

**TÜRKİYE VE ALMANYA'DA KAMU GÖREVLİLERİNİN
ÇALIŞMA KOŞULLARININ BELİRLENMESİNDE
SENDİKALARIN ROLLERİ**

Serkan HORUZ
(Yüksek Lisans Tezi)
Eskişehir-2005

**TÜRKİYE VE ALMANYA'DA KAMU GÖREVLİLERİNİN ÇALIŞMA
KOŞULLARININ BELİRLENMESİNDE SENDİKALARIN ROLLERİ**

Serkan HORUZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı

Danışman: Yrd.Doç.Dr.Nuray GÖKÇEK KARACA

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Eylül 2005

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

TÜRKİYE VE ALMANYA’DA KAMU GÖREVLİLERİNİN ÇALIŞMA KOŞULLARININ BELİRLENMESİNDE SENDİKALARIN ROLLERİ

Serkan HORUZ

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı

Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül 2005

Danışman: Yrd.Doç.Dr.Nuray GÖKÇEK KARACA

Kamu görevlileri hemen hemen bütün ülkelerde uzun yıllar imtiyazlı bir azınlığı temsil etmişlerdir. Ancak bu durum, 19. yy.’ın sonlarına doğru klasik devlet anlayışı yerine sosyal devlet anlayışının kabulüne kadar sürmüştür. Sosyal devlet anlayışının dünya genelinde kabul görmesi ve zaman içerisinde devlet organizasyonunun yapı değiştirmesiyle birlikte, toplumun devletten beklentilerinin artmasının doğal bir sonucu olarak kamu sektörü büyümüş ve kamu görevlilerinin sayısında hızlı bir artış görülmüştür. Bu nedenle, çalışan gruplar içerisinde itibar ve sosyal prestijin sembolü olarak gösterilen kamu görevlileri, kapitalizmin gelişmesine paralel olarak maddi olanaklarını kaybetmiş ve toplumun seçkin kesimleri dışında, diğer vatandaşlarında kamu görevlisi olabilmeleriyle birlikte eski itibar ve prestijlerini büyük oranda yitirmişlerdir. Böylece çalışan kesimler arasında imtiyazsız bir çoğunluğa dönüşen kamu görevlileri, devlete karşı ortak çıkarlarını savunmak üzere örgütlenmeye başlamışlar ancak uzunca bir dönem, karşıt tepkiler nedeniyle mücadele etmek zorunda kalmışlardır. Günümüzde ise kamu görevlilerinin örgütlenmeleri tartışma konusu olmaktan çıkmış, kamu görevlilerine grev, toplu sözleşme gibi hakların ne ölçüde verileceği tartışılmaya başlanmıştır.

Tüm bu gelişmeler sonucunda tek yanlı bir sistemle belirlenen kamu görevlilerinin çalışma koşulları, iki taraflılığı esas alan danışma, görüşme ve toplu sözleşme sistemleriyle belirlenmeye başlanmıştır. Bu araştırmada, Türkiye ve Almanya’da örgütlenme süreçleri öğretilerdeki görüşler ve hukuki boyutuyla incelenen sendikaların, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesindeki rolleri karşılaştırılmalı olarak eleştirel bir yaklaşımla ortaya koyulmuştur.

ABSTRACT

Almost in all countries during many years the civil servants have represented privileged minority. But, this situation continued only until the end of XIX century, when the concept of classic state was replaced by the concept of social state. The acceptance of social state concept worldwide and change of the structure of state organization has simultaneously increased expectations of the people from states, which in its turn has caused to rapid increase in the number of civil servants. Therefore, the civil servants that once were thought as a symbol of social consideration and prestige among the working classes, have lost their material opportunities in parallel with development of capitalism. As the other people from unprivileged sections of the society began to take civil servants' positions, they began to lose their social consideration and prestige considerably too. Thus, civil servants that became as an unprivileged majority of working classes, has begun to be organized to defense their mutual interests against the states, but for a long time were forced to struggle with the opposite reactions. Nowadays the organization of civil servants isn't a subject of any discussions, but questions have already appeared concerning the allocation of the rights of collective agreement and strike.

In the result of all these developments the working conditions of civil servants that were determined by unilateral system, began to be defined by collective agreement, negotiations and bilateral consultation systems. In this study the organization procedures of trade unions in Turkey and Germany has been analyzed in accordance with the opinions in the doctrine and legal aspects, beside this, the role of trade unions in the definition of civil servants' working conditions has been studied by a comparative and critical approach.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Serkan HORUZ'un "*Türkiye ve Almanya'da Kamu Görevlilerinin Çalışma Koşullarının Belirlenmesinde Sendikaların Rollerini*" başlıklı tezi, .../.../2005 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri** Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Adı Soyadı

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Yrd.Doç.Dr.Nuray GÖKÇEK KARACA

Üye :

Üye :

Prof.Dr.Nurhan AYDIN

Anadolu Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Enstitü Müdürü

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
ÖZGEÇMİŞ.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİ KAVRAMI

1. GENEL OLARAK.....	2
2. TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE.....	5
2.1. Tanımı.....	5
2.2. Unsurları.....	9
2.2.1. Kanun Kapsamına Giren Kamu Kurum veya Kuruluşlarında Çalışma.....	9
2.2.2. İşçi Statüsü Dışındaki Bir Kadro ve Pozisyonda Çalışma.....	11
2.2.2.1. İşçi-Kamu Görevlisi Ayırımı.....	12
2.2.2.2. İşçi Statüsü Dışındaki Kadro ve Pozisyonlar.....	15
2.2.3. Daimi Suretle Çalışma.....	23
2.2.4. Adaylık ve Deneme Süresini Tamamlamış Olma.....	24
3. ALMAN HUKUK SİSTEMİNDE.....	25
3.1. Tanımı.....	25
3.2. Unsurları.....	27
3.2.1. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışma.....	27

3.2.2. Kamu Hukukuna Tabî Olarak Memur Statüsünde Çalışma.....	29
3.2.3. Daimi Surette Çalışma.....	31

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE ÇALIŞMA KOŞULLARININ BELİRLENMESİNDEKİ ROLLERİ

1. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI.....	32
1.1. Ortaya Çıkış Nedenleri.....	32
1.1.1. Dünya da Demokratik Hak ve Özgürlüklerin Yaygınlaşması.....	32
1.1.2. Devlet Organizasyonunun Yapı Değiştirmesi.....	34
1.1.3. Kamu Görevlileri ile Kamu Sektörü İşçilerinin Fonksiyonlarının Benzerliği.....	36
1.1.4. Kamu Görevlilerinin Yaşam Standardı ve Sosyal Konumlarında Meydana Gelen Değişiklikler.....	36
1.2. Gelişimi.....	41
1.2.1. Genel Olarak.....	41
1.2.2. Türkiye'deki Gelişimi.....	42
1.2.2.1. 1961 Öncesi Dönem.....	42
1.2.2.2. 1961-1980 Arası Dönem.....	43
1.2.2.3. 1980 ve Sonrası Dönem.....	48
1.2.3. Almanya'daki Gelişimi.....	56
1.2.3.1. 1919 Yılına Kadar Olan Dönem.....	56
1.2.3.2. 1919-1949 Yılları Arası Dönem.....	58
1.2.3.3. 1949 Sonrası Dönem.....	60
1.3. Uluslararası Dayanakları.....	64
1.3.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇO) Tarafından Yapılan Düzenlemeler.....	64

1.3.1.1.	Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme.....	65
1.3.1.2.	Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme.....	67
1.3.1.3.	Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşme.....	69
1.3.2.	Birleşmiş Milletler Tarafından Yapılan Düzenlemeler.....	73
1.3.2.1.	İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi.....	73
1.3.2.2.	Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi.....	74
1.3.2.3.	Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi.....	75
1.3.3.	Diğer Uluslararası Düzenlemeler.....	76
1.3.3.1.	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.....	76
1.3.3.2.	Avrupa Sosyal Şartı.....	78
1.3.3.3.	Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı...	80
2	KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ ÇALIŞMA KOŞULLARININ BELİRLENMESİNDEKİ ROLLERİ	
2.1.	Üyelerini İdare Karşısında Temsil Etme.....	83
2.2.	Çalışma Koşullarının Belirlenme Süreçlerine Katılma.....	84
2.2.1.	Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Çalışma Koşullarının Belirlenme Süreçlerine Katılması.....	84
2.2.1.1.	Toplu Görüşme Yoluyla.....	85
2.2.1.2.	Yönetime Katılma Yoluyla.....	95
2.2.2.	Almanya’da Kamu Görevlileri Sendikalarının Çalışma Koşullarının Belirlenme Süreçlerine Katılması.....	100
2.2.2.1.	Mevzuat ve Danışma Yoluyla.....	100
2.2.2.2.	Yönetime Katılma Yoluyla.....	102

2.2.3. Kamu Görevlileri Sendikalarının Çalışma Koşullarının Belirlenmesindeki Rollerı Bakımından Türkiye ve Almanya Karşılaştırması.....	105
SONUÇ.....	108
KAYNAKÇA.....	116

TABLOLAR LİSTESİ

		<u>Sayfa</u>
Tablo 1:	2005 Yılı İtibariyle Türkiye'de 657 Sayılı Kanun Kapsamında Çeşitli Kadro ve Pozisyonlarda Çalışanların Sayısı.....	23
Tablo 2:	Bazı Ülkelerde Kamu Görevlilerinin Toplam Nüfus ve İstihdam İçindeki Payı (%).....	33
Tablo 3:	Çeşitli Ülkelerde Kamu Görevlileri ve Sendikal Haklar.....	41
Tablo 4:	Türkiye'de 1989 ile 2003 Yılları Arası Kamu ve Özel Kesim İşçi Ücretleri ile Memur Ücretleri ve Asgari Ücret de Meydana Gelen Değişimler.....	49
Tablo 5	1990-2001 Yılları İtibariyle Kuruluş Yıllarına Göre Sendika ve Konfederasyon Sayıları.....	53
Tablo 6:	2005 Yılı İtibariyle Türkiye'de Kamu Görevlileri Konfederasyonları Üye Sayıları ve Sendikalı Memurlar içerisindeki Sendikalaşma Oranı (%).....	55
Tablo 7:	2005 Yılı İtibariyle Yetki Belgesi Almaya Hak Kazanan Sendika ve Konfederasyonlar ile Toplam Sendikalı Memurlar İçindeki Sendikalaşma Oranları (%).....	89
Tablo 8:	Türkiye'de 4688 sayılı Kanun Çerçevesinde Toplu Görüşme Kapsamı.....	90

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
ADB	:	Allgemeine Deutsche Beamtensbund
ADGB	:	Allgemeine Deutscher Gewerkschaftsbund
AFA	:	Allgemeine Freie Angestelltenbund
a.g.e	:	Adı geçen eser
ANADOLU KAMU-SEN	:	Anadolu Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
Ar-Ge	:	Araştırma Geliştirme
ATAUM	:	Avrupa Topluluğu Araştırma Uygulama Merkezi
AÜSBF	:	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
BASİSEN	:	Banka-Sigorta İşçileri Sendikası
BASK	:	Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu
BBG	:	Bundesbeamtengesetz
Bkz	:	Bakınız
BM	:	Birleşmiş Milletler
C	:	Cilt No
CGB	:	Christliche Gewerkschaftsbewegung Deutschlands
DAG	:	Die Deutsche Angestelltengewerkschaft
DBB	:	Der Deutsche Beamtensbund
DGB	:	Deutschen Gewerkschaftsbund
DMK	:	Devlet Memurları Kanunu
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
E.	:	Eski
EĞİTİM-SEN	:	Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası
GEDAG	:	Gesamtverband Deutscher Angestellten Verbände
GG	:	Grundgesetz
HÜRRİYETÇİ KAMU-SEN	:	Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
ICFTU	:	International Confederation of Free Trade Unions
ILO	:	International Labour Organization
İLK-SEN	:	İlkokul Öğretmenleri Sendikası
K	:	Karar
Kamu-İş	:	Kamu İşverenleri Sendikası
KESK	:	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname

KİT	:	Kamu İktisadi Teşekkülleri
Kristal-İs	:	Çimento, Cam, Toprak ve Seramik Sanayi İşçileri Sendikası
KÜLTÜR SANAT-SEN	:	Türkiye Kültür ve Sanat Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası
m	:	Madde
Memur-Sen; MEMUR-SEN	:	Memur Sendikaları Konfederasyonu
OECD	:	Organisation for Economic Co-operation and Development
ODTÜ	:	Ortadoğu Teknik Üniversitesi
Öz-iplik İş	:	Tüm Dokuma, İplik, Trikotaj ve Giyim Sanayi İşçileri Sendikası
Petrol-İş	:	Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası
RG.	:	Resmî Gazete
S	:	Sayı No
s	:	Sayfa
SES	:	Sağlık Emekçileri Sendikası
Selüloz-İş	:	Türkiye Selüloz, Kağıt ve Mamulleri İşçileri Sendikası
Sosyal-İş	:	Türkiye Sosyal Sigortalar, Eğitim, Büro, Ticaret, Kooperatif Ve Güzel Sanatlar İşçileri Sendikası
T	:	Tarih
T. KAMU-SEN	:	Türkiye Kamu Çalışanları Sendikası
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	:	Türk Ceza Kanunu
T.C	:	Türkiye Cumhuriyeti
TEK-SEN	:	Teknik Elamanlar Sendikası
Tem-Sen	:	Tüm Eğitim Müfettişleri Sendikası
TİS	:	Toplu İş Sözleşmesi
TİSGLK	:	Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu
TODAİE	:	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÖS	:	Türkiye Öğretmenler Sendikası
TÖB-DER	:	Türkiye Öğretmenler Birliği Derneği
TÜBA	:	Türkiye Bilimler Akademisi
TÜHİS	:	Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri
TÜM BEL-SEN	:	Tüm Belediye Memurları Sendikası
TÜM-PER-SEN-KOM	:	Tüm Kamu Personeli ve Emeklilerin Haklarını Koruma Kuruluşları Konfederasyonu
TÜRK BÜRO- SEN	:	Türkiye Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası
TÜRK HABER-SEN	:	Türkiye Haberleşme, Kağıt ve Basın Yayın Hizmetleri İş Kolu Kamu Çalışanları Sendikası

TÜRK İMAR-SEN	:	Türkiye İmar ve İnşaa Hizmetleri İşkolu Kamu Çalışanları Sendikası
TÜRK-PER-SEN	:	Türkiye Kamu Personeli Sendikası
TÜRK SAĞLIK-SEN	:	Türkiye Sağlık ve Sosyal Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası
TÜRK ULAŞIM-SEN	:	Türkiye Ulaştırma Hizmetleri İşkolu Kamu Çalışanları Sendikası
TSK	:	Türk Silahlı Kuvvetleri
TVG	:	Tarifvertragsgesetz
UÇO	:	Uluslararası Çalışma Örgütü
ÜNAS	:	Üniversite Asistanları Sendikası
vb	:	ve benzeri

GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde kamu görevlilerinin çalışma koşulları, klasik işçi-işveren ilişkilerinden farklı olarak uzunca bir dönem katılımın olmadığı, tek yanlı bir sistemle belirlenmiştir. Ancak bu durum, özellikle kamu görevlileri örgütlerinin güç ve etkinlik kazanmasıyla birlikte değişmiş, daha demokratik ve katılımcılığa dayalı, iki taraflılığı esas alan “*danışma*”, “*görüşme*” ve “*toplu iş sözleşmesi*” sistemleri, çalışma koşullarının belirlenmesinde etkin olarak kullanılmaya başlanılmıştır.

Almanya ile karşılaştırmalı olarak Türkiye’de kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde sendikaların rollerinin inceleneceği bu araştırmada, kamu görevlilerinin temsil edildiği sendikaların, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde nasıl bir rol oynadıkları, eleştirel bir yaklaşımla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu amaca uygun olarak araştırma, iki bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde kamu görevlileri kavramı, öğretilerdeki görüşler çerçevesinde Türk ve Alman hukuku açısından ayrıntılı olarak incelenmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde ise, “Kamu Görevlileri Sendikacılığı” başlığı altında kamu görevlileri sendikacılığının ortaya çıkış nedenleri, Türkiye ve Almanya’daki gelişimi ve uluslararası dayanakları incelenmiş, “Kamu Görevlileri Sendikalarının Çalışma Koşullarının Belirlenmesindeki Rollerini” başlığı altında ise, kamu görevlileri sendikalarının, Türkiye ve Almanya’da kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde nasıl bir rol oynadıkları, eleştirel bir yaklaşımla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Birinci Bölüm

KAMU GÖREVLİLERİ KAVRAMI

1. GENEL OLARAK

İdarenin¹ insan ögesi² olarak nitelendirilen, “kamu personeli”, “kamu hizmeti görevlileri” ya da “kamu görevlileri” kavramı, öğretilerde biri geniş diğeri dar olmak üzere iki anlamda kullanılmaktadır.

Geniş anlamda kamu görevlileri, kamu kurum ve kuruluşlarında hukuksal statüleri, hiyerarşik durumları birbirinden farklı bütün çalışanları kapsamaktadır³. Bu bağlamda, kamu tüzel kişilerin⁴ gerek kamu hukukuna gerekse özel hukuka tabî olarak çalıştırılan memur, sözleşmeli personel, geçici personel ya da işçi statüsündeki herkes, geniş anlamda kamu görevlisidir. Bu durumda, geniş anlamda kamu görevlisi kavramı için “*kamu personeli*” tabiri kullanılabilir. Ancak, böylesine geniş anlamda bir kamu görevlisi kavramı, hukuk alanında kullanılamaz. Çünkü hukuki açıdan bu personelin tabî olduğu rejim önem taşımaktadır. Zira farklı hukuki rejimlere tabî olan personelin, aynı kategori altında tasnif edilmesinin hukuk açısından sağlayacağı bir yarar yoktur.

Dar anlamda kamu görevlisi kavramı ise, kamu tüzel kişisi tarafından mesleki bir sıfat ile kamu hukuku rejimine tabî olarak istihdam edilen görevliler şeklinde

¹ *İdare, Devlet adına yürütülen ve bakanlık çatısı altında toplanmış örgüt ve birimlerdir.* A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, (14. Basım, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2000), s. 1; Hayrettin EREN, “1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı, **75. Yıl Armağanı** (Erzincan: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi, 1998), s. 63.

² İdarenin insan ögesinin dışında, görevlerini yerine getirmesi için emrine verilen taşınır ve taşınmaz mallar ise, maddi ögesini oluşturmaktadır. Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, (6. Basım, Ankara: İmaj Yayıncılık, 2002), s. 503; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, (21. Basım, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2004), s. 188.

³ Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2002), s. 502.

⁴ *Tüzel kişi, gerçek kişilerden oluşmakla birlikte, kanuna göre onlardan ayrı ve aynen gerçek kişiler gibi hak ve yükümlülükleri olan kurum veya kuruluşlardır.* Halil SEYİDOĞLU, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, (İstanbul: Güzem Can Yayınları, Yayın No: 16, 1999), s. 628; Ejder YILMAZ, **Hukuk Sözlüğü**, (7. Basım, Yetkin Yayınları, 2002), s. 1268.

tanımlanmaktadır⁵. Bu tanıma göre, kamu tüzel kişilerince çalıştırılan bir kimsenin dar anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirilebilmesi için üç unsurun bir arada bulunması gerekir. Bu unsurlar şu şekilde sıralanarak açıklanabilir:

a) *Kamu Tüzel Kişisine Bağlı Olma*

Bir personelin dar anlamda kamu görevlisi sayılabilmesi için her şeyden önce yaptığı hizmeti bir kamu tüzel kişisine bağlı olarak yerine getirmesi gerekir. Burada önemli olan, yapılan hizmetin kamu hizmeti⁶ niteliği taşımasından çok, bir kamu tüzel kişisine bağlı olarak yerine getirilmesidir. Bu bağlamda kamu tüzel kişisiyle yaptıkları sözleşme uyarınca idareye mal ve hizmet sağlamak için dışarıdan işbirliği yapan bayındırlık işi müteahhitleri, bilirkişiler, noterler ve idare ile gönüllü iş yapan kamu tüzel kişisine bağlı olarak çalışmayan kişiler, kamu görevlisi olarak nitelendirilemez. Yine yaptıkları hizmet kamu hizmeti niteliği taşısa bile özel taksi işletmecileri, fırıncılar, serbest çalışan avukatlar, serbest çalışan doktorlar ve özel hastane doktorları vb. bağımsız çalışan kişilerinde kamu görevlisi olarak nitelendirilebilmeleri mümkün değildir. Benzer şekilde, kamusal nitelikli bir hizmeti yerine getirmesine rağmen, bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişiler de kamu görevlisi olarak nitelendirilemez⁷.

b) *Mesleki Bir Sıfatla Çalışma*

Kamu tüzel kişilerince istihdam edilen bir kişinin “*kamu görevlisi*” olarak nitelendirilebilmesi için, ayrıca yaptığı bu işi mesleki bir sıfatla yerine getirmesi gerekir. Buna göre yaptıkları işi mesleki bir sıfatla yapmayan başbakan ve bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, muhtarlar vb. kişiler dar anlamda kamu görevlisi değildir. Zira devlet başkanlığı, başbakanlık, milletvekilliği ve belediye başkanlığı

⁵ GÖZLER, a.g.e., s. 503.

⁶ *Kamu hizmeti*, “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir”, **Anayasa Mahkemesi**; T. 9.2.1994, E. 94/43, K. 94/42-2, **RG.**, T. 24.1.1995, S. 22181; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, 2000, a.g.e., s. 238.

⁷ GÖZLER, a.g.e., s. 506.

meslek değildir. Bu kişiler yürüttükleri görevi, mesleki bir sıfatla değil, seçilmiş veya atanmış vatandaş sıfatıyla yaparlar⁸.

c) *Kamu Hukuku Rejimine Tabî Olarak Çalışma*

Kamu tüzel kişilerince mesleki bir sıfatla istihdam edilen kişinin kamu görevlisi olarak nitelendirilebilmesi için aranan bir başka koşul ise, kamu hukuku rejimine tabî olarak çalışmadır. Buna göre, kamu tüzel kişisince istihdam edilen kişinin kamu görevlisi olarak nitelendirilebilmesi için kamu tüzel kişisine herhangi bir bağla değil, “kamu hukuku bağı” ile bağlı olması gerekir. Kamu hukuku bağı ise, “*statüter*” nitelikte veya “*akdî*” nitelikte olabilmektedir. İlke olarak kamu tüzel kişisi ile kamu görevlisi arasındaki statüter nitelikteki bağ, akdî ve sübjektif değil, “*kanuni ve nizami bir durumdur*”⁹. Söz konusu ilişki “*idari karar (atama kararı)*” ile kurulur. Dolayısıyla bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişi, görevine bir idari kararla atanmış ise, kamu görevlisidir. Örneğin kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunu oluşturan “*memurlar*” idari kararlarla görevlerine atandıkları için tartışmasız olarak birer kamu görevlisidirler¹⁰.

Bir kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişi ile bir kamu tüzel kişisi arasındaki bağ, “*sözleşme*” ile kurulmuş ise, bu bağ “*akdî*” nitelikte bir bağdır. Ancak bir kamu tüzel kişisi tarafından “*sözleşme*” ile istihdam edilen herkes, kamu görevlisi değildir. Sadece “*idari sözleşme*”¹¹ ile istihdam edilen kişi kamu görevlisidir¹².

⁸ Aynı, s. 504.

⁹ *Kanuni ve nizami durum, kamu tüzel kişisiyle kamu görevlisi arasındaki ilişkinin sözleşmeyle değil, idare tarafından tek taraflı olarak düzenleyici işlemlerle belirlenen ve idare tarafından her zaman değiştirilebilen durumdur.* Aynı, s. 514; İsmet GİRİTLİ, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER, **İdare Hukuku-III-**, (İstanbul: Der Yayınları, Yayın No: 292, 2001), s. 416; GÖZÜBÜYÜK, 2000, **a.g.e.**, s. 170; Nuri TORTOP, “Personel Yönetimi ile Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulaması” **Amme İdaresi Dergisi**, C. 19, S. 3, (Eylül 1986), s. 32; Daha geniş bilgi için bkz.: Brian CHAPMAN, **İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu**, Çeviren: Cahit TUTUM, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1970).

¹⁰ GÖZLER, **a.g.e.**, s. 507.

¹¹ *İdari sözleşme, kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişi ile kamu tüzel kişisi arasındaki hizmet ilişkisinin, irade serbestsinden farklı olarak, önceden kanunlarla ve kanun altı düzenlemelerle belirlendiği ve tarafların iradesinin belirleyici olmadığı sözleşme türüdür. “Sözleşmeli personel statüsü”, http://www.yerelnet.org.tr/personel/1sozlesmeli_statusu.php (09.05.2005).*

¹² Danıştay 8. Dairesi. E. 1992/1385, K. 1993/730, **Danıştay Dergisi**, S. 88, 1994, s. 369; **Uyuşmazlık Mahkemesi**, T. 22.10.1990, E. 1990/29, K. 1990/29, **İş ve Hukuk Dergisi**, Yayın no. 26, S. 211, Şubat 1991; **Anayasa Mahkemesi**, T. 19.04.1988, E. 16, K. 8, **RG.**, T. 23.08.1988, S. 19908, s. 42-51, Oğuz SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2001), s. 65-68

Sonuç olarak kamu tüzel kişilerince çalıştırılan bir kimsenin, dar anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirilebilmesi için belirtilen bu üç unsurun birlikte gerçekleşmesi gerekir. Unsurlardan birinin eksikliği, kamu tüzel kişilerince çalıştırılan kişinin dar anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirilmesini engeller. Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, sadece “memurlar” ile “idari sözleşmeliler” dar anlamda kamu görevlisidir¹³.

2. TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE

Toplumsal ihtiyaçlar, yer ve zaman sınırlaması olmaksızın kültürel ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak sürekli bir değişim içerisindedir. Bu değişim, kolektif ihtiyaçların karşılanması noktasında kamusal nitelikli hizmetleri yerine getiren kamu görevlilerinin de nicelik ve niteliklerinin zamanın koşullarına ve gereklerine göre farklılaşmasını beraberinde getirmiştir.

Kamu görevlileri kavramı bu bağlamda farklı ülke örneklerinde olduğu gibi Türk hukuk sistemi içerisinde de gerek yapılan anayasalar anlamında ve gerekse farklı kanunların kendi uygulama alanı içerisinde değişik şekillerde tanımlanmıştır¹⁴. Bu durum, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde kamu görevlileri sendikalarının rolünün ve etkinlik alanının, tam olarak anlaşılabilmesi açısından, Türk hukuk sistemi içerisinde “*kamu görevlisi*” kavramının neyi ifade ettiğini açık ve net olarak ortaya koymayı zorunlu hale getirmektedir.

2.1. Tanım

Türk hukuk sistemi içerisinde gerek anayasal anlamda ve gerekse kanunlar anlamında “kamu görevlileri” kavramına ilişkin açık bir tanım bulunmamaktadır. Yapılan tanımların çoğunda, yerine getirilen hizmetin niteliğine bağlı olarak açıklanan kamu görevlisi kavramı açısından gerek 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları arasında ve

¹³ GÖZLER, a.g.e., s. 506.

¹⁴ Osman MERİÇ, “Kamu Görevlileri Kavramının Seçim Hukukundaki Kapsamı ve Anlamı ile Belediye Başkanlarının İlişkisi” *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 3, (Eylül–1991), s. 189–191.

gerekse günümüzde kamu görevlileri ile ilgili yürürlükte olan kanunlar arasında farklılıklar söz konusudur.

1924 Anayasası kamu görevlilerine ilişkin olarak ayrıntılı bir düzenleme getirmemiş, kamu görevlileri konusunu “*Memurlar*” başlığı altında 92. ve 93. maddelerinde düzenlemiştir. 1924 Anayasası’nın 92. maddesinde siyasi hakları olan her Türk’ün, yeterliliğine ve hak edişine göre, devlet memuru olma hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra, 93. maddesinde “*Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir*” hükmüyle memurların özlük haklarıyla ilgili her türlü düzenlemeyi kanun koyucuya bırakmıştır¹⁵. Buna göre, 1924 Anayasası 92. ve 93. maddelerindeki düzenlemeyle tek tip kamu görevlisi kategorisi getirmek sureti ile “*memur*” kavramını “*kamu görevlisi*” kavramıyla özdeşleştirmiştir¹⁶.

1961 Anayasası ise, 117. ve 118. maddelerinde yapmış olduğu düzenlemelerle kamu görevlileriyle ilgili daha geniş bir düzenleme yapma yoluna gitmiştir. Her iki Anayasa’ da da “*memurlar*” sözcüğü kullanılmış olmasına karşın, 1961 Anayasası’nın 1924 Anayasası’ndan farkı, bu konuda daha geniş düzenlemeler getirmesi ve memurları iş güvencesi açısından teminat altına almış olmasıdır¹⁷. Buna göre, gerek 1924 Anayasası ve gerekse 1961 Anayasası’nda görülen temel özellik, tüm kamu görevlilerinin memurluk statüsü içine alınmasıdır¹⁸.

1924 Anayasası ve 1961 Anayasası’nda olduğu gibi, 1982 Anayasası’nda da kamu görevlileri ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Nitekim Anayasa’nın 128. maddesinde, “*Devletin, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*”

¹⁵ Daha geniş bilgi için bkz.; Cahit TUTUM, **Türkiye’ de Memur Güvenliği**, (Ankara: TODAİE Yayını, 1972), s. 80-90.

¹⁶ Cihan KANLIGÖZ, “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlamı ve Kapsamı” **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 43, S. 1-4, (Ocak-1993), s. 172.

¹⁷ KANLIGÖZ, **a.g.e.**, s.173; TUTUM, **a.g.e.**, s. 89.

¹⁸ Sait GÜRAN, “Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı”, **Türk İdare Dergisi**, C. 11, S. 4, (1989), s. 42.

hükmüne yer verilerek kamu görevlileriyle ilgili genel ilkeler belirlenmiştir. 129. maddesinde ise, kamu görevlilerinin görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturması ve güvence konuları düzenlenmiştir.

1982 Anayasası'nda yapılan bu düzenleme ile getirilen ve 1961 Anayasası'ndan farklı olarak dikkat çeken ilk husus; devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yanında, kamu iktisadi teşekküllerinin de (KİT) 128. madde hükmüne ilave edilerek, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin varlığının açıkça belirtilmiş olmasıdır¹⁹. Böylelikle yönetim biçimleri kamusal-özel karışımı²⁰ karma bir nitelik taşıyan bu kuruluşların personelleri de 128. madde çerçevesinde kamu görevlisi olarak nitelendirilmeye başlanmıştır²¹.

1982 Anayasası'nda yapılan söz konusu düzenleme ile getirilen ve 1961 Anayasası'ndan farklı olarak dikkat çeken ikinci husus ise; 128. maddede kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin memurlarla birlikte, “*diğer kamu görevlilerince*” de yürütüleceğinin belirtilmesidir²². Ancak Anayasa'da yapılan bu düzenlemeyle sadece “*diğer kamu görevlileri*” kavramına yer verilmeyle yetinilmiş, söz konusu kavramdan ne anlaşılması gerektiği ve “*diğer kamu görevlileri*”nin kimler olduğuna ilişkin, açıklayıcı bir düzenleme getirilmemiştir. Bu nedenle, diğer kamu görevlileri kavramını, aynı memurlar gibi, tek çerçevede belirlemek gerekir. Maddede belirtilen ve diğer kamu görevlilerinin yerine getireceği görevler genel idare esaslarına göre yürütülen, aslî ve sürekli nitelikte olanlardır²³. Bu bağlamda Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen diğer kamu görevlileri kavramını *idare ile “kamu hukuku ilişkisi”* bulunan ve hizmetin “*aslî elemanı*” sayılabilecek bir görevde çalışanları kapsar biçimde anlamak

¹⁹ KANLIGÖZ, a.g.e., s. 175.

²⁰ *Bu kuruluşlar dış ilişkilerinde özel hukuk ve usullerine tabi iken, iç düzen ve etkinliklerinde kamu hukuku ilke ve düzenlemelerine bağlı bulunmaktadır*, daha geniş bilgi için bkz; GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 141-147.

²¹ Bülent SERİM, “Anayasa Mahkemesi'nin Son Kararı ve KİT Personeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 22, S. 3, (Eylül-1989), s. 61.

²² GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, a.g.e., s. 397.

²³ Kamu kurum ve kuruluşlarında görülen kamusal nitelikteki hizmetlerden hangilerinin “aslî” ve “sürekli” nitelikte olduklarına ilişkin olarak bkz.: 657 sayılı Kanun'un 4. maddesini değiştiren, 1897 sayılı Kanun; KİT personel rejimini düzenleyen 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3/b maddesi, EREN, a.g.e., s. 67.

gerekir²⁴. Buna göre memurlar dışında kalan ve 14.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'nın²⁵ 1. maddesinde belirtilen üniversite öğretim elemanları, hâkim ve savcılar ile Türk Silahlı Kuvvetleri Mensupları gibi ayrı personel kanunları ve düzeni bulunan görevliler, “*diğer kamu görevlileri*” kavramı içerisine girmektedir²⁶.

Anayasa metninde geçen “*aslı*” ve “*sürekli*” olma niteliği; çalışanın kişiliğine ve durumuna değil, yaptığı göreve bağlı bir unsurdur. Metinde geçen “*süreklilik*” terimi, kamusal hizmetin devamlı ve muntazam görülmesini ifade etmektedir. Sürekliliğin bir yönü “*kronolojik*” yani zaman bakımından devamlılık, diğer yönü ise içerik ve yoğunluğundaki istikrarıdır. Kamu hizmetinin sürekli ifa edilmesi zorunluluğu esas itibariyle söz konusu hizmeti yapanın da sürekli istihdamını gerektirmektedir²⁷. Bu bağlamda örnek vermek gerekirse, görevleri kamusal nitelik taşımasına rağmen il genel meclisi üyeleri; kamu hizmetine geçici ve arızı katılmaları, örgüt içinde ve aralarında hiyerarşi bağı bulunmaması nedeniyle “*memur*” ya da “*diğer kamu görevlisi*” değildir²⁸.

Günümüzde kamu görevlileriyle ilgili yürürlükte olan kanunlar incelendiğinde de, kamu görevlisi kavramının farklı şekillerde tanımlandığı görülmektedir.

26.09.2004 tarihli 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda kamu görevlisi, “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” (m. 6/c) şeklinde tanımlanmıştır. TCK' da yapılan bu tanıma göre, kamusal hizmeti yerine getiren herkes kamu görevlisidir.

²⁴ Sait GÜRAN, “Anayasa'nın 128 ve 129. maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 17, S. 3, (Eylül 1984), s. 28-35.

²⁵ **RG.**, T. 23.07.1965, S. 12056.

²⁶ Tayfun AKGÜNER, **Kamu Personel Yönetimi**, (İstanbul: Der Yayınları, Yayın No: 90, 2001), s. 35; Ayrıca bkz: Gerek öğretide; SERİM, **a.g.e.**, s. 10; GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, **a.g.e.**, s. 404; GÖZLER, **a.g.e.**, s. 513 ve gerekse Danıştay 8. Dairesi. E. 1992/1385, K. 1993/730, **Danıştay Dergisi**, S. 88, 1994, s. 369; Uyuşmazlık Mahkemesi, T. 22.10.1990, E. 1990/29, K. 1990/29, **İş ve Hukuk Dergisi**, Yayın no. 26, S. 211, Şubat 1991; **Anayasa Mahkemesi**, T. 19.04.1988, E. 16, K. 8, **RG.**, T. 23.08.1988, S. 19908, s. 42–51. kararlarında “*idari sözleşmeli*” personel de kamu görevlisi olarak kabul edilmiş ve 1982 Anayasası'nın 128. maddesindeki “*diğer kamu görevlileri*” kapsamında değerlendirilmiştir. SANCAKDAR, **a.g.e.**, s. 65–68.

²⁷ SANCAKDAR, **a.g.e.** s. 44.

²⁸ GÜRAN, 1989, **a.g.e.**, s. 23–24.

14.07.1965 tarihinde yürürlüğe giren DMK' da ise, 4. maddenin 1. fıkrasında “*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür*” hükmüne yer verilerek kamu görevlileri dört başlık altında toplanmıştır. Kanun ayrıca uygulandığı kurum ve kuruluşlarda, anılan bu dört çalışma biçimi dışında kamu personeli çalıştırılmayacağını da belirtmiştir (m. 5)²⁹.

Anayasaya uygun olarak yürürlüğe giren TCK ve DMK' nın dışında kamu görevlisi kavramını tanımlayan bir diğer kanun ise, 25 Haziran 2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'dur³⁰. 4688 sayılı Kanun'da kamu görevlisi kavramı, “*Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri*” şeklinde tanımlanmaktadır (m.3/a).

Kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde sendikaların rollerinin inceleneceği bu çalışmada, kamu görevlileri sendikacılığı açısından 4688 sayılı Kanun'da yapılan kamu görevlisi tanımı esas alınacaktır. Bu bakımdan 4688 sayılı Kanun'da yer verilen kamu görevlisi tanımının unsurları ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.2. Unsurları

4688 sayılı Kanun anlamında, kamusal nitelikli bir hizmeti yerine getiren herkes kamu görevlisi değildir. Kanun'a göre bir kimsenin kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için, bir takım unsurların bir arada bulunması gerekir. Bu unsurlar şu şekilde sıralanarak açıklanabilir:

²⁹ AKGÜNER, a.g.e., s. 39.

³⁰ RG., T. 12. 07. 2001; 4688 sayılı Kanun'un bir kısım hükümleri 5198 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile değiştirilmiştir.

2.2.1. Kanun Kapsamına Giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışma

4688 sayılı Kanun hükümlerine göre bir kimsenin kamu görevlisi sayılabilmesi için kamu hizmetini yürütmekle görevli kamu kesimindeki bir kurum veya kuruluşla bağlı olarak çalışması gerekmektedir. Ancak burada kastedilen kamu kesimindeki tüm kurum ve kuruluşlar değil, 4688 sayılı Kanun'un 2. maddesinde Kanun kapsamına girdiği belirtilen, devletin ya da diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü kurum ve kuruluşlardır. Bu kuruluşlar şu şekilde sıralanarak açıklanabilir:

a) Genel, Katma ve Özel Bütçeli İdareler

Kamusal nitelikli kuruluşlardan yasama ve yargı ile merkezi idareye dahil bakanlık ve idareler, genel bütçeli kuruluşları oluşturur³¹. Bu kuruluşlar toplumun bütününe yönelik yasama, yürütme ve yargı hizmetleri ile iç ve dış güvenlik, diplomasi gibi hizmetleri yerine getirirler³².

Katma bütçeli kuruluşlar, genel bütçeli kuruluşlardan ayrı bir tüzel kişiliğe ve gelire sahip, yönetim ve kısmen de mali yönden bağımsız kuruluşlardır. Bu kuruluşlara örnek olarak üniversiteler, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Orman Genel Müdürlüğü verilebilir³³.

Özel bütçeli idareler ise, yerel gider ve gelirleri içeren bütçelere sahip kurum ve kuruluşlardır. Yerel düzeyde mal ve hizmet sunmakla yükümlü kamu idareleri olan belediyeler, il özel idareleri ve bunlara bağlı kuruluşlar, tüm kamu hizmetlerinin merkezden yapılmasının imkânsızlığı veya güçlüğü yanında, çeşitli bölgelerin kendine has toplumsal gereksinimlerinin karşılanması isteklerinin sonucu olarak ortaya çıkmış özel bütçeli idarelerdir. Özel bütçeli idarelerin diğer idarelerden farkı, il özel idareleri

³¹ Gülay ÇOŞKUN, *Müfettişlik-Uzmanlık Kontrolörlük Sınavlarına Hazırlık Kılavuzu*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2000), s. 145.

³² Aynı, s. 145.

³³ Rıdvan KARLUK, *Türkiye Ekonomisi*, (6. Basım, İstanbul: Beta Yayınları, 1999), s. 98.

ya da belediye bütçelerinde olduğu gibi belli bir yere ilişkin gelirlerin, yine o yerin giderleri için harcanmasıdır³⁴.

b) Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ise, ekonomik bir faaliyetin yerine getirilmesi amacıyla tahsis edilmiş kamu mülkiyeti olup, devletin kısmen veya tamamen girişimci görevini yerine getirdiği kuruluşlardır. Kanun ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan KİT'ler, ayrı tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlardır. Bu kuruluşların, kendilerine ait mal varlıkları üzerinde tasarruf yetkileri vardır. Devlet bütçesi dışında yönetilip devletten yardım görebilecekleri gibi, mali dönem sonunda kâr ve zararları kısmen veya tamamen bütçeye de aktarılabilir.

Kâr elde etmek amacıyla değil, toplumsal ihtiyaçların karşılanması doğrultusunda sosyal bir anlayış çerçevesinde faaliyette bulunan KİT'lerin personeli ise, genelde devlet personel rejiminin dışındadır. Bu kuruluşların devletle olan ilişkileri kamu hukuku ile düzenlenirken, üçüncü kişilerle olan ilişkileri ise özel hukukla düzenlenmektedir³⁵.

c) Özel Kanunların Verdiği Yetkiye Dayanılarak Kurulan Banka ve Teşekküller ile Bunlara Bağlı Kuruluşlar

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren özellikle yeterli sermaye birikiminin olmaması nedeniyle, hem kamusal nitelikli ekonomik faaliyetleri desteklemek hem de özel sektöre kaynak sağlamak amacıyla özel kuruluş kanunlarına göre çeşitli banka ve teşekküller oluşturulmuştur. Çeşitli tarihlerde kurulan banka ve teşekküllere örnek olarak; Etibank, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü ile Elektrik İşleri Etüt İdaresi, İller Bankası, Halk Bankası, Türkiye İş Bankası, Toprak Mahsulleri Ofisi, T.C. Ziraat Bankası gösterilebilir³⁶.

³⁴ GÖZÜBÜYÜK, 2000, a.g.e., s. 156; Gülay COŞKUN, Engin ATAÇ, **Bütçe**, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 823; Eskişehir: Açıköğretim Yayınları, Yayın No: 433, 1994), s. 143.

³⁵ KARLUK, a.g.e., s. 287.

³⁶ Aynı, s. 294–295.

d) *Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları*

4688 sayılı Kanun'un 2. maddesinde yer alan "...diğer kamu kurum ve kuruluşları" ifadesinin ne anlama geldiği hakkında, gerek Kanunu'nun söz konusu maddesinde ve gerekse diğer maddelerinde açıklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Buna karşın söz konusu ifadede Anayasası'nın 128. maddesinin 1. fıkrasında gösterilen asli ve sürekli görevlerin ifa edildiği ve kamu tüzel kişisine bağlı olarak yürütülen kamusal nitelikli işlerin yürütüldüğü kurum ve kuruluşların anlaşılması gerekir.

