

**ULUSLARARASI BELGELER KARŞISINDA 4688 SAYILI KAMU  
GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU VE TÜRKİYE'DE KAMU  
GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI**

**Okan Güray BÜLBÜL**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı**

**Danışman: Yrd. Doç. Dr. A. İlhan ORAL**

**Eskişehir**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Haziran 2009**

## YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

### ULUSLARARASI BELGELER KARŞISINDA 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU VE TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

**Okan Güray BÜLBÜL**

**Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı  
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran 2009**

**Danışman: Yrd. Doç. Dr. A. İlhan ORAL**

Kamu görevlileri sendikacılığı, tüm dünyada, işçi sendikacılığına oranla daha geç başlayan ve bazı ülke örnekleri istisna kabul edildiğinde işçi sendikacılığı kadar gelişme gösteremeyen bir süreçtir. Bunun nedeni, sendikalaşması söz konusu olan kitlenin statüsü ve verdiği hizmetin niteliğidir. Ancak, sadece bu durum ileri sürülerek kamu görevlilerini insan haklarından sayılan sendika hakkından mahrum bırakmak sosyal devlet anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Tüm bunlar göz önüne alındığında, konunun hassasiyeti ön plana çıkmaktadır.

Uluslararası insan hakları sözleşmelerine de konu olmuş sendika hakkı, muhakkak ki kamu görevlilerinin özellikleri göz önüne alınarak bazı sınırlamalar olmak kaydıyla, ancak tamamen yasakçı bir tutum güdülmeden tanınmalıdır. Bahsedilen sendika hakkı, tam anlamıyla toplu pazarlık ve toplu pazarlık sonunda grev hakkını da içeren bir sendika hakkı olmalıdır. Kamu görevlileri sendikacılığı birçok yönüyle işçi sendikacılığından farklı olup bu yönüyle ayrıca incelenmesi gereken bir konudur.

Bu çalışmada kamu görevlileri sendikacılığı hem sendikalaşması söz konusu kitlenin statüsel farklılığı göz önünde bulundurularak, hem de sendikal anlayışın gerekleri ön plana çıkarılarak ayırım gözetilmeksizin değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede çeşitli ülkelerdeki durum incelenerek Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığı ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu değerlendirilmiştir.

## ABSTRACT

Public servant unionism, has get established in later than labor unionism and it could not improve as labor unionism all over the world, if some countries except. The most important reason for this backwardness is the status of public servants. But it is not accord with social state mentality, deprive public servants of from the unionization right, just for this cause. Because of all these reasons, this subject became very tender and also need to search from different angels. Unionization right, which became a subject in the international human right contractual, absolutely entitled to the civil servants, of course in concur with the attribute of civil servants but not in prohibiter attitude. Metnioned union right should be understood whole union right, which contain strike in the end of collective bargaining. Public servant unionism has a few diversity from labor unionism and because of that reason, public servant unionism should researched carefully.

In this study, civil servant unionism has been investigated in view of the fact that the status of civil servants and also from the aspect of human rights. But the status of civil servants did not appreciate an obstacle about using the union rights. Also public servant unionism has been compared with the system in Turkiye, together with the population of public servants in this countries. Study concluded with the reaserching of the civil servants unions law.

**JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI**

**Okan Güray BÜLBÜL**'ün "**Uluslararası Belgeler Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı**" başlıklı tezi 03.06.2009 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri (Çalışma Ekonomisi)** Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

**ADI SOYADI****İMZA**

Üye (Tez Danışmanı) : YRD. DOÇ. DR. A.İLHAN ORAL

Üye : PROF. DR. ÖMER ZÜHTÜ ALTAN

Üye : PROF. DR. EYÜP BEDİR

Üye : PROF. DR. HASAN NÜVİT GEREK

Üye : DOÇ. DR. BANU UÇKAN

Prof. Dr. Ramazan GEYLAN  
Anadolu Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## ÖNSÖZ

Okan Güray BÜLBÜL

Bu çalışmanın yazım sürecinde değerli katkılarını sunan ve hem zamanını, hem de ilgisini esirgemeyen kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarına teşekkürü bir borç bilirim. Bununla beraber, samimi duygularını ve engin sendikacılık geçmişini paylaşmakta cömert davranan Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu Genel Teşkilatlandırma Sekreteri Bayram Zengin'e, değerli vakitlerini ayırarak genel başkan düzeyinde görüş almamı sağlayan Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu Genel Başkanı Yüksel Adıbelli ve Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu Genel Başkanı Ayhan Çivi'ye, kamu görevlileri sendikacılığının ilk adımlarını tüm gerçekliğiyle aktaran Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpınar'a, çalışmada savunulan görüşler ile ilgili değerli fikirlerini paylaşan Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası Genel Sekreteri İbrahim Keresteci'ye ayrıca teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca çalışmanın konusunun belirlenmesinde ve hukuki kısımdaki görüşlerin oluşmasında yapıcı eleştirileriyle katkı sağlayan hocam Prof. Dr. Hasan Nüvit Gerek ve Yrd. Doç. Dr. Bülent Yüksel'e; engin bilgi ve tecrübesiyle her zaman yönlendirici ve yol gösterici olan hocam Prof. Dr. Ömer Zühtü Altan'a katkılarından ötürü teşekkür ederim.

