

**TC
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

MEMUR SENDİKACILIĞI VE TOPLU GÖRÜŞME HAKKI

ERKAN BİBİLİK

**TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. İSMAİL BİRCAN**

Ankara, 2008

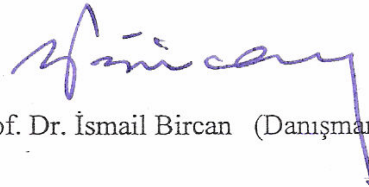
03.06.2008

T.C.
Atılım Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Erkan BİBİLİK'e ait Memur Sendikacılığı ve Toplu Görüşme Hakkı adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.



Başkan Prof. Dr. Halil Ülker



Üye Prof. Dr. İsmail Bircan (Danışman)



Üye Doç. Dr. Ünsal Ban

ÖZET

Bu tezde, kamu görevlilerinin (memurların), haklarını korumak ve geliştirmek için oluşturdukları sendika örgütlenmeleri ve 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendika Yasası çerçevesinde toplu görüşme yöntemi incelenmiştir.

Sendika hareketi, sanayi devrimiyle beraber Avrupa’da başlamış ve daha sonra dünyaya yayılmıştır. İşçi sınıfıyla başlayan bu hareket, kamu görevlilerine de örnek olmuştur. Bu çalışmamızda memur sendikacılığın Türkiye’de gelişimi ve bugünkü durumu, uluslararası örgütler ve uluslararası sözleşmeler üzerinde durulmuştur. Ayrıca kamu görevlileri sendikalarının, toplu görüşme yöntemi ile ilgili düşünceleri araştırılmıştır.

Çalışmamız, literatür taraması, konuyla ilgili kitap, makale, web siteleri, vb, kaynakların taranması şeklinde olmuştur. Konuyla ilgili olarak, kamu görevlileri sendikalarıyla bir anket-mülakat çalışması yapılmıştır.

Türkiye’de Sendikacılığın, dernekçiliği çok aşamadığı, ideolojik görüşler etrafında örgütlendiği, memurların haklarını koruma ve geliştirmede çok başarılı bir performans sergileyemedikleri görülmüştür. Ayrıca 4688 sayılı yasa da sendikalara çok fazla imkân vermemektedir.

Sendikaların büyük bir çoğunluğunun hedefinin grevli toplu sözleşme olduğu, 4688 sayılı yasaya göre yapılan toplu görüşme yönteminden, sendikaların hiç memnun olmadığı görülmüştür.

SUMMARY

In this thesis, public servant union, which has been constituted in order to protect and to develop the rights of public servants, and the method of collective negotiations, which is realized according to the Public Servant Union Law no 4688, were researched.

Union movement started in Europe by industrial revolution and the it was spread out to whole world. This movement, which was started by working class, set the pace for public servant. In this study, unionism development in Turkey and its future, international organizations and international agreements were taken into consideration. However the ideas of public servant unions related to the method of collective negotiations were investigated.

Our study was realized by way of researching the literature, the books, the articles, web sites regarding the subject. A questionnaire regarding to the subject with public servant union was realized.

It has been determined that public servant unionism in Turkey has not been able to exceed activities peculiar to association and they have been organized around ideological views and they are below strength to protect and develop the rights of civil servant. Besides all these, the law no 4688 does not give enough possibility to the public servant unions.

The main goal of the most public servant unions is the collective negotiations and they are not all gratified from the method of the collective negotiations organized according to the law no 4688.

ÖNSÖZ

Yüksek lisans eğitimimdeki, sosyal bilimlerin çetrefilli yollarında kaybolmadan ilerleyebilmek için, olaylara objektif bakma becerisini kendisinden öğrendiğim sayın Prof. Dr. İsmail Bircan başta olmak üzere, Prof. Dr. Halil Ülker, Prof. Dr. Rauf Arıkan, Prof. Dr. Dilaver Tengilimoğlu, Dr. Rahmi Keleş hocalarıma teşekkürü borç bilirim.

Ayrıca, siyasal bilimler alanında ufkumu açan değerli hocam, Sayın Dr. Savaş Şafak Barkçin'e, tezle ilgili konularda yardımlarını esirgemeyen ve görüşlerinden çok faydalandığım Sayın Yılmaz Demirhan'a ve aileme de ayrıca teşekkür ederim.

Erkan BİBİLİK

Ankara 23.04.2008

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
SUMMARY.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
ÇİZELGELER VE EK LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

1.1. Tezin Önemi, Amacı ve Kapsamı.....	1
1.2. Tezin Sınırlılıkları.....	2
1.3. Tezin Planı	2
1.4. Tezin Hipotezi.....	3

İKİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR VE MEMUR ÖRGÜTLENMESİ

2.1. Temel Kavramlar.....	4
2.1.1. Demokrasi.....	4
2.1.2. Örgütlenme ve Demokrasi.....	5
2.1.3- Sendika ve Demokrasi.....	7
2.1.4.- Sendika Hakkı ve Özgürlüğü.....	9
2.2. Memur Örgütlenmesi(Sendikacılığı).....	11
2.2.1.Memur.....	12
2.2.2- Memurlar Neden Örgütlendi?.....	12
2.2.3. Memur Sendikacılığının Amaçları Nelerdir?.....	13

2.2.4. Memur Sendikacılığı Ne Zaman Başladı?.....	14
2.3. Dünyada Memur Sendikacılığı.....	15
2.3.1. Dünyada Memurların Sendika ve Grev Hakkı.....	15
2.3.1.1. Sendika Hakkı Taniyan Ülkeler.....	16
2.3.1.2. Sendika Hakkı Tanımayan Ülkeler.....	18
2.3.1.3. Grev Hakkı Taniyan Ülkeler.....	19
2.3.1.4. Grev Hakkını Yasaklayan Ülkeler.....	20
2.3.2. Dünyada Toplu Sözleşme Hakkı.....	21
2.4. Uluslar arası Örgütler ve Sözleşmeler.....	23
2.4.1. Birleşmiş Milletler Örgütü (BM).....	23
2.4.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	23
2.4.1.2. Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi...25	
2.4.1.3. Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi.....27	
2.4.2. Uluslar Arası Çalışma Örgütü (UÇÖ).....	28
2.5.2.1. 87 Sayılı Sözleşme.....	29
2.5.2.2. 98 Sayılı Sözleşme.....	31
2.5.2.3. 151 Sayılı Sözleşme.....	33
2.4.3. Avrupa Konseyi (AK).....	34
2.5.3.1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi.....	34
2.5.3.2. Avrupa Sosyal Şartı.....	36
2.4.4. Avrupa Birliği (AB).....	37
2.5.4.1. Topluluk Şartı.....	38
2.4.5. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİT).....	38
2.5.5.1. Paris Şartı.....	39
2.5. Uluslar arası Sözleşmelerin Bağlayıcılığı.....	40
2.5.1. Onaylanmış Uluslar arası Sözleşmeler Bakımından.....	41
2.5.2. Onaylanmamış Uluslararası Sözleşmeler Bakımından.....	43

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MEMUR SENDİKACILIĞININ GELİŞİMİ

3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	44
3.2. 1924 – 1960 Dönemi.....	46
3.3. 1961 Anayasası Dönemi.....	48
3.3.1. 624 Sayılı Yasa.....	50
3.3.2. 657 Sayılı Yasa.....	52
3.4. 1971 Anayasası Dönemi.....	54
3.5. 1982 Anayasası Dönemi.....	55
3.5.1. 1995 Anayasa Değişikliği.....	57
3.5.2. 2001 Anayasa Değişikliği.....	57
3.6. Memur Sendikacılığının Bugünkü Durumu.....	58
3.6.1. Türkiye Kamu Sen.....	59
3.6.2. Kesk.....	59
3.6.3. Memur-Sen.....	60
3.6.4. Bask.....	60
3.6.6. Bağımsızlar.....	60

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TOPLU GÖRÜŞME HAKKI

4.1. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası.....	63
4.1.2. 4688 Sayılı Yasa ve Sendikal Haklar	63
4.1.3. 4688 Sayılı Yasa ve Toplu Görüşme Hakkı	65
4.1.3.1. Toplu Görüşmenin Kapsamı ve Tarafları	65
4.1.3.2. TGY’nde Yetkili Sendika ve Konfederasyonların Tespiti.....	66
4.1.3.3. Toplu Görüşmenin Gündemi, Sonuçlanması ve Mutabakat Metni....	67
4.1.3.4. Uyuşmazlığın Tespiti, Çözümü ve Uzlaştırma Kurulu.....	68
4.1.4. 4688 Sayılı Yasa ve Diğer Hükümler.....	68
4.1.4.1. Amaç, Kapsam ve Tanımlar.....	69

4.1.4.2. Kuruluş Esasları ve Organlar.....	69
4.1.4.3. Üyelik ve Güvenceler.....	70
4.1.4.4. Sendikaların Faaliyetleri, Yasaklar ve İdarî Kurullar.....	71
4.1.4.5. Sendika Ve Konfederasyonların Gelirleri,Giderleri ve Denetimi.....	73
4.1.1.6. Toplu Görüşme, Katılma, Birleşme Ve Diğer Hükümler.....	74
4.2. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendika Kanununun Getirdikleri.....	75
4.3. Uygulamada Toplu Görüşme Yöntemi.....	76
4.4. Toplu Görüşme Yöntemi İle İlgili Alan Araştırması.....	77
4.4.1. Araştırmanın Amacı.....	77
4.4.2. Araştırmanın Kapsamı.....	77
4.4.3. Araştırmanın Yöntemi.....	78
4.4.4. Araştırmanın Sınırlılıkları.....	78
4.4.5. Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesi.....	79
4.4.5.1. Sendikalarla İlgili Tanıtıcı Bilgiler.....	79-81
4.4.5.2. TGY ve Ekonomik-Sosyal Haklar İlişkisi.....	81-85
4.4.5.3. Toplu Görüşme Yöntemi ve Sendika İlişkisi.....	86-92
4.4.5.4. Sendika (Toplu Görüşme Yöntemi) – Siyaset İlişkisi.....	92-95
4.4.5.5. 4688 Sayılı Yasaya İlişkin Görüşler.....	95-97

5. BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

5. 1. Sonuç.....	98
5. 2. Öneriler.....	101
Ek-I	103
KAYNAKÇA.....	107

Çizelgeler Listesi

Çizelge 1: 4688 Sayılı Yasanın Ön gördüğü Hizmet Kollarına Göre Memur Sayısı.....	61
Çizelge 2: Memur Konfederasyonlarının Üye Sayısı.....	62
Çizelge 3: Sendikaların Konfederasyonlara Göre Dağılımı.....	79
Çizelge 4: Üyelerin Gelir Gurubu Dağılımı.....	80
Çizelge 5: Toplu Görüşme Yöntemi ve Çözüm İlişkisi.....	81
Çizelge 6: Toplu Görüşme Yöntemi ve Memur Ücretleri İlişkisi.....	82
Çizelge 7: Toplu Görüşme Yöntemi ve Sosyal Haklar İlişkisi.....	83
Çizelge 8: Toplu Görüşme Yöntemi ve Ekonomik-Sosyal Haklar İlişkisi.....	84
Çizelge 9: Ücret Belirlenmesinde En Doğru Yöntem.....	85
Çizelge 10: Üyelere Göre Toplu Görüşme Yönteminin Tanımı.....	86
Çizelge 11: 4688 Sayılı Yasadan Sonra Memurların Sendikaya İlgisi.....	87
Çizelge 12: Toplu Görüşme Yöntemini Sendikaların Etkili Kullanmaları.....	88
Çizelge 13: Toplu Görüşme Yönteminin Memur Sendikacılığına Katkısı.....	89
Çizelge 14: Toplu Görüşmenin Sendikalara Ekonomik Katkısı.....	90
Çizelge 15: Memurların Devletle Pazarlığa Oturması.....	92
Çizelge 16: Soru Sendika Siyaset İlişkisi.....	92
Çizelge 17: Toplu Görüşme Yöntemi-Siyasi Partiler İlişkisi.....	94
Çizelge 18: 4688 Sayılı Yasayla Birlikte Memur Sendikalarının Etkinliği.....	95
Çizelge 19: 4688 Sayılı Yasa İle İlgili Düşünceler.....	96

Ek Listesi

Ek I: Anket Soruları.....	103
----------------------------------	-----

Kısaltmalar

AB	: Avrupa Birliği
AK	: Avrupa Konseyi
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AGİK	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (Kongresi)
BASK	: Bağımsız Sendikalar Konfederasyonu
BM	: Birleşmiş Milletler
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
ILO	: International Labour Organization
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
UÇO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
Vb	: ve benzeri
TGY	: Toplu Görüşme Yöntemi

1. BÖLÜM

GİRİŞ

1.1. Tezin Önemi, Amacı ve Kapsamı

Çağdaş demokrasilerde örgütlenme, bireyin hakları arasında en önemlilerinden bir tanesidir. Bu bağlamda çalışanların sendikacılık (örgütlenme) hakkı önem kazanmaktadır.

Küreselleşmenin, devleti kamusalardan özele dönüştürme süreci ve yeni kamu yönetimi adı altında yapılan bir takım değişiklikler, sendikacılığa önemli sorumluluklar yüklediği gibi kamu sendikacılığını da bir adım öne geçirmektedir.

Çalışanların haklarını korumak ve geliştirmek için kurulan sendikalar, aynı zamanda sivil toplum örgütü şapkasıyla da toplumsal meselelerde çözüm üretmenin tarafı durumundadırlar.

Sendikacılıktan bahsederken grev ve toplu sözleşme en önemli kavramlardır. Bu kavramlar çalışanlara hak olarak verilmiş ise, çalışanlara sendikacılık hakkı tam anlamıyla verilmiş sayılır. Ancak ülkemizde işçi kesimine verilmesine rağmen memur kesimine grev ve toplu sözleşme hakkı verilmemiştir. Memur kavramının “emir alan” anlamından yola çıkarak, “emir verenin –yani işveren devletin- her dediği olur” anlayışı değişmeye başlamıştır.

Bu tez çalışmasında, Dünya’da ve Türkiye’de memur sendikacılığının doğuşu, gelişimi, ülkemizdeki 4688 sayılı Kamu Görevlileri Yasası ve bu yasaya göre yapılan, memurların toplu görüşme yöntemi üzerinde durulmuştur. Çalışmada uygulamadaki toplu görüşme yöntemine sendikaların bakışını görmek için bir alan araştırması yapılmıştır.

Çalışmayı yazmaya başlamadan önce konuyla ilgili yazılmış kaynaklar, makaleler taranmıştır. Alan çalışması için ise, memur sendikalarının Ankara'daki genel merkezlerinin düşüncelerini almak için bir mülakat-anket çalışması planlanmıştır. Genel merkezi Ankara'da bulunan, ulaşılabilen ve çalışmamıza katılan sendika sayısı 37'dir ve evrenin % 70'ini kapsamaktadır.

Tezin amacı, memur sendikacılığının gelişimini görmek ve toplu görüşme yönteminin uygulanabilirliği ile ilgili sonuçlara ulaşmaktır.

1.2. Tezin Sınırlılıkları

Tez çalışmamızda, dünyadaki sendikacılık faaliyetlerini Türkçe literatürlerden tarayabildik. Sendika genel merkezleriyle yaptığımız mülakat-anket çalışması, zaman ve maddi kaynakların sınırlı olmasından dolayı yalnız Ankara'da bulunan genel merkezlerle yapılabildiği görülmüştür.

1.3. Tezin Planı

Birinci bölüm giriş bölümü olarak yazılmıştır. Bu bölümde Tezin konusu, konunun önemi, izlenen yöntem, vb. belirtilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde, Sendika demokrasi ilişkisi, memur sendikacılığı ve dünyada memurların sendikal hakları, uluslararası örgütlerle yapılan sözleşmelere göre sendikal haklar belirtilmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde, Türkiye'de memur sendikacılığının gelişimi incelenmiştir.

Tezin dördüncü bölümünde, toplu görüşme hakkı ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendika Yasası incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca yapılan anket-mülakat çalışmasının değerlendirilmesi yapılmıştır.

1.3. Tezin Hipotezi

Winston Churchill'in dediği gibi demokrasi, geriye kalanların tamamı hariç en kötü yönetim biçimiye, biz de ülke olarak demokrasiye ve onun kurumlarından biri olan sendikalara önem vermeliyiz. Sendikacılık ülkemizde, memurların haklarını koruma ve geliştirme adına uğraş vermesine karşılık bu hakları alma noktasında başarılı değildir.

4688 sayılı Yasaya göre yapılan toplu görüşme yöntemi de, bağlayıcılığı olmadığı ve son kararı hükümetin vermesi nedeniyle memur sendikaları adına başarısız bir yöntemdir.

2. BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR VE MEMUR ÖRGÜTLENMESİ

2.1. Temel Kavramlar

Sendika ve demokrasi, birbiriyle yakın ilişkili kavramlardır. Birisi, diğerrinin varlığının nedeni ve sonucudur denebilir. Sendikalar, kurumlarıyla oturmuş bir demokrasi olmadan tam olarak işlev göremeyeceği gibi, sendikalar olmadan da, tam demokrasiden bahsedilemez.

2.1.1. Demokrasi

Demokrasi Latince bir deyim olup, halk anlamına gelen (Demos) ile egemenlik, iktidar anlamına gelen (kratos) sözcüklerinden oluşur. Sözlük anlamı da, halkın seçtikleri yöneticiler aracılığıyla kendi kendisini yönetmesidir.¹ “Halkın, halk tarafından halk için ve halk adına yönetimidir.”² Demokrasilerde halk, kendisini yönetecekleri seçtikten sonra yönetime seyirci kalmaz. Değişik platformlarda yönetim, devlet ve toplum sorunlarına çözüm bulmaya ve söz söylemeye çalışır.

Gerçek demokrasi, halkın egemenliğinin, yani söz hakkının sürekli olduğu bir toplum modelidir. O da, halkın yönetecekleri seçtikten sonra da toplumsal sorunlar karşısında gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak örgütleri aracılığıyla kararlara katılarak yönetenleri etkileyerek, yönetimi sürekli denetleyebilmesiyle olabilir.³

Demokrasilerde yönetenler, toplum kesimlerinin haklarını gözetmekle yükümlüdürler. Yani demokrasi, genel anlamda vatandaşlar, özelde ise vatandaşların oluşturduğu örgütlenmeler karşısında tarafsız bir şekilde herkesin çıkarlarını

¹ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1995, s. 17.

² Mümtaz'er Türköne, **Siyaset**, Ankara: Lotus Yayınevi, 2005, s.189

³ Ali Öztekin, **Siyaset Bilimine Giriş**, Malatya: Yeni Malatya Gazetesi Ofset Tesisleri, 1993, s. 60.

geliştirmeye imkân tanımak durumundadırlar.

Demokrasilerde, iktidarın keyfi davranışlarına karşı bireyi koruma tarih akımı içinde önemli sorunlardan biri olmuştur. Çoğunluk yönetiminde, çoğunluğa karşı bireyi koruma çabaları insan hakları adı altında sürdürülmüştür. Bireyin korunması için özel yaşamın gizliliği, basın, düşünce, inanç özgürlüğü, konut dokunulmazlığı, dernek kurma, toplantı ve seyahat gibi özgürlüklerin güven altına alınması, devlete karşı korunması yoluna gidilmiştir.⁴

Demokrasi, herkesin yönetim önünde eşit olması ilkesine dayanır. Çağdaş batı demokrasilerinin iki ayırıcı özelliği, çoğulculuk ve katılımcılıktır. Çoğulculuktan amaç, ülkeyi yönetmek için siyasi iktidarı ele geçirme yarışına her türlü düşünce ve ideolojinin kısıtlanmaksızın örgütlenerek katılabilesidir. Katılımcılık ise, bütün toplumsal katmanların parlamentoda ve demokratik platformlarda temsil edilebilmeleri, seslerini duyurabilmeleri ve temsil ettikleri kitlelerin, toplum kesimlerinin her türlü hak ve çıkarlarını koruyabilmeleridir. Bu da ancak örgütlenme, düşünce, basın yayın vb. özgürlüklerin bulunmasıyla mümkündür. Sözü edilen demokrasilerle yönetilen Batı Avrupa ülkelerinde her kesimden meslek sahipleri ve çalışanlar değişik düzeylerde kısıtlanmaksızın örgütlenme hakkına sahiptir. Yine bu örgütler de, aralarında federasyon ve konfederasyonlar kurarak daha güçlü olabilmektedirler.⁵

2.1.2. Örgütlenme ve Demokrasi

Bilindiği gibi örgütler, amaçlarını gerçekleştirmek ve öngörülen planlarını hayata geçirmek için kurulur ve çalışırlar.

“Çalışanların yada başka bir deyimle, emeği ile geçinenlerin kendilerini çalıştıran kesimlere karşı çıkarlarını korumak ve daha iyi bir yaşantı düzeyine ulaşmak için örgütlenmeleri çağımızda hem doğal bir hak, hem de kaçınılmaz ve önlenemez bir olgu olarak ortaya çıkmıştır.”⁶

Günümüzün çağdaş insanı, örgütlü insan olarak kabul edilmektedir.

İlkel toplumlarda, toplumsal örgütlenme klan ve kandaşlık temeline dayanmaktaydı. Bu toplumlarda başlangıçta toplumsal görevleri yerine getiren kuruluşlar ve ilkel

⁴ Gözübüyük, **Anayasa ...**, s. 21.

⁵ Öztekin, **Siyaset ...**, s. 67.

⁶ Gencay Şaylan, Erkan. Oyal, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı**, Ankara: TODAİE, 1972, s. 1.

anlamda da olsa devlet olmadığından devlet çalışanları ve dolayısıyla örgütler de olmamıştır. Tarım devrimiyle ilkel örgütlenmelerin, sanayileşme, kentleşme ve demokratik düşüncenin geniş toplum kesimleri tarafından kabul edilmesiyle de çağdaş örgütlerin ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Örgütsüz toplumların dağılık ve güçsüz oldukları bilinmektedir. Bu nedenle çağdaş toplumlarda, örgütlenme özgürlüğü temel hak ve özgürlüklerin kişiye bağlı olanları içinde yer almaktadır.⁷

Alexis De Tocqueville göre;

Kişinin kendini geliştirme hakkı yanında en doğal ayrıcalığı, çabalarını başkalarının çabalarıyla birleştirebilmek ve birlikte hareket edebilmek hakkıdır. Birleşme hakkı, bu nedenle, niteliği itibarıyla kişi hürriyeti kadar vazgeçilmez bir haktır.⁸

Sağlıklı bir örgütlenme ile ancak akılcı bir girişim yapılabilir. Örgüt, “Ulaşılmak istenen tüm amaçların planlandığı, uygulandığı, besleyici yankı ile denetlendiği ve desteklendiği bir sistemdir.”⁹

Kişiler tek başlarına bütün ihtiyaçlarını yerine getiremeyeceklerine göre başkalarıyla işbirliğine ihtiyaç duyar, dolayısıyla bir örgütlenme bir araya gelip çabaları birleştirme söz konusu olur. Bir örgütün örgüt özelliği kazanabilmesi için üç önemli özelliğe sahip olması gerekir. Bunlar sırasıyla, bireylerin organize bir şekilde çalışmalarını birleştirmeleri, yönelecek belirlenmiş bir amacın olması ve son olarak, ilk iki basamağın gerçekleşmesi için bir işbölümü olması gerekmektedir.¹⁰

Demokrasi örgütlü sivil toplum içinde özgür birey temeline dayanır. Çalışanların örgütlenmesi de bu bağlamda demokrasinin iyi işlemesi ve gelişmesinin güvencesidir. Tam demokrasilerde çoğulcu bir katılımın olmasında meslek örgütlerinin katkısı büyüktür.

Toplumsal sorunlar için farklı çözüm yolları öneren kümelerin iktidara gelmelerine ya da siyasal iktidarı etkilemelerine olanak sağlayan düşünce ve örgütlere yaşam hakkı tanımak demokrasinin çoğulculuk yanını oluşturur. Çağdaş demokrasilerde toplumun yönetim üzerine etki yapan araçları, temelde siyasal partiler ve toplumsal çıkar örgütleridir. Baskı kümeleri aracılığıyla yurttaşlar, siyasal iktidarı ve onların

⁷ Ersin Taşçı, **Memurlar Sendikal Haklar ve Türkiye Kamu –Sen**, Ankara: Nüans Kitapçılık, 1996, s. 22.

⁸ Cahit Tutum, “Türkiye’de Memur Sendikaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C 1, S 2, Eylül 1968, s. 29.

⁹ Yücel Ertekin, **Halkla İlişkiler Hizmetlerinde Örgütlenme Ve Personel Sorunları**, A.İ.D, C 23, S 4, Aralık 1990, s. 35.

¹⁰ Nuri Tortop, Eyüp İsbir, Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yayınları, 1993, s. 71

karar alma sürecini ve kararlarını etkiler.¹¹

Sivil toplum kuruluşları yani belli bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulan örgütler, istisnaları olmakla birlikte ancak bütün kurum ve kuruluşlarıyla yerleşmiş bir demokrasi içinde hayat bulabilirler. Öte yandan demokrasiler de sivil toplum örgütleriyle hayat bulur. Sivil toplum örgütlerinin yeterince gelişmediği toplumlarda demokrasiyi de yaşatmak güçtür.¹²

Demokrasiyle yönetilmeyen toplumlarda da örgütlenme türleriyle karşılaşılabilir. Gerçek anlamıyla demokratik rejimlerin insan haklarından ayrılması oldukça zordur. Ancak çağımızda ortaya çıkan farklı uygulamalar, her demokratik rejimin kendi koşulları içinde bu temel haklara eğilmekte ve farklı uygulamalar gösterdiği görülmektedir.

Demokrasi ile bağlı olmayan bir örgütlenme özgürlüğü hemen hemen mevcut değildir. İnsanların medeni kalması yada medeni olması için onların arasında örgütlenme sanatının gelişmesi ve mükemmelleşmesi gerekir. Demokrasiye doğru bir gelişimin yaşandığı bütün dönemler boyunca örgütler, bazen kulüp, dernek tipi örgütler, özgül şekiller benimseyerek çoğalmışlar ve üyeleri arasında sürekli bir ilişkinin var olmasını da beraberinde getirmişlerdir.¹³

2.1.3. Sendika ve Demokrasi

“Demokrasi ve sendikacılık birbirini tamamlayan kavramlardır. Sendikacılığı kabul etmeyen bir rejime demokrasi denmeyeceği gibi, demokratik esaslar üzerine kurulmayan bir sendikacılık da gerçek ve modern anlamda sendikacılık sayılmaz.”¹⁴

Her şeyden önce, sendikacılık demokratik bir oluşumdur. Bunun hemen ardından belirtilmesi gerekir ki sendikacılık, ancak demokratik kurum ve kuralların belli düzeyin üzerinde geçerlik kazanmış olduğu toplumlarda varlık kazanabilir. Bunun tersi de doğrudur. Demokrasinin doğuşu ve gelişimi sendikacılığın ve daha genel bir unsur olan işçi hareketlerinin gelişmesiyle yakından ilgilidir. Sanayi devrimi ile oluşan işçi sınıfı bir yandan sendikalaşma mücadelesi başlatmış, bir yandan da

¹¹ Bülent Serim, **Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut**, Ankara: Öteki Yayınevi, 1999, s. 23.

¹² Nevzat Helvacı, “Çağdaş Demokrasilerde Kamu Personeli Devletin Kapı Kulu Değildir”, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı** (sempozyum), Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayını, 1991, s. 10.

¹³ Jean Morange, “Örgütlenme Özgürlüğü ve Demokrasi”, Çev. Mahmut Göçer, **İnsan Hakları Yılığ**, C 19–20, 1997, s. 103–109.

¹⁴ Birsen Dokuzoğuz, **Demokrasi ve Sendika**, Ankara: Şeker-İş Yayınları, 1972, s. 3.

güvenle sığınabilecekleri bir yuva olarak demokrasinin kurulması mücadelesine koyulmuştur.¹⁵

Sendikalar, toplu sözleşmeler, grevler yada başka yollarla toplumda gelir dağılımını dengeli hale getirmek, böylece demokrasiyi de yaşama geçirmek gibi bir işlev yaparlar. Eğer sendikalar yukarıda belirtilen işlevi yerine getiremiyorlarsa, demokrasinin gerçekleşmesi de güçleşir.¹⁶

Sendikalar, demokratik toplumlarda insan hak ve özgürlüklerinin vazgeçilmez öğeleridir. Temel hak ve özgürlükler olmazsa sendikal haklar da söz konusu olamaz. Sendikal hakkın olmadığı ya da kısıtlandığı yerde temel haklar da kısıtlanmış olur. Dolayısıyla bu gibi durumlarda demokrasinin tam işleyişinden söz edilemez.¹⁷

“Sendikacılık çağdaş demokrasinin tamamlayıcı unsuru ve ayrılmaz parçasıdır. Hür ve bağımsız sendikalar her zaman ve her yerde kendilerine nefes alma ve gelişme olanağı veren siyasal demokrasinin destekleyicisi olmuşlardır.”¹⁸ Çalışanların en temel demokratik hak ve özgürlüklerinin temelini düşünce ve örgütlenme özgürlüğü dolayısıyla sendikal haklar oluşturmaktadır. Çalışanların sendikal örgütlenme, grev ve toplu sözleşme haklarını elde etmesi demokrasinin kendisi ve gereğidir.¹⁹

Güçlü aktif ve etkin bir sendika, demokrasinin gelişmesine, insanların daha onurlu ve saygın bir ortamda yaşamalarına en büyük katkıyı yapacaktır. Güçlü etkin bir sendika, demokrasi, hukuk, adalet ve insanca yaşama şartlarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesini sağlayacaktır.²⁰

Örgütlenme ve sendika kavramlarının yukarıda anlatıldığına göre demokrasi, insan hak ve özgürlüklerini gerçek anlamda kullanabilmenin ön şartı durumundadır. Ancak örgütlenme ve sendikanın kurulabilmesi için demokrasinin var olması şart değildir. Çünkü totaliter hatta diktatörlük rejimlerinde bile örgütlenme ve sendika türleriyle karşılaşmaktadır. Ancak bu tür yönetimlerde, yönetimlerin güdümünde olan

¹⁵ Alpaslan Işıklı, **Türkiye’de Sendikacılık Hareketi İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**,

Haz. Alpaslan Işıklı, Ankara: T.C Kültür Bakanlığı Yayınları, 1994, s. 1.

¹⁶ Helvacı, **Türkiye’de ...**, s. 92.

¹⁷ Serim, **Kamu ...**, S.40.

¹⁸ Nuri Tortop, **Personel Yönetimi**, Ankara: Yargı Yayınları, 1994, s. 181

¹⁹ Teoman Alptürk, “Tüm Kamu Çalışanlarına Grev ve Toplu Sözleşme Haklarıyla Donatılmış Sendikal Haklar Tanınmalıdır”, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı** (Sempozyum), Ankara: MBV Yay. 10. 1991, s. 27.

²⁰ Özcan Kanmaz, “Örgütlerin Önemi”, **Memur- Sen Bülteni**, Ağustos 2000, s. 39.

ve sınırlı alanda hareket eden sendikalar olabilir. İşçilerin haklarını korumak ve geliştirmekten ziyade “devletin haklarını” korumak temelinde sendika ve örgütlenmeler kurulmasına izin verilirler. Münci Kapani’ye göre, kamusal hakların kullanımı doğrudan demokrasiye bağlı değildir.

Demokratik rejim, kamu hürriyetlerinin gerçekleşmesinin ön koşulu değildir. Tam demokratik olmayan ılımlı siyasal rejimlerde de bazen oldukça geniş bir hürriyet düzeni kurulabilir (1932 yılına gelen kadar İngiltere’de olduğu gibi). Demokrasinin başlı başına hürriyetleri sağlamak için yeterli olup olmadığının tespiti, demokrasiye verilen anlamla ilgilidir. Eğer demokrasiden, çoğunluğun tamamen, sınırsız olarak her istediğini yapabileceği manasını anlıyorsak hürriyetlere yer vermeyen demokrasi de olabilir demek mümkündür. Ancak demokrasiyi klasik anlamda aldığımız zaman, hürriyetsiz bir demokrasi olmayacağı ve kamu hürriyetlerinin en iyi şekilde gerçekleşmesini sağlayacak ideal rejimin demokratik rejim olduğu sonucuna varırız.