2.2.2. İşçi Statüsü Dışındaki Bir Kadro ve Pozisyonda Çalışma

4688 sayılı Kanun'a göre kamu görevlisi sayılabilmek için, salt Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmak tek başına yeterli değildir. Ayrıca Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarındaki çalışmanın işçi statüsü dışındaki bir kadro ve pozisyonda³⁷ olması gerekmektedir.

2.2.2.1. İşçi-Kamu Görevlisi Ayırımı

Kanun da yapılan düzenlemeyle işçiler, kamu görevlisi olarak nitelendirilmemiş ve kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Benzer şekilde öğretilerde de kamu görevlileri ile işçiler arasında gerek tabî oldukları hukuk kuralları ve gerekse çalışma koşullarının belirlenmesi açısından bir takım farklılıklar belirtilmekte ve işçiler kamu görevlisi sayılmamaktadır. Söz konusu farklılıklar şu şekilde sıralanarak açıklanabilir:

a) *İdare ile Olan Hukuki İlişki Açısından*

Kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için, kamu tüzel kişisine herhangi bir bağla değil, bir kamu hukuku bağı ile bağlanmış

³⁷ Kanun'da yer alan "kadro" ve "pozisyon" kavramı, kamu hizmeti ifa eden kurumların teşkilatı ve kamu personelinin teşkilat içerisindeki görevlerini, yetki ve sorumlulukları ile özlük haklarını düzenleyen hukuki bir kavramı ifade etmektedir. YILMAZ, a.g.e., s. 797; Genel ve Adalet Hizmetleri, (1980-1993) Gelir-Gider-Kadrolar, (Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1993), s. 302; GÖZÜBÜYÜK, 2000, a.g.e., s. 166.

olması gerekir. Bu bağ, tarafların eşitliği esasına göre yapılan sözleşme ilkesine ya da sübjektif esaslara göre oluşan bir bağı değil, kanun tüzük, yönetmelik vb. düzenlemelerle belirlenen ve yine bunlarla değiştirilebilen “*kanuni ve nizami ya da statüer bir durumu*” ifade etmektedir³⁸. Oysa ki, kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen ve “işçi” olarak adlandırılan çalışanlar ise, akdî nitelikte bir bağ ile idareye bağlıdır. İdareyle işçi arasındaki bu bağ bir çeşit özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmekte ve 4857 sayılı İş Kanunu’nda “*İş sözleşmesi*” olarak adlandırılmaktadır.

4857 sayılı Kanun’a göre iş sözleşmesi; “*Bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) ücret ödemeyi öngördüğü, tarafların serbest irade beyanıyla oluşturabilecekleri iki tarafa borç yükleyen bir özel hukuk sözleşmesidir*”³⁹. Buna göre kamu görevlisi ile işçiler arasında idare ile olan hukuki ilişki açısından çeşitli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu farklılıklar şu şekilde sıralanarak açıklanabilir;

- Herhangi bir kişinin, “*kamu görevlisi*” sayılabilmesi için, esas itibariyle idari bir kararla atanmış olması gerekir⁴⁰. Atama işlemi ise, hukuki niteliği itibariyle şarta bağlı tek taraflı bir işlemdir. Bu şart, kamu görevlisinin görevi reddidir. Buna karşın işçilerin işe girişi ve istihdamı, “*İş Sözleşmesiyle*” mümkün olabilmektedir. İş sözleşmesinin yapısı incelendiğinde ise; tarafların bu sözleşmeyi serbest iradeleri ile oluşturdukları, taraflar arasında bir ast üst ya da altlık üstlük ilişkisinin bulunmadığı görülmektedir⁴¹.
- Kamu görevlilerinin hukuki durumu, öncelikle kanunla ve düzenleyici işlemlerle genel, soyut ve kişilik dışı bir şekilde düzenlenir. Aynı kategoride bulunan kamu görevlileri aynı statüye, aynı hak ve borçlara sahiptirler. Önceden tespit edilmiş bu genel statüde idare, bazı kamu görevlileri için farklı düzenlemeler yapamaz. Yapılan pazarlık ve sözleşmeler hukuken

³⁸ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, **a.g.e.**, s. 416; GÖZLER, **a.g.e.**, s. 514; GÖZÜBÜYÜK, 2000, **a.g.e.**, s. 169; TORTOP, **a.g.e.**, s. 32; CHAPMAN, **a.g.e.**, s. 514.

³⁹ İhsan ERKUL, Nuray GÖKÇEK KARACA, **4857 Sayılı İş Kanunu ve Uygulaması**, (Eskişehir: Nisan Kitabevi, Mayıs, 2004), s. 82.

⁴⁰ GÖZLER, **a.g.e.**, s. 507.

geçersizdir⁴². İşçiler ise iş sözleşmesinin bir özelliği olarak, kendi durumlarıyla ilgili, işe girişten önce veya sonra hak ve borçlarına ilişkin olarak pazarlık yapabilirler⁴³. Benzer şekilde, iş sözleşmesinde işçinin kişiliği önem taşır. Bu anlamda emek sadece para ile ölçülebilen bir değer olmayıp, kişiliğin bir parçası olarak istek, yetenek, deneyim ve bilgi ile bütünleşerek iş sözleşmesine yansır⁴⁴.

b) Çalışma Koşullarının Belirlenmesi Açısından

İlke olarak kamu görevlilerinin çalışma koşulları, ücretleri ve her türlü sosyal hakları, kişiliklerinden bağımsız şekilde tek taraflı olarak düzenlenir⁴⁵. Kamu görevlileri bu süreçte çalışma koşullarının belirlenmesine ilişkin olarak, sadece tavsiye niteliğinde ekonomik ve mali içerikli istek ve taleplerini kamu görevlileri sendikaları aracılığıyla toplu görüşme süreci içerisinde dile getirebilme hakkına sahiplerdir⁴⁶. Ayrıca belirtmek gerekir ki yapılan söz konusu düzenlemeler, tek bir kamu görevlisi için değil, bütün kamu görevlilerini kapsayacak biçimde yapılır. Kamu görevlileri kendi durumlarına ilişkin olarak idareyle tek taraflı olarak hiçbir zaman ve hiçbir şekilde pazarlık yapamazlar. Yapılan pazarlık ve sözleşmeler hukuken geçersizdir⁴⁷.

İşçiler ise, çalışma koşullarına ilişkin düzenlemeleri kamu sektörü içerisinde sendikaları aracılığı ile özel sektörde ise hem sendikaları aracılığı ile hem de bireysel olarak karşılıklı pazarlık yoluyla düzenleyebilirler. Pazarlık sırasında tarafların birbirine üstünlüğü olmayıp eşittirler.

Çalışma koşullarının belirlenmesi ve uzlaşmazlıkların çözümü konusunda ise, kamu görevlilerine sadece sendikaları aracılığıyla barışçı çözüm yollarına başvurma

⁴¹ ERKUL, GÖKÇEK KARACA, **a.g.e.**, s. 92–95; GÜVEN, AYDIN, **a.g.e.**, s. 33–49.

⁴² GÖZLER, **a.g.e.**, s. 515.

⁴³ İş sözleşmesi hakkında daha geniş bilgi için bkz; ERKUL, GÖKÇEK KARACA, **a.g.e.**, s. 81–186; İhsan ERKUL, **Uygulamalı Sosyal Politika Dersleri Türk İş Hukuku 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve Uygulaması-Cilt 2**. (2.Basım. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1991), s. 40–44.

⁴⁴ GÜVEN, AYDIN, **a.g.e.**, s. 36; Nuri ÇELİK, **İş Hukuku Dersleri**, (12. Basım, İstanbul: 1994), s. 7–8.

⁴⁵ GÖZLER, **a.g.e.**, s. 515.

⁴⁶ Mesut GÜLMEZ, **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788'den 4688'e: 1926–2001**, (Ankara: TODAİE, Yayın No: 309, 2002), s. 513–514.

⁴⁷ GÖZLER, **a.g.e.**, s. 515.

hakkı verilirken, işçiler barışçı çözüm yolları yanında çatışmacı yöntemlere de başvurabilmektedirler⁴⁸.

c) *Yargılanma Süreçleri Açısından*

Kamu görevlilerinin yargılanmasına ilişkin esaslar, 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir⁴⁹. Buna göre kamu görevlilerinin görevleri sırasında ya da görevinden doğan bir suç işlemesi durumunda, hakkında yapılacak kovuşturmanın, son soruşturmaya kadar olan aşaması idare tarafından, son soruşturmanın açılması ve hüküm aşaması ise, ilgili yargı yerlerinde yapılır⁵⁰. Kamu görevlilerinin atanması, görevlerine son verilmesi, emekli edilmeleri ya da görevden uzaklaştırılmaları, benzer şekilde görevle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğurmayan disiplin cezaları ile yükselme, sicil, intibak ve diğer özlük ve parasal haklarla ilgili davalar da ise yetkili mercii, kamu görevlisinin görevli bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir⁵¹.

Herhangi bir işçi ile işveren ya da işveren vekili arasında iş sözleşmesinden veya İş Kanunu'ndan doğan her türlü bireysel iş uyuşmazlıklarının çözüm yeri ise, 03.01.1950 tarih 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu ile kurulmuş bulunan İş Mahkemeleri'dir. Benzer şekilde işveren kuruluşları veya işverenlerle işçi kuruluşları arasında topluluğu ilgilendiren uyuşmazlıkların şartları ve çözüm şekli ise 05.05.1983 tarih 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanun'un da gösterilmiştir⁵². Buna göre toplu hak uyuşmazlığı olarak adlandırılan ve toplu iş sözleşmesi taraflarından birinin, toplu iş sözleşmesi veya mevzuatın kendisine tanıdığı bulunduğu bir hakkın diğeri tarafından uygulanmamasından, eksik uygulanmasından veya toplu iş sözleşmesi

⁴⁸ Nüvit GEREK, "3449 ve 3451 Sayılı Yasalarla Toplu İş Hukukumuzda Ortaya Çıkan Değişiklikler", **Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. VII, S. 1, (Haziran, 1989), s. 445-454

⁴⁹ Daha geniş bilgi için bkz: İbrahim PINAR, **Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2000).

⁵⁰ GÖZÜBÜYÜK, **a.g.e.**, s. 206.

⁵¹ **Aynı**, s. 377.

⁵² ERKUL, GÖKÇEK KARACA, **a.g.e.**, s. 55.

hükmünün veya mevzuatta yer alan bir kuralın yorumlanmasından ortaya çıkan uyuşmazlıklarda da çözüm yeri İş Mahkemeleri'dir⁵³.

2.2.2.2. İşçi Statüsü Dışındaki Kadro ve Pozisyonlar

İşçiler gerek 4688 sayılı Kanun'da ve gerekse öğretilerde kamu görevlisi olarak nitelendirilmemiş ve kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak bu durumda gerek kamu görevlisi kavramına açıklık getirmek ve gerekse 4688 sayılı Kanun anlamında, Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, kimlerin kamu görevlisi olduğunun saptanabilmesi için, "...işçi statüsü dışındaki kadro ve pozisyonlarda çalışanlar" kavramına açıklık kazandırılması gerekmektedir. Bunun yapılabilmesi için öncelikle söz konusu kurum ve kuruluşlardaki kadro ve pozisyonların neler olduğunun bilinmesi gerekir. 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinde gösterilen bu kadro ve pozisyonlar, şu şekilde sıralanarak açıklanabilir:

a) Memur

Memurlar, hemen hemen her ülke de devletin sevk ve idare işlerinde çalışanlar olup, devlet erk'ini kullanan kimselerdir⁵⁴. Buna karşın öğretilerde, memur kavramına ilişkin olarak ortak bir tanım bulunmadığı gibi, Türk hukuk sistemi içerisinde de tek bir memur tanımı bulunmamakta ve kendi uygulama alanı içerisinde birçok hukuki düzenlemede, çeşitli memur tanımlarına rastlanmaktadır. Nitekim Anayasa, DMK ve Askeri Ceza Kanunu birbirlerinden farklı şekilde kendi yönlerinden memuru tanımlamışlardır.

1982 Anayasası'nda "*Devletin Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*" hükmüne yer verilerek memurlar, KİT'lerde ve diğer kamu tüzel

⁵³ ERKUL,1991, a.g.e., s. 130-131; GÜVEN, AYDIN, a.g.e., s. 286.

⁵⁴ İlhan AKALIN, *Sendikalar Kavramları*, (Ankara: Öteki Yayınevi, 1996), s. 97.

kişilerinde çalışan genel idare esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli görevlerde çalışanlar olarak gösterilmiştir (m. 128).

1982 Anayasası'nın 128. maddesine benzer şekilde DMK' ya göre, "*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır. Ayrıca, kurumlarda genel politikanın saptanması, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur kabul edilir*" (m.4/a).

DMK dışında memur kavramı, 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nda da tanımlanmıştır. Askeri Ceza Kanunu'na göre ise memur, "*bir askeri vazifeyi yapmakla yükümlü olan kimsedir*" şeklinde yerine getirilen görev yönünden tanımlanmıştır.

Genel olarak Anayasa ve memurların çalışma koşulları ve özlük haklarını düzenleyen DMK hükümleri dikkate alındığında⁵⁵, bir kimsenin devlet memuru sayılabilmesi için;

- Devlet veya diğer herhangi bir kamu tüzel kişisine bağlı olarak,
- Asli ve sürekli görevlerde,
- Genel idare esaslarına göre

çalışması gerekir. Devlet memuru sayılabilmek için birbirini tamamlayıcı nitelikteki bu üç unsurun birlikte gerçekleşmesi zorunludur.

Memurlarla ilgili Türkiye'deki mevcut sistemin dünyadaki benzerlerinden ayırt edici özelliği, sevk ve idare işleri dışında devlet kademesinin her katında çalışanların memur sayılması yanında, KİT'lerde çalışan pek çok görevlinin de memur kapsamına alınmasıdır. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde sendikaların rollerinin incelendiği araştırma konumuz açısından 4688 sayılı Kanun

⁵⁵ Memurların atanmaları yükselmeleri ve özlük hakları konusunda daha geniş bilgi için bkz.: Sait GÜRAN, **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, (İstanbul: 1980).

anlamında memurların kamu görevlisi olarak kabul edilip edilmeyeceği ve hangi kamu kurum ve kuruluşlarda çalışan memurların Kanun kapsamında olduğu büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla 4688 sayılı Kanun anlamında memurları ayrıca ele almak gerekmektedir.

4688 sayılı Kanun bağlamında memurlar kamu görevlisidir. İlke itibarıyla kamu görevlisi olarak memurlar, kurulu bulunan kamu görevlileri sendikalarına üye olabilecekleri gibi, sendika kurucusu da olabilirler. Ancak bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memur kadrolarındaki kamu görevlilerinin, Kanun'un 15. maddesi gereği sendikaya üye olabilmeleri ve sendika kurabilmeleri mümkün değildir. Söz konusu kamu görevlileri şu şekilde sıralanabilir:

- Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,
- Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,
- Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, belediye başkanları ve yardımcıları,
- 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 (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri,
- Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,
- Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,
- Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dâhil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli,
- Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileridir (m.15).

b) Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel esas itibariyle, kamu kuruluşlarında, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına gereksinim gösteren zorunlu ve ayrıksı işler için, geçici olarak ve sözleşmelerinde belirtilen ücretle çalıştırılan görevlilerdir⁵⁶. Bu şekilde sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilk olarak DMK'nın 4. maddesinin (b) bendiyle olanak sağlanmış⁵⁷. Ancak daha sonraki yıllarda, DMK'nın 4. maddesinin (b) bendinde öngörülen sözleşmeli personel uygulamasından tamamen farklı olarak birçok kanun ve kanun hükmünde kararname ile geçici nitelikte olmayan, asli ve sürekli nitelik taşıyan görevlerde sözleşmeli personel çalıştırılması olanaklı hale getirilmiştir⁵⁸.

Bağlı oldukları kanun açısından sözleşmeli personel; “DMK'nın 4. maddesinin (b) bendi uyarınca çalıştırılan sözleşmeli personel” ve “özel kuruluş kanunlarına göre çalıştırılan sözleşmeli personel” olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

⁵⁶ Ömer Zühtü ALTAN, “Türkiye’de kamu Kesiminde “işçi” Statüsünde Çalışanların Nicelikleri ve Bazı Nitelikleri Üzerine” **Eskişehir İktisadi Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, C. XIV, S. 2, (Haziran 1978), s. 254 ; GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, **a.g.e.**, s. 403.

⁵⁷ Abdulhalim EKE, “Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Anayasa Mahkemesi Kararı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 22, (Aralık-1989), s. 7.

⁵⁸ GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 510.

- *DMK'nın 4. maddesinin (b) Bendi Uyarınca Çalıştırılan Sözleşmeli Personel*

DMK'nın 4. maddesinin (b) bendi uyarınca çalıştırılan sözleşmeli personel, “*Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı'nun görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'nca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir (36 ncı maddenin II-Teknik Hizmetler Sınıfında belirtilen görevlerde yukarıdaki fıkra uyarınca çalıştırılanlar için, işin geçici şartı aranmaz)*”.

Kamu tüzel kişilerince çalıştırılan bir kimsenin kamu görevlisi olarak nitelendirilebilmesi için, yerine getirdiği görevin aslî ve sürekli nitelikte olması gerekir. Bu bağlamda bir kadroya bağlı olmaksızın geçici olarak yerine getirilen görevlerde istisnai olarak çalışanlar kamu görevlisi olarak nitelendirilemezler⁵⁹. Yine kamu görevlisinin idare ile olan ilişkisi genel, nesnel ve kişilik dışı bir biçimde kanun ile belirlenir. Buna karşın, sözleşmeli personel ile idare arasındaki ilişki bir sözleşme ilişkisidir. Bu bağlamda DMK'nın 4. maddesinin (b) bendine göre çalıştırılan sözleşmeli personelin, 4688 sayılı Kanun'a göre kamu görevlisi olarak nitelendirilebilmesi mümkün olmadığı gibi, Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrası anlamında da kamu görevlisi sayılmasına da olanak yoktur⁶⁰. Ancak, Kanun'un yayımından daha sonraki yıllarda KHK' larla DMK' ın 4. maddesinin (b) bendine yapılan eklemelerle, geçici nitelikte olmayan bir çok görev için sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak sağlanarak⁶¹ “yabancı uyrukluların, tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin, mütercimlerin, tercümanların, dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların..., bir kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esas ve şartlarla tabip veya uzman tabiplerin, Adli Tıp Müessesesi

⁵⁹ Aynı, s. 509; SANCAKDAR, a.g.e., s. 68; GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, a.g.e.; s. 403.

⁶⁰ GÜNDAY, a.g.e., s. 509.

⁶¹ Aynı, s. 509; GÖZLER, a.g.e., s. 511; GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, a.g.e., s. 403.

uzmanlarının, Devlet Konservatuarları sanatçı öğretim üyelerinin, İstanbul Belediyesi Konservatuarı sanatçılarının, Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caiz⁶² hale getirilmiştir.

- *Özel Kuruluş Kanunlarına Göre Çalıştırılan Sözleşmeli Personel*

657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (b) bendi dışında, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında da özel kuruluş kanunları yoluyla geçici nitelikte olan ve olmayan işler için, kanun ve kanun hükmünde kararname hükmüyle, sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak sağlanmıştır. Örneğin 2333 sayılı Sürekli Kamu Görevlerinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılması Hakkında Kanun ile sürekli kadrolarda bu kadrolar karşılık gösterilmek kaydıyla emekli aylığı bağlanmış kişilerin bu aylığı kesilmeden sözleşmeli olarak çalıştırılmalarına imkân sağlanmıştır. 1980'li yıllarda çıkarılan birçok kanunda, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında birçok görevlerde kadro karşılık gösterilerek DMK hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılması mümkün kılınmıştır. Yine benzer şekilde 10 Ekim 1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun'un 35. maddesi de Başbakanlık merkez teşkilatında birçok görevde sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkân vermektedir. Daha pek çok kanun, çeşitli kamu kurum kuruluşlarına, DMK'nın 4. maddesinin (b) bendindeki şartlara uymaksızın, sürekli görevlerde sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak sağlamaktadır⁶³.

Benzer şekilde KİT'lerde ve bağlı ortaklıklarda da 1990 yılında çıkarılan 399 sayılı "Kamu İktisadi teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair" KHK'nın 3. maddesi ile ⁶⁴ memurlar ve işçilerle birlikte sözleşmeli personel çalıştırılabileceği kabul edilmiştir. Daha sonra çıkarılan 3771 sayılı Kanun'da ise, 399 sayılı KHK' de değişiklik yapılmış ve KİT'lerde çalışan sözleşmeli personel statüsüyle ilgili olarak genel idare esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli görevleri yapan

⁶² Bkz 657 sayılı Kanun'un 4/b maddesine eklenen fıkra: 5.7.1991- KHK 433/m. 1; mülga: 27.12.1991- KHK 475/m. 11.

⁶³ GÖZLER, a.g.e., s. 511.

⁶⁴ RG. ,T. 29.01.1990, S. 20417.

sözleşmeli personel ve genel idare esasları dışında hizmet yürüten sözleşmeli personel olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmiştir (m.3/c) ⁶⁵.

Böylece, DMK'nın öngördüğü sözleşmeli personel istihdamından tamamen farklı bir sözleşmeli personel uygulaması başlamıştır. Bu biçimdeki bir sözleşmeli personel uygulaması, DMK'nın 4. maddesinde öngörülen sözleşmeli personel uygulamasından tamamen farklıdır. Zira bu biçimde istihdam edilen sözleşmeli personelin gördüğü görevler, aslî ve sürekli nitelikte olup, kadroya bağlanmıştır. Bu personelin sözleşmesi feshedildiğinde, o personelin yürüttüğü görev sona ermemekte, sözü edilen personel, kadrosu karşılık gösterilmek suretiyle istihdam edildiğinden, sözleşmenin feshedilmesi halinde kendisine kadro karşılığı parasal ve özlük hakları ödenmektedir. Dolayısıyla bu tür sözleşmeli personelin kamu görevlisi olduğundan kuşku yoktur⁶⁶.

Kanımızca hangi sözleşmeli personelin kamu görevlisi olup olmadığının belirlenmesinde, öncelikle Anayasa'nın 128. maddesindeki ölçüt esas alınmalıdır. Bu bağlamda çeşitli kanun ve KHK'lara dayanılarak çalıştırılan sözleşmeli personel konusunda ikili bir ayrıma gidilebilir. Buna göre, gerek DMK'ya ve gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşlarının özel kuruluş kanunlarına bağlı olarak çalışan, aslî ve sürekli görevleri yerine getirmeyen, sözleşmeli personelin kamu görevlisi sayılmaması gerekir. Buna karşın, gerek DMK kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan ve gerekse özel kuruluş kanunlarına bağlı olarak faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan idari sözleşmelilerin, kamu görevlisi sayılması gerekir. Çünkü bu kişiler için, “*sözleşmeli statüsü*”, diğer sözleşmeli personelden farklı olarak, süreklilik kazanmış ve sözleşmeleri devamlı yenilenecek uzatılmıştır. Bu nedenle, idari sözleşmeli statüde çalışanlar hem öğretilerde hem de yargı kararlarında kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir⁶⁷.

⁶⁵ EREN, a.g.e., s. 67.

⁶⁶ SERİM, a.g.e., s. 10; GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, a.g.e., s. 404; GÖZLER, a.g.e., s. 513; Danıştay 8. Dairesi, E. 1992/1385, K. 1993/730, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 88, 1994, s. 369.

⁶⁷ Metin KUTAL, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejiminin Hukuki Esasları ve Güncel Bazı Sorunları”, **Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri'nde Sunulan Bildiri**, Ankara: TÜHİS, 8 Şubat–2002, s. 105; SERİM, a.g.e., s. 10; GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, a.g.e., s. 404; GÖZLER, a.g.e., s. 513; Danıştay 8. Dairesi, E. 1992/1385, K. 1993/730, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 88, 1994, s. 369; Uyuşmazlık Mahkemesi, T. 22.10.1990, E. 1990/29, K. 1990/29, **İş ve Hukuk Dergisi**, Yayın no. 26, S. 211, Şubat–1991, s. 36; **Anayasa Mahkemesi**, T. 19.04.1988, E. 16, K. 8, RG., T. 23.08.1988, S. 19908, s. 42–51; SANCAKDAR, a.g.e., s. 65–68.

4688 sayılı Kanun kapsamında, gerek idari sözleşmeli personel ve gerekse diğer sözleşmeli personel, çalıştıkları kurum ve kuruluşlarda işe alınmalarını, görev ve yetkileri ile özlük haklarına ilişkin niteliklerini düzenleyen kanunlarında, herhangi bir sendikaya üye olmaları ve sendikal faaliyetlerde bulunmaları yasaklandığı için, sendika ve toplu görüşme gibi haklara sahip değillerdir⁶⁸. Buna karşın öğretilerde idari sözleşmelilere ilişkin olarak getirilen, kurulu sendikalara üye olma ve sendikal faaliyetlerde bulunma yasağının, gerek Anayasa'nın değişik 53. maddesi ve gerekse bu paralelde düzenleme getiren 4688 sayılı özel Kanun hükmü karşısında, zımnen (örtülü) olarak geçerliliğini yitirdiğini ve bu kesimde 4688 sayılı Kanun çerçevesinde, sendikalaşmalarının mümkün olduğunu ileri süren görüşlerde mevcuttur⁶⁹.

c) Geçici Personel

DMK'nın 4. maddesinin (c) bendine göre geçici personel, *“bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir”*.

DMK'ya göre geçici personelin çalıştırılacağı işler Bakanlar Kurulu Kararı'yla tespit edilmektedir. Geçici personelin çalışma koşulları, süresi ve ücret gibi her türlü hak ve yükümlülükleri, kendileriyle yapılan sözleşme hükümleri ile belirlenmektedir⁷⁰.

İleride değinileceği üzere, geçici personel kamusal nitelikli hizmetleri yerine getirirken, *“daimi surette”* çalışmadığı ve sözleşme ile çalıştırıldığı için, 4688 sayılı kanun kapsamı dışındadır.

⁶⁸ “Sözleşmeli personel statüsü”, http://www.yerelnet.org.tr/personel/Isozlesmeli_statusu.php, (09.05.2005).

⁶⁹ Ünal NARMANLIOĞLU, “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Açısından Sendika Kavramı ve Sendikaların Kuruluş Şartları”, **a. can tuncay'a armağan**, (İstanbul: Legal Yayıncılık, Hukuk Kitapları Serisi, Yayın No: 49, 2005), s. 715; KUTAL, 2002, **a.g.e.**, s. 105.

⁷⁰ Mustafa ATEŞ, **Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme**, (Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2383, 1995), s. 23; Deniz KAĞNICIOĞLU, **Türkiye’de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri**, (Eskişehir: T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 1163, 1999), s. 38.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde DMK'nın 4. maddesinde gösterilen kadro ve pozisyonlarda çalışanların kamu sektörü içerisindeki dağılımları ise Tablo 1.'de gösterilmiştir.

Tablo 1: 2005 Yılı İtibariyle Türkiye'de 657 Sayılı Kanun Kapsamında Çeşitli Kadro ve Pozisyonlarda Çalışanların Sayısı

	Memur	Sözleşmeli	İşçi	Geçici	Kapsam Dışı*	Kapsam İçi**	Toplam
Merkezi Yönetim	1.632.482	16.853	133.566	246.284			2.029.185
Belediye	88.220	1.683	64.270	106.797			260.970
Özel İdare	4.333	49	204	2.485			7.071
KİT	17.240	179.698	118.695	54.440	17.364	66.222	453.659
Toplam	1.742.221	198.483	316.735	410.006	17.364	66.222	2.750.885

Kaynak: TODAİE, www.yerelnet.org.tr (17.03.2005).

* Kapsam dışı personel, kamu kurum ve kuruluşları içerisinde çalışmakla birlikte toplu iş sözleşmesinden yararlanamayan, sevk ve idare işlerinde çalışan personeldir⁷¹.

** Kapsam İçi Personel ise, *KİT'ler ve bağlı ortaklıklarda İş Kanunu kapsamında çalışmakta olup, sendikalarla işveren arasında yapılan toplu iş sözleşmesinden yararlanan personeldir*⁷².

2.2.3. Daimi Suretle Çalışma

4688 sayılı Kanun'a göre, belirtilen yerlerde çalışanların kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için üçüncü koşul; "...*daimi surette çalışma*" olarak gösterilmiştir. Metinde geçen "*daimilik*" kavramı, kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin kamu görevlilerince devamlı ve muntazam olarak görülmesini ifade etmektedir. Kanun'da belirtilen "...*daimi surette çalışma*"nın bir yönü "*kronolojik*" yani zaman bakımından devamlılık iken, diğer yönü yerine getirilen kamusal hizmetin içerik ve yoğunluğundaki

⁷¹ 1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun hükmü uyarınca kapsam dışı personel kamu görevlisi sayılmaktadır. **Ayn**, s. 404.

⁷² GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, **a.g.e.**, s. 404.

istikrardır⁷³. Bu bağlamda, 657 sayılı Kanun kapsamındaki memurlar ile idari sözleşmeliler, kamu görevlisi olarak kabul edilir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki gerek devlet örgütünde ve gerekse KİT’lerde çalışan ve sözleşmeleri sürekli yenilenen, bu nedenle kamu görevlisi kabul edilen idari sözleşmeli personelin sendikalara üye olması ve sendikal eylemlere katılması yasaktır. Bu nedenle kamu kurum ve kuruluşları içerisinde çeşitli kadro ve pozisyonlarda çalışan idari sözleşmeliler ile asli ve sürekli görevleri yerine getirmeyen diğer sözleşmelileri 4688 sayılı Kanun kapsamı dışında ele almak gerekir⁷⁴.

2.2.4. Adaylık ve Deneme Süresini Tamamlamış Olma

Kamu görevlisi olabilmenin dördüncü koşulu ise adaylık ve deneme süresini tamamlamış olmaktır. Söz konusu süre içerisinde, kamu görevlisi, atanacağı kadro ve pozisyon için hem denenir, hem de yetiştirilir. DMK’nın 54. maddesine göre, adaylık süresi en az bir yıl, en çok iki yıl olmakla birlikte, söz konusu süre genellikle ilgili kuruluşun “*kuruluş ve görev*” kanununda gösterilmektedir. Öngörülen süre sonunda adaylık yeterlilik sınavı veya değerlendirmesini başarı ile tamamlayanlar asli kamu görevlisi olarak atanmaktadırlar⁷⁵.

4688 sayılı Kanun’a göre kamu görevlisi sayılabilmek için öngörülen bu unsurların, birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Buna göre yukarıda açıklanan unsurlar dikkate alındığında, 4688 sayılı Kanun kapsamında işçi statüsü dışında daimi surette çalışanlardan bahsedildiği için, sözleşmeli personel (idari sözleşmeliler hariç) ve geçici personelin kamu görevlisi sayılmaması gerekmektedir. Bunlar Kanun anlamında geçici olarak istihdam edildikleri için, daimi surette çalışma şartının dışında kalmaktadırlar. Bu nedenle “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” terimi farklı anlamlar uyandırmakta ve acaba sadece memurlar mı yoksa tüm kamu görevlileri mi kastediliyor? Sorusuna yol açmaktadır. Ne var ki Kanun’un kapsamını belirten 2. madde “Bu kanunun... işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerine uygulanacağını” ifade etmiştir. Böylece işçiler doğal olarak kapsam dışında bırakılmıştır. Kanun’un 3.

⁷³ SANCAKDAR, a.g.e., s. 44.

⁷⁴ “Sözleşmeli personel statüsü”, http://www.yerelnet.org.tr/personel/1sozlesmeli_statusu.php (09.05.2005); Aksi yöndeki görüşler için bkz.: NARMANLIOĞLU, a.g.e., s. 715.

⁷⁵ GÖZÜBÜYÜK, 2000, a.g.e., 175.

maddesindeki kamu görevlisi tanımında ise “*kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonda daimi surette çalışan... kimseler*” den bahsedilerek asli ve sürekli işlerde çalışmayan sözleşmeli personel ile birlikte geçici görevliler de kapsam dışı bırakılmıştır.

Kamu görevlisi kabul edilmekle birlikte asli ve sürekli işlerde çalışan idari sözleşmeliler ise, kendi kuruluş kanunlarında sendikal haklardan faydalanmaları yasaklandığı için 4688 sayılı Kanun kapsamı dışında kalmışlardır⁷⁶. Kamu görevlisi kavramı, daha geniş bir kesimi içine almasına rağmen, 4688 sayılı Kanun, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu olduğu halde, kamu görevlilerinden sadece bazı memurları kapsamına alması noktasında eleştirilmektedir⁷⁷.

3. ALMAN HUKUK SİSTEMİNDE

Alman hukuk mevzuatında kamu görevlisi kavramı, gerek Türk hukuk mevzuatından ve gerekse diğer ülke mevzuatlarından hem bağlı oldukları hukuki kurallar hem de kapsam açısından farklı şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu farklılıkların ortaya konabilmesi ve Almanya’da kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde sendikaların rollerinin incelenmesi için önem taşıyan kamu görevlisi kavramı, tanımı ve unsurlarıyla Alman hukuk sistemi açısından şu şekilde açıklanabilir:

3.1. Tanım

Alman hukuk sisteminde kamu görevlileri kavramı, genellikle kamu görevlilerinin idare ile olan hukuki bağı, hukuksal statüleri ya da kamu görevlilerince yerine getirilen kamu hizmetinin niteliğine bağlı olarak tanımlanmaktadır. Nitekim Federal Alman Anayasası (Grundgesetz-GG)’nin 33. maddesinin 4. fıkrasında “*Egemenlik hak ve*

⁷⁶ KUTAL,2002, **a.g.e.**, s. 119; “Sözleşmeli personel statüsü”,

http://www.yerelnet.org.tr/personel/Iszlesmeli_statusu.php (09.05.2005); Halil DEMREN, “Kamu Çalışanlarının Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı”, **Kamu-İş**, C. 4, S. 4, (Ocak 1999), s. 290.

⁷⁷ DEMREN, **a.g.e.**, s. 290; TÜRKİYE KAMU-SEN, **Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sosyal, Hukuki ve Ekonomik Durumları**, (Ankara: KAMU-SEN AR-GE Yayını, 2002), s. 30–33; Konuyla ilgili olarak idari sözleşmelilerin sendika kurabileceği ve sendikal faaliyetlerde bulunabilecekleri yönündeki görüşler için bkz.: NARMANLIOĞLU, **a.g.e.**, s. 715.

yetkilerinin yerine getirilmesi, esas itibariyle, daimi bir görev olarak idari iş ve sadakat ilişkisinde bulunan kamu görevlilerine bırakılır” hükmüne yer verilerek, kamusal nitelikli hizmetlerin “daimi” surette çalışanlarca “idari iş ve sadakat ilişkisi” içerisinde yerine getirileceği belirtilmiştir⁷⁸. Aynı maddenin 5. fıkrasında da, memur hukukuna⁷⁹ atfen idari iş ve sadakat ilişkisinin, “memurluğun gelenek ve adetlerine göre” belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Federal Alman Anayasası’na uygun olarak Federal Memur Kanunu (BBG)’nda da, memur (beamte) ile kamu görevlisi kavramları özdeş anlamda kullanılmıştır. Buna göre kamu kurum ve kuruluşlarında kamu görevlisi olarak istihdam edilen memur; “Devlete ya da kamu hukukuyla devlete doğrudan bağlı kurumlarda (organizasyonlarda) kamu hukuku alanında hizmete ya da güvene dayalı davranışta bulunan kişi” şeklinde tanımlanmıştır (m. 2/1)⁸⁰. Yapılan bu tanıma göre, memur kendini devlet hizmetine adanmış kişi olarak kabul edilmekte, memurların hukuki durumları ve çalışma ilişkileri ise kanunla belirlenen karşılıklı sadakat fikrine dayanmaktadır⁸¹. Nitekim Federal Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında da, Anayasa’nın 33. maddesi dikkate alınarak memuriyet, “devlet yaşamına görünüm veren, politik güçlere karşı bir denge faktörü oluşturan ve idarede istikrarı temin eden; sadakat, yetki ve bilgiye dayalı bir kurumdur” şeklinde tanımlanmıştır⁸². Yapılan tanımlarda memur ile kamu görevlisi kavramlarının özdeş anlamda kullanıldığı görülmektedir⁸³.

⁷⁸ Federal Almanya Siyasi Eğitim Merkezi, **Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası Almanca-Türkçe Yasa Metni**, (2000), s. 4.

⁷⁹ Memur hukuku, Federal Alman Anayasası’nın 33. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen nitelikte, kamusal ve hukuki hizmet ilişkisiyle belirli bir kamu işverenine memuriyet ilişkisi ile bağlı olan personelin hukukudur. Memur hukuku; Federal Memur Hukuku (Bundesbeamtenrecht) ve Federe Memur Hukuku (Landesbeamtenrecht) olarak iki kısımda sınıflandırılmaktadır. Federal Memur Hukuku Mevzuatı Federal Memur Kanunu (Bundesbeamtenengesetz) ve Federal Disiplin Tüzüğü’nden oluşurken (Bundesdisziplinarordnung), Federe Memur Hukuku ise Eyalet Memur Kanun’larından (Landesbeamtenengesetz) oluşmaktadır. SANCAKDAR, **a.g.e.**, s. 96-98.

⁸⁰ Hansjochen, DÜRR, **Beamtenrecht**, (Münster: 1995), SANCAKDAR, **a.g.e.**, s. 97-98’den alıntı.

⁸¹ Engin ÜNSAL, **Kamu Görevlilerinin Sendika Kurma Hakkı Memur Sendikaları**. (Ankara: Boyut Yayıncılık, 1999), s. 40; ÇINAR, **a.g.e.**, s. 28; Nuri TORTOP, **Personel Yönetimi**, (6. Basım, Ankara: Yargı Yayınları, 1999), s. 81; T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar, (Araştırma Raporları-II-)**, (Ankara, Mayıs 1994), s. 202.

⁸² SANCAKDAR, **a.g.e.**, s. 98.

Türkiye’de kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde sendikaların rollerinin Almanya ile karşılaştırmalı olarak inceleneceği bu çalışmada, Federal Alman Anayasası ve Federal Memur Kanunu’nda yapılan kamu görevlisi tanımı esas alınacaktır. Bu bakımdan gerek Anayasa ve gerekse Federal Memur Kanunu’nda yer verilen kamu görevlisi tanımının unsurları ayrı başlık altında ayrıntılı olarak incelenecektir.

3.2. Unsurları

Alman hukuk sistemine göre, bir kimsenin kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için, üç unsurun birlikte gerçekleşmesi gerekir. Bu unsurlar aşağıdaki gibi sıralanarak açıklanabilir:

3.2.1. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışma

Gerek Federal Alman Anayasası ve gerekse Federal Alman Memur Kanun’u hükümlerine göre bir kimsenin kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için, öncelikle kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip kamu kurum ve kuruluşlarında çalışması gerekir⁸⁴. Söz konusu tüzel kişilikler; federal devlet (Bund), eyaletler (Länder) ve belediyelerdir (Gemeinde). Bunların dışında ayrıca kamu hukuku vakıfları (Stiftungen des öffentlichen Rechts) ile kamu kuruluşları (Anstalt des öffentlichen Rechts) tüzel kişileri de kamu görevlisi çalıştırabilirler⁸⁵. Özel kişiler ya da özel hukuk tüzel kişileri ise, kamu görevlisi çalıştıramazlar⁸⁶.

⁸³ Aynı, s. 97.

⁸⁴ SANCAKDAR, a.g.e., s. 98.

⁸⁵ Daha geniş bilgi için Bkz:Enis YETER, Kadir KOÇDEMİR, **Federal Almanya’da Mahalli İdarelerin Mali Yapısı**, (İçişleri Bakanlığı Yayınları No: 468, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları No: 14, Ankara, Ocak-1997); Enis YETER, “Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, S. 382, (Mart 1989),s. 183-194; Ayşegül Kaptan MENGLİ, Ülke Ülke Yerel Yönetimler “Federal Almanya da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Ankara, C. 6, S. 4, (Ekim-1997), s. 93-112; Recep KIZILCIK, “Alman Yerel Yönetim Sisteminde Müşteri Odaklı Hizmet Sunumu”, **Türk İdare Dergisi**, S. 435, (Haziran-2002), s. 139-145; SANCAKDAR, a.g.e., s. 97; Safter ÇINAR, “Federal Almanya’da Kamu Sektöründe Toplu Sözleşme Düzeni”, **Sendika Dergisi**, S. 2, (Mart/Nisan-1996), s. 24–28.

⁸⁶ SANCAKDAR, a.g.e., s. 98.

3.2.2. Kamu Hukukuna Tabi Olarak Memur Statüsünde Çalışma

Gerek Federal Alman Anayasası ve gerekse Federal Memur Kanun hükümlerine göre bir kimsenin kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için salt kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışması tek başına yeterli değildir. Ayrıca kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarındaki çalışmanın memur statüsünde olması gerekmektedir. Zira Almanya’da söz konusu kurum veya kuruluşlarda kamusal nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesinde sadece memurlar değil, sözleşmeli personel (Angelstelte) ve işçiler de (Arbeiter) görev almaktadır⁸⁷.

Kamusal nitelikli hizmetleri yerine getiren bu personellerden memurlar, kamu hukukuna tabî olarak çalışırken, sözleşmeli personel ve işçiler özel hukuk hükümlerine tabî olarak çalışmaktadırlar. Bu bağlamda memurların sosyal hakları ve çalışma koşulları kanunla belirlenirken, fikri işlerde çalışan sözleşmeli personel ve bedeni işlerde çalışan işçilerin ise her türlü sosyal hakları ve çalışma koşulları özel hukuk kurallarına ve toplu sözleşme düzenine bağlı olarak belirlenmektedir⁸⁸. Genel olarak yönetici kadrolarında görev yapan memurlar yaşam boyu iş güvencesi kapsamında iken, sözleşmeli personel ise belirli süreli özel bir sözleşme ile daha çok geçici nitelikteki, büro işleri ve sekreterlik gibi kamu hizmetlerinde istihdam edilmektedir. Bununla birlikte sözleşmeli personel ve işçilerle aynı işi yapan memurlar da vardır⁸⁹. Memurlar görevleriyle ilgili her türlü iş ve eyleminde kamu hukuku kurallarına bağlıdırlar. Kamu hukukuna tabî çalışmanın bir sonucu olarak memurların işveren kamu tüzel kişisi ile olan ihtilafları idari yargıda çözümlenirken, özel hukuk hükümlerine tabi olan sözleşmeli personel ve işçilerin işveren kamu tüzel kişisi ile olan ihtilafları ise iş mahkemelerinde çözümlenmektedir⁹⁰.

