzenlemek, bilimsel çalışmalar yapmak ve yayınlarda bulunmak,

- Üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile personel hukukunu ilgilendiren konularda ilgili kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak ve öneriler getirmek,

- Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak.

Kanunda sendika ve konfederasyonların faaliyetlerinin hemen ardından yasaklar maddesine yer verilmektedir. Buna göre; bu Kanuna göre kurulan sendika ve konfederasyonların, yönetim ve işleyişlerinin Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olması, kamu makamlarından maddî yardım kabul etmeleri, siyasî partilerle maddî yardım alışverişinde bulunmaları ve ticaretle uğraşmaları yasaktır. Ayrıca, sendika ve konfederasyonların siyasî partilerin kuruluşu içinde yer almaları; siyasî partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanmaları da

yasaklanarak siyasetin içine girmeleri istenmemektedir. Böylelikle, Kanun sendika ve konfederasyonlara üç tür yasaklama getirmektedir. Bunlardan ilki; genel nitelikli bir yasak, ikincisi; maddi olarak herhangi bir yerin güdümüne girmelerini engellemeye yönelik yasak ve sonuncusu ise; siyasi partilerin güdümüne girmelerini engellemek amacıyla konulan yasaktır.

2.1.5. İdari Kurullar

Kanun, kamu görevlilerinin her türlü mali ve sosyal hakları ile ödev ve çalışma koşullarına ilişkin konuları görüşmek üzere farklı temsil düzeylerinde, çeşitli diyalog mekanizmalarının oluşturulmasına yer vermektedir. Söz konusu mekanizmaların her birinin işlevi ve görevi farklı özellikler taşımaktadır.

Kanunda düzenlenen diyalog mekanizmalarından birisi; kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanmasına yönelik kararların alınması için yapılacak toplu görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmek ve toplu görüşmelerde belirlenen mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek amacıyla oluşturulan Yüksek İdari Kurul'dur.

Yüksek İdari Kurul, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında, aşağıda belirtilen kamu işveren temsilcileri ile bünyesinde üye sayıları itibariyle en çok kamu görevlisini bulunduran konfederasyonlardan ilk üçünün üyeleri oranında seçecekleri onbeş temsilciden oluşmaktadır.

Bu Kurulda yer alacak kamu işveren temsilcileri şunlardır:

- a) Bakanlıklar ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarının müsteşarları,
- b) Devlet Personel Başkanı,
- c) Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı,
- d) İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü,
- e) Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü,
- f) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü,

g) Bağımsız başkanlıkların başkanları,

h) Kamu işveren sendikası.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, sendika ve konfederasyonların üye sayıları, dağılımları ve bunlara ilişkin diğer bilgileri içeren raporu Kurula sunmaktadır.

Kanunda belirtilen yılda en az bir kez toplanma zorunluluğu nedeniyle yılda sadece bir kez Haziran ayında toplanan Yüksek İdari Kurulun, kanımızca işlevselliği bulunmamaktadır. Görevi toplu görüşmeler için Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmek ve toplu görüşmelerde imzalanan mutabakat metninin uygulanmasını izlemek olan Yüksek İdari Kurul toplantılarından her yıl hemen hemen aynı görüşlerin yer aldığı metinler ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, söz konusu Kurul mutabakat metninin uygulanmasını izleme fonksiyonunu yerine getirip getirmediği konusunda eleştirilere maruz kalmaktadır. 21 inci maddenin belki de en önemli tarafının, tanımlar kısmında içeriği belirtilen toplu görüşme kavramının amacının burada kamu çalışanlarının sorunlarının kapsamı açısından daha uygun şekilde düzenlenmesidir.

İdare ile sendikalar arasında iletişimi sağlamaya yarayan bir diğer diyalog mekanizması ise; kurum düzeyinde kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konularında görüş bildirmek üzere, eşit sayıda kamu işveren vekili ile en çok üyeye sahip sendikaca, üyeleri arasından belirlenen temsilcilerin katılımıyla oluşturulan kurum idarî kurullarıdır. Bu kurullar yılda iki kez toplanmaktadır.

İşyerlerinde kamu görevlilerinden en çok üye kaydetmiş sendika tarafından, üyelerinin işveren veya işyeri ile ilgili sorunlarını dinlemek, bu sorunları ilgili yerlere iletmek ve sendika ile işveren arasında iletişimi sağlamak amacıyla seçilen işyeri temsilcisinin de idare ile sendikalar arasında diyalog kurulmasına yardımcı olması amaçlanmaktadır. Bunun yanında; kamu işvereni, yönetim ve hizmetin işleyişini engellemeyecek biçimde sendika temsilcilerine çalışma saatleri içinde ve dışında görevlerini yapabilmeleri için imkânlar ölçüsünde kolaylık sağlaması öngörülmektedir.

Yukarıda sayılan ve sendikalarla idare arasında diyalog mekanizmaları olarak nitelendirilen düzenlemelerin uygulanmasında aksaklıklar ortaya çıksa da, gerek taraflar

arasında kamu görevlilerinin sorunlarına yönelik görüş alışverişinin sağlanması gerekse 151 sayılı UÇÖ Sözleşmesinin 6 ncı maddesinde yer alan “*Kamu görevlilerinin tanınan örgütlerinin temsilcilerine, çalışma saatleri içinde veya dışında görevlerini çabuk ve etkin bir biçimde yerine getirmelerine olanak verecek şekilde kolaylıklar sağlanacaktır. Bu tür kolaylıkların sağlanması idarenin veya hizmetin etkin işleyişini engellemeyecektir.*” hükmü ile 7 inci maddesinde yer alan “*Kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır.*” hükmüne uyum açısından önem taşımaktadır.

2.1.6. Sendikaların Gelir, Gider ve Denetimleri

Sendika ve konfederasyonların gelirleri; üyelik ödentileri, bu Kanuna göre yapabilecekleri faaliyetlerden elde edilecek gelirler, bağış ve yardımlar ile mal varlıklarından elde edilecek gelirlerden oluşmaktadır. Sendika ve konfederasyonların, kendilerinin veya Türkiye Cumhuriyeti Devletinin üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşlar hariç olmak üzere, dış kaynaklardan bağış ve yardım alması Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutulmaktadır.

Sendikaların gelir kaynaklarından en önemlisi olan üyelik ödentisinin ayrıntıları 25 inci maddede yer almaktadır. Buna göre; kamu görevlileri sendikasına, kamu görevlisinin ödeyeceği üyelik ödentileri, 14 üncü madde çerçevesinde doldurulan üyelik başvuru formuna ve sendika tüzüğünde belirtilen aylık ödenti tutarına göre kamu işverenince aylığından kesilerek beş gün içinde sendikaların banka hesaplarına yatırılmakta ve ödenti listesinin bir örneği ilgili sendikaya gönderilmektedir. Kamu işvereni, sendikaya üye olan ve üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerinin listesini her ayın son haftasında, işyerinde herkesin görebileceği yerde ilan etmektedir. Üyelik ödentisi çeşitli açılardan önem taşımaktadır. En başta, sendika ile üye arasındaki en önemli bağ üyelik ödentisi ile oluşmaktadır ve bu bağ gönüllük esasına dayanmaktadır. Ayrıca, üyelik ödentisi sendikaların gelirleri içinde açık ara en büyük paya sahip olan gelir kaynağıdır ve sendikalar üyelik ödentileri sayesinde ayakta kalmaktadır. Bir diğer önemli nokta ise; sendikaların ve dolayısıyla konfederasyonların üye sayılarının sağlıklı bir şekilde tespit edilmesinde kendisinden üyelik ödentisi kesilen üyelerin sayısının dikkate alınmasıdır.

Aylık üyelik ödenti tutarı; kamu görevlisinin kadro ya da pozisyonuna bağlı ve her ay mutad olarak ödenmekte olan damga vergisine tâbi aylık brüt gelirleri toplamına, sendika tüzüğünde belirtilen oranın uygulanması suretiyle hesaplanmaktadır. Ödenti tutarı, 15 inci derecenin birinci kademesinden aylık alan Devlet memurunun damga vergisine tâbi brüt gelirleri toplamının binde dördünden az, otuzda birinden fazla olamaz. Sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamamaktadır.

Sendika ve konfederasyonların üyeleri açısından önemli olan konulardan bir tanesi üyelik ödentisi verdikleri örgütlerinin bu sayede elde ettikleri gelirleri nerelere ve hangi amaçlar için harcadıklarıdır. Sendika ve konfederasyonların gelirlerini tüzüklerinde belirtilen amaçları ve bu Kanunda gösterilen faaliyetleri dışında kullanmaları ve bağışlamaları yasaklanmaktadır. Ayrıca; sendika ve konfederasyonların, gelirlerinin en az yüzde onunu üyelerinin mesleki bilgi ve tecrübelerini artırmak amacıyla kullanmaları zorunluluğu getirilmektedir. Kanunda, üye merkezli oluşturulan söz konusu örgütlerin gelirlerinin bir kısmının üyelerinin mesleki gelişimi ve tecrübeleri için harcanması zorunluluğunun getirilmesi, Kanun koyucu tarafından bu konuda bir endişe taşıdığı ve üyelerin, üyesi oldukları sendikalara karşı korunmak istendiği manasına gelmektedir. Eğer, böyle bir endişe yok ise bu tür zorunlulukların Kanunda düzenlenmemesi gerekmektedir. Zira; sendika ve konfederasyonların gelirlerinin tümünü üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak, onların çalışma hayatındaki sorunlarını gidermek ve daha verimli çalışmalarını sağlamak için harcamaları gerekmektedir.

Ayrıca; sendika şubeleri, sendika ve konfederasyonların yardımlaşma sandıkları dışında, üyelerine, yöneticilerine veya diğer kişi ve kuruluşlara borç para vermeleri ve elde ettikleri gelirleri dağıtmaları da yasaklanmaktadır. Sendika ve konfederasyonların tutacakları defterler, tasdik şekli, kayıtların düzenlenme usul ve esasları bir yönetmelikle belirlenmektedir. Muhasebe kayıtları da bilanço esasına göre tutulmaktadır.

Sendika şubesi, sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri ile gelir ve giderleri ve bunlarla ilgili her türlü işlemlerin kanunlar ve ilgili diğer mevzuat ile tüzük ve genel kurul kararlarına uygun olup olmadığı hususlarındaki idari ve mali denetim, denetleme kurulları ya da denetçiler tarafından yapılır. Denetimin esasları hakkında 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 47 nci maddesine göre çıkarılan tüzük hükümleri uygulanır. Söz konusu tüzük uyarınca; Sendika ve konfederasyonların genel kurullarınca seçilen üç

denetçiden oluşan denetleme kurulu, yılda en az bir kez olmak üzere idari ve mali denetim yapmakta ve denetim sonucunda raporlar hazırlamakta ve bu raporları denetimini yaptığı sendika ve konfederasyonların genel kurullarına göndermektedir. Ayrıca; idari ve mali konularda yapılan denetimler sonucu, yolsuzluk ve işlemlerde usulsüzlük saptandığı takdirde Kanun, Türk Ceza Kanunu ve diğer kanunlar ile söz konusu örgütlerin kuruluş tüzüğü hükümlerine göre gereken işlemler, denetleme kurulu veya denetçiler tarafından onbeş gün içinde yerine getirilmesi düzenlenmektedir.

Sendikalar ve konfederasyonların yıllık hesapları 01/06/1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre denetim yetkisi almış olan "Serbest Muhasebeci Mali Müşavir" ve "Yeminli Mali Müşavir"ler tarafından denetlenerek, bağımsız denetim raporu hazırlanmaktadır ve ardından genel kurula sunulmaktadır.

Sendika ve konfederasyonlar her hesap ya da bütçe dönemine ait bilanço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını ait oldukları dönemi izleyen üç ay içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına; sendikalar ayrıca bağlı buldukları konfederasyona göndermektedir.

2.1.7. Toplu Görüşme

Kanununun 28 ila 35 inci maddelerinde, toplu görüşme ve toplu görüşme sonucunda mutabakat sağlanmadığı takdirde başvuru uzlaştırma kuruluna ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

2.1.7.1. Toplu Görüşmenin Kapsamı

Toplu görüşmenin kapsamı, tanımlar maddesinde yapılan toplu görüşme tanımıyla neredeyse aynıdır. Buna göre toplu görüşmenin; kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsayacağı düzenlenmektedir. Tanımdan farklı olarak; verimlilik artırıcı diğer yardımların da toplu görüşme konusu yapılabileceği belirtilmektedir. Kanunda; daha önce belirtildiği gibi toplu görüşmenin kapsamı ekonomik ve mali nitelikli haklarla sınırlı tutulmaktadır. Böylece, Anayasanın 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, "Memurların ve diğer kamu görevlilerininin

nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." hükmü uyarınca kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardan sadece "aylık ve ödenekler" ile ilgili olanlar toplu görüşme kapsamına alınmaktadır.

‘Aylık ve ücretler ile ücret eklerinin ve sosyal yardımların kanunla toplu görüşme kapsamına alınmasıyla, Anayasa 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında sayılan diğer konularda Kanun koyucunun tek yanlı düzenleme yapma yetkisi saklı tutulmaktadır. Yani, memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri konularında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu başta olmak üzere ilgili diğer personel kanunları ve bunlara dayanılarak çıkarılmış tüzük ve yönetmeliklerle yapılan düzenlemeler geçerliliğini korumaktadır. 4688 sayılı Kanun, bu konuların toplu görüşme çerçevesinde görüşülmesine olanak vermemektedir.’⁴⁵

2.1.7.2. Toplu Görüşmenin Tarafları

Toplu görüşmenin tarafları, kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı buldukları konfederasyonların temsilcilerinden meydana gelmektedir.

Kamu İşveren Kurulu; Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanının başkanlığında;

- a) Başbakanlık Müsteşarı,
- b) Maliye Bakanlığı Müsteşarı,
- c) Hazine Müsteşarı,
- d) Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarı,
- e) Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı,
- f) Devlet Personel Başkanı,

⁴⁵ GÜLMEZ, Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926–2001, s.514.

g) Maliye Bakanlığı Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürü,

h) Kamu işveren sendikasının katılımıyla oluşan kuruldur.

Görevlerinden bir tanesi çalışma hayatındaki mevcut ve muhtemel meseleleri ve çözüm yollarını araştırmak olan, Kanunun hazırlanmasında görevler alan ve Kanunun uygulanmasında çeşitli görev ve yetkileri olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında bir temsilcinin Kamu İşveren Kurulunda yer almaması tutarsızlık olarak göze çarpmaktadır.

Katılım açısından taraflar arasında eşitliğin sağlanması amacıyla, yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar görüşmelere Kamu İşveren Kurulu üyelerinin sayısı kadar temsilci ile katılmaktadır.

Ayrıca; toplu görüşme ile ilgili çalışmaların hızlandırılmasına ve sonuçlandırılmasına yardımcı olmak üzere taraflar eşit sayıda yetkililerin katılımı ile ön çalışma grupları oluşturma olanağına sahiptir. Böylece; bir yandan toplu görüşmeler devam ederken, diğer yandan belirlenen konularda iki tarafın temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan çalışma gruplarında detaylı ve teknik çalışmalar yaparak toplu görüşme heyetine raporlar sunmaktadır.

2.1.7.3. Yetki ve Yetki İtirazı

Toplu görüşme yetkisi açısından tarafların durumuna bakıldığında; kamu işveren tarafını temsilen Kamu İşveren Kurulunun toplu görüşmenin tarafı olarak yetkili olabilmesinin 4688 sayılı Kanunda herhangi bir şarta bağlanmadığını; Kanunun, işveren tarafı için herhangi bir sendikal örgütlenme modeli öngörmediğinden, kurul şeklinde yapılmış olan işveren tarafına toplu görüşme yetkisi vermiş olduğunu görülmektedir

Toplu görüşmenin diğer tarafını oluşturan sendika ve bunların bağlı oldukları konfederasyonlar açısından toplu görüşme yetkisi son derece önem arz etmektedir. Şöyle ki; her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar toplu görüşme yapmaya yetkilidir. En çok üyeye sahip konfederasyon temsilcisi toplu görüşme heyetinin başkanlığını yapmaktadır.

Yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesinde; kurumlarca yapılacak tespit ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca kurumlardan ve sendikalardan gelen müşterek imzalı listeler üzerinden yapılacak tespit esas alınmaktadır. Yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesi süreci şu şekilde işlemektedir:

Kurumlarca yapılacak tespite ilişkin toplantı her yıl 15 Mayıs tarihinden sonra beş iş günü içerisinde kurumca belirlenen ve sendikalara bildirilen yer ve günde yapılmakta; söz konusu toplantıya kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi ve kurumun hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalardan birer temsilci katılmaktadır. 15 Mayıs tarihi itibarıyla, bu Kanuna tâbi olarak kurumda çalışan kamu görevlilerinin listesi ile üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösteren liste, toplantıda değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeden sonra, toplam kamu görevlisi sayısı ile sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre toplam sayılarını belirten tutanak toplantıya katılan taraflarca imzalanmaktadır. İmzalı tutanak, kamu işvereni ve sendikalarca Mayıs ayının son iş gününe kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderilmektedir. Kurumların taşra teşkilatları da, yukarıda belirtilen esaslara göre tarafların katılımı ile yapılan toplantı neticesinde düzenlenen tutanakları kurum merkezinde yapılacak tespitte değerlendirilmek üzere 15 Mayıs tarihini takip eden iki iş günü içerisinde kurum merkezine göndermektedir. Bu tutanaklar kurum merkezinde tarafların katılımı ile tek tutanak haline getirilmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, kurumlarda çalışan toplam kamu görevlisi sayısı ile sendikalar itibarıyla üyelik kesintisi yapılan üye sayılarını dikkate alarak her yıl 15 Mayıs tarihi itibarıyla hizmet kollarındaki bütün kamu görevlileri sayısı ile hizmet kolundaki sendikaların üye sayılarını tespit etmektedir. Buna göre her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların toplam üye sayısı belirlenmekte ve sonuçlar her yıl Temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazetede yayımlanmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yetkili olarak belirlenen her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile en çok üyeye sahip konfederasyonunun çoğunluğunun olmadığı gerekçesiyle, söz konusu sonuçların yayımı tarihinden itibaren beş iş günü içinde diğer sendikalar ve konfederasyonlar Ankara İş Mahkemesine itiraz etme hakkına sahiptir. Mahkeme itirazı onbeş gün içinde karara bağlamakta ve taraflara bildirmektedir. Bu karara karşı temyize başvurulamamaktadır.

*“Mahkemenin itirazı on beş gün içinde karara bağlamaması durumunda ne olacağı tartışmalara sebep olmaktadır. Eğer mahkeme itirazı, toplu görüşme tarihinden sonra çözüme kavuşturarak yetkiyi almış olan sendikanın yetkisini iptal ederse, bu durumda yapılan toplu görüşmelerin hukukiliği uygulamada sorun oluşturacaktır.”*⁴⁶

2.1.7.4. Tarafların Toplanması

Hizmet kollarına göre belirlenen yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bağlı oldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu, çağrı yapılmasına gerek kalmaksızın her yılın Ağustos ayının onbeşinci günü, Devlet Personel Başkanlığınca belirlenen yerde toplanmaktadır.

2.1.7.5. Toplu Görüşmenin Gündemi

Kamu İşveren Kurulu, Yüksek İdari Kuruldan gelen önerileri de dikkate alarak, toplu görüşme kapsamındaki konulara ilişkin bilgi ve belgeleri kurula sunmakta ve toplu görüşmeye başlanmaktadır. Taraflar, toplu görüşmeye esas olacak önerilerini sunduktan sonra toplu görüşmenin gündemi, söz konusu hazırlık çalışmaları ve öneriler dikkate alınarak oluşturulmaktadır. Görüşmelerin hangi esaslar içinde yapılacağı taraflar arasında belirlenmektedir.

2.1.7.6. Toplu Görüşmenin Sonuçlanması ve Mutabakat Metni

Toplu görüşmenin en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Bu süre içinde anlaşmaya varılırsa, düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanmaktadır.

Mutabakat metni, uygun idarî, icraî ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulmakta; Bakanlar Kurulunun üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idarî ve icraî düzenlemeleri gerçekleştirmesi ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine sunması gerekmektedir.

2.1.7.7. Uyuşmazlığın Tespiti, Çözümü ve Uzlaştırma Kurulu

Toplu görüşmenin tamamlanması için öngörülen süre içinde taraflar anlaşamazlarsa, tarafların üç gün içinde Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırma hakkı vardır.

⁴⁶ BİLGİN, a.g.e., s.149.

Uzlaştırma Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu Başkanının başkanlığında; Üniversitelerarası Kurul tarafından, fakültelerin çalışma ekonomisi, iş hukuku, idare hukuku ve kamu maliyesi bilim dallarından seçilecek birer üye olmak üzere dört öğretim üyesinden oluşur. Bu üyeler, siyasî partilerin merkez karar ve yürütme kurullarında görev alamazlar. Üyeler iki yıl için seçilmektedir. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilmektedir.

Uzlaştırma Kurulu, uyuşmazlık konularını incelemekte, gerektiğinde toplu görüşme taraflarının temsilcilerini dinler ve beş gün içinde kararını vermektedir. Uzlaştırma Kurulunda kararlar salt çoğunlukla alınmaktadır.

Uzlaştırma Kurulunun kararına, tarafların katılması durumunda, bu karar mutabakat metni olarak Bakanlar Kuruluna sunulmakta; katılmaması durumunda, anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca imzalanan bir tutanakla belirtilerek Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır.

Burada üzerinde önemle durulması gereken konu; toplu görüşmeler sonucunda taraflar arasında anlaşmaya varılması sonucunda imzalanan mutabakat metni ile anlaşma sağlanamaması durumunda uzlaştırma kurulu tarafından verilen kararların idare açısından bağlayıcılığının bulunmamasıdır.

2.1.8. Sendikaların Kapatılması

Kanunun 37 nci maddesinde, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerde bulunan sendika ve konfederasyonların, merkezlerinin bulunduğu yer Cumhuriyet Başsavcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahallî mahkeme kararı ile kapatılacağı hüküm altına alınmaktadır.

2.1.9. Uygulamannın İzlenmesi

Kanunun 42 nci maddesinde; kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının kuruluşu, yetkili organlarının oluşumu ve bu organların çalışma usulleri ile görevleri, sendika ve konfederasyonların tüzel kişi olarak hak ve yükümlülükleri ve faaliyetleri gibi konularda karşılaşılabilecek sorunları gidermeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının, personel konularına ilişkin olarak karşılaşılabilecek sorunları Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşlerini alarak gidermeye Devlet Personel Başkanlığının yetkili olduğu düzenlenmektedir.

Ayrıca; Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının yukarıda belirtilen hususlar ile ihtiyaç duyulacak diğer hususlarda bu kurumlardan birinin talebi üzerine ortak çalışma yapabileceği ve bu çalışmalara Yüksek İdarî Kurula temsilci gönderen kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarının temsilcilerinin de davet edileceği belirtilmektedir.

Kurumlar arasında yetki dağılımı yapılırken net ayrımın yapılmaması, Kanunun uygulanmasının izlenmesi sırasında, Kurumlar arasında yetki sorunları yaşanmasına neden olmaktadır. Örneğin, sendikaların faaliyetlerine ilişkin bir konu bazen personel konularını da kapsamaktadır.

2.2. TOPLU GÖRÜŞME SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde; yıllar itibarıyla toplu görüşmelerde, sendika ve konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında neler yaşandığı, hangi kararlar alındığı konusunda ayrıntılara girmekten ziyade; genel olarak sekiz yıllık toplu görüşme sürecinin değerlendirilmesi ve bu süreçte yaşanan sorunlara ve konuya yönelik tespitlere yer verilecektir.

Toplu görüşme mevcut durumda; 4688 sayılı Kanunun düzenlediği, kamu görevlilerinin hak ve ödevleri ile çalışma hayatlarına ilişkin sorunlarının tartışılacağı, çözüme kavuşturulabileceği en önemli diyalog ve karar mekanizmasıdır. Toplu görüşme sistemine idarenin bakış açısı mevcut kamu personel sisteminde olumlu olurken, kamu görevlileri sendikaları ve onların bağlı oldukları konfederasyonlar söz konusu sistemin, kendilerini idareye karşı güçlü kılacak bir imkan tanımadığı ve yaptırım güçlerinin olmadığı gerekçesiyle bu sistemi yeterli görmemekte ve toplu görüşme yerine toplu sözleşme yapılmasını talep etmektedir.

Toplu görüşmeler; Kamu İşveren Kurulu ile 4688 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde belirtilen onbir hizmet kolunda faaliyet gösteren yetkili sendikalar ve bunların bağlı oldukları konfederasyonlar arasında gerçekleşmektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi yetkili sendikalar, her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip olan sendikalardır. Toplu görüşme masasına oturma hakkını kazanan sendikanın bağlı olduğu konfederasyonda otomatik olarak toplu görüşmelere katılmaktadır. Ayrıca; en çok üyeye sahip olan konfederasyonun temsilcisi aynı zamanda sendika ve konfederasyonlardan oluşan toplu görüşme heyetinin başkanlığını yapmaktadır. Her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip

sendikanın ve bağılı olduğu konfederasyonun toplu görüşmelerde temsil imkanı bulması, diğere sendika ve konfederasyonların sorun ve taleplerinin toplu görüşme masasında dile getirilememesine neden olmaktadır.

En çok üyeye sahip sendikanın toplu görüşme masasında kendisine yer bulması ve yine en çok üyeye sahip konfederasyon başkanının toplu görüşme heyetinin başkanlığını yapması; sendika ve konfederasyonlar arasında üye sayısı yarışının kızışmasına neden olmakta ve bu konuda toplu görüşme masasında dahi tartışmalar yaşanmaktadır.

Toplu görüşmeler; 2002 ve 2003 yıllarında Kamu İşveren Kurulu ile Türkiye KAMU-SEN, KESK ve bu konfederasyonlara bağılı olan ve hizmet kollarında en çok üyeye sahip sendikalar arasında geçerken, 2004 yılında Diyanet ve Vakıf Hizmetleri hizmet kolunda yetkili sendika olma hakkını elde eden Diyanet-Sen ve onun bağılı olduğu MEMUR-SEN Konfederasyonu toplu görüşmelerde temsil imkanı bulmuştur. Diğere taraftan; 2002-2008 yılları arasında en çok üyeye sahip olan Türkiye KAMU-SEN başkanı toplu görüşme heyetinin başkanlığı üstlenmiştir. 2009 yılında MEMUR-SEN'in üye sayısı Türkiye KAMU-SEN'in üye sayısından 365 fazla olmuş ve toplu görüşme heyetinin başkanlığını MEMUR-SEN başkanı yapmıştır.

Toplu görüşmelere katılan sendika ve konfederasyonlar ortak hareket etmemekte, birbirlerinden çok farklı talepler ortaya koymaktadır. Nitekim bu durumu; bugüne kadar yapılan toplu görüşmeler sonucunda imzalanan mutabakat metinlerinin hiçbirinde üç konfederasyonun ortak ve şerhsiz imzasının bulunmaması ya da konulan şerhlerde farklı nedenlere yer verilmesi açıklamaktadır.

Toplu görüşmeler, Ağustos ayının ikinci yarısındaki on beş günlük süreçte taraflarca kararlaştırılan tarihlerde birkaç oturum yapılmak suretiyle tamamlanmaktadır. Bu oturumlarda, öncelikle konfederasyon başkanları kamu görevlilerinin sorun ve taleplerini dile getirmekte, ardından yetkili sendikaların temsilcileri kendi hizmet kollarında çalışan kamu görevlilerinin sorun ve taleplerini ortaya koymaktadır. Bu noktada önemli bir sorun yaşanmaktadır. Bir yandan sendika ve konfederasyon temsilcilerine ayrılan süre yeterli gelmezken, diğere yandan sendika ve konfederasyon temsilcileri çok fazla sorun ve talep iletmeye çalışmakta, sonucunda bir sorun ve talep kargaşası ortaya çıkmaktadır. Bu soruna iki türlü çözüm bulmak mümkündür. Birincisi; sendika ve konfederasyon temsilcilerine verilen sürelerin uzatılması, diğere ise; sorun ve taleplerin

daha planlı ve makro düzeyde hazırlanarak toplu görüşmelerde masaya yatırılmasıdır. Diğer bir sorun; aynı ya da benzer taleplerin defalarca farklı temsilciler tarafından dile getirilmesidir. Bu konunun çözüme kavuşturulması için toplu görüşmeler yapılmadan önce sendika ve konfederasyonların bir araya gelip, birlikte kendi aralarında bir ön toplu görüşme yapmaları ve hepsinin varlığının sebebi olan kamu görevlisi paydasında buluşup ortak sorun ve taleplerle toplu görüşme masasına oturması gerekir.

Sendika ve konfederasyonların ortak sorun ve taleplerle toplu görüşme masasına oturmaması, Ülkemizde memur sendikacılığına ideolojik fikirlerin egemen olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Bununla ilgili olarak, her yıl yapılan toplu görüşmelerde, bir konfederasyon, “öğretmen” için önerilen bir ücret artışını memnuniyetle karşılarken, diğer bir konfederasyonun “aynı öğretmen” için söz konusu ücret artışını kabul etmediği görülmektedir. Burada, her iki konfederasyonu “öğretmen öznesinde” farklı davranmaya iten sebeplerin neler olduğu memur sendikacılığı için önem arz etmektedir. Rasyonel olarak bakıldığında; ücret pazarlığının, ülkenin makroekonomik göstergelerdeki performansına bağlı olarak yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede; büyüme oranı, enflasyon oranı, bütçe imkanları vb. göstergeler veri iken sendika ve konfederasyonların “aynı öğretmen” için farklı oranda ücret artışına razı olması sendika-siyaset ilişkisinin var olduğu gerçeğini ortaya koyan davranışlardan biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Toplu görüşmeler büyük ölçüde ücret pazarlığı şeklinde geçmekte, kamu görevlilerinin diğer sorunları pek gündeme gelmemektedir. Görüşmeler sonunda, Kamu İşveren Kurulu tarafından önerilen ücret artışı sendika ve konfederasyonlarca tatmin edici düzeyde görülürse mutabakat sağlanmakta ve başarılı bir toplu görüşme süreci yaşandığı kabul edilmektedir. Aksi halde; önerilen ücret artışı yeterli görülmez ise toplu görüşmeler ücret artışı konusunda tıkanmakta ve mutabakat sağlanamamaktadır. Halbuki, kamu görevlilerinin ekonomik ve mali konular dışında çözüm bekleyen pek çok sorununun olduğu taraflarca da bilinmektedir.

Bununla ilgili olarak, toplu görüşmelere her ne kadar ekonomik, mali konular ve özellikle ücret pazarlığı egemen olsa ve sonucunda görüşmeler ücret pazarlığında tıkanrsa da özellikle son yıllarda kamu görevlilerinin diğer sorunları da masaya yatırılmakta ve mutabakat metinlerinde yerini almaktadır. Ancak; olması gerekenin bu olduğunu belirttikten sonra bu durumun, 4688 sayılı Kanunda daha önceki bölümlerde yer verildiği

üzere toplu görüşmenin tanımında ve kapsamında sadece ekonomik ve mali konuların yer alması nedeniyle Kanuna aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Toplu görüşme sisteminin uygulanmasında en önemli sorun, tarafların ön yargılı olarak toplu görüşme masasına oturması, hatta bazı konfederasyonların hiç oturmamasıdır. Bu bağlamda; Kamu İşveren Kurulu, sendika ve konfederasyonların taleplerini ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlarda ve mevcut kamu personel sisteminde pek rasyonel bulmamakta ve gündeme getirilen yüzlerce talep karşısında boğulmaktadır. Sendika ve konfederasyonlar ise; toplu sözleşme ve grev hakkı isteklerini her defasında dile getirmekte, bu hakların kamu görevlilerine tanınmaması durumunda toplu görüşmelere katılmayacaklarını açıklamaktadır. Ayrıca; “biz ne talep edersek edelim, hükümet kendi planladığını verecektir” düşüncesi de sendika ve konfederasyonları toplu görüşmelerin işlevsiz olduğu kanaatine taşımaktadır. Oysa ki; iki tarafın da konuya daha ılımlı ve rasyonel tutumla yaklaşması sonucunda bir çok konunun çözüme kavuşması mümkün olacaktır.

Sendika ve konfederasyonların mevcut sistemde en önemli sorunlarından birisi; toplu görüşmeler sonucunda anlaşma sağlanamadığı takdirde taraflardan birinin başvurusuyla sürece dahil olan uzlaştırma kurulu kararlarının bağlayıcılığının olmamasıdır. 4688 sayılı Kanununun 34 üncü maddesi uyarınca mutabakat metni, uygun idarî, icraî ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunun da üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idarî ve icraî düzenlemeleri gerçekleştirmesi ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine sunması gerekmektedir. Ancak uygulamada Bakanlar Kurulu ücrete ilişkin konularda bu hassasiyeti göstermekte, mutabakat metinlerinde yer alan diğer konuların çözümünde ise aksaklıklar yaşanmaktadır.

Kamu İşveren Kurulu ile yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulunduğu konfederasyonlar arasında 15-29 Ağustos 2009 tarihlerinde sekizincisi yapılan toplu görüşmeler ilk kez 15-30 Ağustos 2002 tarihleri arasında yapılmıştır.