21

2.1.4- Sendika Hakkı ve Özgürlüğü

Sendika kelimesi, köken olarak “Sydnic” teriminden gelmiştir. Sydnic, kelimesi ise eski Roma ve Yunan hukuk sistemlerinde karşılaşılan ve sitenin temsilini sağlamakla görevli kimseleri belirtmek amacıyla kullanılmıştır. Sendika, bir sınıftan olanların iş ve kazanç bakımından çıkarlarını korumak ve geliştirmek için aralarında kurdukları birliklerdir.²²

Büyük Larousse Ansiklopedisine göre²³ sendika; “üyelerinin ortak mesleki çıkarlarını korumak için kurulmuş mesleki örgüt” olarak tanımlanmaktadır.

Sendika, “ücretli emeğin, sermayeye karşı hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için oluşturduğu bir örgüttür.”²⁴

Özgürlük içinde örgütlenme, sendikanın en hayati haklarından birisi olarak ifade

²¹ Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1981. s. 173.

²² Rüşan Işık, **Sendika Hakkı Tanınması Ve Kanuni Sınırları**, Ankara: A.Ü.H.F. Yayını No:170, 1962, s. 73.

²³ **Büyük Larousse Ansiklopedisi**, Milliyet Yayınları, İstanbul: 1986, s. 10352.

²⁴ Yıldırım Koç, **Memurlar ve Sendikalaşma**, Ankara: Şeker İş Yayınları, 1992, s. 24.

edilmektedir. Bu hakkı elde edebilmek için Avrupalı işçiler yüzyıllar boyunca kan ve gözyaşı dökmüşlerdir. İlk kez 1824 yılında İngiliz işçileri, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra da diğer Avrupa ülkelerindeki işçiler hükümetlerinden bu hakkı alarak Avrupa'da meşru sendikaları kurmuşlardır.²⁵

Sendika hareketi, yani çalışan kişilerin, kendilerini çalıştıranlara karşı çıkarlarını korumak için örgütlenmesi modern endüstri toplumunun ortaya çıkışı ile başlamıştır. Hareket, emeklerinden başka hiçbir şeyi olmayan çalışanların, mülkiyete dayanarak kendilerini çalıştıranlarla daha yüksek ücret, daha elverişli çalışma şartları ve daha tatmin edici sosyal yaşantı sağlama amacı ile mücadele etmeleri sendikayı doğurmuştur.²⁶

Sendika hakkı ve özgürlüğü, sosyal olarak tanımlanan haklar arasında sayılan, mücadeleler sonucunda elde edilmiş kazanım olarak açıklanmaktadır.

Sendika hakkı, tıpkı grev ve toplu sözleşme, çalışma, sağlık ve konut hakları gibi sosyal hak niteliğindedir. Sendika kavramında belirtilen hak öznesi herkes değil, ekonomik olarak güçsüz durumda olan kişilerdir. İkinci kuşak hakları arasında en önemlilerden biri olan, sendika hakkı ve özgürlüğü, sanayi devriminin ve sınıflar arası mücadelenin ileri boyutlara ulaştığı dönemlerde ortaya çıkmıştır. Genel olarak 19. yüzyıl, ikinci kuşak hakların belirlendiği ve kendilerini şu yada bu şekilde kabul ettirmeye başladığı dönem olarak kabul edilmektedir. Bunların yaygınlaşmaları 20. yüzyılın ilk yarısıdır.²⁷

Tarihsel gelişimin başlarında dernek hak ve özgürlüğünün bir türü olarak düşünülen sendika hak ve özgürlüğü sanayi devrimi sonrasında burjuvazinin yasaklarıyla karşılaştıktan sonra, işçi sınıfının uzun ve zorlu, bazen de kanlı savaşım ve baskıları sonucu 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren bir hak olarak ulusal yasalara girmişse de genel olarak ulusal belgelerde düzenlenmesi Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kurulmasıyla başlamıştır.²⁸

Önemle vurgulamak gerekir ki sendika hakkı ve özgürlüğü, tek başına bir anlam ifade etmez, amaca ulaşmaya yetmez. Tıpkı grev ve toplu sözleşme hakları gibi ancak toplu bir şekilde kullanılacak türden bir hak ve özgürlüktür. Bu yönleriyle sendika, grev ve toplu sözleşme hakları bir bütün oluşturur ve ancak birlikte kullanıldıklarında etkili olabilirler.²⁹

Dernekler ve Sendikalar, memurların ilgi gösterdiği iki türlü örgütlenme biçimidir. “Dernek, kişilerin serbest iradesi ile kurulan, belli bir amaç güden, örgütlü bir

²⁵ İhsan Çaralan, **Memur ve Memur Sendikaları**, İstanbul: Evrensel Basım Yayın, 1993, s. 32.

²⁶ Gencay Şaylan, “Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar”, **A.İ.D.** C 3, S 4, Aralık 1970, s. 136.

²⁷ Bülent Tanör, “Sendika Hakkı ve Özgürlüğü”, **İnsan Hakları**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2000, s. 230–231.

²⁸ Mesut Gülmez, **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, Ankara: TODAİE, 1988, s. 1.

²⁹ Öner Eyrenci, “Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakkı ve Kamu Görevlileri”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri**, Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez, Ankara: TODAİE, 1992

kuruluş, bir kişiler topluluğudur.”³⁰

Dernekler, gönüllü toplumsal kuruluşlar olarak da tanımlanabilir. Temel öğeleri serbestçe varlık kazanma, örgütlenme ve faaliyet özgürlüğüdür. Dernek, birlikte düşünmenin somutlaştığı yerdir. Derneğe katılan kişiler, düşüncelerini benzerleriyle paylaşma ve düşüncelerini açıklama olanağı bulmaktadırlar. Derneklerin, işlev alanları kazanç getirici etkinliklerin dışında olup çok geniştir. Sendikalar içinse, mesleki amaç ve çıkar ön plandadır. Sendikalar, sosyal hakları gerçekleştirmede etkili örgütlenme türü olup, makro ölçekte bir baskı ve katılma aracıdır.³¹

2.2. Memur Örgütlenmesi (Sendikacılığı)

Çalışan kesimlerin haklarını ve çıkarlarını korumak amacıyla sendikal örgütlenmeleri sanayi toplumu ile başlamıştır. Sendikaların bugünkü duruma gelmeleri uzun ve zorlu mücadelelerin sonucu olmuştur. Bu dönüşümde memur sendikacılığı işçi sendikacılığının gerisinde kalmıştır.

Memurların örgütlenme çabasında işçilerin gerisinde kalmasının iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi memurluk rejiminin tarih açısından özel ve ayrıcalıklı bir rejim olarak ortaya çıkmış olması. İkincisi de memur devlet ilişkilerinin niteliği konusunda yerleşmiş ön yargılardır. Gerçekten de memurlar başlangıçta hemen her ülkede ayrıcalıklı bir azınlığı oluşturmuşlardır. Gelişmemiş toplumlarda memurluk en güvenilir geçim kaynağı olarak görülmüştür. Memurlara özel kurallar uygulanmıştır. Dolayısıyla bu durumda olanların örgütlenme gereksinimi ve zorunluluğu olmamıştır.³²

“Memurların örgütlenme istemesinin nedeni, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla bir araya gelmeleri ve toplum içinde ağırlıklarını duyurmaları olgusudur.”³³

³⁰ Feyyaz Gölcüklü, “Dernek Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı ve Kamu Görevlileri” **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri** (Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar), Yay. Haz: Mesut Gülmez, Ankara: TODAİE, 1992, s. 41

³¹ Serim, **Kamu...** s. 26–27.

³² Tutum, **Personel...** s. 197.

³³ Tutum, **Personel...** s. 197.

2.2.1. Memur

Memurun tanımı 657 sayılı devlet memurları kanununa göre: ³⁴

Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

Pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de memurluk bilgi ve yeteneğe göre girilen ve yükselinebilen bir meslek olarak kabul edilmektedir. Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi, siyasi iktidar ile memurlar arasında bir bağın olmamasını gerektirir. Memurluk hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere bağlı bir hizmet olmayıp, hükümetin değişmesi memurların da değişmesi sonucunu doğurmaz. ³⁵

Çeşitli tanımlarından anlaşıldığı kadarıyla kamu hizmetinde bulunmak, sürekli yönetim kadroları ve hiyerarşisi içinde bulunmak ve devletin asli ve sürekli hizmetlerini yürütmek memurluğun temel özellikleridir.

Günümüzde bazı kesimler “memur” kavramının emir alan anlamından yola çıkarak bu sığata karşı çıkmaktadırlar. Bunun yerine “kamu emekçisi” kavramının kullanılması gerektiğini söylemektedirler.

2.2.2- Memurlar Neden Örgütlendi?

Memurlar, ilk zamanlarda devlete olan bağılılıkları ve sahip oldukları ayrıcalıklar nedeniyle örgütlenmeye gereksinim duymamışlardır. Ancak zaman içinde bu ayrıcalıkların aşınması nedeniyle, memurlar da örgütlenmek zorunda kalmışlardır. Buna göre memurların örgütlenmesini geciktiren başlıca nedenler şöyle açıklanabilir: ³⁶

³⁴ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesi.

³⁵ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara: 1996, s. 374.

³⁶ Alpaslan Işıklı, “Memur Kamusal İşletmelerin ve Varlıkların Gerçek Sahibidir”, **Memur-Sen Dergisi**, Mart 2002, s. 10–11.

—Memurun işvereni devlettir. Devlet ise, doğuda olsun batıda olsun uzun bir dönem boyunca kutsal sayılmış ve Tanrının yeryüzündeki yansıması olarak kabul edilen padişah veya krallar tarafından yönetilmiştir. Bu durumda devletin hata yapma olasılığı olmadığı için devlete karşı bir hak isteminde bulunmak veya devleti daha adil davranmaya zorlamak gereği duyulmamıştır. Dolayısıyla devlet içinde çalışan kesimlerin örgütlenme istemi olmamıştır. Ancak devletin insanlardan ve toplumsal ilişkilerden ayrı olmadığı düşüncesinin ortaya çıkmasıyla birlikte devletin istihdam ettiği memur ve diğer çalışanlar sendikalaşma gereği duymuşlardır.

—Kamu kesimi ilk zamanlarda hemen hemen bütün ülkelerde ayrıcalıklı bir sınıf oluşturmaktaydı. Özellikle ülkemiz gibi burjuvazinin gelişiminin gecikmiş olduğu toplumlarda memur kesiminin ağırlıkla temsil edildiği asker sivil bürokrasinin damgasını taşıyan bir ittifak, sanki bağımsız bir sınıfmışçasına, iktidarın başlıca sahibi olma görüntüsünü dahi kazanabilmiştir. Bu nedenle bu kesimin hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için sendikal mücadeleye girmeleri düşünülemezdi. Çünkü kamu kesimi çalışanları hâkim sınıflara yakın idi ve sendikal harekete gerek yoktu. Osmanlı dönemindeki “kolalı gömleklî kâtipler” bu ayrıcalığın göstergesi kesimlerdir. Kapitalist topluma özgü güçlü sınıfların ortaya çıkmasıyla memurlar zaman içinde ayrıcalıklarını yitirmişlerdir.

—Memurlar bir yandan ayrıcalıklarını yitirirken bir yandan da memurluk daha geniş kesimlere açılmıştır. Daha önce varlıklı ailelerin çocuklarına özgü bir hak olarak görülen memurluk sosyal devlet anlayışıyla birlikte daha alt sınıflara da açılmıştır.

—Devletin topluma vermek zorunda olduğu hizmetlerin çerçevesi genişlemiş, devlet büyük bir işveren durumuna gelmiştir. Genişleyen hizmetler beraberinde memur artışını getirmiştir. Bu durum karşısında devlet memurlara eski avantajı sağlayamaz olmuş, önceleri üst sınıftan olan memurlar orta sınıfa düşmüş ve memurluk statüsü bir çeşit devalüasyona uğramıştır. Kamu kesiminde çok sayıda ve çeşitli özelliklerde istihdam ortamının artması ve devletin jandarma ve tahsildar gibi işlevlerinin ötesinde, düzenleyici, yatırımcı ve ekonomik ve sosyal alanda eskisine oranla daha çok kendisini göstermesi bir başka neden olarak ileri sürülmektedir.

“Bugün memur örgütleri, kamu hayatının temel unsurları haline gelmiştir. Memurları örgütlenmeye iten nedenlerin başında hiç kuşkusuz daha elverişli hizmet koşulları ve daha iyi ücret elde etme isteği gelmektedir”³⁷

2.2.3. Memur Sendikacılığının Amaçları Nelerdir?

Sendikaların iki temel amacının olduğu belirtilmektedir. Birincisi, mesleki amaç, ikincisi de toplumsal amaçtır. Sendika her şeyden önce bir hak arama ve mesleki sorunları çözme aracıdır. Çalışanların ortak çıkarlarını, ekonomik, toplumsal, kültürel ve mesleki haklarını korurlar.

³⁷ Tutum, **Personel ...**, s. 201.

Sendikalar bir taraftan üye sayılarını arttırmaya çalışırken, öbür taraftan üyelerinin ve genel olarak tüm çalışanların refah düzeyini en üste çıkarmayı hedeflemektedir. Ancak çağdaş sendikacılık, çalışanların temsilcisi olmanın yanında, bir ülkenin bütünü, bütün sınıflarını ilgilendirmekte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda varlığını duyurmayı amaçlamaktadır. Özetle sendikalar, adil bir ekonomik, siyasal ve sosyal düzen yaratılmasına yardımcı olmaktadır.³⁸

Memur sendikalarının başlıca amaçları da aşağıdaki gibi açıklanabilir:³⁹

—Memur sendikalarının en başta gelen amacı, memurların giderek kötüleşen ekonomik ve sosyal yaşantısını düzenlemek, statülerini yükseltmek ve çalışma koşullarını belirlemektir.

—Memur sendikaları, memurlar arasında dayanışmanın oluşmasına yardımcı olurlar.

—Memur sendikaları, yönetimin keyfi davranışını önler ve memurlar için önemli bir güvence kaynağı olurlar.

—Memur sendikalarının bir diğer amacı da, kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesine yardımcı olmaktır.

Yukarıdaki amaçlara ek olarak memur sendikalarının, memurların sorunlarını yönetime ve topluma duyurmak, hataların düzeltilmesine yardımcı olmak, iş ve çalışan verimini arttırmak, tam demokrasinin gelişmesini sağlamak gibi amaçları vardır.

2.2.4. Memur Sendikacılığı Ne Zaman Başladı?

Memur sendikacılığı, işçi sendikacılığına oranla görece daha geç başlamıştır. Ancak doğuşu ve tarihsel gelişimi bakımından işçi sendikacılığına benzeyen çok önemli bir özelliği vardır. O da, memurların da işçiler gibi devletin karşı çıkmasına ve yasaklar koymasına karşın sendikalar kurması ve türlü engellemelere karşın onları yaşatmış olmasıdır. Başka bir anlatımla memur sendikacılığı önce uygulamada doğmuş, yasalar, -“kendiliğindenci” - nitelik taşıyan ve uzun süren uygulamanın ardından gelmiştir.⁴⁰

İlk memur örgütlenmesi 1890 yılında Amerika Birleşik Devletlerindeki posta işletmesinde kurulmuş, 1917 yılında da Amerikan kongresi tarafından kabul edilmiştir. Amerika’da kurulan memur sendikaları, çalışma koşullarının düzenlenmesi, kendi çıkarları ile ilgili yasaların çıkartılması, daha iyi hizmet

³⁸ Halil Can, Ahmet Akgün, Şahin Kavuncubaşı, **Personel Yönetimi**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1995, s. 365.

³⁹ Mehmet Kocaoğlu, “1982 Anayasa ve Yasalarımız Çerçevesinde Memurlar Sendika Kurabilirler mi? ”, **Türk Kamu Sen İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C 1. Haziran 1990, s. 12.

⁴⁰ Gülmez, **İnsan ...**, s. 59.

koşulları sağlanması, yeterlilik sisteminin korunması ve kredi kolaylıkları sağlanması gibi konularla ilgilenmeyi amaçlamıştır. İngiltere'de memurların ilk örgütlenmesi 1908 yılında başlamış, 1916 yılında Whitley Meclisleri olarak adlandırılan kurullar kurulmuştur. Birinci dünya savaşından sonra hizmet koşullarının saptanması konusunda zorunlu olarak bu kurulların hakemliğine başvurulmuştur. Fransa'da memurlara sendika hakkı 1946 yılından itibaren tanınmıştır.⁴¹

1960'lı yıllardan itibaren memur sendikacılığı yaygınlaşıp gelişme göstermiştir. Yine bu yıllardan sonra kamu makamlarının tek yanlı karar verme yöntemi aşınmış, memurların örgütlenmesiyle birlikte kamu makamları üzerindeki baskıları artmıştır. “1960–1980 döneminde özel kesimde belli bir durgunluk içinde görülen sendikalaşma, kamu görevlileri arasında yoğunlaşmıştır.”⁴² Günümüzde pek çok ülkede memurlara sendikal haklar tanınmaktadır.

2.3. Dünyada Memur Sendikacılığı

2.3.1. Dünyada Memurların Sendika ve Grev Hakkı

UÇO Uzmanlar Komisyonu 1983 ve 1994 yıllarını kapsayan on yıllık döneme ait toplu incelemelerinde, kamu görevlilerini sendika hakkı yönünden çeşitli ülkelerdeki duruma göre üç ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar sendika hakkını tanıyan ülkeler, tanımayan ülkeler ve kimi görevliler için istisna ve kısıtlamalar koyan ülkelerdir. Ayrıca sendikal amaçlı dernek hakkı tanıyan ülkeler de bu kapsama alınabilir.⁴³

Grev, “Mesleki bir grubun, karşı koymak istediği bir durum veya karar karşısında, işi bırakmak suretiyle direnmesidir.”⁴⁴

Grev hakkı, tarihsel gelişim içinde, daha çok uygulamada ortaya çıkmış ve sonra yasal hale gelebilmiştir. Günümüzde artık sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının birbiriyle yakın ilişki içinde olduğu, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının

⁴¹ Tortop, **Personel ...**, s. 79.

⁴² Mesut. Gülmez, **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara: TODAİE, 1996, s. 51.

⁴³ Gülmez, **Dünyada ...**, s. 50.

⁴⁴ Melda Sur, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Sendika Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C 16, 1994, s. 7

örgütlenme hakları içinde yer aldığı, bu haklar olmadan sendikacılıktan bahsedilemeyeceği belirtilmektedir.

2.3.1.1. Sendika Hakkı Tanıyan Ülkeler

Kamu görevlilerine sendika hakkının düzenlenmesi bakımından bazı ülkeler işçi-memur ayrımı yapmadan genel yasalarda düzenleme yoluna gitmiştir. Bu ülkelerde ortak düzenleme yöntemi benimsenmiş ve sendikaların genel kuralları tüm çalışanlara aynı ölçüde tanınmış ve tek bir yasal düzenleme yapılmıştır. Bu şekilde memurlara sendika hakkı tanıyan ülkelere örnek;⁴⁵

Arjantin, Avusturya, Avustralya, Benin, Beyaz Rusya, Birleşik Krallık, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, Filipinler, Finlandiya, Fransa, Hindistan, Hollanda, Honduras, İrlanda, İsrail, İsveç, İtalya, İzlanda, Kenya, Kıbrıs, Kolombiya, Kosta Rica, Küba, Macaristan, Mısır, Norveç, Polonya, Portekiz, Rusya Federasyonu, Tunus, Ukrayna, Uruguay ve Eski Yugoslavya'dır.

Listedeki ülkeler incelendiğinde, özellikle Avrupa ülkelerinin genel yasalarda düzenleme yöntemini benimsedikleri görülmektedir.

Dünyada sendikal hakları memurlarına özel yasalarla tanıyan ülkeler de bulunmaktadır. Bu yasayla bu ülkelerde sendika hakkı, memurlar için işçilerden ve diğer çalışanlardan farklı olarak ayrıca düzenlenmektedir. Özel düzenleme yöntemini benimseyen ülkelerin başlıcaları;⁴⁶

“ABD, Belçika, Benin, Danimarka, Cibuti, Fas, Fransa, Gabon, İspanya, İsviçre, Japonya, Kamerun, Kanada, Lüksembourg, Mali, Meksika, Peru, Trinidad, Tobago, Uruguay, Venezüella ve Yeni Zelanda'dır.”

⁴⁵ Gülmez, **Dünyada ...**, s. 51-52.

⁴⁶ Gülmez, **Dünyada ...**, s. 51-52.

Türkiye de 25.6.2001 tarihinde T.B.M.M de kabul edilen ve 13.08.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası ile bu gruba dahil olmuştur.

Ancak burada dikkati çeken önemli bir nokta, bazı ülkelerin hem genel yasalarda hem de özel yasalarda düzenleme yöntemini bir arada benimsemiş olup sendika hakkını düzenlemeleridir.

Bazı ülkeler genel olarak memurlara sendika hakkı tanımamakla birlikte bazı memur kesimlerini bu uygulamadan istisna tutma yöntemini kabul etmişlerdir. Bu ülkelere Malezya ve Singapur örnek olarak gösterilmektedir. Bu ülkelerde genel olarak memurların sendikalara üye olması yasaklanmıştır. Ancak devlet başkanı kimi memurları bu yasaktan istisna tutup sendikalı olmalarına izin vermektedir. Örneğin Malezya'da hükümet 1981 yılında özel bir meslek, bir daire ya da bakanlık görevlilerinin sendikalı olabilmelerine izin vermiştir. Singapur'da da hükümet son yıllarda polis ve silahlı kuvvetler dışındaki memurlara sendika hakkı tanıyacağını Uluslararası Çalışma Örgütüne bildirmiştir.⁴⁷

“Kimi ülkeler, memurların derneklerde örgütlenmelerine izin vermiştir. Ancak bu derneklerin çalışmaları yalnızca sosyal ve kültürel içeriklidir. Paraguay, Guatemala, Bangladeş ve Venezüella”⁴⁸ bu uygulamaya örnek ülkelerdir.

Genel olarak memurlara, örgütlenme (sendika) hakkı verilmekle birlikte bu hak sınırsız olmayıp çeşitli sınırlamaları beraberinde getirmektedir. Bu sınırlamalar genel olarak dört şekilde uygulanmaktadır.⁴⁹

1- Memurlara sendika hakkı tanımak ancak grev ve toplu sözleşme hakkını vermemek veya kısıtlamak: Ülkelerin pek çoğu sendika hakkını tanımakta gösterdikleri cömertliği grev ve toplu sözleşme konusunda göstermekten kaçınmaktadırlar. Türkiye’de bu grupta yer almaktadır. Ülkemizde memurlara sendika hakkı uzun uğraşların sonucunda verilmesine karşın grev yasaklanmış, toplu sözleşme hakkı tanınmamıştır. Ancak toplu sözleşmenin bir türü olarak kabul edilen ve hiç bir yaptırım gücü olmayan toplu görüşme yöntemi benimsenmiştir. Bu başlıkla ilgili ayrıntılı açıklamalara dünyada grev ve toplu sözleşme başlıklarında yer verilecektir.

⁴⁷ Gülmez, **Dünyada ...**, s. 52.

⁴⁸ Gülmez, **Dünyada ...**, s. 52-53.

⁴⁹ Gülmez, **Dünyada ...**, s. 55-59.

2- Genel olarak sendika hakkı tanımakla birlikte bazı memur kesimlerini kapsam dışında bırakmak: Dünyadaki yaygın uygulama silahlı kuvvetler, polis, kolluk kuvvetleri ve yönetim ve denetim görevlerinde bulunanları kapsam dışı bırakmak. Belçika, Fas, Fildişi Sahili, Türkiye ve Orta Afrika ülkeleri silahlı kuvvetleri kapsam dışı bırakan ülkelere örnek gösterilebilir. Öte yandan, bu kesime sendika hakkını tanıyan ülkeler de bulunmaktadır. Bunlar, Almanya, Avusturya, Birleşik Krallık, İsveç ve Norveç'tir.

Polisler, kapsam dışında bırakılan ikinci büyük kümeyi oluşturmaktadır. Malezya ve Meksika bu kümeye, sendikal hakları yasaklayan ülkelere örnek gösterilebilir. Bunun yanında polislere sendika hakkını tanıyan ülkeler de bulunmaktadır. Bunlar, ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka ve Norveç'tir.

Kamerun, Malezya ve Pakistan, cezaevi personeline de bu sınırlamayı koyan ülkelerdir.

3- Örgütlenme Hakkı verilmesine rağmen işçilerden ayrı tutmak: Türkiye bu tür sınırlama yapan ülkelere örnek gösterilebilir. Çünkü ülkemizde memurlara örgütlenme (sendika) hakkı işçilerden ayrı olarak tanınmıştır.

4- Ve son olarak parçalı örgütlenmeyi zorunlu kılmak: Bu tür sınırlamalarda memurların meslek kategorileri, çalıştıkları kuruluşlar ve bölümler itibarıyla örgütlenmeleri yasal zorunluluk haline getiriliyor.

2.3.1.2. Sendika Hakkı Tanımayan Ülkeler

Dünyada sendika hakkını tanımayan bazı ülkeleri de görmek mümkündür. Bu yasaklama bazen kesin, bazen de kısmi yasak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin kimi ülkelerde bu yasak bütün kamu görevlilerini kapsarken, kimi ülkelerde de kamu görevlilerinin bir bölümüne sınırlama getirmektedir. Kısmi yasaklama genellikle polis ve silahlı kuvvetler personeline kapsamaktadır. “Uluslararası Çalışma Örgütü 1999 yılında yayımladığı bir raporda, memurlara örgütlenme hakkı tanımayan ülkeleri şöyle sıralamıştır.”⁵⁰

Bolivya, Ekvator, Nijerya, Nikaragua, Tayland ve Türkiye. Ancak Türkiye, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası ile bu listeden geçte olsa çıkmıştır. Çünkü memurlara sendika hakkı tanıyan ülkeler incelendiğinde, Türkiye'nin bu hakkı vermekte ne kadar geç kaldığı açıkça görülmektedir. Listede üçüncü dünya

⁵⁰ Fahrettin Yokuş, **Memur ve İşçi Sendikalarına Genel Bakış**, Türk Büro Sen, Temmuz, 2001, s.2-3.

ülkeleri olarak tanımlanan ve gerek demokratik gerekse teknolojik gelişme bakımından geri kalmış olan pek çok Afrika ülkesinin ve geri kalmış diğer ülkelerin yer alması ülkemiz açısından anlamlıdır. 1999 yılındaki bu rapora göre Türkiye, OECD'ye üye 24 ülke, Uluslararası Çalışma Örgütüne üye 150 ülke, NATO'ya üye 16 ülke ve AGİK' e üye 35 ülke arasında 25.6.2001 tarihine kadar memurlara sendika hakkı tanımayan tek ülke olarak gösterilmekteydi.

2.3.1.3. Grev Hakkı Tanıyan Ülkeler

Grev hakkı bu gün sendika hakkının tanınması kadar yaygın bir uygulama değildir. Bu bağlamda, grev hakkını tanıyan ülkelere bazılarını örnek olarak aşağıdakileri gösterebiliriz:⁵¹

A.B.D (sekiz eyalette), Benin, Fildişi Sahili, Finlandiya, Gabon, Guatemala, İspanya, Kıbrıs, Komar Adaları, Lüksembourg, Meksika, Nijer, Peru, Portekiz, Senegal, Srilanka, Togo, Yunanistan, Zaire Kanada ve Norveç, grev hakkını yasa ile tanıyan ülkelerdir.

Fransa'da, 1946 yılından itibaren kamu kesiminde çalışanlara grev hakkı tanınmıştır. 7 Temmuz 1950 tarihli Danıştay kararına göre kamu yönetimi ve hükümet çalışmalarının devamlılığını engelleyecek grevler ile mesleki çıkarı olmayan grevler yasaklanabilir.

İngiltere'de, 1946 yılında memurlara grev hakkı tanınmıştır. Ancak 1982 yılında çıkarılan istihdam yasasıyla grev hakkı sınırlandırılmıştır.

İsveç'te, 1956 yılından bu yana grev hakkı ayırım yapılmaksızın tüm çalışanlara tanınmıştır.

İtalya'da, Grev hakkı 1950' li yıllardan itibaren polis ve silahlı kuvvetler dışındaki tüm kamu çalışanlarına tanınmıştır. Bu ülkede zorunlu hizmetleri aksatmamak koşuluyla grev yasaldır.

Yukarıda haklarında ayrıntılı olarak bilgi verilen ülkeler de yasal düzeyde memurlara grev hakkı tanıyan ülkelere örnek gösterilebilir.

Arjantin, Burkina Faso, Fransa (hem yasal hem anayasal), İsrail, İtalya, Portekiz, Romanya ve Ruanda grev hakkını Anayasal düzeyde tanıyan ülkelerdir.

⁵¹ Gülmez, **Dünyada ...**, s. 105-123.

Grev hakkı bu ülkelerde gerek Anayasal gerekse yasal düzeyde tanınmışsa da, çeşitli sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Grev hakkının tanındığı ülkelerde grevin ilkeleri ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir.

2.3.1.4. Grev Hakkını Yasaklayan Ülkeler

Bazı ülkelerde bir takım gerekçeler öne sürülerek grev yasağı uygulanmaktadır. Bu yasağı savunanlara göre, kamuda hizmetlerin devamlılığı önemlidir. Hiç kimsenin bu hizmetleri durdurması veya aksatması düşünülemez. Diğer yandan,

Sosyalist ülkelerde de greve karşı çıkmaktadır. Bu ülkelerde egemen olan görüşe göre grev, sınıfsal bir savaş aracıdır. Devletin, tüm çalışan sınıfın bir aracı olduğu sosyalist ülkelerde sınıfsal bir savaş söz konusu olamaz. Çalışan sınıfın bir bölümü ise, kendi iradesini grev yoluyla da olsa tüm çalışanların meşru organlarına kabul ettiremez. Grev karşı bir devrimdir ve hemen bastırılması gerekir. Devlet görevlileri de tıpkı diğer işçiler gibi aynı düzenin hizmetkârlarıdır. Hükümetin kararlarını kabul etmek zorundadırlar.⁵²

Grev hakkını açıkça yasaklayan ülkeler, grev hakkını açıkça tanıyan ülkelere daha fazladır. Bu ülkelerin bazılarında aşağıda yer verilmiştir:⁵³

ABD (eyaletlerin çoğu) ABD hükümetleri memur sendikaları konusunda tutucu bir yaklaşım benimsemiştir. Hükümetler çalışma koşullarının belirlenmesi hakkını kendileri için saklı tutmuştur. Bu nedenle 1919 yılında Boston'da yapılan polis grevinden sonra polis ve itfaiyeciler için grev yasaklanmıştır.

Bangladeş, Bahreyn, Bolivya, Brezilya, Burundi, Çad, Ekvator, Fas, Filipinler, Gine Bisio, Hindistan, Honduras, İsviçre, Japonya, Kanada(eyaletlerin yarısı), Kolombiya, Kore, Kosta Rica, Kuveyt, Liberya, Lübnan, Madagaskar, Moritanya, Nikaragua, Paraguay, Ruanda, Suriye, Şili, Tayland, Tirinidat, Tobago, Uruguay, Zimbave ve Sosyalist ülkeler grev hakkını memurlara açıkça yasaklayan diğer ülkelerdir.

Türkiye, geçmişten beri memurlarına çeşitli yasalarla grevi açıkça yasaklamasına rağmen Çalışma Örgütünün yasağı listesinde yer almamıştır. Bu durum, 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesinin, Türkiye tarafından onaylanmamış olmasına bağlanmaktadır.

⁵² Tutum, **Personel ...**, s. 205.

⁵³ Gülmez, **Dünyada...** s. 125–126.