⁸⁷ Daha geniş bilgi için, Erwin Von WEISSHAAR, *Der Verwaltungsbeamte*, (Göttingen, 1980); ÇINAR, *a.g.e.*, s. 28.

⁸⁸ ÇINAR, *a.g.e.*, s. 28–29; Murat DEMİRCİOĞLU, *Dünya da İşçi Sendikaları*, (İstanbul: BASİSEN Eğitim ve Kültür Yayınları, Yayın No:14, 1987), s. 112; TOKOL, *a.g.e.*, s. 19.

⁸⁹ SANCAKDAR, *a.g.e.*, s. 99; TC Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, *a.g.e.*, s. 202; TORTOP,1999, *a.g.e.*, s. 80.

⁹⁰ SANCAKDAR, *a.g.e.*, s. 98; TOKOL, *a.g.e.*, s. 19; ÇINAR, *a.g.e.*, s. 28; TORTOP,1992, *a.g.e.*, s.83.

Alman hukuk sisteminde, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan kamu hukukuna tabî olarak çalışan memurlarla birlikte kendi özel kanunları yanında ayrıca memur hukukuna bağlı olarak çalışan, askerliği meslek olarak yapanlar, hâkim ve savcılar, kilise hizmetlerinde çalışan vb. kimseler de kamu görevlisi kabul edilmektedir⁹¹.

Almanya’da kamu görevlisi kavramıyla özdeş anlamda kabul edilen memurlar (A), (B), (C), (D) olmak üzere dikey biçimde sınıflandırılmışlardır. (A) en alt sınıfı ifade ederken (D) en üst sınıfı ifade etmektedir. Memurlar ayrıca bu dikey sınıflandırmanın yanında, uzmanlık alanlarına göre eczacı, polis, madenci, diplomat gibi yatay biçimde sınıflandırılabilirdiği gibi, çeşitli kategorilere ayrılarak meslek memurları (Beamter auf Lebenszeit), aday memurlar(Beamter auf Probe) ve politik memurlar şeklinde de sınıflandırılabilir⁹².

Meslek memurları kategorisinde çalışanlar, memur kadrolarında çalışanların büyük bir kısmını oluşturmakla birlikte, daimi olarak kamu hizmetlerinde çalışmakta ve ömür boyu iş güvencesine sahip bulunmaktadır.

Aday memurlar ise, meslek memuru statüsünde olmak için aday olarak alınıp denemeye tabi tutulan kişilerin statüsünü ifade etmektedir. Söz konusu deneme süreleri görülecek hizmetin özelliğine göre farklılık göstermekle birlikte basit hizmetlerde 1 yıl, orta düzeydeki hizmetlerde 2 yıl, yüksek hizmetlerde 2,5 yıl ve en yüksek hizmetlerde ise 3 yıldır. Almanya’da aday memurlar deneme süresince, memur hukukuna tabi olarak çalışmaktadırlar.

Son olarak politik memurlar ise, büyükelçi, bakanlık müdürleri vb gibi üst kademedeki görev alan memurlar olup, memurluk mesleğinin özel grubunu oluşturmaktadırlar.

⁹¹ TOKOL, a.g.e., s. 19; ÇINAR, a.g.e., 28; TORTOP,1992, a.g.e., s. 83.

⁹² SANCAKDAR, a.g.e., s. 98.

Almanya’da 2001 Haziran ayı verilerine göre kamu kurum ve kuruluşlarında 4.744.600 personel çalışmaktadır. Söz konusu personelin yaklaşık %60’ını (2.846.760) işçi ve sözleşmeli personel, %40’nı (1.897.840) memur statüsünde çalışanlar oluşturmaktadır⁹³.

3.2.3. Daimi Surette Çalışma

Federal Alman Anayasası ve Federal Memur Kanunu hükümlerine göre bir kimsenin kamu görevlisi olarak kabul edilmesi için, kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında memur statüsünde daimi surette çalışması gerekir. Burada söz konusu olan “*daimilik*” kavramı hem “*kronolojik*” yani zaman bakımından devamlılığı hem de yerine getirilen kamusal hizmetin içerik ve yoğunluğundaki istikrarı ifade etmektedir.

⁹³ İsmail CAN, “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri” www.maliye.gov.tr/apk/md145/ismailcan.pdf (21.04.2005).

İkinci Bölüm

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE ÇALIŞMA KOŞULLARININ BELİRLENMESİNDEKİ ROLLERİ

1. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

1.1. Ortaya Çıkış Nedenleri

Yakın zamana kadar sosyo-ekonomik açıdan işçilere göre oldukça avantajlı konumda olan kamu görevlilerinin, hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için sendika çatısı altında örgütlenmeye başlamaları, bazı tarihsel ve konjonktürel nedenlerden dolayı işçi sendikalarına göre oldukça yenidir. Söz konusu tarihsel ve konjonktürel nedenler bağlamında kamu görevlileri sendikalarının ortaya çıkış nedenleri dört ana başlık altında incelenebilir:

1.1.1. Dünya’da Demokratik Hak ve Özgürlüklerin Yaygınlaşması

Demokrasi, çoğulcu kişi hak ve özgürlüklerine saygılı bir siyasi rejimdir. Çoğulculuk ise serbest örgütlenme esasına dayanmaktadır⁹⁴. Örgütlenme hakkı yalnızca siyasi partilerin serbestçe kurulabilmesini değil, her türlü çıkar gruplarının seslerini serbestçe duyurabilmek için dernek kurabilme, toplantı düzenleyebilme hak ve özgürlüklerini de içermektedir. Demokratik toplumlarda bireyler ve çatışan çıkar grupları, haklarını özellikle örgütlenme yoluna giderek korumaktadırlar⁹⁵. Bu bağlamda kamu görevlileri de dünyadaki demokratik hak ve hürriyetlerin yaygınlaşmasına paralel olarak çeşitli hak ve çıkarlarını korumak, geliştirmek için bir araya gelerek örgütler oluşturmuşlardır.

⁹⁴ Daha geniş bilgi için bkz: Mümtaz SOYSAL, *Anayasaya Giriş*, (Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1969), s. 214.

⁹⁵ Petrol-İş Sendikası, *1993-94 Yıllığı*, s. 21; Ersin TAŞCI, *Memurlar Sendikal Haklar ve Türkiye*, (Ankara: Kamu-Sen, 1996), s. 15-28.

Özellikle 19. Yüzyıl'ın sonlarına doğru, kapitalizmin tekelci aşamaya ulaşması, emperyalizmin belirginleşmesi tüm dünyada yeni oluşumlara yol açmıştır. Sosyalizmin doğuşu ve sömürge devletlerin ulusal kurtuluş hareketleri, kapitalist ülkelerin dış sömürü olanaklarını sınırlarken, söz konusu ülkelerdeki işçi sınıflarının verdikleri mücadele de iç sömürüyü belli oranda sınırlamıştır. Daralan olanaklar kamu görevlilerine aktarılan payların kısılması sonucunu yaratmıştır. Tüm bu gelişmeler, otoriter devlet yapısının koruyucusu ve uygulayıcısı konumundaki kamu görevlilerinin, devlete karşı olan bakış açılarını değiştirmiş, devletin niteliği ile ilgili değer yargılarını sarsmıştır. Zamanla diğer çalışan kesimler arasında olduğu gibi, kamu görevlileri arasında da “*kral hata yapmaz, onun için krala karşı hak aranmaz*” anlayışı terk edilerek, devletin sınıfsal bir olgu olduğu ve bütün çalışan kesimler gibi kamu görevlilerinin de haklarını korumak için örgütlenmesi gerektiği anlayışı hakim olmaya başlamıştır⁹⁶.

Gerek işçi sınıfının kendi hak ve çıkarlarını korumak için toplumsal mücadele içerisine girmesi ve gerekse işçi egemenliği temeline dayalı siyasi yönetim biçimlerinin ortaya çıkışı ile birlikte, dünyanın birçok ülkesinde ve özellikle kapitalist ülkelerde demokratik özgürlükler önem kazanmış ve bu hak ve özgürlüklerin geniş halk kitlelerine sağlanması gerektiğini öngören yönetim biçimleri yaygınlaşmıştır⁹⁷. Tüm bu gelişmeler, kamu görevlilerini devletin veya siyasi erki elinde tutan kesimlerin otoritesine karşı, kayıtsız şartsız teslimiyet anlayışından kurtarmıştır.

Bütün bu gelişmeler sonucunda, demokratikleşme akımı karşısında daha fazla dayanamayan “*hükümdar devlet*” ve “*jandarma devlet*”⁹⁸ teorileri, sert ve katı tutumlarını yumuşatarak toplumların siyasi, ekonomik ve sosyal özlemlerine cevap verme yolunu seçmişlerdir. Böylece otoriter devlet teorileri, yerlerini “*koruyucu devlet*”

⁹⁶ ÖZDEMİR, a.g.e., s. 13; TUTUM,1972, a.g.e., s. 33.

⁹⁷ Daha geniş bilgi için bkz: Alpaslan IŞIKLI, **Sendikacılık ve Siyaset- Cilt: 1.**, (Ankara: Öteki Yayınevi, 1995), s. 105–130.

⁹⁸ Jandarma Devlet, “*Yönetimin (idare biçiminin), tanrısal ve kendi koyduğu kurallar dışında, hiçbir hukuk kuralı ile bağlı olmadığı, güç ve yetkinin takdire dayandığı, yargısal denetimin uygulanmadığı idare biçimidir.*” GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 21.

ve “sosyal devlet”⁹⁹ gibi devlet anlayışlarına bırakarak, demokrasinin devletin en önemli niteliği olduğu fikri kabul edilmiştir¹⁰⁰.

1.1.2. Devlet Organizasyonunun Yapı Değiştirmesi

Klasik devlet anlayışı yerine koruyucu, sosyal veya demokratik devlet anlayışının genelde kabulü, kamu gücünü yapı değişikliğine zorlamıştır. Halkın ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanması için devlet “düzen” ve “güvenlik” gibi klasik fonksiyonlarının dışına taşarak, “sosyal devlet” anlayışının bir gereği olarak, ekonomik ve sosyal yaşama müdahale etmeye başlamıştır¹⁰¹. Kuşkusuz konumuz açısından bu müdahalelerden sendikacılık hareketinin başlamasını olanaklı kılan hukuki düzenlemeler ayrı bir önem taşımaktadır. Ayrıca devletlerin bu süreçte sosyal gelişmeyi hızlandırıcı, bütün grup ve sınıfları dikkate alan politikalara yönelmeleri; eğitim, sağlık, gelir dağılımı, sosyal güvenlik, istihdam politikaları yoluyla ülkenin ekonomik ve sosyal refahını sağlayacak tedbirler almaya başlamaları; başta vergi, iletişim, ulaşım, bayındırlık, eğitim, sosyal güvenlik ve buna benzer hizmet alanlarının genişlemesine neden olmuş, bu nedenle söz konusu düzenlemeleri yapan devletler her geçen gün daha da fazla kamu görevlisi çalıştırmak durumunda kalmışlardır.¹⁰²

Gerek devlet anlayışında meydana gelen değişimler ve gerekse toplumun devletten beklentilerinin artması, kamu sektörünün büyümesine neden olmuş ve tüm bu gelişmelerin doğal sonucu olarak kamu sektöründeki istihdam alanının da genişlemesiyle birlikte, devlet çalışanlarının sayısı, zaman içerisinde artış eğilimine

⁹⁹ Sosyal Devlet, “İnsan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşamasını ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve mali tedbirler alarak, çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde gerçekçi bir özgürlük rejimi uygulayan Devlettir”, GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 31; **Anayasa Mahkemesi**, T. 18.2.1985, E. 84/9, K. 85/4, **RG.**, T. 26.6.1985, S. 18793.

¹⁰⁰ Kamil TURAN, “Dünya da ve Türkiye de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C. 4, S. 4, Ocak -1999, s. 4.

¹⁰¹ TURAN, a.g.e., s. 4; Nusret EKİN, **Endüstri İlişkileri**, (İstanbul-1976), s. 32-35.

¹⁰² TURAN, a.g.e., s. 5.

girmiştir¹⁰³. Günümüzde bile özelleştirme ve kamu personeli sayılarının azaltılmasına yönelik politikalara rağmen, Tablo 2’de görülebileceği gibi birçok ülkede kamu görevlileri halen toplam istihdam içerisinde önemli bir paya sahiptir.

Tablo 2: Bazı Ülkelerde Kamu Görevlilerinin Toplam Nüfus ve İstihdam İçindeki Payı (%)

Ülkeler	İstihdama Oranı (%)	Nüfusa Oranı (%)
Finlandiya	24,3	10,4
Fransa	21,3	8,2
Macaristan	21,4	7,8
Kanada	17,5	8,1
İspanya	15,2	3,9
İtalya	15,2	3,9
Çek Cumhuriyeti	15,4	6,9
İrlanda	14,6	6,2
ABD	14,6	7,5
Almanya	12,3	5,3
Türkiye	9,1	3,2

Kaynak: OECD Public Management Service, 2001,

<http://www.kesk.org.tr/ToplamİstihdamveNufusaOran.html> (16.03.2005).

Kamu görevlilerinin, dünya ülkeleri içerisinde devlet sektöründeki konumları incelendiğinde; kamu görevlilerinin ilk ve en önemli bölümünü devletin merkezi, yerel ve bölgesel yönetimlerinde çalışanlar oluşturmakta iken, kamu görevlilerinin ikinci bölümünü devletin sahip olduğu ve işlettiği, temel ihtiyaçlara yönelik hizmet veren sağlık, eğitim ve ulaşım gibi hizmetlerde çalışanlar, son bölümünü ise devletin ya çoğunluk hissesine ya da tamamına sahip olduğu sanayi, ticari ve tarım işletmelerinde çalışanlar oluşturmaktadır¹⁰⁴.

¹⁰³ Jale AYGÜL, “Devlet Personel Rejimindeki Gelişmeler ve Reform Çalışmaları”, **Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri’nde Sunulan Bildiri**, Ankara: TÜHİS, 8 Şubat 2002, Hilton Oteli, s. 61–66.

¹⁰⁴ ÜNSAL, a.g.e., s. 41–44.

1.1.3. Kamu Görevlileri ile Kamu Sektörü İşçilerinin Fonksiyonlarının Benzerliği

Devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesi, bir taraftan kamu görevlilerinin sayısını çoğaltırken, diğer taraftan da Türkiye’de olduğu gibi kamu görevlileri ile işçilerin bir arada hizmet görmelerini olanaklı kılan kamu iktisadî teşekkül ve teşebbüslerinin faaliyet alanlarını genişletmiştir¹⁰⁵. Bu durum kamu sektöründe birbirine benzer nitelikte hizmet gören işçilerle kamu görevlilerini birbirine yakınlaştırmış ve ortak bir gelecek için işbirliğine yöneltmiştir¹⁰⁶. İki kesim arasında gelişen işbirliği anlayışı, Danimarka ve Finlandiya örneklerinde olduğu gibi, birçok ülkede de işçi ve kamu görevlilerinin aynı sendikal örgüt etrafında toplanmasına ve aralarında ideolojik, organik beraberliklerin doğmasına yol açmıştır¹⁰⁷.

1.1.4. Kamu Görevlilerinin Yaşam Standardı ve Sosyal Konumlarında Meydana Gelen Değişiklikler

Çalışanların kendi çıkarlarını korumak üzere bir araya gelmeleri ve işverenin karşısına bazı isteklerle çıkmaları her zaman tereddüt konusu olmuştur. Özellikle işveren devlet ise, bu tereddüt daha da artmıştır. Bu yüzden işçi hareketinin gelişimi uzun ve yavaş olmuştur. İşçiler gibi, kamu görevlilerinin de bir araya gelmeleri ve işveren durumunda bulunan devlete karşı ortak çıkarlarını savunmak üzere birleşmeleri, daima büyük tepkiler almıştır¹⁰⁸. Böyle olmakla birlikte, kamu görevlileri de;

- Kapitalizmin ortaya çıkış sürecine kadar mevcut düzenin zorla korunmasını sağlayan savunma, adalet, maliye, asayiş gibi alanlarda görev almaları ve halkın üzerinde uyguladıkları baskıya karşılık belli ayrıcalıklara sahip olmaları,

¹⁰⁵ TURAN, a.g.e., s. 4.

¹⁰⁶ Aynı, s. 5.

¹⁰⁷ Seda AKYALÇIN, “Türkiye’de Geçmişten Günümüze İşçi Sendikaları ve Siyasi Partiler Arasındaki İlişkiler”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002), s. 38.

¹⁰⁸ Cahit TUTUM, “Türkiye’de Memur Sendikaları”, **TODAİE**, C. 1, S. 2, (Eylül–1968), s. 29.

- Genellikle, ekonomik erki elinde tutanlarla birlikte siyasal erki paylaşmaları,
- Kamu kesiminde çalışmanın belirli bir formasyon gerektirmesine bağlı olarak toplumun seçkin tabakalarından gelmeleri,
- Ücretlerinin yüksek olması ve itibar sahibi olmaları

gibi çeşitli nedenlerle mevcut sistemi benimseyerek, uzunca bir süre örgütlenme gereksinimi duymamışlardır¹⁰⁹. Bu durum kamu görevlilerinin sosyo-ekonomik haklarında gerilemelerin ortaya çıktığı yakın zamana –50-55 yıl öncesine– kadar sürmüştür¹¹⁰. Zaman içerisinde sayıları artan kamu görevlilerinin sosyo-ekonomik durumlarının sarsılmasına paralel olarak, kapitalizmle birlikte ortaya çıkmaya başlayan yeni varlıklı sınıflar karşısında statü ve itibarlarının zedelenmesi bu kesimde örgütlenme gereksinimini ortaya çıkarmış¹¹¹ ve kamu görevlileri sosyo-ekonomik çıkarlarını korumak amacıyla bir örgüt çatısı altında toplanmaya başlamışlardır.

Kamu görevlilerinin yukarıda sıralanan nedenlerle bir örgüt çatısı altında toplanmaya başlamaları ve sosyo-ekonomik çıkarlarını korumaya yönelik faaliyetlerde bulunmaları öğretilerde büyük tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Öğretilerde kamu görevlilerinin sendikal bir çatı altında örgütlenmesine karşı olan görüşlere göre; kamu görevlilerinin sendika kurmaları, hak ve menfaatleri için mücadele etmeleri, aşağıda sıralanan nedenlerle sakıncalı olup, işçilerin hak ve menfaatlerini elde ediş şekilleri ile mukayese edilmeleri doğru değildir.

- Kamu görevlilerinin örgütlenme haklarını kullanmaları kamu otoritesinin karşısına dikilmeleri sonucunu doğurur. Bu ise “*hiyerarşi*” kavramına aykırı

¹⁰⁹ Musa ÖZDEMİR, “Memurların Örgütlenme Sorunu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 86, (Nisan–1987), s. 12; TUTUM,1972, **a.g.e.**, s. 33.

¹¹⁰ Gülay TOKSÖZ, **Sosyal Politika Ders Notları**, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1994), s. 92; Akif ÖZER, “Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı”, **Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C. 5, S. 2, Ocak–2000, **a.g.e.**, s. 121; Turgay ERGUN, A. POLATLIOĞLU, **Kamu Yönetimine Giriş**, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1992), s. 61; Alpaslan IŞIKLI, “İşçi-Memur Ayrımının Düşündürdükleri”, **AÜSBF Dergisi**, C. 26, S. 4, (Aralık 1971), s. 83; TUTUM,1968, **a.g.e.**, s. 29.

¹¹¹ TUTUM,1972, **a.g.e.**, s. 33.

düŒer. Oysaki devlet, en yüksek otorite kaynağıdır. Devletin otoritesi bir bütündür; hiçbir gerekçe ile parçalanamaz ve zedelenemez. Fertle devlet arasındaki ilişkilerde son söz devletin olmalıdır. Dıştan empoze edilecek bir irade, hâkimiyet anlayışına aykırıdır¹¹².

- Kamu görevlilerinin her türlü hak ve menfaatleri kanunlarla düzenlenir. Diğer bir deyişle memurların hukuki durumu, kanuni ve nizamidir¹¹³. Kurallar değiştirilmedikçe bu konularda hükümetin kamu sendikalarıyla karşılıklı pazarlığa oturması yararsızdır. Çünkü bu konularda yetkisi ya hiç yoktur ya da sınırlıdır¹¹⁴. Buna göre kanunların himayesi altında bulunan kamu görevlileri, hangi hakları kime karşı savunacaklardır? Bu nedenle kamu görevlilerinin örgütlenmeleri düşünülemez¹¹⁵.
- Çeşitli hak ve menfaatlerin elde edilmesinde, kamu görevlilerinin kendilerine has durum ve mevkileri itibariyle, işçilerle mukayese edilmeleri doğru değildir. Kamu görevlileri işçiler gibi emek sermaye çatışması içinde değillerdir. Kamu görevlilerinin sınıflı toplumlarda temel işlevleri kurulu düzeni ve ona bağlı iktidar yapısını korumak ve sermaye düzenini sürdürmektir. Böyle olunca kamu görevlilerinin sınıfsal bir savaş aracı olan sendikalara sahip olmaları tartışmalıdır¹¹⁶. Ayrıca, kamu görevlileri ve işçiler arasındaki farklılıklar göz önünde alındığında, işçi sendikacılığı ile kamu görevlileri sendikacılığının farklı şeyler olduğu, “istikametlerinin”, “maksatlarının”, “ruhlarının” ayrı olduğu ve kamu görevlilerinin, işçilerin yaptıkları tarzda bir mücadele tarzının içine giremeyecekleri açıkça ortadadır¹¹⁷.

¹¹² TUTUM,1968, a.g.e., s. 29.

¹¹³ GİRİTLİ, BİLGEN, AKGÜNER, a.g.e., s. 416; GÖZLER, a.g.e., s. 514; GÖZÜBÜYÜK,2000, a.g.e., s. 169.

¹¹⁴ ÖZER, a.g.e., s. 126.

¹¹⁵ TUTUM,1968, a.g.e., s. 30.

¹¹⁶ ÖZER, a.g.e., 126.

¹¹⁷ TUTUM,1968, a.g.e., s. 30.

- Kamu görevlilerine, işçilere tanınan toplu sözleşme, gösteri yürüyüşü, grev, v.b hakların tanınması, devletin hiyerarşik düzeni için tehlikeli bir macera olabileceği gibi, halkın huzur ve güvenliğini de tehlikeye sokabilecektir. Ayrıca bu hakların kolayca kötüye kullanılması mümkün olabileceği gibi, söz konusu hakların kamu görevlilerine sağlanması kamu yararına da aykırı olacaktır¹¹⁸.

Kamu görevlilerinin sendikal bir çatı altında örgütlenmesine karşı olan bu görüşlere karşılık, öğretilerde kamu görevlileri sendikalarının kurulmasını savunan görüşler de mevcuttur. Bu görüşte olanlara göre, bir kimsenin mesleğinin onun hareket serbestisini bir dereceye kadar kısıtlaması gerektiği hususu, genellikle kabul edilmektedir¹¹⁹. Ancak bu kısıtlamanın sınırının ne olacağı ise her zaman tartışma konusu olmuştur. Kamu görevlilerinin sendikal bir çatı altında örgütlenmesini savunanların ileri sürdükleri gerekçeler şu şekilde sıralanarak açıklanabilir:

- Kamu görevlilerine işçilere tanınan toplu sözleşme, gösteri yürüyüşü, grev v.b. hakların tanınmasının tehlikeli bir macera olacağı ve halkın huzur ve güvenliğini tehlikeye düşüreceği iddiası fazla büyütülmektedir. Halkın huzur ve güvenliğinin tehlikeye sokulması ihtimali, bu hakların kamu görevlilerinden tamamen esirgenmesi sonucunu doğurmamalıdır. Zira aynı ihtimal başta işçiler olmak üzere bütün çalışanlar için de söz konusudur¹²⁰.
- Kamu görevlilerine ileri düzeyde hakların tanınmasının hiyerarşik düzene aykırı düştüğü iddiası da görüldüğü kadar kuvvetli değildir. Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına karşı çıkanların iddialarının aksine, kamu görevlilerinin örgütlenme haklarını kullanmaları egemenliği zedelemeyebilir ve kamu görevlilerinin de sendika kurmaları bir zorunluluktur. Zira hem öğretilerde hem de dünya genelinde birçok ülke tarafından kabul edildiği gibi

¹¹⁸ Aynı, s. 31.

¹¹⁹ ÖZER, a.g.e., s. 139.

¹²⁰ TUTUM, 1968, a.g.e., s. 32.

¹²¹, devlet karşısında kamu görevlilerinin de korunması gereken bir takım hakları vardır. Kamu görevlileri yeterli iş ve sosyal güvenceye sahip değildir. Maaş ve ücretleri tek taraflı tespit edilmekte, enflasyon artışlarından da en çok kamu görevlileri etkilenmektedir. Ayrıca kamu görevlilerinin idare karşısında sendikal bir çatı altında temsil edilmesi demokratik yönetim anlayışına da uygun düşmektedir¹²².

- Kamu görevlilerine söz konusu hakların tanınmasının kamu yararına uygun düşmeyeceği iddiası da bir önceki iddia gibi büyütülmektedir. Zira sorunun iki yönü vardır. Birinci yönü gerçekten kamu yararı ile doğrudan ilgilidir. Klasik görüşe göre memur, kamu yararının bekçisidir. Bu itibarla korumakla yükümlü olduğu değerlere zarar verecek teşebbüslerde bulunması doğru olamaz. Ancak sorunun ikinci yönü de bir o kadar önemlidir. Aslında kamu görevlilerinin bu hakları kötüye kullanmaya teşebbüs etmesi, ortada tahammülü güç şartların varlığını gösterir. Bu nedenle kamu görevlisi çalışma koşullarındaki herhangi bir olumsuzluk karşısında, topluca memnuniyetsizliğini belirtebilmelidir. Aksi halde bu memnuniyetsizlik gündelik işinde veriminin düşmesi şeklinde kendini gösterecektir. Kamu hizmetlerinde greve gitmek kamu yararına aykırı düşüyorsa, tahammülü güç şartları kamu görevlisine empoze etmek ve bu şartlara karşı gelmek imkanından kendisini mahrum etmek de, o derece kamu yararına aykırı düşer¹²³.
- Kamu görevlilerine verilecek hakların kötüye kullanılması ihtimalini ileri süren görüş ise temelinden zayıftır. Zira bu görüşün temelinde memura güvensizlik yatmaktadır. Bu doğru ise, kamu görevlileri halen güvensiz ellere terkedilmiş demektir. Zira gelecekteki davranışları hakkında şüphe duyulan kimselere görevlerini yerine getirme konusunda bugün nasıl güven duyulabilir¹²⁴?

¹²¹ Cahit TALAS, "Memurların Sendika Kurma Hakkı", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, (Ankara-1968), S. 1, s. 20.

¹²² TUTUM, 1972, **a.g.e.**, s. 33.

¹²³ **Aym**, s. 32.

¹²⁴ **Aym**, s. 33.

Yukarıda sıralanan görüşler ışığında sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki; kamu görevlilerinin sendikalar kurması ve bu sendikalar vasıtasıyla işveren durumunda bulunan devletten bir takım taleplerde bulunması ve hele isteklerinin yerine getirilmemesi halinde memnuniyetsizliklerini toplu olarak ifade etmeye kalkmaları, hemen hemen bütün ülkelerde hoş karşılanmamaktadır. Bununla birlikte son elli yıl içerisinde, dünya genelinde birçok ülkede kurulan kamu görevlileri sendikaları, kamu görevlilerinin temsil edildiği örgütler olarak kabul görmektedir. Bu nedenle günümüzde artık, kamu görevlileri sendikalarının varlığı tartışma konusu yapılmayıp, söz konusu sendikalara tanınacak hakların niteliği ve ölçüsü tartışma konusu yapılmaktadır. Başka bir deyişle bugün, dünyada kamu görevlileri sendikalarının, hizmet koşullarının ve ücretlerin saptanmasındaki yetkilerinin ne ölçüde ve nasıl olması gerektiği, isteklerinin kabul edilmemesi halinde ne gibi girişim ve eylemlerde bulunabilecekleri konuları tartışılmaktadır¹²⁵.

1.2. Gelişimi

Kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi yukarıda değinilen bir takım tarihsel ve konjonktürel nedenlerden dolayı işçi sendikacılığından farklı bir süreç izlemiştir. Söz konusu süreç, genel olarak dünyadaki ülkeler boyutuyla ve özel olarak Türkiye ve Almanya örnekleriyle şu şekilde incelenebilir:

1.2.1. Genel Olarak

Yukarıda değinilen nedenlerle ortaya çıkan kamu görevlileri sendikacılığının dünya genelinde hukuki ve anayasal anlamda güvenceye kavuşturulması İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda başlamış, özellikle 1960'lı yıllardan sonra dünya geneline yayılmıştır. Bu bağlamda örnek vermek gerekirse, kamu görevlilerine örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları; Norveç'te 1958, Gine ve Nijer'de 1959, Fransa ve Meksika'da

¹²⁵ Edward YEMİN, "Kamu Hizmetlerinde Çalışma İlişkileri-II-", Dünyadan Araştırmalar, TÜBA, İş ve İşçi Çalışma Bülteni, S. 960, (28 Mart 1994), s. 1; ÖZER, a.g.e., s. 127; Cahit TUTUM, Personel Yönetimi, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1979), s. 198-202.

1963, İsveç'te 1965, Kanada'da 1967, Togo'da 1968, Finlandiya'da 1970, Portekiz'de 1974 yılında tanınmıştır¹²⁶. 1990'lı yıllardan itibaren ise dünya genelinde, kamu görevlileri sendikacılığının yasal ve anayasal düzeyde güvenceye kavuşturulması yüksek bir artış eğilimine girmiştir¹²⁷.

Kamu görevlilerine tanınan sendikal haklar açısından dünya ülkelerini incelediğimizde¹²⁸; bazı ülkelerde kamu görevlilerine sendikal hakların işçilerle birlikte, bazı ülkelerde ise işçilerden ayrı olarak tanındığı görülmektedir. Örneğin; Arjantin, Avusturya, Beyaz Rusya, Bulgaristan, Almanya, Danimarka Finlandiya, İngiltere, İsrail, İsveç, İtalya, Kenya, Küba, Mısır, Macaristan, Norveç, Polonya, Tunus, Ukrayna gibi ülkeler, sendika hakkını kamu görevlileriyle işçiler arasında ayırım gözetmeksizin genel sendika yasalarıyla birlikte tanırken, aralarında Türkiye'nin de yer aldığı ABD, Belçika, Fas, Fransa, Gabon, İspanya, İsviçre, Japonya, Kamerun, Kanada, Lüksemburg, Mali, Meksika, Peru, Yeni Zelanda gibi ülkeler ise, kamu görevlilerine sendika hakkını işçilerden ayrı ve özel bir kanun ile tanımaktadır. Buna karşın bazı ülkelerde ise halâ kamu görevlilerine sendikalaşma hakkı tanınmadığı görülmektedir. UÇÖ Uzmanlar Komisyonu'nun 1994 raporuna göre sendikal hakların mevcut olmadığı bu ülkeler ise Ekvator, Çad, Bolivya ve Liberya'dır.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, kamu görevlilerine örgütlenme hakkı birçok ülkede tanınmış olmasına karşın, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte söz konusu hakların kullanılmasında bir takım kısıtlamalara gidildiği de görülmektedir. Bu kısıtlamalar;

- Kamu görevlilerine grev ve toplu sözleşme hakkı vermemek veya bu hakları sınırlamak,
- Silahlı kuvvetler mensuplarını, polis ve kolluk kuvvetlerini ya da devletin yönetim denetim kademelerinde çalışanların bir kısmını veya tümünü örgütlenme dışı bırakmak,

¹²⁶ GÜLMEZ, 1996b, a.g.e., s. 27.

¹²⁷ KOCAOĞLU, a.g.e., s. 165.

¹²⁸ Mesut GÜLMEZ, "Dünyada Memurlar ve Toplu Pazarlık", **Sendika Dergisi**, S. 2, (Mart/Nisan-1996b), s. 27; KOCAOĞLU, a.g.e., s. 165; "Dünyada Sendikal Haklar", <http://www.antimai.org/cy/kesksahte.htm>, (09.10.2004).

- Özel kesim işçileriyle örgütlenmeyi engellemek veya sınırlamak,

şeklinde sıralanabilir¹²⁹. Buna karşın bazı ülkelerde ise kamu görevlilerine son derece ileri düzeyde kısıtlama içermeyen örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmıştır. Örneğin; bu ülkelerden Tablo 3’de görülebileceği üzere Avustralya, Avusturya, Kostarika, Tunus, İsviçre, Danimarka, Finlandiya¹³⁰ gibi bazı ülkelerde kamu görevlileri son derece ileri düzeyde sendikal haklara sahiptir. Ayrıca bu ülkelerde kamu görevlileri işçilerle birlikte örgütlenebilmektedir. Benzer şekilde Almanya, Avusturya, İsveç, İsrail, Lüksemburg, İngiltere, Norveç gibi bazı ülkelerde ise, birçok ülkenin aksine silahlı kuvvetler mensuplarının dahi örgütlenebildiği görülmektedir¹³¹.

¹²⁹ ÖZDEMİR, a.g.e., s. 13.

¹³⁰ Aym, s. 13.

¹³¹ Aym, s. 13.

Tablo 3: Çeşitli Ülkelerde Kamu Görevlileri ve Sendikal Haklar¹³²

ÜLKELER	SENDİKALAŞMA HAKKI	ÇALIŞMA KOŞULLARI VE ÜCRETLERİN BELİRLENMESİ	GREV HAKKI VE UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ
İSVEÇ	Sınırsızdır, genel yasayla düzenlenmiştir.	Toplu pazarlık hakkı vardır.	Grev hakkı vardır.
KANADA	Sınırsızdır. Özel yasalarla düzenlenmiştir.	Toplu pazarlık hakkı vardır. Yönetici ve güvenlik personeli toplu sözleşme kapsamı dışında tutulmuştur.	Grev hakkı vardır. Ancak üst düzey yöneticiler için kısıtlamalar söz konusudur. Uzlaştırma ve arabuluculuk yöntemleri kurumsallaşmıştır.
YUNANİSTAN	Sınırsızdır, genel yasayla düzenlenmiştir.	Toplu pazarlık hakkı vardır.	Grev hakkı vardır.
HOLLANDA	Sınırsızdır.	Yasayla düzenlenmiştir.	Grev yasaktır.
MALTA	Sınırlama vardır	Yasayla Düzenlenmiştir.	Grev hakkı vardır. Sağlık personeline yasaktır.
FRANSA	Asker ve Polislere yasaktır.	Ücretler ulusal düzeyde, diğer konular bölgesel düzeyde belirlenmektedir.	Grev hakkı vardır. Ancak polis, hâkim, gardiyan ve pilotlara yasaktır. Ülkede ayrıca siyasal içerikli grev yapılamaz.
İSVİÇRE	Sınırlıdır. Özel yasayla düzenlenmiştir. Merkezi Hükümette çalışanlara ve polislere sendikalaşma hakkı yasaktır.	Toplu pazarlık hakkı yoktur. Sadece ikili görüşmeler söz konusudur. Danışma ve ulusal anlaşma yoluyla belirlenmektedir. Kamu personeli toplu görüşme kapsamı dışındadır.	Grev hakkı yoktur. Hakem ve uzlaştırma komiteleri yoluyla çözümlenmektedir.

Yine Tablo 3'te yer verildiği üzere, bazı ülkelerde özel sektör çalışanlarına tanınan örgütlenme hakkından kamu görevlilerinin aynen yararlanmasına olanak tanındığı; bazı ülkelerde ise bu hakkın kişi ve konu yönünden sınırlandırıldığı; buna

¹³² Tablo hazırlanırken, SES, 2002, **a.g.e.**, s. 27; Mesut GÜLMEZ, "Dünyada Memurlar ve Toplu Pazarlık", **Sendika Dergisi**, S. 2, (Mart/Nisan-1996b), s. 27. kaynaklarındaki veriler kullanılmıştır.

karşın bazı ülkelerde ise kamu görevlilerine sendika hakkının hiç verilmediği görülmektedir. Sendikal haklar en fazla ekonomik ve sosyal yönden ilerlemiş demokratik toplumlarda, özellikle batı toplumlarında gelişmiştir. Bu ülkelerde sendikal özgürlükler “*birlikler meydana getirme*” boyutunda ve genel çerçevede düzenlenmiştir.

1.2.2. Türkiye’deki Gelişimi

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi incelenirken, kamu görevlilerine sendika hakkının tanındığı 1961 Anayasası başlangıç olarak kabul edilmiştir. Bu bakımdan 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girdiği dönem esas alınarak, kamu görevlileri sendikacılığı çeşitli dönemler itibarıyla incelenmeye çalışılmıştır.

1.2.2.1. 1961 Öncesi Dönem

1961 öncesi dönem, Cumhuriyet öncesine kadar uzanır. Cumhuriyet öncesinde kamu görevlileriyle ilgili olarak, bürokratik yapının temelleri 1839 Tanzimat Fermanı ile atılmıştır. Yine bu dönemde yeni yönetici sınıf olan ve memur denilen bürokratlara dayalı merkezileşmiş hükümetlerin oluşturulması ile padişah memurları-hükümet memurları kavramları yerine, devlet memuru kavramı kullanılmaya başlanmış ve memuriyet bir meslek haline gelmiştir¹³³.

Burjuvazinin yokluğunda yönetici sınıf niteliği taşıyan Osmanlı bürokrasisi, Cumhuriyet’in ilk yıllarına kadar bu özelliğini sürdürmüştür. Güçlü bürokrasi gücünü, sermaye sınıfının güçsüzlüğünden almıştır. Bunun doğal sonucu olarak siyasal yetkiyle bütünleşmiş olan yöneticiler, üstün statü ve parasal olanaklara sahip kılınmışlardır¹³⁴.

Osmanlı İmparatorluğu’nda anayasalara dayanan mesleki birlik kurma hakkına, ilk defa 1908’de değiştirilerek yürürlüğe konulan Kanun-i Esasi’de rastlanır. Bu Kanun,

¹³³ 1982 Anayasası’na kadar kamu görevlisi ile memur kavramları benzer anlamlarda kullanılmıştır. ÖZDEMİR, a.g.e., s.12-15.

¹³⁴ Aym, s. 13; ÖZER, a.g.e. , s. 124.

toplanma ve dernek kurma haklarını tanımış ve bu hakların sınırlarını da belirtmiştir¹³⁵. Bu dönem içerisinde kamu görevlileriyle ilgili bir diğer kanun ise Tatil-i Eşgal Kanunu Muvakkat-i'dir. Bu Kanun ile genel kamu hizmeti yürütülen tüm kurumlarda sendika kurulması yasaklanmıştır (m.8)¹³⁶. Kanun'un kamu görevlilerinin sendikal haklarını yasaklamasının dışında, Türk sendikacılık tarihi açısından önem taşıyan bir diğer yönü ise, sendikalarla ilgili ilk kanuni düzenleme olması ve “*sendika*” teriminin ilk defa kullanılmış olmasıdır¹³⁷.

Cumhuriyet sonrasında kamu görevlilerinin çalışma koşullarına ve özlük haklarına ilişkin ilk düzenleme, 1924 Anayasası'nın 93. maddesi gereği çıkarılan 18.03.1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu'dur¹³⁸.

Memurin Kanunu, sendika hakkına ilişkin olarak yasaklayıcı ya da düzenleyici bir hüküm getirmemesine karşın, Kanun'un 65. maddesi memurların toplu olarak işi bırakmalarını teknik bir deyimle grev yapmalarını yasaklamıştır¹³⁹.

Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkıyla ilgili olarak bu dönemde yürürlüğe giren bir başka kanun ise 28.06.1938 tarihli 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'dur. Bu Kanun ile bütün çalışanların her türlü cins ve sınıf ayrımı temeline dayalı dernek ve birlik kurmaları yasaklandığı gibi¹⁴⁰, özel olarak memurların dernek ya da birlik kurması da yasaklanmıştır¹⁴¹.

¹³⁵ Söz konusu dönem içerisinde sendika ve grev haklarına ilişkin olarak savunulan görüşler hakkında Osmanlı Meclis-i Mebusan'ın da yer alan milletvekillerinin görüşleri için bkz: Mesut GÜLMEZ, “MEHMET CAVİD Bey'in Sendika ve Grev Hakları Konusundaki Görüşleri” **Amme İdaresi Dergisi**, C. 15, S. 2, (1982), s. 63–81; A. Hayrettin KALKANDELEN, **Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık**, (Ankara: Şenyuva Matbaası, 1968), s. 30.

¹³⁶ KOCAOĞLU, **a.g.e.**, s. 169.

¹³⁷ KALKANDELEN, **a.g.e.**, s. 32.

¹³⁸ GÜLMEZ, 2002, **a.g.e.**, s. 3–7.

¹³⁹ KOCAOĞLU, **a.g.e.**, s. 169.

¹⁴⁰ SES, 2002, **a.g.e.**, s. 9.

¹⁴¹ KOCAOĞLU, **a.g.e.**, s. 169.

1.2.2.2. 1961–1980 Dönemi

Türkiye’de kamu görevlilerine örgütlenme hakkı, ilk defa 1961 Anayasası ile tanınarak güvence altına alınmıştır¹⁴². Böylece kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili olarak, yasakçı bir rejimden anayasal statüde tanınma rejimine geçilmiştir¹⁴³.

1961 Anayasa’sının “*Sosyal ve İktisadî Haklar, Ödevler*” başlığını taşıyan 46. maddesi, sendikal haklara ilişkindir. Bu madde, sendika hakkını tüm çalışanlar için güvence altına almıştır. Böylece yalnız işçiler değil, bağımlı olarak çalışanlar özellikle kamu görevlileri de sendika kurma hakkına sahip kılınmıştır¹⁴⁴.