2004, 2005 ve 2008 yıllarında taraflar arasında şerhli de olsa mutabakat sağlanmıştır. 2004 yılında üç konfederasyonda mutabakat metnine şerh koymuştur. 2005 yılında sadece KESK tarafından şerh konulmuştur. 2005 yılında mutabakatın sağlanmasında, sonradan adı toplu görüşme primine dönüştürülen sendika ödentisi

desteğinin sendika üyelerine devlet tarafından 5 TL olarak verilmesinin kabul edilmesi büyük paya sahiptir. 2008 yılında ise KESK toplu görüşme masasını ilk gün terk etmiş ve görüşmelere katılmamıştır. Ancak diğer konfederasyonlar mutabakat metnini imzalamışlardır. Mutabakatın sağlandığı bu yıllarda tarafların anlaşma sonunda imzaladığı mutabakat metninin hukuken değil ama fiilen toplu sözleşme niteliği taşıdığı yönünde kanaatler bulunmaktadır.

2002, 2003, 2006, 2007 ve 2009 yıllarında taraflar arasında anlaşma sağlanamamış, sendika ve konfederasyonlar tarafından uzlaştırma kuruluna başvurulmuştur. Uzlaştırma kurulu kararları, Bakanlar Kurulunca uygulanmamış, hükümet tarafından tek yanlı olarak belirlenen ücret artışları gerçekleştirilmiştir. Toplu görüşmelerin ücret pazarlığı konusunda kilitlendiğini dikkate aldığımızda; anlaşma sağlanamayan ve uzlaştırma kurulu kararlarının da uygulanmadığı yıllarda toplu görüşmelerin işlevsiz olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

2.3. MEMUR SENDİKALARI VE BAĞLI OLDUKLARI KONFEDERASYONLARIN ÜYE SAYILARINA İLİŞKİN SAYISAL DURUM

Memur sendikacılığının bugünkü durumunu ortaya koyma açısından memur sendikalarının ve bağlı oldukları konfederasyonların yıllar itibarıyla sahip oldukları üye sayıları önem arz etmektedir. Bu bölümde; memur sendikaları konfederasyonlarının üye sayılarıyla hizmet kolları itibarıyla toplu görüşmelere katılan memur sendikaları konfederasyonlarının üye sayılarına ilişkin veriler ele alınmaktadır.

Tablo 1- Memur Sendikaları Konfederasyonlarının Üye Sayıları (2002-2009)

Konfederasyon Adı	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Memur-Sen	41.871	98.146	137.927	159.154	203.851	249.725	314.701	376.355
Türkiye Kamu-Sen	329.065	385.425	343.921	316.038	327.359	350.727	357.841	375.990
Kesk	262.348	295.830	297.114	264.060	234.336	231.987	223.460	224.413
Hak-Sen	-	-	-	-	-	-	2.261	2.967
Hür Kamu-Sen			147	100	50	65	16	11
Anadolu Kamu-Sen	-	-	-	82	38	9	-	-
Birleşik Kamu- İş	-	-	-	-	-	-	18.529	20.731
Bask	1.319	5.209	5.228	4.696	4.734	5.718	4.509	4.976
Usek	352	-	-	-	-	-	-	-
Demokrat Kamu-Sen	39	-	-	-	-	-	-	
Bağımsız	15.776	4.236	3.535	3.487	9.061	17.232	10.118	11.629
Toplam	650.770	788.846	787.882	747.617	779.399	855.463	931.435	1.017.072
Sendikalaşma Oranı (%)	47,94	62	50,35	47,18	49,70	52,89	55,01	57
Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	1.357.326	1.272.267	1.564.777	1.584.490	1.568.324	1.617.410	1.691.299	1.784.414

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ilgili yıllar tebliğleri.

Tablo 1’de 4688 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 2001 yılından sonra mevcut olan Konfederasyonların günümüze kadar sahip olduğu üye sayıları yer almaktadır. Tabloyu incelediğimizde şu hususların dikkat çektiği görülmektedir:

Toplam sendika üyesi kamu görevlisi sayısı 2002 yılında 650.770 iken 2009 yılında 1.017.072’dir ve bu iki yılda toplam kamu görevlisi sayısı dikkate alındığında sırasıyla sendikalaşma oranı yüzde 47,94 ve 57 olmuştur.

1995 yılında kurulan ve 2002 yılında 42.871 üyeye sahip olan MEMUR-SEN üye sayısını neredeyse her yıl katlayarak 2009 yılında 376.990 üye sayısına ulaşmıştır. Böylece; MEMUR-SEN ve ona bağlı sendikalar, sendika ve konfederasyonların en önemli gelir kaynağı olan üye aidatlarından elde edilen gelirlerini önemli miktarlara ulaştırmıştır. Diğer taraftan; MEMUR-SEN 2009 yılındaki üye sayısı ile en çok üyeye sahip konfederasyon konumuna gelmiş ve bunun sonucunda toplu görüşmelerde sendika ve konfederasyonların heyet başkanı olmuştur. Burada belirtilmesi gereken önemli nokta 2002 yılına kadar 42.871 üyeye sahip olan MEMUR-SEN’in 2009 yılına gelindiğinde üye sayısını nasıl yaklaşık olarak 9 kat artırdığıdır. Bu durumu, sadece MEMUR-SEN ve ona bağlı sendikaların sendikal faaliyetlerdeki başarılarına bağlamanın doğru olmadığı düşünülmektedir.

Türkiye KAMU-SEN’in üye sayısının istikrarlı bir seyir izlediği görülmektedir. 2002 yılından 2009 yılına kadar geçen süre zarfında Türkiye KAMU-SEN’in üye sayısında 46.925 artış olmuştur.

KESK de üye sayısında istikrarlı bir seyir izlerken 2009 yılı haricinde son yıllarda üye kaybı yaşadığı görülmektedir.

Hür Kamu-Sen ve Anadolu Kamu-Sen ve Demokrat Kamu-Sen sendikaların üst örgütü olmalarına rağmen çok az sayıda üye sayısına sahip olmaları ilginç gözükmemektedir.

Tablo 2- Hizmet Kolları İtibarıyla Toplu Görüşmelere Katılan Memur Sendikaları Konfederasyonlarının Üye Sayıları (2004-2009)

Hizmet Kolları	2004			2005			2006			2007			2008			2009		
	Kamu-Sen	Kesk	Memur-Sen	Kamu-Sen	Kesk	Memur-Sen	Kamu-Sen	Kesk	Memur-Sen	Kamu-Sen	Kesk	Memur-Sen	Kamu-Sen	Kesk	Memur-Sen	Kamu-Sen	Kesk	Memur-Sen
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	28.902	28.491	7.440	28.132	25.564	8.415	32.371	22.734	11.643	34.894	23.212	14.298	35.498	22.379	15.881	37.506	22.944	18.719
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	135.224	154.524	48.517	127.846	139.429	58.372	139.282	122.760	78.300	145.791	119.909	95.949	146.127	112.366	119.046	155.021	110.868	142.425
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	69.484	41.408	21.024	65.561	38.924	26.842	69.288	35.707	35.628	78.472	36.419	45.584	84.183	38.548	71.222	91.848	40.359	93.705
Yerel Yönetim Hizmetleri	15.823	32.611	15.128	13.570	27.941	18.264	11.584	26.070	26.130	12.165	25.812	28.451	12.907	24.687	30.483	12.943	25.406	32.022
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	19.399	7.631	4.205	16.418	6.341	5.165	12.331	4.435	4.059	13.541	4.703	4.613	13.689	4.550	4.985	12.928	4.538	5.584
Kültür ve Sanat Hizmetleri	2.024	3.346	254	1.812	3.059	317	1.896	2.995	346	2.104	3.275	637	2.424	3.018	1.048	2.678	3.263	1.431
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	9.008	7.837	1.239	6.552	5.398	1.212	6.476	4.993	1.571	6.635	5.445	2.181	6.496	5.093	3.278	6.624	4.858	4.571
Ulaştırma Hizmetleri	7.869	3.702	2.268	6.949	3.159	2.285	7.168	2.759	2.308	7.184	2.975	2.198	7.803	2.922	2.827	7.166	2.855	3.618
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	19.993	7.840	5.627	17.437	6.315	7.057	16.290	5.162	10.044	16.605	4.585	14.083	15.680	4.235	17.318	14.593	3.955	19.467
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	11.052	9.724	2.733	9.593	7.827	3.426	9.849	6.480	4.251	10.033	5.297	5.379	9.399	5.298	6.601	9.067	4.867	9.055
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	25.143	-	29.502	22.168	103	27.799	20.794	241	29.571	23.303	355	36.352	23.635	364	42.012	25.616	500	45.758

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili yıllar tebliğleri

4688 sayılı Kanununun 5 inci maddesi uyarınca sendikaların hizmet kolları itibarıyla kurulacağı hüküm altına alınmıştır. Tablo-2’de toplu görüşme masasına oturma hakkına sahip olan üç konfederasyonun hizmet kollarında sahip oldukları üye sayıları yer almaktadır. Bütünlüğü sağlamak açısından değerlendirme, MEMUR-SEN’in de toplu görüşme masasına oturma hakkını elde ettiği 2004 yılından itibaren başlamakta ve üye sayılarına hizmet kollarında kurulan sendikaların bağlı oldukları konfederasyonlar düzeyinde yer verilmektedir. Daha önce belirtildiği gibi her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar toplu görüşme yapmaya yetkilidir. En çok üyeye sahip konfederasyon temsilcisi toplu görüşme heyetinin başkanlığını yapmaktadır. Toplu görüşmelerin başladığı yıl olan 2002 yılında ve sonraki yılda MEMUR-SEN’e bağlı hiçbir sendika, faaliyette bulunduğu hizmet kolunda en fazla üyeye sahip olma konumunda bulunamamıştır ve dolayısıyla toplu görüşmelere katılamamıştır.

Türkiye KAMU-SEN, KESK ve MEMUR-SEN Konfederasyonlarına bağlı her bir hizmet kolunda yetkili sendika sayılarının tabloda yer alan yıllar itibarıyla dağılımı şöyledir:

- Türkiye KAMU-SEN; tüm yıllarda en fazla sayıda hizmet kolunda yetkili sendikaya sahip olan konfederasyondur. 2004, 2005 ve 2008 yıllarında 7, 2006 ve 2007 yıllarında 8, 2009 yılında ise 6 hizmet kolunda yetkili sendika Kamu-Sen’e bağlı sendikalar.

- KESK; 2004 ve 2005 yıllarında 3, 2006 ve 2007 yıllarında 2, 2008 ve 2009 yıllarında ise 1 hizmet kolunda yetkili sendikaya sahip olmuştur.

- MEMUR-SEN; 2008 yılına kadar 1, 2008 yılında 3 ve 2009 yılında 4 hizmet kolunda yetkili sendikaya sahip olmuştur.

2009 yılında; “Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri”, “Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri”, “Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri”, “Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri”, “Ulaştırma Hizmetleri” ve “Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri” hizmet kollarında Türkiye KAMU-SEN’e bağlı sendikalar; “Sağlık ve Sosyal Hizmetler”, “Yerel Yönetim Hizmetleri”, “Tarım ve Ormancılık Hizmetleri” ve “Diyanet ve Vakıf Hizmetleri”

hizmet kollarında MEMUR-SEN'e bağlı sendikalar; "Kültür ve Sanat Hizmetleri" hizmet kolunda ise KESK'e bağlı sendikalar yetkili sendika konumundadır.

Hizmet kollarında yetkili sendikaların yıllar itibarıyla değişikliğe uğradığı görülmektedir. KESK yetkili olduğu hizmet kollarından bazılarını kaybederken, MEMUR-SEN ye sayısındaki yüksek artış hızına paralel olarak yetkili olduğu hizmet kollarının sayısını artırmıştır. Kamu-Sen ise yetkili olduğu hizmet kolu sayısını önce arttırırken daha sonra MEMUR-SEN'in ye sayısındaki artış nedeniyle bu sayıda düşüş yaşanmıştır.

2004 ve 2005 yıllarında KESK'e bağlı sendika önemli sayıda ye fazlasıyla "Eğitim, ğretim ve Bilim Hizmetleri" hizmet kolunda yetkili iken, 2006 yılında ciddi bir ye kaybı yaşamış, diğer taraftan, Kamu-Sen 2006 yılında bu hizmet kolunda önemli sayıda ye artışı sağlamış ve Kamu-Sen'e bağlı sendika yetkili olmuştur. KESK'in ye sayısındaki düşüş devam etmiştir.

Benzer şekilde; 2006 yılında "Yerel Yönetim Hizmetleri" hizmet kolunda yetki az bir farkla KESK'e bağlı sendikadan MEMUR-SEN'e bağlı sendikaya geçmiştir. Daha sonra aradaki bu fark giderek açılmıştır.

Hizmet kollarında farklı Konfederasyonlara bağlı sendikaların yetkili olması, her bir hizmet kolunun kendine özgü bir çalışan kitlesinin olduğu sonucu çıkarılabilir. Bu noktada; dikkat çekici bir husus, KESK'in açık ara farkla yetkili sendikaya sahip olduğu "Kültür ve Sanat Hizmetleri" hizmet kolunda, son yıllarda artmasına rağmen, MEMUR-SEN'in az sayıda üyeye sahip olması; MEMUR-SEN'in açık ara farkla yetkili sendikaya sahip olduğu "Diyamet ve Vakıf Hizmetleri" hizmet kolunda KESK'in çok az sayıda üyesinin olmasıdır.

2.4. ULUSLARARASI BELGELERDE SENDİKAL HAKLARA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Sendikal hakları düzenleyen uluslararası belgelere; Birleşmiş Milletler, Uluslar arası çalışma rgt, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği tarafından ortaya konulan belgeler başlıklarında yer verilmektedir.

2.4.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri

Birleşmiş Milletler (BM) genel olarak çalışma koşullarına ilişkin sorunları ele almamasına rağmen, insan haklarına temelinde oluşturduğu genel nitelikli bazı belgelerinde çalışma hayatında karşılaşılan sorunlara ve sendikal haklara ilişkin kurallara yer verilmektedir.⁴⁷

2.4.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

10 Aralık 1948 tarihinde BM’ce kabul edilen bildirge, Türkiye tarafından 27 Mayıs 1949 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak onaylanmıştır. Bildirgenin hukuki yönden bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte moral etkisi ve gücü önemlidir.⁴⁸

Bildirgenin 23 üncü maddesinin son fıkrasında yer alan, “*Herkesin çıkarlarını savunmak için başkalarıyla sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkı vardır.*” hükmüyle sendika hakkı düzenlenmektedir.

Bildirge, sendika hakkını kişi yönünden bir sınırlamaya tabi tutmamakta, tüm çalışanlara sendika hakkının tanınmasını öngörmektedir.

2.4.1.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

BM’nin 16 Aralık 1966 tarihinde kabul ettiği sözleşme 10 yıl sonra 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁴⁹ Türkiye, sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamıştır. Ancak 11 Ağustos 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sözleşmenin 8 inci maddesinde; herkesin, ekonomik ve sosyal çıkarlarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurma ve yalnızca ilgili örgütün kurallarına bağlı olarak dilediği sendikaya girme hakkı düzenlenmekte ve bu hakkın kullanılmasının, kanunlarda belirtilen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ve kamu düzeni menfaati ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalara tabi olacağı belirtilmektedir. Sendikaların bu sınırlamalardan başka bir sınırlama olmaksızın özgürce faaliyette bulunabileceği hüküm altına alınmaktadır. Ayrıca, sendikaların ulusal federasyonlar ya da konfederasyonlar kurabileceği ve

⁴⁷ GÜLMEZ, Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar, s.135.

⁴⁸ Aynı, s.135.

⁴⁹ Aynı, s.136.

konfederasyonların uluslararası sendikal örgütler kurma ya da bunlara katılma hakkının olduğu da sözleşmede yer almaktadır.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşme; Avrupa Sosyal Şartı ve Çalışanların Sosyal Temel Hakları Topluluk Şartı ile birlikte grev hakkını açıkça tanıyan üç uluslararası sözleşmeden biridir. Sözleşmede; her ülkenin, kendi yasalarına uygun olarak kullanılmak kaydıyla grev hakkını sağlamayı üstleneceği belirtilmektedir.

Sözleşmede belirtilen sendika ve grev haklarının ya da devlet yönetiminin üyeleri tarafından kullanılmasına yasal kısıtlamalar getirilebileceği düzenlenmektedir. Bu hüküm uyarınca; sendika ve grev hakkı silahlı kuvvetler personeli, polisler ve devlet yönetimi üyeleri için kısıtlama yapılabileceği belirtilmekte, diğer çalışanlar için yapılacak düzenlemeler ülke kanunlarına bırakılmaktadır. Yani Sözleşmeden, çalışanlar için grev hakkı tanınması ya da bu hakkın kısıtlanması yönünde kesin bir yargı çıkarılması uygun değildir.

2.4.1.3. Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

BM'nin Genel Kurulunca 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş, 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi 15 Ağustos 2002 tarihinde imzalamış, 21 Temmuz 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe koymuştur.

Sözleşmenin 22 nci maddesinde, “Herkesin çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını da içermek üzere başkalarıyla dernek kurma hakkı vardır.” denilmek suretiyle sendika hakkı dernek hakkı kapsamında düzenlenmektedir.