## ÖZGEÇMİŞ

Okan Güray BÜLBÜL

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı  
Yüksek Lisans

### Eğitim

- Ls. 2006 Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,  
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
- Lise 2002 Etimesgut Anadolu Lisesi

### İş

- 2009 - Araştırma Görevlisi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,  
Gazi Üniversitesi

### Mesleki Birlik/Dernek/Kuruluş Üyelikleri

- 2006 - Anadolu Üniversitesi Mezunlar Birliği

### Kişisel Bilgiler

Doğum Yeri: Ankara

Doğum Yılı: 21 Haziran 1984

Cinsiyet: Erkek

Yabancı Dil: İngilizce

## İÇİNDEKİLER

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

## BİRİNCİ BÖLÜM

### DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE MEMUR KAVRAMI VE SAYISAL DURUM

<b>1.TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI</b> .....	3
1.1.1982 Anayasası ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Memur .....	6
1.2.1982 Anayasası ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Diğer Kamu Görevlileri .....	12
1.2.1.Sözleşmeli Personel .....	13
1.2.2.Geçici Personel .....	16
1.2.3.İşçiler .....	18
<b>2.MEMUR – SÖZLEŞMELİ PERSONEL – İŞÇİ AYRIMI VE AYRIMIN ÖNEMİ</b> .....	20
<b>3.TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SAYISAL GÖRÜNÜMÜ</b> .....	26
<b>4.SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE KAMU GÖREVLİSİ – MEMUR KAVRAMLARI VE BU ÜLKELERDEKİ KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI</b> .....	31
4.1.İngiltere .....	32
4.2.Fransa.....	34
4.3.Almanya.....	36
4.4.Amerika Birleşik Devletleri.....	38
4.5.İsveç .....	39
4.6.ILO'ya Üye Diğer Ülkelerdeki Kamu Görevlileri Sendikacılığı ve Türkiye Karşılaştırması .....	41

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞINA İLİŞKİN ULUSLARARASI**  
**BELGELER VE TÜRKİYE’NİN BU BELGELERE UYUMU**

1.ULUSLARARASI HUKUK NORMLARININ BAĞLAYICILIKLARI.....	46
1.1.Uluslararası Andlaşmaların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri.....	49
1.2.İmzalanmamış Uluslararası Andlaşmaların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri .....	53
2.ULUSLARARASI BELGELERDE SENDİKA HAKKI.....	54
2.1.İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi .....	55
2.2.Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi.....	57
2.3.Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi .....	60
2.4.İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi.....	61
2.5.Avrupa Sosyal Şartı .....	63
2.6.Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı .....	66
2.7.87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi.....	67
2.8.98 Sayılı Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanması Sözleşmesi .....	70
2.9.151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi.....	72
3.ULUSLARARASI BELGELERDE TOPLU PAZARLIK HAKKI.....	75
3.1.98 Sayılı Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanması Sözleşmesi .....	76
3.2.151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi.....	76
3.3.Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı .....	78
3.4.Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı .....	79
4.ULUSLARARASI BELGELERDE GREV HAKKI .....	79
4.1.Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi.....	80
4.2.Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı .....	81
4.3.Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı .....	82
4.4.87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi.....	83



**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU ve KANUNUN**  
**ÖNGÖRDÜĞÜ TOPLU GÖRÜŞME UYGULAMASININ**  
**DEĞERLENDİRİLMESİ**

1.4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNUNUN ULUSLARARASI BELGELERE UYUM DOĞRULTUSUNDA DEĞERLENDİRİLMESİ .....	84
1.1.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Uluslararası Belgelerin Denetim Organları Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi .....	86
1.2.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Türkiye'nin Adaylık Yolunda Gerçekleştirdiği İlerlemeler Hakkında Düzenli Raporlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi.....	88
1.3.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun ILO Denetim Organları Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi.....	93
1.4.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Uluslararası Belgelere Uyum Doğrultusunda Değiştirilen Maddeleri .....	98
2.4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	103
2.1.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Hazırlanması Sürecindeki Gelişmeler .....	103
2.2.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Maddeler Bazında ve Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonları Görüşleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi ....	107
2.3.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Kanununun Sendika ve Toplu Görüşme Hakkı Çerçevesinde Değerlendirilmesi .....	134
3.4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNUNUN ÖNGÖRDÜĞÜ TOPLU GÖRÜŞMENİN ETKİNLİĞİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ ...	145
3.1.Toplu Görüşmenin Hukuki Niteliği .....	146
3.2.Toplu Görüşmelerde Yetkinin Hizmet Kolları Çerçevesinde Değerlendirilmesi.....	146
3.3.Toplu Görüşmenin Etkinliğinin Değerlendirilmesi .....	152
<b>SONUÇ .....</b>	<b>164</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>173</b>