1961 Anayasası’nın 46.maddesinin 1. fıkrasına göre, *çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptir*. Söz konusu madde hükmünde “*çalışanlar*” deyimini kullanılarak sendikal haklar bağımlı çalışanların sadece bir bölümüne değil, tümüne tanınmıştır. Anayasası’nın 46 maddesinin 2. fıkrasında “*işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir*” hükmüne yer verilerek, kamu görevlileri için ayrı bir düzenleme yapılması öngörülmüş ve bazı sınırlamalar getirilmesine de olanak tanınmıştır¹⁴⁵. Nitekim 46. maddenin gerekçesinde de kamu hizmeti görenlerin sendika kurma haklarının işçilerin ki gibi kayıtsız olamayacağı ve bu alanda konulacak sınırların ihtiyaçlara göre kanun koyucu tarafından tespit edileceği belirtilmiştir¹⁴⁶.

Anayasa’nın işçiler ile kamu görevlileri arasında bir ayırımı giderek, kamu görevlileri için sendika kurma hakkının ancak çıkarılacak bir kanun vasıtasıyla

¹⁴² TUTUM,1972, **a.g.e.**, s. 36.

¹⁴³ Selim UŞAN,” Kamu Görevlilerinin Sendika Hakkı”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, S. 5, (Temmuz-Eylül 1999), s. 70.

¹⁴⁴ UŞAN, **a.g.e.**, s. 70.

¹⁴⁵ Doğan CANMAN, A Yücel ERTEKİN, Fikret AR, Türksel Kaya BENSGHİR, Cevat ÖZER, **Kamu Görevlileri Elkitabı**, (Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 388, 2002), s. 245.

¹⁴⁶ TUTUM,1972, **a.g.e.**, s. 36.

sağlanacağını öngören 46. maddenin 2. fıkrası hükmü gereği, 8 Haziran 1965 tarihinde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir¹⁴⁷.

624 sayılı Kanun'a göre sendikaların amacı, *personelin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve ekonomik hak ve menfaatlerini korumaktır (m. 1)*. Söz konusu bu hüküm ile kamu görevlileri sendikalarının amacı hak ve çıkarların korunması ile sınırlandırılmış, sendikaların hak ve çıkarlarının geliştirilmesi, iyileştirilmesi veya düzeltilmesi amaçlarına ise yer verilmemiştir. Ayrıca 624 sayılı Kanun'da söz konusu sınırlama ile yetinilmeyerek, yüksek yargı organlarının üyeleri, üst düzey kamu görevlileri, askeri şahıslar, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilatı Memurları gibi kamu görevlilerinin sendikalara üye olması ve sendikaların siyasi faaliyette bulunmaları da yasaklanmıştır. Benzer şekilde söz konusu düzenlemeyle kamu görevlilerinin kurumlarca ayrılmış yerlerde çalışma saatleri dışında da olsa toplantı yapmaları, personel hukukuna dair isteklerini açıklamak ve desteklemek amacıyla toplantı ve gösteri yürüyüşleri düzenlemeleri yasak kapsamına alınmış, sendikaların grev teşebbüsü ve faaliyetlerini destekleyen davranışlarda bulunmaları yasaklanarak, grev yapamayacakları vurgulanmıştır¹⁴⁸. Böylece Anayasa'nın 47. maddesinde düzenlenen toplu sözleşme ve grev hakkından kamu görevlilerinin yararlanıp yararlanmayacağına ilişkin boşluk getirilen bu düzenleme ile açıklığa kavuşturulmuştur¹⁴⁹.

624 sayılı Kanun'un kabulünden kısa bir süre sonra 14.07.1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kabul edilmiştir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu Kanun'da benimsenen sendikacılık anlayışı da 624 sayılı Kanun'dan farklı değildir. Zira 657 sayılı Kanun'da da 624 sayılı Kanun gibi, kamu görevlilerine sendika hakkı tanınırken, kamu hizmetlerinin aksamaması ve Anayasa'da sadece işçilere tanınan bir hak olması nedeniyle grev hakkı tanınmamıştır (m. 22 ve 27)¹⁵⁰.

1971 yılına gelindiğinde ise, kamu görevlilerinin örgütlenme çabaları, henüz kuruluş aşamasındayken varlıklarını sona erdirici siyasal bir tepki ile karşılaşmıştır.

¹⁴⁷ DEMREN, a.g.e., s. 283.

¹⁴⁸ DEMREN, a.g.e., s. 284.

¹⁴⁹ Aynı, s. 283.

¹⁵⁰ Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Cilt: 2, a.g.e., s. 356; ÖZER, a.g.e., s. 134.

1970'lere doğru siyasal rejimi zorlayan eylemler, 1971 yılında askerlerin yönetime el koymasına ve Anayasa'nın değiştirilmesine yol açmıştır¹⁵¹.

1971 yılında yapılan anayasa değişikliğinde, 1961 Anayasası'nın 46. maddesinde iki değişiklik yapılmıştır. Bunlardan ilki 46. maddenin 1. fıkrasındaki “*çalışanlar*” deyiminin “*işçiler*” şeklinde değiştirilmesidir. Bu değişikle sendika hakkı, memurlar ya da işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için anayasal güvenceye bağlanmış bir hak olma özelliğini yitirmiştir.

Anayasa'nın 46. maddesinde yapılan değişikliklerden ikincisi ise, 2. fıkradaki kamu görevlileri sendikalarını, kamu hizmetlileri kuruluşları olarak adlandıran kısmın metinden çıkarılmasıdır. Bu değişikliğin nedeni, değişiklik maddesinin resmi gerekçesinde, toplu pazarlık ve grevi de kapsayan sendikal hakların, işçilere özgü olması, kamu görevlilerinin gerçek anlamda bir sendikacılık etkinliği gösteremeyeceği ve bu nedenle, kamu görevlilerinin oluşturacağı örgütlere “*sendika*” denilmesinin kavram kargaşası yaratacağı şeklinde açıklanmıştır¹⁵².

Yine bu dönemde 1961 Anayasası'nın 119. maddesinde yapılan değişikliklerle eskiden yalnızca siyasi partilere üye olması yasaklanan memurların ve kamu görevlilerinin, sendikalara üye olmaları da açıkça yasaklanmıştır¹⁵³.

Anayasa'nın 46. ve 119. maddelerinde yapılan değişikliklere uygun olarak geçici 16. maddesinde yapılan düzenlemeye göre, 624 sayılı Kanun'a dayanarak kurulmuş olan kamu görevlileri sendikalarının faaliyeti, anılan maddelerde yapılan değişikliklerin yürürlüğe giriş tarihi olan 22 Eylül 1971'de sona ermiştir. Ayrıca söz konusu değişikliklerle 624 sayılı Kanun ile 657 sayılı Kanun'un memurlara sendika kurma ve üye olma özgürlüğü tanıyan 22. maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır¹⁵⁴.

¹⁵¹ ÖZER, a.g.e., s. 132.

¹⁵² Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Cilt: 2, a.g.e., s. 357.

¹⁵³ Aym, s. 357.

¹⁵⁴ DEMREN, a.g.e., s. 285.

624 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu 1965–1971 yılları arasında toplam 453 sendika kurulmuştur. Kurulan bu 453 sendikanın %51'i Ankara, İzmir ve İstanbul olmak üzere üç büyük ilde toplanmıştır. Ankara'da kurulan sendika sayısı 149 iken, İstanbul'da 67, İzmir'de ise 15 sendika kurulmuştur. Kurulan sendikaların kamu kurum ve kuruluşlarındaki örgütlenme düzeylerine bakıldığında, 453 sendikadan 207'sinin (%45.8) genel ve katma bütçeli kuruluşlarda özellikle merkezi yönetimlerde, 122'si (%26.9) KİT'lerde, 73'ü (%16.1) yerel yönetimlerde, 51'nin sendikanın (%11.2) ise, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında dağılık olarak örgütlendiği görülmektedir¹⁵⁵.

Bu dönemde, Kanun'un belli bir "kuruluş ilkesi" ya da "örgütlenme modeli" öngörmemesi kamu personeli sendikalarının, üye sayısı yönünden küçük, güçsüz ve cılız örgütler olarak doğmalarına neden olmuştur. Benzer şekilde Kanun'da yer alan düzenlemelerin çok sayıda ve türde sendika kurulmasına olanak sağlaması, sendikaların üye tabanı yönünden de büyümesini ve gelişmesini engelleyen ana etkenlerden biri olmuştur. Nitekim TODAİE'nin 1965 ile 1971 yıllarında kurulan 407 sendika üzerinde yapmış olduğu araştırmaya göre, memur sendikalarının 218'inin yani %44.9'nun üye sayısı 100'ün, %75.6'sının üye sayısı ise 500'ün altındadır. Sadece 10 sendikanın üye sayısı 5.000'in üzerindedir¹⁵⁶. Bu sendikalar içinde en etkin olanları şunlardır¹⁵⁷:

- İlkokul Öğretmenleri Sendikası-İLK-SEN
- Teknik Elamanlar Sendikası-TEK-SEN
- Türkiye Öğretmenler Sendikası-TÖS
- Türkiye Kamu Personeli Sendikası-TÜRK-PER-SEN
- Üniversite Asistanları Sendikası-ÜNAS
- Kamu Jeologları Sendikası
- Üniversite Öğretim Üyeleri Sendikası

Zaman içerisinde memur sendikalarının bir bölümü TÜRK-PER-SEN Federasyonu'nda bir araya gelmiştir. Ancak federasyon tipi örgütlenme iyi işlememiş,

¹⁵⁵ Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Cilt: 2, a.g.e., s. 360.

¹⁵⁶ Ayn, s. 361.

federasyona üye sendika kadar genel merkez doğmuştur. Bu durum beraberinde çok başlılığı getirmiş kitlelerin birbiriyle kaynaşmasını engellemiştir. Kuşkusuz böyle bir durumun ortaya çıkmasında, 624 sayılı Kanun'un memur sendikalarını gerek yönetime ve gerekse siyasal iktidara karşı direnme olanaklarından yoksun bırakması, toplu sözleşme ve gösteri yürüyüşü gibi yolları kapaması, sendika yöneticilerini yönetime karşı güvenceden mahrum bırakması ve kurum içinde sendikal faaliyetleri yasaklaması önemli rol oynamıştır¹⁵⁸. 1971 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle memurlara tanınan sendikal hakların geri alınmasıyla, sendika kurmaları ve üye olmaları yasaklanan memurlar, dernek çatısı altında örgütlenmeye başlamışlardır. Örneğin; bu dönemde faaliyeti sona erdirilen memur sendikalarından, Türkiye Kamu Personeli Sendikası-TÜRK-PER-SEN, Tüm Kamu Personeli ve Emeklilerin Haklarını Koruma Kuruluşları Konfederasyonu-TÜRK-PERSEN-KON adı altında; Türkiye Öğretmenler Sendikası-TÖS, Türkiye Öğretmenler Birliği Derneği-TÖB-DER adı altında dernek çatısı altında yeniden örgütlenmiştir.

Bu dönemde dernek çatısı altında da olsa, 1974 yılında itibaren demokratik kuralların yeniden işlemeye başlaması, görel olarak memurların örgütlenmesinde olumlu yönde rol oynamıştır¹⁵⁹.

1.2.2.3. 1980 ve Sonrası Dönem

1980 askeri müdahalesiyle bütün sendikalar gibi kamu görevlileri örgütleri de kapatılmıştır. 1982 Anayasası'nda kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarının kurulmasına yönelik açık bir hüküm bulunmaması nedeniyle, kamu görevlileri, 1990'lı yılların ikinci yarısına kadar örgütlenememiştir¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Levent MUTLU, "Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal Haklara Etkisi" <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m2.pdf> (28.05.2005); ÖZDEMİR, a.g.e., s. 15.

¹⁵⁸ ÖZDEMİR, a.g.e., s. 15.

¹⁵⁹ Aynı, s. 16.

¹⁶⁰ SEV, a.g.e., s. 3; Arif GENİŞ, "12 Eylül 1980 Sonrasında Demokrasi ve Sendikal Hareket" **Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, Editör: Alpaslan İŞIKLI, (2. Basım. Ankara: T.C Kültür Bakanlığı Yayınları, Yayın No: 1683, Kültür Eserleri Dizisi Yayın No: 340, 2002), s. 288. CANMAN, ERTEKİN, AR, BENSGHİR, ÖZER, a.g.e., s. 248.

Bu dönemde 1970’li yıllardan itibaren gittikçe hızlanan enflasyon daha da artarak, satın alma gücünü azaltmaya yönelik politikalarında etkisiyle kamu görevlilerinin maaşlarını hızla aşındırmıştır¹⁶¹. Türkiye’de 1989-2003 yılları arasında işçi, memur ücretleri ile asgari ücret miktarında meydana gelen değişimlerin verildiği Tablo 4’te de görülebileceği üzere, memur maaşlarındaki gerileme, 1990’lı yıllardan itibaren daha ciddi bir boyut kazanmıştır.

Tablo 4: Türkiye’de 1989 ile 2003 Yılları Arası Kamu ve Özel Kesim İşçi Ücretleri ile Memur Ücretleri ve Asgari Ücret de Meydana Gelen Değişimler¹⁶²

Yıllar	Kamu Kesimi Net İşçi Ücreti (Bin/TL)	Özel Kesim Net İşçi Ücreti (Bin/TL)	Net Memur Maaşı (Bin/TL)	Brüt Asgari Ücret (16+Yaş,Bin/TL)
1990	1.042	916	697	304
1991	2.483	2.086	1.241	575
1992	4.476	3.762	2.400	1.071
1993	8.033	6.354	4.072	1.886
1994	16.562	10.726	6.557	3.056
1995	26.571	19.036	12.092	5.603
1996	35.951	34.978	23.464	12.023
1997	79.601	63.033	50.759	24.686
1998	144.974	136.087	82.482	40.605
1999	339.745	250.349	159.629	85.838
2000	562.815	391.920	218.520	114.300
2001	768.668	482.680	324.736	152.196
2002	1.012.399	692.667	497.850	236.438

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2003), (DPT, 2004)

¹⁶¹ Türkan OĞUZHAN, “Kamu Personelinin Mali Hakları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 32, S. 2, (Haziran 1999) s. 104; Nurcan ÖZKAPLAN, *Çalışma Ekonomisi*, (2. Basım, Kavram Yayınları, Yayın No: 38, 1994), s. 21.

¹⁶² Asgari Ücret dışındaki değerler tahmini değerler olmakla birlikte, yıllar itibariyle memur maaşlarındaki değişim gösterilirken, genel idare hizmetlerinde çalışan memur maaşları, işçi ücretlerindeki değişim gösterilirken ise ortalama işçi ücretleri esas alınmıştır.

Türkiye ekonomisinde yaşanan ekonomi politikası değişikliklerinin de etkisiyle sosyal konumlarında ve maaşlarında gerilemeler görülen, kamu görevlileri durumlarının iyileştirilmesi amacıyla sendikal örgütlenme eğilimi içine girmişlerdir. Bu amaçla kamu görevlileri 1990 yılından itibaren yasa koyucu üzerinde kamu görevlilerinin sendika kurmasını ve kurulan sendikalara üye olmalarını yasaklayan ya da bu hakkı tanıyan ve düzenleyen bir kural içermeyen 1982 Anayasası'nın değiştirilmesine yönelik baskılarını artırmışlardır.

Bu gelişmeler sonucunda kamu görevlileri sendikacılığı konusundaki anayasal boşluk, 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle sona ermiştir¹⁶³. Anayasa'nın 53. maddesine eklenen fıkra hükmü ile kamu görevlilerine sendika ve üst kuruluşlar kurabilme, kurdukları kuruluşlara üyeleri adına yargı makamlarına başvurabilme, idare ile amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilme yetkisi verilmiştir¹⁶⁴. Böylece kamu görevlilerinin kendi aralarında sendikalar ve sendikal üst kuruluşlar kurma hakkı, Anayasal güvence altına alınarak yönetim ve yargı kararlarındaki tereddütler ortadan kaldırılmıştır¹⁶⁵. 4121 sayılı ile yapılan değişiklikle kamu görevlilerine sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkı tanınmasına rağmen, toplu sözleşme ve grev hakkı verilmemiştir¹⁶⁶.

Anayasa'nın 53. maddesinde yapılan değişikliğe uygun şekilde 1997 tarihli ve 4275 sayılı Kanun ile de, 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'unun kaldırılan 22. maddesi yeniden yürürlüğe konularak memurların sendikal haklardan yararlandırılmaları konusundaki engeller de ortadan kaldırılmıştır. 1982 Anayasası'nın 53. maddesine 4121 sayılı Kanun'la eklenen fıkra hükümlerinin uygulanmasına ilişkin usullerin düzenlenmesi amacıyla, 25.06.2001 tarihli 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu çıkarılmıştır. Son olarak 03.10.2001 tarihli 4709 sayılı Kanun'la

¹⁶³ SEV, a.g.e., s. 3.

DEMREN, a.g.e., s. 285.

¹⁶⁴ Ömer İZGİ, Zafer GÖREN, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*, (Ankara: C. 1, 2002), s. 569.

¹⁶⁵ Aym, 567-570; KOCAOĞLU, a.g.e., s. 171.

¹⁶⁶ İZGİ, GÖREN, a.g.e., s. 580; CANMAN, ERTEKİN, AR, BENSGHİR, ÖZER, a.g.e., s. 248; ÖZER, a.g.e., s. 139.

Anayasa'nın 51. maddesinde yapılan değişiklikle de bireysel sendika özgürlüğü tüm çalışanlar ve işverenler için güvence altına alınmıştır¹⁶⁷.

Kamu görevlilerinin, işçilerin toplu sözleşme ve grev hakkını güvence altına alan Anayasa'nın 53. ve 54. madde hükümlerine tabi olmadıkları göz önünde bulundurularak, 4688 sayılı Kanun'da kamu görevlileri için toplu sözleşme ve grev hakkına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Sadece Ek madde hükümlerinde toplu görüşme yapabilme hakkına değinilmekle yetinilmiştir.

Gerek Anayasa ve gerekse 4688 sayılı Kanun hükümleri uyarınca, örgütlenme hakkına sahip olan kamu görevlileri, 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 hakkına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz (m. 51)¹⁶⁸. Bu şekilde hem Anayasa'da hem de 4688 sayılı Kanun'da bireysel sendika özgürlüğünün olumlu ve olumsuz yönleri güvence altına alınmasına rağmen, örgütlenme özgürlüğüne gerek Anayasa'da ve gerekse 4688 sayılı Kanun'da bazı sınırlamalar getirilmiştir¹⁶⁹.

Anayasa'nın sendika hakkını çalışanlara ve işverenlere “*üyelerinin çalışma ilişkileri*” ile sınırlandırarak tanıyan (m. 51/1) hükmü dışında, aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunması yasağı getiren (m. 51/4) hükmü ile işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendika hakkını maddede sayılan nedenler dışında ayrıca ve “*görülen hizmetin niteliği*” gerekçesiyle de sınırlayan (m. 51/5) hükmü, kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünü sınırlamaktadır¹⁷⁰.

4688 sayılı Kanun'un;

¹⁶⁷ GÜLMEZ, 2002a, a.g.e., s. 186–187.

¹⁶⁸ Aynı, s. 466; GÜLMEZ, 2001, a.g.e., s. 321; “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikası Kanun'un Eleştirisi” http://www.ato.org.tr/scs/eylulekim2001_haber.html, (29.05.2005).

¹⁶⁹ GÜLMEZ, 2001, a.g.e., s. 321; “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikası Kanun'un Eleştirisi” http://www.ato.org.tr/scs/eylulekim2001_haber.html, (29.05.2005).

¹⁷⁰ GÜLMEZ, 2001, a.g.e., s. 321; “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikası Kanun'un Eleştirisi” http://www.ato.org.tr/scs/eylulekim2001_haber.html, (29.05.2005).

- Adaylık veya deneme süresini tamamlamayanların kamu görevlisi sayılmamasını öngören hükmü (m. 3/a),
- Sendika kurucusu olabilmek için en az iki yıl kamu görevlisi olarak çalışma zorunluluğunu öngören hükmü (m. 6/2),
- Tüzüklerde bulunması zorunlu hususların ayrıntılı olarak sayılmasını öngören hükmü (m. 7),
- Organlar ve seçimlerle ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmasını ve 2821 sayılı Kanun'a yollamada bulunulmasını öngören hükmü (m. 8),
- Konfederasyon kurmak için değişik hizmet kollarından en az beş sendikanın bir araya gelmesini öngören hükmü (m. 3/g),
- Hizmet kolu esasına dayalı ve Türkiye çapında etkinlikte bulunmayı amaçlayan sendikalar kurma zorunluluğunu öngören hükmü (m. 4),
- İşyeri ve meslek esasına dayalı sendikalar kurulmasını yasaklayan hükmü (m. 4/2, 2. cümle),
- Üyelik yasaklarını çok geniş tutan hükmü (m. 15),
- Mahalli ve genel seçimlerde aday olanların, sendika ve konfederasyon organlarındaki görevlerinin adaylık süresince askıda kalmasını ve seçilmeleri durumunda görevlerinin son bulmasını öngören hükmü (m. 18/4),
- Şube kurmada en az 500 üyeyi gerektiren hükmü (m. 18/5),
- İşyeri sendika temsilcisi seçme yetkisini, en çok üye kaydetmiş olan sendikaya tanıyan hükmü (m. 23/1 ve 3),
- Kanun'un 20, 24 ve 26. maddelerin belirtilen yasaklara aykırı davranılması durumunda, 6 aydan 1 yıla kadar hapis cezası verilebilmesini ve Kanun'un 8,14,16 ve 17. maddelerinde yer alan hükümlere aykırı davranılması durumunda para cezası verilebilmesini öngören hükmü (m. 38),
- Dernekler Kanunu'na yollamada bulunarak (m. 43), valiye sendikal örgütleri "*faaliyetten alıkoyma*" hakkının verilmesini öngören hükmü

kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünü kısıtlamaktadır¹⁷¹.

¹⁷¹ GÜLMEZ,2001, a.g.e., s. 323.

Kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğüne ilişkin olarak gerek anayasa ve gerekse 4688 sayılı Kanun bağlamında getirilen söz konusu sınırlama ve yasaklar, uluslararası sözleşmelere ve antlaşmalara aykırılıklar taşıdığı için gerek Avrupa Birliği organları ve gerekse UÇÖ olmak üzere birçok uluslararası kurum ve kuruluş tarafından sık sık eleştirilmektedir¹⁷².

1980 sonrası dönemde hukuksal çerçevede genel özellikleriyle verdiğimiz kamu görevlileri sendikacılığının günümüzdeki örgütlenme ve yapısal özellikleri incelendiğinde ise, Tablo 5’de de görülebileceği üzere kamu görevlileri sendikacılığı sendikal anlayış ve ideoloji farklılıkları temeline dayalı, aynı işkolunda birden çok örgütün kurulduğu bir özellik taşımaktadır¹⁷³.

Tablo 5: 1990–2001 Yılları İtibariyle Kuruluş Yıllarına Göre Sendika ve Konfederasyon Sayıları

Y	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	T
S	6	5	41	8	9	14	6	2	2	1	6	8	108
K	-	-	1	-	-	3	-	-	-	-	2	-	6

Kaynak: GÜLMEZ, 2002b, s. 7.

Y: Yıllar, S: Sendika sayısı, K: Konfederasyon sayısı, T: Toplam

¹⁷² AB Komisyonu 1998 yılı Türkiye ilerleme raporu, “Siyasi Ölçütler: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar” başlığı altında: European Commission, Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession 1998, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (27.04. 2005); 1999 yılı Türkiye ilerleme raporu, “İstihdam ve sosyal işler” başlığı altında: European Commission, 1999 Regular Report From The Commission On Turkey’s Progress Towards Accession, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (27.04.2005); 2003 yılı “siyasi kriterler” bölümü: European Commission, 2003 Regular Report From The Commission On Turkey’s Progress Towards Accession, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (27.04. 2005); Benzer eleştiriler 2000, 2001, 2002, yıllarına ilişkin raporlarda da yer almaktadır. Yusuf ENGİN, “Kamu Görevlileri Sendikaları Yasa Tasarısı Üzerine Düşünceler”, **Sendikacılık, Sivil Toplum ve Yeni Duruşlar**, (Ankara: Öz-İplik İş Sendikası Yayınları, 1998), s. 143; Kemal GÖZLER, “3 Ekim 2001 Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği”, **Anayasa Yargısı 19, Anayasa Mahkemesi’nin 40. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler**, Antalya, 25-26 Nisan 2002, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 2002, s. 326; Mesut GÜLMEZ, “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 34, S. 3, Eylül 2001, s. 321; Aziz ÇELİK, “AB Hukuku’nda Sendikal Haklar ve Türkiye’nin Uyum Sorunları” <http://www.kristalis.org.tr/ABHukukundaSendikalHaklarveTurkiyeninuyumsorunlari.doc>; İLO Normları ve Türk İş Hukuku”, **Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi, 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri**, (Ankara:1997), s. 91.

¹⁷³ Mesut GÜLMEZ, “Kamu Çalışanları Sendikaları: 1990–2001”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 35, S. 1, (Mart 2002), s. 4–6.

Kamu görevlileri sendikaları, 1980’li yılların ikinci yarından itibaren, işyeri ve meslek esasına dayalı sendikacılık ilkesi yerine, genel olarak “*hizmet kolu sendikacılığı*” ilkesini benimseyerek Türkiye çapında örgütlenmeye başlamışlardır¹⁷⁴. 657 sayılı Kanun’daki hizmet sınıfları (m.36) ise, sendikalaşmada etkili olmamıştır. Bu durum, 1990 sonrası kamu görevlileri sendikacılığını 1965–1971 dönemi kamu görevlileri sendikacılığından ayıran temel özelliklerden biri olmakla birlikte, söz konusu dönemde olduğu gibi sendikaların güçsüz “*işyeri sendikaları*” olarak bölünmesini de engellemiştir¹⁷⁵.

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığında, 4688 sayılı Kanun gereği işçi sendikacılığının örgütlenme modeli benimsenerek, alt ve üst düzeyde tek tip örgütler kurulması zorunlu tutmuştur. Bu örgütlenme modeline aykırı kurulan sendikalar ve konfederasyonlar, Kanun’un tanıdığı görev ve yetkileri kullanamamaktadırlar¹⁷⁶. Kanun’un 4. maddesinde açık bir şekilde, 3. maddesinde ise dolaylı bir şekilde “*hizmet kolu sendikacılığı*” ilkesi benimsenmiştir. Bu ilke uyarınca sendikal örgütlenmede alt düzeyde yalnızca Türkiye çapında etkinlikte bulunmayı amaçlayan; hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilecek, ancak meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamayacaktır. Hizmet kolu sendikaları tüzel kişiliği olmayan şubeler de kurabilme hakkına sahiptir. Ancak şubelerin kurulabilmesi en az 500 üyeye sahip olma koşuluna bağlanmıştır (m.18). Üst düzeyde ise kamu görevlileri sendikalarına, sadece konfederasyon kurulabilme hakkı verilerek federasyon ve sendikal birlikler kurmaları yasaklanmıştır. Sendika özgürlüğünün gereği olan sendika çokluğu ilkesi uyarınca değişik hizmet kollarında 5 sendikanın bir araya gelmesiyle birden çok konfederasyon kurulabilmekte, ancak sendikalar kurulan bu konfederasyonlardan sadece tek birine üye olabilmektedirler (m.17/1).

¹⁷⁴ Buna karşın bu dönemde “işyeri” ve “meslek” esasına dayalı bazı memur sendikaları da kurulmuştur. Örneğin, Tem-Sen, (Tüm Eğitimciler ve Eğitim Müfettişleri Sendikası) meslek sendikası niteliğini, 4688 sayılı Kanun’un kabul edilmesine kadar sürdürmüştür. Yine 4688 sayılı Kanun’dan sonra Eğitim-Sen’e katılma kararı alan “Öğretim Elemanları Sendikası” da meslek esasına dayalı sendikalara örnek olarak gösterilebilir. 1992 yılında kurulan Demir-Sen (Demir Çelik Kamu çalışanları sendikası), Tak-Sen (Tapu ve Kadastro Kamu çalışanları Sendikası)’de işyeri esasına dayalı olarak kurulan sendikalara örnek gösterilebilir. GÜLMEZ, 2002b, **a.g.e.**, s. 4–7.

¹⁷⁵ Aynı, s. 5.

¹⁷⁶ GÜLMEZ,2002a, **a.g.e.**, s. 446.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'ndan farklı olarak kamu işverenin örgütlenmesine izin vermemiş, işveren tarafını temsilen bir kurul (Kamu İşveren Kurulu) oluşturulmasını öngörmüştür.

Yukarıda örgütlenme modelleri ve yapısal özellikleriyle verdiğimiz kamu görevlileri sendikalarının bağlı olduğu konfederasyonlarının 2005 yılı verilerine göre üye sayıları ve sendikalaşma oranları ise Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 6: 2005 Yılı İtibariyle Türkiye'de Kamu Görevlileri Konfederasyonları Üye Sayıları ve Sendikalı Memurlar İçerisindeki Sendikalaşma Oranı (%)¹⁷⁷

KONFEDERASYON ADI		ÜYE SAYISI (Bin)		Herhangi Bir Sendikaya Üye Memurlar İçindeki SENDİKALAŞMA ORANI (%) ¹⁷⁸	
Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK)		264.060		35.32	
Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (T. KAMU-SEN)		316.038		42.27	
Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN)		159.154		21.28	
Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK)		4.696		0.62	
Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (HÜRRİYETÇİ KAMU-SEN)		100		0.01	
Anadolu Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (ANADOLU KAMU-SEN)		82		00.00	
Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları		3.487		0.46	
Toplam Memur Sayısı	1.584.490	Toplam Sendikalı Memur Sayısı	747.617	Memur Sendikalaşma Oranı	47.18

¹⁷⁷ Tablo hazırlanırken http://www.calisma.gov.tr/CGM/4688_istatistik_2005.htm (29.07.2005) web sayfasındaki veriler kullanılmıştır.

¹⁷⁸ Sendikalaşma oranlarında kullanılan değerler, kesin değerler olmayıp yaklaşık değerlerdir.

Ülkemizdeki kamu görevlilerinin sendikalaşma oranları incelendiğinde; kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan toplam 1.584.490 kamu görevlisinden sadece, 747.617 (% 47.18)'sinin sendika üyesi olduğu görülmektedir. Bu durum İsveç, Almanya gibi ülkelerdeki sendikalaşma oranlarıyla karşılaştırıldığında oldukça düşük bir orandır. Kuşkusuz bunun nedenini yıllardır kamu görevlileri sendikalarına kuşkuyla bakan ve örgütlenmesini engelleyen anlayışta aramak gerekir.

1.2.3. Almanya'daki Gelişimi

Almanya'da kamu görevlileriyle ilgili bürokratik yapının temelleri, 1871 yılında Alman siyasi birliğinin sağlanıp Alman İmparatorluğu'nun kurulmasıyla atılmıştır. Daha önce küçük prensliklerden oluşan monarşik düzene hizmet eden kamu görevlileri bu tarihten sonra devlet içerisinde yerini almış ve devlete hizmet etmeye başlamışlardır¹⁷⁹.

Almanya'da kamu görevlilerinin örgütlenme süreci, mesleki birlikler ve örgütler kurma şeklinde başlamış, işçi örgütleriyle paralel bir gelişim çizgisi göstermiştir. Kamu görevlileri bazen kendi kurdukları mesleki birlikler ve sendikal yapılar içerisinde örgütlenirken, bazen de işçilerle beraber aynı sendikal çatı altında örgütlenmişlerdir¹⁸⁰. Bu nedenle Almanya'da kamu görevlilerinin örgütlenme süreci üç ana başlık altında, işçilerin örgütlenme süreçleriyle birlikte ortak olarak ele alınacaktır.

1.2.3.1. 1919 Yılına Kadar Olan Dönem

Almanya'da sendikaların kurulması Fransa ve İngiltere gibi diğer sanayileşmiş ülkelere göre oldukça geç başlamıştır. Ülke ekonomisinin büyük ölçüde tarıma dayalı olması, siyasal birliğin geç kurulması, 1850'li yıllara kadar büyük sanayi kuruluşlarının sayısının oldukça sınırlı olması, işçi sınıfı ve sendikaların ortaya çıkışını engellemiştir. 1848 Prusya istatistiklerine göre, bu dönemde ücretliler toplam işgücünün sadece %10'nu oluşturmaktadır¹⁸¹.

¹⁷⁹ SANCAKDAR, a.g.e., s. 96; TOKOL,2000, a.g.e., s. 3.

¹⁸⁰ DEMİRCİOĞLU, a.g.e., s. 98-99; TOKOL,2000, a.g.e., s. 7.

¹⁸¹ TOKOL,2000, a.g.e., s. 1; DEMİRCİOĞLU,1987, a.g.e., s. 89; AKTAY, a.g.e., s. 3.

Almanya’da sendikacılık 1830-1840’lı yıllarda başlamıştır. Ancak 1845 yılında yürürlüğe giren, Meslek Nizamnamesi’yle (Allgemeine Gewerbeordnung) bütün çalışanlara örgütlenme yasağı getirilmesi ve sendikalar arasındaki politik parçalanmışlık sendikacılığın gelişimini engellemiştir¹⁸².

Örgütlenme özgürlüğüne getirilen yasaklar, özellikle Fransız ihtilali ve ülkede sanayileşmenin hızla gelişmesi sonucu 1869 yılında kaldırılmıştır. Ancak sendikalara getirilen bu örgütlenme özgürlüğü çok uzun sürmemiş, 1878 yılında Alman İmparatoru I. Wilhem’e yapılan suikastla son bulmuştur. Suikast’ın getirdiği kargaşa ortamına son vermek için Bismark tarafından çıkarılan “Sosyalizm Kanunu” (das Sozialisten Gesetz) 12 yıl süreyle yürürlükte kalmış ve örgütlenme özgürlüğüne büyük bir darbe indirmiştir. Kanun’la ülke içerisindeki bütün örgütler ve mesleki birlikler toplum düzenini değiştirme amacına yönelik çalıştıkları savıyla kapatılmıştır¹⁸³.

Sosyalizm Kanunu’nun 1890 yılında yürürlükten kaldırılmasıyla, sendikalar yeniden örgütlenmeye başlamışlardır. Aynı yıl, Almanya’daki tüm örgütleri temsilen bir araya gelen 74 delege Almanya’daki tüm mesleki birlikleri ve örgütleri birleştirerek Hür Alman Sendikaları Genel Komitesi’ni kurmuşlardır¹⁸⁴.

Alman sendikacılık tarihinde bu dönemde meydana gelen bir başka önemli gelişme ise, dini kökenli sendikal örgütlenmelerin ortaya çıkmasıdır. İlk sendikal örgütlenmelerini 1894 yılında gerçekleştiren Hıristiyan sendikalar, 1900 yılında Hıristiyan Sendikalar Konfederasyonu’nu kurmuşlardır. Kuruluşundan itibaren sosyalist anlayıştaki hür sendikacılık hareketi ile özellikle sosyo-politik ve ideolojik alanlarda büyük bir mücadele içine giren Hıristiyan Sendikalar Konfederasyonu’nun temel amacı; kilisenin emirleriyle uyum içerisinde, Hıristiyan ideolojiyi benimseyen işçi ve memur örgütlerini aynı çatı altında örgütlemektir¹⁸⁵.

¹⁸² Refik KORKUSUZ, **Dünya da İşçi Sendikalarının Faaliyetleri**, (İzmir: Birleşik Matbaacılık, 2003), s. 195.

¹⁸³ **Aynı**, s. 197.

¹⁸⁴ Genel Komite, bir üst örgüt niteliğindedir. Örgütün temel amacı ülke içerisindeki sosyalist anlayıştaki bütün örgütlerle işbirliği yapıp, tümünü işkolu esasına dayalı olarak tek bir çatı altında birleştirmektir. DEMİRCİOĞLU, 1987, **a.g.e.**, s. 95.

¹⁸⁵ TOKOL, 2000, **a.g.e.**, s. 7; DEMİRCİOĞLU, 1987, **a.g.e.**, s. 96.

Almanya’da bu dönemde kurulan bir başka örgüt ise, üye sayısı çok yüksek olmayan, Sarı-Liberal Sendikalar Birliği (Hircher-Duncker Sendikaları)’dır. İlk örgütlenmelerini 1876 yılında gerçekleştiren örgütün temel amacı, emeğin çıkarları ile sermayenin çıkarları arasında denge sağlamaktır¹⁸⁶.

Genel olarak 1890-1919 yılları arası dönem incelendiğinde; Alman sendikalarının, sendikal organizasyonlarında bütünlük sağlamak amacıyla merkezi bir örgüt etrafında birleşme çabası içerisinde oldukları görülmektedir¹⁸⁷.

1.2.3.2. 1919-1949 Yılları Arası Dönem

I. Dünya Savaşı’ndan yenik çıkan Almanya, topraklarının büyük bir bölümünü kaybederek yüklü bir tazminat ödemek zorunda kalmıştır. Ülkede savaş sonrasında baş gösteren sosyo-ekonomik bunalım ve siyasi karışıklıkların ardından, 1919 yılında Weimar Anayasası kabul edilerek cumhuriyet ilan edilmiştir. Weimar Anayasası, sendikal örgütlenme açısından önemli düzenlemelere yer vererek, sendikaların güçlenmesini sağlamıştır. Anayasa’nın 159. maddesiyle ülkedeki bütün sendikalara sınırsız örgütlenme hakkı tanınmış, bununla da yetinilmeyerek aynı maddenin son fıkrası ile de bu özgürlüğü kısıtlayan ya da önlemeye çalışan her türlü sözleşme ve anlaşmalar hukuka aykırı kabul edilerek, sendikal özgürlük tam anlamıyla güvence altına alınmıştır¹⁸⁸.

Weimar Anayasası ile tanınan sendikal hakların bir sonucu olarak 1919 yılında 4,6 milyon olan sendikal çalışan sayısı, 1922 yılında 7 milyona ulaşmıştır. Uzun yıllar faaliyetini Hür Alman Sendikaları Genel Komitesi çatısı altında sürdüren sendikalar, savaş sonrasında Hür Alman Sendikaları Genel Komitesi’yle aynı ilkeleri benimseyen “Alman Genel Sendikalar Konfederasyonu” (Allgemeine Deutscher Gewerkschaftsbund-ADGB) üst çatısı altında örgütlenmeye başlamışlardır. Bu dönemde, kamu kurum ve

¹⁸⁶ TOKOL,2000, **a.g.e.**, s. 3.

¹⁸⁷ Bu dönemde diğer sendika üye sayıları ise; Hür sendikalar: 2,5 milyon, Hıristiyan Sendikalar: 340 bin, Hircher-Duncker Sendikaları 105 bindir, DEMİRCİOĞLU,1987, **a.g.e.**, s. 95; TOKOL,2000, **a.g.e.**, s. 5; KALKANDELEN, **a.g.e.**, s. 29.

¹⁸⁸ TOKOL,2000, **a.g.e.**, s. 6; DEMİRCİOĞLU,1987, **a.g.e.**, s. 98; KORKUSUZ, **a.g.e.**, s. 198; AKTAY, **a.g.e.**, s. 6.

kuruluşlarında mesleki esasa göre örgütlenen memurlar ise, “Hür Memurlar Genel Federasyonu” (Allgemeine Deutsche Beamtenbund-ADB) üst kuruluşu altında örgütlenmiş ve savaş sonrası üye sayısını önemli ölçüde artırmıştır. Üye sayısının artışı, ADB’nin Sosyal Demokrat Parti ile olan sıkı ilişkisi önemli rol oynamıştır¹⁸⁹.

1922 yılında ADGB çatısı altında ADB ile birlikte Hür Alman Genel Hizmet Çalışanları Konfederasyonu, (Allgemeine Freie Angestelltenbund-AFA) birleşmiştir¹⁹⁰. Hıristiyan sendikalar ise, Tüm Alman Hizmet Sektörü Çalışanları Birliği (Gesamtverband Deutscher Angestellten Verbände-GEDAG) ile birlikte Alman Sendikalar Birliği (Deutschen Gewerkschaftsbund-DGB) üst örgütüne bağlanmıştır¹⁹¹.

Almanya’da 1920’li yılların sonlarına doğru işsizliğin, ekonomik ve siyasi bunalımların artmış olması, halkı umutsuzluğa itmiş ve geniş halk kitlelerini Hitler’in önderliğindeki Nasyonal Sosyalistlere yöneltmiştir. 1933 yılında Almanya Başbakanı olan Hitler, 1945 yılına –II. Dünya Savaşı sonuna– kadar iktidarını sürdürmüştür.

Hitler döneminde, öncelikle sosyalist ve komünist partiler kapatılmış, ardından ülkedeki bütün sendikal örgütlerin faaliyetlerine son verilerek mal varlıklarına el konulmuş ve sendikal örgütler “Alman İşçi Cephesi” (Deutsche Arbeitsfront) içinde birleştirilmiştir. Bu dönemde sendika önderleri üzerine acımasızca gidilerek, çoğunluğunu sendikacıların ve işçi liderlerinin oluşturduğu 225 bin Alman tutuklanarak çeşitli hapis cezalarına çarptırılmıştır¹⁹².

II. Dünya Savaşı’ndan sonra Hitler rejiminin sona ermesiyle birlikte, sendikacılık birbirinden bağımsız olarak Doğu ve Batı Almanya’da ayrı ayrı gelişmeler kaydetmeye başlamıştır¹⁹³. Konumuz itibariyle araştırmamızın bundan sonraki kısmında, günümüz Almanya’sının sendikal yapısının temellerinin atıldığı Batı Almanya’daki sendikal gelişim süreci incelenecektir.

¹⁸⁹ TOKOL,2000, **a.g.e.**, s.6; KALKANDELEN, **a.g.e.**, s. 29; DEMİRCİOĞLU,1987, **a.g.e.**, s. 98.

¹⁹⁰ DEMİRCİOĞLU,1987, **a.g.e.**, s. 98.

¹⁹¹ **Aynı**, s. 98.

¹⁹² KORKUSUZ, **a.g.e.**, s. 199; TOKOL,2000, **a.g.e.** s. 9; DEMİRCİOĞLU,1987, **a.g.e.**, s. 101.

¹⁹³ KALKANDELEN, **a.g.e.**, s. 29.

1.2.3.3. 1949 Sonrası Dönem

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde ilk parlamento seçimlerinden kısa bir süre sonra Batı Almanya sınırları içinde bulunan sendikalar bir araya gelerek 1949 yılında "Alman İşçi Sendikaları Birliği"ni (Deutsche Gewerkschaftsbund-DGB) kurmuşlardır.