Sözleşmenin 2 nci fıkrasında; “Bu hakkın kullanılmasına, demokratik bir toplumda ulusal güvenlik veya kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu sağlığı ve genel ahlakın ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan ve yasayla belirlenenler dışında hiçbir kısıtlama konulamaz. Bu madde silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri üyelerinin bu hakkı kullanmalarına yasal kısıtlamalar konmasını önlemez.” hükmü yer almaktadır. Bu hükümde sendika hakkının kısıtlama sebepleri Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesine oranla daha fazla sayılmaktadır. Ancak, bu Sözleşmede kısıtlama açısından kişilerin kapsamı daha dar tutulmaktadır. nitekim; Devlet yönetimi üyeleri kısıtlanabilecek personel arasında bulunmamaktadır.

2.4.2. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri

UÇÖ'nün temel ve en önemli fonksiyonlarından biri, Uluslararası Çalışma Konferansının uluslararası standartları belirleyen Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının üçlü yapı (işçi-işveren-hükümet) tarafından kabul edilmesidir. Bu Sözleşmeler, üye ülkelerin yasama organlarındaki onaylarıyla birlikte, öngördükleri koşullarının uygulanması konusunda bağlayıcı hükümler içermektedirler. Tavsiye kararları ise, politika geliştirme, yasama ve uygulama konularında rehberlik görevi görmektedir.

2.4.2.1. Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme

UÇÖ tarafından 17 Haziran 1948 tarihinde kabul edilen Sözleşme Türkiye tarafından 25 Şubat 1993 tarihinde onaylanmıştır.

Sözleşmenin 2 nci maddesinde yer alan “Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.” hükmü ile tüm çalışanlara sendika hakkı tanınmaktadır. Sözleşmenin 9 uncu maddesinde, Sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler personeli ve polisler ne ölçüde uygulanacağı ulusal kanunlara bırakılmak suretiyle kişi yönünden sınırlamaya gidilmektedir.

Sözleşmenin 3 nci maddesinde; çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahip olacağı belirtilmektedir. Ayrıca, kamu makamlarının bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın kanuna uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınması gerektiği vurgulanmaktadır.

Sözleşmenin 4 üncü maddesinde; çalışanların ve işverenlerin örgütlerinin yönetsel yoldan feshedilemeyeceği veya faaliyetten menedilemeyeceği düzenlenmektedir.

Ayrıca Sözleşmede; çalışanların ve işverenlerin örgütlerinin üst örgüt olarak federasyon ve konfederasyon şeklinde örgütlenebileceği ve bunların da uluslararası çalışanlar ve işverenler örgütlerine katılabileceği hüküm altına alınmaktadır.

Son olarak Sözleşmede; UÇÖ'nün her üyesinin, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmasını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlü olduğu belirtilmektedir.

2.4.2.2. Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme

UÇÖ tarafından 1 Temmuz 1949 tarihinde kabul edilen Sözleşme Türkiye tarafından 8 Ağustos 1951 tarihinde onaylanmıştır. 'Sözleşme, örgütlenme özgürlüğünü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korumayı, böylece 87 sayılı Sözleşmeyi tamamlamayı amaçlamaktadır.'⁵⁰

Sözleşmenin 1 inci maddesinde İşçilerin çalışma hususunda sendika hürriyetine hanel getirmeye matuf her türlü fark gözetici harekete karşı tam bir himayeden faydalanacağı düzenlenmektedir. 'Bu maddeyle, sendika özgürlüğünü zedeleyen her türlü ayrımcı harekete karşı koruma öngörülmektedir.'⁵¹

*"Sözleşmede hiçbir ayırım gözetmeme ilkesine açıkça yer verilmemesi sebebiyle kişi yönünden kapsamı 87 sayılı Sözleşmeye göre daha dardır. Sözleşmenin kişi yönünden kapsamının daraltılmasına olanak tanıyan 6 ncı maddesinde, "Bu sözleşme, Devlet memurlarının durumunu ele almaz ve hiçbir surette onların haklarına ve statülerine zarar verdiği biçiminde yorumlanamaz." hükmü bulunmaktadır. Ancak söz konusu hüküm uygulamada tartışmalara sebep olmaktadır, sorun İngilizce ve Fransızca çeviri farkından kaynaklanmaktadır. Fransızcada terim "Devlet memurları" şeklinde çevrilirken, İngilizcede ise "Devlet yönetiminde görevli Devlet memurları" şeklinde çevrilmektedir. UÇÖ'nün Uzmanlar Komisyonu, İngilizce metni esas almış ve 6 ncı maddeyi dar ve sınırlayıcı şekilde yorumlamıştır. Komisyona göre, bu Sözleşme yalnızca Devlet yönetiminde görevli memurların kapsam dışında tutulmasına imkan vermektedir."*⁵²

⁵⁰ BÜLBÜL, a.g.e., s.71.

⁵¹ Aynı, s.71.

⁵² BİLGİN, a.g.e. s. 47-48.

2.4.2.3. Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşme

151 sayılı Sözleşme ile çalışma koşullarının belirlenmesi yöntemleri ve uyuşmazlıkların çözümü hususları düzenlenmiştir.

Kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşviki için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Çalışma koşullarının belirlenmesi ile ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü ise, ulusal koşullara uygun olarak taraflar arasında görüşme yoluyla veya ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalardan yararlanılmasının araştırılması gerektiği belirtilmiştir.

2.4.3. Avrupa Konseyi Belgeleri

Avrupa Konseyine üye devletlerce 1950 yılında Roma’da imzalanmış ve 1953 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye, bu sözleşmeyi Avrupa Konseyi üyesi olarak 1954 yılında 6366 sayılı Kanunla onaylamıştır.

2.4.3.1. İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme

Sözleşmenin 11 inci maddesi ile, herkesin barışçı amaçlarla toplanma ve başkalarıyla dernek kurmak özgürlüğüne hakkı olduğu, bu hakkın herkesin çıkarlarını korumak amacı ile sendika kurmak ve sendikaya üye olmak hakkını da içerdiği hüküm altına alınmıştır.

Bu hakların kullanılmasında, ulusal güvenlik veya kamu güvenliğinin gerekleri ile ve kamu düzeninin korunması veya suçun önlenmesi, genel sağlık ve ahlakın ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması hususları haricine başka hiçbir kısıtlama uygulanmamaktadır. Bu kısıtlamalarında kanunla konulması gerekmektedir. Ayrıca silahlı

kuvvetler ve güvenlik güçleri üyeleri ile devlet görevlileri tarafından bu hakların kullanılmasına yasayla kimi kısıtlamalar da getirilebilmektedir.

2.4.3.2. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Konseyi çerçevesinde kabul edilen Şartın 5 ve 6 ncı maddelerine Türkiye çekince koymuştur.

Şartta, örgütlenme hakkı ve toplu pazarlık hakkına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Şartın örgütlenme hakkına ilişkin olarak 5 inci maddesinde, Avrupa Sosyal Şartına akit tarafların çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya geliştirmek amacıyla ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeleri gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede öngörülen güvenceler, güvenlik güçleri için hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla veya düzenlemelerle belirlenmesi gerekmekte olup bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal yasalar veya düzenlemelerle belirlenmesi gerekmektedir.

Avrupa Sosyal Şartınının 6 ncı maddesi ile akit tarafların toplu pazarlık hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak için bazı kriterler belirlenmiştir. Bunlar;

1. Çalışanlar ve çalıştıranlar arasında ortak görüşmeleri geliştirmek,
2. Gerekli ve uygun olduğu durumlarda, toplu sözleşme yoluyla iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla çalıştıranların veya çalıştıran örgütlerinin çalışanların örgütleriyle özgürce görüşmeleri yöntemini geliştirmek,
3. İş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem sisteminin kurulmasını ve işletilmesini geliştirmeyi taahhüt etmek,
4. Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve çalıştıranların, bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak üzere grev hakkı dahil, ortak hareket hakkını tanımak,

şeklinde ifade edilmiştir.

2.4.4. Avrupa Birliği Belgeleri

Avrupa Birliğinde sendikal haklar konusunda Türkiye için bağlayıcılığı olmayan iki düzenleme bulunmaktadır. Bunlar; alışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk şartı ve Avrupa Birliği Temel Haklar şartıdır.

2.4.4.1. Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk şartı

Uluslar arası bir sözleşme niteliği taşımayan ve Avrupa Topluluğu tarafından 1989 yılında kabul edilen Topluluk şartı, Topluluğuun sosyal temelini gösterme amacı taşıyan ve on iki sosyal hakka yer veren bir belgedir. Türkiye için şartın bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Söz konusu şartta, Avrupa Topluluğu alışanlarının ve işverenlerinin, ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için seçtikleri mesleksenel ya da sendikal örgütleri kurmak amacıyla özgürce örgütlenme hakları bulunduğu düzenlenmektedir. Her alışan ve işverenin bu örgütlere ye olma ya da ye olmama zgrlğu vardır. Böylece, Topluluk şartı pozitif ve negatif sendika zgrlğu tanınması açısından önem taşımaktadır.

Topluluk şartına göre, çalışan örgütlerinin ulusal mevzuat çerçevesinde öngörülen şartlarda, toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi yapma hakları vardır. Ulusal düzenlemeler ve toplu sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülükler saklı kalmak üzere, çıkar uyuzmazlıklarında toplu eylemlere başvurma hakkı vardır. Sendika ve toplu pazarlık haklarının hangi şartlarda ve hangi ölçüde silahlı kuvvetler mensupları, polis ve kamu görevlilerine uygulanacağını belirleme yetkisi ye devletlerin ulusal mevzuatlarında yapacakları düzenlemeler bırakılmaktadır.

2.4.4.2. Avrupa Birliği Temel Haklar şartı

11 Aralık 2000 tarihinde kabul edilen Avrupa Birliği Temel Haklar şartının hukuksal bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Söz konusu şartta, toplantı ve örgütlenme zgrlğu ile toplu pazarlık ve toplu eylem hakları düzenlenmektedir.

şarta göre; herkesin barışcı toplantı ve örgütlenme zgrlğu hakkı vardır denilerek sendika hakkı da bu kapsama alınmaktadır. Çalışanlar ve işverenlerin ya da örgütlerinin Avrupa Birliği Hukuku ile ulusal mevzuata ve uygulamalara uygun olarak toplu pazarlık

yapma ve toplu iş sözleşmeleri bağitleme hakları da bulunmaktadır. Şartın 28 inci maddesi açıkça grev hakkını içermektedir. Toplu pazarlık, toplu iş sözleşmesi ve grevi içeren toplu eylem haklarının öznelere çalışan örgütleri ile sınırlandırılmamış aynı zamanda çalışanlara da bu haklar tanınmıştır.

2.4.5. Uluslararası Hukuki Düzenlemelerin İç Hukukta Bağlayıcılıkları

Sendikal hakları düzenleyen uluslararası hukuki normların iç hukukta uygulanma durumu, söz konusu normlarla, Ülkemizde yürürlükte bulunan Anayasa hükümleriyle birlikte değerlendirildiğinde, bu konuda anlayış farklılıklarının ve tartışmaların ortaya çıktığı görülmektedir.

Anayasanın “Toplu iş sözleşmesi” başlıklı 53 üncü maddesinde; memurların ve diğer kamu görevlilerinin oluşturacakları sendikalar ve üst kuruluşlar aracılığıyla, idareyle toplu görüşme yapabilecekleri, ayrıca Anayasanın 54 üncü maddesinde işçiler için öngörülen grev hakkı kapsamında bulunmadıkları düzenlenmektedir. Diğer taraftan, Anayasanın 128 inci maddesinde yer alan “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” hükmü de memurların ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme imzalamalarına engel teşkil etmektedir. Memur sendikaları, uluslararası hukuki normların iç hukuktaki tüm hukuki normlardan üstün olduğunu savunmak ve Ülkemizin imzalamış olduğu uluslararası hukuki düzenlemeleri dayanak göstermek suretiyle, memurların toplu sözleşme ve grev hakkına sahip olduğunu belirtmekte ve bu hakların gereğinin yerine getirilmesini talep etmektedir.

Bu noktada, uluslararası hukuki düzenlemelerin iç hukuktaki normlar hiyerarşisindeki yeri Anayasanın 90 inci maddesi çerçevesinde incelenecektir.

Söz konusu 90 inci maddede;

“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; bir uluslararası andlaşmanın iç hukukta uygulanabilmesi için andlaşmanın onaylanması ve bu onayın Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kanunla uygun bulunması gerekmektedir.

Söz konusu maddeye göre 1982 Anayasasının, uluslararası andlaşma hükümlerine kanun hükmünde değer atfettiği, temel hak ve özgürlükleri düzenleyen uluslararası andlaşma hükümlerini ise, bunların iç hukukta yer alan kanunlarla çatışması durumunda kanunların üstünde bir noktaya koyduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Anayasada, uluslararası andlaşma hükümlerinin Anayasa hükümleri karşısındaki durumuna ilişkin net bir düzenleme bulunmamakla beraber, uluslararası andlaşma hükümleriyle sadece kanunlar arasında kıyas yapılması normlar hiyerarşisinde söz konusu hükümlerin Anayasa hükümlerinden daha altta olduğu şeklinde değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla sendikal haklara ilişkin olarak uluslararası normlar ile Anayasa hükümleri arasında çatışma olması durumunda, uluslararası normların iç hukukta geçerli olabilmesi ve gereklerinin yerine getirilmesi için Anayasada çatışan düzenlemelerin uluslararası normlarla uyumlu hale getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu noktada, memurlara ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı tanınabilmesi için öncelikle Anayasanın 53 üncü ve 128 inci maddelerinin değiştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

3. ÜLKEMİZDE MEMUR SENDİKACILIĞININ GELECEĞİ

Ülkemizde memur sendikacılığının başlangıcı, memurların sendika hakkını düzenleyen ilk özel kanun olan 1965 tarihli ve 624 sayılı Kanun kabul edildiğinde, o dönemden günümüze kadar geçen sürenin 45 yıl olduğu görülmektedir. 624 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemdeki memur sendikacılığının durumunu niceliksel olarak ortaya koyulduğunda; yaklaşık 250.000 üye sayısı, yüzde 30 sendikalaşma oranı, 400 civarında sendika, 18 federasyon ve 3 konfederasyon, niteliksel olarak baktığımızda sendika hakkı tanındığı, toplu sözleşme ve grev hakkının yasaklandığı görülmektedir. 4688 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu günümüzde, memur sendikacılığı incelendiğinde; niceliksel olarak 1.017.072 üye sayısı, yüzde 57 sendikalaşma oranı, 8 konfederasyon ve 77 sendika olduğunu; niteliksel olarak ise, sendika hakkının anayasal güvence altına alındığını, toplu sözleşme hakkının olmadığını, onun yerine toplu görüşme sistemi getirildiğini ve grev hakkının yasak olduğu görülmektedir. Aradan geçen 45 yılda ortaya çıkan bu tabloyu yüzeysel olarak değerlendirildiğinde; göze çarpan hususlar, sendikalaşma oranının artması, sendika sayısında önemli bir azalmanın olması ve toplu görüşme sisteminin uygulanmasıdır. Ancak, konuyu memur sendikacılığının üç önemli aktörü olan idare, sendika ve üye üçgeninde meydana gelen gelişmeler ışığında değerlendirildiğinde ortaya çok karmaşık bulgular çıkmaktadır. Ayrıca; bu üçlünün dışındaki gelişmeler de söz konusu süreci etkilemektedir. Ülkenin siyasi gündemindeki gelişmeler, hükümetlerin memur sendikacılığına bakışı, sendikaların faaliyetleri, sendika-üye arasındaki bağlardaki gelişmeler, genelde halkın özelde çalışanların sendikalara karşı tutumu, uluslar arası alandaki gelişmeler, sendika yöneticilerin davranışları, konjonktürel gelişmeler vb. birçok etken aradan geçen 45 yıllık süreçte memur sendikacılığının geldiği konumda pay sahibidir. Memur sendikacılığının geleceğini ele alınacağı bu bölümde, söz konusu etkenler çerçevesinde belirlenen başlıklar altında bir değerlendirme yapılacaktır.