2.3.2. Dünyada Toplu Sözleşme Hakkı

Kamu personeli sendikalarına tanınan haklardan biri de, yönetimle pazarlık etme bunun sonucunda toplu sözleşme imzalama veya anlaşmazlık halinde çözüm için hakeme gitme hakkıdır. Tanım olarak toplu pazarlık, “işveren veya işveren teşekkülleriyle işçileri temsil eden sendikalar arasında çalışma şartlarının tayini ve tespiti için toplu sözleşme sağlanması amacıyla yapılan görüşmelerin tümüdür.”⁵⁴

Başka bir tanıma göre toplu pazarlık, “İşveren ve işçi ilişkilerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde kullanılan sürekli ve dinamik bir oluş, bir yoldur.”⁵⁵

Toplu sözleşme hakkı önceleri sadece işçi ve işverene özgü bir hak idi. Bu nedenle “kamu personelinin çalışma koşullarının belirlenmesinde önceleri danışma yöntemi kullanılırdı.”⁵⁶ Devletin tek yanlı buyurması yönteminin zamanla aşılması sonucu, memurların ekonomik ve sosyal hakları da toplu sözleşme konusu olmuştur. Bu değişiklikte memur sendikalarının zamanla güçlenmesi ve sendikaların işveren devlet üzerindeki baskısı etkili olmuştur. Bu dönüşüm süreci, memurlar için büyük bir aşama olmuştur.

Toplu sözleşme yöntemi, ülkeden ülkeye çeşitli değişiklikler göstermektedir. Uygulamada pazarlık konularının belirlenmesinde oldukça esnek bir yaklaşım benimsenmesine karşılık, toplu sözleşme kapsamına alınacak kimselerin ve konuların saptanmasında kısıtlayıcı bir eğilim göze çarpmaktadır. Uluslararası araştırmalar toplu pazarlığın genellikle dört noktada yoğunlaştığını göstermektedir. Bunlar, toplu pazarlık biçiminin belirlenmesi, sendika güvenliği, ücretler ve diğer haklar (hastalık, analık, iş süreleri, izinler vb) dir. Toplu sözleşmelerde genellikle iki tür sınırlama göze çarpmaktadır. Birincisi, kişi yönünden sınırlama, bu hemen hemen bütün ülkelerde silahlı kuvvetler personeli ile polisi kapsamaktadır. İkincisi, konu yönünden sınırlama, bu da daha çok ücret, emeklilik, hizmete alma, atama, görevlendirme, yükselme, görev ve yer değiştirme, disiplin ve göreve son verilmesi konularını kapsamaktadır.⁵⁷

⁵⁴ Ali Çubuk, **Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik**, Ankara: Gazi Üniversitesi, İİBF Yayını, 1986, s. 115.

⁵⁵ Cahit Talas, **Sosyal Ekonomi**, Ankara: Sevinç Matbaası, 1983, s. 231.

⁵⁶ Eyrenci, **İnsan ...**, s. 156.

⁵⁷ Gülmez, **Dünyada ...**, s. 80.

Toplu sözleşmeyle ilgili yapılan bu açıklamalar ekseninde memurlara toplu sözleşme hakkı tanıyan ülkelere, aşağıda adını saydıklarımız örnek gösterilebilir:⁵⁸

A.B.D (federal düzeyde) 1962 yılında çıkarılan 10988 sayılı kararname ile), İngiltere (1914) , Avustralya (1911) , Yeni Zelanda (1911) , Kanada (1960) , Finlandiya, Belçika, Fransa, İtalya, İspanya, Venezüella, Arjantin, Hollanda, Peru, Uruguay, Portekiz, Kolombiya, Srilanka, Dominik, Trinidad, Tobago, Bermuda, Jamaika ve İsrail devleti.

İsveç, Toplu sözleşme hakkının en gelişmiş olduğu ülkedir. Bu ülkede toplu sözleşme 1945 yılında önce belediyelerde başlamış daha sonra bütün kamu personelinin kapsamıştır. İsveç'te kişi ve konu sınırlaması olmaksızın herkes ve her konu toplu sözleşmeye dahil olmaktadır.

Norveç, 1918 yılında başlamış 1933 ve 1959 yıllarında çıkarılan yasalarla güvenceye bağlanmıştır. Polis ve askerler istisna tutulmaktadır.

“Almanya, 1949 tarihinden itibaren memur statüsünde olmayan tüm kamu görevlileri için geçerlidir. Bu hakların memurlara uygulanabilmesi için Federal Parlamentosunun gerekli yasal düzenlemeleri yapması gerekmektedir.”⁵⁹

Ancak yukarıda sayılan ülkelerdeki toplu sözleşmelerin doğrudan uygulanabilen nitelikte olmadıkları belirtilmektedir. Örneğin, İsveç'te sözleşmenin yürürlüğe girmesi için, sözleşmenin parlamento ücretler delegasyonunca onaylanması gerekmektedir. ABD' de sözleşmelerin yürürlüğe girmesi için ilgili organ yöneticisinin onayının sağlanması gerekir. İsveç ve Kanada da parlamentosunun onayı gerekmektedir. İtalya'da sözleşmelerin hükümet ve Sayıştay'ca onaylanması gerekmektedir. Özetle kamu kesimindeki sözleşmelerin kendiliğinden yükümlülük doğuran belgeler olmadıkları, bu nedenle özel kesime en yakın sözleşmelerin bile kendiliğinden uygulanabilir nitelik taşımamalarından dolayı sözleşme terimi yerine, genellikle “anlaşma”, “protokol” veya “sonuç belgesi” sözcükleri kullanılmaktadır.⁶⁰

⁵⁸ Serim, **Kamu ...**, s. 114.

⁵⁹ Saftır Çınar, “Federal Almanya'da Kamu Sektöründe Toplu Sözleşme Düzeni”, **Sendika Dergisi**, S 2, Mart-Nisan 1996, s. 30.

⁶⁰ Mesut Gülmez, “Dünya'da Memurlar ve Toplu Pazarlık”, **Sendika Dergisi**, S 2, Mart-Nisan, 1996, s. 25–27.

2.4. Uluslararası Örgütler ve Sözleşmeler

2.4.1. Birleşmiş Milletler Örgütü (BM)

Birleşmiş Milletler Örgütü, ikinci dünya savaşından sonra dünya barışını korumak amacıyla ikinci dünya savaşının galibi ülkelerin öncülüğünde kurulmuş olan bir örgüttür. Birleşmiş Milletler, 26 Haziran 1945 tarihinde kurulmuştur. Birleşmiş Milletler Örgütü ikinci dünya savaşının galibi ülkeler tarafından kurulmuş olup ana amacı dünya barışını korumaktır. Bu nedenle Birleşmiş Milletler genel olarak çalışma sorunlarını ele almaz. Ancak insan haklarına ilişkin kimi belgelerde çalışma ilişkilerine ve sendikal haklara yer verdiği görülmektedir.⁶¹

Bu belgeler, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesidir.

2.4.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilerek yayımlanan belge tamamen moral etki ve ağırlığı olan bir belgedir. Soy, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin herkes için insan haklarına ve temel özgürlüklere karşı saygıyı geliştirip özendirme konusunda uluslararası işbirliğini gerçekleştirmesi amaçlanmıştır. “Hukuksal bağlayıcılığı olmayan ve yükümlülüklerine uymayan ülkelere karşı herhangi bir yaptırımın olmamasına rağmen, insan hak ve temel özgürlüklerine olan saygı ve inancı dile getirmesi bakımından dünya kamuoyu tarafından hemen benimsenmiş ve insanlık tarihinin en önemli belgelerinden biri olarak kabul edilmiştir.”⁶²

Evrensel Bildirgenin kabulü, uluslararası hukukta bir çağ başlatmış; özellikle bildirinin kabulünden sonra yapılan ulusal Anayasaların hemen bütünü bildirgedeki temel ilkeleri Anayasa kuralı haline getirmiştir. Bunun sonucu olarak bildirgedeki temel ilke ve haklar pozitif hukuk kuralı haline gelmiştir.⁶³

⁶¹ Mehmet Gönübol, **Uluslararası Politika**, Ankara: Atilla Kitabevi, 1993, s. 533.

⁶² Mehmet Kocaoğlu, “1982 Anayasası ve Yasalarımız Çerçevesinde Memurlar Sendika Kurabilirler mi?” **Türk Kamusal İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C 1, S 12, Haziran 1990, s. 4.

⁶³ Kocaoğlu, **Türk ...**, s. 8.

Bu bildirgenin 23. maddesinin son fıkrası sendika hakkını düzenlemiştir. Fıkraya göre, “Herkesin çıkarlarını savunmak için başkalarıyla sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkı vardır.”⁶⁴ denilmektedir.

Bildirgenin, çalışanlar arasında, bir başka anlatımla işçi-memur arasında herhangi bir ayırım yapmadığı açıkça görülmektedir. Bu çerçevede maddeyi değerlendiren, Mesut Gülmez, bildirgenin, bütün çalışanlar gibi kamu görevlilerine de çıkarlarını savunmak için sendika kurma ve üye olabilme hakkı tanıdığını belirtmiştir.⁶⁵

Çalışanların hakkı nasıl kullanılacağı ya da çalışanlara tanınan bu hakkının ne şekilde sınırlandırılacağı bildirgenin son iki maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeler sadece sendikal hakların ne şekilde kullanılacağı ya da sınırlandırılacağı ile ilgili olmayıp, bildirmede belirtilen diğer tüm hakları kapsamaktadır. Buna göre,

Her insanın, kişiliğinin özgürce ve tam olarak gelişmesine imkan sağlayacak topluluğa karşı, yükümlülükleri vardır. Herkes, haklarını kullanırken ve özgürlüklerinden yararlanırken ahlak, kamu düzeni ve genel refahın sağlanması, için konan ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin tanınmasını ve bunlara saygı gösterilmesini sağlamaya yönelik olan yasal kısıtlamalara uymak zorundadır. Bu hak ve özgürlükler hiçbir durumda Birleşmiş Milletler’in amaç ve ilkelerine aykırı olamaz.⁶⁶

“Bu bildirgenin hiç bir hükmü, bir devlete, gruba veya bireye, bildirmede yer alan hak ve özgürlüklerin yok edilmesine yönelik bir eyleme veya etkinliğe girişme hakkını vermez.”⁶⁷

Görüldüğü gibi bildirme, hakların sınırlandırılması hallerini yukarıda açıkça saymış ve ülkeleri bunun dışında bir sınırlama getirmemeleri konusunda yükümlü hale getirmiştir.

⁶⁴ Bayram Zengin, “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”, **Memur Sendikacılarına Notlar**, Ankara: İsmat, 2000, s.142.

⁶⁵ Gülmez, **Dünya’da...** s. 135–136.

⁶⁶ Zengin, **İnsan ...**, s.144.

⁶⁷ Zengin, **İnsan ...**, s.144.

2.4.1.2. Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilen ve 10 yıl sonra 1976 yılında yürürlüğe giren sözleşme sendika hakkını ayrıntılı biçimde düzenlemesinin yanı sıra grev hakkını da içermesi bakımından önem arz etmektedir. Sözleşme grev hakkını içermesi bakımından gerçekten önemli bir belgedir. Çünkü memurların grev hakkından söz eden sadece iki uluslararası sözleşme bulunmaktadır. Türkiye sözleşmeyi, ⁶⁸ 15.08.2000 tarihinde New York'ta imzalamış, 4.6.2003 'de TBMM tarafından 4867 sayılı kanunla uygun bulmuş ve 18.06.2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlamıştır.

Sözleşme, “Evrensel Bildirge gibi sendika hakkını ilkece “herkes”e tanımış ve ayrıca “sendika seçme özgürlüğü”nü açıkça düzenlemiştir.” ⁶⁹

Sözleşmeye göre, ⁷⁰ Taraf devletler, herkese ekonomik ve toplumsal çıkarlarını geliştirmek ve korumak amacıyla, başkalarıyla sendikalar kurma ve yalnızca ilgili örgütçe saptanmış kurallar saklı kalmak üzere, seçtiği sendikaya üye olma hakkını sağlamayı üstlenirler. ⁷¹ Sözleşmenin bu maddesi son derece açık olup memurların da özgürce ve istediği sendikayı seçip üye olmasını sağladığı gibi taraf devletlere de, bu hakları sağlama konusunda sorumluluk yüklemektedir. Sözleşme, kişilere tanıdığı özgür örgütlenme hakkını, ⁷² bu kişilerin kurdukları sendika ve üst birliklerine de tanımış ve aynı sorumluluğu taraf devletlere bir kez daha yüklemiştir. Buna göre, taraf devletler, “sendikaların ulusal federasyon ya da konfederasyonlar oluşturma ve bunların da uluslararası sendikal örgütler kurma ve onlara üye olma hakkını sağlamayı üstlenir.” ⁷³

Sözleşmenin, sendika hakkının tanınması ve üst birliklerin kurulması konusunda göstermiş olduğu olumlu yaklaşımdan, sendikal hakların sınırlandırılması

⁶⁸ 18.06.2003 tarihli **Resmi Gazete**.

⁶⁹ Gülmez, **Dünya’da ...**, s. 135.

⁷⁰ Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Uluslararası Sözleşmesi Metni.

⁷¹ Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Uluslararası Sözleşmesi Metni 8/1.a maddesi.

⁷² Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Uluslararası Sözleşmesi Metni 8/1.b maddesi.

⁷³ **Ekonomik...** Madde: 8/1 b

noktasında ayrıldığını söyleyebiliriz. Çünkü sözleşmede taraf devletler, “sendikaların, demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından zorunlu bulunan ve ancak yasayla konulmuş olanlar dışında başka sınırlamalara bağlı olmaksızın özgürce çalışma hakkını sağlamayı üstlenir.”⁷⁴

Sözleşmede belirtilen sınırlamaların bir bölümü haklı gerekçelere dayanabilir. Ancak özellikle kamu düzeni ve ulusal güvenlik gerekçesiyle yapılacak sınırlamaların her zaman objektif olarak belirlenmeyeceğini ve iktidar mensuplarının bu sınırlama gerekçelerini, kötüye kullanabileceklerini söylemek yanlış olmayacaktır.

Sözleşme, ulusal yasalara uygun kullanılmak koşulu ile grev hakkını, memurları da kapsayacak şekilde aşağıda sayılacak olan kesimlerin dışında herkese tanımıştır. Sözleşmenin greve yer veren maddesi şu şekildedir:

“Taraf devletler, ilgili ülkelerin yasalarına uygun olarak kullanılmak koşulu ile grev hakkını sağlamayı üstlenir.”⁷⁵

Sözleşmenin bu maddesinden de anlaşılacağı gibi grev hakkı ancak ulusal düzenlemelere bağlanmıştır. Bu bakımdan sözleşme, sendika hakkı konusunda tutumundan sapma göstermektedir.

Sözleşme grev hakkının kişi yönünden kapsamı konusunda da sınırlamalar öngörmektedir. Sözleşmeye göre:⁷⁶

“Bu madde, bu hakların, silahlı kuvvetler, polis ya da kamu yönetimi üyelerince kullanımını yasal kısıtlamalara bağlı tutmaya engel değildir.”

⁷⁴ **Ekonomik ...** Madde: 8/1 c.

⁷⁵ **Ekonomik ...**

⁷⁶ **Ekonomik ...** Madde: 8/2

Gülmez, sözleşmede belirtilen kamu görevlilerinin tüm kamu görevlilerini kapsamadığını öne sürmektedir. Ayrıca Gülmez'e göre, bu sözleşmenin hiçbir maddesi 87 sayılı sözleşmede öngörülen hakları kısıtlayıcı bir düzenleme getiremez.⁷⁷ Talas, grev hakkının, bir anlam kazanabilmesi için ulusal yasaların demokratik bir devletin niteliklerine uygun bir sınırlamanın ilerisinde sınırlama ve düzenleme getirmemesi gerektiğini⁷⁸ belirtmektedir.

2.4.1.3. Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Sözleşme, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş ve 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye sözleşmeyi⁷⁹ 15.8.2000 tarihinde New York'ta imzalamış, 04.06.2003 'de TBMM tarafından 4868 sayılı kanunla uygun bulmuş ve 18.6.2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlamıştır.

Sözleşme sendika hakkını, dernek hakkı kapsamında ele almış ve düzenlemiştir. Bu çerçevede, sözleşmenin 22. maddesi sendika hakkını da içerecek şekilde şöyle düzenlemiştir. "Herkes başkaları ile birlikte dernek kurma hak ve özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, herkesin çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını da içerir."⁸⁰

Bu sözleşme de sendika hakkını herkese, dolayısıyla memurlara da tanımıştır. Bu sözleşme de yukarıdaki sözleşmeler gibi, polis ve silahlı kuvvetleri kapsam dışı bırakmaktadır. Sözleşmeye göre sendika hakkı, ulusal güvenlik, kamu düzeni ve başkalarının hak ve özgürlüklerini korumanın yanında kamu güvenliği ve genel sağlığı ya da genel ahlakı koruma konusunda da sınırlanabilir.

⁷⁷ Gülmez, **Dünya'da ...** s. 138–139.

⁷⁸ Cahit Talas, "Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika ve Uluslar arası Belgelerde Yeri ve Önemi", **İnsan Hakları Yıllığı**, Yıl 1, 1979, s. 59.

⁷⁹ 18.6.2003 Tarihli **Resmi Gazete**.

⁸⁰ Sivil ve Siyasal Haklar Uluslar arası Sözleşmesi Metni 22. maddesi.

Sözleşme, Evrensel Bildirgeden 18 yıl sonra kabul edilmiş olmasına rağmen, “sendika hakkını tanıma bakımından daha geri bir düzenleme”⁸¹ öngördüğü belirtilmiştir.

2.4.2. Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ)

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), 1919 yılında Versailles Barış Antlaşması gereğince Milletler Cemiyeti ile beraber kurulmuştur.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Anayasasında örgütün amaçları belirtilmiştir. Buna göre birçok kişi için adaletsizlik, yoksulluk ve yoksunluklar içeren çalışma koşullarının varolduğu ve bu koşulların evrensel barış ve uyumu tehlikeye sokan hoşnutsuzluklar yarattığı belirtilmiştir. Örgütün Anayasasında ayrıca, çalışma saatlerinin düzenlenmesi, günlük ve haftalık iş süresinin üst sınırının belirlenmesi, iş gücünün işe alınması, işsizliğe karşı savaşım, uygun yaşama koşulları sağlayan bir ücret güvencesi, çalışanların genel yada mesleki hastalıklara ve çalışmadan doğan iş kazalarına karşı korunması, çocukların, kadınların ve gençlerin korunması, yaşlılık ve sakatlık ödemeleri, yabancı ülkelerde istihdam edilen çalışanların çıkarlarının savunulması eşit işe eşit ücret ilkesinin onaylanması, sendika özgürlüğü ilkesinin onaylanması, mesleki ve teknik öğretimin örgütlenmesi ve diğer çalışma koşullarının düzenlenmesi gibi konulardan söz edilmektedir.⁸²

“UÇÖ (ILO), çerçevesinde 1948 yılından bu yana kabul edilen sendikal haklarla ilgili belgelerin sayısı 20’yi bulmuştur; bunların 9’u sözleşme, 9’u tavsiye ve iki tanesi de karar niteliği taşımaktadır. Türkiye bu sözleşmelerin beş tanesini onaylayarak iç hukukla bütünleştirmiştir.”⁸³

Ancak bilindiği gibi UÇÖ, bünyesinde barındırdığı sendikal haklara yönelik sözleşmelerin üye ülkeler tarafından onaylanmasından çok sendika özgürlüğü ilkesinin de yer aldığı UÇÖ Anayasasını kabul etmekle söz konusu ülkelerin yükümlülük altına girmektedirler. Örneğin, uzun süre onaylanmamış olmasına karşın, 87 sayılı UÇÖ sözleşmesinin, bütün üye ülkeleri olduğu gibi Türkiye’yi de bağladığı belirtilmiştir.⁸⁴

⁸¹ Gülmez, **Dünya’da ...**, s. 140.

⁸² Hülya Uzuner, **İLO**, Ankara: Türk İş Eğitim Yayınları, 1999, s. 9–19.

⁸³ Gülmez, **Dünya’da ...**, s. 144.

⁸⁴ Mesut Gülmez, “87, Türkiye’yi Üye Devlet Olarak Bağlar”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S 105, Mart 1989, s. 11–15.

2.4.2.1. 87 Sayılı Sözleşme

UÇÖ Genel Kurulu tarafından, 9 Temmuz 1948 tarihinde San Francisco da kabul edilen 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi, “sendika özgürlüğünü, devletten (kamu yetkililerinden) gelebilecek saldırılara karşı güvenceye almıştır.”⁸⁵ “Sendika özgürlüğünün uluslararası çerçevesini belirleyen ilk ve en önemli anlaşma olan bu sözleşme, çalışanlara tanıdığı sendika hakkının üç evrensel ilkesini şu şekilde belirlemiştir: Hiçbir şekilde ayırım gözetmeme, önceden izin almama ve diledikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma.”⁸⁶

“Türkiye sözleşmeyi, kamu personeli dahil tüm çalışanlara sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkının tanınması ve Avrupa Topluluğuna uyum”⁸⁷ amacıyla onaylamıştır.

“Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olma hakkına sahiptirler.”⁸⁸

87 sayılı sözleşmeye göre, sendika hakkının hiçbir ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara tanınması gerekir. Kamu görevlileri arasında, hukuksal niteliklerine ilişkin tanımlar yaparak sendika hakkı yönünden ayırım gözetilemez. Yalnızca polis ve silahlı kuvvetlerin, sendika hakkından “hangi ölçüde” yararlanacağını belirleme konusunda ulusal mevzuata takdir yetkisi tanınmıştır.⁸⁹

Yukarıda da belirtildiği gibi 87 sayılı sözleşmenin tek istisnası, silahlı kuvvetler ve polis üyeleri içindir. Buna göre bu iki kesim için yapılacak düzenlemeler ulusal mevzuatta belirlenecektir.

⁸⁵ Gülmez, Dünya’da..., s. 207

⁸⁶ Mesut Gülmez, **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, Ankara: TODAİE, 1988, s. 35.

⁸⁷ Mesut Gülmez, “İnsan Haklarında Gelişmeler ILO Sözleşmelerinin Onaylanması”, **İHY**, C 14, 1992, s. 179–180.

⁸⁸ 87 sayılı sözleşmenin 2. maddesi.

⁸⁹ Mesut Gülmez, “Devlet Personel Başkanlığı Yasa Tasarısı Taslaklarında Sendikal Haklar”, **AİD**, C 30, S 3, Eylül 1997, s. 28.

Örgütlenme Özgürlüğü Komitesinin, 87 sayılı sözleşme ile ilgili genel görüşleri şöyledir: ⁹⁰

Sözleşmenin ikinci maddesi, sendikal konularda ayrımcılık yapılmaması ilkesini ifade etmek amacıyla tasarlanmıştır ve maddede kullanılan “hiçbir ayırım gözetmeksizin” sözcükleri, örgütlenme özgürlüğünün meslek, cinsiyet, inançlar, milliyet, siyasal görüş ve benzeri herhangi bir ayrımcılık olmaksızın ve yalnızca ekonominin özel sektöründeki işçiler için değil fakat aynı zamanda devlet memurları (“civîl servants”) ve genel olarak kamu hizmetlerinde çalışanları için de güvence altına alınması gerektiği anlamına gelmektedir.

Örgütlenme özgürlüğü komitesinin buna benzer pek çok kararı bulunmaktadır. Öte yandan Uzmanlar Komitesi de,

87 sayılı sözleşmenin 2. maddesinin çok geniş şekilde düşünüldüğünde, merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde devletin yönetiminde görevli olup olmadıklarına, önemli kamu hizmetleri sağlayan birimlerde görevli (“official”) veya devlette ait ekonomik girişimlerde istihdam edildiklerine bakılmaksızın tüm kamu görevlileri ve yetkilileri (“public servants and officials”), mesleki örgütler kurma hakkına sahip olmalıdır. ⁹¹

şeklinde görüş belirtmektedir.

Grev hakkı, 87 sayılı sözleşmenin hiçbir maddesinde geçmemektedir. Bu nedenle hiçbir UÇÖ sözleşmesinde bu hak tanınmamıştır. Ancak UÇÖ Denetim Organları, 87 sayılı Sözleşmenin, üç ayrı maddesine dayanarak grevin tüm çalışanlar için yasal bir hak olduğu sonucuna varmıştır. UÇÖ'nun öne sürdüğü birinci dayanak, sözleşmenin sendikalara etkinliklerini düzenleme ve eylem programları oluşturma hakkı tanıyan 3. maddesidir. İkinci dayanak, ulusal mevzuatın sözleşmede öngörülen güvencelere zarar vermemesini ya da zarar verecek biçimde uygulanmamasını öngören 8. maddenin 2. fıkrasıdır. Üçüncü dayanak ise, sözleşmede geçen “örgüt” terimini “çalışanların (ve işverenlerin) çıkarlarını savunmayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışan (ve işveren) örgütleri” biçiminde tanımlayan 10. maddesidir. Çünkü grev hakkına getirilecek, genel bir yasaklama, sendikaları anılan maddelerdeki hak ve olanaklardan yoksun bırakır, bu da sendika özgürlüğü ilkeleriyle bağdaşmaz. ⁹²

⁹⁰ Yıldırım Koç, **Türkiye’de Sendika Hakkı ve ILO İlkeleri**, Ankara: Eğitim İş Yayınları, 1999, s. 23.

⁹¹ Koç, **Türkiye’de ...**, s. 24.

⁹² Gülmez, **Dünya’da,....**, s. 147-148.

UÇO Denetim Organlarına göre, kamu görevlerindeki ve temel hizmetlerdeki grevler, kısıtlanabilir. Buradaki temel hizmetlerden amaç, kesintiye uğraması halinde, halkın tümünün ya da bir bölümünün yaşamını ya da sağlığını tehlikeye koyabilen hizmetlerdir. Gülmez'e göre;

Grev hakkının yasaklanabileceği durum ve hizmetlerin belirlenmesinde temel alınacak ölçüt, halkın tümü ya da bir bölümünün yaşamı, güvenliği ve sağlığı için açık ve çok yakın bir tehlikenin varlığıdır. Ayrıca grev hakkına getirilen kısıtlamalar konusunda tüm devlet işletmeleri bir tutulamaz. Grev yasağı, dar anlamda ve gerçekten temel nitelik taşıyan hizmetlerle sınırlı tutulmalıdır. Temel hizmetlerin kapsamının genişletilmesi konusunda yasa koyucuya yetki tanınmamalıdır.⁹³

Sendika özgürlüğü Komitesine göre, “radyo televizyon, ulaşım hizmetleri, bankalar, öğretim hizmetleri, posta hizmetleri, petrol tesisleri ve limanlar, besin maddeleri ve dağıtımı, darphane, devlet basımevi, alkol, tuz ve tütün tekelleri yönetimi dar anlamda temel hizmetlerden değildir. Buna karşılık hastane, elektrik, telefon ve su sağlama hizmetleri ile hava trafiğinin kontrolü, temel hizmetlerden sayılır.”⁹⁴

Komite, grev hakkından yararlanamayacak kamu görevlilerinin belirlenmesi konusunda da temel hizmetlerdeki kapsamı dar tutan yaklaşımdan uzaklaşmamıştır. Buna göre kamu görevlerinden kısıtlanabilecek kamu görevlilerinin kapsamı sadece “kamu erkinin organları sıfatıyla hareket eden görevlilerle” sınırlı tutulmuştur. Komite, yeni kararlarında grevden yararlanamayacak kamu görevlilerini belirleme konusunda “devlet adına otorite işlevlerini yerine getiren memurlar biçiminde” bir tanımlamaya yer vermektedir.⁹⁵

2.4.2.2. 98 Sayılı Sözleşme

1 Temmuz 1946 tarihinde kabul edilen “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi”, kural olarak sendika özgürlüğünü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korumayı ve çalışma ilişkilerinin en önemli yönlerinden birini oluşturan gönüllü toplu pazarlık süreçlerinin geliştirilmesini ve toplu pazarlık taraflarının özerkliği ilkesini düzenlemeyi amaçlamıştır. Türkiye tarafından 1951 yılında onaylanan sözleşme, hiçbir ayırım gözetmeme ilkesine açıkça yer vermediğinden, kişi yönünden kapsamının, 87 sayılı sözleşmeye oranla daha dar kaldığı belirtilmektedir. Bu sözleşme, silahlı kuvvetler ve polis üyelerinin hakkı kullanabilmeleri için ulusal mevzuata yetki tanımıştır.⁹⁶

⁹³ Gülmez, **Dünya’da,....**, s. 148.

⁹⁴ Gülmez, **Dünya’da,....**, s. 149.

⁹⁵ Gülmez, **Dünya’da,....**, s. 210.

⁹⁶ Gülmez, **Dünya’da,....**, s. 216.

Toplu sözleşme hakkı, Sözleşmenin, 4. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre,⁹⁷

Çalışma şartlarını kolektif mukavelelerle tanzim etmek üzere, işverenler veya işçi teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır.

Bu konuyla ilgili olarak da, UÇÖ Denetim Organları, verdikleri kararlarda İngilizce metni esas almaktadırlar. Denetim Organları, kamu görevlilerini iki ayrı bölüme ayırarak incelemektedirler. Bir yanda, görevleri gereği doğrudan doğruya devlet yönetimiyle ilgili işlerde çalışan kamu görevlileridir. Bunlar bakanlıklarda ve diğer benzer işlerde çalışan mülki idare amirleri ve bu çalışmalara yardımcı eleman niteliğindeki resmi görevlilerdir. Diğer yanda hükümet, kamu işyerleri veya özerk kamu kurumları tarafından istihdam edilen diğer kişilerdir. UÇÖ' ya göre birinci kategoride yer alanlar sözleşmenin dışında tutulabilir. Devlet yönetiminde görevli olmayan memurlara ise toplu pazarlık hakkının verilmesi gerektiğini belirtmektedirler.⁹⁸

“Sonuç olarak 98 sayılı Sözleşme, memurlara çalışma koşullarını toplu pazarlık yoluyla düzenleme yetkisi vermektedir. Bu sözleşmeye göre devlet, memur örgütleri ile yönetim arasında gönüllü toplu sözleşmeler yapılmasını ve bu yöntemin en geniş biçimde kullanılmasını özendirici ve geliştirici önlemler almak zorundadır. Yapılan düzenlemeler taraflar arasında gönüllü toplu pazarlık ve özerklik ilkesine aykırı kurallar içeremez.”⁹⁹

98 sayılı sözleşme, 6. maddesi nedeniyle tartışma konusu olmuştur. Bu maddeye göre “bu sözleşme, devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına hanel getirmez.”¹⁰⁰

Gerçekten de, ilk bakışta bu sözleşme memurların durumlarıyla ilgili görünmemektedir. Ancak konuyla ilgilenen bilim adamları ve UÇÖ Denetim Organları, genel yaklaşımdan ayrılmaktadır. Gülmez'e göre;

⁹⁷ 98 sayılı sözleşme metni 4. madde

⁹⁸ Mesut Gülmez, “İnsan ...”, s. 57.

⁹⁹ Gülmez, “Türkiye’de ...”, s. 84.

¹⁰⁰ 98 Sayılı Sözleşme Metni 6. madde.

Esas sorunun metnin Fransızca ve İngilizce çeviri farkından kaynaklandığını belirtmektedirler. Bu yazarlar, Fransızca'da terimin, "devlet memurları şeklinde" çevrildiğini, İngilizce'de ise "devlet yönetimindeki görevli devlet memurları" biçiminde çevrildiğini belirtmektedir. Bu nedenle kısıtlama yapılacaksa, bu ancak devlet yönetimindeki memurlar için yapılabilir. Ayrıca sözleşme içerik yönünden de çalışanları çalıştıranlara karşı korumayı amaçlamaktadır.¹⁰¹

Talas' a göre, "6. maddede sözü edilen devlet memurları sözü, üst düzeydeki bir bölüm memuru kapsamakta olup bunun dışındakileri içine almamaktadır."¹⁰² "98 sayılı Sözleşmenin, 6. maddesinin tüm memurları değil devletin egemenlik gücünü kullananları kapsadığı"¹⁰³ belirtilmektedirler.