1949 sonrası Alman Federal Cumhuriyeti sendikal hareketinin temel ilkelerini; partiler üstü birleşik sendikacılık, gönüllülük, yönetime katılma, işçilerin sendika ve işletme komiteleri tarafından temsili oluşturmuştur. Partiler üstü tek ve birleşik sendikacılık ilkesi dini, ideolojik görüş farklılıklarına bakılmaksızın her işletmede çalışanların tek bir sendika içinde toplanmalarını, her işkolunda tek bir sendikanın oluşturulmasını öngörmektedir¹⁹⁴. Ancak bu temel ilkenin daha sonra önemini yitirmeye başladığı, sendikal harekette bölünmelerin gündeme geldiği görülmektedir. Nitekim savaş sonrasında DGB çatısı altında toplanan Hıristiyan sendikacılar zamanla DGB'nin partiler üstü politikadan uzaklaştığı ve Sosyal Demokrat Parti'yi dolaylı olarak desteklediğini düşünerek, DGB'den ayrılmışlar ve 1959 yılında Hıristiyan Sendikalar Birliği (Christliche Gewerkschaftsbewegung Deutschlands-CGB)'ni kurmuşlardır.

Bu dönemde DGB ve CGB dışında kurulan diğer üst örgütler ise, 1949 yılında kurulan ve hizmet sektöründe çalışanları örgütleyen Alman Fikir İşçileri Sendikası (Die Deutsche Angestelltengewerkschaft-DAG) ile 1950 yılında tüm kamu görevlilerinin üst örgütü olarak kurulan Alman Kamu Çalışanları Birliği (Der Deutsche Beamtenbund-DBB)'dir¹⁹⁵.

Almanya'da örgütlenme özgürlüğünün bir anayasal hak olarak herkese tanınmış olması (GG. 9/3), kamu görevlilerinin de örgütlenme sürecini başlatmıştır. Bu dönemde çalışanların örgütlenmesi ile ilgili herhangi bir yasal düzenleme olmaması ve sendikal örgütlenme sürecinde kamu-özel sektör ayrımının bulunmaması nedeniyle, kamu görevlileri işçi ve sözleşmeli (hizmetli) çalışanlarla birlikte DGB, CGB ya da DAG üst örgütleri altında örgütlendiği gibi, mesleki esasa göre kurulan kamu görevlileri

¹⁹⁴ TOKOL,2000, a.g.e., s. 11.

¹⁹⁵ KORKUSUZ, a.g.e., s. 198-201; TOKOL, 2000, a.g.e. s. 14-16; DEMİRCİOĞLU,1987, a.g.e., s. 110-112; AKTAY, a.g.e., s. 12-15.

sendikalarını örgütleyen, Alman Kamu Çalışanları Birliği-DBB çatısı altında da örgütlenmişlerdir¹⁹⁶.

1990 yılında Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi, Doğu Almanya'dan Batı Almanya'ya yoğun bir işgücü göçünü başlatmış, doğal olarak bu süreç Batı Almanya'daki sendikaların yapısını etkilemiştir. Bu dönemde Doğu ve Batı Almanya'daki üst çatı örgütlerinde birleşme sağlanmadığı gibi, sendikalar düzeyinde de bir birleşme olmamıştır¹⁹⁷. Sendikalar arasında herhangi birleşme sürecinin olmamasında, Batı Alman sendikalarının Doğu Alman sendikalarıyla birleşme yerine onların üyelerini bireysel olarak kendi üyeleri arasına almayı tercih etmeleri önemli rol oynamıştır. İki Almanya'nın birleşmesi sonucunda DGB'ye 3 milyon kişi katılırken, CGB'ye 5 bin, DBB'ye 300 bin kişi katılmıştır¹⁹⁸.

Günümüz Almanya'sında uluslararası düzenlemelere uygun olarak örgütlenme özgürlüğü ve sendikal haklar, Anayasa da düzenlenmiştir. Anayasa'nın 9. maddesine göre, “*Herkesin ve bütün mesleklerin (sahiplerinin) çalışma ve ekonomik şartlarını korumak ve geliştirmek için birlikler (Vereinigungen) meydana getirmeye (teşkil etmeye) hakları vardır*” (GG 9/III). Söz konusu bu hüküm ile öncelikle sendikal özgürlükler, temel bir hak olarak herkes ve bütün meslekler (mensupları) için güvence altına alınmıştır. Bu bağlamda silahlı kuvvetler mensupları ve polisler dahil olmak üzere tüm memurlar ve yabancılar sendika kurabilmekte, sendikalara üye olabilmektedir¹⁹⁹. Ayrıca Anayasa'nın bu hükmü ile “*çalışma ve ekonomik şartların korunması ve geliştirilmesi*” ve sendikal amaçların korunması da güvence altına alınmıştır²⁰⁰.

Almanya'da Anayasa'da getirilen bu düzenlemelerle de yetinilmeyerek, sendikal özgürlükleri sınırlayıcı ya da engelleyici düzenlemelerin geçersiz sayılacağı hüküm

¹⁹⁶ “Batıda Memur Sendikacılığının Gelişimi

http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?menu=hukuk&konu=hukukiarastima&detay_id=99
(24.11.2004).

¹⁹⁷ Bu durumun tek istisnası Doğu ve Batı Almanya kimya iş kolunda faaliyet gösteren sendikalarının DGB çatısı altında birleşmeleridir.

¹⁹⁸ TOKOL,2000, a.g.e., s. 14.

¹⁹⁹ Aynı, s. 16.

²⁰⁰ AKTAY,1997, a.g.e., s. 10.

altına alınmıştır²⁰¹. Böylece bireysel ve kollektif sendika özgürlüğü güvence altına alınarak, sendika özgürlüğünü zedeleyecek her türlü düzenleme kanun dışı kabul edilmiştir²⁰².

Almanya’da sendikal özgürlükler sadece federal Anayasa ile değil, eyalet anayasalarında da (In den Verfassungen der einzelnen Bundeslander) güvence altına alınmıştır. Eyalet anayasalarında sendikal özgürlüklere ilişkin olarak yapılan düzenlemelerden bazıları şunlardır; Baden-Württemberg Anayasası (m.2/1), Baviera Anayasası (m.170), Berlin Anayasası (m.4), Rheinland-Pfalz Anayasası (m.66), Saarland Anayasası (m.56)’dır²⁰³.

Almanya’da Sendikalar Kanunu ve Grev Kanunu gibi kanuni bir düzenleme olmadığından, sendikalar ehliyet, yetki, görev ve örgütlenme alanlarını kanuni düzenlemelerle değil tüzükleri ile kendileri belirlemektedirler²⁰⁴. Sendikalarla ilgili ihtilafli konular Federal İş Mahkemesi, Federal Anayasa Mahkemesi ve Federal Danıştay’ın içtihatlarıyla çözümlenmektedir²⁰⁵.

Almanya’da “kamu-özel sektör” sendikalar ayırımı olmadığından sendikalar, örgütlenme alanlarına göre hem kamu, hem de özel sektörde çalışanları birlikte örgütleyebilmektedirler. Örneğin Eğitim ve Bilim Sendikası (GEW) ister memur, isterse sözleşmeli olsun, kamuda görevli öğretmenleri örgütlediği gibi, özel okullarda çalışan öğretmenleri de örgütleyebilmektedir²⁰⁶.

²⁰¹ Ancak bu durum olağanüstü hal, tabî afetler ya da askerlik görevinin yapılması ile ilgili hususlarda geçersizdir. AKTAY, **a.g.e.**, s. 10.

²⁰² TOKOL, **a.g.e.**, s. 16.

²⁰³ AKTAY, **a.g.e.**, s. 10.

²⁰⁴ Almanya’da sendikalar Medeni Kanun’un derneklerle ilgili hükümleri ile Dernekler Kanunu’na tabîdirler. Sadece işçi ve personele yönelik 09.04.1949 tarihli Toplu Sözleşme Kanunu (Tarifvertragsgesetz-TVG) halen yürürlüktedir. On üç maddeden oluşan bu Kanun sadece anlaşmanın şekilsel yönünü düzenleyen genel hükümler içermektedir. TOKOL,2000, **a.g.e.**, s. 8; ÇINAR, **a.g.e.**, s. 29; Dilek BAYBORA, **Türk İş Hukuku ve Mukayeseli Hukukta Sendika Yöneticiliği**, (Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2001), s. 174; Murat ENGİN, **Toplu İş Sözleşmesi Sistemi**, (Galatasaray Üniversitesi Yayınları Yayın No: 15, İstanbul, Ekim, 1999), s. 52; TOKOL, **a.g.e.**, s. 14.

²⁰⁵ KORKUSUZ, **a.g.e.**, s. 201; ÇINAR, **a.g.e.**, s. 28; TOKOL, **a.g.e.**, s. 14; AKTAY,1997, **a.g.e.**, s. 13.

²⁰⁶ ÇINAR, **a.g.e.**, s. 29.

Almanya’da bir örgütün sendika olarak kabulü için Alman Anayasa Mahkemesi’nin içtihadına göre, şu koşulların oluşması gerekmektedir²⁰⁷;

- Örgüt tüzüğü gereği üyelerinin çıkarlarını korumayı üstlenmelidir.
- Örgüt özgürce kurulmuş olmalıdır.
- Örgüt süreklilik göstermelidir.
- Örgüt bağımsız olarak, çok sayıda işyerleri, kurum ve kuruluşlar düzeyinde örgütlenebilecek yapıda olmalıdır.
- Örgüt, toplu iş sözleşmesi yapmaya hazır olduğunu sendika tüzüğünde göstermelidir.

Almanya’da toplu sözleşme ve grev hakkından kamu sektöründe çalışan işçi ve sözleşmeli personel yararlanmakta iken, memur statüsünde çalışanların böyle bir hakkı yoktur²⁰⁸. Bu durum, ICFTU ve UÇÖ raporlarında eleştiri konusu olmaktadır²⁰⁹.

Almanya’da genel olarak, işkolu seviyesinde sendikalaşma ilkesi benimsenirken, sözleşmeli personeli örgütleyen en büyük kuruluş olan Alman Fikir İşçileri Sendikası (DAG) ve memurları örgütleyen Alman Kamu Çalışanları Birliği (DBB) “*mesleki esasa*” dayalı sendikalaşma ilkesini benimsemişlerdir. Örgütlenme meslek grupları içerisinde federal-federe ve yerel düzeyde dikey olarak sağlanmıştır²¹⁰.

Ülke de, sendikaya üye olup olmamak ya da üyesi olduğu sendikadan ayrılmak serbesttir. Sendika üyeliği şartlarını taşıyan ve üyelik yükümlülüklerini kabul eden herkes sendikaya üye olabilir. Reşit olmayan küçükler, anne-babasının birlikte izniyle veya vasisinin oluru ile sendikaya üye olabilirler²¹¹.

Sendikalara üye olanların üyesi oldukları organizasyonların çıkarlarını koruyup kollamaları ve daha da yükseltmeleri en temel görevleridir. Ayrıca sendikaya üyelik aidatı vermeleri ve yine sendika ana tüzüğünde yer alan diğer görevleri de yerine

²⁰⁷ KORKUSUZ, a.g.e., s. 201; DEMİRCİOĞLU, 1987, a.g.e., s. 106; AKTAY, a.g.e., s. 11.

²⁰⁸ YEMİN, a.g.e., s. 4; TORTOP, a.g.e., s. 84.

²⁰⁹ KORKUSUZ, a.g.e., s. 208.

²¹⁰ DEMİRCİOĞLU, 1987, a.g.e., s. 111; KORKUSUZ, a.g.e., 205, BAYBORA, a.g.e., 175.

getirmeleri gerekmektedir. Sendikalar da kendi ana tüzükleri ve yasalar çerçevesinde üyelerinin hak ve menfaatlerini koruma, çalışma ilişkilerinde karşılaşılabilecekleri her türlü sorunda destek olma ve hukuksal bakımdan her türlü yardımı yapma taahhüdü altına girerler.

Almanya da kamu görevlilerinin de üyesi olduğu, çalışanları temsil eden merkezi nitelikte dört üst kuruluş bulunmaktadır. Bunlar; Alman İşçi Sendikalar Birliği (DGB), Alman Fikir İşçileri Sendikalar Birliği (DAG), Alman Hıristiyan Sendikalar Birliği (CGB), Alman Kamu Hizmetlileri Birliği (DBB)'dir. Çalışanları temsil eden bu dört büyük merkezi örgüt, birbiriyle rekabet halinde değildir. Örgütler arasında politik ve dini temele dayalı herhangi bir çekişme bulunmamaktadır²¹².

Memurları da üyeleri arasında bulunduran bu üst kuruluşlar, üye sendikalardan yetki almışlarsa üyeleri adına toplu sözleşme yapabilirler. Ancak sendikalar da, konfederasyonların dışında Federal Alman Toplu Sözleşme Kanun'un 2/2 maddesi uyarınca, toplu sözleşme yapmaya yetkilidirler. Örneğin, Almanya'da fikir işçileri sendikalarının üst örgütü olan DAG üyeleri adına sözleşme yaparken, DGB her işkolunda toplu iş sözleşmesi yapma hakkını, 17 iş kolunda kurulu sendikalarına bırakmıştır²¹³.

1.3. Uluslararası Dayanakları

Tarihsel süreç içerisinde sendikal haklar, ülkelerin kendi iç mevzuatlarının yanı sıra uluslararası düzenlemelerle de güvence altına alınarak tüm dünya ülkeleri geneline yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Kamu görevlileri sendikacılığı açısından da önemli olan bu düzenlemeler, üç ana başlık altında sıralanarak açıklanabilir.

²¹¹ KORKUSUZ, a.g.e., 203.

²¹² Daha geniş bilgi için bkz.: DEMİRCİOĞLU,1987, a.g.e., s.106-110; TOKOL,2000, a.g.e., s. 15-16, <http://www.dgb.de/dgb/gewerkschaften/gewerkschaften.htm> (21.04.2005); ÇINAR, a.g.e., s. 29; KORKUSUZ, a.g.e., s. 204-210; Markus KAHMANN, "Ulusal Sendikal Yapılardaki Değişiklikler-II-", Dünyada Endüstriyel İlişkiler, TÜBA/ İş ve İşçi Çalışma Bülteni, S. 1468, (22 Aralık 2003), s. 5; Markus KAHMANN, "Ulusal Sendikal Yapılardaki Değişiklikler-III-", Dünyada Endüstriyel İlişkiler, TÜBA/ İş ve İşçi Çalışma Bülteni, S. 1469, (29 Aralık 2003), s. 1; Avrupa da Sendikacılık, (2. Basım, Ankara: Avrupa Topluluğu Yayınları,1978), s. 17; http://www.dbb.de/htm/16_141_DEU_HTML.htm (21.04.2005).

²¹³ ÇINAR, a.g.e., s. 28; KORKUSUZ, a.g.e., s. 206.

1.3.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) Tarafından Yapılan Düzenlemeler

Sendikal özgürlüklerin, bütün dünya ülkelerine yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi yönünde önemli katkıları olan UÇÖ'nun, kamu çalışanlarının örgütlenmesi ve sendikal haklarının elde edilmesi sürecinde de önemli katkıları olmuştur. Kamu görevlilerinin örgütlenmeleri süreciyle ilgili olarak UÇÖ'nun yapmış olduğu düzenlemeler ayrıntılarıyla şu şekilde incelenmiştir²¹⁴:

1.3.1.1. Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme

UÇÖ tarafından 17 Haziran 1948'de San Francisco'da yapılan 31. Konferansta kabul edilen 87 sayılı Sözleşme²¹⁵, çalışanların ve işverenlerin sendika kurabilme haklarını güvence altına alan hükümleri içermektedir. Temel ilkeleri örgütlenme hakkının korunması ve sendika özgürlüğü olan 87 sayılı Sözleşme'nin en belirgin özelliği, sendika hakkının özgür biçimde kullanılmasını devlete karşı güvence altına almasıdır²¹⁶.

87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinde “*çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olmak hakkına sahiptirler*”²¹⁷. hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere Sözleşme, “*sendika kurma ve bu kurulan sendikalara üye olma hakkı*” bakımından mesleki teşekküllerin kurulmasında üç temel ilke öngörmektedir. Bunlar²¹⁸;

²¹⁴ UÇÖ Hakkında daha geniş bilgi için Bkz: Ömer Zühtü ALTAN, **Sosyal Politika**, (3. Basım. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 1477, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Yayın No: 790, 2005), s. 89-94.

²¹⁵ UÇÖ Kabul Tarihi: 17 Haziran 1948, Türkiye Tarafından Kabulü ve Kanun No: 25 Kasım 1992/3847, **RG.**, T. 22 12 1992, S. 21432; http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_087.html (15.08.2005).

²¹⁶ Nuray GÖKÇEK, “Üye Ülkelerden Bazı Örneklerle Avrupa Topluluğu'nda ve Türkiye'de Sendikaların Denetimine İlişkin Düzenlemeler”, (Eskişehir: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996), s. 24.

²¹⁷ http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_087.html (27.04.2005).

²¹⁸ GÖKÇEK, a.g.e., s. 24.

- Hiçbir şekilde ayırım gözetmeme,
- Önceden izin almama,
- Seçtikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma

ilkeleridir.

Bu ilkeler dikkate alındığında, bireysel açıdan sendika özgürlüğünün, “hiçbir ayrıma tabi olmaksızın bütün çalışanlara ve işverenlere tanınmış bir hak” olduğu görülmektedir. Cinsiyeti, mesleği, rengi, ırkı, düşünceleri, ulusu ve siyasi görüşü ne olursa olsun, istisnasız herkesin, sendika kurmak ve kurulmuş sendikalara girmek hakkı vardır.

Sözleşmenin 3. maddesinin 1. fıkrasında ise, “çalışanların ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim faaliyetlerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek sahiptirler” hükmüne yer verilmiştir. Sözleşmenin bu hükmü gereğince; 2. madde ile kurulmasını öngördüğü sendikalara tanınan haklar şu şekilde ifade edilebilir:

- Ana tüzük ve yönetmeliklerini hazırlama hakkı
- Temsilcilerini özgürce seçme hakkı
- Yönetimini düzenleme hakkı
- Faaliyetlerini düzenleme ve faaliyet programları oluşturma hakkı
- Federasyon ve konfederasyon kurma ve onlara üye olma hakkı
- Uluslararası örgütlere üye olma hakkı

Yapılan bu düzenlemeler ile toplumsal açıdan sendikaların, sosyal bir hak olarak kendi üyelerini yönetmeleri sağlanarak, idarenin her türlü baskı ve müdahalesinden uzak tutulmasının amaçlandığı görülmektedir²¹⁹.

Benzer şekilde, 3. maddenin 2. fıkrasına göre, “kamu makamları, bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte

her türlü müdahaleden sakınmalıdır”²²⁰. Sendikalara tanınan bu hakların kamu yetkililerince sınırlandırılmasını ya da yasaklanmasına karşı 87 sayılı Sözleşme’nin 4,7 ve 8. maddelerinde kimi güvencelere yer verilmiştir. Bunlar, kamu yetkililerinin sendikal örgütlere tanınan hakları sınırlandırıcı ya da yasal kullanımına engel olucu müdahalelerden kaçınması, sendikaların yönetsel yoldan kapatılmaması ya da askıya alınmaması, tüzel kişiliğin sözleşme kurallarını tartışma konusu yapacak koşullara bağlı olmaksızın kazanılması ve ulusal yasaların sözleşme güvencelerine zarar vermemesi güvenceleridir²²¹. Bunun yanında Sözleşmenin 5. maddesi ile işçi ve işveren örgütlerinin federasyonlar ve konfederasyonlar kurabilecekleri, bunların yerel, ulusal ve uluslararası niteliğe sahip bulunabilecekleri, kurulmuş olan bu örgütlere serbestçe girebilecekleri öngörülmektedir. Bu hüküm ile sendikal hakların toplu olarak kullanılması açısından geniş bir özgürlük getirilmektedir²²².

Ancak, hemen belirtmek gerekir ki 87 sayılı Sözleşme ile getirilen bu haklar ve güvencelerle sendikalara sağlanan bu özgürlükler sınırsız değildir. Özgürlüğün sınırları Sözleşme’nin 8. maddesinde gösterilmiştir. 8. madde hükmüne göre, bu sözleşme ile kendilerine tanınan hakların kullanımında çalışanlar, işverenler ve bunların örgütleri, öteki kişiler veya örgütlenmemiş topluluklar gibi yasalara uymakla yükümlüdürler. Buna göre özgürlüğün kullanılmasında tek sınır yasallıktır. Ulusal mevzuatla, sendika kurma özgürlüğünü ölçsüz derecede sınırlama olanağı verdiği görünümü veren bu hükümle yaratılan tehlike yine 8. maddenin 2. fıkrası ile önlenmiştir. Buna göre, ulusal mevzuat bu Sözleşmede öngörülen güvenceleri zedelememeli ve bu güvenceleri zedeleyecek bir biçimde uygulamamalıdır²²³. Diğer bir sınırlama ise 9. madde ile getirilen “*çalışanların ve işverenlerin ortak menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla sendika kurabilecekleri ancak sadece siyasi amaçla sendika kuramayacakları*” konusundaki sınırlamadır²²⁴.

²¹⁹ GÖKÇEK, a.g.e., s. 25.

²²⁰ Savaş TAŞKENT, **İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları**, (İstanbul: BASİSEN Eğitim ve Kültür Yayınları, Yayın No: 26, 1993), s. 233.

²²¹ Mesut GÜLMEZ, **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, (Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 223, 1988), s. 5.

²²² GÖKÇEK, a.g.e., s. 25.

²²³ Cahit TALAS, **Toplumsal Politikaya Giriş**, (Ankara: İmge Yayınevi Yayınları, 1990), s. 51–186.

²²⁴ GÖKÇEK, a.g.e., s. 25.

87 sayılı Sözleşme'nin konumuz açısından önemi, kamu görevlilerinin örgütlenmesi sürecinde önem taşıyan sendika kurma özgürlüğü ilkelerini ve sınırlarını belirlemesidir.

1.3.1.2. Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin 98 sayılı Sözleşme

Çalışanların devlete karşı korunmasını amaçlayan 87 sayılı Sözleşme'yi tamamlar mahiyette çıkarılan, 1 Temmuz 1949 tarihinde kabul edilip 18 Temmuz 1951'de yürürlüğe giren 98 sayılı Sözleşme²²⁵, sendika özgürlüğünü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korumayı amaçlamaktadır²²⁶.

Çalışanların ekonomik ve toplumsal yönden güçlü olan işveren karşısında güçsüzlüğünü ve eşitsizliğini giderebilmenin ön koşulu kuşkusuz çalışanlarca kurulan sendikaların işverenlerce tanınmasıdır²²⁷. Bu, sendika özgürlüğünün devletçe tanınmasının doğal ve gerekli bir sonucudur. Böylece 87 sayılı Sözleşme ile tanınan sendika özgürlüğü ilkesi, bir yandan sendikaların özellikle toplu sözleşme akdetmek amacıyla çalışanların yetkili temsilcisi olarak kabul edilmesini, öbür yandan sendikalara üye olmak ve faaliyetlerde bulunmak isteyen çalışanların birey olarak ta işverene karşı korunmasını gerektirir.

98 sayılı Sözleşme bu iki temel konuda sendika özgürlüğünün temel ilkelerini öngören 87 sayılı Sözleşme'yi çalışanlar ve çalıştıranlar arasındaki ilişkiler çerçevesinde tamamlamak amaçındadır. Bu nedenle ilk olarak, Sözleşme'nin 1. maddesinde “*işe almada işveren çalışanlara kuracağı veya üye olacağı sendika konusunda herhangi bir ön şart ileri süremez*” hükmüne yer verilerek çalışanlar ve çalıştıranlar arasındaki ilişkilerde örgütlenme hakkının kullanımını güvence altına almayı ve özellikle de çalışanlara tanınan sendika özgürlüğünü işverenlere ve örgütlerine karşı korumayı amaçlayan kurallara yer verilmiştir. İkinci olarak da, çalışma

²²⁵ UÇÖ kabul tarihi: 18 Haziran 1949, Türkiye Tarafından Kabulü ve Kanun Sayısı: 08. 08. 1951/7884, **RG.**, T. 14. 08. 1951, S. 5834; http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_098.html, (15.08.2005).

²²⁶ GÖKÇEK, **a.g.e.**, s. 25; Mesut GÜLMEZ, “Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendikalaşma Hakkı”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı No: 92, (Ankara Şubat–1988), s. 26.

²²⁷ GÜLMEZ, 1988a, **a.g.e.**, s. 55.

ilişkilerinin en önemli yönlerinden birini oluşturan gönüllü toplu pazarlık süreçlerinin geliştirilmesini ve toplu pazarlık taraflarının özerkliği ilkesini düzenlemiştir²²⁸.

Ayrıca 98 sayılı Sözleşme, çalışanları sendika özgürlüğünü zedelemeye dönük her türlü ayrımcı eylemlere karşı korumayı öngörmekte olup hatta bu koruma kapsamına girecek karışma eylemlerinden bazılarını ise saymaktadır²²⁹. Sözleşme ayrıca gönüllü toplu pazarlık yöntemlerinin geliştirilmesine yardımcı ve özendirici ulusal koşullara uygun mekanizmaların oluşturulmasını da öngörmektedir (m.4)²³⁰.

98 sayılı Sözleşme’yi özel olarak kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü açısından incelediğimizde ise, Sözleşme’nin “*kamu erkinin ya da gücünün organları*” olarak davranan, hizmetleri devlet yönetimine özgü olan, yani dar anlamda devlet memuru sayılan kişiler dışındaki bütün kamu görevlilerini kapsadığı görülmektedir²³¹. Bunla birlikte silahlı kuvvetler ve polislerin Sözleşme güvencelerinden yararlanma ölçüsü ise 87 sayılı Sözleşme’de olduğu gibi ulusal düzenlemelere bırakılmıştır (m. 5/1).

98 sayılı Sözleşme’nin konumuz açısından önemi, kamu görevlilerinin sendika hakkının sınırlarını ve çerçevesini belirlemesi ve daha da önemlisi bu hakkı toplu pazarlık hakkıyla donatmış olmasıdır.

²²⁸ GÖKÇEK, a.g.e., s. 29.

²²⁹ Bu ayrımcı eylemlerin neler olduğu hakkında bkz: GÜLMEZ, 1988b, a.g.e., s. 56.

²³⁰ GÖKÇEK, a.g.e., s. 29.

²³¹ 98 sayılı Sözleşme, kapsam yönünden 87 sayılı Sözleşme’den ayrılarak kamu görevlilerini, 6. maddesinde kişi yönünden sınırlandıran bir kurala yer vermiştir. Söz konusu düzenlemede “*Bu Sözleşme devlet memurlarının durumu ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına ve statülerine haleb getirmez.*” hükmü yer almaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki madde de geçen “*devlet memurları*” teriminin anlamı, Fransızca ve İngilizce metinlerde farklı anlamlarda kullanılmıştır. Metinler dikkatlice incelendiğinde, Fransızca metinde “*devlet memurları (Fonctionnaires Publics)*”, İngilizce metinde ise, “*devlet yönetiminde görevli devlet memurları (Public Servants Engaged In The Administration Of The State)*” ifadesi kullanılmıştır. Böylece aynı ölçüde geçerli olan iki metinden Fransızca olanı devlet memurlarının tümünü, İngilizce olanı ise bir bölümünü Sözleşme kapsamı dışında tutmuştur²³¹. UÇÖ denetim organları iki metin arasındaki son derece önemli olan bu ayrıma ve çelişkiye dayanarak, yalnızca dar anlamda devlet memuru niteliği taşıyanların Sözleşme’nin uygulama alanı dışında tutulması gerektiği görüşünü benimsemiş, “*kamu erkinin organları*” sıfatıyla hareket etmeyen ve davranmayan kişilerin kapsam dışında bırakılmasının, Sözleşme’nin özüne ve anlamına aykırı düşüğünü belirtmiştir. Melda SUR, “Uluslararası Çalışma Örgütü ve Sendikal Haklar”, Prof. Şükrü Postacıoğlu’na Armağan, (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No: 87, 1997), s.91–92; GÜLMEZ, 1988a, a.g.e., s. 27; Tahsin Bekir BALTA, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türkiye”, **Türkiye’de İnsan Hakları**, (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1970), s. 278.

1.3.1.3. Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşme

151 sayılı Sözleşme²³², 98 sayılı UÇÖ Sözleşme'sinin birçok ülke tarafından dar yorumlanması²³³ ve özellikle sadece iş sözleşmesiyle çalışan işçileri kapsadığı iddiası karşısında²³⁴, söz konusu Sözleşme'yi tamamlamak amacıyla, UÇÖ Genel Konferansı'nca 27 Haziran 1978 tarihinde kabul edilmiştir²³⁵.

151 sayılı Sözleşme, kamu görevlilerini anti-sendikal girişimlere karşı koruma altına almakla birlikte, kamu görevlilerinin örgütleri, kuruluşları, çalışmaları ve yönetimlerinde, herhangi bir kamu yetkili makamının müdahalesine karşı da etkili biçimde korumaktadır.

Sözleşme, kamu görevlilerinin istihdamını, örgütlenmesini ve çalışma koşullarının belirlenme süreciyle ilgili uluslararası nitelikte norm ve ilkeleri belirlediği için konumuz açısından oldukça önemli bir sözleşme niteliğindedir. Bu nedenle Sözleşme'nin ayrıntılı olarak incelenmesi gerekmektedir.

151 sayılı Sözleşme'nin 1. maddesinde, “...diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarında çalıştırılan herkese uygulanır” (m. 1/1) hükmüne yer verilerek Sözleşme'nin kapsamı belirlenmiş, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan herkes sözleşme kapsamına alınmıştır. Bununla birlikte, “diğer uluslararası sözleşmelerde daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda” ibaresiyle de,

²³² UÇÖ kabul tarihi: 7 Haziran 1978, Türkiye Tarafından Kabulü ve Kanun Sayısı: 25.11.1992/3848; RG. T. 11.12.1992, S. 21432; http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_151.html, (15.08.2005); SUR, a.g.e., s. 91-92; GÜLMEZ, 1988a, a.g.e., s. 27; BALTA, a.g.e., s. 278.

²³³ SUR, a.g.e., s.91-92; GÜLMEZ, 1988a, a.g.e., s. 27; BALTA, a.g.e., s. 278.

²³⁴ GÜLMEZ, 1988a, a.g.e., s. 27; BALTA, a.g.e., s. 278.

²³⁵ Öner EYRENCİ, “Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar**. Editör: Mesut GÜLMEZ. (Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 243, 1992), s. 157.

uluslararası alanda, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde asgari standartlar sağlanmaya çalışılmıştır²³⁶.

Sözleşme hükümlerinin, üst düzey kamu görevlileri, silahlı kuvvetler ve polislere hangi ölçülerde uygulanacağı konusunda ise ulusal düzenlemelere yetki tanınmıştır (m. 1, f. 2 ve 3). Kanımızca burada üzerinde durulması gereken husus, Sözleşme hükümlerinden, bu kesimlerin hiç yararlanmaması değil, yararlanma sınırlarının ulusal mevzuatlarca belirlenmesidir.

Sözleşme'nin 4. maddesinin 1. fıkrasında ise kamu görevlileri “...sendikalaşma özgürlüğüne halel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacaktır” hükmüne yer verilerek, kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü güvence altına alınmış, maddeni 2. fıkrasında ise, korumanın, özellikle aşağıdaki amaçlara yönelik idare tarafından yapılabilecek tasarruflara karşı uygulanacağı belirtilmiştir²³⁷.

- Kamu görevlilerinin istihdamını, herhangi bir kamu görevlileri örgütüne katılmama veya üyelikten ayrılma koşuluna bağlanması (m. 4/2-a),
- Kamu görevlisinin, herhangi bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği nedeniyle işten çıkarılması veya cezalandırılması (m. 4/2-a),
- Kamu görevlisinin, herhangi bir kamu görevlileri örgütünün yasal faaliyetlerine katılması nedeniyle işten çıkarılması veya cezalandırılması (m. 4/2-b).

Sözleşme'nin 5. maddesinin 1. fıkrası uyarınca kamu görevlileri sendikaları kamu görevlilerinin örgütleri kamu makamlarından tümüyle bağımsız olacaktır. Kamu görevlileri, statüleri ve görevlerinin niteliğinden kaynaklanan yükümlülüklerle bağlı olmak üzere, örgütlenme özgürlüğünün normal bir biçimde kullanılması için zorunlu olan medeni ve siyasi haklardan, öteki kamu çalışanlarıyla birlikte eşit biçimde

²³⁶ Mehmet KOCAOĞLU, “Türkiye’de ve Dünyada Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bakış”, Prof. DR. SEYFULLAH EDİS’e ARMAĞAN. Editör: Zafer GÖREN.(İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, 2000), s.158; http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_151.html, (27.04.2005).

²³⁷ http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_151.html, (27.04.2005).

yararlanacaktır²³⁸. 5. maddenin 2. fıkrasındaki düzenleme ile de kamu görevlileri örgütleri devletin her türlü müdahalesine karşı, kuruluş, işleyiş ve yönetimleri açısından güvence altına alınmıştır. 5. maddenin 3. fıkrasında ise, “*Bir kamu makamının tahakkümü altında kamu görevlileri örgütlerinin kuruluşunu geliştirmeye veya kamu görevlileri örgütlerini bir kamu makamının kontrolü altında tutmak amacıyla mali veya diğer biçimlerde desteklemeye yönelik önlemler bu madde bakımından müdahaleci faaliyetler olarak kabul edilecektir*”(m.5/3) hükmüne yer verilerek devlet müdahalesinin kapsamı genişletilmiş devlet güdümünde “*sarı sendikacılık*” a karşı önlem alınmıştır.

Sözleşme hükümlerine göre, kamu görevlileri örgütlerinin temsilcilerine, idarenin veya hizmetin etkin işleyişini engellemeyecek şekilde, çalışma saatleri içinde veya dışında görevlerini çabuk ve etkin biçimde yerine getirmelerine olanak verecek kolaylıkların sağlanması öngörülmüştür (m. 6).

Sözleşme'nin 7. maddesinde ise kamu görevlilerinin çalışma koşullarının nasıl belirleneceğine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Buna göre Sözleşme'de “*Kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır*” hükmüne yer verilmiştir. Madde metni incelendiğinde, 98 sayılı UÇÖ Sözleşme'nin 4. maddesinde olduğu gibi açıkça “*çalışma koşullarının toplu iş sözleşmeleri yoluyla*” belirlenmesi ifadesinin kullanılmadığı bunun yerine tarafların “*katılımını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi*” ifadesine yer verildiği görülmektedir.

Madde metninde her ne kadar “*toplu iş sözleşmesi*” deyimini yer almamışsa da, “*katılımın en geniş biçimde geliştirilmesi*”nden söz edildiğinden burada amacın, taraflar arasında bir toplu iş sözleşmesi imzalanması olduğu söylenebilir²³⁹. Aksi takdirde 98 sayılı Sözleşmeyi tamamlamak için kabul edilen 151 sayılı Sözleşme'nin, 87 sayılı Sözleşme'nin tüm çalışanlar için öngördüğü sendikal hakları ve 98 sayılı Sözleşme'nin

²³⁸ TURMANGİL, a.g.e., s. 11.

tüm çalışanlara tanıdığı toplu pazarlık hakkını daralttığı ya da ortadan kaldırdığı sonucu ortaya çıkabilir²⁴⁰.

Çalışma koşullarının belirlenmesiyle ilgili olarak ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü konusunda, ise Sözleşme'nin 8. maddesinde düzenleme yapılmıştır. Sözleşme'nin 8. maddesine göre “*Çalışma koşullarının belirlenmesiyle ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü ulusal koşullara uygun olarak taraflar arasında görüşme yoluyla veya ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalardan yararlanılarak araştırılacaktır*”(m.8).

151 sayılı Sözleşme'nin konumuz açısından önemi, kamu görevlilerinin özel olarak çalışma koşullarına yönelik uluslararası düzenlemeler getirmesi ve asgari koşulların belirlendiği bir sözleşme niteliği taşımasıdır.

1.3.2. Birleşmiş Milletler Teşkilatı Tarafından Yapılan Düzenlemeler

Ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunların çözümünde ırk, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin herkes için insan haklarına ve özgürlüklerine saygıyı geliştirip özendirilmede uluslararası işbirliğini geliştirmek amacıyla kurulan²⁴¹, Birleşmiş Milletler'in (BM) örgütlenme hakkıyla ilişkili olarak üye ülkelerince onaylanan anlaşmaları: “İnsan Hakları Evrensel Beyanname”, “Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi” ile “Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmeleri”dir²⁴².

²³⁹ ÜNSAL, a.g.e., s. 104.

²⁴⁰ KOCAOĞLU, a.g.e. s. 159; ÜNSAL, a.g.e., s. 104.

²⁴¹ Kadir ARICI, *Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku*, (Ankara: 1997), s. 15.

²⁴² Aysen TOKOL, *Sosyal Politika*, (Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Yayın No: 20, 1997), s. 53.

1.3.2.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, BM Genel Kurulu'nca, 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilmiştir²⁴³. Beyanname önsözüyle birlikte 30 maddeden oluşmakta olup, Beyannamenin 23. maddesinin 4. fıkrasında sendika özgürlüğü ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir²⁴⁴. Söz konusu düzenlemeye göre “*Herkesin, menfaatlerini korumak amacıyla diğer kişilerle birlikte sendikalar kurmaya ve bu sendikalara katılmaya hakkı vardır*”²⁴⁵. Madde metni incelendiğinde dikkat çeken en önemli husus, sendika özgürlüğünün sadece bireysel açıdan ele alınması, sendikaların devletle olan ilişkilerinde yalnız ve korumasız bırakılmasıdır. Bu nedenle Beyanname'nin sendikal güvenceleri sağlayıcı ve koruyucu unsurlara yer vermediği için eksik olduğu söylenebilir.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin yasal bağlayıcı bir yanı yoktur. Uluslararası hukuk bakımından bir antlaşma ya da bir sözleşme niteliğinde değildir. Beyanname Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca kabul edilmiş bir öneridir. Bu nedenle güvencelerden ve yaptırımlardan yoksundur. Beyanname'deki insan haklarının çiğnenmesi durumunda konuyu soruşturacak bir makam ya da yargı yolu yoktur²⁴⁶.

Beyanname, kabul edildiğinden bu yana ulusal yada uluslararası alanda, bütün dünyada etkisini göstermiştir. Beyanname'nin hükümleri, BM'nin içinde veya dışında birçok uluslararası sözleşmelere esin kaynağı olmuştur²⁴⁷.

Beyanname'nin konumuz açısından taşıdığı önem, 87, 98 ve 151 sayılı UÇÖ Sözleşme'leriyle benzerlik göstermesidir. Ancak söz konusu sözleşmelerde sendika özgürlüğüne ilişkin temel ilkeler ayrıntılı bir biçimde düzenlenmişken, Beyanname'de ise sendika özgürlüğüne ilişkin ilkeler yaptırım ve güvencelerden yoksun olarak temenni boyutunda kalmıştır.

²⁴³ Beyanname Türkiye tarafından 6 Nisan 1949'de onaylanmıştır. **RG.**, T. 27.05.1949, S. 72717; www.bitlis.gov.tr/Anasayfa/insanhaklaribeyannamesi.htm (16.08.2005).

²⁴⁴ AKTAY, 1993, **a.g.e.**, s. 67.

²⁴⁵ GÖLCÜKLÜ, GÖZÜBÜYÜK, **a.g.e.**, s. 4.

²⁴⁶ **Aym**, s. 6.

²⁴⁷ **Aym**, s. 6; GÖKÇEK, **a.g.e.**, s. 33.

1.3.2.2 Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi

İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sine hukuksal bağlayıcılık getirmek ve her üye devleti yasal sorumluluk altına sokabilmek amacı ile BM, 16 Aralık 1966 yılında Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi ile Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'ni kabul etmiştir²⁴⁸. Yeteri kadar üye devletin onaylamaları ile 1976 yılında yürürlüğe girmiş bulunan söz konusu Sözleşme'lerin ikisi de “*herkese ekonomik ve toplumsal haklarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurmak ve sendikaya girmek hakkını*” tanımıştır²⁴⁹.

Sözleşme, ilke olarak sendika hakkını herkese tanımıştır. Sözleşme'nin 8/1-a maddesine göre, Sözleşme'ye taraf devletler, “*Herkese ekonomik ve toplumsal çıkarlarını koruyup geliştirmesi için sendika kurma ve ancak ilgili örgütün kurallarına bağlı olmak koşuluyla istediği sendikaya üye olma hakkını ve bu hakkın kullanılmasında demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ya da kamu düzeni ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından zorunlu bulunan ve ancak yasayla konulmuş olanlar dışında bir kısıtlama uygulamamayı*” üstlenir²⁵⁰. Aynı maddenin 2. bendine göre ise; 8'inci madde silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri üyeleriyle, devlet görevlilerinin, bu hakları kullanmalarına yasal sınırlamalar koymaya ve kişi yönünden sendika hakkının uygulama alanını daraltmaya engel değildir²⁵¹.

Görüldüğü üzere bu Sözleşme, sendika hakkının kullanılmasına getirilecek kısıtlamaların silahlı kuvvetler ve polis üyeleri dışına taşırılmasına olanak vermektedir²⁵². Ancak Sözleşme'nin 8. maddesinin 3. fıkrasına göre: bu maddenin hiçbir hükmü, 87 sayılı Sözleşme'ye taraf devletlere, bu sözleşmede öngörülen

²⁴⁸ Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi, BM tarafından, 16 Aralık 1966'da kabul edilmiş ve 3 Ocak 1976'da yürürlüğe girmiştir. Türkiye sözleşmeyi 04. 06. 2003 tarihinde 4867 sayılı Kanun'la onaylamıştır. **RG.**, T. 18. 06. 2003, S. 25142; http://www.antenna-tr.org/htmlcode/sunus_1.htm (15.08.2005).

²⁴⁹ GÖKÇEK, **a.g.e.**, s. 35.

²⁵⁰ Anıl ÇEÇEN, **İnsan Hakları Rehberi**, (Ankara: Bilim Yayıncılık, 1999), s. 85.

²⁵¹ Aynı, s. 86.

²⁵² GÖKÇEK, **a.g.e.**, s. 35.

güvenceleri zedeleyecek biçimde uygulama yetkisi vermez²⁵³. Başka bir ifade ile sendika özgürlüğüne bu Sözleşme ile getirilebilecek kısıtlamaların sınırı 87 sayılı Sözleşme ile belirlenmiştir.

87, 98 ve 152 sayılı UÇÖ Sözleşmeleri ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile benzer nitelikte olan Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünün kişi yönünden sınırlarının belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.