3.1. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTÜ OLARAK MEMUR SENDİKALARI VE DEMOKRASİNİN ÖNEMİ

Demokrasinin en önemli kazanımlarından birisi, bireylere örgütlenme özgürlüğünü tanımasıdır. Örgütlü toplum, demokratik toplum düzenini ve katılımcı yönetimi gerçekleştirmenin vazgeçilmez şartı olarak değerlendirilmektedir. Toplumun örgütlenme modellerinden en önemlileri sendikalar ve sivil toplum örgütleridir. Her ikisi de temsil

ettiği ve yönlendirme kabiliyetine sahip olduğu kitleler açısından son derece önem arz etmektedir. Şöyle ki, ‘sivil toplum örgütleri, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren her türlü toplumsal hareket içerisinde, farklı konularda inisiyatif grupları oluşturarak, kimi zaman gündem oluşturmaya çalışan, kimi zaman ise mevcut gündem içerisinde kendine yer edinen; hatta birçok uluslararası örgüt tarafından fikirlerine danışılan ve varlıkları desteklenen, demokrasinin ve özgürlüklerin savunucuları olarak modern çağın vazgeçilmez örgütlenmeleri haline gelmişlerdir.’⁵³

Sendikalar da işlevleri dolayısıyla bir nevi sivil toplum örgütü olarak nitelendirilebilmektedir. Sendikalar üyelerinin çalışma hayatına ilişkin sorunlarını çözmek, menfaat ve haklarını korumak ve geliştirmek üzere kurulan örgütlerdir. Bunun yanında; tıpkı sivil toplum örgütleri gibi sendikalar da ülke gündeminin belirlenmesinde, sorunların çözümüne rasyonel katkılar sağlanmasında, ülkedeki demokrasi düzeyinin gelişimini sağlamak adına yapıcı faaliyetler organize edilmesinde önemli görevler üstlenme potansiyeline sahiptir. Sendikaların demokrasi ve çalışma hayatı açısından önemi bu noktada kendini göstermektedir. Çünkü; sendikaların temel görevlerini yerine getirebilmeleri yani üyelerinin hak ve menfaatlerini korumaları, onların çalışma hayatlarında karşılaştıkları sorunları çözmeleri ancak demokratik bir sistem içinde mümkün olabilmektedir. *‘Demokrasinin askıya alındığı otoriter ve oligarşik bir rejimde ne sendikaların yasal varlıklarının bir garantisi söz konusu olabilir, ne de ekonomi çalışanların lehine işler hale gelebilir. Türkiye’deki deneyimler demokratikleşme ile sendikalaşma süreçlerinin el ele gittiğini, sendikal örgütlenmenin demokrasinin bir ürünü olarak geliştiğini bariz biçimde göstermektedir.’*⁵⁴

Diğer taraftan; istikrarı olmayan siyasal bir sistemde ekonomik istikrar da sağlanamamaktadır. Bunun sonucunda da çalışanların yaşam standardı kötüleşmekte ve çalışanların ekonomik koşullarının iyi olmaması sonucu sendikalar hükümetten uç sayılabilecek ekonomik istemlerde bulunmaktadır. Bu tür istekler de, idarenin sendikal örgütlenmeye hoş bakmamasına neden olmaktadır.

Özetle; tüm bunlar bir halkanın zincirlerini oluşturmaktadır. Ülkedeki demokrasi düzeyi örgütlenme özgürlüğü sağlamakta, bunun sonucunda kurulan sendikalar

⁵³ ÇAMUR, Doğa, “Toplumsal Mücadeleler İçerisindeki Rollerini Bakımından Sendikalar ve Sivil Toplum Örgütleri”, (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2008), s.1-2.

⁵⁴ ÇAHA, Ömer, “Sendikal Hareket ve Sivil Toplum”, *Kamu’da Sosyal Politika*, 10, (Mart, 2009), s.37.

demokrasinin gelişmesine katkı sağlamakta, gelişen demokrasiyle beraber siyasal sistem istikrara kavuşmaktadır. İstikrarlı bir siyasal sistem ekonominin gelişmesine ve istikrarı yakalamasına yardımcı olmaktadır. Ekonominin gelişmesi de, çalışanların hem çalışma koşullarının hem de yaşam standartlarının iyileşmesini sağlamaktadır.

Günümüzde yaklaşık olarak bir milyon üyeden oluşan bir kitleyi temsil eden kamu görevlileri sendikalarının ‘bir taraftan; kendi tabanlarının hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için çalışırken, diğer taraftan şeffaf, katılımcı, özgürlükçü ve hukukun üstünlüğü ilkesine göre işleyen demokratik bir sistem için mücadele etmesi gerekmektedir.’⁵⁵ Kamu görevlileri sendikalarının varlıkları ve üyeleri adına elde edebilecekleri hak ve kazanımları büyük ölçüde ülkedeki demokrasinin gelişimiyle doğru orantılı olduğu düşünülmektedir.

3.2. MEMUR SENDİKALARI-SİYASET İLİŞKİSİ

Sendikalar ve siyasi partiler ortaya çıktıkları zamandan beri birbiriyle ilişki içerisinde olan kuruluşlardır. Bu iki örgütün kuruluş amaçları farklı olsa da sendikaların etkileme ve yönlendirme gücüne sahip oldukları üye sayılarının önemli düzeyde olması sebebiyle siyasi partilerin sendikalarla yakın ilişki kurmak istemesine neden olmaktadır. Ayrıca, sendikaların ideolojik fikirlere açık olması bu ilişkiyi daha da kuvvetlendirmektedir.

Siyasi partiler, önemli bir kitleye sahip olarak gördükleri sendikaları kendi politikaları doğrultusunda yönlendirmeye çalışmaktadır. İktidarda olan partiler, uyguladıkları politikaların tepki görmemesi ve toplum tarafından olumlu karşılanması için kendisine yakın gördüğü sendikaları kendi güdümünde tutmak; diğer partiler ise, sendikaları iktidara karşı muhalefet amacıyla yönlendirmek istemektedir.

Üyelerinin mesleki gelişmelerini sağlama, üyeleri arasında dayanışma ve yardımlaşmayı tesis etme, hizmetin daha kaliteli ve verimli üretilmesine katkıda bulunma amaçları üzerine kurulmuş olan sendikaların üzerinde ideolojik fikirlerin ve siyasetin egemen olması sonucunda, söz konusu amaçlar lehine çalışmalar yapılsa dahi karşı çıkılmakta, siyasi ilişkiler doğrultusunda temsil edilen kitle yönlendirilerek muhalif eylemlerde bulunmaktadır. Oysa ki; tamamen mesleki birliktelik olan sendikaların,

⁵⁵ ÇAHA, a.g.e., s.37.

bünyesinde bulundurduğu üyeleri ve meslekleri açısından ortaya konulan olumlu çalışmaları memnuniyetle karşılması ve desteklemesi gerekmektedir. Diğer taraftan; siyasi ilişkiler sebebiyle bunun aksi yönünde davranışlarda bulunulduğu da görülmektedir.

Son zamanlarda, ülkemizde, sendikanın tanımına uymayan tutum ve davranışlar memur sendikalarında daha yoğun biçimde yaşandığı gözlemlenmektedir. Memur sendikaları, üyelerinin hak ve kazanımlarını artırarak kaliteyi yükseltmek yerine kişisel beklentileri karşılama kaygısı ve siyasi, ideolojik yandaşlık ile hareket ettikleri düşünülmektedir.

‘Sonuçta sendikalar siyasi partiler aracılığıyla üyeleri için daha fazla ekonomik ve sosyal menfaatler elde etme; siyasi partiler ise, örgütlü bir güç olan sendikalar sayesinde tabanlarını genişletme ve oy oranlarını artırma peşindedirler.’⁵⁶ Sendikalar açısından, siyaset üyeleri için daha fazla ekonomik ve sosyal menfaatler elde etme amacıyla kullanıldığı zaman olumlu sonuçlar doğururken, ideolojik fikirlerin güdümünde yapıldığı zaman üyelerinin menfaatleri açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Üyelerinin mesleki ve ekonomik menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla siyasetin araç olarak kullanılması, her siyasi partiye eşit mesafede durularak istikrarlı bir tavır gösterilmesi, hiçbir siyasi partinin maddi veya manevi vesayeti altına girilmemesi ve ideolojik fikirler bir tarafa bırakılarak “kamu görevlisi öznesinde” birleşilmesi, hem memur sendikalarını, taleplerinin kabul edilmesi açısından idareye karşı daha güçlü kılacak hem de siyasi ideolojiler peşinde tüketilen her türlü kaynağın, zamanın ve enerjinin üyeler ve mesleklerin gelişimi için kullanılmasını sağlayarak sendikalaşma anlayışının yerleşmesini temin edeceği değerlendirilmektedir.

3.3. MEMUR SENDİKALARININ İDARİ VE MALİ DENETİMİ

Sendikaların en önemli gelir kaynağı üyelerinden aldıkları üyelik aidatıdır. Üyelik aidatı sendika ile üye arasında gönüllülük esasına dayalı bir bağ kurmaktadır. Üye verdiği aidat ile üyesi olduğu sendikaya sahip çıkmaktadır. Yani, maddi olarak verdiği destek ile manevi bir bağ oluşturmaktadır. Bu bakımdan, sendikaların, üyelerinin verdiği aidatlardan

⁵⁶ MAHIROĞULLARI, Adnan, 1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı, (Ankara: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, 2000), s.111.

elde ettiği gelirleri hangi amaçlar için harcadıkları üyeler açısından son derece önem taşımaktadır.

Ülkemizde; işçi sendikalarının üyelerinin aidatlarından elde ettikleri gelirler önemli meblağlara ulaşmaktadır. Işilerin ödediği sendika aidatı tutarlarının memurların ödedikleri sendika aidatı tutarlarına göre oldukça fazla olması, işçi sendikalarının bütçesel açıdan memur sendikalarından daha güçlü olmasını sağlamaktadır.

Işçi sendikalarının mali imkanlarının fazla olması ve bunun mukabilinde denetimlerinin yeterli olmaması üyelerinin sendika yönetimine duydukları güven açısından çeşitli sıkıntılara yol açmaktadır. Bu bakımdan sendika yöneticilerinin çok hassas davranması gerekmektedir. Sendikalarda yaşanan sendika içi demokrasinin varlığı tartışmaları, sendika başkanlarının uzun yıllar görevde kalmaları, sendika yönetim kadrolarının aldıkları maaşlar ve diğer giderleri, üyelerin sendikalara olan güvenlerini sarsacak ve sendikalarda üyeler açısından çözülmelere ve ye kaybına neden olacak konulardır. Nitekim; *“22 sendika genel başkanının ortalama olarak 8.1 yıl yönetimde kaldığı görülmektedir. Ayrıca; Sendika yönetimlerinin ve oluşturduğu profesyonel kadroların sendika için maliyeti oldukça yüksek olmaktadır. Burada tanımlama yapmanın zorluğuna rağmen bu giderlerin bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür. cret giderleri, mobil ve araç telefon giderleri, temsil ve harcırah giderleri, her yıl için asgari 30 günlük tazminat giderleri ve bazı sendikalarca ödenen hizmet tazminatları, sendika makam aracı giderleri gibi farklı kalemlerden oluşmaktadır. Bir sendika için yıllık maliyeti 100 bin dolara ulaşan sendika genel başkanları bulunmaktadır. Bu durumun çalışan kesimlerce algılanışı hoş olmamakta ve “ağalık” kavramı ile ilişkilendirilmesine yol açabilmektedir. Bu konuda bir Kamu Görevlileri Sendikasının aylık yayın organında şu açıklamayı yapma gereksinimi duymuş olması bile konunun üyeler açısından taşıdığı hassasiyeti net olarak ifade edebilmektedir.*

“Sendika yneticilerinize iki soru yöneltin: 1-Sendika yöneticileriniz ne kadar maaş alıyor? 2- Sendika tüzüğüne göre kaç yıl aynı görevde kalıyorlar? Çünkü bu iki sorunun yanıtı ye olduğunuz sendikanın ne kadar demokratik olduğunu ve yöneticilerin sizlerin dentileri ile haksız çıkar sağlayıp sağlamadıklarını açığa çıkartacaktır.”⁵⁷

⁵⁷ LORDOĞLU, Kuvvet, “Türkiye’de Mevcut Bazı Sendikaların Liderlik ve Yönetim Anlayışları ve Bazı Sendikal Sorunlardan rnekler”, <http://www.calismatoplum.org/sayi1/makale4.pdf>, (25/12/2009).

Bu noktada sendikaların idari ve mali yönden yapılan denetiminin tatmin edici olmadığı görülmektedir. 4688 sayılı Kanununun 27 nci maddesinde kamu görevlileri sendikalarının idari ve mali denetimi düzenlenmektedir. Kanun sendikal örgütlerin iç denetimi ile sendikaların üyesi oldukları konfederasyonlarca dolaylı yoldan denetlenmesi konusunda kurallar koymakta, idari ve mali nitelikteki iç denetimin 2821 sayılı Kanuna göre çıkarılan tüzük uyarınca yapılmasını öngörmektedir. Söz konusu tüzüğe göre, işçi ve kamu görevlileri sendikalarının denetimi kendi genel kurulları tarafından belirlenen denetleme organına bırakılmaktadır. Sendikanın kendi iç dinamikleri ile denetlenmesi sendika özgürlüğü bakımından son derece önemli olmakla birlikte uygulamaya bakıldığında, sendikaların genel kurullarında yönetim, denetim ve disiplin kurulları genellikle tek liste içerisinde çıkmaktadır. Bu nedenle de yönetim organlarındaki kişilerle, onları denetlemekle görevlendirilen denetim organlarındaki kişiler, siyaseten ya da ortak menfaatler açısından yakın ilişki içerisinde bulunmaktadır. Böyle bir yapıda da üyeler adına denetimin sağlıklı biçimde gerçekleşmesi hemen hemen imkansız hale gelmektedir.

‘Bunların dışında, gerek Dernekler Kanununda öngörülen genel denetim, gerekse Devlet Denetleme Kurulu’na yapılan denetim sendikal örgütler için söz konusu değildir. Sendikaların devlet tarafından denetlenmesi, sendika bağımsızlığını zedeleyeceği noktasında eleştirilmektedir. Esasen, devlet tarafından yapılan denetimin sendikaların faaliyetlerini sınırlandırmak için değil, özellikle kuruluş amaçları dışına taşmamalarını sağlamak, asli fonksiyonlarını yerine getirmelerine yardımcı olmak ve tüzüklerinin, yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara ve Anayasada belirtilen Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı olup olmadığını anlamak için yapıldığını savunan görüşler de bulunmaktadır. Bu denetimlerin sonucunda son sözü yine bağımsız yargının söyleyeceği ve dolayısıyla devletin sendikayı baskı altına almasının olanaklı olmadığı ileri sürülmektedir.’⁵⁸

Henüz işçi sendikalarına oranla az denebilecek miktarda gelir elde eden memur sendikalarının bir taraftan üye sayıları artmaya devam ederken, diğer taraftan üyelik aidatı tutarı da artacaktır. Bu iki gelişmenin sonucunda gelirlerinde önemli oranlarda artış olacaktır. Dolayısıyla, işçi sendikacılığında ortaya çıkan üyelerin sendika yönetimine karşı güven sorununun yaşanmaması ve bunun da üye kaybına yol açmaması açısından memur

⁵⁸ ÇAKIROĞLU, Görkem, “Kollektif Sendika Hürriyeti”, (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2008), s.105-106.

sendikalarının idari ve mali denetimi daha da önemli hale gelecektir. Bu noktada, memur sendikalarının denetimlerinin bağımsız ve profesyonel denetim şirketlerince yapılmasının daha isabetli olacağı düşünülmektedir.

3.4. TOPLU GÖRÜŞME PRİMİ VE MEMUR SENDİKALARININ GELECEĞİ

29/8/2005 tarihinde Kamu İşveren Kurulu ile yetkili sendikalar ve bağlı buldukları konfederasyonlar arasında imzalanan mutabakat metninde; *“Sendika üyesi olan personele sendika aidatlarından kaynaklanan kayıplarını telafi etmek amacıyla aylık 5 YTL ilave ödeme yapılmasını sağlayacak düzenlemeye gidilmesi”* kararlaştırılmıştır. Söz konusu ilave ödemenin yapılabilmesi amacıyla 21/03/2006 tarihli ve 5473 sayılı Kanununun birinci maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 4 üncü maddeyle gerekli düzenleme yapılmıştır. Maddede, *“25/06/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikasına üye olup, kendisinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine, anılan kesintinin yapıldığı her ay için 5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir. Bu ödeme, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.”* hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeyle 2006 yılı başından itibaren kamu görevlileri sendikasına üye olan ve kendisinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine sendika ödeneği adı altında her ay 5 TL tutarında ödeme yapılmaya başlanmıştır.

29/08/2008 tarihinde Kamu İşveren Kurulu ile yetkili sendikalar ve bağlı buldukları konfederasyonlar arasında imzalanan mutabakat metninde ise; *“375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesine göre ödenmekte olan 5 YTL sendika ödeneğinin, gerekli yasal düzenleme yapılmak suretiyle “toplu görüşme primi” adıyla 2009 yılı başından itibaren 10 YTL olarak ödenmesi”* kararlaştırılmıştır.

Söz konusu mutabakat gereği, 27/12/2008 tarihli ve 5828 sayılı “2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu”nun 29 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında yapılan düzenlemeyle, *“27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesinde yer alan “her ay için 5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir.”* ibaresi, 15/1/2009

tarihinden geçerli olmak üzere “her ay için 10 TL tutarında toplu görüşme primi verilir.” şeklinde uygulanır.” düzenlemesi yapılmıştır.

25/06/2009 tarihli ve 5917 sayılı Kanunun 47 nci maddesinin dokuzuncu fıkrasının (b) bendi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesinde yapılan düzenlemeyle ise 01/01/2010 tarihinde yürürlüğe girmek üzere, “5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir” ibaresi, “10 TL tutarında toplu görüşme primi verilir” şeklinde değiştirilmiştir.