2.4.2.3. 151 Sayılı Sözleşme

27 Haziran 1978 tarihinde UÇÖ Genel Konferansı tarafından, kabul edilmiştir. 151 sayılı sözleşme, daha önce kabul edilen 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerde yer alan güvenceleri kamu yönetiminde çalışanlara da açıkça tanımak amacıyla kabul edilmiştir. 151 sayılı sözleşmenin uygulama alanı, 1. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, "Bu sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır."¹⁰⁴ Sözleşme, başta memurlar olmak üzere, çalıştırılan herkese sendika hakkı tanınması bakımından son derece önemlidir.

151 sayılı sözleşme, diğer sözleşmelerde, uygulanabilecek daha elverişli kurallar bulunmadığı zaman uygulanacaktır. Aksi halde sadece 151'i uygulamak sözleşmenin ilk maddeden başlayarak yanlış anlamına gelecektir.

Sözleşme 1993 yılında Türkiye tarafından onaylanırken şu cümlelere yer verilmiştir:

¹⁰¹ Gülmez, "Türkiye'de ...", s. 28.

¹⁰² Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika ve Uluslar arası Belgelerde Yeri ve Önemi", İHY, Yıl 1, 1979, s. 56.

¹⁰³ Koç, Türkiye'de ..., s. 36.

¹⁰⁴ 151 Sayılı Sözleşme Metninin 1. maddesi.

İçeriği yönünden 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerin “tamamlayıcısı durumunda” olduğu belirtildikten sonra işveren konumundaki kamu yetkilileri ile kamu görevlisi örgütleri arasında sağlıklı bir çalışma ilişkileri düzeni kurulmasını sağlayabilmek için onaylanmasının uygun bulunmasının ülkemiz için yararlı olacağı düşünülmüştür.”¹⁰⁵

151 sayılı sözleşme, ilke olarak kamu yetkililerince çalıştırılan bütün herkese uygulanır. Ancak iki küme kamu görevlisinin sözleşmede belirtilen güvencelerden hangi ölçüde yararlanacağı ulusal mevzuata bırakılmıştır. Bu iki küme kamu görevlisi, üst düzey görevliler ya da görevlerinin gizli niteliği bulunanlar ile 98 ve 87 sayılı sözleşmelerde de belirtilen silahlı kuvvetler ve polistir. Ancak burada belirtilen kamu görevlilerine, bu güvencelerin hiç tanınmayacağı, ulusal yasaların bu yolda dilediği yasaklamaları getirebileceği biçiminde bir yorumda bulunulamayacağı öne sürülmektedir. Bu kesimlere en alt düzeyde de olsa sözleşmenin getirdiği güvenceleri tanımının zorunluluğu bulunduğu belirtilmektedir.¹⁰⁶

2.4.3. Avrupa Konseyi (AK)

İkinci dünya savaşının, Avrupa’da meydana getirdiği, ekonomik, sosyal ve toplumsal çöküntü, yeni bir Avrupa fikrinin doğmasına neden olmuştur. Avrupa’da kurulacak olan bu yeni oluşumun, yeni diktatörlüklerin ortaya çıkmasını, Avrupa’nın yeniden bu denli büyük savaşların içine düşmesini engelleyeceği inancı, o dönemin devlet adamları arasında egemen olmuştur. Bu amaçla Avrupa’nın ilk siyasal kuruluşu olan, Avrupa Konseyi, statüsü, 5.5.1949 tarihinde on ülke tarafından Londra’da imzalanmış, 3.8.1949 da yürürlüğe girmiştir. Türkiye’nin bu statüyü onayladığına ilişkin 5446 sayılı Yasa, 12.12.1949 tarihinde kabul edilmiş ve Türkiye, Konsey’e Katılmıştır.¹⁰⁷

İnsan hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi, konseyin ana ilkelerden biri olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, üye ülkelere, bireylerin insan haklarından ve temel özgürlüklerden yararlanmasını sağlama yönünde yükümlülükler yüklemiştir. Konsey, Avrupa Sosyal Şartı ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesini düzenleyerek, çeşitli insan hak ve özgürlüklerini güvence altına almıştır.

2.4.3.1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi

Avrupa Konseyine üye devletler, BM Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde düzenlenen hakların her yerde etkin olarak tanınmasını ve uygulanmasını sağlamayı hedeflediklerini, bir yandan demokratik siyasal rejime, öte yandan insan hak ve özgürlüklerine derin

¹⁰⁵ Gülmez, “Türkiye’de ...”, s. 182.

¹⁰⁶ Engin Ünsal, **Memur Sendikaları**, İstanbul: Boyut Kitapları, 1997, s. 89.

¹⁰⁷ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1996, s. 429–430.

saygı ve bağlılık duyduklarını açıklayarak hukukun üstünlüğü ve özgürlüklere saygı noktasında ortak bir mirasa sahip olan Avrupa devletleri sıfatı ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma’da imzalamıştır. Türkiye bu sözleşmeyi 10.3.1954 onaylamıştır.¹⁰⁸

Türkiye sözleşmeyi iki gerekçeyle onaylamıştır. Bunlardan birincisi, Avrupa Sözleşmesinin iç hukukla çatışmaması, ikincisi de, demokratik bir yönetim içinde hak ve özgürlüklere gerekli güvencenin verilmesi gerektiğine olan inançtır.

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden esinlenmiş olmakla birlikte ondan daha dar kapsamlı bir sözleşmedir. Bu özelliğine karşın uluslararası hukukta büyük katkısı olan, uluslararası hukukta yeni gelişmelere yol açan bir sözleşmedir. Bu sözleşmeyi imzalayan devletler sözleşmede tanınan haklar konusunda yükümlülük altına girmektedir. Sözleşme, ayrıca hakkını çiğneyen devlete karşı, kişiye İnsan Hakları Komisyonuna başvurma hakkı tanımakta ve üye devletleri, kişilerin hak ve özgürlüklerinin sözleşmeye uygun olarak korunması noktasında sorumlu tutmaktadır. Sözleşme, bölgesel nitelikli insan hakları korunmasıyla yetinmemiş, kişinin uluslararası hakları olduğunu da kabul etmiştir. Böylece sendikal hakların da içinde bulunduğu insan haklarının korunması ulusal düzeyden uluslararası düzeye çıkmış ve kişiyi uluslararası hukukta hak sahibi yapmıştır. Sözleşmenin diğer bir özelliği, ikincil nitelikte olmasıdır. Buna göre, hakları çiğnenen kişi önce ulusal hukuka başvurmalıdır. Ulusal hukuk yolu tükendikten sonra kişi insan hakları komisyonuna başvurabilmektedir. Bu bakımdan sözleşme organları, sözleşmeciler devletlerin yargı organlarının yasaları doğru uygulayıp uygulamadıklarının denetçisi ve ulusal temyiz makamlarının üstünde ikinci bir temyiz makamı değil, sözleşme kurallarının çiğnenip çiğnenmediğini belirlemeye çalışmaktadır.¹⁰⁹

Sendika hakkını dernek hakkı kapsamında ve ayrıca açıkça tanıyan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin, kişi yönünden uygulama alanı konusunda ilkece bir ayırım gözetmediği belirtilmektedir. Sözleşmede “ Her şahıs asayişini ihlal etmeyen toplantılara katılmak ve başkalarıyla birlikte sendikalar tesis etmek ve kendi menfaatlerini korumak üzere sendikalara girmek hakkı dahil olmak üzere dernek kurmak hakkına haizdir”¹¹⁰

Sözleşmeye göre, “iş bu sözleşmede tanınan hak ve hürriyetlerden istifade keyfiyeti, bilhassa cins, ırk, renk, dil, din, siyasi ve diğer kanaatler, milli veya sosyal

¹⁰⁸ Ünsal, **Memur**, s. 21.

¹⁰⁹ Gözübüyük, **Yönetim ...** s. 430–435.

¹¹⁰ İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi 11. maddesi

menşe, milli bir azınlığa mensupluk, servet, doğum veya herhangi bir durum üzerine müesses hiçbir tefrike tabi olmaksızın sağlanmalıdır.”¹¹¹

Ancak sözleşmenin 11. maddesinin 2. fıkrasına göre, bu hakların silahlı kuvvetler, polis ya da devlet yönetimi üyelerince kullanılmasına haklı kısıtlamalar konabilir. Böylece İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, bu üç kesime kısıtlama getirmeye imkân tanımaktadır.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, sendika hakkının sınırlarını da şu şekilde belirtmiştir:

Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplumda, ulusal güvenlik, kamu güvenliği (Kamusal) düzenin ve suçun önlenmesi, (genel) sağlığın ya da ahlakın korunması, ya da başkasının hak ve özgürlüklerinin korunması için zorunlu önlemler oluşturan kısıtlamalar dışında başka kısıtlamalara konu olamaz.¹¹²

2.4.3.2. Avrupa Sosyal Şartı

18 Ekim 1961 tarihinde İtalya'nın Torino kentinde Konsey üyesi 13 ülke tarafından imzalanarak, Avrupa Sosyal Şartı kabul edilmiş, 26 Şubat 1965 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sosyal Şartı ancak 28 yıl sonra ve bazı maddelerine çekince koyarak 16.6.1989 tarihinde kabul etmiştir. Avrupa Sosyal Şartı, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin ekonomik ve toplumsal haklar alanındaki karşılığını oluşturmaktadır. Avrupa Sosyal Şartı, uluslararası bir sözleşme niteliği taşıdığı için onaylayan devletleri bağlamaktadır.

Sosyal Şartın 5. maddesiyle, sendika hakkı, çalışanlar arasında hiçbir ayırım gözetilmeksizin herkese tanınmıştır. Buna göre,

¹¹¹ İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi 14. maddesi

¹¹² İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi 8. maddesi

Akit taraflar, çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal haklarını 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 uygulanmamasını taahhüt eder.¹¹³

Bu sözleşmede de, çalışanlar arasında herhangi bir ayırım gösterilmemiş ve sendika hakkı herkese tanınmıştır. Zaten dünyadaki yaygın anlayışa göre, çalışanlar, işçi-memur şeklinde bir ayrıma tabi tutulmamakta bir bütün olarak ele alınmaktadır. Bununla beraber Şartın, 5. maddesinde ve daha sonra aktarılacak olan 6. maddesinde “workers”, “travailleurs” ve “employers”, “employeurs” kavramları kullanılmıştır. Şartın bu iki hükmünün kabulü halinde memurlara kural olarak toplu iş sözleşmeli ve grevli bir sendikalaşma hakkı tanımak zorunda kalınacaktır. Söz konusu hükümlere çekince konulmasının nedenin de bu hakka dayandırıldığı şeklinde yorumlanmaktadır.¹¹⁴

Sosyal Şartının en önemli özelliği, grev hakkından açıkça söz eden ilk uluslararası belge olmasıdır. Buna göre, “sözleşmenin 6. maddesinin 4. fıkrası sözleşmeciler devletlerin grev hakkını geliştirmeyi üstlenmesini değil, tanımalarını öngörmektedir. Sosyal Şart, toplu eylem ve grev hakkını, yeni bir toplu sözleşme yapılırken ortaya çıkabilecek çıkar uyumsuzlukları için tanımaktadır.”¹¹⁵

“Türkiye, Şartı onaylarken grevle ilgili maddeye çekince koyduğundan bu metin çerçevesinde ülkemiz için grev hakkını ileri sürmenin mümkün olmadığı”¹¹⁶ belirtilmektedir.

2.4.4. Avrupa Birliği (AB)

Avrupa Birliği, 1952 yılında, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu kurdular. Aralarındaki işbirliği çeşitli kurum ve kuruluşları da kapsayarak genişledi. 1967’de Avrupa toplulukları adı altında başta Almanya ve Fransa olmak üzere, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksembourg bir araya geldi. Daha sonra değişik zamanlarda bu birlik,

¹¹³ Tekin Akıllıoğlu, **İnsan Haklarının Korunması Alanında Uluslararası: Temel Belgeler**, Ankara: Bilgi Yayınevi, 1995, s. 126.

¹¹⁴ Gülmez, **Memurlar ...**, s. 236.

¹¹⁵ Gülmez, **Memurlar ...**, s. 236.

¹¹⁶ Alparslan Işık, “Memurların Sendika Hakkı Vardır”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S 121, 1992, s.4-5.

genişleyerek 1992 yılında Maastricht Antlaşmasıyla, **Avrupa Birliği(AB)** adını aldı. Birliğe günümüzde, yirmi yedi Avrupa ve Balkan ülkesi üyedir.

Bugün ortak bir Avrupa hukuku geliştirmek amacıyla çalışma ve çabaları devam etmektedir. Bu amaç doğrultusunda birlik, çeşitli kriterler koymakta ve çeşitli sözleşmeleri hayata geçirmektedir. Birliğin, çalışmamızla da ilgili olan sözleşmesi, Topluluk Şartıdır.

2.4.4.1. Topluluk Şartı

Uluslararası bir sözleşme niteliği taşımayan bu belge, 1989 yılında Avrupa Birliği, çerçevesinde kabul edilmiştir. Topluluk Şartı da, bütün çalışanlara örgütlenme, çalışanlar arasında ayırım gözetmeksizin toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkını düzenleyen ve güvence altına alan bir sözleşmedir.

Şarta, göre;

Avrupa Topluluğu işveren ve çalışanlarının, ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak için mesleki kuruluşlar ya da sendika kurmayı da kapsayacak şekilde örgütlenme özgürlüğü vardır. Topluluk Şartı, sendika ve toplu eylem haklarının silahlı kuvvetler, polis ve kamu görevlilerince, hangi koşullarda kullanılacağını ulusal yasalarda yapılacak düzenlemelere bırakmıştır.¹¹⁷

Grev hakkından açıkça söz eden bir diğer belge de, Topluluk Şartı'dır. Şartın ilgili maddesine göre, “grev hakkı, ulusal düzenleme ve toplu sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerle bağlanmıştır.”¹¹⁸

2.4.5. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİT)

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı adı altında 1970'li yılların başında soğuk savaş koşullarındaki Avrupa'nın

¹¹⁷ Mesut Gülmez, **Belgelerle Yönetim Yargı ve Memur Sendikaları**, Ankara: TODAİE, 1993, s. 24

¹¹⁸ Gülmez, **Belgelerle ...**, s. 24.

bölünmüşlüğüne son verilmesi, güvenlik ve istikrarın sağlanması ve katılan devletlerarasında bu amaca yönelik işbirliğinin geliştirilmesi düşüncesiyle kurulmuştur. AGİT' in görevi de doğu-batı arasında çok taraflı bir müzakere ve diyalog forumu olarak belirlenmiştir. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı, 15 Ocak 1973 tarihinde Helsinki'de çalışmalarına başlamıştır. İki yılı aşkın bir süre devam eden konferans 1 Ağustos 1975'de Helsinki Nihai Senedi'nin, 33 Avrupa ülkesi ile ABD ve Kanada tarafından devlet ve hükümet başkanları düzeyinde imzalanmasıyla sonuçlanmıştır. 1975'den 1990'a kadar AGİT, yeni yükümlülüklerin ele alındığı ve uygulamaların gözden geçirildiği bir dizi konferans ve toplantılar şeklinde devam etmiştir. 1990 yılında yapılan Paris Zirvesi soğuk savaş sonrası dönemde ortaya çıkan tehlikeleri karşılamayı amaçlayan bir kurumsallaşmanın başlangıcını işaret etmiştir.¹¹⁹

2.4.5.1. Paris Şartı

21 Kasım 1990 tarihinde, Paris'te aralarında Türkiye Cumhuriyetinin de bulunduğu 33 ülke tarafından imzalanmıştır.

Şartın, insan hakları ve temel özgürlükler bölümüne göre,¹²⁰

İnsan Hakları ve temel özgürlüklere her insan doğduğu anda sahip olur, bunlardan feragat edilemez ve hukukun güvencesi altındadır. Devletin birincil sorumluluğu bunları korumak ve geliştirmektir. Bunlara saygı, aşırı güçlü bir devlete karşı asli bir güvencedir. Bunlara uyulması ve eksiksiz işlerlik kazandırılması özgürlük, adalet ve barışın temelidir. Her ferdin düşünce, vicdan ve din ya da inanç özgürlüğüne; dernek kurma ve asayiş ve huzur ortamını bozmayacak bir şekilde toplanma özgürlüğüne; hakkı vardır. Ayrıca herkesin haklarını bilmeye ve kullanmaya da hakkı bulunmaktadır.

Yukarıda geçen “herkes” sözcüğünün memurları da kapsadığı açıktır. Sözleşmeye göre imza atan devletler hakları korumada birinci dereceden yükümlüdür.

¹¹⁹ [http://www.tbmm.gov.tr/baglantiilar/uluslararası_kuruluslar.htm\(17.03.2008\)](http://www.tbmm.gov.tr/baglantiilar/uluslararası_kuruluslar.htm(17.03.2008))

¹²⁰ [http://www.tbmm.gov.tr/baglantiilar/uluslararası_kuruluslar.htm\(17.03.2008\).](http://www.tbmm.gov.tr/baglantiilar/uluslararası_kuruluslar.htm(17.03.2008).)

2.5. Uluslararası Sözleşmelerin Bağlayıcılığı

İnsan hak ve özgürlükleri, uzun süre bir iç hukuk sorunu olarak görülmeyle birlikte, bugün uluslararası organlarca da denetlenen ve düzenlenen bir nitelik taşımaktadır. Bu nedenle insan haklarının klasik kaynağı olan Anayasalar, tek kaynak olma ayrıcalığını yitirmiştir. Ne var ki bu hakların uluslararası hukuka dayanan rejimi her devleti aynı ölçüde ve biçimde bağlamamaktadır. Bunun başlıca nedeni, uluslararası hukukla iç hukukun ayrı iki düzey olarak kabul edilmesidir. Buna ikili düzen denilmektedir. İkili düzen anlayışına göre, bir uluslararası antlaşmaya taraf olan devlet, onunla yalnızca uluslararası düzeyde bağlanır. Ülkenin iç hukukta bağlanması için antlaşmanın iç hukuka sokulması gerekir. Tek düzen anlayışına göre uluslararası hukuk iç hukukla bir bütün oluşturur. Uluslararası hukuk alanında oluşturulan bir hukuk kuralı, kurallar dizgesinde yer alır ve uygulama sırasına ve yerine göre uygulanır. Bu bakımdan uluslararası hukuk iç hukuk arasında ayırım yoktur.¹²¹

Uluslararası antlaşmaların onaylanmasında üç ayrı sistemin varlığı öne sürülmektedir. Bu üç sistemin birincisi, onaylama yetkisinin yasama organında olmasıdır. İkinci sistem, yetkili organın yürütme organı olmasıdır. Üçüncü ve son sistem, karma sistemdir. Bu sistemde yetki yasama ve yürütme organları arasında bölüştürülmüştür. Bu sistemlerin ilkinde örnek olarak 1921 ve 1924 Türk Anayasaları, ikinci sistemin örneklerine Musolini İtalya'sı ve Hitler Almanya'sı, üçüncü sistemin örnekleri olarak da parlamenter rejimi benimsemiş çağdaş demokrasiler gösterilmektedir.¹²²

Bu çerçevede;¹²³

1982 Anayasasının 104. maddesine göre uluslararası antlaşmalar Cumhurbaşkanının onaylanması ve yayımlaması ile bağlayıcılık kazanmaktadır. Yine 1961 Anayasasının 65. maddesine ve 1982 Anayasasının 90. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devlet ya da uluslararası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması TBMM'nin onaylamayı bir yasayla uygun bulmasına bağlıdır.

Türkiye, uluslararası sözleşmeleri imzalarken iki gerekçeyi öne sürmektedir. Birincisi, onaylanması söz konusu olan sözleşmenin ulusal mevzuata uyumlu ve ahenkli olmasıdır. Yürürlükteki yasalara aykırı olan, söz konusu yasaların değiştirilmesini gerektiren kurallar içermemelidir. İkincisi, Türkiye'nin uluslararası işbirliğine değer vermesi ve sözleşmeyi kabul eden uluslararası kuruluşların üyesi olmasının doğurduğu yükümlülük olarak değerlendirilebilir.¹²⁴

¹²¹ Tekin Akıllıoğlu, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz", **SBF Dergisi**, C 44, Temmuz, 1989 s. 157.

¹²² Bülent Serim, "Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması ve Denetlenmesi", **AİD**, C 26, S. 2, Haziran, 1993, s. 19.

¹²³ Serim, "Uluslararası ...", s. 23.

¹²⁴ Gülmez, "İnsan ...", s. 177-179.

İnsan hak ve özgürlükleri, ulusal düzenlemeleri aşarak, uluslararası düzeyde ele alınıp düzenlenmesi gerekir. Sendikal haklar da, uluslararası alanda faaliyet gösteren örgütlerce ele alınıp düzenlenmiştir. Bu sözleşmeler, evrensel nitelikte ve ülkelere belirli yükümlülükler yüklemekte olduğundan, bu sözleşmelerin ulusal hukukta bağlayıcılığı belirtilmelidir.

2.5.1. Onaylanmış Uluslararası Sözleşmeler Bakımından

1982 Anayasasına göre, bir uluslararası antlaşma ya da sözleşmenin geçerlilik kazanabilmesi için iki koşulun yerine getirilmesi gerekmektedir. Birincisi, antlaşma ya da sözleşmenin onaylanmasının, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı” tutulmuş olmasıdır.¹²⁵ İkinci koşul da, uluslararası antlaşma ya da sözleşmenin Cumhurbaşkanı’nca “onaylanması ve yayımlanması”dır.¹²⁶

Bu iki koşulun gerçekleşmesiyle beraber, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz”¹²⁷ hükmü ortaya çıkmaktadır.

“Kanun hükmünde” sözcükleri ile bu nitelikteki sözleşmelerin “yasalara eşdeğer” olduğu biçiminde anlaşılması gerektiği belirtilmektedir. Bu sözcükler, sözleşmelerin, ulusal hukukta kurallar sıra düzeni içindeki yerini değil hukuksal değerini ve bağlayıcılığını göstermektedir. Bu tür sözleşmelere karşı Anayasa mahkemesine başvurma olanağı bulunmadığı için, Anayasa, uluslararası hukuku ulusal hukuka üstün saymıştır. Dolayısıyla uluslararası hukuk kendisiyle çatışan ulusal hukuku bağlamaktadır. Sözleşme ile Anayasada ya da yasalar arasında bir çatışma bulunması halinde sözleşmenin uygulanması gerekmektedir. Sonuç itibarıyla, onay ve yayımlama işlemleri biten ve iç hukukun bir parçası haline gelen bir sözleşmenin, yürütme ve yargı organlarını yasalar gibi bağlayacaktır.¹²⁸

¹²⁵ TC 1982 Anayasası 90/1 maddesi

¹²⁶ TC 1982 Anayasası 104/b-5 maddesi

¹²⁷ TC 1982 Anayasası 90/5 maddesi

¹²⁸ Gülmez, **Memurlar ...**, s. 25

Onaylanan bir uluslararası sözleşmenin iç hukukta ne anlam ifade ettiği konusunda ayrı görüşler vardır. Uluslararası sözleşmeleri, “yasayla eşdeğer”¹²⁹ görenler olduğu gibi onları “anayasa üstü”¹³⁰ görenler de vardır.

Gülmez’e göre,¹³¹

Türkiye onaylanmış uluslararası sözleşmelerle bağlıdır. Bu ister Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmeleri olsun, ister Birleşmiş Milletlerin, ister Avrupa Konseyi’nin olsun “kuralına göre yürürlüğe” konulan uluslararası sözleşmeler hem yönetimi hem de yargı organlarını bağlamaktadır.

Akıllıoğlu da, “söz konusu sözleşmenin, yasa değerinde sayılması, iç hukuk uygulamasında bir yasa olarak uygulanması isteniyorsa, onu bir yasa olarak kabul etmek en uygun yöntem olacaktır.”¹³² demektedir.

Uluslararası sözleşmeleri yasa veya Anayasa değerinde görmeyenlerden Ünsal,

Bir ülkenin uluslararası bir sözleşmeyi onaylaması o sözleşmeye kendiliğinden uygulanabilirlik nitelik kazandırmaz. Uluslararası sözleşmeler, temel ilkeleri geniş anlamı ile ortaya koyan çerçeve anlaşmalardır. Bu temel ilkelerin ulusal mevzuatta uyum sağlayabilmesi için o sözleşme ilkelerinin bir ulusal yasa metni haline dönüştürülmesi zorunludur.¹³³

demektedir.

Uluslararası sözleşmeler onaylandıktan sonra, sözleşmeye göre iç hukuk düzenlenmeli, yasalarımız sözleşmeye uydurulmalıdır. Uluslararası sözleşmeler anayasanın üzerinde olmasının mutlaka sakıncaları olabilecektir. Çünkü uluslar arası sözleşmeler çerçeve anlaşmalar niteliğindedir. Devletler ana omurgayı bozmamak şartıyla yasalarını uydurmalıdır.

¹²⁹ Hüseyin Pazarıcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, Ankara: A.Ü. SBF Yayını, 1985, s. 31

¹³⁰ Muzaffer Sencer, “Uluslararası Hukukun Türk Hukukundaki Yeri”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S 93, Mart 1988, s. 12

¹³¹ Gülmez, “**Türkiye’de ...**, s. 245.

¹³² Akıllıoğlu, **İnsan ...** s. 160–164.

¹³³ Ünsal, **Memur ...**, s. 86.

2.5.2. Onaylanmamış Uluslararası Sözleşmeler Bakımından

Anayasanın istediği koşullar yerine getirilmediği için usulüne göre yürürlüğe konulmamış yani ilgili makamlar tarafından onaylanmamış uluslararası sözleşmeler, iç hukukla bütünleştirilmediğinden “kanun hükmünde” bir değer taşımadıkları belirtilmektedir. Bu nedenle bu tür sözleşmelerin ulusal hukuka üstün olduğu ve Anayasa kuralı olarak değer taşıdığı ileri sürülemez.¹³⁴

“Bu anlamda özellikle sendikal hak ve özgürlüklerle ilgili onaylanmamış UÇÖ sözleşmelerinin, hiçbir bağlayıcılık taşımadığı, Türkiye’nin bu sözleşmelerin güvenceye bağladığı haklar bakımından hiçbir yükümlülük altına girmediği yolundaki düşüncelerin geçersiz olduğu”¹³⁵ gibi fikirler öne sürülmektedir.

Türkiye, gerek sendika özgürlüğünü düzenleyen 87 sayılı sözleşme, gerekse kamu görevlileri için sendikal haklar bakımından özel düzenlemeler içeren 151 sayılı sözleşmeyi 1993 yılına kadar onaylamamış olsa bile “üye devlet” olarak bu sözleşmelerle bağlanmıştır. Çünkü “sendika özgürlüğü”, Anayasal bir ilke olarak kabul edilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasasının önsözünde, sendika özgürlüğünün, toplumsal adalet temeli üzerine kurulabilecek sürekli bir evrensel barışı yerleştirmek amacıyla düzeltilmesinin zaman kaybettirilmeden yerine getirilmesi gerektiği önemle vurgulanmıştır. Özetle UÇÖ Anayasası, Sendika özgürlüğünün, çalışanların durumunu düzeltmeye ve barışı sağlamaya elverişli araçlardan biri olduğunu açıkça yazmıştır. Dolayısıyla UÇÖ Anayasasını kabul eden devletler, UÇÖ’nün çalışma ilişkilerini düzenleyen sözleşmelerini onaylamamış olsalar dahi üye devlet olarak bağlanmaktadır.¹³⁶

UÇÖ üyesi devlet olmanın ve UÇÖ Anayasasını kabul etmenin üye devletlere yüklediği bir diğer önemli yükümlülük de, dayanağını Anayasadan alan sendika özgürlüğü konusunda oluşturulan yakınlara dayalı özel denetim mekanizmasından sorumlu tutulmuş olmaktadır. Bu sorumluluk üye devlet olmaktan kaynaklanır ve onay işleminden ayrı bir konudur. Çünkü devlet, UÇÖ’ye katılmakla UÇÖ Anayasasında sayılan temel ilkelere ve dolayısıyla sendika özgürlüğü ilkesine saygı gösterme ve bu ilkenin gerçekleştirilmesi için çaba harcama yükümlülüğünü kabul etmektedir. Sonuç itibarıyla 1993 yılına kadar Türkiye, 87 ve 151 sayılı sözleşmeleri kabul etmemiş olsa bile söz konusu tarihe kadar bu güvencelerin kamu görevlilerince kullanılmasına yönelik olarak yapılan saldırılara karşı, özel denetim mekanizmasının işletilebileceğinin olanaklı olduğu belirtilmektedir.¹³⁷

¹³⁴ Gülmez, **Memurlar ...**, s. 251.

¹³⁵ Gülmez, **Memurlar ...**, s. 222.

¹³⁶ Gülmez, “**İnsan ...** s. 56–57.

¹³⁷ Gülmez, **Memurlar ...**, s. 252.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞININ GELİŞİMİ

Çalışmanın ikinci bölümünde, konuyla ilgili olan kavramlar ve bunların birbirleriyle ilişkileri, memurların neden örgütlendikleri, sendika hakkı, grev ve toplu sözleşme haklarının dünyada nasıl kullanıldığı bu hakların uluslararası sözleşmelerde nasıl düzenlendiği ve bu sözleşmelerin, ülkemiz için ne anlama geldiği incelendi.

Bu bölümde memur sendikacılığının Türkiye'deki gelişimini inceleyeceğiz. Memur sendikacılığının ülkemizdeki gelişiminin incelenmesi, bir yandan günümüz memur sendikacılığına ışık tutacak bir yandan da demokrasimizin, gelişimi görülmüş olacaktır. Bir ülkede gelişmiş örgütlenme ve sendikaların temel şartı, bütün kurum ve kuruluşlarıyla yerleşmiş bir demokrasiden geçmektedir. Öyle ise, demokrasimizdeki, gelişme, memur sendikacılığına, memur sendikacılığındaki gelişme de, demokrasiye olumlu biçimde yansıtacaktır.

Bu çerçevede çalışmanın bu bölümü, sendikal hakları oluşturan, sendika, grev ve toplu sözleşme haklarının ülkemizde geçirmiş olduğu aşamalar, Anayasal ve bu bağlamda yasal dönemler boyunca ve tarihsel dönüm noktalarıyla ele alınacaktır. Burada esas olarak, yasalardan memurların sendikal haklarının nasıl doğduğu başka bir anlatımla yasalarda sendikal hakların nasıl yer alıp düzenlendiği aktarılmaya çalışılacaktır.

3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti ve öncesi Anadolu Uygarlıklarında batılı anlamda Örgütlenme hakkı ve sendikacılık kavramları görülmemiştir. Ancak özellikle Anadolu Türkleri arasında belirli meslek ve sanat mensuplarının ortak hak ve menfaatlerini korumak üzere

örgütlendiklerini görmekteyiz. Günümüzde söz konusu bu kuruluşlar, bazılarınca bugünkü sendika ve meslek kuruluşlarının ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir.

Osmanlı Devleti döneminde görülen ekonomik ve dinsel içerik taşıyan meslek kuruluşlarının başında loncalar gelmekteydi. Loncalar bugünkü sendikalara benzer bir işlev görmekteydiler. En önemli görevleri malın kalitesini yüksek tutmak ve standart üretimi sağlamak idi. Ayrıca kalifiye işçi yetiştirilmesi, iş ve ticaret ahlakının korunması, işçinin himayesi, vurgunculuğun önlenmesi, malların değerlendirilmesi gibi görevleri de bulunmaktaydı.¹³⁸

Osmanlıda bürokratik yapının ve memur sınıfının ortaya çıkışı 1839 Tanzimat Fermanı ile başlamaktadır.

Tanzimat döneminde, yeni yönetici sınıfa yani memur denilen bürokratlara dayalı merkezi hükümetlerin oluşturulması ve bunun yanında 1876 Anayasasında memurlarla ilgili maddelerden, memurluğun bir meslek olarak görülmeye başlanması ve padişah memurları – hükümet memurları kavramları yerine devlet memuru kavramının ortaya çıkması bu dönemden itibaren memur kesiminin devlet yönetimindeki yerinin netleşmeye başladığını göstermektedir.¹³⁹

“Sanayileşme olgusu ile Osmanlı Devletinin çok geç tanışması çalışma yaşamının ve buna ilişkin sorunların da gecikerek toplumun gündemine girmesine neden olmuştur.”¹⁴⁰ Sendika hareketi, endüstri toplumunun ortaya çıkışı ile başlamaktadır. Osmanlı Devleti’nde endüstrileşme hareketinin geç başlaması sınıf kavramının oluşmaması nedeni ile sendika hareketi cılız kalmıştır. Sanayinin gelişmemesi, sendikacılığın ortaya çıkışını da geciktirmiştir.