1.3.2.3. Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler tarafından 26 Aralık 1966 tarihinde imzaya açılan ve Türkiye Cumhuriyeti adına 15 Ağustos 2000 tarihinde New York'ta imzalanan "Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme"²⁵⁴, sendika hakkını temelde Beyanname'deki anlatımla, ancak örgütlenme hakkının kapsamının daraltılmasına olanak verecek şekilde tanımıştır. Sözleşme'nin 22/1. maddesine göre: "*Herkes Başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir, bu hak, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir*"²⁵⁵.

Aynı maddenin 2. bendine göre; sendika hakkının kullanılmasına, demokratik bir toplumda ulusal güvenlik veya kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu sağlığı ve genel ahlakın ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan ve yasayla belirlenenler dışında hiçbir kısıtlama konulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler veya güvenlik güçleri üyelerinin bu hakkı kullanmalarına yasal kısıtlamalar konmasını önlemez²⁵⁶.

Birleşmiş Milletlere ait her üç sözleşmede de, kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü konusunda ve kısıtlama koşulları konusunda hemen hemen aynı hükümler

²⁵³ TAŞKENT, a.g.e., s. 113.

²⁵⁴ Sözleşme Türkiye tarafından 04.06.2003 tarihinde, 4868 No'lu Kanun'la onaylanarak yürürlüğe girmiştir. RG., T. 18. 06. 2003, S. 25142, http://www.antenna-tr.org/htmlcode/sunus_1.htm, (15.08.2005).

²⁵⁵ "Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri", <http://www.belgenet.com/arsiv/bm/bmsiyasihak.html> (12.11.2004).

²⁵⁶ GÖKÇEK, a.g.e., s. 35; TAŞKENT, a.g.e., s. 140.

bulunmaktadır. Buna göre, kamu görevlilerinin örgütlenmesine getirilebilecek kısıtlamalar; yasal düzenlemelerle demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ya da kamu düzeninin tehlikeye gireceği durumlarda, başkalarının hak ve özgürlüklerinin ve genel ahlakın korunmasını ve bunlara saygı gösterilmesini sağlamak amacıyla sadece devlet yönetiminde görevli kamu görevlileri ile silahlı kuvvetler ve polisler için getirilebilir.

1.3.3. Diğer Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Yapılan Düzenlemeler

Kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü UÇÖ ve BM dışında diğer uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından da kabul edilmiş ve kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü güvence altına alınmıştır. Söz konusu uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan bu düzenlemeler şu şekilde sıralanarak açıklanabilir;

1.3.3.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi²⁵⁷

UÇÖ ve BM sözleşmeleriyle beraber kamu görevlilerine sendikal haklar tanıyan ve uluslararası bir belge niteliğinde olan bir başka Sözleşme ise, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'dir. Sözleşme Avrupa Konseyi'nce 04.12.1950 de kabul edilerek, 03.09.1953 yılında yürürlüğe girmiştir²⁵⁸.

Sözleşme'nin 11/1. maddesinde "*Herkesin barışçı amaçlarla toplanma ve başkalarıyla dernek kurma özgürlüğüne hakkı vardır. Bu hak, yine herkesin çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını içerir*" hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu hükme göre, Sözleşme'de sendika hakkı, dernek hakkının özel bir biçimi olarak düşünülmekte ve ayırım yapılmaksızın herkesin kullanabileceği bir hak olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte sözleşmenin 11. maddesi'nin 2. fıkrasında

²⁵⁷ Türkiye'nin Avrupa Konseyi'ne üyeliği: 12.12.1949, **RG.**, T. 17.12.1949, Kanun No. 7382, A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, (7. Basım. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 1998), s. 288.

²⁵⁸ "İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme" olarak ta adlandırılan sözleşme Türkiye tarafından 10.03.1954 yılında 6366 sayılı Kanun'la onaylanmıştır. **RG.**, T. 19.03.1954, S. 8662; http://www.antenna-tr.org/htmlcode/sunus_1.htm, (15.08.2005); MORGAARD, Carl Aage, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve bu Sözleşmenin Avrupa İnsan Hakları Komisyonu tarafından onaylanması" **İnsan Haklarının Uluslararası Korunması ve TBMM Sempozyumunda Sunulan Bildiri**, (Antalya: 4-5. 10. 1991), s. 15-18.

“...bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleriyle devletin idare mekanizmasında görevli olanlar arasında yasal sınırlamalar konmasına engel değildir” hükmüne yer verilerek, bazı personel kategorileri için haklı nedenlerle kısıtlamalar konulmasına izin verilmiştir²⁵⁹. Ancak, Sözleşme metnindeki ifadeden, Sözleşme’nin getirdiği hakların bu kimseler için tamamen yasaklandığı sonucu çıkarılamaz²⁶⁰. Zira Sözleşme’nin 11/2 fıkrası toplanma hakkı ile sendika hakkını da kapsayan dernek hakkına, yasayla hangi ölçülere dayalı kısıtlamalar getirebileceğini göstermiştir. Buna göre, “Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak ulusal güvenlik, kamu güvenliği barış ve düzenin sağlanması ve suç işlemenin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak kanunla sınırlanabilir”.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nden farklı olarak tanıdığı hak ve özgürlükleri, bireysel başvuru hakkı ile güvence altına almıştır. Bu bağlamda bireyler ya da üye devletler, hak ve özgürlüklerini ihlal eden devlete karşı İnsan Hakları Komisyonu’na yakınmada bulunulabilirler. İç hukuk yollarının tüketilmesi koşuluna bağlı olan bu başvuru, gerektiğinde yakınılan devletin İnsan Hakları Divanı’nca tazminata mahkûm edilmesiyle sonuçlanan bir yargısal yaptırım sistemiyle donatılmıştır.

Sözleşme’nin öngördüğü yargısal nitelikli bu koruma sistemi, Divan kararlarına uymayan devletlerin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından alınacak kararla Avrupa Konseyi’nden çıkartılması yaptırımını da içeren etkili bir sistemdir. Bu nedenle, kamu görevlilerinin Avrupa Sözleşmesi’nden kaynaklanan yasal sendika hakkı, biçimsel ya da kuramsal bir hak olmasının ötesinde, güvence altına alınmış bir hak niteliğindedir²⁶¹.

²⁵⁹ Yılmaz ALTUĞ, “İnsan Haklarının Türkiye ve Uluslararası Alanda Korunması”, **İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve TBMM Sempozyum’unda Sunulan Bildiri**, (Antalya: 4–5.10.1991), s. 64–69; GÜLMEZ, 1988, a.g.e., s. 25.

²⁶⁰ Türkiye, 4688 sayılı Kanun’un 15. maddesindeki düzenlemeler nedeniyle AB Komisyonu tarafından hazırlanan 2004, 2003 ve 2001 “İlerleme Rapor”ları başta olmak üzere birçok raporda sık sık eleştirilmektedir. http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (27.04. 2005); Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası, Sağlık-Sen Ana Tüzüğü, (Memur-Sen Yayınları, Mart–2002), s. 65; KOCAOĞLU, a.g.e., s. 159.

²⁶¹ GÜLMEZ, 1988b, a.g.e., s. 25.

Bu Sözleşmenin konumuz açısından önemi kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü ile ilgili daha önceki sözleşmelerle benzer hükümler içermesi ve hukuksal güvenceler getirmesidir.

1.3.3.2. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Konseyi'nce 18 Ekim 1961 tarihinde İtalya'nın Torino şehrinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni tamamlamak amacıyla hazırlanmıştır. Sosyal Şart 26 Şubat 1965 tarihinde, gerekli olan 5 devletin onaylaması ile yürürlüğe girmiştir²⁶².

Avrupa Sosyal Şartı'nın sendika hakkı ile ilgili en önemli hükmü, 5. ve 6. maddelerinde yer alır. Şart'ın 5. maddesinde “*Akit taraflar çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya geliştirmek amacıyla ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ederler. Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri için hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla veya düzenlemelerle belirlenir. Bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal yasalar veya düzenlemelerle saptanır*” hükmüne yer verilerek, silahlı kuvvetler ve polis personeli hariç tüm kamu görevlilerini kapsayacak biçimde sendika hak ve özgürlüğünden yararlanma hakkı kabul edilmiştir. Burada dikkat edilecek husus, Şart'ın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden farklı olarak, devlet yönetimi üyelerini kısıtlama kapsamına almamasıdır. Ayrıca Şart'ın 5. maddesini kabul eden devletler, kamu ve özel kesim sendikalarının sendikal haklarını güvence altına almakla kalmayacaklar, sendikaların toplu pazarlık yapma özgürlüğüne de engel olamayacaklardır.

Avrupa Sosyal Şartı'nın 6. maddesinde ise, “*Akit taraflar, Toplu pazarlık hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere, çalışanlar ve çalıştıranlar arasında ortak*

²⁶² Türkiye onay tarihi ve Kanun No: 16.06.1989/3581. **RG.**, T. 04.07.1989, S. 20215; http://www.antenna-tr.org/htmlcode/sunus_1.htm, (15.08.2005); SEV, **a.g.e.**, s. 9; ARICI, **a.g.e.**, s. 42; KOCAOĞLU, **a.g.e.**, s. 160.

görüşleri geliştirmeyi; gerekli ve uygun olduğu durumlarda, toplu sözleşme yoluyla iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla çalıştırılanlar veya çalıştırılan örgütlerinin çalışanların örgütleriyle özgürce görüşmeleri yöntemini geliştirmeyi; iş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem sisteminin kurulmasını ve işletilmesini geliştirmeyi; menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve çalıştırılanların, bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak üzere grev hakkı dahil, ortak hareket hakkını tanır” hükmüne yer verilerek, toplu pazarlık ve grev hakkı güvence altına alınmıştır.

Avrupa Sosyal Şartı’nda, söz konusu hak ve ilklere bazı kısıtlamalar getirilebileceği de öngörülmüştür. Nitekim Şart’ın 31. maddesinde “...ancak, demokratik bir toplumda başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması ya da kamu yararı, ulusal güvenlik, kamu sağlığı ya da genel ahlakın korunması...” amacıyla yasal sınırlamalar getirilebileceği kabul edilmiştir. Benzer hükümlere Şartın 30. maddesinde de rastlanır. Söz konusu hükme göre, “ulusun yaşamını tehdit eden savaş ya da öteki olağanüstü durumlarda, sözleşmeciler tarafından biri bu anlaşmaya göre üstlendiği yükümlülüklerine aykırı önlemler alabilir²⁶³”.

Çalışanların hakları ve çalışma koşulları açısından standartlaşmanın sağlanması yolunda, Avrupa devletleri arasında sosyal alanlardaki asgari standartları belirleyen ve bunları güvence altına alan bir anlaşma olan Avrupa Sosyal Şartı’nın konumuz açısından önemi, diğer antlaşmalardan farklı olarak silahlı kuvvetler ve polisler ulusal mevzuatlarca getirilebilecek sınırlamalar hariç devlet yönetiminde çalışanlar da dahil olmak üzere tüm kamu görevlilerine toplu iş sözleşmesi ve grevi de kapsayan sendikal haklar tanınmasıdır.

1.2.3.3. Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı

Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, 8-9 Aralık 1989 tarihli Strazburg Zirvesi’nde, İngiltere hariç on bir Avrupa Topluluğu üyesi devletin devlet veya hükümet başkanlarınca kabul edilmiştir. Bu Şart, daha önceki anlaşma ve

²⁶³ EYRENCİ, a.g.e., s. 159.

sözleşmelerden farklı olarak yeni düzenlemeler getirmemekte, diğer anlaşmalarda da yer alan sendika kurma özgürlüğünü, toplu sözleşme ve müzakerede bulunma hakkı ile grev ve lokavt haklarını güvence altına almaktadır²⁶⁴.

Şart'ın, 11. maddesinde çalışanlar ve işverenler “*ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak üzere mesleki kuruluşlar veya sendikalar kurma anlamında örgütlenme özgürlüğüne sahiptirler*” hükmüne yer verilmiş, maddenin 2. fıkrasında ise, “*her çalışan ya da işveren, bu örgütlere üye olup olmamakta özgürdürler*” hükmü getirilerek örgütlenme özgürlüğü ve kurulan örgütlere çalışanların ve işverenlerin katılma veya katılmama özgürlükleri güvence altına alınmıştır²⁶⁵.

Şart'ın 12. maddesi ise, tarafların çalışma koşullarının, ulusal mevzuat ve uygulamalar dahilinde, karşılıklı “*toplu pazarlık ve toplu sözleşme yapma*” hakkına sahip olduklarını belirtmektedir. Taraflar arasında uyuşmazlık durumunda ise, toplu eylem ve grev hakkını tüm çalışanlara tanımakta (m.13/1.), iş uyuşmazlıklarının çözümünde arabuluculuk ve tahkim gibi barışçı çözüm yollarının tesisi ve işlerliğinin ise ulusal uygulamalara uygun olarak teşvik edilmesini öngörmektedir (m. 13/2). Şart, güvence altına aldığı hakların silahlı kuvvetler, polis ve kamu görevlilerince nasıl ve hangi sınırlar içinde kullanılabileceğini ise her devletin hukuk sistemine bırakmıştır (m.14.)²⁶⁶.

Kuşkusuz söz konusu hakların uygulanması veyahut ne şekilde uygulanacağı ya da kişi yönünden kapsamının üye ülkelerin iç hukuk düzenlemelerine bırakılmış olması, Şart'ın çalışanlara hiç uygulanmayacağı ya da diğer uluslararası anlaşma ilkelerine aykırı olarak kısıtlamalara gidilebileceği anlamı taşımamaktadır. Kanımızca, anlaşma hükümlerinin iç hukuk düzenlemelerine bırakılmış olması, Avrupa içerisinde asgari ve müşterek sosyal hakların oluşturulması aşamasında her ülkenin kendi sosyo-ekonomik ve toplumsal dinamiklerinin farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

²⁶⁴ Nurhan SÜRAL, **Çalışanların Temel Sosyal Hakları Avrupa Topluluğu Şartı ve Avrupa Sosyal Şartı**, (Ankara: ATAUM Yayını, 1991), s. 2–10.

²⁶⁵ SÜRAL, **a.g.e.**, s. 7.

²⁶⁶ GÜVEN, AYDIN, **a.g.e.**, s. 165.

Şartın konumuz açısından önemi, kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünü teminat altına alan diğer sözleşme ve anlaşmalarla benzer hükümler içermesi ve Avrupa ülkeleri arasında kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü konusunda asgari ve müşterek standartlar konusunda bilgi vermesidir.

2. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ ÇALIŞMA KOŞULLARININ BELİRLENMESİNDEKİ ROLLERİ

Sendikalar üyeleriyle ilgili olarak, toplumsal yaşamda bir takım sosyal, kültürel ve ekonomik roller üstlendikleri gibi, üyelerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde de çeşitli rolleri yerine getirirler.

Sendikalar öncelikle, birer sivil toplum örgütü olmalarından dolayı, toplumsal yaşamda bir takım sosyal rollere sahiptirler. Demokratik düzenin kuruluş ve gelişmesine yardımcı olmak ve geliştirmek, üyelerinin mesleki faaliyetleriyle ilgili olmamakla birlikte geçim sıkıntılarının hafifletilmesi doğrultusunda ihtiyaçlarının karşılanmasına yardımcı olmak, gerektiğinde üyelerine hukuki yardım sağlamak ve işsizlikle mücadele etmek sendikaların toplumsal yaşam içerisinde üstlendikleri sosyal içerikli rollere örnek gösterilebilir.

Sendikalar üstlendikleri bu rolleri gerçekleştirmek için kanunlar çerçevesinde kooperatifler, yardımlaşma sandıkları ve benzeri kuruluşlar kurma gibi faaliyetler içine de girerler²⁶⁷. Örneğin Almanya’da sendikalar, ülkede sendikal gelişimin yeni yeni oluşmaya başladığı 19. Yüzyıl’da dahi karşılıklı yardım fonları kurarak işsizlik ve hastalık hallerinde üyelerine yardım etmeye başlamışlardır²⁶⁸.

Sendikaların, toplum içerisinde kültürel anlamda da bir takım rolleri vardır. Üyelerinin mesleki bilgi ve becerilerini artırmak, genel kültürlerini yükseltmek ve sendikacılık konusunda bilinçlendirilmelerini sağlamak, sendikaların kültürel anlamda üstlendikleri rollere örnek gösterilebilir. Sendikalar kültürel anlamda üstlendikleri rollerini yerine getirmek için üyelerini bilgi sahibi kılıcı kitap, broşür, bülten, süreli

²⁶⁷ KALKANDELEN, a.g.e., s. 13.

²⁶⁸ KORKUSUZ, a.g.e., s. 213.

yayın gibi faaliyetlerle birlikte kültürel ve eğitsel içerikli toplantı ve seminerler de düzenleyebilmektedirler.

Sendikalar toplumsal yaşamda sosyal ve kültürel roller dışında, ayrıca ekonomik roller de üstlenirler. Üyelerinden ve çeşitli sendikal faaliyetlerden elde ettikleri gelirleri etkin biçimde değerlendirmek, kurdukları şirketler ve yaptıkları yatırımlarla faaliyette buldukları ülkelerin yatırım ve istihdam seviyesini yükseltmek, sendikaların üstlendikleri ekonomik içerikli rollere örnek gösterilebilir²⁶⁹.

Sendikaların sosyal, ekonomik ve kültürel rollerinin dışında ve belki de varlık sebebi olan en önemli rolleri, üyelerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde üstlendikleri rollerdir. Bu rollere mesleki rollerde denilebilir. Üyelerini işveren karşısında temsil etmek, toplu iş sözleşmesi imzalamak ve gerektiğinde üyeleri adına yargı organlarına başvurmak, sendikaların genel anlamda çalışma koşullarının belirlenmesinde üstlendikleri rollerden bir kısmını oluşturmaktadır.

Kamu görevlileri sendikaları da üyelerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde kanunlar çerçevesinde işçi sendikalarına benzer şekilde, bir takım roller üstlenmişlerdir. Kamu görevlileri sendikalarının çalışma koşullarının belirlenmesinde üstlendikleri roller;

- Üyelerini yasama ve yürütme organları karşısında, ulusal ya da uluslar arası kuruluşlarda temsil etmek,
- Üyelerinin hak ve çıkarlarını işveren devlete karşı en yüksek düzeyde koruyup geliştirerek çalışma koşullarının belirlendiği süreçlere katılmak,
- İşveren devletle yapılacak anlaşma metinlerinin uygulanmasını izlemek,
- Çalışma koşullarının belirlenmesine yönelik olarak hazırlanan hukuki düzenlemelere yardımcı olmak ve gerektiğinde olumlu ve/veya olumsuz görüş ve önerilerini dile getirerek söz konusu sürece taraf olmak

şeklinde sıralanabilir.

²⁶⁹ Hamza ERSİNADIM, *Globalleşme Sürecinde Türkiye’de İşçi Sendikalarının Sosyal Faaliyetleri*, (Ankara: Kamu-İş Yayınları, 2001), s. 143-155.

Hiç kuşkusuz kamu görevlileri sendikalarının üyelerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde yukarıda sıralanan rollerinden en önemlileri, üyelerini işveren konumundaki devlet karşısında temsil etme ve çalışma koşullarının belirlenme süreçlerine katılmadır. Bu bakımdan bu süreçlerin ayrıntılı olarak ayrı başlıklar altında incelenmesi yerinde olacaktır.

2.1. Üyelerini İdare Karşısında Temsil Etme

Sendikacılığın özünde, ücretlilerin tek başına hareket etmektense bir sendikanın üyesi olarak hareket etmeleri durumunda beklentilerini daha iyi karşılayabileceklerine olan inanç yatmaktadır²⁷⁰. Bu bağlamda sendikalar, üyelerinin kolektif olarak temsil edildiği organlardır.

Kamu görevlileri öncelikle kolektif olarak temsil edildikleri bu organlar aracılığıyla, gerek çalışma koşulları ve gerekse sosyo-ekonomik ve kültürel alanlarda kendileriyle ilgili durumlarda görüş ve düşüncelerini idareye ve yasama organlarına iletme olanağını bulurlar. Öte yandan kamu görevlilerinin bir sendika aracılığıyla temsil edilmesi idareye de bir takım kolaylıklar sağlar. Örneğin idare, personeliyle ilgili herhangi bir düzenleme yapmak istediğinde bu örgütleri kullanarak personelin fikir ve eğilimlerini kolaylıkla öğrenebilir²⁷¹. Böylelikle yönetimin çalışanlara ilişkin yanlış kararlar alması da önlenmiş olmaktadır.

Kamu görevlileri, sendikaları aracılığıyla uluslararası alanda da temsil imkânına kavuşur. Böylece uluslararası alanda kamu görevlilerine sağlanan çeşitli hak ve kazanımların takip edilmesi sağlanır. Kamu görevlileri sendikaları gerektiğinde bu kurum veya kuruluşlara şikâyet ve/veya başvuru yoluyla idarenin uluslararası düzenlemelere aykırı uygulamalarını da engelleme olanağına sahip olur. İnsan hakları ve demokrasiye saygılı birçok ülke uluslararası alanda saygınlık ve itibarının

²⁷⁰ Turgay ERGUN, **Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama**, (Ankara: TODAİE Yayınları, 2004), s. 259.

²⁷¹ TUTUM,1976, **a.g.e.**, s. 218; GÜLMEZ,1996b, **a.g.e.**, s. 25–30; YEMİN,4 Nisan1994, **a.g.e.**, s. 2; ÜNSAL, **a.g.e.**, s. 39–45.

zedelenmemesi için söz konusu uluslararası kuruluşların kararlarına uyma eğilimindedir²⁷².

2.2. Çalışma Koşullarının Belirlenme Süreçlerine Katılma

Kamu görevlileri sendikalarının temsil rolü dışında diğer bir önemli rolü ise, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlendiği süreçlere katılmalarıdır. Kamu görevlileri sendikaları genel olarak çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde danışma, toplu görüşme, toplu sözleşme ve yönetime katılma gibi yöntemlerle yer almaktadır.

Söz konusu süreçlere katılım ise, ülke uygulamalarına göre çeşitli farklılıklar gösterebilmektedir. Nitekim Türkiye’de kamu görevlileri sendikaları, çeşitli kanun ve yönetmeliklerle sınırları belirlenmiş toplu görüşme ve yönetime katılma yoluyla üyelerinin çalışma koşullarının belirlendiği süreçlere katılırken, Almanya’da kamu görevlilerinin temsil edildiği sendikalar, informal olarak düzenlenen danışma ve mevzuatla sınırları çizilmiş olan yönetime katılma yöntemleriyle kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlendiği süreçlere katılmaktadır.

Kamu görevlileri sendikalarının bu süreçlere katılımı, Türkiye ve Almanya açısından ayrıntılı olarak şu şekilde incelenebilir:

2.2.1. Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Çalışma Koşullarının Belirlenmesi Süreçlerine Katılımı

Türkiye’de uzun yıllar, kamu görevlilerinin ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesinde, uygulanan statü hukukunun da etkisiyle, tek yanlı ve katılımsız bir sistem uygulanmıştır. Bu konuda hükümetlerin tercihi, devlet adına çalışanların çalışma koşullarını kanunlar ya da kararnameleler yolu ile çözmek olmuş, toplu görüşme ya da toplu pazarlık sistemi ise birçok ülke örneğinde olduğu gibi ülkemizde de uzun bir süre

²⁷² Türkiye’de kamu görevlilerine ilişkin hukuki düzenlemelerin uluslararası hukuka uygunluğu hakkında bkz.: AB Komisyonu tarafından hazırlanan 2004, 2003 ve 2001 “İlerleme Rapor”larında yer alan eleştiriler http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (27.04.2005); Mesut GÜLMEZ, “Uyum Düzenlemelerinin Üvey Evladı Sendikal Haklar” <http://www.barobirlik.org.tr/yayinlar/makaleler/AB-UYUM%20Mesut%20G%20FCImez.DOC> (05.01.2005); Kemal GÖZLER, “3 Ekim 2001 Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği”, **Anayasa Yargısı 19, Anayasa Mahkemesi’nin 40. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler**, Antalya, 25-26 Nisan 2002, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 2002, s. 326-355.

“devletin egemenliği” kavramıyla bağdaşmadığı iddiasıyla engellenmiştir. Bu nedenle sadece seşmenlere karşı sorumluluk duyan hşkşmetlerin, ortak karar verme ve kararların alınması aşamasında çalışanların temsilcilerini muhatap kabul etmeleri, çok zor bir sşreten gemiřtir²⁷³.

Tşrkiye’de yapılan uzun tartişmalar neticesinde, 25 Haziran 2001 yılında kabul edilen Kamu Gşevlileri Sendikaları Kanunu’yla geçmiş dşneme gşre, gşreli olarak daha demokratik ve iki yanlılığı esas alan toplu gşrüşme sistemine geilmiřtir²⁷⁴. Bununla birlikte Tşrkiye’de kamu gşevlilerine, çalışma koşullarının belirlenmesi yşntemlerinden biri olan toplu iş sşzleşmesi hakkı tanınmadığı gibi, çatışmacı özşm yollarından biri olan grev hakkı da tanınmamıřtır²⁷⁵. Kamu gşevlilerinin çalışma koşulları, toplu gşrüşme sistemi ve bu sistemin içerisinde önemli bir yere sahip olan idari kurullar aracılığıyla “yşnetime katılma” yşntemiyle belirlenmektedir. Toplu gşrüşme sisteminin anlaşmazlıkla sonuçlanması durumunda, barışçı özşm yolu olan “uzlaştırma kurulu” da tarafların isteğine bağlı olarak devreye girebilmektedir.

Tşrkiye’de kamu gşevlileri sendikalarının sşz konusu yşntemlerle çalışma koşullarının belirlenmesi sşrecine katılımı, her bir yşntem açısından ayrıntılı olarak şu şekilde incelenebilir:

2.2.1.1. Toplu Gşrüşme Yoluyla

4688 sayılı Kanun’da, kamu gşevlileri sendikalarının çalışma koşullarının belirlenmesi sşrecine katılımı açısından karşılıklı mşzakere yşntemlerinden sadece toplu gşrüşme sistemi benimsenmiřtir²⁷⁶.

İş hukukunda “toplu gşrüşme”, yetkili tarafların, özellikle de işçi tarafının belirlenmesinden sonra, toplu iş sşzleşmesi imzalamak üzere iki tarafın toplanarak gşrüşmelere başladıkları ilk aşamayı ifade etmektedir²⁷⁷. Benzer şekilde 4688 sayılı Kamu Gşevlileri Sendikaları Kanunu’nda da toplu gşrüşme; “*Kamu gşevlileri için*

²⁷³ ÜNSAL, a.g.e., s. 44.

²⁷⁴ GÜLMEZ,2003, a.g.e., s. 121.

²⁷⁵ “Neden Toplu Sşzleşme İstiyoruz?”, <http://www.antimai.org/cy/kesksahte.htm> (03.01.2005).

²⁷⁶ GÜLMEZ,2002a, a.g.e., s. 445.

²⁷⁷ Sait Kemal MİMAROĞLU, **Toplu Gşrüşme**, (Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 47, 1964), s. 2.

uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik artırıcı diğer yardımlara ilişkin olarak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşme” olarak tanımlanmıştır (m. 3/h). Her iki tanımın ortak yönü, toplu görüşmenin, yetkili tarafların belirlenmesini izleyen birinci aşama olarak ifade edilmesidir.

Konumuz açısından kamu görevlilerinin çalışma koşullarını düzenleyen 4688 sayılı Kanun esas alındığında, toplu görüşme kavramının iki önemli unsuru olduğu görülmektedir. Bu unsurlardan birincisi toplu görüşmenin yetkili taraflarıdır. İkincisi ise toplu görüşmede ele alınacak konulardır.

Anayasa, toplu görüşmenin kamu işvereni tarafını “*idare*”, sendika tarafını ise “*sendikalar ve üst kuruluşları*” olarak belirlemiştir (m.53/3). Bunlar, toplu görüşme yeteneği²⁷⁸ (ehliyeti) bulunan taraflardır. 4688 sayılı Kanun’un 29. maddesinde ise toplu görüşmenin kamu işvereni tarafı “*Kamu İşveren Kurulu*”, sendika tarafı ise, her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar şeklinde belirlenmiştir²⁷⁹.

4688 sayılı Kanun’da, “*kamu görevlilerinin çalıştığı, tüzel kişiliği olan ya da olmayan kamu kurum ya da kuruluşları*” olarak tanımlanan²⁸⁰(m.3/b) kamu işverenini, toplu görüşmede temsil yetkisi, Kamu İşveren Kurulu’na verilmiştir.

Kamu İşveren Kurulu Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanı’nın başkanlığında²⁸¹;

- Başbakanlık Müsteşarı,

²⁷⁸ Toplu görüşme yeteneği, tüzüğü ve örgütlenmesi kanuna uygun olarak kurulmuş sendika ve konfederasyon anlamında kullanılmıştır. Bu bağlamda yetenek kamu işverenini değil, kamu görevlilerini temsil eden sendika tarafını ilgilendiren bir kavramdır. GÜLMEZ,2002a, **a.g.e.**, s. 445.

²⁷⁹ Necmettin PARLAK, **Temsilcinin El Kitabı**, (Ankara: Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Yayınları,2003), s. 24.

²⁸⁰ SES, **Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Denetleme Tüzüğü, Yönetmelikler, İlgili Tebliğler**, (SES Eğitim Dizisi, Şubat–2003), s. 63.

- Maliye Bakanlığı Müsteşarı,
- Hazine Müsteşarı,
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı,
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı,
- Devlet Personel Başkanı,
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü
- Kamu İşveren Sendikaları temsilcilerinden

oluşmaktadır²⁸².

4688 sayılı Kanun’da toplu görüşmenin sendika tarafı ise, “her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı buldukları konfederasyonlar” olarak belirlenmiştir. Yetki, yeteneği (ehliyeti) bulunan sendikal örgütlerde aranan, çoğunluk koşulunu/koşullarını gerçekleştiren bir ya da birçok sendikal örgütün toplu görüşmeyi yaparak öngörülen belgeyi imzalamasını içeren bir kavramdır. Yetki kavramı sadece kamu görevlileri sendikaları ve üst örgütleri için geçerlidir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanuna göre, yeteneği olan kamu görevlileri sendika veya konfederasyonlarının toplu görüşme yapmaya yetkisi olabilmesi için, söz konusu hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika veya konfederasyon olması gerekir (m. 29). Ancak kamu görevlileri sendikacılığı, yetki belgesi alma konusunda istenen çoğunluğu sağlamayla ilgili olarak, işçi sendikacılığında bazı yönleriyle ayrılmaktadır.

Kanun’un toplu görüşmeye katılacak sendika tarafının belirlenmesinde aradığı çoğunluk, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanun’unda olduğu gibi “yarıdan fazla” ya da “salt” çoğunluk değil, “olağan/adi” çoğunluktur. Bu nedenle en çok üyesi bulunan sendikanın belirlenmesinde, hizmet kollarına giren kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerinin sayısının göz önüne alınması söz konusu değildir. Daha açık

²⁸¹“Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulu’nun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”, **RG.**, T. 09.11.2001, S. 24578;

<http://www.basbakanlikdtpb.gov.tr/sendika/yazilar/KURUMIDARIKURULLARI.doc> (14.01.2005).

²⁸² Kurula katılacak kamu işveren sendikası temsilcileri, kamu toplu iş sözleşmelerinin koordinasyonundan sorumlu Devlet Bakanı tarafından belirlenir. Belirlenecek kamu işveren sendikası temsilci sayısı, kamu işveren kurulu üyelerinin sayısı ile toplu görüşmeye katılacak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı buldukları konfederasyonların birer temsilcisinden oluşacak sayıya eşitlenecek şekilde tespit edilir. “Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulu’nun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”, **RG.**, T. 09.11.2001, S. 24578 (m.14–15). GÜLMEZ, 2002a, **a.g.e.**, s. 65.

bir ifadeyle, bir hizmet kolu barajı yoktur. Toplu görüşmede, her hizmet kolunu temsil eden tek yetkili sendika bulunacaktır. Söz konusu düzenlemeyle sendikalaşma oranı çok düşük olmasına karşın herhangi bir hizmet kolunda, en çok üyesi bulunan bir sendika, toplu görüşmeye katılabilecektir.

4688 sayılı Kanun'da, sendika ve konfederasyonların, toplu görüşme yapabilmek için gerekli olan çoğunluk koşulunu sağlayamadıklarına ilişkin diğer sendika ve konfederasyonlarca yetki itirazı yapılabilmektedir. Bu itiraz, sonuçların Resmi Gazete'de yayımından itibaren "...beş çalışma günü içinde" Ankara İş Mahkemesine yapılır. İtiraz için öngörülen bu süre hak düşürücü bir süre olup, itiraz mahkeme tarafından on beş gün içerisinde karara bağlanır²⁸³.

Yetkiye ilişkin Kanun hükümlerine göre, kamu görevlilerini temsil eden örgütler, yalnızca alt düzey ya da yalnızca üst düzey sendikal örgütler değil, aynı zamanda her ikisidir. İdarenin toplu görüşme yapma olanağını bunlardan birine tanıma ya da birini dışlama konusunda takdir yetkisi yoktur²⁸⁴. 2005 yılı verilerine göre söz konusu hizmet kolları ve bu hizmet kollarında yetki belgesi almaya hak kazanan sendika ve konfederasyonlar, Tablo 7'de gösterilmiştir.

²⁸³ CANMAN, ERTEKİN, AR, BENSĞİR, ÖZER, **a.g.e.**, s. 264; "Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Buldukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", **RG.**, T. 09.11.2001, S. 24578.

²⁸⁴ **Aym.**, s. 515.

Tablo. 7: 2005 Yılı İtibariyle Yetki Belgesi Almaya Hak Kazanan Sendika ve Konfederasyonlar ile Toplam Sendikalı Memurlar İçindeki Sendikalaşma Oranları (%)

Hizmet Kolu Sıra No	Hizmet Kolumunun Adı	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Yetkili Kamu Görevlileri Sendikasının Adı	Bağlı olduğu Konfederasyon	Toplam Üye Sayısı	Toplam Sendikalı Memurlar İçindeki Sendikalaşma Oranı (%)
1	Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	151.008	TÜRK BÜRO-SEN	T. KAMU-SEN	28.132	18.63
2	Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	762.728	EĞİTİM-SEN	KESK	139.429	18.28
3	Sağlık ve Sosyal Hizmetler	313.227	TÜRK SAĞLIK-SEN	T. KAMU-SEN	65.561	20.93
4	Yerel Yönetim Hizmetleri	80.376	TÜM BEL-SEN	KESK	27.941	34.76
5	Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	50.565	TÜRK HABER-SEN	T. KAMU-SEN	16.418	32.47
6	Kültür ve Sanat Hizmetleri	11.486	KÜLTÜR SANAT-SEN	KESK	3.059	26.63
7	Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	25.773	TÜRK İMAR-SEN	T. KAMU-SEN	6.552	25.42
8	Ulaştırma Hizmetleri	23.720	TÜRK ULAŞIM-SEN	T. KAMU-SEN	6.949	29.30
9	Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	47.049	TÜRK TARIM ORMAN-SEN	T. KAMU-SEN	17.437	37.06
10	Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	46.448	TÜRK ENERJİ-SEN	T. KAMU-SEN	9.593	20.65
11	Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	72.110	DİYANET-SEN	MEMUR-SEN	27.799	38.55
Toplam Memur sayısı		1.584.490		Toplam Sendikalı Memur Sayısı	747.617	47.18

Toplu görüşme kavramının unsurlarından ikincisi olan toplu görüşmede ele alınacak konular incelendiğinde; toplu görüşmenin kapsamını oluşturan bu konuların ekonomik ve mali nitelik taşıdığı görülmektedir. 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesi ile

bu maddeye uygun olarak yürürlüğe "...yönetmeliği" inde yer verilen bu konular ayrıntılarıyla Tablo 8'de gösterilmiştir²⁸⁵.

Tablo 8: Türkiye'de 4688 sayılı Kanun Çerçevesinde Toplu Görüşme Kapsamı

KATSAYI VE GÖSTERGELER	Memur maaş katsayısı, ek göstergeler, Görev tazminatı göstergeleri, makam tazminatı göstergeleri
AYLIK ÜCRETLER	Taban aylığı, kıdem aylığı
ZAM VE TAZMİNATLAR	Temininde güçlük zammı, İş güçlüğü zammı, iş riski zammı, mali sorumluluk zammı, özel hizmet tazminatları,
FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ	Saat ücretleri, verilecek izinler, kapsam(kimleri verileceği)
NÖBET ÜCRETİ	Ücret, kapsam (kimlere verileceği)
HARCIRAHLAR	Yevmiye, yolluk, Gezi tazminatı(gezici ekipler için)
İKRAMİYE	
LOJMAN TAZMİNATI	Lojmanda oturanlar için lojman kira ücreti ve oturmayanlara verilecek lojman ücreti
DOĞUM, ÖLÜM, AİLE YARDIM ÖDENEĞİ	Eş ve çocuklar için
TEDAVİ YARDIMI VE ECZANE GİDERLERİ	Mevcut uygulama, koruyucu aşılardan ücretsiz yapılması (sağlık çalışanları için), ilaç ve diğer tıbbi malzeme katkı payları oranları
YİYECEK YARDIMI	Yiyecek verilen kurumlar için katkı payı alınması, verilmeyen kurumlar için ise yiyecek ücreti verilmesi
GİYECEK YARDIMI	
BENZER MAHİYETTE ETKİNLİK VE VERİMLİLİK ARTIRICI DİĞER YARDIMLAR	Fiili hizmet yardımının kapsamı, meslek hastalıkları halinde verilecek tazminat, iş kazası tazminatı, iş nedeni ile meydana gelen hasar ve zararın karşılanması, iş güvenliği ile ilgili tedbirler, emekli ikramiye maaşları, emeklilik süreleri, ek ödemeler, servis, kreş, doğum öncesi ve sonrası ücretli izin süreleri, yıllık ücretli izinler, mazeret izinleri, meslek eğitimi, çalışma süreleri, mahrumiyet yeri ödeneği, yakacak yardımı, öğrenim ödeneği, sosyal tesisler, aylıksız izinler, doğal afet tazminatı

2822 sayılı Kanun'dan farklı bir şekilde, 4688 sayılı Kanun'a göre, tarafları ve kapsamı açıklanan toplu görüşmenin başlayabilmesi için çağrı yapılmasına gerek yoktur. 4688 sayılı Kanun hükümleri uyarınca, yetkili sendika veya konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu çağrı yapılmasına gerek kalmaksızın, 15 Ağustos tarihinde Devlet Personel Başkanlığı'nca belirlenecek yer ve saatte toplanırlar (m.32/1).

²⁸⁵ Tablo 8'de kullanılan veriler, SES, **Toplu Sözleşme, Toplu Görüşme Süreçleri ve Stratejileri**. (Ankara: Eğitim Dizisi, 2002), s. 31-34'den alınmıştır.

Devlet Personel Başkanlığı'nca belirlenecek yer ve saatte bir araya gelen taraflar, “*en geç on beş gün içerisinde*” toplu görüşmeyi sonuçlandırmak zorundadır (m.34). Söz konusu süre, uzatılma olanağı bulunmayan kesin bir süredir²⁸⁶.

Toplu görüşmenin, Kanun'da belirtilen on beş günlük süre içerisinde sonuçlandırılması, öncelikle toplu görüşme gündeminin önceden açık ve net olarak belirlenmesine bağlıdır. Kanun, yetkili işveren ve sendika temsilcilerinin yapacakları toplu görüşme sürecinin hızlandırılması ve sonuçlandırması konusunda taraflara yardımcı olmak üzere, ön çalışma grupları oluşturulmasına izin vermiştir. Ön çalışma grupları, eşit temsil ilkesine göre kurulmaktadır. Tarafların; belirli konularda, gereksinim duydukları sayıda, birden çok ön çalışma grupları oluşturmaları mümkündür. Bu konuda Kanun'un getirdiği tek sınırlama, ön çalışma gruplarının her iki tarafın “*eşit sayıda*” yetkilisinin katılımından oluşmasıdır (m.29/4).

Toplu görüşmenin tüm konularda anlaşmayla sonuçlanması durumunda, mutabakat metni düzenlenir. Mutabakat metni, kamu işvereni ile yetkili sendikal örgütlerin toplu görüşme kapsamındaki konular üzerinde tam olarak anlaşmaya vardıklarını gösteren yazılı bir belge niteliğinde olan bir “toplu anlaşma”dır²⁸⁷. Ancak bu belge imzalanmakla kendiliğinden yürürlüğe giren ve her iki taraf için uyulması zorunlu olan bir toplu iş sözleşmesi değildir. Anayasa ve 4688 sayılı Kanun gereği, mutabakat metninin kesinleştirilip yürürlüğe konulması, yasama ve yürütme erklerinin devreye girmesini gerektirmektedir²⁸⁸. Çünkü Anayasa ve 4688 sayılı Kanun, işçi sendikalarına tanıdığı gibi, kamu görevlileri sendikalarına bağlayıcı kurallar üretme yetkisi tanımamıştır. Bu nedenle taraflarca imzalanan mutabakat metni, Bakanlar Kurulu'na sunulur. Bakanlar Kurul'u üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idari ve icrai düzenlemeleri gerçekleştirerek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin takdirine

²⁸⁶ GÜLMEZ, 2002a, a.g.e., s. 528.

²⁸⁷ Aynı, s. 184

²⁸⁸ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 19, Yasama Yılı: 4, C. 88, (123. Birleşim, 14.6.1995), S. 861, s. 25–26; T.C. TBMM Anayasa Komisyonu Alt Komisyon, Alt Komisyon Raporu, s. 4–5; Yaşar YAVUZ, “Yöneten-Yönetilen İlişkileri ve Sendikaların Doğuşu” <http://www.egitimsen.org.tr/yayinlar/dergiler/ebt/yasaryavuz.htm>lemCümlesi (02.01.2005).

sunar (m.34/2). Ancak hemen belirtmek gerekir ki, düzenlemelerin en geç üç ay içinde yapılmamasının herhangi bir özel yaptırımı da yoktur²⁸⁹.