Başlangıçta sendika ödeneği olarak ortaya çıkan ve sonradan toplu görüşme primi adını alan ödeme, Anayasa Mahkemesinin 10/11/2009 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 25/6/2009 tarihli, 2006/94 Esas ve 2009/92 Karar sayılı kararıyla 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesinin birinci fıkrasını iptal edilmesiyle son bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi iptal kararının gerekçesinde; Anayasanın “Sendika Kurma Hakkı” başlıklı 51 inci maddesinde yer alan,

“Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir. Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir. Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir. Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.” hükmünü referans alarak, çalışanların ve işverenlerin, belirli bir işkolunda ortak ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurdukları sendikaların, demokratik sosyal hukuk devletinin vazgeçilmez öğelerinden birini oluşturduğunu belirtmekte, sendikaların görevlerini yerine getirmelerini sendikal hakların kullanılmasına ve sendikaların bağımsız olmalarına bağlamaktadır. Ayrıca; Mahkeme, sendikaya üye olan kişiler tarafından ödenen üyelik

ödentilerinin, kollektif haklardan olan sendikal haklara ilişkin faaliyette bulunma konusunda üyelerin iradesini yansıttığını ve sendikalar ile üyeleri arasındaki ilişkinin temelini oluşturduğunu, sendikalara üyeliğin gönüllülük esasına dayanması gerektiğini ve bu çerçevede üyelik ödentilerinin de isteğe bağlı bu birlikteliğin demokratik zeminini oluşturduğunu ifade etmektedir. Mahkeme, gerekçesinin devamında, kamu görevlileri sendikasına üye olan kamu görevlilerine her ay için belirli bir tutarda sendika ödeneği verilmesini öngören düzenlemenin, sendikalar ile üyeleri arasında olması gereken ilişkinin mahiyetini ve buna bağlı olarak sendikaların faaliyetlerinin demokratik ve bağımsız olma niteliğini olumsuz etkilediğini; sendikalara ve üyelerinin gönüllülük esasına dayalı katılımlarına müdahale anlamını taşıdığını ve sendikaların bağımsızlığı ilkesine aykırı düştüğünü belirtmektedir. Dolayısıyla; Mahkeme, söz konusu iptal kararının gerekçesinde bu ödeneğin verilmesinin, dolaylı yoldan sendikalara ve üyelerinin gönüllülük esasına dayalı katılımlarına müdahale anlamı taşıdığını vurgulamaktadır.

Öte yandan; uluslar arası çalışma hayatını düzenleyen UÇÖ'nün Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin 98 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'nin 2. maddesinde;

"1- İşçi ve işveren teşekkülleri, gerek doğrudan doğruya, gerek mümessilleri veya üyeleri vasıtasıyla, birbirlerinin kuruluşları, işleyişleri ve idarelerine müdahalede bulunmalarına karşı gerekli surette himaye edileceklerdir.

2- Bilhassa işçi teşekküllerini bir işverenin veya bir işveren teşekkülünün kontrolüne tabi kılmaya, bir işverenin veya bir işveren teşekkülünün kendi nüfuzu altına alınmış işçi teşekkülleri ihdasını tahrik etmeye veya işçi teşekküllerini mali yollarla veya başka bir şekilde desteklemeye matuf tedbirler, bu maddedeki manasıyla müdahale hareketlerinden sayılır."

Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşme'nin 5. maddesinde de;

"1- Kamu görevlileri örgütleri, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır.

2- Kamu görevlileri örgütleri kuruluş, işleyiş veya yönetimlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır.

3- Bir kamu makamının tahakkümü altında kamu görevlileri örgütlerinin kuruluşunu geliştirmeye veya kamu görevlileri örgütlerini bir kamu makamının kontrolü altında tutmak amacıyla mali veya diğer biçimlerde desteklemeye yönelik önlemler bu madde bakımından müdahaleci faaliyetler olarak kabul edilecektir.”

hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu uluslar arası hükümlerde; sendikaların, kamu makamlarından tamamen bağımsız biçimde faaliyetlerini sürdürmeleri ve kamu makamlarının mali veya diğer konularda yapacağı desteklerden ve müdahalelerden uzak tutulması gerektiği açıkça belirtilmektedir.

Yukarıda çerçevesi çizilen ve 2006 yılında kamu görevlileri sendikalarının talepleri doğrultusunda uygulamaya konulan ve 2009 yılında Anayasa Mahkemesinin iptal kararıyla son bulan toplu görüşme priminin ödenmeye devam edilmesi konusunda kamu görevlileri sendikalarının talepleri devam etmektedir.

Devlet tarafından toplu görüşme priminin ödenmesinin memur sendikacılığının geleceği açısından üç önemli yönü bulunmaktadır. Birincisi; her defasında UÇÖ normlarını referans göstererek ülkemizde kamu görevlilerine tanınan sendikal hakların yeterli düzeyde olmadığını, söz konusu normlara aykırı çok sayıda düzenlemenin yer aldığını ve en önemlisi toplu sözleşme ve grev hakkının kamu görevlilerinin en doğal hakkı olduğunu savunan kamu görevlileri sendikalarının, yukarıda belirtildiği gibi açıkça UÇÖ sözleşmelerinde yasaklandığı halde toplu görüşme priminin ödenmesini devletten talep etmesidir. *“Toplu görüşme priminin devlet tarafından ödenmesine memur sendikalarının yaklaşımı ilginçtir. Memur sendikalarından bir kısmı bu desteğin memur sendikalarına üye olmayı teşvik eden bir destek olduğunu belirterek bu desteğin yanında yer almakta ve alınan kararın yerinde bir karar olduğunu belirtmektedir. Diğer bir kesim memur sendikaları ise sendika desteğine tümüyle karşı çıkmaktadırlar. Türkiye Kamu-Sen toplu görüşme primi ile ilgili gelişmeleri aşağıda açıkladığı şekilde yerinde bulduklarını ifade etmekte ve bir kazanım olarak açıklamaktadır: “İlk olarak sendika üyesi kamu görevlilerine aylık 10 YTL ayrıcalık sağladık. Türkiye Kamu-Sen verdiği zorlu sendikal mücadelenin yükünü çeken üyelerinin maaşlarının emsallerinden daha düşük olmaması, sendikalı olmanın çalışan üzerinde bir yük değil, örgütlü dayanışmanın avantajlarını sağlaması amacıyla sendikalı olanlarla olmayanlar arasında, sendikalı çalışanlar lehine*

bir fark oluşmasını sağladık. Başlangıç olarak, sendikali çalışanlara toplu görüşme primi verilmesi konusunda verdiğimiz mücadeleden zaferle çıktık. Bugün 10 YTL olarak belirlenen bu rakam ileride daha da artacak ve sendika üyesi kamu görevlileri, sendikali olmanın ayrıcalığını maddi olarak da hissedecekler.”⁵⁹

Söz konusu açıklamaya göre; daha önce belirtildiği üzere üyeler tarafından gönüllülük esasına dayalı olarak ödenen ve sendika-üye ilişkisinin kurulmasını sağlayan sendika aidatının, memur sendikalarınca yük olarak nitelendirilmesi ve bunun devlet tarafından ödenmesinin sağlanmasının başarı diye sunulmasının, kamu görevlileri için toplu sözleşme ve grev hakkının talep edildiği Ülkemizde, sendikal bilincin gelişmesi açısından doğru olmadığı değerlendirilmektedir.

İkinci önemli nokta; sendikanın en önemli unsurlarından bir tanesi devlet, siyasi partiler, işveren sendikaları ve diğer kuruluşlar karşısında bağımsız olmasıdır. Ancak, gelirlerinin en önemli kısmını oluşturan üyelik aidatlarının devlet tarafından ödenmesinin memur sendikalarının devlete karşı bağımsızlığını zedeleyecektir. Toplu görüşme primi ya da başka bir ad altında üyelik aidatı devlet tarafından ödenmeye devam edilirse ve sendika üyeleri kendi gelirlerinden üyelik aidatı ödeme alışkanlıklarını yitirirlerse, Ülkemizde memur sendikacılığının yükselişiyle beraber üyelik aidatı miktarının da artmasıyla memur sendikalarının devlete olan bağımlılığı da artacaktır. Nihayetinde, memur sendikaları sarı sendikacılık⁶⁰ tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır.

Konuya ilişkin üçüncü önemli husus ise; toplu görüşme priminin ödenmeye başlandığı 2006 yılından sonra memur sendikalarının üye sayılarında ciddi oranlarda artış yaşanmasıdır. Söz konusu artışın tek nedenini toplu görüşme primine bağlamak doğru olmamakla beraber bu artışta pay sahibi olduğu değerlendirilmektedir. ‘Bu noktada; sendika aidatlarının örgütlenmeyi belirli ölçüde engelleyip engellemediği sorgulanması gereken bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Memur sendikacılığında bu durumun önemli bir sorun olduğu görüşü doktrinde ileri sunulan bir görüştür. Memurların sendika aidatı ödemekten kaçındığı ve bu durumun personelin sendika dışında kalmasına yol açtığı ve ufak çıkarların değer kazanmasının sendikaların güçlenmesine olumsuz etkiler yaptığı

⁵⁹ ARICI, Kadir, “Devletçe Kamu Görevlileri Sendikalarına Üye Olanlara Toplu Görüşme Primi Ödenmesinin Hukuka Uygunluğu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1-2, (2007), s.14-15.

⁶⁰ Sarı sendikacılık; Devlet veya işverenler tarafından çalışanları kontrol altında tutabilmek için kurulmuş olan sendikalar.

ileri sürülmektedir.⁶¹ Toplu görüşme priminin dolayısıyla sendika aidatlarının devlet tarafından ödenmesi, daha önce belirtildiği gibi üyelerin bir kısmının üyelik aidatı ödeme refleksinin zayıflamasına neden olabilir. Bunun yanında, sendika aidatını sendikaya üye olmada kendisine bir engel olarak gören memurların, Anayasa Mahkemesinin uygulamayı iptal etmesiyle birlikte sendika üyeliğinden ayrılması söz konusu olabilecektir. Toplu görüşme primi uygulamasına son verildikten sonraki dönemde, memur sendikalarının üye sayılarındaki değişim henüz belli değildir. Burada belirtilmesi gereken bir husus, memur sendikalarının söz konusu uygulamaya devam edilmesi yönünde hükümetten yoğun taleplerinin olmasının üyelerdeki çözülmeyi yavaşlatacağıdır.

Özetle; memur sendikalarının sendikal bilinç açısından tutarlı hareket etmeleri, mali ve dolayısıyla idari bakımdan devlete karşı bağımsız olmaları ve söz konusu uygulamanın sona ermesi sonucunda üye kaybı riskiyle karşı karşıya kalmaları nedenleriyle toplu görüşme priminin devlet tarafından ödenmesinin, memur sendikalarının geleceği açısından olumlu bir uygulama olmayacağı, mevcut durumda iptal edilmiş olmasının daha uygun olduğu düşünülmektedir.

3.5. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL VE DEMOKRATİK HAKLARI ÇALIŞTAYI

2004 yılında yapılan toplu görüşmeler sonucunda imzalanan mutabakat metnine ekli listede yer alan sendikal haklar başlığı altında “toplular sözleşme konusunun Anayasa değişikliği kapsamında değerlendirileceği” belirtilmiştir. Bununla birlikte, memur sendikalarının her toplu görüşmede toplu sözleşme hakkı taleplerini dile getirmeleri ve toplu görüşmelerden tatmin edici sonuçlar elde edilemediğini ortaya koymaları da dikkate alınarak 2009 yılı toplu görüşmelerinde, "Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Uluslararası Hukuki Boyutu ve Uygulamaları İle Diğer Ülke Uygulamalarının Türkiye İle Karşılaştırılması" konulu bir Çalıştay düzenlenmesine karar verilmiştir. Söz konusu Çalıştay, 9-10-11 Şubat 2010 tarihlerinde Abant/BOLU'da; kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, sendika temsilcileri ve öğretim üyelerinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Çalıştay, gerek taraflar arasında sosyal diyalogun sağlanması açısından gerekse yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanan bildirge açısından önem arz etmektedir. Çalıştay'ın sonunda; örgütlü toplumun, demokratik hayatın vazgeçilmez unsuru olduğu, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcı yönetim gibi çağdaş yönetim prensiplerinin, kamu

⁶¹ ARICI, a.g.e., s.12.

çalışanlarımızın temsilcilerinin yönetsel süreçlere katılımının sağlanması gerektiği ve grev ve toplu sözleşme hakkının da çalışma hayatının izlediği tarihsel gelişimin olduğu çağdaş nokta olduğu vurgulanmıştır.

Ayrıca; Ülkemizin, örgütlenme ve toplu pazarlıkla ilgili olarak 87, 98 ve 151 sayılı ÜÇÖ Sözleşmelerini, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesini, 5 ve 6 ncı maddelerine çekince koyduğu Avrupa Sosyal Şartı'nı ve ilgili Birleşmiş Milletler Sözleşmelerini onayladığı ve bu sözleşmelerin, çalışanların örgütlenme ve buna bağlı toplu pazarlık ve grev haklarını katılımcı ülkelere önerdiği belirtilmiş ve demokrasiyi benimsemiş olan Ülkemizin de taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin, üyesi veya üye adayı olduğu uluslararası toplulukların öngördüğü düzenleme ve uygulamalar olmasaydı dahi vatandaşlarına ileri demokrasilerin gerekli kıldığı hakları sağlamayı öncelikli bir amaç olarak gördüğü ortaya konulmuştur.

Çalıştay'ın sonuç bildirgesinde şu ifadeler yer verilmiştir:

1- Kamu görevlilerimizin toplu pazarlık ve grev hakları ülkemiz tarafından imzalanan ve onaylanan insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelerde mevcut olduğundan Anayasada bu hakların kullanımını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

2- Kamu görevlilerinin sendikal haklarının anlamlı bir bütünlüğe kavuşturulması için toplu sözleşme ve grev haklarını hayata geçirecek düzenleme yapılması, insan haklarına saygılı, demokratik ve sosyal bir devlet olmanın gereğidir.

3- Kamu çalışanlarının örgütlü yaşamlarının grev ve toplu sözleşme düzeniyle geliştirilmesi ve ileri haklarla donatılması için katılımcılık ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde gerekli yasal düzenleme hazırlık çalışmalarına zaman geçirilmeden başlanması, Avrupa Sosyal Şartı'nın 5 ve 6 ncı maddelerindeki çekincelerin kaldırılmasına yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

2009 yılında yapılan toplu görüşmelere başkanlık eden Devlet Bakanının katılımıyla gerçekleştirilen Çalıştay'daki çalışmalar sonucunda; kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev haklarının tanınması konusunda "Anayasa değişikliği yapılması gerekir, mevcut mevzuatta bu mümkün değildir" savunmasından sıyrılarak doğrudan Anayasa değişikliği yapılmasını öneren bir bildirgenin yayımlanması idarenin bu konudaki tutumunun kamu görevlileri lehine değiştiğini göstermektedir.

Diğer taraftan; kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından bağlayıcı olmamakla beraber son derece önemli kararların alındığı söz konusu Çalıştay'a kamu görevlileri sendikalarından yeterli düzeyde katılımın sağlanmadığı görülmüştür. Çalıştay'da, toplu görüşme masasına oturan üç büyük konfederasyondan ikisi olan Kamu-Sen ve Kesk'ten hiçbir temsilcinin bulunmaması bu iki konfederasyonun, ya idare tarafından atılan adımların samimi olmadığını düşündüklerini ya da kendilerinin çözüm konusunda samimi davranmadıklarını ortaya koymaktadır. Oysa ki; kamu görevlilerinin hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için memur sendikalarının her platformda görüş ve taleplerini dile getirmeleri gerekmektedir.

3.6. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE TOPLU SÖZLEŞME HAKKI

Statü hukukuna tabi olmalarına rağmen Ülkemizde memur sendikalarının işçi sendikaları modelini örnek alarak toplu iş sözleşmesi ve grevli bir sendika modelinin oluşturulması konusundaki yoğun talepleri ve çalışmaları sendika ve idare arasında diyalog mekanizmalarının işleyişi açısından çıkmaza girmiştir. Memur sendikaları ve onların bağlı oldukları konfederasyonlar toplu sözleşme hakkı tanınmadığı takdirde, idareyle toplu görüşmelere katılmayacaklarını ifade etmişlerdir. Bu noktada, memurlara toplu sözleşme hakkı tanınması mevcut hukuki düzenlemeler çerçevesinde anayasa değişikliği gerektirmektedir.

Bu doğrultuda; 13/05/2010 tarihli 27580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla Anayasasının 53 üncü ve 128 inci maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişiklikle Anayasanın 53 üncü maddesi;

“Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.

Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.” şeklinde değiştirilmiş,

128 inci maddesinin ikinci fıkrasına “*Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” cümlesi eklenmiştir.