Osmanlı Devleti’nde, sendikacılık hareketi 1871’de kurulmuş olan Ameleperver Cemiyetinin bir işçi sendikası olmayıp, işçilere yardım amacı güden bir hayır kurumu olduğu ve sendikaların daha sonra aranması gerektiği sonucuna varılmıştır. İlk sendika benzeri örgütlenmeler tophane işçileri tarafından 1895’de kurulmuştur.¹⁴¹

¹³⁸ Cahit Tutum, “Türkiye’de Memur Sendikacılığının Başlangıcı ve Gelişimi” **AİD**, C 1, S. 2, 1965, s. 35.

¹³⁹ Burhan Aykaç, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara: 1977, s. 150–155

¹⁴⁰ Engin Ünsal, **Memur Sendikaları**, İstanbul: Boyut Kitapları, 1999, s.6.

¹⁴¹ Nuri Çelik, **İş Hukuku Dersleri**, Beta Yayınları, İstanbul: 2004, s. 347

“1909 yılında çıkarılan Tatili Eşgal Yasası, sendika, grev ve toplu sözleşme haklarının kullanımı konusunda çeşitli düzenlemeler yapmış ve sendika hakkını kamu kurumlarını da kapsayacak şekilde yasaklamıştır.”¹⁴²

3.2. 1924 – 1960 Dönemi

“1924 Anayasasında, gerek işçiler gerek diğer kamu görevlilerinin sendikal hakları yönünden herhangi bir kural bulunmamaktadır. Bununla beraber 1924 Anayasasının 70. maddesi ile dernek kurma özgürlüğü Anayasal güvence altına alınmıştır.”¹⁴³ “Bu ortamda sendikal anlamda olmasa da işçi birlikleri yeniden artmaya başlamış, başta Türkiye Amele Birliği olmak üzere çok sayıda işçi hareketi olmuştur.”¹⁴⁴

1924 Anayasasının öngördüğü Memurin Yasası, 18 Mart 1926 tarihinde kabul edilmiş, Resmi Gazetenin 31 Mart 1926 Tarih ve 336 numaralı sayısında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Memurin Yasası, Osmanlı dönemindeki personel rejiminden ayrı bir düzenlemeye gitmiş, personel rejimini genel bir statü olarak düzenlemiştir. Memurin Yasası, tüm personeli kapsamakla birlikte, asker ve jandarmayı bu yasanın genel hakları dahilinde ayrı bir yasaya bağlı olduğunu belirtmiştir. Memurin Yasası, sendika hakkı ile ilgili herhangi bir düzenlemeye değinmemiş, bu hakkı düzenleyen veya yasaklayan bir kurala yer vermemiştir. Aynı durum dernek konusunda da geçerlidir. Ancak gerek bu yasanın özelliği gereği memurları diğer vatandaşlara göre daha özel bir statü içinde ele almış olması, gerekse yasadaki boşluk nedeniyle memurların sendikalaşabileceği yönünde yorum yapmak olanaksızdır. Hatta bu konudaki genel kanı memurlara sendikal hakların yasak olduğu yönündedir.¹⁴⁵

“1924 Anayasası döneminde örgütlenme hakkını sınırlandıran bir diğer yasa da, doğuda ortaya çıkan dini nitelikli isyandan sonra, Meclis tarafından kabul edilen 1925 tarihli Takriri Sükûn Yasasıdır. Bu yasayla birlikte pek çok hak sınırlandırdığı gibi örgütlenme hakkı da olanaksızlaştırılmıştır.”¹⁴⁶

1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Yasası da, kendini oluşturan politik ve ekonomik sistemin özelliklerinden etkilenmiştir. Yasa, 1934–1938 yıllarının planlı ve devletçi ekonomik rejimi ile tek parti sisteminin özelliklerine uygun olarak

¹⁴² Kemal Sülker, **Türkiye’de Sendikacılık Tarihi**, Bilim Kitabevi, İstanbul: 1987, s. 23

¹⁴³ İrfan Bingöl, **Ülkemizde Anayasa Hareketleri**, Ankara: Atak Ofset, 1993, s. 119

¹⁴⁴ Serim, **Kamu ...**, s. 60

¹⁴⁵ Mesut Gülmez, **1926–1994 Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara: TODAİE, 1994, s.1

¹⁴⁶ Ünsal, **Memur ...**, s. 51

toplum içinde sınıfların ayrılığı ve sınıf çıkarlarını kabul etmeyen otoriter politik sisteminin izlerini taşımıştır. Dönemin koşulları nedeniyle İş Yasası, devletin işçi ve işveren ilişkilerinde tek düzenleyici güç olduğunu kabul ederek sendika kurma özgürlüğünü bir bakıma sessizliğe büründürmüş ve sendikalarla ilgili herhangi bir hükme yer vermemiştir. Temel amacı işçilerin sınıf mücadelelerine girmesini önlemek ve sendikalara girmelerine gerek kalmaksızın bazı hakların verilmesini sağlamaktır. Yasayla ayrıca, grev ve lokavt yasaklanmış, iş uyuşmazlıkları durumunda zorunlu hakem ve uzlaştırma sistemi benimsenmiştir.¹⁴⁷

Memurların örgütlenme hakkını yasaklayan bir diğer yasa da, 1938 tarihli Cemiyetler Yasasıdır. Cemiyetler Yasasının 9. maddesiyle, medeni yasadan doğan dernek kurma hakkı ortadan kaldırılmıştır. Bu maddeye göre, aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına dayalı cemiyetler kurulamaz, denilmek suretiyle o döneme kadar kurulmuş olan ve bazıları sendika şeklinde örgütlenen dernekler ortadan kaldırılmıştır. Yine Yasaya göre, bir derneğin kurulabilmesi için hükümetin iznini alma şartı getirilmiş ve dernekler sürekli olarak hükümetin denetimine tabi tutulmuştur. Ayrıca, derneklerin kapatılması için hükümete geniş yetkiler verilmiştir. Öte yandan devlette, özel idarelerde ve belediyelerle devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş ve ücret alanlara niteliklerine bakılmaksızın ve tümünü kapsamak üzere buldukları işin sıfatı ve özelliği nedeniyle dernek kurma yasağı getirilmiştir. Böylece doğumundan ölümüne kadar devlet kontrolünde bulunan bir dernekçilik anlayışı ve yasaklar nedeniyle bu dönemde sendikanın kurulması düşünülemeyeceği gibi yasanın kendisi de engel olarak gösterilmektedir.¹⁴⁸

İkinci dünya savaşının bitmesinden sonra Türkiye'nin de aralarında bulunduğu bazı devletler Birleşmiş Milletler Örgütünü kurup, çeşitli antlaşmalar yapmışlardır. Bu gelişmeler üzerine Türkiye Cumhuriyetinde de, çalışma ilişkilerinin demokratik esaslar üzerine kurulması zorunluluğu doğmuştur. Bu amaçla,

1946 yılında, 1939 tarihli Cemiyetler Yasası değiştirilerek, aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına dayalı cemiyetler kurulamaz maddesindeki sınıf sözcüğü kaldırılarak bir özgürlük ortamı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu düzenlemeden sonra ortaya çıkan yoğun örgütlenme isteklerini bir düzene koymak amacıyla 20 Şubat 1947 tarihinde 5018 sayılı Sendikalar Yasası çıkarılmıştır. Yasada, sendika özgürlüğü açıkça tanınmış, sendikacılığa, yani bir iş yerinde birden fazla sendikanın kurulabilmesine izin verilmiştir. Ayrıca sendikalara girme ve çıkma serbest bırakılmıştır. Öte yandan Yasa, sendikal çalışmalarını aşırı şekilde sınırlandırmıştır. Yasanın ikinci maddesine göre işçi vasfı taşımayanların işçi sendikalarına üye olamayacakları belirtilmiştir. İşçi tanımında ise 3008 sayılı İş Yasasındaki tanımın geçerli olacağı belirtilmiştir. 3008 sayılı Yasa, işçileri, bedenen çalışanlar şeklinde tanımlamıştır. Böylece meslek dışında kalanlar, fikren çalışanlar, memurlar ve aydınlar sendika kurmaktan alı konulmuştur. Ayrıca sendikalar Çalışma Bakanlığının kontrolü altına konulmuş, uluslararası kuruluşlara üyelikleri Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmış, siyasetle uğraşmaları yasaklanmış ve her türlü grev yasaklanmıştır. Söz konusu yasaklara

¹⁴⁷ Aysen Tokol, **Türkiye'de Sendikal Hareket**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1994, s. 18

¹⁴⁸ Sülker, **Türkiye'de...**, s. 59

uymayan sendikalar hakkında geçici ve sürekli kapatma cezasının verileceği hükme bağlanmıştır. Bu nedenlerden dolayı o dönemin sendikaları güçsüz kalmıştır.¹⁴⁹

3.3. 1961 Anayasası Dönemi

Türkiye’de memur sendikalarının kuruluşu ve gelişmesindeki gecikme daha çok işçi-işveren ve devlet-memur ilişkilerinin farklı oluşundan kaynaklanmıştır. “Devlet-memur ilişkilerinde devlet otoritesi, egemenliği fikrinden hareket ederek, memurların işçiler gibi toplu sözleşme, gösteri yürüyüşü, grev gibi hakları kullanmaları tehlikeli bulunmuştur. Memur, kamu otoritesinin temsilcisi ve bekçisi kabul edilmiştir.”¹⁵⁰

1961 Anayasasının 46. maddesi ile Türkiye’de ilk defa memurlara sendika hakkı tanınmıştır.

Öte yandan 1961 Anayasasının memurlara tanıdığı sendika kurma hakkı uğrunda savaşarak kazanılmış bir hak değildir. Memurlardan her hangi bir istem olmaksızın, geçmiş dönemde kendilerine duyulan güvenin bir sonucu olarak verilmiş bir hak olması bakımından da 1961 Anayasası önem arz etmektedir.¹⁵¹

“Ancak Anayasanın 46. maddesinin ikinci fıkrası, “İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu hakları kanunla düzenlenir” demek suretiyle çalışanlar arasında bir ayırım yapılmasına neden olmuştur.”¹⁵² Bu maddeden de anlaşılacağı gibi memurlar için ayrı bir yasal düzenleme yapılacaktır. Böylece memurlara işçilere oranla daha sınırlı bir sendika hakkı verileceği ortaya çıkmaktadır. Öyle ki;

46. maddenin gerekçesinde de kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hakları şüphesiz ki işçilerinki gibi kayıtsız olamaz. Bu anlamda konulacak sınırlar ihtiyaçlar çerçevesinde yasa koyucu tarafından belirlenecektir. Ancak bu düzenleme yapılırken

¹⁴⁹ Alparslan Işıklı, **Türkiye’de Sendika Hareketi İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, Ankara: TC Kültür Bakanlığı Yayınları, 1994, s. 152–156

¹⁵⁰ Nuri Tortop, **Personel Yönetimi**, Ankara: Yargı Yayınları, 1994, s. 182

¹⁵¹ Gülmez, “**Türkiye’de ...**”, s. 9–10

¹⁵² Bingöl, **Ülkemizde ...**, s. 151

yasa koyucunun tümüyle özgür bırakılmadığı, öze dokunmama ilkesine uyması gerektiği öne sürülmektedir.¹⁵³

“Yüzyılımızın en önemli temel haklarından biri, hatta sosyal devlet çağındaki etkisi bakımından bir numaralı olanı grev hakkıdır. Bu hak ile sosyal sınıflar (işveren ve işçiler) arasındaki çıkar çatışmalarını barışçı yoldan çözüme olanağı sağlanmaktadır.”¹⁵⁴

1961 Anayasası grev hakkı konusunda, sendika hakkı gibi özgür davranmamıştır. Sendika hakkı 46. maddeyle bütün çalışanlara ayırım gözetmeksizin tanınmışken, grev hakkı yalnızca işçilere tanınmıştır.

1961 Anayasası Toplu iş sözleşmesi hakkını, grev hakkı kapsamında ele almıştır. 47. madde ile toplu iş sözleşmesi hakkı da, tıpkı grev hakkı gibi bağımlı çalışanlardan yalnızca işçilere tanınmış ve Anayasal güvence altına alınmıştır. Dolayısıyla bu hak, diğer çalışanlar için Anayasal güvenceye alınmamıştır. Ancak Anayasa, grev hakkı için yapılmasını istediği özel yasal düzenleme şartını, toplu iş sözleşmesi için ileri sürmemiştir. Buna göre, işçiler herhangi bir yasal düzenlemeye gerek kalmaksızın bu haklarını kullanabileceklerdir.¹⁵⁵

Memurların durumunun ne olacağı yönündeki tartışmalar karşısında Gülmez,

47. madde toplu sözleşmeyi memurlar için ne tanımakta, ne de yasaklamaktadır. Bu anlamda kuralızsızlık, yani özgürlük rejimi vardır. Yasa koyucu Anayasanın 5. maddesiyle kendisine tanınan düzenleme yetkisini olumlu veya olumsuz şekilde kullanarak düzenleme yapabilir. İkinci önemli madde, Anayasanın 117. maddesidir. Buna göre, “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür” denilmektedir. Dolayısıyla memurla devlet arasındaki ilişki bir kamu hukuku ilişkisidir. Maddenin ikinci fıkrasına göre, memurların atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri yasayla düzenlenir, demek suretiyle bu alanlarda toplu sözleşme yapma imkânı tanımamaktadır. O halde bunun dışında kalan hizmet içi eğitim, ilerleme ve yükselme, yer değiştirme, sosyal yardımlar ve yönetime katılma gibi konular toplu sözleşme konusu yapılabilir. Öte yandan yasa koyucunu düzenleme yetkisinde olan konuların en ince ayrıntısına kadar düzenlenmesi düşünülemez. Öyle ise bu çerçevenin dışında kalan konuların memur sendikalarıyla yapılacak toplu sözleşmelerle düzenleme konusu yapılabileceğini¹⁵⁶

¹⁵³ Gülmez, “Türkiye’de ...”, s. 9-10

¹⁵⁴ Aksoy, “1961 ...”, s. 1

¹⁵⁵ Gülmez, “Türkiye’de ...”, s. 15

¹⁵⁶ Gülmez, “Türkiye’de ...”, s. 7-8

belirtmiştir.

3.3.1. 624 Sayılı Yasa

1961 Anayasası “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.”¹⁵⁷ demek suretiyle, memurlar için ayrı bir yasal düzenlemenin yapılması gerektiğini ortaya koymuştur.

Anayasanın bu hükmü gereği, 08.06.1965 tarihinde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası¹⁵⁸ kabul edilerek, yürürlüğe girmiştir.

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası, Toplam yirmi beş maddeden oluşmuştur.

624 sayılı Yasanın 1. maddesinde, sendikaların, “sendika” veya “meslek birliği” şeklinde kurulabileceğini belirtmiştir. Aynı madde de, memur sendikalarının amacı, “işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak” olarak ortaya konmuştur. Yasada, memur sendikalarının amacının, “hak ve çıkarların korunmasıyla” sınırlı tutulup “geliştirme, iyileştirme ya da düzeltme amacına yer verilmemesi ve mesleki gelişmenin ve aralarındaki yardımlaşmanın sağlanması” sözcüklerine özellikle yer verilmiş olması memur sendikacılığını geriye götürmeyi güden bir amaç olarak değerlendirilmiştir.¹⁵⁹

Yasada;

Devlet Personeli Sendikalarının; 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 idarelerine veya belediyelere bağlı kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel yasalarla veya özel yasaların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin asli ve sürekli görevlileri ve yukarıda yazılı görevlerden emekliye ayrılmış olup emeklilikten başka bir kanuni veya akdi statü içinde bulunmayan kimseler tarafından kurulabileceği¹⁶⁰

kaydedilmektedir.

¹⁵⁷ 1961 Anayasa metninin 46. maddesi

¹⁵⁸ 17.06.1965 tarihli **Resmi Gazete**.

¹⁵⁹ Gülmez, “**Türkiye’de ...**”, s. 30

¹⁶⁰ 624 Sayılı Yasanın 2. maddesi

Yasanın 2. maddesi, bu haliyle “sendika enflasyonuna yol açmış”¹⁶¹ şeklinde yorumlanmıştır.

“Öyle ki çok kısa sürede 34 ayrı tür sendika kurulmuştur.”¹⁶² Yasa, “sendikaların, her bir kurumda veya kurumlar arasında, merkez veya taşra teşkilatında, ayrı ayrı veya her bir kurumun genel bütünlüğünü veya bir kısmını veya meslek veya uzmanlık kolunu ve memurluklarını kapsayacak şekilde kurulabileceğini belirterek bir kuruluş ilkesizliği”¹⁶³ yaşatmıştır. “Başka bir deyişle yasa koyucunun, sendikaları kurum içine hapsederek onların dışarıyla geniş çaplı dayanışmalarını kısıtladığı şeklinde yorumlanmaktadır.”¹⁶⁴

“Alt düzeydeki bu parçalanmışlık Federasyon ve Konfederasyon gibi üst birliklerin kuruluşlarında da kendini göstermiş, temsil yönünden güçsüz üst kuruluşlar oluşturulmuştur.”¹⁶⁵ Yasada kimlerin sendikalara üye olamayacağı açıklanmıştır. Yasak kapsamına genelde üst derece kamu görevlileri, yargı ve güvenlik personeli ile din ve dışişleri görevlileri alınmıştır. Yasa bu yönüyle, 1961 Anayasasındaki genel özgürlükçü yaklaşımın tersine bir düzenleme yapmıştır.

624 sayılı Yasa, pek çok açıdan eleştirilmektedir. “624 sayılı Yasanın, memurlara sendika hakkı tanınması, sendikal hareket bakımından önemli bulunmakla beraber, birçok yönüyle eksik bulunmuş ve Yasa, memur sendikalarını, bir sınıfın mücadele aracı olmaktan çok yönetimle işbirliği yapan kuruluşlar olarak gördüğü, şeklinde nitelemede bulunulmuştur.”¹⁶⁶

¹⁶¹ Cemal Mihçioğlu, **Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1968, s.41

¹⁶² Mihçioğlu, **Türkiye’de ...**, s. 80

¹⁶³ Gülmez, “**Türkiye’de ...**”, s. 31

¹⁶⁴ Gülmez, “**Türkiye’de ...**”, s. 41

¹⁶⁵ Gencay Şaylan, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı**, Ankara: TODAİE, 1970

¹⁶⁶ Metin Kutal, **Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları**, İstanbul, Sosyal Siyaset Konferansları, 20. Kitap, 1969, s. 201

Bir başka eleştiri, “yönetimi aşırı şekilde eleştiren yöneticilerin sürgün diye tabir edilen uzak yerlere tayin edilmesi, kurum içinde sendikal faaliyette bulunma yasağı ve toplu sözleşme ve grev gibi sendikal hareketin temel dinamiklerinden yoksun olması”¹⁶⁷ noktalarındadır. Son olarak devletin, 624 sayılı Yasaya yaklaşımını maddeler halinde aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:¹⁶⁸

İhtiyatlı ve ölçülü bir memur sendikacılığı, kısıtlı ve ekonomik bir savaşım amacı gütmeyen bir memur sendikacılığı, geleneksel devlet ve memur anlayışına ve devletle işbirliği temeline dayalı bir memur sendikacılığı, ağırbaşlı ve polemikten uzak bir memur sendikacılığı, disiplin kurallarını çiğnemeyen bir memur sendikacılığı, üyeleri temsil hakkıyla sınırlı bir memur sendikacılığı ve devlete karşı çıkmayan bir sendikacılık.

Yapılan bütün eleştirilere rağmen bu yasa memur sendikacılığının kilometre taşlarından biri hükmündedir.

3.3.2. 657 Sayılı Yasa

1961 Anayasası döneminde kabul edilen ve kamu çalışanlarının tümünü kapsayan genel bir kanun olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda da memurların sendikal haklarına ilişkin bazı düzenlemeler yer almaktadır.

14.07.1965 tarihinde kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Yasası 22. maddesiyle memurlara sendika hakkı tanımaktaydı. 1972 yılında kaldırılan bu madde de, “devlet memurları, özel kanundaki hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilirler ve bunlara üye olabilirler. Bu meslek teşekkülleri, özel hükümler uyarınca mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar.”¹⁶⁹

denilmek suretiyle sendika kurma hakkı devlet memurlarına tanınmıştır. 657 sayılı Yasanın, tanımış olduğu sendika hakkı, 624 sayılı yasada belirtilen hükümler

¹⁶⁷ Mihçioğlu, *Türkiye’de ...* s. 71–74

¹⁶⁸ Gülmez, “*Türkiye’de ...*, s. 36-51

¹⁶⁹ Gülmez, “*Türkiye’de ...*, s. 62

çerçevesinde kullanılabilecek bir haktır. 657 sayılı Yasa, daha sonra çıkmış olmasına karşın 624 ‘ten daha ileri olarak değerlendirmek mümkün değildir.

657 sayılı yasa, memuru şu şekilde tanımlamaktadır:

“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 kişiler, memur sayılır.”¹⁷⁰ 657 sayılı Yasa, bunun dışında “sözleşmeli personel” ve “yevmiyeli personel” şeklinde iki ayrı istihdam biçimi daha öngörmekteydi. Ancak 1897 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle yevmiyeli personel kaldırılmış, yerine geçici personel getirilmiş ve memur şu şekilde tanımlanmıştır:¹⁷¹

Mevcut kuruluş biçimlerine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler bu kanun kapsamında memur sayılır.

O halde memurlar dışında kalan ve işçilerden farklı bir istihdam biçimi olan ve belirli koşullara uyularak çalıştırılmasına olanak verilen “sözleşmeli personel” sendika hakkından yoksun bırakılmaktadır. Bu kesimin sendika hakkından yoksun bırakılması, Anayasaya aykırılık olarak değerlendirilmektedir.¹⁷²

Ancak memurlara tanıdığı sendikal hak bakımından yetersiz bulunan 22. madde, 23 Aralık 1972 tarihli ve 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 5. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu maddenin kaldırılmasıyla uzun zaman bu konuda yasal boşluk söz konusu olmuştur. Ve bu yasal boşluk polis ve silahlı kuvvetler dahil hiçbir memur kesiminin sendikal yasak kapsamına girmediği yönünde yorumlanmıştır.¹⁷³

¹⁷⁰ 657 Sayılı Yasanın 4. maddesi

¹⁷¹ T.C Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, **657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**, 1993, s.2

¹⁷² Serim, **Uluslararası ...**, s. 79

¹⁷³ Mesut Gülmez, **Belgelerle Yönetim Yargı ve Memur Sendikaları**, Ankara: TODAİE, 1993, s. 5

1961 Anayasasının düzenlemediği grev hakkı yasalarda yasaklanmıştır. Söz 657 sayılı Yasasının 27. maddesinde, grev hakkı memurlar için yasaklanmıştır. Yasanın, kabul edildiği tarihten bugüne kadar değişikliğe uğramadan geçerliliğini koruyan 27.maddesine göre:¹⁷⁴

“Devlet memurlarının, greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları herhangi bir grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.”

657 sayılı yasada grevin yasaklanmasının iki nedeni olduğu öne sürülmektedir. “Birinci neden, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesidir. İkinci neden ise, Anayasanın 47. maddesinin grev hakkını yalnızca işçilere tanımış olmasıdır.”¹⁷⁵

“Baştan beri Türk yönetim sisteminde hakim olan tek yanlı düzenleme anlayışı, 657 sayılı Yasa konusunda da sürdürülmüştür. Dolayısıyla Anayasanın saydığı konuların dışındaki hakların toplu sözleşme yoluyla pazarlık konusu yapılabileceği görüşü değerini yitirmiştir.”¹⁷⁶

657 Sayılı Yasaya göre “yasa ve düzenleyici işlemler tek yanlılığa dayandığından bu konularda, memur sendikalarıyla toplu pazarlık yapma imkânı bulunmamaktadır.”¹⁷⁷

3.4. 1971 Anayasası Dönemi

Bu dönemde kamu çalışanlarının sendika hakkı yoktur. Ancak çalışanlar memur sendikalarının bıraktığı açığı memur dernekleriyle kapatmaya çalışmışlardır. Derneklerin çalışmalarında sendikal amaçlar hakim olmuştur. Kapatılan memur sendikaları yerine kuruldukları belirtilen kamu görevlileri dernekleri, “üyelerinin

¹⁷⁴ DPB, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, s. 8

¹⁷⁵ Gülmez, *Türkiye’de ...*, s. 64.

¹⁷⁶ Gülmez, *Türkiye’de ...*, s. 86.

¹⁷⁷ Gülmez, *Türkiye’de ...*, s. 86-87.

ekonomik, toplumsal ve kültürel haklarıyla, özellikle de sendikalar gibi ekonomik çıkarlarıyla ilgilenmişlerdir.¹⁷⁸

Bu dönemde sendikal harekette olduğu gibi kamu görevlileri derneklerinde de siyasallaşma görülmüştür. Bütün siyasi partiler kendi çizgilerindeki kamu görevlilerini kurum veya meslek bazında örgütlenmeye zorlamışlardır. Öyle ki, başta öğretmenler ve polis olmak üzere kamu görevlileri derneklerinde bütün siyasi partilerin hâkimiyet kurmalarına varıncaya kadar bir siyasallaşma gözlenmiştir. Bu dönemde örgütlenen kamu görevlilerinin partizanlaşması gibi bürokrasi için tehlike teşkil eden bir oluşuma yol açmıştır. Bundan devletin büyük zarar gördüğü bir gerçektir.¹⁷⁹

3.5. 1982 Anayasası Dönemi

Temel hak ve özgürlükler ve özel olarak sendikal hak ve özgürlükler alanında 1982 Anayasası tıpkı, 1971 Anayasa değişikliğinde olduğu gibi “serbestlik” yerine “sınırlamayı” temel ilke olarak benimsemiştir. Mutlak bir çalışma barışını sağlama ve üretimi artırma amacına öncelik vererek, aşırı tepkici ve ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır. 1982 Anayasası sosyal devlet ilkesinden çağdaş anlamda uzaklaşmıştır.¹⁸⁰

1982 Anayasası, 51. maddesinde sendika kurma ve sendikalara girme hakkında memurlar için her hangi bir düzenleme yapmamıştır. Söz konusu maddeye göre, “işçi ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.”¹⁸¹ “Böylece Anayasa, memurlardan söz etmeyerek sendika hakkını açıkça tanımadığı gibi yasaklama yoluna da gitmemiştir.”¹⁸²

Bu anlamda bir anayasal boşluğun söz konusu olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla yasa yapıcı bu boşluğu olumlu veya olumsuz şekilde doldurabilecektir. Bu bakımdan yasa koyucunun takdir hakkı vardır. Ancak olumsuz bir yasal düzenleme, bu hakkı

¹⁷⁸ Serdar Demir, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971–1980)”, *AİD*, XXXIV, 1 Mart 1991, s.58.

¹⁷⁹ Kadir Arıcı, “Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Hakkının Hukuki Gelişimi: Dernekten Sendikaya”, *Kamu Çalışanları Dergisi*, 2, 15 Mart 1992, s. 49.

¹⁸⁰ Mesut Gülmez, “Anayasa Tasarısında Çalışma İlişkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C 19, S 11, Mart 1986, s. 62–81.

¹⁸¹ A. Şeref Gözübüyük, **1982 Anayasası**, Ankara: Turhan Kitabevi 1995, s. 53.

¹⁸² Mesut Gülmez, **Memurların ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları**, Ankara: Eğitim İş Kolu Kamu Görevlileri Sendikası, 1990, s. 13.

tanıyan uluslararası sözleşmelerle çelişebileceği gibi, Anayasanın, insan haklarına saygılı, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkeleriyle de bağdaşmayacaktır.¹⁸³

1982 Anayasa metninin, sendikal hakları düzenleyen 51. maddesinde sendikal hakların memurlara tanındığı veya yasaklandığı yönünde herhangi bir hüküm yoktur. Bu noktada uluslararası sözleşmelerin bağlayıcılığı devreye girip ilgili makamları etkilemesi gerekmektedir. Bu durumda, anayasal boşluğa dayanarak memurların da sendika hakkının varolduğunu söyleyebiliriz.

1982 Anayasası, 54. maddede düzenlediği grev hakkını, yalnız işçiler için Anayasal güvence altına almıştır. Söz konusu maddeye göre,

“Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler.”¹⁸⁴

Anayasada her ne kadar grev ile ilgili boşluk olsa da, 657 sayılı Yasasının 27. maddesindeki grev yasağı, bunun önünde önemli bir engel olarak durmaktadır.

“Nitekim 657 sayılı Yasanın bu maddesi, 1965 yılından beri Anayasaya aykırı bulunmamıştır.”¹⁸⁵

Gülmez’in, anayasanın grevden bahsetmemesiyle ilgili görüşleri şöyledir;

Bu konudaki görüşlerin dayanıksız olduğunu, temel hak ve özgürlükler konusunda karşıt kavram yoluyla yasaklanma sonucuna varılamayacağını, Anayasanın bu hakkı bir taraf için güvenceye almış olmasının diğer kesimlere yasaklandığı anlamına gelmeyeceğini belirtmiştir. “kuşkulu durumlarda özgürlük yararına yorum yapılır ilkesi” geçerlidir. Öte yandan, memurlar eliyle yerine getirilmesi öngörülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerin sürekli niteliği, bunların hiçbir zaman ve hiçbir şekilde kesintiye uğramayacağı şeklinde yorumlanamaz. Çünkü bu konudaki süreklilik ilkesi memurların geçici nitelik taşıyan işlerde çalıştırılmayacağıyla ilgilidir. Ayrıca, grev geçici bir işi bırakma eylemidir. Bu da hizmetlerin sürekliliğini ortadan kaldırmaz. Nitekim memurluğu bir meslek ve kariyer olarak gören ve

¹⁸³ Mesut Gülmez, **Belgelerle Yönetim Yargı ve Memur Sendikaları**, Ankara: TODAİE, 1996, s. 2

¹⁸⁴ Gözübüyük, 1982 ..., s. 55.

¹⁸⁵ Gülmez, **Memurlar ...**, s. 158.

düzenleyen pek çok ülke, temel ve sürekli görevleri yerine getiren memurlara grev hakkı tanıyarak, sürekliliğin hiçbir zaman ve hiçbir koşulda hizmetlerin kesintiye uğratılmaması anlamına gelmediğini göstermiş ve süreklilik ögesiyle grev hakkını bağdaştırmıştır.¹⁸⁶

1982 Anayasasında, tıpkı grev hakkında olduğu gibi toplu pazarlık konusunda da memurlar için herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

3.5.1. 1995 Anayasa Değişikliği

Kamu çalışanlarının yoğun bir şekilde sendikalaşma sürecine girmeleri, yoğun lobi faaliyetleri ve de kitlesel eylemlerle baskı unsuru olunması sonucunda 1995 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile kamu çalışanlarının sendika kurma hakları; Anayasal güvence altına alınmıştır.

23 Temmuz 1995 tarihinde 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının değiştirilmesine ilişkin 4121 sayılı kanunun kabul edilerek yürürlüğe giren Anayasal düzenleme yetersiz düzeyde iyileştirme getirmesine rağmen temel hedef olan Grevli Toplu Sözleşmeli Sendikal Hakların bütün yönleriyle kazanılması yönünde bir basamak teşkil etmiştir.¹⁸⁷

3.5.2. 2001 Anayasa Değişikliği

2001 Anayasa değişikliği ile memurların sendika hakkı tanınmıştır. Buna göre 51. madde aşağıdaki gibi 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.

¹⁸⁶ Gülmez, **Memurlar ...** s. 158–159.

¹⁸⁷ Ersin Taşçı, **Memurlar Sendikal Haklar ve Türkiye Kamu-Sen**, Ankara: Nüans Kitapevi, 1996, s. 102–103.

Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak 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 iş kolunda 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.

Böylece memurların sendika hakkı Anayasal güvenceye kavuşmuştur. Ancak Anayasa, memurların sendika hakkının kanunla düzenleneceğini bir fıkra olarak belirtmiştir.

3.6. Memur Sendikacılığının Bugünkü Durumu

Çalışma Bakanlığı kayıtlarına göre;¹⁸⁸ 11 hizmet kolunda, 4 konfederasyon ve 66 sendika, faaliyetlerine devam etmektedirler. Bu konfederasyonlar şunlardır,

Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen),
Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK),
Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen),
Bağımsız Kamu Görevlileri Konfederasyonu (BASK),

Sendikalar yasanın 5. maddesine göre aşağıdaki on bir hizmet kolunda faaliyet göstermektedirler:¹⁸⁹

¹⁸⁸ http://www.csgb.gov.tr/articles.php?category_id=7 (08.04.2008).

¹⁸⁹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 5. maddesi

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.

07.07.2007 tarihi itibariyle sendikalı olabilecek memur sayısı 1 617 410 dir. Bunların 855 463 kişisi sendikaya üye olup, sendikalı memurların oranı % 52,9 dur. ¹⁹⁰

3.6.1. Türkiye Kamu Sen

07.07.2007 tarihi itibariyle toplam üye sayısı 350.727 dir. ¹⁹¹ Bağlı sendikalar şunlardır;

Türk Eğitim sen, Türk Büro sen, Türk Sağlık sen, Türk Diyanet-Vakıf Sen, Türk Haber Sen, Türk Tarım Orman Sen, Türk İmar Sen, Türk Ulaşım Sen, Türk Enerji Sen, Türk Yerel Hizmet Sen, Türk Kültür Sanat Sen.

3.6.2. Kesk

07.07.2007 tarihi itibariyle toplam üye sayısı 231.987 dir. ¹⁹² Bağlı sendikalar şunlardır;

¹⁹⁰ 07.07.2007 tarihli Resmi Gazete.

¹⁹¹ 07.07.2007 tarihli Resmi Gazete.

Eğitim Sen, SES, TmBelSen, BES, ESM, TarımOrkamsen, Haber-sen, YapıYol-Sen, BTS, DİVES, Kültür Sanat Sen

3.6.3. Memur-Sen

07.07.2007 tarihi itibariyle toplam ye sayısı 249.725 dir.¹⁹³ Bağlı sendikalar Şunlardır;

Eđitim Bir Sen, Diyanet Sen, Sađlık Sen, Bem Bir Sen, Büro Memur Sen, Toć Bir Sen, Birlik Haber Sen, Enerji Bir Sen, Ulařtırma Memur Sen, Bayındır Memur Sen, Kültür Memur Sen.

3.6.4. Bask

07.07.2007 tarihi itibariyle toplam ye sayısı 5.718 dir.¹⁹⁴ Bağlı sendikalar Şunlardır;

Bağımsız Büro Sen, Bağımsız Diyanet Sen, Bağımsız Yerel Sen, Bağımsız Haber Sen, Bağımsız Ulaşım Sen, Bağımsız Eđitimciler Sendikası, Batoć Sen, Bağımsız Sağlık Sen, Bağımsız Enerji Sen, Bağımsız Yapı İmar Sen.

3.6.6. Bağımsızlar

Yukarıdaki sendikalardan ayrılan ya da ayrı olarak kurulan ve hićbir konfederasyona katılmayan sendikalar da vardır. Bunlar da Őunlardır;¹⁹⁵

¹⁹² 07.07.2007 tarihli Resmi Gazete.

¹⁹³ 07.07.2007 tarihli Resmi Gazete.

¹⁹⁴ 07.07.2007 tarihli Resmi Gazete.

¹⁹⁵ 07.07.2007 tarihli Resmi Gazete.

Sağlık Hak Sen, Eğitim Hak Sen, Haber Hak Sen, Enerji Hak Sen, Toç Sen, Ulaşım Sen, Anadolu Ulaşım Sen, Bçs, Anadolu Haber Sen, Anadolu Eğitim Sen, Anadolu Enerji Sen, Tem-Sen, Çes, Ata Eğitim Sen, Teç-Sen, Kuvayı Eğitim Sen, Eğitim İş, Birleşik Sağlık İş, Birleşik Büro İş, Yerel-İş, Sağlık-Bir, Yurt Haber Sen, Diva Sen, Hür Büro Sen, Hür Eğitim Sen, Hür Sağlık Sen, Hür Haber Sen.

Çizelge 1: 4688 Sayılı Yasanın Ön Gördüğü Hizmet Kollarına Göre Memur Sayısı¹⁹⁶

Hizmet Kolları	Memur Sayısı ¹⁹⁷	Üye Sayısı ¹⁹⁸	Oran (%) ¹⁹⁹
Büro ve Bankacılık Hizmetleri..	161 593	73 753	45.6
Yerel Yönetim Hizmetleri.	74 434	66 428	89.2
Ulaştırma Hizmetleri.	24 979	12 880	51.5
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri.	83 078	61 946	74.5
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri.	49 133	30 996	63.0
Bayındırlık İnşaat ve Köy Hizmetleri.	26 789	14 484	54.0
Enerji Sanayi ve Maden Hizmetleri.	42 192	21035	49.8
Kültür ve Sanat Hizmetleri.	13 331	6 049	45.3
Basın Yayın ve İletişim Hizmetleri.	37 023	24 053	64.9
Sağlık ve sosyal Hizmetler.	329 833	162 590	49.2
Eğitim Öğretim ve Bilim Hizmetleri.	775 025	376 694	48.6
TOPLAM	1 617 410	855 463	52.9

Çizelge 1'de, 4688 Sayılı Yasaya göre sendikalı olabilecek memur sayıları, sendikalara üye memur sayıları ve üye sayısının, üye olabilecek toplam memur sayısına oranı verilmiştir. Bu bilgilere göre en yüksek oran, yerel yönetim hizmetleri kolunda, %89.2'dir. En düşük oran ise, % 45.3 ile kültür ve sanat hizmetleri kolundadır.

¹⁹⁶ 07.07.2007 tarihli **Resmi Gazete**

¹⁹⁷ 07.07.2007 tarihli **Resmi Gazete** kayıtlarına göre sendikalı olabilecek toplam memur sayısı.

¹⁹⁸ 07.07.2007 tarihli **Resmi Gazete** kayıtlarına göre sendikalara üye toplam memur sayısı.

¹⁹⁹ Sendikalara üye memur sayısının, üye olabilecek toplam memur sayısına oranı.

Konfederasyonların toplam üye sayısı ve üye sayılarının diğer konfederasyonların üye sayılarına oranı Çizelge 2’de gösterilmiştir.

Çizelge 2: Memur Konfederasyonlarının Üye Sayısı²⁰⁰

Memur Konfederasyonları	Toplam Üye Sayısı	Oran (%) ²⁰¹
Kesk	231.987	27.11
Türkiye Kamu Sen	350.727	40.99
Memur Sen	249.725	29.19
Bask	5.718	0.00
Bağımsızlar	17.232	0.02
TOPLAM	855.463	100

²⁰⁰ 07.07.2007 tarihli **Resmi Gazete**.

²⁰¹ Toplam konfederasyonlara oranı.

4. BÖLÜM

TOPLU GÖRÜŞME HAKKI

4.1. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası

25.06.2001 tarihinde oy birliğiyle kabul edilip, 12.07.2001 tarihinde Resmi Gazetenin 24460 sayılı nüshasında yayımlanarak 30 gün sonra yürürlüğe giren 4688 sayılı Yasa, 7 kısım, 46 madde ve 8 geçici madde şeklinde düzenlenmiştir.²⁰²

4.1.2. 4688 Sayılı Yasa ve Sendikal Haklar

Yasa doğrudan bu alanı düzenlemeye yönelik olarak çıkarıldığı için doğal olarak memurların sendika hakkına yer vermektedir. Yasanın memur sendikacılığını düzenlemeye yönelik olduğunu amaç başlıklı, birinci maddesinde açıkça görmekteyiz. Buna göre,

Bu Kanunun amacı, 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 düzenlemektir.²⁰³

Yasa, ilk maddesinde, “ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi”ni öngörmektedir.

Kapsamı belirleyen ikinci madde de, hangi kamu kuruluşlarında çalışan kamu personelinin bu yasa kapsamına girdiği açıkça belirtilmiştir. Buna göre,

²⁰² Resmi Gazete, S. 24460,12.07.2001

²⁰³ 4688 Sayılı Yasa Metninin 1. maddesi.

Devletin veya diğerk kamu tuzel kişilerinin yurutmekle goevli olduklari kamu hizmetlerinin goruldugu genel, katma ve ozel butceli idareler, il ozel idareleri ve belediyeler ile bunlara bagli kuruluslarda kamu iktisadi teŝebbüslerinde, ozel kanunlarla veya ozel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bagli kuruluslarda ve diğerk kamu kurum veya kuruluslarında işçi statüsü dişında çalışan kamu goevlileri hakkında uygulanır.²⁰⁴

denilmiştir. Yasa, bu haliyle aslında çok geniş bir kamu personelini sendikalı yapmayı hedeflemektedir. Yasada sayılan kamu kuruluslarında çalışan sözleşmeli personel de bu yasa kapsamına girmektedir. Sözleşmeli personelin, bu yasa kapsamına girdiğini, “işçi statüsü dişında çalışan” kamu goevlileri sözcüklerinden anlıyoruz.

Yasa, kapsama girecek kamu kurulusları ve burada çalışanlar bakımından çok geniş bir düzenleme öngörmüştür. Sendika üyesi olamayacak kişiler bakımından da önemli sınırlamalar getirilmiştir.

Buna göre,

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nde çalışan kamu goevlileri, Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar, bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kurulusların müteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teŝkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teŝkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu goevlileri, 100 ve daha fazla kamu goevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, belediye başkanları ve yardımcıları, 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, Mülkî idare amirleri, Silahlı Kuvvetler mensupları, Millî Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar ve kamu goevlileri, Millî İstihbarat Teŝkilâtı mensupları, bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kurulusların merkezi denetim elemanları, Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teŝkilâtında çalışan diğerk hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluslarının ozel güvenlik personeli, Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu goevlileri, üye olamazlar ve sendika kuramazlar denilmektedir.²⁰⁵

²⁰⁴ 4688 Sayılı Yasa Metninin 2. maddesi.

²⁰⁵ 4688 Sayılı Yasa Metninin 15. maddesi.

Yasadaki, silahlı kuvvetler ve polise konulan sendika yasağı, uluslararası uygulamalarla paralellik göstermektedir.

4688 sayılı yasada, daha önceki anayasalarda olduğu gibi grev hakkından söz edilmemektedir. Özgürlükçü düşünülüp grev hakkının kullanılabilmesi düşünülebilir. Ancak, 657 sayılı yasadaki grev yasağı karşımıza çıktığından memurlar tarafından bu hak kullanılamamaktadır.

4.1.3. 4688 Sayılı Yasa ve Toplu Görüşme Hakkı

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının, memur sendikacılığı için getirdiği yeniliklerden biri “toplular görüşme” hakkıdır. Uygulama, çalışanlar olarak memur sendikaları ile işveren temsilcisi olarak hükümeti karşı karşıya getiren bu hak “toplular görüşme” adı altında ve bağlayıcılığı olmayan bir şekilde memurlara tanınmıştır. 4688 sayılı yasanın, toplular görüşmeyi düzenleyiş biçimi aşağıdaki şekilde incelenecektir.

4.1.3.1. Toplu Görüşmenin Kapsamı ve Tarafları

Toplu görüşmenin kapsamı, 4688 sayılı kanunun 2. maddesinde;

Bu kanun devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinden, 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 görevlileri hakkında uygulanır.²⁰⁶

şeklinde belirtilmiştir. Görüşmenin tarafları ise şöyledir;

Toplu görüşmenin tarafları, kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlardır. Kamu İşveren Kurulu; Başbakan

²⁰⁶ 4688 Sayılı Yasa Metninin 2. maddesi.

tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanının başkanlığında, Başbakanlık Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı, Devlet Personel Başkanı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürü ve Kamu İşveren sendikasıdan oluşur. Yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar görüşmelere Kamu İşveren Kurulu üyelerinin sayısı kadar temsilci ile katılır. Toplu görüşme ile ilgili çalışmaların hızlandırılmasına ve sonuçlandırılmasına yardımcı olmak üzere taraflar eşit sayıda yetkililerin katılımı ile ön çalışma grupları oluşturabilir.²⁰⁷

4.1.3.2. Toplu Görüşmede Yetkili Sendika ve Konfederasyonların Tespiti

“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 başkanıdır.”²⁰⁸ Yasanın 30. maddesine göre;

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, kamu görevlileri sendikalarınca yapılan üyelik bildirimlerini dikkate alarak, her yıl 31 Mayıs itibariyle sendikaların üye sayılarını tespit eder; buna göre her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile en çok üyeye sahip konfederasyonu belirler ve sonuçları Temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazetede yayımlar.

“Bu sonuçlara beş çalışma günü içinde itiraz edilmediği takdirde, üye sayıları ile her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ve en çok üyeye sahip konfederasyonun yetkisi kesinleşir.”²⁰⁹

Sonuçların yayımı tarihinden itibaren beş çalışma günü içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yetkili olarak belirlenen her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile en çok üyeye sahip konfederasyonunun çoğunluğunun olmadığı gerekçesiyle, diğer sendikalar ve konfederasyonlarca Ankara İş Mahkemesine itiraz edilebilir. Mahkeme itirazı on beş gün içinde karara bağlar.²¹⁰

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

²⁰⁷ 4688 Sayılı Yasa Metninin 29. maddesi.

²⁰⁸ 4688 Sayılı Yasa Metninin 30. maddesi.

²⁰⁹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 31. maddesi.

²¹⁰ 4688 Sayılı Yasa Metninin 31. maddesi.

belirlenen ve taraflara bir hafta önceden bildirilen yerde toplanırlar. Toplu görüşmenin sekreteryâ hizmetleri, Devlet Personel Başkanlığına yürütülür.²¹¹

4.1.3.3. Toplu Görüşmenin Gündemi, Sonuçlanması ve Mutabakat Metni

Kamu İşveren Kurulu, Yüksek İdarî Kuruldan gelen önerileri de dikkate alarak, toplu görüşme kapsamındaki konulara ilişkin bilgi ve belgeleri Kurula sunmasıyla toplu görüşmeye başlanır. Taraflar, görüşmeye esas olacak önerilerini sunarlar. Toplu görüşmenin gündemi, öneriler ve hazırlık çalışmaları dikkate alınarak oluşturulur. Görüşmelerin hangi esaslar içinde yapılacağı taraflar arasında belirlenir.²¹²

Toplu görüşme on beş gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre içinde anlaşmaya varılırsa, düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanır. Mutabakat metni, uygun düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili düzenlemeleri gerçekleştirir ve yasa tasarılarını, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.²¹³

Mutabakat metninin Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunun ilgili yasal düzenlemeleri yapması hükmü değişik şekillerde yorumlanmıştır. Gülmez'e göre;²¹⁴

İdare ile yapılacak toplu görüşmede anlaşma sağlandığında, "mutabakat metni" imzalanmasını öngören fıkraya göre, kimi konulardaki anlaşmazlık nedeniyle bu metnin imzalanmaması durumunda "tutanak" tutulur. Her iki durumda da, Bakanlar Kurulunun takdir yetkisi vardır ve tamdır. Tarafların tüm konularda anlaşmaya varması durumunda imzalanacak "mutabakat metni", bağlayıcılık taşımaz. Bakanlar Kurulu, "takdir"ine sunulan bu metin ve tutanak üzerinde dilediği değişiklikleri yapabilir. İmzalanmakla kendiliğinden yürürlüğe girip uygulanmayan "mutabakat metni"nde taraflarca kararlaştırılan kurallar, ancak niteliklerine uygun "idari" ya da "kanuni" düzenlemeler yapıldıktan sonra bağlayıcılık kazanacaktır. Dolayısıyla, bu düzenlemeleri yapmakla yetkili olan organların, örneğin Bakanlar Kurulu ya da TBMM'nin olumlu ya da olumsuz yönde gerekli düzenlemeleri yapma yetkisi saklıdır.

İbrahim Özden Kaboğlu'na göre ise,²¹⁵

²¹¹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 32. maddesi.

²¹² 4688 Sayılı Yasa Metninin 33. maddesi.

²¹³ 4688 Sayılı Yasa Metninin 34. maddesi.

²¹⁴ Gülmez, *Anayasa ...*, s. 42.

²¹⁵ İ. Ö. Kaboğlu, "Anayasa ve Toplum" Dizi Yazı 3, *Cumhuriyet Gazetesi*, 12.12.1996, s. 12.

Bakanlar Kurulunun takdir yetkisi özgürce kullanılacak bir yetki olmayıp iki aşamada değerlendirilmelidir. Bunlar Bakanlar Kurulunun yetki alanına giren yönetsel düzenleme alanı ve yasama organının, yasal düzenleme alanıdır. Buna göre, Bakanlar Kurulunun taraflardan gelen mutabakat metni üzerinde yapacağı düzenlemedeki takdir hakkı, bağlı yetki ile sınırlıdır. Yasama organı ise düzenleme konusunda daha geniş takdir yetkisine sahiptir.

4.1.3.4. Uyuşmazlığın Tespiti, Çözümü ve Uzlaştırma Kurulu

Toplu görüşmenin tamamlanması için öngörülen süre içinde taraflar anlaşamazlarsa, taraflardan biri üç gün içinde Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırabilir. 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 seçilirler. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir. Kurulun sekreteryası işleri Devlet Personel Başkanlığınca yürütülür.²¹⁶

“Uzlaştırma Kurulu, uyuşmazlık konularını inceler, gerektiğinde görüşme taraflarının temsilcilerini dinler ve beş gün içinde kararını verir. Kararlar salt çoğunlukla alınır.”²¹⁷

Uzlaştırma Kurulunun kararına tarafların katılması durumunda, bu karar mutabakat metni olarak Bakanlar Kuruluna sunulur. Tarafların Uzlaştırma Kurulu kararına katılmaması durumunda anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca imzalanan bir tutanakla belirtilerek Bakanlar Kuruluna sunulur.²¹⁸

4.1.4. 4688 Sayılı Yasa ve Diğer Hükümler

Bu başlıkta, diğer hükümlere, kısaca ve maddeler halinde yer verilecektir.

²¹⁶ 4688 Sayılı Yasa Metninin 35. maddesi.

²¹⁷ 4688 Sayılı Yasa Metninin 35. maddesi.

²¹⁸ 4688 Sayılı Yasa Metninin 35. maddesi.

4.1.4.1. Amaç, Kapsam ve Tanımlar

Buna göre, yasanın, 1. ve 2. maddeleri, Yasanın amacını ve kapsamını belirtmektedir. 3. madde de, yasa boyunca geçen bazı kavramların tanımına yer verilmektedir.

4.1.4.2. Kuruluş Esasları ve Organlar

“Sendikalar hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur.”²¹⁹

“Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilir. “Meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz.”²²⁰ “Sendikaların hangi hizmet kollarında kurulabilecekleri 11 ayrı bentte düzenlenmiş, kurumların girdikleri hizmet kollarının, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelikle belirleneceği açıklanmıştır.”²²¹

Sendika ve konfederasyonlar, önceden izin almaksızın serbestçe kurulabilecektir. Sendika kurucusu olabilmek için en az iki yıldan beri kamu görevlisi olarak çalışmanın yeterli olabileceği belirtilmiştir. Sendika kurucuları sendika tüzüğü, kurucuların nüfus cüzdanı örnekleri, ikametgâh belgeleri, kamu görevlisi olduklarını gösterir belgeler ile sendikayı ilk genel kurula kadar sevk ve idare edeceklerin kimliklerini kuruluş dilekçelerinin ekinde sendika merkezinin bulunacağı ilin valiliğine vermek zorundadırlar. Konfederasyonlar ise yukarıda sayılan belgelerin yanı sıra Konfederasyon tüzüğü ile sendikaların konfederasyon kurulmasına ilişkin kurucular kurulu kararını belge karşılığında vermek zorundadırlar. Yukarıda anılan belge ve tüzüklerin ilgili valiliğe verilmesi ile sendika veya konfederasyon tüzel kişilik kazanır. Valilik, tüzük ve belgelerin birer örneğini, beş çalışma günü içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığına gönderir.²²²

²¹⁹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 4. maddesi.

²²⁰ 4688 Sayılı Yasa Metninin 4. maddesi.

²²¹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 5. maddesi.

²²² 4688 Sayılı Yasa Metninin 6. maddesi.

Yasada sendika ve konfederasyonların kurulları ve bu kurulların ne şekilde oluşturulacağı, hangi süreler içinde toplanacakları açıklanmıştır. Buna göre, “sendika ve konfederasyonların zorunlu organları, genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kuruludur.”²²³ “Sendika ve sendika şubesi genel kurulları, üyelerden oluşur. Sendika üye sayısı bini, sendika şubesinin üye sayısı beş yüzü aştığı takdirde genel kurullar delegelerle yapılabilir.”²²⁴

“Konfederasyon genel kurulları, üye sendikalarca seçilen en çok beş yüz delegeden oluşur. Üye sendikaların genel kurulda kaç delegeyle temsil edileceği konfederasyon tüzüğünde belirtilir.”²²⁵ “Tüzüklere delege seçilmeyi engelleyici hükümler konulamaz. Genel kurullarda seçimler, yargı gözetimi altında serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve döküm esasına göre yapılır.”²²⁶ “Genel kurul toplantıları, genel kurullarda yapılacak seçimler, seçimlere yapılacak itirazlar, seçimlerin iptali ve yenilenmesine ilişkin hususlarda 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 14 üncü maddesi ile 52. maddesinde yer alan hükümleri uygulanır.”²²⁷

“Seçimlere ilişkin usul ve esaslar, sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde belirtilir.”²²⁸ Yasanın 12. maddesinde genel kurulların görev ve yetkileri 14 bentte düzenlenmiştir. “Sendika şubesi ve sendika yönetim kurulları en az üç en çok yedi üyeden, konfederasyon yönetim kurulları ise en az beş en çok on üyeden oluşur.”²²⁹

4.1.4.3. Üyelik ve Güvenceler

“Yasa, sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerini liste halinde saymıştır.”²³⁰

²²³ 4688 Sayılı Yasa Metninin 8. maddesi.

²²⁴ 4688 Sayılı Yasa Metninin 9. maddesi.

²²⁵ 4688 Sayılı Yasa Metninin 9. maddesi.

²²⁶ 4688 Sayılı Yasa Metninin 9. maddesi.

²²⁷ 4688 Sayılı Yasa Metninin 11. maddesi.

²²⁸ 4688 Sayılı Yasa Metninin 11. maddesi.

²²⁹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 13. maddesi.

²³⁰ 4688 Sayılı Yasa Metninin 15. maddesi.

“Her üye, üyelikten serbestçe çekilebilir.”²³¹

Sendikalar, ancak bir konfederasyona üye olabilirler. Birden çok konfederasyona üye olunması halinde sonraki üyelikler geçersizdir. Sendika ve konfederasyonlar, amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara serbestçe üye olabilirler ve üyelikten çekilebilirler. 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.²³²

Yasa sendika üyeleriyle yöneticilerinin güvencelerini de düzenlemektedir.

Buna göre,

kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tabi tutulamaz ve görevlerine son verilemez. Kamu işvereni kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz. Sendika veya konfederasyon yönetim kurullarına seçilenler, seçildikleri tarihten başlayarak bu görevlerinde kaldıkları sürece kurumlarından aylıksız izinli sayılırlar.²³³

4.1.4.4. Sendikaların Faaliyetleri, Yasaklar ve İdarî Kurullar

4688 sayılı yasa, sendika ve konfederasyonların yapabilecekleri faaliyetlerden bahsetmektedir. Buna göre,²³⁴

Kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonları bu Yasadaki, hükümler çerçevesinde, üyeleri adına toplu görüşmeye katılmaya, toplu görüşmeyi sonuçlandırmaya ve taraf olmaya yetkilidir. Sendika ve konfederasyonlar ayrıca, genel olarak kamu personelinin hak ve ödevleri konusunda görüş bildirmek, toplu görüşme sonrasında uygulamayı izlemek üzere üyeleri arasında hem bu kurula hem diğer kurullara temsilci göndermek, verimlilik araştırmaları yapmak, üyeleri bilgilendirmek amacıyla çeşitli eğitim çalışmaları yapmak, üyeleri adına veya üyelere yardım amacıyla yargı mercilerine başvurmak, üyeleri ve aileleri için çeşitli kültürel, sanatsal ve ekonomik çalışmalar yapmak ve çeşitli doğal afetlerde bölgede bulunan kurumlara nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydıyla aynı ve nakdi yardımda bulunmaktır.

²³¹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 16. maddesi.

²³² 4688 Sayılı Yasa Metninin 14. maddesi.

²³³ 4688 Sayılı Yasa Metninin 18. maddesi.

²³⁴ 4688 Sayılı Yasa Metninin 19. maddesi.

Bu Yasaya göre,

Kurulan sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz. Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından maddî yardım kabul edemez, siyasî partilerden maddî yardım alamaz ve onlara maddî yardımda bulunamazlar. Sendika ve konfederasyonlar siyasî partilerin kuruluşu içinde yer alamazlar; siyasî partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamaz ve ticaretle uğraşamazlar.²³⁵

Kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve yasaların, 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 Yüksek İdari Kurul oluşturulur.²³⁶

Yüksek İdarî Kurul, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında, aşağıda belirtilen kamu işveren temsilcileri ile bünyesinde üye sayıları itibarıyla en çok kamu görevlisini bulunduran konfederasyonlardan ilk üçünün üyeleri oranında seçecekleri on beş temsilciden oluşur. Bu Kurulda yer alacak kamu işveren temsilcileri şunlardır: Bakanlıklar ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarının müsteşarları, Devlet Personel Başkanı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü, Bağımsız başkanlıkların başkanları, Kamu işveren sendikası. Kurul, zorunlu durumlar dışında yılda en az bir kez toplanır.²³⁷

“Kurum içinde çalışma koşullarının düzenlenmesi için görüş bildirmek üzere kurum idari kurulları, eşit sayıda kamu işveren vekili ile en çok üyeye sahip sendikaca, üyeleri arasından belirlenen temsilcilerden oluşur. Bu kurullar yılda iki kez toplanır.”²³⁸

“İşyerlerinde kamu görevlilerinden en çok üye kaydetmiş sendika işyeri temsilcisi seçmeye yetkilidir. Kurumdaki personel sayısına göre seçilecek temsilci sayısı artmaktadır.”²³⁹

²³⁵ 4688 Sayılı Yasa Metninin 20. maddesi.

²³⁶ 4688 Sayılı Yasa Metninin 21. maddesi.

²³⁷ 4688 Sayılı Yasa Metninin 21. maddesi.

²³⁸ 4688 Sayılı Yasa Metninin 22. maddesi.

²³⁹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 23. maddesi.

4.1.4.5. Sendika Ve Konfederasyonların Gelirleri, Giderleri ve Denetimi

Sendika ve konfederasyonların gelirleri; üyelerinin ödeyecekleri üyelik ödentilerinden, bu yasaya göre yapabilecekleri faaliyetlerden elde edilecek gelirlerden, bağış ve yardımlardan, mal varlığından elde edilen gelirlerden oluşur. Sendika ve konfederasyonlar, kendilerinin veya Türkiye Cumhuriyeti Devletinin, üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşlar hariç, dış kaynaklardan Bakanlar Kurulunun izni olmadıkça yardım ve bağış kabul edemezler. Sendika ve konfederasyonlar tüm nakdî gelirlerini bankalara yatırmak zorundadırlar. Zorunlu giderler için kasalarında tutacakları azamî nakit mevcudu tüzüklerinde gösterilir.²⁴⁰

Aynı hizmet kolunda çalışan kamu görevlilerinin yüzde beşinden fazlasını üye kaydetmiş bulunan sendikaların üyelik ödentileri, 14 üncü madde çerçevesinde üyenin üyelik beyannamesindeki istemine uygun olarak kamu işverenince aylığından kesilerek beş gün içinde sendikaların banka hesaplarına yatırılır ve ödenti listesinin bir örneği ilgili sendikaya gönderilir.²⁴¹

Aylık ödenti tutarı; 15 inci derecenin birinci kademesinden aylık alan Devlet memurunun, aylık, taban aylığı, kıdem aylığı, her türlü zam ve tazminatlar ile ödenekler toplamının net tutarının otuzda birini geçemez. Sendika tüzüklerine, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamaz.²⁴²

“Sendika ve konfederasyonlar gelirlerini tüzüklerinde belirtilen amaçları ve bu yasada gösterilen faaliyetleri dışında kullanamazlar ve bağışlayamazlar.”²⁴³

Sendika şubesi, sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri ile gelir ve giderleri ve bunlarla ilgili her türlü işlemlerin yasalar 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.²⁴⁴

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 oldukları konfederasyona gönderirler.²⁴⁵

²⁴⁰ 4688 Sayılı Yasa Metninin 24. maddesi.

²⁴¹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 25. maddesi.

²⁴² 4688 Sayılı Yasa Metninin 25. maddesi.

²⁴³ 4688 Sayılı Yasa Metninin 26. maddesi.

²⁴⁴ 4688 Sayılı Yasa Metninin 27. maddesi.

²⁴⁵ 4688 Sayılı Yasa Metninin 27. maddesi.

4.1.4.6. Toplu Görüşme, Katılma, Birleşme Ve Diğer Hükümler

Toplu görüşmeye konu olacak düzenlemeler, görüşmelere kimlerin katılacağı, anlaşmazlık çıkması halinde nelerin yapılacağı ve uzlaşma sonucunda imzalanacak olan mutabakat metni hakkında bilgi verilmektedir.²⁴⁶

Genel Kurul kararıyla sendikaların başka bir sendikaya veya konfederasyonların başka bir konfederasyona katılması halinde, katılan sendika veya konfederasyonun bütün hak, borç, yetki ve menfaatleri katıldığı sendika veya konfederasyona kendiliğinden geçer. Birleşen sendika veya konfederasyonların bütün hak, borç, yetki ve menfaatleri birleşme sonucu meydana getirdikleri yeni tüzel kişiliğe kendiliğinden geçer. Bu madde hükümleri gereğince katılan veya birleşen sendika ve konfederasyonların üyeleri, ayrı bir işleme gerek olmaksızın devralan veya yeni kurulan sendika veya konfederasyonun üyesi olurlar.²⁴⁷

Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerde bulunan sendika ve konfederasyon merkezlerinin bulunduğu yer Cumhuriyet Başsavcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahallî mahkeme kararı ile kapatılır. Yukarıdaki fıkraya aykırı hareket eden sendika şubesi, sendika ve konfederasyonlar hakkında 2908 sayılı Dernekler Kanununun 54 üncü maddesi uyarınca işlem yapılır.²⁴⁸

Yasa, ceza hükümlerini de düzenlenmektedir. Buna göre, “20, 24 ve 26. maddelerde yer alan hükümlere aykırı hareket edenlere altı aydan bir yıla kadar hapis cezası, 8, 14, 16 ve 17. maddelerde yer alan hükümlere aykırı hareket eden sendika şubesi, sendika veya konfederasyonlar iki yüz milyon liradan az olmamak üzere ağır para cezasına, çarptırılır.”²⁴⁹

Faaliyeti durdurulan sendika veya konfederasyonun mallarının idaresi, menfaatlerinin korunması ve durdurma süresi sonunda yeniden faaliyete geçebilmesi için genel kurul yapılması, Medenî Kanun hükümleri gereğince tayin olunacak bir veya üç kayyım tarafından sağlanır.²⁵⁰

²⁴⁶ 4688 Sayılı Yasa Metninin 30, 31, 32, 33, 34, ve 35. maddeleri..

²⁴⁷ 4688 Sayılı Yasa Metninin 36. maddesi.

²⁴⁸ 4688 Sayılı Yasa Metninin 37. maddesi.