Toplu görüşme ve mutabakat metninin hukuksal niteliği hakkında öğretilerde farklı görüşler ileri sürülmektedir: İdare ile imzalanan mutabakat metninin bir sözleşme olmadığını belirten Yayla'ya göre, mutabakat metni “İlgili idareyi ve devleti bağlamaz. Sadece duruma göre, Bakanlar Kurulu'nun doğrudan doğruya veya bir kanun tasarısı ile harekete geçmesi için hükümete sunulur. Sonuçta, yetki ve takdir yetkisi Bakanlar Kurulu'na aittir.” Söz konusu düzenlemeyi, Avrupa Sosyal Şartı'nın güvenceye aldığı toplu pazarlık hakkı açısından değerlendiren Akıllıoğlu ise, Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkiyi “bir çeşit zorunlu tahkim yetkisi” biçiminde nitelendirmiş, “Her iki durumunda bugünkü Avrupa Toplumsal Antlaşması yorumuna açıkça aykırı olduğunu” belirtmiştir. Konuyu çalışanlar açısından ele alan Gülmez'e göre ise, “Tarafların tüm konularda anlaşmaya varması durumunda imzalanacak olan mutabakat metni, Bakanlar Kurulu'nu, asgari bir metin olarak, içeriğiyle hukuksal yönden bağlar. Bakanlar Kurulu'nun, “takdir”ine sunulan mutabakat metni ile tutanağın üzerinde anlaşmaya varılan bölümlerinde olumsuz bir düzenlemenin ötesinde, daha ileri nitelikte değişiklikler yapması olanaklıdır. Bakanlar Kurulu'nun yanı sıra, yasa koyucu da, imzalanan mutabakat metninde sağlanan hak ya da olanaklardan daha ileride, yeni hak ve düzenlemeler yapabilir. Dolayısıyla, gerek yürütmenin gerekse yasamanın, çalışma hukukunun “çalışan yararına” ilkesi uyarınca, mutabakat metninin gerisinde kalan olumsuz düzenlemeler yapmaması gerekir. Bunun tersini düşünmek, toplu görüşmenin anayasal hak niteliği taşımasıyla da bağdaşmaz, yani Anayasa'ya aykırı düşer”.

Gerek hukuki düzenlemeler ve gerekse konuyla ilgili öğretilerdeki görüşler ışığında, 4688 sayılı Kanun çerçevesinde “kamu çalışanları sendikaları” ile “idare” arasında imzalanan toplu görüşme metninin hukuki boyutunu değerlendirdiğimizde; Toplu görüşme hakkının hiçbir uluslararası standarda uymayan, kamu görevlilerinin görüş bildirmek amacı ile yönetime katılmaları dışında hiçbir hak getirmeyen bir düzenleme

²⁸⁹ “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun Değerlendirilmesi”, http://www.maden.org.tr/e_bulten/sayi_goster.asp?sayi=22&yazi_sira_no=5 (28.01.2005); GÜLMEZ,2002, a.g.e., s. 531.

olduğu görülmektedir. Öte yandan toplu görüşme yöntemi mevcut yapısı ile gerek AB kuruluşları ve gerekse UÇÖ tarafından sık sık eleştirilmektedir²⁹⁰.

Toplu görüşme tüm konularda anlaşmayla sonuçlanabileceği gibi, tamamen ya da kısmen anlaşmazlıkla da sonuçlanabilir. 4688 sayılı Kanun'da, toplu görüşmenin tamamen ya da kısmen anlaşmazlıkla sonuçlanması durumunda, başka bir deyişle çıkar uyumsuzluklarında “...tarafardan biri üç gün içinde Uzlaştırma Kurulu'nu toplantıya çağırabilir” (m.35/1) hükmüne yer verilerek, uyumsuzlukların çözümü konusunda sadece “Uzlaştırma Kurulu”ndan yararlanılması öngörülmüştür²⁹¹. Ancak taraflardan herhangi birinin başvurabileceği bu yöntem, işçi sendikacılığında olduğu gibi, yasal grev öncesinde, uyumsuzluğa bir kez de tarafların dışında bir kişi ya da kurulca çözüm aranması anlamına gelmemektedir²⁹². Çünkü Anayasa'nın 53/3. maddesi ile 657 sayılı Kanun'un 27. maddesi grevi kamu görevlileri için yasaklamıştır²⁹³. Bu nedenle 4688 sayılı Kanun'un anlaşmazlık durumunda uzman ve tarafsız kişilerden oluşan²⁹⁴ Uzlaştırma Kurulu'na başvurulmasına ilişkin hükmü, tavsiye niteliğinde olup, taraflara dayatılmış bir zorunluluk değil, gönüllülük esasına dayanan barışçı bir yoldur.

Uzlaştırma Kurulu, kararını beş gün içerisinde salt çoğunlukla verir. Kararın taraflarca kabul edilmesi durumunda, karar “mutabakat metni” olarak Bakanlar Kurulu'na sunulur. Kararın kabul edilmemesi durumunda ise, anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca bir tutanakla belirtilerek yine Bakanlar kuruluna sunulur (m. 35/5 ve m. 20)²⁹⁵.

²⁹⁰ Yıldızhan YAYLA, “Dernek, Vakıf ve Sendikalara İlişkin Anayasa Değişiklikleri-1995”, Coşkun Kırca'ya Armağan,(İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayını, 1996), s. 37; GÜLMEZ, 2002a, **a.g.e.**, s. 184; Tekin AKILLIOĞLU, “Avrupa Toplumsal Antlaşması ve Türkiye”, Anayasa Yargısı, (Ankara 1998), s. 29; DPT, Türkiye'nin AB'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni, (Ankara: 2004), s. 40;CANMAN, ERTEKİN, AR, BENSĞHİR, ÖZER, **a.g.e.**, s. 264.

²⁹¹ Kamu görevlilerin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde, anlaşmazlık durumunda uygulanan çözüm usulleriyle ilgili olarak doktrinde yer alan görüşler için bkz: Bengü DERELİ, “Kamu Görevlileri Sendikacılığı, ile İlgili Başlıca Görüşler” **Sosyal Siyaset Konferansları, Prof. Dr. Orhan TUNA'ya Armağan**, (İstanbul Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2965,1982),s. 361-380;KOCADOĞLU, **a.g.e.**, s.167.

²⁹² ÜNSAL, **a.g.e.**, s. 106.

²⁹³ GÜLMEZ,2005, **a.g.e.**, 10-15.

²⁹⁴ Uzlaştırma Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu Başkanı'nın başkanlığında her biri kendi alanında uzman çalışma ekonomisi, iş hukuku, idare hukuku ve kamu maliyesi bilim dallarından dört öğretim üyesinden oluşur. Öğretim üyeleri Üniversitelerarası Kurul tarafından iki yıl için seçilir (m. 35/2), GÜLMEZ, 2003, **a.g.e.**, s. 142.

²⁹⁵ GÜLMEZ,2003, **a.g.e.**, s. 142.

Kanun, toplu görüşme kararlarının uygulanması ya da yorumlanmasından kaynaklanan hak uyuşmazlıklarının çözümü konusunda ise, Kurum İdari kurulları ile Yüksek İdari Kurul'a görüş bildirmekle yetkili kılınmıştır. Kurum İdari Kurulları kurum düzeyinde (m. 22), Yüksek İdari Kurul ise tüm ülke genelinde (m.21) kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve uygulanmasının denetlenmesi konusunda görüş bildirirler²⁹⁶.

Türkiye'de kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde uygulanan "toplular görüşme" sisteminin, "toplular sözleşme" sisteminden farklı olarak kendine özgü nitelikler taşıdığı görülmektedir.

Devletin kamu kaynaklarının sınırlı oluşu nedeniyle harcamalar konusunda öncelikleri saptamak istemesi, sendikaların ise toplu görüşme sisteminin belli bir esneklik içeren bir süreç olduğunu ve devletin bu süreçte "model işveren" olması gerektiğini ileri sürmeleri, toplu görüşme sistemini, toplu sözleşme sisteminden farklılaştırmaktadır²⁹⁷. Kuşkusuz bu farklılaşmada, devletin hem işveren hem de oyunun kurallarını koyan aktör olarak ikili bir rol ve üstlenmiş olması da etkili olmaktadır. Zira devletin hem kural koyucu hem de işveren konumu, kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı tanıyan kanunun içeriğinin ve özellikle kişi yönünden kapsamının oluşturulmasında belirleyici olmuştur²⁹⁸. Bu bağlamda kamu görevlisi sayıldıkları halde, idari sözleşmeliler toplu görüşme süreci kapsamı dışında bırakılarak toplu görüşme sürecinden yararlanmaları engellenmiştir²⁹⁹.

Toplu sözleşme ile toplu görüşme süreci karşılaştırıldığında ortaya çıkan farklılıklar şu şekilde sıralanabilir³⁰⁰:

- Toplu sözleşme süreci sonunda karşılıklı olarak anlaşmaya varılarak imzalanan metin her iki taraf için de bağlayıcı olduğu halde, toplu görüşme

²⁹⁶ KOCAOĞLU, a.g.e., s. 167.

²⁹⁷ GÜLMEZ,1996b, a.g.e., s. 25.

²⁹⁸ Aynı, s. 25.

²⁹⁹ "Sözleşmeli personel statüsü", http://www.yerelnet.org.tr/personel/1sozlesmeli_statusu.php, (09.05.2005).

³⁰⁰ "Neden Toplu Sözleşme İstiyoruz?", <http://www.antimai.org/cy/kesksahte.htm> (05.01.2005).

süreci sonunda anlaşmaya varılarak imzalanan metin, idare açısından bağlayıcı değildir.

- Toplu sözleşme süreci sonunda anlaşma sağlanarak imzalanan metin, tek taraflı olarak değiştirilemediği halde, toplu görüşme süreci sonunda anlaşmaya varılarak imzalanan metin idare tarafından tek taraflı değiştirilebilmektedir.
- Toplu sözleşme süreci sonunda anlaşma sağlanamaması durumunda işçilerin grev hakkı bulunduğu halde, toplu görüşme sürecinde anlaşma sağlanamaması durumunda kamu görevlilerinin grev hakkı yoktur.

2.2.1.2. Yönetime Katılma Yoluyla

Esas itibariyle işçi-işveren ilişkilerini düzenleyen bir kavram olarak ortaya çıkan yönetime katılma; çalışanların, çalıştıkları kurum ve kuruluşlarda idare tarafından alınan kararlara, kararların icrasına ve denetimine katılmaları olarak tanımlanmaktadır³⁰¹. Kamu görevlileri ile idare arasındaki ilişkinin düzenlenmesinde “*yönetime katılma*” sistemlerinden yararlanılması ise yeni bir olgu olup, yarım yüzyıllık bir geçmişe dayanmaktadır³⁰².

Kamu görevlilerinin yönetime katılması, öylesine doğal bir ilişki biçimidir ki; orijini, örgüt kurma olayının bile öncesine dayanır. Zira, idare-kamu görevlileri diyalogu, kararları birlikte verme alışkanlığı ve kamu görevlilerinin mesleki konularda söz sahibi olabilme olanağını bulması, örgütlenme sürecinden önce gerçekleşmiştir. Hemen hemen bütün Avrupa ülkeleri, ABD ve Kanada’da kamu görevlilerinin örgütlenmesinin tarihsel gelişimi incelendiğinde; kamu görevlilerinin, bağlayıcılık taşıyan ve taşımayan “*danışma*” biçimindeki kararlarla, gayri resmi ve resmi olarak

³⁰¹TURAN,1979, a.g.e., s. 9.

³⁰² Mesut GÜLMEZ, “Çalışma İlişkisi Sistemleri Arasında Etkileşim ve Geçişme”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, C. 7, S. 1–2, (Ankara 1980), s. 160; Sarper SÜZEK, “İş Hukukunda Katılım”, **Coşkun Kırca’ya Armağan**, (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2, 1994), s.165; Doğan CANMAN, **Çağdaş Personel Yönetimi**, (Ankara: TODAİE, Yayın No: 260, 1995), s. 244; TORTOP,1992, a.g.e., s. 85.

yönetime katıldıkları, bunun deneyimini edindikten sonra, bu yolla idare üzerinde ağırlıklarını hissettirerek örgütlendikleri görülmektedir³⁰³.

Kamu görevlilerinin yönetime katılması olgusu, bir çok ülkede, idare- kamu görevlisi ilişkilerinin demokratikleşmesini de simgelemektedir. Bu bağlamda, Avrupa ülkelerinde kamu görevlileri ile idare arasındaki ilişkilerin katılma mekanizmaları ile bütünleştiği görülmektedir. Statü sistemini esas alan ülkelerin birçoğunda kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde yönetime katılma sistemi, görüşme ve danışma yöntemlerini içeren katılma mekanizmalarıyla, eş deyişle personel komiteleri vb. ortak danışma kurullarında alınan kararlarla şekillenmektedir³⁰⁴.

Genellikle özerk olan ortak danışma kurulları, kurumsal ya da yerel düzeyde işlev görmek üzere, idare temsilcileri ile kamu personeli sendikalarının eşit sayıdaki temsilcilerinden oluşmaktadır. Ortak danışma kurulları, ülkeler arasında farklılıklar bulunmakla birlikte, kamu görevlilerinin çalışma koşulları, sosyo-ekonomik hakları, kamu personel kanunlarının uygulanmasına ilişkin genel sorunlarla ilgili konularda görüş bildirmekle görevlendirilmişlerdir³⁰⁵. Görüş bildirmenin biçimi ise, “*kararlara katılma*”, “*danışma*” ya da “*karar alınmadan önce anlaşma*” şeklinde olabilmektedir³⁰⁶. Nitekim Almanya ve Hollanda gibi bazı ülkelerde, yönetimin, ortak danışma kurullarına ya da kamu görevlileri sendikalarına danışma zorunluluğu ilke olarak benimsenmiş iken, Fransa, Avusturya, Belçika gibi bazı ülkelerde ortak danışma kurullarının görüşünü almak, yönetimin takdirine bırakılmıştır³⁰⁷.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, demokratik birikimleri ve içinde buldukları koşullara bağlı olarak, kamu görevlilerinin yönetime katılma düzeyleri ve yönetime katıldıkları konular da, ülkeler arasında bir takım farklılıklar görülebilmektedir. Nitekim bazı ülkelerde kamu görevlileri yalnız kendilerini ilgilendiren konularda yönetime

³⁰³ Sait GÜRAN, “Avrupa’da ve Türkiye’de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 11, S. 4, (Aralık 1978), s. 14.

³⁰⁴ YEMİN, 11 Nisan 1994, s. 4; ÜNSAL, **a.g.e.**, s. 46; CANMAN, **a.g.e.**, s. 245; TORTOP,1992, **a.g.e.**, s. 85.

³⁰⁵ CANMAN, ERTEKİN, AR, BENSGHİR, ÖZER, **a.g.e.**, s. 270; TORTOP,1992, **a.g.e.**, s. 85; CANMAN, **a.g.e.**, s. 245.

³⁰⁶ DİCLE, **a.g.e.**, s. 155; YEMİN, 04 Nisan 1994, **a.g.e.**, s. 4.

³⁰⁷ GÜRAN,1978, **a.g.e.**, s. 15; CANMAN, **a.g.e.**, s. 244.

katılırken bazı ülkelerde ise, kamu görevlileri kendilerini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen bütün konularda yönetime katılabilmektedir³⁰⁸.

Kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde Genel özellikleri ve tarihsel gelişimiyle verilen “*yönetime katılma sistemi*” Türkiye açısından incelendiğinde, sistemin uygulanmasına ilişkin ilk kanuni düzenlemenin, DMK ile yapıldığı görülmektedir³⁰⁹.

DMK’nın ilk metninde, İngiliz ve Fransız deneyimlerinden esinlenilerek personel ve idarenin eşit olarak temsil edildiği “*Kamu Personeli Yüksek Kurulu*”, “*Devlet Memurları Yüksek Kurulu*” ve “*Diğer Personel İçin Kurulacak Kurullar*” olmak üzere değişik düzeylerde ve tiplerde “*ortak görüşme ve danışma kurulları*” oluşturulması öngörmüştür³¹⁰.

DMK’ ya göre istişari nitelikte yetkisi bulunan bu kurullar;

- Kamu görevlilerine ilişkin hukuksal nitelikli düzenlemelerin yapılmasında,
- DMK’nın uygulanması sırasında çıkabilecek sorunlarda,
- Kamu görevlilerinin ödevleri, hakları, çalışma koşulları, yükümlülükleri ve kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili konularda

idareye görüş bildirmek amacıyla kurulmuş, idare bu konularda düzenleme yaparken kurulların görüşünü istemekle yükümlü tutulmuştur³¹¹. Kurulların çalışma usul ve esaslarının ise, daha sonra çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Ancak söz konusu yönetmelik çıkarılmadığı için, “*ortak görüşme ve danışma kurulları*” yaşama geçirilememiştir.

³⁰⁸ Atilla FİLİZ, “Katılımcı Yönetim”, www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=533 (12.01.2005).

³⁰⁹ CANMAN, ERTEKİN, AR, BENSGHİR, ÖZER, **a.g.e.**, s. 271.

³¹⁰ Söz konusu kurulların yapı ve işleyişi hakkında daha geniş bilgi için bkz: Mesut GÜLMEZ, 2002, **a.g.e.**, s. 88–90; TORTOP, 1992, **a.g.e.**, s. 86.

³¹¹ Mesut GÜLMEZ, 2002a, **a.g.e.**, s. 89.

15.5.1975 tarihli 1897 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu “ortak görüşme ve danışma kurulları”, “danışma kurulları”na dönüştürülerek, Kamu Personeli Yüksek Kurulu, Devlet Memurları Yüksek Kurulu ve Diğer Personel İçin Kurulacak Kurullar henüz kurulmadan kaldırılmıştır. Ayrıca yine aynı Kanun’la yapılan bir başka değişiklikle, kurullardaki personel temsilcilerinin yetkili sendikalarca seçileceğini öngören hükmüyle, idarenin kamu görevlileriyle ilgili konularda danışma kurulunun görüşüne başvurma zorunluluğunu öngören hükmü de ortadan kaldırılmıştır³¹².

1897 sayılı Kanun’da kurulması öngörülen “danışma kurulları”; Yüksek Danışma Kurulu ve Kurum Danışma Kurulu ise, 15.5.1975 öncesi, “ortak görüşme ve danışma kurulları”na benzer şekilde, çalışma esaslarına ilişkin yönetmelik çıkarılmadığı için kurulamamıştır. Bu nedenle 1897 sayılı Kanun’un kamu görevlilerinin yönetime katılma esaslarını düzenleyen danışma mekanizması da yakın zamana kadar, uzunca bir süre işlerlik kazanamamıştır³¹³.

657 sayılı Kanun’un kurulmasını öngördüğü “ortak görüşme ve danışma kurulları”na işlerlik kazandıran hukuki düzenleme, ancak 25.6.2001 tarihinde 4688 sayılı Kanun ile mümkün olabilmiştir. Kanun’da yapılan düzenlemeyle, kurulacak olan “ortak görüşme ve danışma kurulları” toplu görüşme sistemiyle ilişkilendirilerek, iki tür kurul kurulması öngörülmüştür. Bu kurullar; Yüksek İdari Kurul ve Kurum İdari Kurulları’dır.

4688 sayılı Kanun hükümleri uyarınca Yüksek İdari Kurul³¹⁴, toplu görüşmelere esas olmak üzere;

³¹² CANMAN, ERTEKİN, AR, BENSGHİR, ÖZER, a.g.e, s. 272.

³¹³ Mesut GÜLMEZ, 2002a, a.g.e., s. 91.

³¹⁴ Yüksek İdari Kurul, İkili ancak eşit sayıda olmayan temsilcilerden meydana gelmektedir. Kurulun kamu işveren temsilcileri; Devlet Personel Başkanı, Bakanlık ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarının müsteşarları, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı, İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü, Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürü, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Genel Müdürü, Bağımsız Başkanlıkların Başkanları’ndan oluşurken, Kamu görevlileri sendikalarının temsilcilerinin sayısı ise 15 olarak belirlenmiştir. Buna göre Kamu görevlileri sendikaları üye sayısıyla orantılı olarak 15 temsilciliği aralarında paylaşacaklardır. “Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulu’nun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”, **RG.**, T. 09.11.2001, S. 24578.

- Kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesinde Kamu İşveren Kurulu'na görüş bildirmek,
- Kamu görevlileriyle ilgili hukuki düzenlemelerin, eşit uygulanması ve buna yönelik kararların alınmasında, Kamu İşveren Kurulu'na görüş bildirmek,
- Toplu görüşmelerde belirlenen mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek

görevlerini yerine getirmektedir (m. 21).

Kurum İdari Kurulları³¹⁵ ise, kurum düzeyinde kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konusunda görüş bildirmekle yetkili kılınmıştır (m.22).

4688 sayılı Kanun'a göre, kamu görevlilerinin yönetime katılması, bu iki kurul dışında, kurum düzeyinde “işyeri sendika temsilciliği” ve toplu görüşme öncesinde “ön çalışma grupları oluşturulması” yoluyla da mümkün olabilmektedir.

Buna göre, işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika tarafından seçilen, işyeri sendika temsilcisi³¹⁶;

- İşyerlerinde, üyelerinin işverenle ya da işyerleriyle ilgili sorunlarını dinlemek,
- İşyerleriyle ve işverenle ilgili sorunları gerekli yerlere iletme,
- Sendika ile işveren arasında iletişim sağlamak

³¹⁵ Kurum İdari Kurulları, eşit sayıda kamu işveren vekili ile en çok üyeye sahip sendikaca, üyeleri aralarından belirlenen temsilcilerden oluşur. “Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulu'nun Teşkilî ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”, **RG.**, T. 09.11.2001, S. 24578.

³¹⁶ 4688 sayılı Yasa hükmüne göre, İşyerinde kamu görevlileri arasında en çok üye kaydetmiş sendikanın bulundurabileceği temsilci sayısı, işyerindeki kamu görevlisi sayısı dikkate alınarak:

20–100	arasında ise en çok bir
101–500	arasında ise en çok iki
501–1000	arasında ise en çok üç
1001–2000	arasında ise en çok beş 2000'den fazla ise yedidir.

Bu temsilcilerden biri sendika tarafından baş temsilci olarak görevlendirilir Sendika temsilcileri görevlerini, izinli sayıldıkları haftalık iki saatlik süre içerisinde yerine getirirler (m. 23).

görevlerini yerine getirerek, kurum düzeyinde kamu görevlilerinin yönetime katılmalarını sağlamaktadır.

4688 sayılı Kanun ayrıca, yukarı da gösterilen yönetime katılma şekilleri dışında, toplu görüşme öncesinde, toplu görüşme sürecinin hızlandırılması ve sonuçlandırılması için işveren ve yetkili sendika temsilcilerinin eşit sayıda temsilcinin katılımıyla “*ön çalışma grupları*” oluşturulmasını da öngörmüştür (m. 29/4). Kanun hükmü uyarınca toplu görüşme öncesinde kamu görevlileri, sendikaları aracılığıyla idareye, toplu görüşme konularıyla ilgili ekonomik ve mali içerikli görüş ve önerilerini iletme ve idare temsilcileri ile toplu görüşmeye esas olmak üzere, ortak kararlar oluşturma olanağına sahip olabilmektedirler.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda Türkiye’deki kamu görevlileri sendikalarının kurum düzeyinde “Kurum İdari Kurulları” ve “sendika temsilciliği” yoluyla; ulusal düzeyde “Yüksek İdari Kurul” ve “ön çalışma grupları” yoluyla yönetime katıldıkları ve yönetime katılma sisteminin daha çok istişari nitelikte ve toplu görüşme sisteminin tamamlayıcı bir unsuru olduğu görülmektedir³¹⁷.

2.2.2 Almanya’da Kamu Görevlileri Sendikalarının Çalışma Koşullarının Belirlenmesi Süreçlerine Katılması

Almanya’da kamu görevlilerinin, çalışma koşullarının belirlenmesiyle ilgili düzenlemeler, toplu sözleşme ya da görüşme yoluyla değil, mevzuatla diğer bir değişik kanunlarla yapılmaktadır. Ancak bu düzenlemeler yapılırken gerek merkezi düzeydeki sendikaların görüşlerinin dikkate alındığı “*danışma yöntemi*” ve gerekse işçi ve sözleşmeli personelle yapılan toplu iş sözleşmeleri dikkate alınmaktadır. Bunun yanında “*personel komiteleri*”nin etkin olduğu “*yönetime katılma*” sistemi de kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde önemli bir yere sahiptir³¹⁸.

³¹⁷ CANMAN, ERTEKİN, AR, BENSĞİR, ÖZER, **a.g.e.**, s. 272.

³¹⁸ YEMİN, **a.g.e.**, s. 5; T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s. 207; TORTOP,1999, **a.g.e.**, s. 85;CANMAN, **a.g.e.**, s. 245.

Almanya’da sendikalar kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlendiği “*danışma*” ve “yönetime katılma” yöntemlerinde etkin biçimde rol almaktadır. Sendikaların rol aldığı bu yöntemler ayrıntılı olarak şu şekilde incelenebilir:

2.2.2.1. Mevzuat ve Danışma Yoluyla Belirlenmesi

Almanya’da kamu görevlilerinin hukuki durumları ve çalışma ilişkileri kanunla belirlenen ve karşılıklı sadakat fikrine dayanan statü sistemine tabîdir³¹⁹. Devlet ile kamu görevlileri arasındaki sadakat esasına dayanan bu ilişki, klasik işçi-işveren ilişkisinden farklıdır. Öyle ki Almanya’da kamu görevlisi, kendini devlet hizmetine adanmış kişi olarak kabul edilmektedir. Kamu görevlisi kanunlara uymak, ve tüm çalışma gücünü çalıştığı kuruma vermek ile yükümlü tutulmuştur. Aynı zamanda Almanya’da devletin sevk ve idaresinden sorumlu olan ve üstlendikleri görevlerle devletin kamu gücünü temsil eden kamu görevlilerine özel kesime uygulanan sistemlerin uygulanmasını olanak dışı gören bir anlayış hakimdir. Kamu görevlilerini “*devletin hizmetkârı*” sayan bu anlayış gereği, Almanya’da kamu görevlilerinin temsil edildiği sendikaların işveren devletle toplu görüşme yapması söz konusu değildir³²⁰.

İşveren devletle toplu görüşme yapma olanağı olmamasına rağmen, kamu görevlilerinin çalışma koşullarına ilişkin hukuki düzenlemeler, merkezi düzeydeki sendikaların yazılı ya da sözlü görüşleri alınarak yapılmaktadır. Bunun yanında hukuki düzenlemeler yapılırken, kamu görevlileri örgütlerinin daha üst düzeyde, Meclis Komisyonları’nda da görüşlerini bildirme olanakları vardır³²¹.

Görüşme ve danışma sonunda bir anlaşmaya varılması halinde, üzerinde görüş birliğine varılan konular, kanun ya da düzenleyici yönetsel metinlere yansıtılmaktadır. Sendikaların parlamento üzerinde büyük etkileri bulunması nedeniyle idarenin, kamu görevlilerinin çalışma koşullarına ilişkin hukuki düzenlemeleri yaparken, kamu görevlileri örgütlerinin görüşlerini büyük oranda dikkate aldığı, mevcut uygulamalardan anlaşılmaktadır. Aynı zamanda idarenin, kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve

³¹⁹ KOCAOĞLU, a.g.e., s. 167; YEMİN, a.g.e., s. 5; TORTOP,1999,a.g.e., s. 84;GÜLMEZ, 1996a, a.g.e., s. 79.

³²⁰ YEMİN, a.g.e., s. 6; GÜLMEZ, 1996a, s. 79.

ücretlerine yönelik yaptığı düzenlemelerde, sözleşmeli personel ve işçilerle yapılan toplu iş sözleşmeleriyle bir uyum sağladığı da görülmektedir³²².

Uygulamada, ilk aşamada, İçişleri Bakanlığı ve merkezi düzeydeki sendikaların temsilcileri, Türkiye'deki toplu görüşme sisteminden farklı olarak, iki tarafın beklenti ve isteklerini belirlemek için resmi olmayan görüşmeler yapmaktadırlar³²³. Bundan sonraki aşama da ise, Maliye Bakanlığı'na danışan İçişleri Bakanlığı temsilcileri, bir kanun tasarısı hazırlayarak, danışma yönteminde esas alınmak üzere sendikalara göndermektedir. Bu süreç belli ölçüde, sendikaların hak istemlerini dile getirdiği ve ardından tarafların tartıştığı toplu pazarlığa benzetilebilir. Kamu görevlilerinin işvereni konumundaki devletin, bu aşamada kamu görevlileri sendikalarının taleplerini gönül hoşluğu ile geri çeviremediği ve genelde olumlu yaklaştığı belirtilmektedir³²⁴.

Hükümet temsilcilerinin, son olarak, nihai şeklini vererek Federal Meclis'e sundukları kanun tasarısında, sendikaların göz önüne alınmayan, kabul edilmeyen önerilerini de gerekçeleri ile birlikte belirtmeleri gerekmektedir³²⁵.

İdeal durumda, kamu görevlilerinin çalışma koşullarına ilişkin olarak hazırlanan kanun, işçi ve sözleşmeli personel için yapılan toplu iş sözleşmesiyle hemen hemen aynı içeriklerle hazırlanmakta ve eş zamanlı olarak yürürlüğe girmektedir. Ancak, bazen politik ve mali konjonktüre bağlı olarak kamu görevlilerinin çalışma koşullarına ilişkin kanun hazırlanırken toplu sözleşmenin tüm içeriklerini üstlenmeme yoluna gidildiği, bazen de söz konusu kanunun toplu sözleşme ile eş zamanlı yürürlüğe sokulmadığı görülebilmektedir³²⁶.

Almanya'da kamu görevlileriyle yönetim arasında kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde informel ilişkilere dayalı danişsal yöntemlerin, etkili olduğu görüşünde olan yalnızca statü rejimine bağlı memurları temsil eden Alman

³²¹ TUTUM, 1976, a.g.e., s. 220.

³²² TORTOP, 1999, a.g.e., s. 84; YEMİN, a.g.e., s. 6.

³²³ 1984 yılından sonra, sendikalar ile İçişleri Bakanlığı temsilcileri, kamu görevlilerine ilişkin sorunları tartışmak için yılda iki kez görüşme kararı almıştır. GÜLMEZ, 1996a, a.g.e., s. 69.

³²⁴ GÜLMEZ, 1996a, a.g.e., s. 69.

³²⁵ Aynı, s. 69.

³²⁶ ÇINAR, a.g.e., s. 30.

Kamu Hizmetlileri Birliği (DBB) greve karşıdır. Çünkü DBB' ye göre, idare her dönem, çok az farklılıklarla da olsa, danışma yöntemiyle sağlanan sonuçları, büyük oranda uyguladığı için memurlar, hiçbir dönem, toplu pazarlık yöntemini kullanan öteki görevlilere oranla çalışma koşulları açısından elverişsiz durumda bırakılmamıştır. Ancak, DBB'nin bu görüşlerini, kamu görevlilerinin üye olduğu diğer merkezi düzeydeki sendikalar paylařmamaktadır³²⁷.

2.2.2.2. Yönetime Katılma Yoluyla Belirlenmesi

Almanya'da, yönetime katılma konusunda “*katılmalı yönetim*” ve “*birlikte yönetim*” olmak üzere iki tür yönetime katılma yöntemi uygulanmaktadır³²⁸.

Katılmalı yönetim, kamu görevlileri hakkında alınacak kararların, personel komitelerine danışılarak alınmasını ifade eder. Katılmalı yönetimde, idarenin personel komitesine danışması zorunludur. Bu yönetim türünde, idarenin kamu görevlileri hakkında alınacak kararlarda, personel komitesinin onay ve muvafakati aranmaz. Söz konusu kararlar alınırken personel komitesine danıřılır³²⁹.

Kamu görevlileri hakkında alınacak kararlarda, istışari nitelikte danışılan personel komitesi, Federal Sayıştay Başkanı'nın başkanlığında, dört yıllık süre için 8 asil, 8 yedek üyeden oluşur. Personel komitesinin 4 asil üyesi, Federal Sayıştay Başkanı, İçişleri Personel Hukuku Daire Başkanı ve federal idarelerin en üst şube başkanlarından iki üyedir. 4 yedek üye ise devlet tarafından federal memurlar arasından seçilir. Diğer 4 asil ve 4 yedek üye ise memurların temsil edildiği merkezi nitelikteki sendikaların en yüksek organları tarafından seçilenler arasından, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Başbakan tarafından atanır³³⁰.

Katılmalı yönetim kamu görevlileri hakkında alınacak tüm kararlarda uygulanmaz. Hangi tür kararlarda katılmalı yönetimin uygulanacağı, Federal Memur Kanunu'nda gösterilmiştir. Söz konusu Kanun'da öngörülen katılmalı yönetim esasına göre;

³²⁷ GÜLMEZ,1996a, a.g.e., s. 69.

³²⁸ TORTOP,1999, a.g.e., s. 85.

³²⁹ CANMAN, a.g.e., s. 244.

³³⁰ Federal Memur Kanunu– BBG, m. 95–104.

- Aday memurların görevlerine son verilmesi,
- Memurlar hakkında disiplin soruşturmasının başlatılması ve
- Örgütlerin kaldırılması, küçültülmesi gibi kararlar

personel komitelerine danışılarak alınmaktadır.

Birlikte yönetim ise, kamu görevlileri hakkında alınacak kararların, personel komitelerinin onayı ile alınmasını ifade eder. Kamu görevlileri hakkında alınacak kararlarda eğer personel komitesi onay vermezse, uyuşmazlık daha üst idareler de görüşülerek uzlaşma sağlanmaya çalışılır, uzlaşma sağlanamazsa en üst idare uyuşmazlık hakkında kesin kararı verir.

Katılnalı yönetim gibi, birlikte yönetim de kamu görevlileri hakkında alınacak tüm kararlarda uygulanmaz. Hangi tür kararlarda birlikte yönetimin uygulanacağı da, Federal Memur Kanunu'nda gösterilmiştir. Söz konusu Kanun'da öngörülen birlikte yönetim esasına göre;

- Memurların atanması (memuriyete giriş sınavlarının tanınması -kabülü-hususunda), yükselmesi ve nakillerinde,
- Memurları ilgilendiren hukuk kurallarının yapılması ve uygulanması sırasında çıkabilecek aksaklıklar konusunda,
- Kadın ve erkek eşitliğinin memuriyete girişte ve çalışma hayatında sağlanması konusunda ve
- Memurların maaşları ve benzeri sosyo-ekonomik haklar konusunda düzenleme yapılırken

personel komitesinin onayı alınmaktadır³³¹.

Almanya'da kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde uyuşmazlık çıkması durumunda, uyuşmazlığın çözümüne ilişkin hakem, uzlaştırma kurulu, arabuluculuk vb., bir mekanizma şeklinde barışçı çözüm yollarına başvurulamayacağı gibi, çatışmacı mücadele araçlarından greve başvurabilmekte mümkün değildir. Zira Almanya'da kamu görevlilerinin çalışma koşullarının

belirlenmesi sürecindeki uyuşmazlıklar için, hakem, uzlaştırma kurulu, arabuluculuk vb. bir mekanizma mevcut değildir³³². Aynı şekilde kamu görevlilerine grev hakkını yasaklayan çok az sayıda federe devlet anayasası dışında, Federal Anayasa'da grev hakkı düzenlenmemiş olmasına rağmen, sözleşmeli personel ile işçilerin grev hakkına sahip oldukları, kamu görevlilerinin ise bu haktan mahrum bırakıldıkları genellikle kabul edilmektedir³³³.

Almanya'da kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde, yürürlükteki Kanun ya da sözleşme kurallarının değiştirilmesi isteğinden kaynaklanan çıkar uyuşmazlıklarının çözümüne yönelik herhangi bir mekanizma öngörülmemiş olmasına rağmen, kamu görevlilerinin çalışma koşullarıyla ilgili kanunların uygulanmasından veya yorumlanmasından kaynaklanan hak uyuşmazlıkları, yönetim ile memurların birlikte oluşturdukları personel komiteleri aracılığıyla çözümlenmektedir³³⁴.

2.2.3. Kamu Görevlileri Sendikalarının Çalışma Koşullarının Belirlenmesinde Üstlendikleri Roller Bakımından Türkiye Ve Almanya Karşılaştırılması

Almanya ve Türkiye'de kamu görevlilerini idare karşısında temsil eden sendikaların tabî oldukları hukuki düzenlemeler birbirinden farklıdır. Bu farklılığa bağlı olarak her iki ülkede sendikaların çalışma koşullarının belirlenmesi süreçlerine katılım biçimleri değişmektedir. Türkiye'de kamu görevlileri sendikaları, toplu görüşme ve yönetime katılma yoluyla üyelerinin çalışma koşullarının belirlendiği süreçlere katılırken, Almanya'da ise kamu görevlilerinin temsil edildiği sendikalar, danışma ve yönetime katılma yöntemleriyle çalışma koşullarının belirlendiği süreçlere katılmaktadır.

Türkiye ve Almanya'da kamu görevlilerinin, çalışma koşulları esas itibariyle, kanunlarla belirlenmektedir. Bununla birlikte Almanya'da hükümet çalışma koşullarının belirlenmesine ilişkin kanunu hazırlarken, öncelikle işçi ve sözleşmeli personelle yaptığı toplu iş sözleşmesini esas almakta ve memurların temsil edildiği merkezi

³³¹ Bundesbeamtenengesetz =BBG (m. 98/I-II-II), CANMAN, ERTEKİN, AR, BENSĞİR, ÖZER, a.g.e., s. 270; TORTOP,1999, a.g.e., s. 84.

³³² YEMİN,11 Nisan1994, a.g.e., s. 5; TORTOP,1999, a.g.e., s. 84; TUTUM, 1976, a.g.e., s. 220.

³³³ TUTUM,1976, a.g.e., s. 230; TORTOP, a.g.e., s. 84.

³³⁴ GÜLMEZ,1996, a.g.e., s. 96.

nitelikteki sendikal örgütlere danışmaktadır³³⁵. Almanya’da hükümetin sendikalarla, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesine yönelik danışsal nitelikli yaptığı görüşmeler, Türkiye’deki toplu görüşme sisteminden farklı olarak gayri resmi bir nitelik taşımaktadır.

Türkiye ve Almanya’da uygulanan bu iki sistem sonuçları açısından karşılaştırıldığında, anlaşmaya varılan noktaların uygulamaya geçirilmesi bakımından bir takım farklılıklar olduğu görülmektedir.

Biçimsel olarak Türkiye’deki sistemin, yetkili sendikaların belirlenmesi ve kamu görevlilerinin çalışma koşullarının hukuki açıdan belli bir şekle ve düzene bağlanması bakımından Almanya’daki sisteme göre daha ileri ve gelişmiş bir sistem olduğu söylenebilir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Türkiye’de toplu görüşme sisteminde taraflar, hukuki prosedürler nedeniyle bir araya gelmekte, sadece uygulamada görüşme yapmaktadır. Genellikle hükümetler, görüşmeleri dikkate almaksızın kararlar almakta ve görüşmeler sonucunda alınan kararları uygulamaya yansıtılmamaktadır. Ayrıca hükümetlerin, uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin uzlaştırma kurulu kararlarını da yerine getirmedikleri görülmektedir³³⁶. Bu bakımdan, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının tek taraflı olarak belirlendiği ancak iki yanlılığı esas alan toplu görüşme sistemiyle maskelendirildiği³³⁷ sonucuna varılabileceği gibi bu bağlamda Türkiye’de iki taraflı bir görüşme ya da yüksek düzeyde bir mutabakattan da söz edebilmek mümkün değildir.

Buna karşın Almanya’da hükümetler, Türkiye’deki hükümetlerin aksine, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde, sendikalarla anlaşmaya varılan hususları politik ve mali konjonktüre bağlı durumlar dışında büyük oranda uygulamaya koymaktadır. Ayrıca Almanya’da hükümetler, kanuni düzenlemeleri yaparken, uygulamaya geçiremediği hususları da, nedenleriyle birlikte açıklama gereği duymaktadır. Oysaki Türkiye’de resmi bir nitelik taşıyan toplu görüşme ve uzlaştırma kurulu kararlarının kamu görevlilerinin çalışma koşullarıyla ilgili kanuni prosedürün

³³⁵ ÇINAR, a.g.e., s. 30.

³³⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz: GÜLMEZ, 2003, a.g.e., s. 120–150; 2004 yılında yapılan toplu görüşmelerde sendika ve konfederasyon temsilcileri ile idare arasında 51 maddelik anlaşma imzalandı. Ancak bu 51 maddenin sadece 12’si tümüyle 6’sı da kısmen hayata geçirilmiştir. Toplam 32 madde ise imza atılmasına rağmen hayata geçirilememiştir. Hayata geçirilen ve geçirilmeyen maddeler hakkında daha geniş bilgi için bkz.: <http://www.memurlar.net/haber/27044/> (15.08.2005).

³³⁷ YEMİN, 04 Nisan1994, a.g.e., s. 4.

hazırlanması sürecinde dikkate alınmadığı, devletin alınan kararlara rağmen, tek yönlü düzenlemeler yapmaya devam ettiği görülmektedir³³⁸. Bu nedenle anlaşmaya varılan hususların uygulamaya geçirilmesi esas alındığında, özü itibarıyla Almanya'daki sistemin Türkiye'deki sistemden daha etkili ve etkin olduğu söylenebilir. Ayrıca, Alman Sistemi'nin çözüme odaklı, uzlaşmacı bir yapıda olması ve karşılıklı olarak alınan kararların büyük oranda hayata geçirilmesi, sisteme olan güveni artırdığı gibi, sistemin sağlıklı yürümesini ve devamlılığını da sağlamaktadır.

Çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde anlaşmazlık çıkması durumunda, uyuşmazlığın tespiti ve çözüm usulleri açısından iki sistem karşılaştırıldığında ise, iki sistem arasında bazı benzerlik ve farklılıkların olduğu görülmektedir.

Öncelikle her iki ülkede de kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde, yürürlükteki kanun ya da sözleşme kurallarının değiştirilmesi ve geliştirilmesi isteğinden kaynaklanan çıkar uyuşmazlıklarının çözümüne yönelik olarak çatışmacı mücadele araçlarından grevin yasaklandığı görülmektedir. Buna karşın Almanya'da çıkar uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin hakem, uzlaştırma kurulu, arabuluculuk vb. barışçı bir çözüm yoluna başvurabilmek mümkün değilken, Türkiye'de çıkar uyuşmazlıklarının çözümü için uzlaştırma kuruluna başvurulabilmektedir³³⁹.

Kamu görevlilerinin çalışma koşullarıyla ilgili kanunların uygulanmasından veya yorumlanmasından kaynaklanan hak uyuşmazlıklarının çözümü konusunda ise, her iki ülkede de çözüm yollarının mevcut olduğu görülmektedir. Almanya'da hak uyuşmazlıkları, yönetim ile memurların birlikte oluşturdukları personel komiteleri aracılığıyla³⁴⁰; Türkiye'de ise, Kurum İdari Kurulları ve Yüksek İdare Kurulu aracılığı ile çözümlenmektedir³⁴¹.

³³⁸ GÜLMEZ,2003, **a.g.e.**, s. 120–150.