53 üncü maddede yapılan değişiklikle, memurlara ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmaktadır. Toplu sözleşme konusunda kamu işvereni ile memur ve diğer kamu görevlileri mutabakata varırlarsa, toplu sözleşme imzalanacak ve uygulamaya konulacaktır. Eğer anlaşma olmazsa, konu Anayasa değişikliğinden sonra çıkarılacak bir kanunla detayları düzenlenecek ve mevcut Uzlaştırma Kurulunun yerini alacak olan Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna götürülecektir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun vereceği karar kesin olacak ve toplu sözleşme yerine geçecektir. Halen uygulanmakta olan, Bakanlar Kurulunun Uzlaştırma Kurulu kararıyla bağlı olmamasını içeren düzenleme sona erdirilmektedir. Ayrıca, memurlara ve diğer kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkının, emeklilere yansıtılmasına ilişkin esas ve usullerin kanunla düzenlenmesi öngörülmektedir. Bu şekilde emeklilerin de Kanunda öngörülen çerçevede toplu sözleşmenin sonuçlarından faydalanması imkanı getirilmektedir. Yapılan bu yeni düzenlemenin bir sonucu olarak 53 üncü maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmaktadır.

Ayrıca; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini belirten 128 inci maddeye eklenen cümle ile memur ve kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin konularda toplu sözleşmelerde alınan kararların saklı olduğu düzenlenmektedir.

Memur sendikacılığının geleceği açısından en önemli gelişme olan toplu sözleşme hakkının tanınması ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarının Bakanlar Kurulunu bağlayıcı olmasını düzenleyen Anayasa değişikliği henüz yürürlüğe girmemekle beraber durumu, 12/09/2010 tarihinde yapılacak referandum sonucunda kesinleşecektir.

Söz konusu düzenleme yürürlüğe girerse, memur sendikaları idare karşısında daha güçlü olacak, kamu görevlilerinin sorunlarının çözümünde idareyle pazarlık süreci daha eşit kuvvetler şeklinde geçecektir.

3.7. GREV HAKKI, LOKAVT HAKKI VE PERSONEL REFORMU

Yukarıda belirtilen Anayasa değişikliğiyle toplu sözleşme hakkını elde edecek olan kamu görevlerinin grev hakkına kavuşmaları çok kolay gözükmemektedir. Mevcut personel sisteminde iş güvencesi olan memurlara grev hakkının tanınması karşısında, işveren olan Devletin de lokavt hakkının olması gerektiği düşünülmektedir. Bugün toplu görüşme sisteminde uzlaştırma kurulu kararlarının bağlayıcılığı bulunmamaktadır ve bunun sonucunda inisiyatif ve güç Devletin elindedir. Ancak, Devletin lokavt hakkı olmadan, yapılacak bir düzenlemeyle mevcut yapıda iş güvencesi olan memura grev hakkının verilmesiyle inisiyatif ve güç büyük ölçüde memur sendikalarına geçecektir.

Devlet tarafından sunulması zorunlu olan hizmetler ve dolayısıyla kamu yararı dikkate alındığında, memurlara grev hakkının tanınmasına ilişkin rasyonel bir çözümün, ancak kapsamlı bir personel reformu dahilinde bulunabileceği değerlendirilmektedir. Kişi ve hizmet yönünden grev yapması yasak olan personelin sınırlarının çizilmesi gerekmektedir. Grev yapılamayacak ya da sunulan hizmeti aksatmadan yapılacak sağlık, eğitim vb. temel ve zorunlu hizmetlerin belirlenmesi, memur kapsamının daraltılması bunun dışında kalanların ise yaptıkları işe göre işçi veya sözleşmeli personel olması yani statü hukuku yerine sözleşme hukukuna tabi olması gerektiği değerlendirilmektedir. Bunun yanında, silahlı kuvvetler personeli ve polislerin yaptıkları görevin hassasiyeti bakımından kesinlikle grev hakkı kapsamı dışında tutulmalıdır. Daha önce belirtildiği üzere, memurların grev hakkına karşılık Devletin de tıpkı diğer işverenler gibi lokavt hakkının olması gerekmektedir. Ancak, memur sendikaları grev hakkı talep ederken mevcut sistemde statü hukukuna tabi olan memurların iş güvencesinden ödün vermek istememektedir.

SONUÇ

ÖZET

Dünyada memur sendikalarının ortaya çıkışı işçi sendikalarından daha sonra olmuştur. İşçiler sanayi devrimiyle beraber çalışma hayatında ortaya çıkan sorunlar nedeniyle hak ve özgürlükler için mücadele verirken, memurların benzer hak ve özgürlükler için harekete geçmesi zaman almıştır. Memurların yerine getirdikleri hizmetin süreklilik özelliği gereği işçilerden farklı bir kategoride değerlendirilmesi bu grup için sendikalaşma hakkının gündeme gelmesini geciktirmiştir. Ancak sosyal sistemdeki değişikliklere bağlı olarak devlette ortaya çıkan değişimler, memurların konumunu da değiştirmiştir. Kamuda görev yapan memurlar başlangıçta işçilere oranla hem ekonomik hem de sosyal bakımdan daha seçkin ve avantajlı bir konuma sahipken, zamanla bu durum tüm dünyada tersine dönmüştür. İşçilerin, sendikalaşma yoluyla hak ve çıkarlarını koruyarak kendilerine göre daha iyi konuma yükseldiğini gören memurlar koşullarını düzeltebilmek amacıyla örgütlenmeye yönelmek zorunda kalmıştır. Bu noktada; memur sendikalarının doğuşu ve gelişimi tüm dünyada işçi sendikaları ile benzerlik göstermiştir.

Ülkemizde sendikal hareketlerin geçmişinin Batı ülkeleriyle kıyaslandığında çok uzun olmadığı görülmektedir. Osmanlı Devletinin son dönemlerinde işçiler tarafından kurulan cemiyetler ilk sendikal hareketler olarak dikkati çekmektedir. Cumhuriyet öncesi dönemde memurlar devlete karşı hak ve çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenmeye gitmemiş, sadece dayanışma sandıkları, kooperatifler ve meslek kuruluşları kurmuşlardır.

Cumhuriyetin ilanından 1961 Anayasasına kadar geçen süreçte memurların sendikal haklarına yönelik herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. Bu dönemin memurlar için önemli tarafı, 1924 Anayasası ile herkese dernek kurma hakkının tanınması ve 18 Mart 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanununun çıkarılması olmuştur.

788 sayılı Memurin Kanunu memur hukukunu genel ve toplu nitelikte bir düzenlemeye kavuşturmuştur. Söz konusu Kanun memurların sendikal haklara sahip olup olmayacağına dair bir hüküm getirmemiş, Kanunda bu hakları tanıyan ya da yasaklayan bir düzenleme yer almamıştır. Ancak, Tatil-i Eşgal Kanunu genel bir yasaklama getirdiği için memurların sendikal faaliyetlerde bulunma özgürlüğü olduğu şeklinde yorumlanamamıştır. Diğer taraftan 788 sayılı Kanun memurlar için grevi açıkça yasaklamıştır.

Memurlar 1960'lı yıllara kadar sendikal mücadeleler içerisine girmemişlerdir. Bunun gerekçesi olarak, sendikaların işçilerin işverenlere karşı çıkarlarını korumak için kurulduğu, oysa devletin hizmetkarları sayılan ve devlet otoritesini temsil ettiklerine inanılan memurların devlete karşı hareketlerde bulunamayacağı, dolayısıyla memurlara sendika hakkının tanınmasına gerek olmadığı ileri sürülmektedir. Memur statüsünün hizmet akdiyle çalışma statüsünden farklı özellikler taşıyan bir kavram olduğu ve memurlarca yürütülen kamu hizmetlerinin devamlılık ilkesinin sendika ve grev hakkı ile bağdaşmayacağı belirtilmektedir.

II. Dünya Savaşından sonra birçok ülkede statü ve sözleşme temellerine dayanan çalışma ilişkileri giderek birbirine yakınlaşmıştır. Bir yandan statü rejimine özgü olduğu sanılan ve tarihi olarak da bu rejim içinde doğan ve gelişen kimi kurum ve güvenceler sözleşme rejimine aktarılmaya başlanmış; diğer yandan da yine tarihi olarak sözleşme rejimi içinde doğan sosyal hak ve özgürlükler statü rejimine bağlı çalışanları kapsayacak biçimde yaygınlaşmıştır. Ülkemizde de bu gelişmelerin yansıması olarak memurların sendikal haklarına ilişkin gelişmeler yaşanmaya başlamıştır.

Memur sendikacılığının birinci dönemi olarak nitelendirilen 1961-1982 döneminde, bu alanda birçok hukuki ve fiili gelişme yaşanmıştır. Söz konusu dönemde, memurların sendika hakkı ilk kez anayasal güvence altına alınmış ve bu alanı düzenleyen ilk özel kanun olan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu çıkarılmıştır. Bu dönemde memurlara sendika hakkı tanınırken, toplu sözleşme ve grev hakkı yasaklanmıştır. Yine bu dönemde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe konulmuştur. 657 sayılı Kanunda memurlara grev yasağı getirilmiştir. Özellikle, 1965-1971 tarihleri arasında çok hızlı bir örgütlenme dönemi yaşanmış, çok sayıda memur sendikası kurulmuştur. Ancak gerek sendikalardan gerekse idarenin tutumundan kaynaklanan sorunlar nedeniyle 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle memurların sendika hakkı yasaklanmıştır. 1971-1982 döneminde memurlar sadece dernek çatısı altında örgütlenebilmişlerdir.

1982 Anayasası yürürlüğe girdiği ilk halinde, sadece işçiler için sendika hakkı tanımıştır. Memurlar için olumlu ya da olumsuz bir hüküm getirmemiştir. Bu nedenle, 1995 yılındaki Anayasa değişikliğine kadar geçen süreçte, memurların sendika hakkının varlığına dair tartışmalar yaşanmıştır. 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle, memurlara yeniden sendika hakkı tanınmış ve toplu iş sözleşmesine bir nevi alternatif işlev gören ve Türk kamu yönetiminde bir yenilik olan toplu görüşme kavramı getirilmiştir.

Ardından 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği, serbest kuruluş ilkesi ve bireysel pozitif ve negatif sendika özgürlüğünü işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için de anayasal güvence altına alması bakımından önemli görülmüştür.

2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun mevcut durumda memur sendikacılığının çerçevesini çizmektedir. Anılan Kanun memurlara ve 4/B kapsamındaki sözleşmeli personele sendika hakkı tanımakla birlikte, uzunca bir sendika üyesi olamayacak kamu görevlileri listesi içermektedir. Ayrıca, bu Kanunda memur sendikalarının iç işleyişlerine ilişkin düzenlemeler, sendika ve konfederasyonlarda görev alan personele getirilen güvenceler ile sendikaların faaliyetleri ve sendikalara getirilen yasakları düzenleyen hükümler yer almaktadır. 1995 Anayasa değişikliğiyle öngörülen toplu görüşme sisteminin ayrıntıları da Kanunda düzenlenmektedir.

Memur sendikacılığının tarihi gelişimi ve bugünkü durumu göz önünde bulundurularak geleceğine ilişkin bir perspektif ortaya koyulduğunda; memur sendikacılığının geleceği; memur sendikalarının ülkedeki demokrasinin gelişimine olan katkısı, siyasetle olan ilişkilerinin amacı ve boyutu, idari ve mali denetimlerinin etkin bir şekilde yapılması, üyelerine karşı tutum ve davranışları, devlete ve siyasi partilere karşı maddi anlamda bağımsız hareket edip etmedikleri, bunların yanında üyelerinin ve çalışma hayatının sorunlarını çözme konusundaki samimiyetleri doğrultusunda şekilleneceği düşünülmektedir. Devletin bu konudaki tutumu da memur sendikacılığının geleceğini şekillendirmede büyük pay sahibidir.

DEĞERLENDİRME

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de memurların sendikalaşması, genel anlamda sendikacılık hareketi içinde işçi sendikacılığına göre daha yakın dönemlere rastlamaktadır. Bu durumda, hem idarenin memurları Devletin sadık elemanları olarak değerlendirilmesi ve memurların statü hukukuna tabi olmaları hem de memurların önceden işçilere oranla daha seçkin kişiler olarak görülmesi ve maddi anlamda daha avantajlı konumda bulunmalarının etkili olduğu söylenebilir.

Değişen maddi ve hukuki şartlarla beraber memurların örgütlenme ihtiyacı hissettikleri ve bu konuda sendikal hak arama mücadelesine girdikleri görülmektedir.

Ülkemizde, memur sendikacılığının tarihi seyirinde şu tespitler dikkati çekmektedir:

1961 Anayasası ile 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğini sendikal haklar açısından birbirinden ayıran önemli bir husus bulunmaktadır. 1961 Anayasasında memurlara sendika hakkı tanınırken, memurların bu yönde bir talebi ve ciddi mücadeleleri olmamıştır. Bir nevi idare, “alın size sendika hakkı” demiştir. Belki de bu yüzden fikri altyapısı oluşmadan elde edilen sendika hakkı, kısa süre sonra yine idare tarafından geri alınmıştır. Ancak, 1995 yılına gelindiğinde; memurların sendika hakkının hiçbir hukuki dayanağı yokken, giriştikleri mücadeleler sonucunda önce fiilen bazı sendikalar faaliyetlerde bulunmaya başlamış, daha sonra bu hak anayasal güvence altına alınmıştır.

Memurlara sendikal hakların tanınması anayasal düzenlemelerde özel bir kanun çıkarılma şartıyla güvence altına alınmıştır. Söz konusu hakların sınırlarını çizen ve fiilen kullanılmasını sağlayan özel kanunlar, her defasında anayasada öngörülmesinden uzunca bir süre geçtikten sonra çıkarılmıştır. 1961 Anayasasında öngörülen Kanun 4 yıl sonra 1965 yılında, 1982 Anayasasında 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle öngörülen Kanun 6 yıl sonra 2001 yılında çıkarılmıştır. Diğer taraftan; 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişiklikle çıkarılması öngörülen “Kamu Hizmeti Birlikleri Kuruluşlarına” ilişkin Kanun ise çıkarılmamıştır. Anayasada yer alan ancak özel kanunla düzenlenme şartına bağlanan hakların tanınması özel kanun çıkarılmadan işlevsel olmayacağı açıktır. Bu noktada; idarenin, memurların sendikalara üye olmasına ve sendikal faaliyetlerde bulunmasına pek sıcak bakmadığı, anayasada güvence altına alınsa dahi, bu konunun hükümetlerin gündeminde arka sıralarda kaldığı görülmektedir.

Ancak; 4688 sayılı Kanunun yürürlüğe koyulması ve son dönemlerde başta memurlara toplu sözleşme hakkını tanıyan Anayasa değişikliği olmak üzere, yapılan diğer hukuki ve fiili çalışmalar idarenin memur sendikacılığına karşı tutumunun değiştiğini göstermektedir.

4688 sayılı Kanun, Ülkemizde memur sendikacılığının belirli noktaya gelmesi açısından önemli bir hukuki düzenleme olmakla birlikte Kanunun eksiklikleri ve eleştirilen yanları da bulunmaktadır. Özellikle, Kanundaki belirli görev ve unvan yönünden getirilen sınırlamalar, sendikaların iç işleyişlerine yönelik ayrıntılı düzenlemeler, toplu görüşme kapsamının sadece ekonomik ve mali nitelikteki konulara ilişkin olması memur sendikacılığının önündeki engeller olarak görülmektedir.

2002 yılından beri yapılan toplu görüşmeler bazı yıllarda taraflar arasında mutabakat sağlanmış bile olsa, genel olarak bakıldığında mevcut haliyle çözüm konusunda yeterli bir sistem olarak gözükmemektedir. Gerek toplu görüşmelerde memur sendikaları ve bunların bağlı oldukları konfederasyonların dile getirdikleri sorun ve taleplerin çokluğu ve birbirinden bağımsız ve farklı oluşu, gerek idarenin bu süreçte tek taraflı olarak belirleyici konumda olması ve özellikle uzlaştırma kurulu kararlarının bağlayıcı olmaması toplu görüşmelerin işlevselliğini engellemektedir.

Memur sendikalarının sivil toplum örgütü nitelikleriyle Ülkemizdeki demokrasinin gelişimine destek olmaları ve bu konuda üyelerini yönlendirmeleri önemli görülmektedir. Memur sendikalarının bazı tutum ve davranışları siyasetle ilişkili oldukları konusunda işaretler verdiği gözlemlenmektedir. Yükselişte olan memur sendikalarının üye sayılarındaki artışla birlikte üyelik aidatlarından oluşan gelirlerinin de artacağı ve bu noktada sendikaların idari ve mali denetimlerinin önemli bir gündem maddesi olacağı değerlendirilmektedir.

Memur sendikalarının her türlü kurum ve kuruluşa karşı bağımsız hareket etmesi gerektiği ve bu konuda idareden talep ettikleri toplu görüşme priminin bu bağımsızlığı zedeleyeceği düşünülmektedir.

ÖNERİLER

Ülkemizde memur sendikacılığının yerleşmesi, memurların ve diğer kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlere bakış açısının değişmesinin, bağlı oldukları statü hukuku dikkate alındığında işçi sendikacılığı gibi kolay olmayacağı aşikardır.