²⁴⁹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 38. maddesi.

²⁵⁰ 4688 Sayılı Yasa Metninin 39. maddesi.

İnfisah ve kapatma hallerinde, sendika ve konfederasyonların mal varlıklarının 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 46. maddesindeki hükümler çerçevesinde tasfiye edileceği belirtilmiştir. Ancak, tasfiye sonucunda kalacak para ve mallar, ilgili sendika veya konfederasyonun tüzüğünde aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde Hazineye devredilir.²⁵¹

Yasanın, uygulanması bakımından çıkarılacak yönetmeliklerin hangi konularda ve kimler tarafından çıkarılacağı maddeler halinde düzenlenmiştir.²⁵²

Yasanın, uygulanmasında hangi kurumların yetkili olacağı 42. maddede belirtilmiştir. Şöyle ki;

Sendika ve konfederasyonların kuruluş ve işlemleriyle ilgili konularda karşılaşılabilecek sorunları gidermeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, personel konularında çıkacak sorunları düzenlemeye Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşlerini alarak gidermeye Devlet Personel Başkanlığı, yetkilidir.

Bu Yasada, hüküm bulunmayan hallerde 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2908 sayılı Dernekler Kanunu, 743 sayılı Türk Medeni Kanunu ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacaklar hakkında kamu görevlilerinin tabi oldukları personel yasalarının ilgili hükümleri uygulanır.²⁵³

“Yasanın, yayımını takip eden 30’uncu günün sonunda yürürlüğe gireceği”²⁵⁴ ve “yasa hükümlerinin, Bakanlar Kurulunca yürütüleceği”²⁵⁵ açıklanmıştır.

4.2. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendika Kanununun Getirdikleri

4688 Sayılı kanunun aşağıdaki getirileri olmuştur;²⁵⁶

- Örgütlenme hakkı güvenceye kavuştu.

²⁵¹ 4688 Sayılı Yasa Metninin 40. maddesi.

²⁵² 4688 Sayılı Yasa Metninin 41. maddesi.

²⁵³ 4688 Sayılı Yasa Metninin 43. maddesi.

²⁵⁴ 4688 Sayılı Yasa Metninin 45. maddesi.

²⁵⁵ 4688 Sayılı Yasa Metninin 46. maddesi.

²⁵⁶ **Temsilcinin El Kitabı**, Ankara: Türk Diyanet Vakıf Sen, 2008.

- Rekabetin önü açıldı.
- Sendikal etkinlikler üzerindeki baskılar kalktı.
- Kurumlara temsilcilik atama yetkisi verildi.
- Pazarlık düzenine geçildi.
- Anlaşmazlık halinde uzlaştırma kuruluna gitme hakkı tanındı.
- Kamu çalışanlarına Ekonomik ve Sosyal konseyde temsil hakkı verildi.
- Uluslar arası kuruluşlara üye olma hakkı tanındı.

4.3. Uygulamada Toplu Görüşme Yöntemi

Toplu görüşmeler, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkilî ile Çalışma Usul Ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik²⁵⁷ ile belirlenen esas ve usullere göre yürütülmektedir.

Her yıl 15 Mayıs tarihi itibarıyla üye aidatı ödeyen kamu görevlileri esas alınarak sendikaların ve bağlı oldukları konfederasyonların üye sayıları belirlenmekte, her hizmet kolunda en fazla üyesi olan sendikalar Temmuz ayının ilk haftasında Resmi Gazetede yayımlanarak yetkili sendikalar ilan edilmektedir.

İlki 15 Ağustos 2002 tarihinde başlayan toplu görüşme yöntemi, bugüne kadar altı kez uygulanmıştır. Uygulanan bu görüşmelerin hiç birisinde mutabakat metni imzalanamamıştır. 2002 ve 2003 yıllarında yapılan toplu görüşmelere Türkiye Kamu-Sen 8 ve KESK 3 hizmet kolunda yetkili olarak katılırken, 2004 ve 2005 yıllarında Türkiye Kamu-Sen 7, KESK 3 ve Memur-Sen 1, 2007 toplu görüşmelerinde ise Türkiye Kamu-Sen 8, KESK 1 ve Memur-Sen 2 hizmet kolunda yetkili olarak toplu pazarlık masasına oturmuştur. Tüm toplu görüşmelerde en çok üyesi olan Türkiye Kamu-Sen masaya oturan sosyal tarafın, yani kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları temsilcilerinden oluşan heyetin başkanı sıfatını taşımıştır.

²⁵⁷ 9 Kasım 2001 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4688 sayılı Yasanın 28. maddesi, toplu görüşmelerin kapsamını;

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 yardımlar²⁵⁸

şeklinde sınırlandırmıştır. Tanımda, tam on yedi kalem konu başlığı yer almaktadır. Yasa bu on yedi kalem madde üzerinde görüşülmesine imkân vermesine karşılık, konfederasyonlar ve sendikalar çok daha fazla görüşme konusunu masaya getirmektedirler.

4.4. Toplu Görüşme Yöntemi İle İlgili Alan Araştırması

Bu başlık altında, 01.02.2008 ve 15.03.2008 tarihleri arasında Ankara'daki 37 memur sendikası genel merkezini kapsayan bu araştırmanın sonuçları değerlendirilecek.

4.4.1. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmayla, 4688 Sayılı Yasaya göre yapılan toplu görüşme hakkı ile ilgili sendikaların görüşlerine ulaşmak ve teorik bilgilerin dışına çıkıp uygulamadaki görevlilerin düşüncelerini öğrenmektir.

4.4.2. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın kapsamı, Şubat 2008 tarihi itibariyle genel merkezi Ankara'da bulunan faal bütün memur sendikalarıdır. Ankara'daki genel merkezlerin seçilmesinin nedeni mülakat yapacak yöneticilere daha kolay ulaşım onlarla yüz yüze görüşebilmektir.

²⁵⁸ 4688 Sayılı Yasanın 28. maddesi.

Çalışma Bakanlığının internet sitesinde 66 sendikanın adresi tarafımızdan tespit edilmiştir. Bunlardan 13 tanesinin başka sendikalarla birleşmiş ya da münfesi duruma düşmüş olup 53 sendika genel merkezinin faaliyetine devam ettiği anlaşılmıştır. Bunlardan bir kısmının genel merkezi Ankara dışındadır. Bir kısım sendikalar, ısrarlarımıza rağmen anketimize cevap vermek istememişlerdir.

Araştırmamız, Türkiye genelindeki toplam 53 sendikadan 37'sini kapsamaktadır ve evrenin % 70'ini konu almaktadır. Bu sendikaların 11'i Türkiye Kamu Sen, 8'i Kesk, 10'u Memur Sen, 6'sı Bask konfederasyonlarına bağlı ve 2'si de bağımsız sendikalardır.

4.4.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma, sendika yönetim kurulu üyelerinden bir kişiyle yüz yüze, anketimizdeki sorular sorularak yapılmıştır. Yöneticilere kişisel görüşleri değil sendikalarının görüşlerinin sorulduğu belirtilmiştir.

Araştırmada toplam 20 soru sorulmuştur. Sorulardan bazıları kapalı uçlu, bazıları açık uçludur. Sorular hazırlanırken Yılmaz Demirhan'ın araştırması²⁵⁹ incelenmiştir. Sorular toplu görüşme hakkıyla ilgili konular doğrultusunda hazırlanmıştır.

4.4.4. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırmamız, tüm memur sendikaları genel merkezini kapsamasına rağmen, maddi sınırlılıklar nedeniyle Ankara'daki genel merkezlerle çalışma yapılabilmektedir. Bazı sendikalar, birkaç defa gidilmesine rağmen adreslerinde bulunamamış, bazı

²⁵⁹ Yılmaz Demirhan, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Türkiye'de Memur Sendikacılığı**, Ankara: 2003.

sendikalar ise çalışmamıza katılmak istemediklerini çeşitli bahaneler ileri sürerek söylemişlerdir.

4.4.5. Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Bu başlık altında yaptığımız mülakatın değerlendirilmesi yapılacaktır. Sendikaların yüz yüze görüşmemiz esnasında sorulara verdiği cevaplara göre, sendikaların toplu görüşme hakkında düşünceleri görülmeye çalışılacaktır. Sorulara verilen cevaplar tablolara yansıtılıp değerlendirilmesi yapılacaktır.

4.4.5.1. Sendikalarla İlgili Tanıtıcı Bilgiler

Araştırmanın 1. sorusunda, **sendikalara hangi konfederasyonlara bağlı oldukları** sorulmuştur. Ayrıca sendikalara neden bu konfederasyona bağlı olduğu da sorulmuştur. Yöneticiler bunun nedeninin siyasi düşünceleri ve ideolojik görüşleri sebebiyle olduğunu, aynı düşünceye sahip kişilerin sorunların çözümünde daha başarılı olacağını düşündüklerini belirtmişlerdir. Bağımsız kalan sendikalar ise konfederasyonların ideolojik davrandıklarını düşündükleri için böyle bir tercih yaptıklarını belirtmişlerdir.

Çizelge 3: Sendikaların Konfederasyonlara Göre Dağılımı

Konfederasyonlar	Bağlı Sendika Sayısı	Oran (%)	Anket Yapılan Sendika Sayısı	Oran (%)
Bask	10	18.86	6	16.21
Kamu Sen	11	20.75	11	29.72
Kesk	11	20.75	8	21.62
Memur Sen	11	20.75	10	27.02
Bağımsız	10	18.86	2	5.40
TOPLAM	53	100	37	100

Araştırmanın 2. sorusunda, **sendikaların toplam üye sayısı sorulmuştur**. Aldığımız cevapları incelediğimizde, 07.07.2007 tarihindeki Resmi Gazete’de yayınlanan sayılardan fazla olduğu görülmektedir. Bunun birinci nedeni, sendikaların sayılarının fazla olduğu yanlışması oluşturmak olabilir. İkinci nedeni ise gerçekten üye sayılarının artışı olabilir.

Araştırmanın 3. sorusuna verilen cevaplar yuvarlak cevaplardır. Sendikaların üye sayılarını artırmak için bir sayı hedefi koydukları görülmüştür. Bazı sendikalar bütün memurları üye yapmayı düşündüklerini ancak bunun gerçekte mümkün olmadığını bildiklerini ifade etmişlerdir.

4. soruda ise, **sendikalara üyelerinin en çok hangi gelir gurubundan oldukları** sorulmuş ve aşağıdaki çizelge 4, aldığımız cevaplara göre oluşturulmuştur.

Çizelge 4: Üyelerin Gelir Gurubu Dağılımı

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- 1000 YTL’den az ücret alanlar	8	21.7
b- 1000 – 1500 YTL arası ücret alanlar	24	64.8
c- 1500 YTL’den fazla ücret alanlar	5	13.5
TOPLAM	37	100

Aldığımız cevaplara göre en yüksek üye gurubu, % 64.8 oranıyla 1000 YTL ile 1500 YTL arası ücret alanlar. Bunun nedeni gerçekten bu ücret aralığındaki memurların daha çok ilgi gösterdiği düşünülebilir. Ancak 1500 YTL’den fazla ücret alan memurların oranı, diğer memurlara göre daha az olduğu göz önüne alınmalıdır.

Araştırmamızın 5. sorusunda sendikalara “**ülke genelinde örgütlenmelerini tamamlayıp tamamlamadıklarını**” sorduk.

Türkiye Kamu Sen, KESK ve Memur Sen konfederasyonuna bağlı sendikalar, ilçe sayısını tam verememekle birlikte yaklaşık olarak tüm illerde örgütlenmelerini tamamladıklarını belirtmişlerdir. Bask konfederasyonuna bağlı olan sendikalar ve diğer sendikalar ülke genelindeki örgütlenmelerini henüz tamamlamamışlardır.

4.4.5.2. Toplu Görüşme Yöntemi ve Ekonomik-Sosyal Haklar İlişkisi

Mülakatımızın 6. sorusunda **toplu görüşme yönteminin, memurların sorunlarına çözüm olup olmayacağını** sorduk.

Çizelge 5: Toplu Görüşme Yöntemi ve Çözüm İlişkisi

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayı	Oran (%)
a- Evet olur	5	13.5
b- Hayır olmaz	17	46.0
c- Sorunları kısmen çözebilir	11	29.7
d- Göstermelik ve etkisiz bir yöntemdir.	4	6.5
e- Diğer	-	0.0
TOPLAM	37	100

Aldığımız yanıtlara göre yaklaşık yarısı (% 46) toplu görüşme yönteminin memurların sorunlarına çözüm “getirmediğini ve getirmeyeceğini” düşündüklerini görüyoruz. Bunun nedeni ise toplu görüşmenin kesin bir bağlayıcılığı olmaması, en son kararı bakanlar kurulunun vermesi ve grev hakkının olmaması olarak düşünülmektedir.

Sorunların “kısmen çözülebileceğini” düşünenler ise azınlıkta olmayıp % 29.7 oranındadır. Bu düşünceye sahip olanlar, yasadan önce kendilerini muhatap olarak

karşlarına alan bir kamu idaresi bulamazken şimdi hükümetle müzakere edildiğini savunmaktadırlar.

Memurların sorunlarına “çözüm olur” diyenlerin oranı da % 13.5’dir. Bu kişiler, toplu görüşme yapan sendikaların bu işi iyi yapamadığını, iyi bir toplu görüşmeyle memurların sorunlarının çözümü olur görüşünü taşımaktadırlar. Bu cevabı veren sendikaların Bask konfederasyonuna bağlı sendikalar olduğu görülmektedir. Yasa çıkarılırken şimdiki Bask Yöneticileri (Türkiye Kamu Sen eski yöneticileri), diğer sendikaların karşı çıkmalarına rağmen yasayı desteklemişlerdir.

Oranı % 6.5 olan sendikalar ise “göstermelik bir yasa” olduğunu ve “bu yasanın hiçbir sorunu çözmeyeceğini” düşünmektedirler.

Sendika yöneticilerine sorduğumuz 7. soruda, **toplu görüşme yönteminin memur ücretlerine nasıl bir katkı yaptığını** sorduk.

Çizelge 6: Toplu Görüşme Yöntemi ve Memur Ücretleri İlişkisi

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Çok olumlu katkı yaptı	0	0.0
b- Olumlu katkı yaptı	9	24.3
c- Olumsuz katkı yaptı	6	16.2
d- Ücretlere hiçbir katkısı olmadı	16	43.3
e- Diğer	6	16.3
TOPLAM	37	100

Sendikaların % 43.3’ü “hiçbir katkısının olmadığını” belirtmişlerdir. Bu kişiler, toplu görüşme yöntemi olmasa da hükümetin aşağı yukarı yine aynı zamları yapacağını belirtmişlerdir.

Yöneticilerden %24.3'ü “olumlu katkı yaptığını” belirtmişlerdir. Bu görüşe sahip sendikalar Kamu Sen ve Memur Sen konfederasyonlarına bağlı sendikalardır. Hiçbir sendika çok olumlu katkı yaptığını düşünmemektedir.

“Olumsuz katkı yaptı” diye düşünenlerin oranı % 16.2'dir. Bu kişiler toplu görüşmeye rağmen birçok ek ödemelerinin, yolluklarının kesilmesini öne sürerek bu şikkı işaretlemişlerdir.

Araştırmamıza cevap veren % 16.3 sendika ise “çok olumlu” bir katkı yapmamasına karşın, bazı konularda da iyileştirmelerin olduğunu belirtmişlerdir.

Araştırmamızın 8. sorusunda, **toplu görüşme yönteminin memurların sosyal haklarına katkısının olup olmadığını** sorduk.

Çizelge 7: Toplu Görüşme Yöntemi ve Sosyal Haklar İlişkisi

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Çok olumlu katkısı oldu	1	2.7
b- Yeterince olumlu katkısı oldu	5	13.5
c- Sosyal haklara ilişkin katkısı olmadı	13	35.1
d- Sosyal hakları daha da geriye götürdü	8	21.6
e- Diğer	10	27.0
TOPLAM	37	100

Aldığımız cevapların büyük bir oranı (%35.1, % 21.6), bu soruya “olumsuz” cevaplar vermektedirler. Bu kişiler toplu görüşme yönteminin memurların sosyal haklarına ilişkin katkısının olmadığını belirtmektedirler. Olumsuz cevap veren sendikaların Kesk'e, Türkiye Kamu sen'e bağlı sendikalar ve bağımsız sendikalar olduğu görülmektedir.

“Çok olumlu katkısı oldu” diyen 1 tane sendika ise Memur Sen’e bağlı Büro Memur Sen sendikasıdır. Kendi hizmet kolları açısından çok olumlu katkısı olduğunu belirtmişlerdir.

“Yeterince olumlu katkı yaptığını” düşünen sendikaların oranı da % 13.5’dir.

Sorduğumuz 9. soruda ise, **“toplular görüşme yönteminin bu haliyle memurların ekonomik ve sosyal haklarını geliştirme potansiyeli”ni** sorduk.

Çizelge 8: Toplu Görüşme Yöntemi ve Ekonomik-Sosyal Haklar İlişkisi

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Çok yüksek	-	0.0
b- Yüksek	8	21.6
c- Hiç Yok	14	37.8
d- Değişmez	9	24.3
e- Diğer	6	16.2
TOPLAM	37	100

Aldığımız cevaplara göre sendikaların % 62’si (%37.8+%24.3), bu yöntemin “memurların ekonomik ve sosyal haklarını geliştirme potansiyelinin olmadığı”ni belirtmişlerdir.

Sendikaların % 21.6’sı geliştirme potansiyelinin “yüksek” olduğunu belirtmişlerdir. “Çok yüksek” olduğu şikkı hiçbir sendika belirtmemiştir. Diğer görüşte olanlar ise azda olsa geliştirme potansiyelinin olduğunu ancak yetersiz olduğunu, her konuda gelişme sağlanmasının mümkün olmadığını belirtmişlerdir.

Sendikalara sorduğumuz 10. soru, “**Memur ücretlerinin belirlenmesinde en doğru yöntem sizce hangisidir**” şeklindeydi.

Çizelge 9: Ücret Belirlenmesinde En Doğru Yöntem

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a-Yetkili organlarca tek taraflı olarak belirlenmesi	-	0.0
b- Toplu Görüşme Yöntemi	1	2.7
c- Toplu Sözleşme Yöntemi	6	16.2
d- Grevli Toplu Sözleşme Yöntemi	29	78.3
e- Diğer	1	2.7
TOPLAM	37	100

Tablomuzdan da görüldüğü gibi sendikaların ezici bir çoğunluğu (% 78.3) “grevli toplu sözleşme yöntemini” istemektedirler. Bu sendikalara memurlara grev hakkı ve toplu sözleşme hakkı verilirse, devletin de lokavt hakkını isteyeceği yönündeki düşünceye ise, iş garantisinden asla vazgeçmeyeceklerini belirtmişlerdir.

% 16.2 oranı ise “toplular sözleşme yöntemini” tercih ettiklerini belirtmişlerdir. Toplu sözleşme yöntemini tercih ettiklerini belirten sendikalar, Memur Sen Konfederasyonuna bağlı sendikalardır. Memurların devletin asli çalışanları olduğu için, grevsiz ama hükümeti bağlayıcı bir toplu görüşme yöntemi olmalı görüşünü savunmaktadırlar.

“Toplu görüşme yöntemi”nin en doğru yöntem olduğunu düşünen 1 sendika ise (% 2.7), toplu görüşme yönteminin yeterli ancak, toplu görüşme yapan yetkili sendikaların bu yöntemi iyi kullanmadığı görüşündedir. Tek taraflı yani hükümetlerce ücret belirlenmesini hiçbir sendika benimsememektedir.

4.4.5.3. Toplu Görüşme Yöntemi ve Sendika İlişkisi

Araştırmamızın 11. sorusunda sendikalara “**toplu görüşme yöntemini nasıl tanımladıkları**” sorulmuştur.

Çizelge 10: Üyelere Göre Toplu Görüşme Yönteminin Tanımı

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Uymak zorunda kalınan yasal bir yükümlülük	2	5.4
b- Statü rejiminin bir başka uygulanma şekli	9	24.3
c- Sendikaların zorlu mücadelesinin sonucu	12	32.4
d-Tarafların karşılıklı görüşmesine dayanan bir yöntem	11	29.7
e- Diğer	3	8.1
TOPLAM	37	100

Aldığımız cevaplara göre sendikaların % 5.4’ü, tarafların uymak zorunda oldukları bir yükümlülük olarak gördüklerini belirtmişlerdir. Şimdiye kadar mutabakat metninin hiç imzalanamamasını buna örnek olarak göstermektedirler.

“Statü rejiminin bir başka uygulanma şekli” olarak göre sendikaların oranı ise % 24.3’tür. Bu sendikalar da son kararı bakanlar kurulunun vermesini buna örnek göstermektedirler.

% 32.4 orana sahip sendikalar ise, “zorlu bir mücadelenin sonucu” olarak bu yöntemin ortaya çıktığını belirtmektedirler. Ancak zorlu mücadelenin, grevli toplu sözleşme yöntemini elde edene kadar devam edeceğini belirtmişlerdir.

Oranı % 29.7 olan 11 sendika ise, “karşılıklı görüşmeye dayanan bir yöntem” olduğunu belirtmişlerdir. Bu sendikalar görüşmenin, ekonominin durumuna göre, siyasi

duruma göre, seçim zamanı olup olmamasına göre yani konjonktüre göre değişen karşılıklı bir görüşme olduğunu belirtmişlerdir.

Sendikalara sorduğumuz 12. soruda, **“toplular görüşme yönteminin uygulanmasından sonra memurların, sendikanıza ilgisinde bir değişiklik oldu mu”** şeklindeydi.

Çizelge 11: 4688 Sayılı Yasadan Sonra Memurların Sendikaya İlgisi

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Çok olumlu yönde değişiklik oldu	-	0.0
b- Olumlu yönde değişiklik oldu	18	48.6
c- Olumsuz yönde değişiklik oldu	6	16.2
d- Değişen bir şey olmadı	9	24.3
e- Diğer	4	10.8
TOPLAM	37	100

Cevaplayan sendikaların % 48.6’sı “olumlu yönde değişikliğin olduğunu” yani üye sayılarında artış meydana geldiğini, bu artışın yasanın meclisten çıkmasından sonra oluştuğunu söylemektedirler.

Sendikaların % 16.2’si ise “olumsuz yönde değişikliğin olduğunu”, üye sayılarının arttığını fakat başka çalışmalarla arttığını belirtmişlerdir.

“Memurların ilgisinde değişen bir şey olmadı” diyen sendikaların oranı ise % 24.3’tür. Bu sendikalar, kendilerini pek fazla etkilemediğini söylemişlerdir.

Diğer görüşe sahip sendikalar ise, “sayılarının arttığını” ancak, bu yasa ile ilgili olup olmadığı konusunda şüphelerinin olduğunu, yasanın beklentiyi karşılayamadığı

için sayılarını etkilediği, sendikaların tutumlarından dolayı sayının değiştiği, yetki alamadıkları için olumsuz etkilendikleri gibi görüşleri de belirtmişlerdir.

Sendikalara sorduğumuz 13. soru, “**memur sendikalarının uygulanan toplu görüşme yöntemini etkili olarak kullanabildiğini düşünüyor musunuz**” şeklindeydi.

Hiçbir sendika “en etkili kullanıldığını” düşünmemektedir.

“Yasanın elverdiği ölçüde etkili kullanımıyla” ilgili olumlu düşünen sendika oranı % 37.8’dir. Her konuda olmasa da bazı konularda kullanılabilindiğini belirtmişlerdir.

Çizelge 12: Toplu Görüşme Yöntemini Sendikaların Etkili Kullanmaları

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- En etkili bir şekilde kullanılmaktadır	-	0.0
b- Yasanın el verdiği ölçüde etkili kullanılmaktadır	14	37.8
c- Etkili bir şekilde kullanılmamaktadır	14	37.8
d- Sadece yasal düzenlemeler yerine getirilmektedir	5	13.5
e- Diğer	6	16.2
TOPLAM	37	100

% 37.8 ise “etkili bir şekilde kullanılmamaktadır” düşüncesindedir. Bu tür cevap veren sendikalar, hükümetin tek taraflı davranmasına yasanın izin verdiğini bu yüzden grev hakkı olmadan etkili kullanılmayacağı görüşündedirler. Ayrıca Bask konfederasyonuna bağlı bazı sendikalar, yetkili sendikaların toplu görüşmede iyi pazarlık yapamadığını, memurların sorunlarını çözme becerisi gösteremediklerini belirtmişlerdir.

“Sadece yasal düzenlemeler yerine getiriliyor” cevabını verenlerin oranı ise % 13.5’tur. Bu tür düşünen sendikalar, toplu görüşmelerin sonunda mutabakat metni imzalanamamasını, imzalanırsa bile bağlayıcılığı olmadığı ve son kararın bakanlar kurulunda tek taraflı olarak verildiğini belirtmişlerdir.

Diğer görüşlere sahip sendikalar ise toplu görüşmeden çıkan olumlu sonuçlar olsa bile, bu sonuçları hükümetin yapmasını zorunlu kılacak güçlerinin olmadığını, yasanın da buna yetki vermediğini belirtmişlerdir. Ayrıca etkili olarak kullanabilmek yerine, kazanılmış hakların bile korunamadığını söylemişlerdir.

Araştırmamızın 14. sorusunda, “**toplu görüşme yönteminin memur sendikacılığının gelişmesine olumlu katkısı nedir**” diye sorulmuştur.

Çizelge 13: Toplu Görüşme Yönteminin Memur Sendikacılığının Gelişmesine Olumlu Katkısı

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Çok olumlu olacak	1	2.7
b- Olumlu olacak	12	32.4
c- Olumsuz olacak	10	27.0
d- Değişen bir şey olmaz	9	24.3
e- Diğer	5	13.5
TOPLAM	37	100

“Çok olumlu olacak” diye değerlendiren sendika sayısı 1’dir (% 2.7).

“Olumlu olacak” görüşünü taşıyan sendikaların oranı % 32.4’tür. Bask, Memur Sen ve Türkiye Kamu Sen’e bağlı bazı sendikalar bu cevabı vermişlerdir. Bir aşamanın sonucu olarak bu noktaya geldiğini, ilerleme ve mücadelenin sonucu olarak daha iyi haklar elde edileceği görüşünü belirtmişlerdir.

Sendikalardan 10 tanesi (% 27), Kesik konfederasyonuna bağlı ve bağımsız sendikalardan bazıları da “olumsuz olacak” görüşündedirler. Onlara göre bu yasa, sendikaların etkinliğini ve beraber hareket etmelerini engelleyen, memurların gözünü boyayan, onlarla pazarlık yapıyor-muş gibi davranılmasına izin veren bir yöntem olarak görülmektedir.

Diğer görüşlere sahip olan sendikalar ise, “görüşmeler iyi yapılırsa katkı sağlayabilir”, sendikalar “siyasi değil emek ekseninde” mücadele ederlerse olumlu yöne bir gidiş olur, “sınırlı da olsa sendikal mücadelenin önü açılmaktadır” gibi farklı görüşler belirtilmektedir.

Sendikalara yönelttiğimiz 15. soru, “**toplu görüşmenin sendikanıza ekonomik katkısı nedir**” diye sorulmuştur.

Çizelge 14: Toplu Görüşmenin Sendikalara Ekonomik Katkısı

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Çok olumlu	-	0.0
b- Olumlu	8	21.6
c- Olumsuz	10	27.0
d- Değişen bir şey olmadı	14	37.8
e- Diğer	5	13.5
TOPLAM	37	100

Aldığımız cevaplara göre, sendikaların %21.6’sı toplu görüşme yönteminin, sendikalarına “ekonomik anlamda katkısının olduğunu” belirtmişlerdir. Memurların sendika aidatının devletin ödemesini “sendikacılık tazminatı” olarak gördüklerini belirtmişlerdir. Böyle düşünen sendikalar, Memur Sen ve Türkiye Kamu Sen konfederasyonlarına bağlı sendikalardır.

“Olumsuz ekonomik katkı” yaptı diyenlerin oranı ise % 27’dir. Bu sendikalar ilk önce kendilerinin ekonomik bir faaliyet yapmadıklarını, mücadelelerini üyeleri adına yaptıklarını, üyelerinin de sendikalara ekonomik kaynak sağlanması konusunda özverili olmalarının gerektiğini belirtmişlerdir. Üye aidatlarının yetmediği, yetkiyi alamadıklarından dolayı üye sayılarının artırlamadığı, dolayısıyla ekonomik yönden olumsuz katkı yaptığını söylemişlerdir. Bu sendikalar Kesk konfederasyonuna bağlı sendikalar ve bağımsız bazı sendikalardır.

“Değişen bir şey olmadığını” düşünenlerin oranı ise % 37.8’dir. Bu sendikalar kaynaklarının eskiden de kısıtlı olduğunu, şimdiki yasanın da kendilerine çok fazla bir katkı yapmadığını “kendi yağlarıyla kavrulduklarını” belirtmişlerdir.

Diğer cevap verenler ise sendikaların % 13.5’lik kısmıdır. Bu kesimde ise tamamen olmasa da kısmen olumlu katkı sağladığını düşünenler vardır.

Üyelerin sendika aidatlarının devlet tarafından ödenmesi Kesk ve bazı bağımsız sendikalar tarafından eleştiri konusu yapılmıştır. Bunun nedeni, sendikacılığın bir emek mücadelesi olduğu, memurların kendi haklarının korunması, geliştirilmesi ve mücadeleye katılması için sendikacılık aidatını memurların ödemesi gerekir düşüncesine sahiptirler. Ayrıca sendikacılık aidatının devlet tarafından ödenmesini bir nevi “rüşvet” olarak değerlendirenler de vardır.

Araştırmanın 16. sorusunda, “**memurların devletle pazarlığa oturmasının nasıl değerlendirildiği**” sorulmuştur.

Aldığımız cevapların % 40.5’i memurların devletle pazarlığı konusunu “memurların insan hakkı” bağlamında değerlendirmişlerdir. Devleti “işveren”, kendilerini de “işçi” gibi görüp işverenden, ekonomik ve sosyal haklarının geliştirilmesi için pazarlık yapılmasını insan hakkı olarak gördüklerini belirtmişlerdir.

Çizelge 15: Memurların Devletle Pazarlığa Oturması

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Memurların insan hakkıdır	15	40.5
b- Sendikacılığın bir gereğidir	17	45.9
c- Statü rejiminin aşınmasının bir sonucudur	2	5.4
d- Haklar bakımından gerilemenin sonucudur	-	0.0
e- Hepsi	3	8.1
TOPLAM	37	100

Sendikaların % 45.9'u toplu görüşmeyi “sendikacılığın bir gereği” olarak değerlendiriyor. Sendikacılığın çalışanların haklarının korunması ve geliştirilmesi için en etkili yol olduğunu belirtmişlerdir.

Sendikaların % 5.4'ü ise bu pazarlığın “statü rejiminin aşınması” olarak görmektedirler. Yani hükümetlerin sendikalara sadece yasa gereği bile olsa danışmadan, pazarlık yapmadan karar veremeyeceğini öne sürmüştür.

4.4.5.4. Sendika (Toplu Görüşme Yöntemi) – Siyaset İlişkisi

Çalışmamızın 17. sorusu, “sendikaların siyasetle ilgilenmesini istiyor musunuz” şeklindeydi.

Çizelge 16: Soru Sendika Siyaset İlişkisi

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Evet istiyoruz	24	64.8
b- Hayır istemiyoruz	13	35.1
TOPLAM	37	100

Aldığımız cevaplara göre sendikaların, % 64.8'i “evet istiyoruz” cevabını vermişlerdir. Bu tür cevap verenler, zaten herkesin bir siyasi görüşünün olduğu, üyelerinin görüşünün yöneticilerin görüşüne, yöneticilerin görüşü de sendikanın siyasi görüşüne dönüştüğünü söylemektedirler. Hükümetin siyasetle geldiğini bu yüzden kendilerinin de siyasetle ilgilenmek zorunda olduklarını söylemişlerdir. Sendikaların sivil toplum görevi gördüğünü, üyelerinin siyasi görüşlerini yansıtmasının doğal olduğunu belirtmektedirler. Ancak burada sendikaların bir siyasi parti gibi yada siyasi partilerin kontrolü ve güdümünde hareket etmemelerinin gerektiği de vurgulanmıştır. Siyasetle ilgilenilmesinin bir başka yönünün de toplumsal fayda olduğu ve dağıtımdaki adaletsizliğin ancak siyasetle uğraşarak giderilebileceği belirtilmiştir.