³³⁹ **Aynı**, s. 141.

³⁴⁰ GÜLMEZ,1996a, **a.g.e.**, s. 96.

³⁴¹ KOCAOĞLU, **a.g.e.**, s. 167.

SONUÇ

Kamu görevlileri hemen hemen bütün ülkelerde, uzun yıllar boyunca imtiyazlı bir azınlığı temsil etmişlerdir. Kamu görevlilerinin monarşik sistemlerde krala veya padişaha sadakatle bağlı olmaları ve onu halk karşısında temsil etmeleri, beraberinde bu kesimi maddi avantaj ve sosyal prestij yönünden toplum içerisinde çalışan diğer kesimlere göre avantajlı ve üstün bir konuma getirmiştir. Bu nedenle kamu görevlisi-devlet ilişkisi hiçbir zaman işçi-işveren ilişkilerine benzememiştir. Durumlarının çalışan diğer gruplara oranla daha iyi durumda olması, talepte bulunma konusunda daha temkinli davranmaları sonucunu doğurmuş ve hele özel disiplin kurallarına tabî olmaları topluca istekte bulunmalarını kesin bir şekilde engellemiştir.

Ancak, zaman içerisinde devlet organizasyonun yapı değiştirmesi ve buna bağlı olarak jandarma devlet anlayışı yerine sosyal devlet anlayışının dünya genelinde yaygınlık kazanması, toplumun devletten beklentilerinin artmasına neden olmuş bu durum ise, ister istemez kamusal nitelikli hizmetleri yerine getiren kamu görevlilerinin sayısını hızla artırmıştır. Belirli bir zaman sonra, çalışan gruplar içerisinde itibar ve sosyal prestijin sembolü olarak gösterilen kamu görevlileri, kapitalizmin gelişmesine paralel olarak diğer varlıklı sınıflar karşısında maddi olanaklarını kaybetmiş ve toplumun seçkin kesimleri dışında kalan diğer vatandaşlarında kamu görevlisi olabilme olanağına sahip olmaya başlamasıyla eski itibar ve sosyal prestijlerini büyük oranda yitirmişlerdir.

Hiç kuşkusuz bu süreçte, işçi hareketinin 19. yüzyılın başından itibaren önem kazanmaya başlaması, işçilerin kamu görevlilerine oranla daha organize bir güç olarak isteklerini kabul ettirmeye başlamaları ve maddi açıdan kamu görevlileriyle işçiler arasındaki mesafenin süratle kapanmaya başlaması da önemli rol oynamıştır. Tüm bu gelişmeler, otoriter devlet yapısının koruyucusu ve uygulayıcısı konumundaki kamu görevlilerinin, devlete karşı olan bakış açılarını değiştirmiş, devletin niteliği ile ilgili değer yargılarını sarsmıştır. Zamanla kamu görevlileri arasında “*devlet hata yapmaz, onun için devlete karşı hak aranmaz*” anlayışı, yerini devletin sınıfsal bir olgu olduğu ve

bütün çalışan kesimler gibi kamu görevlilerinin de haklarını korumak için örgütlenmesi gerektiği anlayışına bırakmıştır.

Çalışanların kendi çıkarlarını korumak üzere bir araya gelmeleri ve işverenin karşısına bazı isteklerle çıkmaları, her zaman tereddüt konusu olmuştur. Özellikle işveren, devlet ise, bu tereddüt daha da artmıştır. İşçi hareketinin gelişimi bu yüzden uzun ve yavaş olmuştur. Öte yandan kamu görevlilerinin işçiler gibi bir araya gelmeleri ve işveren durumunda bulunan devlete karşı ortak çıkarlarını savunmak üzere birleşmeleri başka bir deyişle, bir örgüt çatısı altında toplanmaları ise, daima büyük tepkilerle karşılaşmıştır. Ancak kamu görevlilerinin örgütlenmeleri, gerek otoriter devlet anlayışı yerine demokratik hak ve hürriyetlerin dünya genelinde yaygınlaşması, ve gerekse Uluslararası Çalışma Örgütü, Birleşmiş Milletler ve diğer uluslararası kurum ve kuruluşların örgütlenme özgürlüğüne ilişkin düzenlemelerinin de katkısıyla tartışma konusu olmaktan çıkmış, kamu görevlilerine grev ve toplu sözleşme gibi hakların ne ölçüde verileceği tartışılmaya başlanılmıştır.

Kamu görevlileri sendikacılığının dünya genelinde hukuki ve anayasal anlamda güvenceye kavuşturulması II. Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda başlamış, özellikle 1960'lı yıllardan sonra dünya geneline yayılmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren ise dünya genelinde, kamu görevlileri sendikacılığının yasal ve anayasal düzeyde güvenceye kavuşturulması yüksek bir artış eğilimine girmiştir. Günümüzde bazı ülkelerde kamu görevlilerine sendikal haklar Almanya'da olduğu gibi işçilerle birlikte, bazı ülkelerde ise Türkiye'de olduğu gibi işçilerden ayrı olarak tanınmaktadır. Bununla birlikte bazı ülkelerde halâ kamu görevlilerine sendikalaşma hakkının tanınmadığı ve birçok ülkede de söz konusu hakkın kullanılmasında bazı kısıtlamalara gidildiği de görülmektedir.

Günümüzde kamu görevlileri sendikaları, toplumsal yaşamda bir takım sosyal, kültürel ve ekonomik roller üstlendikleri gibi, üyelerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde de çeşitli rolleri yerine getirirler. Kuşkusuz sendikaların üstlendikleri bu rollerden en önemlileri ve belki de sendikaların varlık sebebi, üyelerini idare karşısında temsil etme ve kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlendiği

“danışma” “toplular görüşme” ve “toplular iş sözleşmesi” ile “yönetime katılma” süreçlerine katılmalarıdır.

Araştırma konumuz açısından, kamu görevlileri kavramı, sendikal yapı, çalışma koşullarının belirlenmesi ve bu süreçlerde sendikaların üstlendikleri roller açısından Türkiye ve Almanya karşılaştırıldığında; bazı benzerliklerle birlikte bir takım farklılıkların olduğu da görülmektedir. Söz konusu benzerlik ve farklılıklar şu şekilde sıralanarak açıklanabilir:

- Almanya’da kamu görevlisi kavramı memur kavramıyla özdeş anlamda kullanılmakta ve memurlar genellikle devletin sevk ve idare işlerinde çalışmaktadırlar. Türkiye’de ise, kamu görevlileri devletin her kademesinde görev almakla birlikte, kamusal nitelikli hizmetleri yerine getiren kimselerden, kimlerin kamu görevlisi olduğu, gerek yargı kararlarında ve gerekse öğretilerde tartışma konusu olabilmektedir.
- Almanya’da kamu görevlisi olarak kabul edilen kimseler, kamu hukukuna bağlı olarak çalıştırılırken, diğer çalışanlar özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılmaktadır. Buna karşın Türkiye’de ise, kamu görevlisi olarak kabul edilen memurlar kamu hukukuna tâbi olarak çalışırken, sözleşmeli personel için tek taraflı özel anlaşmalar yapılabilmekte, işçiler ise özel hukuk kurallarına bağlı olarak çalıştırılmaktadır.
- Almanya’da herhangi bir kısıtlama ya da hukuki düzenleme bulunmamasına karşın, kamu görevlileri işçilerle aynı çatı altında işkolu esasına göre örgütlenebildikleri gibi meslek esasına göre de örgütlenebilmektedirler. Buna karşın Türkiye’de ise 4688 sayılı Kanun’a göre kamu görevlileri sadece işkolu esasına dayalı olarak kendi aralarında örgütlenebilmektedir. Zira Kanun’da kamu görevlilerinin işçilerle birlikte örgütlenmeleri yasaklanmıştır. Aynı zamanda Almanya’dan farklı olarak Türkiye’de kamu görevlilerinin konfederasyon dışında üst örgüt kurabilmeleri de mümkün değildir.

- Gerek Almanya’da ve gerekse Türkiye de kamu görevlilerini örgütleyen sendikalar çalışma koşullarının belirlenmesinde etkin roller üstlenmektedirler. Türkiye’de bu süreç yasal prosedürler çerçevesinde toplu görüşme ve yönetime katılma şeklinde yürütülürken, Almanya’da informal şekilde danışma ve hukuki düzenlemeler çerçevesinde yönetime katılma şeklinde yürütülmektedir. Her iki sistemde de görüşmelerin hukuki bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Türkiye ve Almanya’da uygulanan bu iki sistem sonuçları açısından karşılaştırıldığında, anlaşmaya varılan noktaların uygulamaya geçirilmesi bakımından bir takım farklılıklar olduğu görülmektedir.

Biçimsel olarak Türkiye’deki sistemin, yetkili sendikaların belirlenmesi ve kamu görevlilerinin çalışma koşullarının hukuki açıdan belli bir şekle ve düzene bağlanması bakımından Almanya’daki sisteme göre daha ileri ve gelişmiş bir sistem olduğu söylenebilir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Türkiye’de toplu görüşme sisteminde taraflar, hukuki prosedürler nedeniyle bir araya gelmekte, sadece uygulamada görüşme yapmaktadır. Genellikle hükümetler, görüşmeleri dikkate almaksızın kararlar almakta ve görüşmeler sonucunda alınan kararları uygulamaya yansıtılmamaktadır.

Buna karşın Almanya’da hükümetler, Türkiye’deki hükümetlerin aksine, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde, sendikalarla anlaşmaya varılan hususları politik ve mali konjonktüre bağlı durumlar dışında büyük oranda uygulamaya koymaktadır. Ayrıca Almanya’da hükümetler, kanuni düzenlemeleri yaparken, uygulamaya geçiremediği hususları da, nedenleriyle birlikte açıklama gereği duymaktadır. Oysaki Türkiye’de resmi bir nitelik taşıyan toplu görüşme ve uzlaştırma kurulu kararlarının kamu görevlilerinin çalışma koşullarıyla ilgili kanuni prosedürün hazırlanması sürecinde dikkate alınmadığı, devletin alınan kararlara rağmen, tek yönlü düzenlemeler yapmaya devam ettiği görülmektedir. Bu nedenle anlaşmaya varılan hususların uygulamaya geçirilmesi esas alındığında, özü itibarıyla Almanya’daki sistemin Türkiye’deki sistemden daha etkili ve etkin olduğu söylenebilir.

Çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde anlaşmazlık çıkması durumunda, uyuşmazlığın tespiti ve çözüm usulleri açısından iki sistem karşılaştırıldığında ise, iki sistem arasında bazı benzerlik ve farklılıkların olduğu görülmektedir.

Öncelikle her iki ülkede de kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde, yürürlükteki kanun ya da sözleşme kurallarının değiştirilmesi ve geliştirilmesi isteğinden kaynaklanan çıkar uyuşmazlıklarının çözümüne yönelik olarak çatışmacı mücadele araçlarından grevin yasaklandığı görülmektedir. Buna karşın Almanya’da çıkar uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin hakem, uzlaştırma kurulu, arabuluculuk vb. barışçı bir çözüm yoluna başvurabilmek mümkün değilken, Türkiye’de çıkar uyuşmazlıklarının çözümü için uzlaştırma kuruluna başvurulabilmektedir.

Kamu görevlilerinin çalışma koşullarıyla ilgili kanunların uygulanmasından veya yorumlanmasından kaynaklanan hak uyuşmazlıklarının çözümü konusunda ise, her iki ülkede de çözüm yollarının mevcut olduğu görülmektedir. Almanya’da hak uyuşmazlıkları, yönetim ile memurların birlikte oluşturdukları personel komiteleri aracılığıyla; Türkiye’de ise, Kurum İdari Kurulları ve Yüksek İdare Kurulu aracılığı ile çözümlenmektedir.

Yapılan açıklamalar bağlamında ve uluslararası sözleşmeler çerçevesinde kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi ve sendikaların bu süreçte üstlendikleri roller bakımından Türkiye’de Almanya’ya göre bazı düzenlemelerin yapılmasına gereksinim duyulmaktadır. Yapılması gereken bu düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir;

- Kamu görevlisi kavramına gerek anayasal ve gerekse yasal olarak açıklık getirilerek bu konudaki belirsizlikler ortadan kaldırılmalıdır.
- Kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünü anayasal ve yasal anlamda kısıtlayan düzenlemeler ortadan kaldırılarak, çalışan her kesime örgütlenme hakkı bir anayasal hak olarak verilmelidir.

- Çalışanların örgütlenme düzeylerine ilişkin olarak, mesleki veya işkolu, federasyon veya konfederasyon gibi yasaklamalar ya da ayrıntılı düzenlemeler yerine yol gösterici düzenlemelere gidilebilir.
- Kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi sürecinde daha demokratik ve katılımcılığı esas alan, bağlayıcılığı olan bir toplu görüşme sistemine geçilmeli ya da kamu görevlilerine daha ileri düzeyde toplu iş sözleşmesi hakkı verilmelidir.
- Uyuşmazlıkların çözümü konusunda, karşılıklı işbirliği ve uyum esas olmak üzere, alınan kararlara uyulmaması ve çözümsüzlük durumunda, sendikaların yaptırım gücünün olabilmesi için, grev hakkı anayasal hak olarak verilmelidir.

KAYNAKÇA

- ADAL, Hasan Şükrü. **Kamu Personel İdaresi**. İstanbul: 1968.
- AKALIN, İlhan. **Sendikal Kavramlar**. Ankara: Öteki Yayınevi, 1996.
- AKGÜNER, Tayfun. **Kamu Personel Yönetimi**. İstanbul: Der Yayınları, Yayın No: 90, 2001.
- AKTAY, A. Nizamettin. **Avrupa Birliği Ülkeleri Toplu İş Hukuku**. Ankara: Kamu-İş Yayınları, 1997.
- _____, **Sendika Hakkı**. Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1993.
- AKILLIOĞLU, Tekin. “Avrupa Toplumsal Antlaşması ve Türkiye”, **Anayasa Yargısı**. Ankara :1998.
- AKYALÇIN, Seda. “Türkiye’de Geçmişten Günümüze İşçi Sendikaları ve Siyasi Partiler Arasındaki İlişkiler”. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002.
- ALTAN, Ömer Zühtü. **Sosyal Politika**. 3. Basım. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 1477, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Yayın No: 790, 2005.
- _____, “Türkiye’de Kamu Kesiminde “İşçi” Statüsünde Çalışanların Nicelikleri ve Bazı Nitelikleri Üzerine” **Eskişehir İktisadi Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, C. XIV, S. 2, Haziran 1978.
- ALTUĞ, Yılmaz. “İnsan Haklarının Türkiye ve Uluslararası Alanda Korunması”, **İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve TBMM Sempozyum’unda Sunulan Bildiri**. Antalya: 4-5. 10. 1991.
- ARICI, Kadir. **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku**. Ankara: 1997.
- ATEŞ, Mustafa. **Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme**. Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2383, 1995.
- ATEŞOĞULLARI, Kamil. **UÇO ve Türkiye İlişkileri- Belgeler**. Sosyal-İş Sendikası Genel Merkezi, Eğitim Yayınları, 1993.
- AYAZ, Nükhet. “Kamu Çalışanları Sendikacılığı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı No: 398, Mart 1993.

- AYGÜL, Jale, “ Devlet Personel Rejimindeki Gelişmeler ve Reform Çalışmaları”, **Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri’nde Sunulan Bildiri**, Ankara:TÜHİS, 8 Şubat 2002, Hilton Otelı.
- BALTA, Tahsin Bekir. “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türkiye”, **Türkiye’de İnsan Hakları**. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1970.
- BİÇERLİ, M. Kemal. **Çalışma Ekonomisi**. İstanbul: Beta Yayınları, Yayın No: 1049, 2000.
- BAYBORA, Dilek. **Türk İş Hukuku ve Mukayeseli Hukukta Sendika Yöneticiliği**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2001.
- CAN, İsmail. “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri” **www. maliye. gov. tr/apk/md145/ismailcan. pdf** (21. 04. 2005).
- CANMAN, Doğan. ERTEKİN, A. Yücel., AR Fikret., BENSGHİR, Türksel Kaya., ÖZER Cevat. **Kamu Görevlileri Elkitabı**. Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 388, 2002.
- CANMAN, Doğan. **Çağdaş Personel Yönetimi**. Ankara: TODAİE, Yayın No: 260, 1995.
- CHAPMAN, Brian. **İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu**. Çeviren: Cahit TUTUM. Ankara: TODAİE Yayınları, 1970.
- COŞKUN, Gülay. **Müfettişlik-Uzmanlık Kontrolörlük Sınavlarına Hazırlık Kılavuzu**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2000.
- COŞKUN, Gülay. ve ATAÇ Engin. **Bütçe**. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 823; Eskişehir: Açıköğretim Yayınları, Yayın No: 433, 1994.
- ÇEÇEN, Anıl. **İnsan Hakları Rehberi**. Ankara: Bilim Yayıncılık, 1999.
- ÇELİK, Nuri. **İş Hukuku Dersleri**. 12. Basım. İstanbul: 1994.
- _____, **İş Hukuku Dersleri**. 8. Basım, İstanbul: Marmara Üniversitesi Eğitim ve Yardım Vakfı, 1986.
- ÇELİK, Aziz. “AB Hukuku’nda Sendikal Haklar ve Türkiye’nin Uyum Sorunları” **http://www. kristalis. org.tr/ABHukukundaSendikalHaklarveTurkiyenin uyumsorunlari. doc** (27. 04. 2005)
- ÇINAR, Safer. “Federal Almanya’da Kamu Sektöründe Toplu Sözleşme Düzeni”, **Sendika Dergisi**, Sayı No: 2, Mart-Nisan 1996.
- DEMİRCİOĞLU, Murat. “İsveç Sendika Hareketi Üzerine Notlar”, **Cahit Talas’a Armağan**. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayını, 1990.

- _____, **Dünya da İşçi Sendikaları**. İstanbul: BASİSEN Eğitim ve Kültür Yayınları, Yayın No:14, 1987.
- DERELİ, Bengü. “Kamu Görevlileri Sendikacılığı, İle İlgili Başlıca Görüşler” **Sosyal Siyaset Konferansları, Prof. Dr. Orhan TUNA’ya Armağan**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2965, 1982.
- DİCLE, Atilla. **Endüstriyel Demokrasi ve Yönetime Katılma**. Ankara: ODTÜ Yayını, 1980.
- DEMREN, Halil. “Kamu Çalışanlarının Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı”. **Kamu-İş**, Cilt No: 4. Sayı No: 4. Ocak 1999. s. 279-295.
- EKE, Abdülhalim. “Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Anayasa Mahkemesi Kararı”. **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt No: 22, Sayı No: 4, Aralık 1989, s. 69-84.
- EKİN, Nusret. **Endüstri İlişkileri**. İstanbul: 1976.
- EREN, Hayrettin. “1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı, **75. Yıl Armağanı**. Erzincan: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi, 1998.
- ERGUN Turgay, **Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2004.
- ERGUN, Turgay ve POLATLIOĞLU A. **Kamu Yönetimine Giriş**. Ankara: TODAİE Yayınları, 1992.
- ERKUL, İhsan. GÖKÇEK KARACA, Nuray. **4857 Sayılı İş Kanunu ve Uygulaması**. Eskişehir: Nisan Kitabevi, Mayıs, 2004.
- ERKUL, İhsan. **Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Terimleri Sözlüğü Türkçe-Almanca-İngilizce**. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 838, 1994.
- _____, **Uygulamalı Sosyal Politika Dersleri Türk İş Hukuku 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve Uygulaması- Cilt 2**. 2. Basım. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1991.
- ERSİNADIM Hamza. **Globalleşme Sürecinde Türkiye’de İşçi Sendikalarının Sosyal Faaliyetleri**. Ankara: Kamu-İş yayınları, 2001.
- ENGİN, Murat. **Toplu İş Sözleşmesi Sistemi**. Galatasaray Üniversitesi Yayınları Yayın No: 15, İstanbul: 1999.
- ENGİN, Yusuf. “ Kamu Görevlileri Sendikaları Yasa Tasarısı Üzerine Düşünceler”, **Sendikacılık, Sivil Toplum ve Yeni Duruşlar**. Ankara: Öz-iplik İş Sendikası Yayınları, 1998.

- EYRENCİ, Öner. “Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri”. **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar**. Editör: Mesut Gülmez, Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 243, 1992, s. 155-161.
- FİŞEK, Kurthan. **Yönetime Katılma**. Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No:158, 1977.
- FİLİZ, Atilla. “Katılımcı Yönetim”. [www. bilgiyonetimi. org/cm/pages/mkl_gos. php?nt=533-12. 01. 2005](http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=533-12.01.2005). (12. 01. 2005).
- GENİŞ, Arif. **Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**. Editör: Alpaslan IŞIKLI, 2. Basım. Ankara: T. C Kültür Bakanlığı Yayınları, Yayın No: 1683, Kültür Eserleri Dizisi Yayın No: 340, 2002.
- GEREK, Nüvit, “3449 ve 3451 Sayılı Yasalarla Toplu İş Hukukumuzda Ortaya Çıkan Değişiklikler”, **Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. VII, S. 1, Haziran, 1989, s. 445-454
- GİRİTLİ, İsmet., BİLGİN Pertev., AKGÜNER Tayfun. **İdare Hukuku-III-**. İstanbul: Der Yayınları, Yayın No: 292, 2001.
- GÖKÇE, Y. Kemal. **Sendikal Bürokrasi ve Çözüm Önerileri Araştırma-Röportaj**. Başak yayınları, [...]
- GÖKÇEK, Nuray, “Üye Ülkelerden Bazı Örneklerle Avrupa Topluluğu’nda ve Türkiye’de Sendikaların Denetimine İlişkin Düzenlemeler.” (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996.
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz., GÖZÜBÜYÜK, A Şeref. **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**. 1. Basım. Ankara: Turhan Kitabevi, 1994.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. **Yönetim Hukuku**. 21. Basım. Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları, 2004.
- _____, **Yönetim Hukuku**. 14. Basım. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2000.
- _____, **Anayasa Hukuku**. 7. Basım. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 1998.
- GÖZLER, Kemal. **İdare Hukuku Dersleri**. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2002.
- _____, “3 Ekim 2001 Anayasa Değişikliği: Bir Abesle İştigal Örneği”, **Anayasa Yargısı 19, Anayasa Mahkemesi’nin 40. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler**, Antalya, 25-26 Nisan 2002, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 2002, s. 326-355.

GÜLMEZ, Mesut. **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788'den 4688'e: 1926-2001**. Ankara: TODAİE, Yayın No: 309, 2002.

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

_____, **Memurlar ve Sendikal Haklar**. Ankara: İmge Yayınları, 1990.

_____, **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**. Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 223, 1988a.

_____, "Uyum Düzenlemelerinin Üvey Evladı Sendikal Haklar" <http://www.barobirlik.org.tr/yayinlar/makaleler/AB-UYUM%20Mesut%20G%FCImez.DOC> (05. 01. 2005).

_____, "Kamu Yönetiminde İlk Toplu Görüşme Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 36, Sayı No: 1, Mart 2003, s. 121-150

_____, "Kamu Çalışanları Sendikaları: 1990-2001", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 35, Sayı No: 1, Mart 2002b. s. 1-27.

_____, "Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 34, Sayı No: 3, Eylül 2001, s. 3-21.

_____, "Dünyada Memurlar ve Toplu Pazarlık", **Sendika Dergisi**, Sayı No: 2, Mart/Nisan-1996b, s. 25-28.

_____, "Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 28, Sayı No: 4, Aralık 1995, s. 27-43.

_____, "Fransa'da Memurların Kurumsal Katılma Mekanizmaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 26, Sayı No:1, Mart-1993, s. 113-144.

_____, "Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendikalaşma Hakkı", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı No: 92, Şubat-1988b, s. 23-52.

_____, "Mehmet Cavid Bey'in Sendika ve Grev Hakları Konusundaki Görüşleri" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 15, Sayı No: 2, 1982, s. 63-81.

_____, "Çalışma İlişkisi Sistemleri Arasında Etkileşim ve Geçişme", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt no: 7, Sayı No: 1-2, Ankara 1980, s. 153-192.

GÜRAN, Sait. "Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı", **Türk İdare Dergisi**, Cilt No: 11, Sayı No:4, 1989, s. 39-67.

_____, “Anayasa’nın (128) ve (129)’uncu maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri İle Bakanların Durumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No:17, Sayı No: 3, Eylül 1984, s. 28-35.

_____, “Avrupa’da ve Türkiye’de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 11, Sayı No: 4, Aralık 1978, s. 12-30.

GÜNDAY, Metin. **İdare Hukuku**. 6. Basım. Ankara: İmaj Yayınları, 2002.

GÜVEN, Ercan., AYDIN, Ufuk. **İş Hukuku**. Eskişehir: Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, Yayın No: 144, 1999.

IŞIKLI Alpaslan. **Sendikacılık ve Siyaset- Cilt: 1**. Ankara: Öteki Yayınevi, 1995.

_____, “İşçi-Memur Ayrımının Düşündürdükleri”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt No: 26, Sayı No: 4, Aralık 1971, s. 83.

İZGİ Ömer, GÖREN, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, Ankara: Cilt: 1, 2002.

KAFAOĞLU, Arslan Başer. **KİT Gerçeği ve Özelleştirme**. İstanbul: Alan Yayıncılık, 1995.

KAHMANN, Markus. “Ulusal Sendikal Yapılardaki Değişiklikler-III-“, Dünyada Endüstriyel İlişkiler, **TÜBA/ İş ve İşçi Çalışma Bülteni**, Sayı No:1469, 29 Aralık 2003, s. 1-4.

_____, “Ulusal Sendikal Yapılardaki Değişiklikler-II-“, Dünyada Endüstriyel İlişkiler, **TÜBA/ İş ve İşçi Çalışma Bülteni**, Sayı No:1468, 22 Aralık 2003, s. 1-5.

KAĞNICIOĞLU, Deniz. **Türkiye’de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri**. Eskişehir: T. C Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 1163, 1999.

KALKANDELEN, A. Hayrettin. **Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık**. Ankara: Şenyuva Matbaası, 1968.

KALENDEROĞLU, Mahmut. **Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma**. 2. Basım. Ankara: Seçkin Yayınları, 2002.

KANLIGÖZ, Cihan. “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlamı ve Kapsamı” **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt No: 43, Sayı No:1-4, Ocak 1993, s. 170-196.

KAPANİ, Münci. **Kamu Hürriyetleri**. Ankara: Yetkin Yayınları, 1993.

- KARAHANOĞULLARI, Onur. **Kamu Hizmeti**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- KARLUK, Rıdvan. **Türkiye Ekonomisi**. 6. Basım. İstanbul: Beta Yayınları, 1999.
- KAYA, Ali Pir. **Uluslararası Çalışma Normları ve Türk İş Hukuku Üzerine Etkileri**. Ankara: Türk-İş Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, 1999.
- KIZILCIK, Recep. “Alman Yerel Yönetim Sisteminde Müşteri Odaklı Hizmet Sunumu”, **Türk İdare Dergisi**, Cilt No: Sayı No:435, Haziran 2002, s. 145-155.
- KOCAOĞLU, A. Mehmet. “Türkiye’de ve Dünyada Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bakış” Editör: Zafer GÖREN, **Prof. Dr. Seyfullah EDİS’E Armağan**. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, 2000.
- KORKUSUZ, Refik. **Dünya da İşçi Sendikalarının Faaliyetleri**, İzmir: Birleşik Matbaacılık, 2003.
- KURU, Baki, ARSLAN, Ramazan, YILMAZ, Ejder., **Medeni Usul Hukuku** Ankara: 1986.
- KUTAL, Metin, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejiminin Hukuki Esasları ve Güncel Bazı Sorunları”, **Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri’nde Sunulan Bildiri**, Ankara:TÜHİS, 8 Şubat 2002,
- _____, “KİT’lerde Sözleşmeli Personel Statüsünden Doğan Sorunlar”, **İktisat ve Maliye Dergisi**, Cilt No: 33, Sayı No: 4, Temmuz 1986, s. 127-160.
- MAURER, Hartmut. **Allgemeines Verwaltungsrecht**. München: 7. Aufl. C. H. Beck, 1990.
- MAHİROĞULLARI, Adnan. **1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı**. Ankara: Kamu-İş Sendikası, 2000.
- MENGİ, Ayşegül Kaptan. Ülke Ülke Yerel Yönetimler “Federal Almanya da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Ankara, Cilt No: 6, Sayı No: 4, Ekim 1997, s. 93-112.
- MERİÇ, Osman. “Kamu Görevlileri Kavramının Seçim Hukukundaki Kapsamı ve Anlamı ile Belediye Başkanlarının İlişkisi” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No:24, Sayı No: 3, Eylül-1991, s. 189-196.
- MİMAROĞLU, Sait Kemal. **Toplu Görüşme**. Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 47, 1964.

- MORGAARD, Carl Aage, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve bu Sözleşmenin Avrupa İnsan Hakları Komisyonu tarafından onaylanması” **İnsan Haklarının Uluslararası Korunması ve TBMM Sempozyumunda Sunulan Bildiri**, Antalya: 4-5. 10. 1991, s. 15-18.
- MORRİS, Bill. **TULO-Trade Union and Labour Party Liaison Organisation**, National Trade Union and Labour Party Liaison Committee, <http://www.labour.org.uk/tuloindex> (06. 12. 2004).
- MUTLU Levent, “Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal HaklaraEtkisi”<http://www.sayitay.gov.tr/yayın/dergi/icerik/der42m2.pdf> (28. 05. 2005).
- OĞUZHAN, Türkan. “Kamu Personelinin Mali Hakları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 32, Sayı No: 2, Haziran 1999, s. 103-108.
- ÖZKAPLAN, Nurcan. **Çalışma Ekonomisi**. 2. Basım. Kavram Yayınları, Yayın No: 38, 1994.
- ÖZDEMİR, Musa. “Memurların Örgütlenme Sorunu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı No: 86, Nisan-1987, s. 11-19.
- ÖZER, Akif. “Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı”, **Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt No: 5, Sayı No: 2, Ocak-2000, s. 119-144.
- PARLAK, Necmettin. **Temsilcinin El Kitabı**. Ankara: Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Yayınları, 2003.
- PEHLİVAN, Osman. **Kamu Maliyesi**. Trabzon: Derya Kitabevi, 2003.
- PINAR, İbrahim. **Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2000.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat. **Çalışma Psikolojisi**. Bursa: Uludağ Üniversitesi, 1987.
- SANCAKDAR, Oğuz. ., **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2001.
- SERİM, Bülent. “Kamu Personelinin Statüsü” Belgeler/Görüşler, **TÜBA, İş İşçi Çalışma Bülteni**, Sayı No: 1034-28, Ağustos 1995, s. 1- 9.
- _____, “Anayasa Mahkemesi’nin Son Kararı ve KİT Personeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 22, Sayı No: 3, Eylül-1989, s. 51-73.
- SEV, A. Kadir. “Bürokrasi- Memurlar- Örgütlenme Üzerine”, Belgeler/Görüşler, **TÜBA, İş İşçi Çalışma Bülteni**, Sayı No: 1034-28, Ağustos 1995, s. 9-13.

- SOYSAL, Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1969
- SUR, Melda. **Grev Kavramı**. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1987.
- _____, “Uluslararası Çalışma Örgütü ve Sendikal Haklar”, **Prof. Şükrü Postacıoğlu’na Armağan**, (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No: 87, 1997), s. 91-92.
- SÜRAL, Nurhan. **Çalışanların Temel Sosyal Hakları Avrupa Topluluğu Şartı ve Avrupa Sosyal Şartı**. Ankara: ATAUM Yayını, 1991.
- SEYİDOĞLU Halil, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, İstanbul: Güzem Can Yayınları, Yayın No: 16, 1999.
- SÜZEK, Sarper. “İş Hukukunda Katılım”, **Çoşkun Kırca’ya Armağan**. İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2, 1994. s. 161-168
- TAŞCI, Ersin. **Memurlar Sendikal Haklar ve Türkiye**. Ankara: Kamu-Sen, 1996.
- TAŞKENT Savaş, **İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları**, İstanbul: BASİSEN Eğitim ve Kültür Yayınları, Yayın No: 26, 1993.
- TALAS, Cahit. “Kamu Yönetimi, Kamu Çalışanlarının Hakları ve Devlet, ” **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt No: 21, Sayı No: 204, Aralık 1997, s. 14-18.
- _____, “Memurların Sendika Kurma Hakkı”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, 1968, Sayı No:1, s. 20-32.
- TORTOP, Nuri. **Personel Yönetimi**, 6. Basım, Ankara: Yargı Yayınları, 1999.
- _____, **Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1992
- _____, “Personel Yönetimi ile Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulaması” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 19, Sayı No: 3, Eylül 1986, s. 31-35.
- TOSUN, Erdal. “Türkiye’de Kamu Kesimi ve Özel Kesim Ayırımının Normatif ve Reel Planda Önemi ve Sınırları” <http://www.bumko.gov.tr/arastirmarapor/ETosun.pdf> (16. 03. 2005).
- TOKSÖZ, Gülay. **Sosyal Politika Ders Notları**. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1994.
- TOKOL, Aysen. **Sosyal Politika**, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Yayın No: 20, 1997.
- _____, **Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde Sendikal Hareket**. Bursa: Vipaş Yayınları, 2000.

TUTUM, Cahit. **Personel Yönetimi**, Ankara: 1979

_____, **Personel Yönetimi**, Ankara: 1976.

_____, **Türkiye’ de Memur Güvenliği**. Ankara: TODAİE Yayını, 1972.

_____, “Türkiye’ de Memur Sendikaları”, **TODAİE**, Cilt No: 1, Sayı No:2, Eylül-1968, s. 29-47.

TURAN, Kamil. “Dünya da ve Türkiye de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt No: 4, Sayı No: 4, Ocak 1999, s. 1-14.

_____, **Yönetime Katılma ve Özyönetim Semineri**, 14- 16 Haziran Ankara 1978, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi, Yayın No: 231, 1979.

TUNÇOMAĞ, Kenan. **İş Hukuku -Cilt. 2.** 2. Basım, İstanbul:1985.

UÇKAN, Banu. **Türkiye’de Sendikalararası Rekabet**. İzmit: Selüloz-İş Eğitim Yayınları, Yayın No: 13, 2002.

UŞAN, Selim. ” Kamu Görevlilerinin Sendika Hakkı”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Sayı No: 5, Temmuz/Eylül 1999, s. 70.

ÜNSAL, Engin. **Kamu Görevlilerinin Sendika Kurma Hakkı Memur Sendikaları**. Ankara: Boyut Yayıncılık, 1999.

YAVUZ, Yaşar. “Yöneten-Yönetilen İlişkileri ve Sendikaların Doğuşu” <http://www.egitimsen.org.tr/yayinlar/dergiler/eht/yasaryavuz.html> Cümlesi (02.01.2005).

YEMİN Edward. “Ulusal Sendikal Yapılardaki Değişiklikler-II-“, Dünyada Endüstriyel İlişkiler, **TÜBA/ İş ve İşçi Çalışma Bülteni**, Sayı No:1468, 22 Aralık 2003, s. 1-8.

_____, “Kamu Hizmetlerinde Çalışma İlişkileri-III-“, Dünyadan Araştırmalar, **TÜBA, İş İşçi Çalışma Bülteni**, Sayı No: 962, 11 Nisan 1994, s. 1-8

_____, “Kamu Hizmetlerinde Çalışma İlişkileri-II-“, Dünyadan Araştırmalar, **TÜBA, İş İşçi Çalışma Bülteni**, Sayı No: 961, 04 Nisan 1994, s. 1-7

_____, “Kamu Hizmetlerinde Çalışma İlişkileri-II-“, Dünyadan Araştırmalar, **TÜBA, İş İşçi Çalışma Bülteni**, Sayı No: 960, Mart 1994, s. 1-6.

YETER, Enis. “Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı No: 382, Mart 1989, s. 183-194.

YETER, Enis ve KOÇDEMİR, Kadir. **Federal Almanya’da Mahalli İdarelerin Mali Yapısı**. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları No: 468, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları No:14, 1997.

YILMAZ, Ejder. **Hukuk Sözlüğü**. 7. Basım. Yetkin Yayınları, 2002.

YORGUN, Sayım. “Avrupa Birliği Sürecinde Endüstriyel Demokrasi”, **Prof. Dr. Nusret EKİN’ne Armağan**. Ankara: 2000.

WEISSHAAR, Erwin Von. **Der Verwaltungsbeamte**. Göttingen: 1980.

KURUM YAZARLI VE YAZARI BELLİ OLMAYANLAR

AB Komisyonu, 2003 yılı Türkiye ilerleme raporu, “siyasi kriterler” European Commission, 2003 Regular Report From The Commission On Turkey’s Progress Towards Accession, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (27. 04. 2005).

AB Komisyonu, 1999 yılı Türkiye ilerleme raporu, “istihdam ve sosyal işler”, European Commission, 1999 Regular Report From The Commission On Turkey’s Progress Towards Accession, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (27. 04. 2005).

AB Komisyonu 1998 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, ”Siyasi Ölçütler: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar” European Commission, Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession 1998, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (27. 04. 2005).

Avrupa Topluluğu, **Avrupa da Sendikacılık**. 2. Basım. Ankara:, 1978.

DPT., **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003)**. 2004.

DPT., **Türkiye’nin AB’ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni**, Ankara: 2004

Federal Almanya Siyasi Eğitim Merkezi, **Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası Almanca-Türkçe Yasa Metni**, 2000.

ILO. **Çalışma Yaşamının Uluslararası İlkeleri**. Çeviren: Civan TURMANGİL. Ankara: Uluslararası Çalışma Örgütü Yayınları, 1983.

SES. **Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Denetleme Tüzüğü, Yönetmelikler, İlgili Tebliğler**. Ankara: 2003.

_____, **Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Denetleme Tüzüğü, Yönetmelikler, İlgili Tebliğler**. 2003.

_____, **Kurum İdari Kurulu Ekim 2002 Görüşmelerimizin Sonuçları**. Ankara: SES Eğitim Yayınları, 2003.

_____, **Toplu Sözleşme, Toplu Görüşme Süreçleri ve Stratejileri**. Ankara: Eğitim Dizisi, 2002.

TBMM. **Tutanak Dergisi**, Dönem: 19, Yasama Yılı: 4, Cilt: 88, 123. Birleşim, 14. 6. 1995, S. Sayısı: 861, s. 25-26; T. C. TBMM Anayasa Komisyonu Alt Komisyon, Alt Komisyon Raporu.

Anadolu Üniversitesi, **Kamu Maliyesi**, 2. Basım, Eskişehir:Yayın No:1464; Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Yayın No: 778, 2004.

T. C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları-II-)**. Mayıs 1994.

T. C. Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayınları **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi-Cilt:2**. İstanbul:, 1996.

TÜRKİYE KAMU-SEN, **Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sosyal, Hukuki ve Ekonomik Durumları**, Ankara: Türkiye KAMU-SEN AR-GE Yayını, 2002.

Petrol-İş Sendikası. **1993-94 Yıllığı**.

Devlet Memurları Kanunu (657 S. K.), **RG.** T. 23. 07. 1965; S. 12056.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, 1949.

Federal Almanya Memur Kanunu, 1953.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1924.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.

Türk Ceza Kanunu (5237 S:K), **RG.** T. 26. 09. 2004.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu (4688 S. K.), **RG.** T. 12. 07. 2001.

İş Kanunu (4857 S. K.), **RG.:** T. 22. 05. 2003.

Sendikalar Kanunu (2821 S. K.) **RG.** T. 05. 05. 1983.

Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulu’nun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik, **RG.**, T. 09. 11. 2001, S. 24578.

Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Buldukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG., T. 09. 11. 2001, S. 24578.

Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulu'nun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik, <http://www.basbakanlikdpb.gov.tr/sendika/yazilar/KURUMIDARIKURULLARI.doc> (14. 01. 2005).

“4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun Değerlendirilmesi”, http://www.maden.org.tr/e_bulten/sayi_goster.asp?sayi=22&yazi_sira_no=5 (28. 01. 2005).

Anayasa Mahkemesi; T. 9. 2. 1994, E. 94/43, K. 94/42–2.

Anayasa Mahkemesi, T. 19. 04. 1988, E. 16, K. 8.

Anayasa Mahkemesi, T. 18. 2. 1985, E. 84/9, K. 85/4.

Danıştay 8. Dairesi. E. 1992/1385, K. 1993/730.

Uyuşmazlık Mahkemesi, T. 22. 10. 1990, E. 1990/29, K. 1990/2.

İNTERNET KAYNAKLARI

“Sendika Nedir?, <http://members.fortunecity.com/esm1/yasa/hukuk.htm>. (04. 01. 2005).

“Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri”, <http://www.belgenet.com/arsiv/bm/bmsiyasihak.html> (12. 11. 2004).

“Dünyada Sendikal Haklar”, <http://www.antimai.org/cy/kesksahte.htm>, (09. 10. 2004).

“Batıda Memur Sendikacılığının Gelişimi”, http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?menu=hukuk&konu=hukukiarastima&detay_id=99 (24. 11. 2004).

“Batıda Memur Sendikacılığının Gelişimi”, <http://www.tes26.netteyim.net/dosyalar/sendikatarihi.htm> (24. 11. 2004).

<http://www.beamtengesetz.de> (21. 04. 2005)

http://www.dbb.de/htm/16_141_DEU_HTML.htm (21. 04. 2005).

<http://www.dgb.de/dgb/gewerkschaften/gewerkschaften.htm> (21. 04. 2005).

<http://www.turksagliksen.org.tr/mevzuat.asp?menu=istatistik&konu=sayilar>
(17. 03. 2005).

http://www.antenna-tr.org/htmlcode/sunus_1.htm (15. 08. 2005).

<http://www.beamtengesetz.de> (12. 08. 2005)

<http://www.belgenet.com/arsiv/bm/bmsiyasihak.html> (12. 11. 2004).

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_087.html (15. 08. 2005).

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_098.html (15. 08. 2005).

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_151.html (15. 08. 2005).

<http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/iheb.html> (15. 08. 2005).

www.bitlis.gov.tr/Anasayfa/insanhaklaribeyannamesi.htm (16. 08. 2005).

http://www.calisma.gov.tr/CGM/4688_istatistik_2005.htm (29. 07. 2005)

http://www.dbb.de/htm/16_141_DEU_HTML.htm (21. 04. 2005).

<http://www.dgb.de/dgb/gewerkschaften/gewerkschaften.htm> (21. 04. 2005).

<http://www.memurlar.net/haber/27044/> (15. 08. 2005).

<http://www.turksagliksen.org.tr/mevzuat.asp?menu=istatistik&konu=sayilar>
(17. 03. 2005).