Halihazırdaki düzenleme ve uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda yapılan tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde öneriler, 4688 sayılı Kanuna ilişkin öneriler, toplu görüşme sistemine ilişkin öneriler başlıkları altında sunulmaktadır. Ayrıca, memur sendikalarının işleyişine ve bu kapsamdaki diğer hususlara ilişkin önerilere yer verilmektedir.

4688 sayılı Kanuna İlişkin Öneriler

- ✓ Toplu görüşmelerin kapsamı yeniden belirlenmeli, memurların ekonomik ve mali haklarının yanında çalışma hayatına ilişkin sorunları da 4688 sayılı Kanunda toplu görüşme kapsamına alınmalıdır. Toplu görüşmenin tanımının yapıldığı 3 üncü

maddeyle, kapsamının belirlendiği 28 inci madde buna göre yeniden düzenlenmelidir.

- ✓ Sendika hakkına sahip olabilmek için Kanunun 3 üncü maddesinde getirilen adaylık veya deneme süresini tamamlamış olma şartı kaldırılmalıdır.
- ✓ Kanunun 15 inci maddesinde yer alan sendika yesi olamayacak personelin kapsamı daraltılmalıdır. En azından; 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, Millî Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri, emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli madde kapsamından çıkarılmalıdır.
- ✓ Kanunun 7 ila 13 üncü maddelerinde yer alan sendikaların i işleyişlerine yönelik düzenlemeler, sendikaların daha esnek faaliyette bulunmalarını sağlayacak şekilde değiştirilmelidir.
- ✓ Kanunun 25 inci maddesinde getirilen sendika ve konfederasyonların, gelirlerinin en az yüzde onunu üyelerinin mesleki bilgi ve tecrübelerini artırmak amacıyla kullanmaları zorunluluğu kaldırılmalıdır. Zira; sendika ve konfederasyonların gelirlerinin tümünü üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak, onların çalışma hayatındaki sorunlarını gidermek ve daha verimli çalışmalarını sağlamak için harcamaları gerekmektedir.
- ✓ Uzlaştırma Kurulu kararları bağlayıcı olmakla birlikte yapısının değiştirilmesi gerekmektedir. Söz konusu Kurul'da idarenin temsilcileri de yer almalıdır.
- ✓ Uygulamada yaşanan yetki sorunlarının giderilmesi açısından Kanunun uygulanmasını izleme görevi bir kamu kurumuna bırakılmalıdır.

Toplu Görüşme Sistemine İlişkin neriler

- ✓ Toplu görüşmelere hazırlık niteliği taşıyan Yüksek İdari Kurul daha işlevsel hale getirilmelidir. Toplu görüşmelerde dile getirilen yüzlerce sorun ve talep bu Kurul'da etraflıca tartışılmalı, taraflar arasında daha makro düzeyde ortak bir sorun ve talep paketi hazırlanarak toplu görüşme gündemi belirlenmelidir.
- ✓ Toplu görüşmelerde taraflar önyargılı davranmamalı, sendika ve konfederasyonlar rasyonel ve ülke imkanlarına uygun taleplerde bulunmalı, toplu sözleşme ve grev hakkı istekleri için mücadelelerini demokratik yollardan vermeli ancak, bunları öne

sürerek idareyle diyalogtan vazgeçmemelidir. İdare ise; sendika ve konfederasyonların talepleri karşısında daha esnek davranmalıdır.

- ✓ Toplu görüşmelerde sadece hizmet kolları itibarıyla en fazla üyeye sahip sendikalar ve bunların bağlı olduğu konfederasyonların değil, tüm sendikaların temsil olanağı bulması sağlanmalıdır.
- ✓ Memur sendikaları ve konfederasyonlar, toplu görüşmelerden önce kendi aralarında bir ön görüşme yaparak Kamu İşveren Kurulunun karşısına daha makro düzeyde ve sonuç alınabilir nitelikte taleplerle oturmalıdır.
- ✓ Toplu görüşmelerde, üyelerinin sorun ve taleplerini daha anlaşılır biçimde dile getirebilmeleri için sendika ve konfederasyon temsilcilerine verilen süreler uzatılmalıdır. Ancak, sendika ve konfederasyon temsilcileri bu süreyi, daha verimli kullanmalıdır.
- ✓ Toplu görüşme sisteminin etkin ve verimli olabilmesi için Uzlaştırma Kurulu kararları bağlayıcı nitelikte olmalıdır.

Memur Sendikalarına İlişkin Öneriler

- ✓ Memur sendikaları, sendikal haklarda gelişimin sağlanmasına katkıda bulunacak şeffaf, katılımcı, özgürlükçü ve hukukun üstünlüğü ilkesine göre işleyen demokratik bir sistem için mücadele etmelidir.
- ✓ Memur sendikaları, üyelerinin mesleki ve ekonomik menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla siyasetten yararlanmalı ancak, her siyasi partiye eşit mesafede durarak istikrarlı bir tavır göstermeli, hiçbir siyasi partinin maddi veya manevi vesayeti altına girmemeli ve ideolojik fikirler bir tarafa bırakarak “kamu görevlisi öznesinde” ortak hareket etmelidir.
- ✓ Memur sendikalarının idari ve mali denetimleri bağımsız ve profesyonel denetim şirketlerince yapılmalıdır.
- ✓ Memur sendikalarının üyelerinin hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için her platformda görüş ve taleplerini dile getirmeleri gerekmektedir. Memur sendikaları, idarenin bu konuda yapacağı çalışmalarını ön yargıyla karşılamamalı, aksine desteklemelidir.
- ✓ Memur sendikaları, bağımsızlıklarını korumaları açısından idare tarafından verilen toplu görüşme primi ya da benzer maddi destekleri kabul etmemelidir.

Diğer Hususlara İlişkin Öneriler

- ✓ Memurlara grev hakkının verilebilmesi için kapsamlı bir personel reformu yapılmalıdır. Kişi ve hizmet yönünden grev yapması yasak olan personelin sınırlarının çizilmesi gerekmektedir. Grev yapılamayacak ya da sunulan hizmeti aksatmadan grev yapılabilecek sağlık, eğitim vb. temel ve zorunlu hizmetlerin belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, memur kapsamının daraltılması bunun dışında kalanların ise yaptıkları işe göre işçi veya sözleşmeli personel olması yani statü hukuku yerine sözleşme hukukuna tabi olması gerektiği değerlendirilmektedir. Ayrıca, grev hakkının karşılığında Devletinde lokavt hakkı olmalıdır.
- ✓ Üyeler, sendikaların denetim mekanizmalarını işlevsel hale getirmeli, ödenen aidatların nerelere harcandığını sorgulamalıdır.
- ✓ Üyeler, sendikalardan mesleki gelişimlerini sağlayacak hizmetleri ısrarla talep etmelidir.
- ✓ Üyeler, sendika organlarında görev almaktan kaçınmamalı, bu noktada sendika içi demokrasinin gelişimine katkıda bulunmalıdır. Bu kapsamda, sendikal faaliyetlere katılmanın devlete karşı bir tutum olduğu yönünde memurlar arasındaki genel kaygıyı giderecek nitelikte hükümet yetkilileri ve sendika yöneticilerinin memurları cesaretlendirici tanıtım faaliyetleri ve açık beyanlarının faydalı olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- GÜLMEZ, Mesut, Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926–1994), 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayını, Nisan, 1994.
- _____, Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926–2001, Ankara: TODAİE Yayını, Nisan, 2002.
- _____, Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara: TODAİE Yayını, 1996.
- KOÇ, Yıldırım, Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması, Ankara: Türk-İş Eğitim Yayınları No:69, 2001.
- MAHİROĞULLARI, Adnan, 1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı, Ankara: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, 2000.
- TUTUM, Cahit, Personel Yönetimi, Ankara: TODAİE Yayını, 1979.
- _____, Türkiye’de Memur Güvenliği, Ankara: Sevinç Matbaası TODAİE Yayını, 1972.
- ZENGİN, Bayram, Memur Sendikacılarına Notlar, Ankara: Türk İmar Sen, Mart, 2000.

Makaleler

- ARICI, Kadir, “Devletçe Kamu Görevlileri Sendikalarına Üye Olanlara Toplu Görüşme Primi Ödenmesinin Hukuka Uygunluğu”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1-2, 2007.

- _____, “Demokratiklik ve Hukuka Uygunluk Açısından Sendika Şube Genel Kurulları”, Kamu-İş Dergisi, 1, 2007.
- ASLANTEPE, Gülay, “Türkiye’de Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı ve ILO Sözleşmeleri”, Kamu’da Sosyal Politika, 11, Nisan, 2009.
- AYKAÇ, Mustafa, “Sendikaların Geleceği: Küreselleşme ve Yapısal Değişiklikler Açısından Bir Analiz”, <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/nusreteklin>.
- BARKÜRT, M. Yüksel ve Haydar İLKER, “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşma Süreci, Sendika-Demokrasi İlişkisi ve Devlet Güdüllü Sendikacılık”, <http://www.jmo.org.tr/resimler/ekler>.
- BAYBORA, Dilek, “Sendikaların Siyasi Faaliyetlerinin Yasal Çerçevesi”, Kamu-İş Dergisi, 2, 2003.
- BÜLBÜL, Okan Güray, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”, Kamu’da Sosyal Politika, 11, Nisan, 2009.
- ÇAHA, Ömer, “Sendikal Hareket ve Sivil Toplum”, Kamu’da Sosyal Politika, 10, Mart, 2009.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet, “Memurlarda Sendikal Haklar Sorunu”, Tisk Akademi, 9, Mart, 2010.
- ERDAYI, Utku, “Türk Mevzuatının Sendika Özgürlüğüne İlişkin 87 Sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi’ne Uyum Sorunu”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3, 2009.

- EREN, Hayrettin, “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, 1-4, 2002.
- _____, “Kamu Görevlileri ve Sendikal Haklar”, <http://hukuk.erzincan.edu.tr/dergi/makale/1997-8>.
- GÜLMEZ, Mesut, “Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkı ve Danıştay Kararı”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2, 2006.
- _____, “Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik”, Amme İdaresi Dergisi, 2, 1995.
- _____, “Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı”, Amme İdaresi Dergisi, 4, 1995.
- _____, “Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları”, Amme İdaresi Dergisi, 1, 1997.
- _____, “Memur Sendikacılığının Hukuksal Temelleri”, Türk İdare Dergisi, 412, 1996.
- _____, “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikacılığı Yasası”, Amme İdaresi Dergisi, 3, Eylül, 2001.
- GÜLER, Şerafettin, “Memur Sendikacılığının Düşündürdükleri”, <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale>.
- KAÇAR, Mahmut, “Türkiye’de Kamu Sendikacılığının Geleceği”, Kamu’da Sosyal Politika, 10, Mart, 2009.

- KAYA, Pir Ali, “Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının Değerlendirilmesi”, <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale>.
- KUTAL, Metin, “Uluslararası Çalışma Normları Karsısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler”, Kamu-İş Dergisi, 4, 2002.
- LORDOĞLU, Kuvvet, “Türkiye’de Mevcut Bazı Sendikaların Liderlik ve Yönetim Anlayışları ve Bazı Sendikal Sorunlardan Örnekler”, <http://www.calismatoplum.org/sayi1/makale4.pdf>.
- MAHİROĞULLARI, Adnan, “1965’ten Günümüze Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve ILO Normları”, Kamu’da Sosyal Politika, 10, Mart, 2009.
- MUTLU, Levent, “Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal Haklara Etkisi”, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m2.pdf>.
- ÖZERKMEN, Necmettin, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Anayasa ve Yasalarda Sendikal Hakların Düzenlemesi ve Getirilen Kısıtlamalar”, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi, 1, 2003.
- ÖZTEKİN, Ali, “Memurların Örgütlenme Süreci”, <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/2720.pdf>.
- POLAT, Enes, “Kamu Görevlileri Sendikacılığının Sayısal Görünümü”, Kamu-İş Dergisi, 2, 2007.
- SARI, Ali Osman, “ILO Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme ve Grev Hakları”, Kamu’da Sosyal Politika, 11, Nisan, 2009.

- TUNCAY, A. Can, “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı, 2007.
- TURAN, Güngör, “Türkiye’de Kamu Sendikacılığı”, Kamu-İş Dergisi, 1, Ekim, 2000.
- TURAN, Kamil, “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri”, Kamu-İş Dergisi, 4, Ocak, 1999.
- TUTUM, Cahit, “Türkiye’de Memur Sendikacılığının Başlangıcı ve Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, 2, 1965.
- URHAN, Betül, “Türkiye’de Sendikal Örgütlenmede Yaşanan Güven ve Dayanışma Sorunları”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 1, 2005

Tezler ve Araştırma Raporları

- ALDEMİR, Enis, “Türkiye’de Memur Sendikalarının Avrupa Birliği Sürecinden Beklentileri: Eğitim Sendikaları Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2010.
- BİBİLİK, Erkan, “Memur Sendikacılığı ve Toplu Görüşme Hakkı”, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi SBE, 2008.
- BİLGİN, Murat, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”, Uzmanlık Tezi, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 2005.
- BÜLBÜL, Okan Güray, “Uluslararası Belgeler Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendika Kanunu ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”, Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Haziran, 2009.

- ÇAKIROĞLU, Görkem, “Kollektif Sendika Hürriyeti”, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2008.
- ÇAMUR, Doğa, “Toplumsal Mücadeleler İçerisindeki Rollerini Bakımından Sendikalar ve Sivil Toplum Örgütleri”, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2008.
- GÖKÇE, Ebru, “İlköğretim Öğretmenlerinin Öğretmen Örgütlerine (Sendikalara) Üye Olmama Sebepleri”, Yüksek Lisans Tezi, Uşak Üniversitesi SBE, Eylül, 2009.
- İBİŞ, Mehmet, “Türkiye’de Memurların Sendika Kurma, Toplu Sözleşme ve Grev Hakkı ile Devletin Lokavt Hakkı”, Devlet Personel Uzmanlığı Tezi, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Mart, 1997.
- İPEK, Zuhâl, “Kamu Çalışanları Sendikaları; Sağlık Hizmetlerinde Çalışanların Sendikalaşması Üzerine Alan Araştırması”, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi SBE, 2006.
- ÖTKÜNÇ, Cenk, “Türkiye’de Sendika-Siyaset İlişisine Bir Örnek: 1970’li Yıllarda DİSK’in Türkiye Siyasetine Etkisi”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, 2007.

İnternet Kaynakları

<http://www.dpb.gov.tr>

<http://www.calisma.gov.tr>

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm>

<http://www.memursen.org.tr>

<http://www.kesk.org.tr>

<http://www.kamusen.org.tr>

Mevzuat

1961 Anayasası, (20/07/1961 tarihli Resmi Gazete).

17/07/1965 tarih ve 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”, (23/07/1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete).

27/07/1967 tarih ve 926 sayılı “Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu”, (10/08/1967 tarih ve 12670 sayılı Resmi Gazete).

1982 Anayasası, (09/11/1982 tarihli Resmi Gazete).

24/02/1983 tarih ve 2808 sayılı “Hakimler ve Savcılar Kanunu”, (26/02/1983 tarih ve 17971 sayılı Resmi Gazete).

05/05/1983 tarih ve 2821 sayılı “Sendikalar Kanunu”, (07/05/1983 tarih ve 18040 sayılı Resmi Gazete).

05/05/1983 tarih ve 2822 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu”, (07/05/1983 tarih ve 18040 sayılı Resmi Gazete).

11/10/1983 tarih ve 1914 sayılı “Yüksek Öğretim Personel Kanunu”, (13/10/1983 tarih ve 18190 sayılı Resmi Gazete).

28/05/1988 tarih ve 3466 sayılı “Uzman Jandarma Kanunu”, (04/06/1988 tarih ve 19832 sayılı Resmi Gazete).

22/01/1990 tarih ve 399 sayılı “Kanun Hükmünde Kararname”, (29/01/1990 tarih ve 20417 sayılı Resmi Gazete).

22/11/2001 tarih ve 4721 sayılı “Medeni Kanun”, (08/12/2001 tarih ve 24607 sayılı Resmi Gazete).

04/11/2004 tarih ve 5253 sayılı “Dernekler Kanunu”, (23/11/2004 tarih ve 25649 sayılı Resmi Gazete).

21/03/2006 tarih ve 5473 sayılı “Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Memurlara ve Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, (31/03/2006 tarih ve 26125 sayılı Resmi Gazete).

04/04/2007 tarih ve 5620 sayılı “Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, (21/04/2007 tarih ve 26500 sayılı Resmi Gazete).

28/12/2008 tarih ve 5858 sayılı “2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu”, (31/12/2008 tarih ve 27097 sayılı Resmi Gazete).

25/06/2009 tarih ve 5917 sayılı “Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”, (10/07/2009 tarih ve 27284 sayılı Resmi Gazete).

07/05/2010 tarih ve 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, (13/05/2010 tarih ve 27580 sayılı Resmi Gazete).