Siyasetle ilgilenmesini isteyen sendikalar, memurların da siyasetle ilgilenebilmesini istemektedirler. Bunun zaten örtülü olarak yapıldığını, yasal olarak da önünün açılması gerektiğini söylemektedirler. En azından belediye meclislerinde, müteahhitler, işadamları, serbest meslek, vb. gibi meslek mensuplarının yanında memurlar da olabilmelidir görüşünü savunmaktadırlar. Ayrıca demokrasiye göre de herkesin siyaset yapabilmesinin gerektirdiğini belirtmişlerdir.

“Siyasetle ilgilenilmesini istemeyen” sendikaların oranı da % 35’dir. Böyle cevap verenler, siyasetle değil de memurların hakları için çalışılması gerektiğini, sendikacının sendikacılığını yapmasının gerektiği vurgulamışlardır. Siyasetle uğraşan sendikaların kendilerini bir siyasi partiye bağlama tehlikesinin olduğunu, o siyasi parti iktidarda iken üyelerinin haklarını koruma ve geliştirme adına faaliyetlerde bulunamayacağı ve gücünü kullanamayacağı görüşü belirtilmiştir. Sadece o sendikaya bağlı üyelerin tayin, terfi, vb. gibi hakları kullanabileceği vurgulanmıştır. Bu yüzden diğer sendikalara karşı haksız rekabet olacağı söylenmiştir. Siyasetle uğraşmanın bir yönünün de sendika yöneticilerinin, seçimlerde milletvekili, belediye başkanı, vb. seçilmek için sendikal mücadeleden ödün verecekleri endişesidir.

Sendikalara sorduğumuz 18. soru, “**toplu görüşme, iktidardaki siyasi partilere göre değişiklik gösterir mi**” şeklindeydi.

Çizelge 17: Toplu Görüşme Yöntemi-Siyasi Partiler İlişkisi

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Yüzde yüz değişir	13	35.1
b- Kısmen Değişir	9	24.3
c- Değişmez	11	29.7
d- Diğer	4	10.8
TOPLAM	37	100

Cevapların % 35.1’i “toplu görüşmelerin, iktidardaki siyasi partiye göre değişiklik göstereceğini” belirtmiştir. Bu cevabı veren sendikalar, hükümetin yürüttüğü ekonomi politikalarına göre, siyasi politikalara göre değişeceğini söylemişlerdir. Halkçı bir partinin iktidara gelmesine, bölüşüm adaletini sağlayabilen bir partinin iktidara gelmesine göre değişir. Burada yine toplu görüşmenin hükümet kanadının politikalarının geçerli olduğunu belirtmişlerdir.

Toplu görüşmelerin, iktidardaki siyasi partiye göre “kısmen değişiklik göstereceğini” söyleyenlerin oranı ise % 24.3’tür. Bu sendikalar, sorumuza olumsuz bakmakla birlikte, kısmen olumlu olarak bakmak istediklerini, iktidara gelecek siyasi partilerden de memurların haklarının geliştirilmesiyle ilgili adımlar atmalarını umduklarını söylemişlerdir. Ancak bazı konularda (ücret, sosyal haklar, vb.) iktidarların farklılık gösterebileceğini belirtmişlerdir.

Sendikaların % 29.7’si toplu görüşmelerin, iktidardaki siyasi partiye göre değişmeyeceğini vurgulamışlardır. Bu sendikalar, yasanın tüm yetkiyi ve gücü iktidarlara verdiğini, kendilerinin görüşlerine önem verilmediğini söylemişlerdir.

Diğer görüşe sahip sendikalar ise, IMF ve Dünya Bankasının ekonomik ve sosyal politikalarda iktidarı yönlendirdiklerini, bunlardan bağımsız çalışan iktidarlar olursa toplu görüşme belki iyi sonuçlar verir düşüncesindedir. Ayrıca emeğe yakın partiler iktidar da olursa çalışanların haklarına daha duyarlı olur, sermaye dayalı partiler olursa çalışanların haklarının geliştirilmesine engel olur gibi düşünceler belirtilmiştir.

4.4.5.5. 4688 Sayılı Yasaya İlişkin Görüşler

Araştırmamızın 19. sorusunda ise, “**4688 Sayılı Yasayla birlikte memur sendikalarının etkinliği arttı mı**” diye sorulmuştur.

Çizelge 18: 4688 Sayılı Yasayla Birlikte Memur Sendikalarının Etkinliği

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Evet arttı	12	32.4
b- Hayır artmadı	8	21.6
c- Kısmen arttı	17	45.9
TOPLAM	37	100

Cevap veren sendikaların % 32.4’ü yasayla birlikte memur sendikalarının “etkinliğinin arttığını” düşündüklerini belirtmişlerdir. Yasadan önce sendikacılık tam anlamıyla yasal olmadığını, yasayla birlikte sendikacılığın yasal bir zemine oturduğunu belirtmişlerdir. Hükümetle toplu görüşme adı altında pazarlık yapabildiklerini, onları politikalarından dolayı örgütlü bir şekilde eleştirebildiklerini belirtmişlerdir.

Sendikaların % 21.6’sı, memur sendikalarının “etkinliğinin artmadığını” belirtmişlerdir. Bu sendikalar grev hakkı olmadan sendikacılığın etkinliğinin artamayacağını hatta geriye gideceğini vurgulamışlardır.

Memur sendikalarının etkinliğinin “kısmen arttığını” düşünen sendikaların oranı ise 45.9’dur. Bu sendikalar, üye sayılarının arttığını, bazı konularda toplu görüşmelerden azda olsa kendi lehlerine bazı gelişmelerin olduğunu belirtmişlerdir. Eskiden kendilerinin dernekler gibi çalıştığını şimdi ise yasal olarak sendikacılık yapabildiklerini, çok fazla sonuç çıkmasa da hükümetle karşı karşıya pazarlık yapabildiklerini belirtmişlerdir.

Araştırmamızın 20. sorusu, “**4688 sayılı Yasa ile ilgili düşünceleriniz neler**” şeklinde olmuştur.

Çizelge 19: 4688 Sayılı Yasa İle İlgili Düşünceler

SEÇENEKLER	Cevap	
	Sayısı	Oran (%)
a- Memur sendikacılığının bir zaferidir	2	5.4
b- Başlangıç için iyi ama eksik bir yasa	24	64.8
c- Memurları susturmak için çıkarılmış bir yasa	9	24.3
d- Diğer	2	5.4
TOPLAM	37	100

Cevap veren sendikaların % 64.8’i “başlangıç için iyi ama eksik bir yasa” olarak gördüklerini belirtmişlerdir. Pek çok sendikanın hedefi grevli toplu sözleşmedir. Bu yasa, hedefe giden yolda bir kilometre taşı olarak görülmektedir. Yasa eski ile mukayese edilirse ileriye atılmış bir adımdır. Ancak, olması gerekenden çok uzak bir yasadır, görüşleri belirtilmiştir.

Cevap veren sendikaların % 24.3’ü memurları susturmak için çıkarılmış bir yasa olarak değerlendirmektedir. Çünkü iktidarın, memurların haklarını vermek için pazarlık yapıyormuş gibi gözüktüğünü, ama gerçekte böyle olmadığını belirtmişlerdir.

Sendikaların % 5.4'ü “memur sendikacılığının bir zaferi” olarak değerlendirmişlerdir. Bu görüşe sahip sendikalar, Kesk konfederasyonuna bağlı sendikalardır.

Diğer görüşe sahip sendikaların oranı %5.4'tür. Bu sendikalar ise yasa çıkartılırken, yasanın eksik olduğunu bilerek destek verdiklerini ancak, yasa çıktıktan sonra yetkiyi elde eden sendikaların eksikleri giderme noktasındaki mücadelelerinin yetersiz olduğunu belirtmişlerdir. Bu tür düşünen sendikalar Bask konfederasyonuna bağlı sendikalardır.

5. BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1. Sonuç

Sendikaların ve sendikacılığın, örgütlenme adına demokrasilerde güçlü bir yeri vardır. Bir ülkede sendikacılık gelişmişse, toplum katmanlarından destek alıyorsa ve sendikalara saygı duyuluyorsa orada gelişmiş demokrasiden bahsedilebilir.

Sendikacılık ilk önce İngiltere’de işçi sendikacılığı olarak başlamış, daha sonra ABD’de ilk memur sendikacılığı kurulmuş ve başta Avrupa olmak üzere dünyada yaygınlaşmaya başlamıştır. Dünya ülkeleri, memurlara sendikacılık yapma izni verme konusunda olumlu bir tutum içindedirler. Ancak grev ve toplu sözleşme konusunda ise çok tatminkâr adımlar atmamaktadırlar.

Memurların sendikal haklarını uluslararası alanda güvenceye alan bazı sözleşmeler ve belgeler vardır. Bu belgeler BM, ILO, AK, AB tarafından düzenlenen belgelerdir. Bu belgelerde de sendikacılığın güvence altına alındığını ama grev ve toplu sözleşmeye gelince tutum değişikliğine gidildiği görülüyor.

1982 Anayasasının 90. maddesinde, “usulüne uygun olarak onaylanan uluslararası sözleşmeler yasa hükmündedir” denmektedir. Türkiye yukarıda zikredilen kuruluşlar tarafından düzenlenen belgelere imza atmıştır. Bu belgelerde yer alan sendika hakkıyla ilgili maddeler iç hukukumuzla birleştirilip yasa ve yönetmelikler çıkartılmıştır. Ancak grev ve toplu sözleşme ile ilgili maddelere şerh konulduğu için bu yönde adım atılmamaktadır. Devletin, uluslararası sözleşmelerde belirtilen temel hak ve özgürlükleri bağlamında işçilere verdiği grev ve toplu sözleşme hakkını memurlara da verilmesi beklenmektedir.

Türkiye’de memur sendikacılığı 1961 Anayasası ile başlamış ve ancak memurlara ise 1965 yılında çıkarılan 624 sayılı yasayla son derece kısıtlı olarak bu hak tanınmıştır. Memurlar sendika haklarını 12 Mart 1971 askeri müdahalesinden sonra kaybetmişlerdir.

1982 askeri müdahalesinden sonra çıkartılan Anayasada da memurlara sendika hakkıyla ilgili olumlu yada olumsuz bir madde bulunmadığından memurlar, bilim adamlarının da yorumuyla bu hakkın olduğunu iddia edip 1990’lı yıllardan itibaren sendikalarını kurmaya başlamışlardır.

2001 yılında çıkartılmış olan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, eksikleri çok olmasına karşın memur sendikacılığı için önemli değişiklikler getirmiştir. Bu yasayla birlikte memur sendikacılığı yasal bir zemine oturmuştur. Yasanın en büyük eksikliği grev hakkını memurlara vermemesidir. Grev hakkının olmaması bu yasayı memurlar adına zayıflatmaktadır.

Ülkemizdeki sendikalı olabilecek memurların % 52.9’u ancak sendikalıdır. Bu oran, memurların ancak yarısının sendikacılığa inandığını göstermektedir. Bir başka deyişle katılımcılığın, memurlar arasında ne kadar zayıf olduğunu göstergesidir. Memurların yarısı haklarını korumak ve geliştirmek için kurulmuş sendikaları önemsememektedir.

Sendikalar belirli ideolojiler etrafında örgütlenmiştir. Memurların üye olmamasındaki sebeplerden biri de budur. Memurların bir kısmı da, kendilerine “şucu-bucu” damgası vurulur diye sendikalara sıcak bakmamaktadırlar. Bağımsız sendikalar da, konfederasyonların siyasi davrandıklarını belirterek bağımsız kaldıklarını vurgulamaktadırlar.

Memur sendikalarının % 65’i sendikaların, siyasetle uğraşmasını isterken geriye kalanlar istememektedirler.

Sendikalar, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Yasasının, eksik bir yasa olmasına rağmen ileri yönde atılmış bir adım olarak görmektedirler. Sendikaların % 78.3'ü toplu sözleşmeli grevli bir sendikacılık yasası istemektedirler.

Sendikaların % 50'den fazlası toplu görüşme yönteminin memur sorunlarının çözümüne katkı yapamayacağını belirtmektedir.

Sonuç olarak, memur sendikaları ülkemizde hala gelişmesini devam ettiren, kabuğunu yavaş yavaş kırmaya çalışan bir yapıya bürünmesine rağmen, dernekçiliği pek de aşamamış bir görüntü vermektedir. Ayrıca sendikaların siyasi görüş açısından bir ayrışma içinde olduğu görülmektedir. Sendikalar grevli - toplu sözleşmeli bir yasanın mücadelesini vermektedirler.

Sendikaların, demokrasilerin olmazsa olmaz kurumlarından biri olduğu bilinmekle beraber sendikalar kendi içyapılarında demokrasiyi oturtmadıklarının görülmesi sendikalar adına bir çelişkidir. "Oligarşinin Tunç Kanunu" sendikalarda geçerlidir.

4688 sayılı Yasa bağlamında yapılan toplu görüşme yöntemi, memurların sorunlarını çözme adına yeterli değildir.

Toplu görüşme yönteminin hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Bu noktada anlamsız bir durum almaktadır. Mutabakat metni imzalanırsa da imzalanmasa da son söz bakanlar kurulunun olmaktadır.

Bu bağlamda toplu görüşme yöntemi statü rejiminin bir devamıdır.

5.2. Öneriler

İşçi sınıfında çalışan görevlilerinin grev ve toplu sözleşme haklarını anayasal güvence altına alan devlet, kamuda memur sınıfında çalışan görevlilerinin de grev ve toplu sözleşme haklarını vermesi ve anayasal güvence altına alması gerekmektedir.

Sendikaların, üyelerinin haklarını savundukları noktasında inandırıcılığını kaybetmemeleri gerekmektedir. Üye sayılarını artırma konusundaki gayretlerini artırmaları gerekmektedir.

Sendikaların iktidarların, partilerin arka bahçesi konumuna düşmemeye özen göstermeleri gerekmektedir.

Sendikalar daha inandırıcı olup üye aidatlarından başka kaynaklar bulup, memurların gelişimi için kurslar, seminerler, konferanslar, vb gerçekleştirmeliler.

Sendikalar, AB'nin istediği şeffaf, katılımcı, demokratik sendikacılık reformuna destek vermeliler.

Sendikalar yasaya göre, hizmet kolundaki memurların % 5'ini üye yapmadan, o üyelere aidat alamamaktadır. Bu madde, sendikacılığın gelişimi için kaldırılmalıdır.

Memurlar resmen siyaset yapmasa da sendikalar aracılığı ile ya da gayri resmi olarak siyasetle ilgilenmektedirler. Memurların siyaset yapabilmeleri doğrultusunda yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Toplu görüşmelerde, müzakere yapan konfederasyonlar ve sendikalar en azından ücretler ve asgari mevzularda dayanışma içinde olmalı. Yasanın 28. maddesinin üzerinde durup ilk önce o konularda müzakere yapıp diğer konulara sonra değinmeliler.

Toplu görüşmelerde mutabakat metni imzalanmışsa, hükümet için bağlayıcı olmalıdır. Mutabakat metni imzalanamamışsa hakem olarak uzlaştırma kurulunun kararı bağlayıcı olmalıdır.

Ek-I

ANKET SORULARI

MEMUR SENDİKACILIĞI VE TOPLU GÖRÜŞME YÖNTEMİ**A- Tanıtıcı Bilgiler**

S.1. Sendikanız hangi konfederasyona ve hangi hizmet koluna bağlıdır?

.....

S.2. Sendikanızın toplam üye sayısını yazınız?

.....

S.3. Hizmet kolunuzda çalışan toplam memur sayısını yazınız?

.....

S.4. Sendikanıza en çok hangi gelir grubundaki memurlar ilgi gösteriyor?

- a- 1000 YTL'den az ücret alanlar
- b- 1000–1500 YTL arası ücret alanlar
- c- 1500 YTL'den fazla ücret alanlar

S.5. Sendikanız ülke genelindeki örgütlenmesini tamamlamış mı ? İl ve ilçe sayısı itibariyle yazınız.

.....il de tamamlamış

.....ilçede tamamlamış

B- Toplu Görüşme Yöntemi ve Ekonomik Sosyal Haklar İlişkisi

S.6. Sendikalar yasasının ön gördüğü toplu görüşme yöntemi, memurların sorunlarına çözüm olur mu? Gerekçesini yazın?

- a- Evet olur.....
- b- Hayır olmaz.....
- c- Sorunları kısmen çözebilir.....
- d- Göstermelik ve etkisiz bir yöntemdir.....
- e- Diğer(belirtiniz)

S.7 Toplu görüşme yöntemi memur ücretlerine nasıl bir katkı yaptı?

- a- Çok olumlu katkı yaptı.
- b- Olumlu katkı yaptı.
- c- Olumsuz katkı yaptı.
- d- Ücretlere hiçbir katkısı olmadı.
- e- Diğer(belirtiniz)

S.8. Toplu görüşme yönteminin memurların sosyal haklarına katkısı oldu mu?

- a- Çok olumlu katkısı oldu.
- b- Yeterince olumlu katkısı oldu.
- c- Sosyal haklara ilişkin hiçbir katkısı olmadı.
- d- Sosyal hakları daha da geriye götürdü.
- e- Diğer(belirtiniz)

S.9. Toplu görüşme yönteminin bu haliyle memurların ekonomik ve sosyal haklarını geliştirme potansiyeli nedir?

- a- Çok yüksek
- b- Yüksek
- c- Hiç yok
- d- Değişmez
- e- Diğer(belirtiniz)

S.10. Memur ücretlerinin belirlenmesinde en doğru yöntem sizce hangisidir?

- a- Yetkili organlarca(hükümet ve ilgili diğer makamlar) tek taraflı olarak memur ücretlerinin belirlenmesi yöntemi
- b- Toplu görüşme yöntemi
- c- Toplu sözleşme yöntemi
- d- Grevli toplu sözleşme yöntemi
- e- Diğer(belirtiniz)

C- Toplu Görüşme Yöntemi ve Sendika İlişkisi

S.11. Toplu görüşme yöntemini nasıl tanımlarsınız?

- a- Yasama ve yürütmenin ücretleri belirlerken uymak zorunda kaldıkları yasal bir yükümlülük
- b- Statü rejiminin bir başka uygulanma şekli
- c- Memurların ve sendikaların zorlu mücadelesinin bir sonucu
- d- Tarafların (kamu işveren ve memur-sendika) karşılıklı görüşmesine dayanan bir yöntem
- e- Diğer(belirtiniz)

S.12. Toplu görüşme yönteminin uygulamasından sonra memurların sendikanıza ilgisinde bir değişiklik oldu mu?(üye sayısında bir değişiklik oldu mu?)

- a- Çok olumlu yönde değişiklik oldu(üye sayımız çok arttı).
- b- Olumlu yönde değişiklik oldu(üye sayısı az da olsa arttı).
- c- Olumsuz yönde değişiklik oldu(üye sayısı azaldı).
- d- Değişen bir şey olmadı(üye sayımız değişmedi).
- e- Diğer(belirtiniz)

S.13. Memur sendikalarının, uygulanan toplu görüşme yöntemini etkili olarak kullanabildiğini düşünüyor musunuz?

- a- Memur sendikaları bu yöntemi en etkili şekilde kullanmaktadır.
- b- Yasanın el verdiği ölçüde bu yöntem etkili olarak kullanılmaktadır.
- c- Sendikalar bu yöntemi ne yazık ki yeterli düzeyde kullanamamaktadır.
- d- Sendikalar bu yönteme ilişkin sadece yasal yükümlülüklerini yerine getirmektedir.
- e- Diğer(belirtiniz)

S.14. Uygulanan bu yöntemin (toplular görüşme yöntemi), memur sendikacılığının gelişmesine olası katkısı nedir?

- a- Çok olumlu olacak
- b- Olumlu olacak
- c- Olumsuz olacak
- d- Değişen bir şey olmaz
- e- Diğer(belirtiniz)

S.15. Toplu görüşmenin sendikanıza ekonomik katkısı nedir?

- a- Çok olumlu
- b- Olumlu
- c- Olumsuz
- d- Değişen bir şey olmadı
- e- Diğer(belirtiniz)

S.16. Memurların, sendikaları aracılığıyla ekonomik ve sosyal haklarını geliştirmek amacıyla devletle pazarlığa oturmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?

- a- Ekonomik ve sosyal haklara yönelik pazarlık memurların insan hakkıdır.
- b- Ekonomik ve sosyal haklara yönelik pazarlık sendikacılığın bir gereğidir.
- c- Devletin, memur gözünde itibarını yitirmesi(statü rejiminin aşınması)nin bir sonucudur.
- d- Memurların ekonomik ve sosyal haklar bakımından gittikçe gerilemesinin bir sonucudur.
- e- Hepsi

D– Sendika (Toplu Görüşme Yöntemi) – Siyaset İlişkisi

S.17. Memur sendikalarının siyasetle ilgilenmesini istiyor musunuz? Seçiminizin gerekçesini yazınız?

- a- Evet istiyoruz.....
b- Hayır istemiyoruz.....

S.18. Toplu görüşme uygulama ve sonucu itibariyle iktidardaki siyasi partilere göre değişiklik gösterir mi?

- a- İktidardaki partinin tutumuna göre yüzde yüz değişir.
b- Kısmen değişir.
c- Değişmez
d- Diğer(belirtiniz)

E- 4688 Sayılı Yasaya İlişkin Görüşler

S.19. 4688 sayılı yasayla birlikte memur sendikalarının etkinliği arttı mı? Seçiminizin gerekçesini yazınız?

- a- Evet arttı.....
b- Hayır artmadı.....
c- Kısmen arttı.....

S.20. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası hakkında ne düşünüyorsunuz?

- a- Memur sendikacılığının bir zaferidir.
b- Başlangıç için iyi ancak eksik bir yasadır.
c- Memurları susturmak için çıkarılmış antidemokratik bir yasadır.
d- Diğer(belirtiniz)

KAYNAKÇA

Kitaplar

Aykaç, Burhan ve diğlerleri. **Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yayınları, 1993.

Aykaç, Burhan. **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara: 1977.

Akgün, Ahmet ve diğlerleri. **Personel Yönetimi**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1995.

Bingöl, İrfan. **Ülkemizde Anayasa Hareketleri**, Ankara: Atak Ofset,1993.

Çaralan, İhsan. **Memur ve Memur Sendikaları**, İstanbul: Evrensel Basım Yayın, 1993.

Çubuk, Ali. **Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik**, Ankara: Gazi Üniversitesi, İİBF Yayını, 1986.

Çelik, Nuri. **İş Hukuku Dersleri**, İstanbul: Beta Yayınları, 2004.

Dokuzoğuz, Birsen. **Demokrasi ve Sendika**, Ankara: Şeker-İş Yayınları, 1972.

Gözübüyük, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1995.

_____, Şeref. **1982 Anayasası**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1995.

Gönlübol, Mehmet. **Uluslararası Politika**, Ankara: Atilla Kitabevi, 1993.

Gülmez, Mesut. **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, Ankara: TODAİE, 1988.

_____, Mesut. **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara: TODAİE, 1996.

_____, Mesut. **1926–1994 Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara: TODAİE, 1994.

_____, Mesut. **Belgelerle Yönetim Yargı ve Memur Sendikaları**, Ankara: TODAİE, 1993.

_____, Mesut. **Belgelerle Yönetim Yargı ve Memur Sendikaları**, Ankara: TODAİE, 1996

_____, Mesut. **Memurların ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları**, Ankara: Eğitim İş Kolu Kamu Görevlileri Sendikası, 1990.

_____, Mesut. **Belgelerle Yönetim Yargı ve Memur Sendikaları**, Ankara: TODAİE, 1993.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara: 1996.

Işık, Rüçhan. **Sendika Hakkı Tanınması Ve Kanuni Sınırları**, Ankara: A.Ü.H.F. Yayını No:170, 1962.

Işıklı, Alparslan. “Memurların Sendika Hakkı Vardır”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S 121, 1992.

_____, Alpaslan. **Türkiye’de Sendikacılık Hareketi İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, Ankara: T.C Kültür Bakanlığı Yayınları, 1994.

Kapani, Münci. **Kamu Hürriyetleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1981.

Koç, Yıldırım. **Memurlar ve Sendikalaşma**, Ankara: Şeker İş Yayınları, 1992.

Mihçioğlu, Cemal. **Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1968.

Oyal, Erkan ve diğerleri. **Türkiye’de Memur Sendikacılığı**, Ankara: TODAİE, 1972.

Öztekin, Ali. **Siyaset Bilimine Giriş**, Malatya: Yeni Malatya Gazetesi Ofset Tesisleri, 1993.

Pazarcı, Hüseyin. **Uluslararası Hukuk Dersleri**, Ankara: A.Ü. SBF Yayını, 1985.

Serim, Bülent. **Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut**, Ankara: Öteki Yayınevi, 1995.

Sülker, Kemal. **Türkiye’de Sendikacılık Tarihi**, İstanbul: Bilim Kitabevi, 1987.

Şaylan, Gencay, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı**, Ankara: TODAİE, 1970.

Talas, Cahit. **Sosyal Ekonomi**, Ankara: Sevinç Matbaası, 1983.

Taşçı, Ersin. **Memurlar Sendikal Haklar ve Türkiye Kamu-Sen**, Ankara: Nüans Kitapevi, 1996.

Tokol, Aysen. **Türkiye’de Sendikal Hareket**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1994.

Tortop, Nuri. **Personel Yönetimi**, Ankara: Yargı Yayınları, 1994.

Tutum, Cahit. **Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE, 1979.

Türköne, Mümtaz’er. **Siyaset**, Ankara: Lotus Yayınevi, 2005.

Uzuner, Hülya. **İLO**, Ankara: Türk İş Eğitim Yayınları, 1999.

Ünsal, Engin. **Memur Sendikaları**, İstanbul: Boyut Kitapları, 1999.

Yokuş, Fahrettin. **Memur ve İşçi Sendikalarına Genel Bakış**, Ankara: Türk Büro Sen Yayınları, 2001.

Makaleler

Akıllıoğlu, Tekin. “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz”, **SBF Dergisi**, C 44, Temmuz, 1989.

Alptürk, Teoman. “Tüm Kamu Çalışanlarına Grev ve Toplu Sözleşme Haklarıyla Donatılmış Sendikal Haklar Tanınmalıdır”, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı** (Sempozyum), Ankara: MBV Yay. 10. 1991.

Arıcı, Kadir. “Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Hakkının Hukuki Gelişimi: Dernekten Sendikaya”, Ankara: **Kamu Çalışanları Dergisi**, 2, 15 Mart 1992.

Çınar, Safer. “Federal Almanya’da Kamu Sektöründe Toplu Sözleşme Düzeni”, **Sendika Dergisi**, S 2, Mart-Nisan 1996.

Demir, Serdar. “Türkiye’de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971–1980)”, **AİD**, XXXIV, 1 Mart 1991.

Ertekin, Yücel. “Halkla İlişkiler Hizmetlerinde Örgütlenme Ve Personel Sorunları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C 23, S 4, Aralık 1990.

Eyrenci, Öner “Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakkı ve Kamu Görevlileri”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri**, Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez, Ankara: TODAİE, 1992

Gölcüklü, Feyyaz. “Dernek Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı ve Kamu Görevlileri” **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri** (Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar), Yay. Haz: Mesut Gülmez, Ankara, TODAİE, 1992.

Gülmez, Mesut, “Dünya’da Memurlar ve Toplu Pazarlık”, **Sendika Dergisi**, S 2, Mart-Nisan, 1996.

_____, Mesut “87, Türkiye’yi Üye Devlet Olarak Bağlar”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S 105, Mart 1989.

_____, Mesut “Anayasa Tasarısında Çalışma İlişkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C 19, S 11, Mart 1986.

Helvacı, Nevzat. “Çağdaş Demokrasilerde Kamu Personeli Devletin Kapı Kulu Değildir”, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı** (sempozyum), Ankara, Mülkiyeliler Birliği Yayını, 1991.

Işıklı, Alpaslan. “Memur Kamusal İşletmelerin ve Varlıklarının Gerçek Sahibidir”, **Memur-Sen Dergisi**, Mart 2002.

Kanmaz, Özcan. “Örgütlerin Önemi”, **Memur- Sen Bülteni**, Ağustos 2000.

Kocaoğlu, Mehmet. “1982 Anayasa ve Yasalarımız Çerçevesinde Memurlar Sendika Kurabilirler mi? ”,**Türk Kamu Sen İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C 1. S.12 Haziran 1990.

Kaboğlu, İ. Ö. “Anayasa ve Toplum” Dizi Yazı 3, **Cumhuriyet Gazetesi**, 12.12.1996.

Kutal, Metin. **Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları**, İstanbul: Sosyal Siyaset Konferansları, 20. Kitap, 1969.

Morange, Jean. “Örgütlenme Özgürlüğü ve Demokrasi”, (Çev. Mahmut Göçer), **İnsan Hakları Yıllığı**, C 19–20, 1997.

Sencer, Muzaffer. “Uluslararası Hukukun Türk Hukukundaki Yeri”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S 93, Mart 1988.

Serim, Bülent. “Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması ve Denetlenmesi”, **AİD**, C 26, S. 2, Haziran, 1993.

Sur, Melda. “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Sendika Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C 16, 1994.

Şaylan, Gencay. “Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar”, **A.İ.D.** C 3, S 4, Aralık 1970.

Tanör, Bülent. “Sendika Hakkı ve Özgürlüğü”, **İnsan Hakları**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2000.

Tutum, Cahit. “Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika ve Uluslar arası Belgelerde Yeri ve Önemi”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Yıl 1, 1979.

_____, Cahit. “Türkiye’de Memur Sendikacılığının Başlangıcı ve Gelişimi” **AİD**, C 1, S. 2, 1965.

_____, Cahit, “Türkiye’de Memur Sendikaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C 1, S 2, Eylül 1968.

Zengin, Bayram. “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”, **Memur Sendikacılarına Notlar**, Ankara: İsmat, 2000.

Resmi Gazete

“Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkilî ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”, **T.C. Resmi Gazete** (24578, 9 Kasım 2001).

“4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”, **T.C. Resmi Gazete** (24460, 12 Temmuz 2001).

“4867 Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun”, **T.C. Resmi Gazete** (25142, 18 Haziran 2003).

“Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi”, **T.C. Resmi Gazete** (25142, 18 Haziran 2003).

“624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası”, **T.C. Resmi Gazete** (12025, 17.06.1965).

“Kamu Görevlileri Sendikalarının ve Konfederasyonlarının Üye Sayılarının Tespitine İlişkin Tebliğ”, **T.C. Resmi Gazete** (26575, 07 Temmuz 2007)

Tezler

Bilge Erkan, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi **Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve Örgütlenme**, İstanbul: 2003.

Kalkan Ömer, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Memur Sendikacılığı ve Adapazarı’ndaki Sendikal Görüşler Üzerine Bir İnceme**, Sakarya: 1999.

Demirhan, Yılmaz. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı**, Ankara: 2003.

Elektronik Makale

“Uluslararası Kuruluşlar (AGİT)”, 17 Mart 2008 tarihinde TBMM Web sitesinden erişildi.
http://www.tbmm.gov.tr/baglantilar/uluslararasi_kuruluslar.htm

“Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartı Sözleşmesi”, 17 Mart 2008 tarihinde TBMM Web sitesinden erişildi.
http://www.tbmm.gov.tr/baglantilar/uluslararasi_kuruluslar.htm

“Kamu Görevlileri Konfederasyonları”, 08 Nisan 2008 Çalışma Bakanlığı Web sitesinden erişildi.
http://www.csqb.gov.tr/articles.php?category_id=7

Diğer Kaynaklar

Büyük Larousse Ansiklopedisi, Milliyet Yayınları, C 15, İstanbul: 1986.

T.C Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, **657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**, 1993.

T.C. DPB, **657 Sayılı Devlet Memurları Yasası**, 1993.

98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi.

624 Sayılı Yasa.