**TABLolar LİSTESİ**

Tablo 1. Türkiye’deki Kamu Görevlisi Sayısının Kurumlara ve Türlerine Göre Dağılımı .....	27
Tablo 2. Çeşitli Ülkelerin Memur Sayılarının Nüfusa Oranı.....	30
Tablo 3. Çeşitli Ülkelerin Memur Sayılarının Çalışan Nüfusa Oranı (Kamu İstihdam Oranı).....	30
Tablo 4. 2002 – 2008 Yılları Arası Hizmet Kollarındaki Toplam Kamu Görevlisi Sayısı, Yetkili Sendika ve Sendikalaşma Oranları .....	147

**KISALTMALAR LİSTESİ**

A.B.:	Avrupa Birliği
A.B.D:	Amerika Birleşik Devletleri
B. KAMU-İŞ:	Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu
B.M.:	Birleşmiş Milletler
BASK:	Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu
D.M.K.:	Devlet Memurları Kanunu
GÖBKSGK:	Genel ve Özel Bütçeli Kurumlar ile Sosyal Güvenlik Kurumları
HAKSEN:	Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu
ILO:	Uluslararası Çalışma Örgütü
K.G.S.K.:	Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu
K.H.K.:	Kanun Hükmünde Kararname
K.İ.T.:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KAMUSEN:	Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
KESK:	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
MEMURSEN:	Memur Sendikaları Konfederasyonu
S.A.V.	Kamu Kesimi İşverenleri Ulusal Ofisi
S.Ö.K.:	Sendika Özgürlüğü Komitesi
T.B.M.M.:	Türkiye Büyük Millet Meclisi

## GİRİŞ

“Hürriyetten doğan buhranlar ne kadar büyük olursa olsun, hiçbir zaman fazla tazyikin temin ettiği sahte güvenlikten daha tehlikeli değildir.”

Mustafa Kemal ATATÜRK

Kamu görevlileri sendikacılığı, işçi sendikacılığına göre daha geç gelişme gösteren, ancak bugün itibariyle birçok ülkede sendikalaşma oranlarının yüksek olduğu bir süreç olarak gözlenmektedir. Kamu görevlileri sendikacılığının gelişiminin, işçi sendikacılığına oranla daha geç tamamlanmasının nedeni, işçi sendikacılığının gelişimini hızlandıran unsurların kamu görevlileri sendikacılığı için geçerli olmamasıdır. Kamu görevlileri açısından sendikalaşmanın önündeki engeller, kamu görevlilerinin hukuki statüleri ve işverenlerinin bizzat devlet olmasıdır. Bununla beraber, çalışanlar arasında ayırım yapmadan sendika hakkının tanınmasını öngören birçok uluslararası sözleşmede kamu görevlilerine, tam anlamıyla sendika hakkı, yani toplu sözleşmeli grevli sendika hakkı sağlanması yönünde görüşler ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda kamu görevlileri sendikacılığı hem barındırdığı farklılıklar dolayısıyla, hem de sosyal devlet anlayışının getirdiği korumacılık ve çalışanlar arasında fark gözetmeme anlayışı nedeniyle ayrıca incelenmesi gereken bir konudur. Tüm bunlar kamu görevlileri sendikacılığına bakış açısını çeşitlendirmekte ve konuya ilişkin çeşitli tereddütleri doğurmaktadır.

Kamu görevlileri sendikacılığının hem dünyada, hem de Türkiye’deki gelişimine bakıldığında önce bir yasaklama evresi yaşandığı, daha sonra ise devletin bazı yetkilerinden vazgeçmesi suretiyle demokratikleşme sürecine girildiği gözlenmektedir. Türkiye’de ilk kez 1961 Anayasasında öngörülen sendikal haklarına 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’yla kavuşan kamu görevlileri, 12 Mart 1971 sonrasında yapılan Anayasa değişikliği ile bu haklarını kaybetmişlerdir. Değişiklik ile sendikal haklar yalnızca işçiler için öngörülmüş olup, 624 sayılı Kanun doğrultusunda kurulan kamu görevlileri sendikalarının faaliyetleri sona erdirilmiştir. Bu noktadan sonra 22 Eylül 1971’de yürürlüğe giren değişikliklerle kamu görevlileri sendikaları ile ilgili Medeni Kanun uyarınca gerekli tedbirlerin alınması ve kamu hizmeti kuruluşlarının kurulması ile ilgili hükümlerin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Buna rağmen 1980 yılına kadar herhangi bir düzenleme yapılmamış ve kamu görevlilerinin örgütlenmesi

yasaklanmıştır. Yasaklama evresinden sonra gelen devletin bazı yetkilerinden vazgeçmesi ise hiçbir ülkede gönüllü olmamış, muhakkak bir mücadelenin sonucunda gerçekleşmiştir. Kamu görevinin niteliği gereği, kamu görevlileri sendikacılığı hiçbir ülkede, birkaç ülke istisna kabul edilirse, işçi sendikacılığındaki kazanımları elde edememiştir. Kamu görevlisi ve kamu görevlisi tanımı içinde memur tanımının dar olduğu ülkelerde dahi dar tutulan memur tanımı içindekilerin sendikal haklarının sınırlı olduğu görülmektedir. Bu çalışmada kamu görevlileri sendikacılığı özgürlükçü bir anlayış benimsenerek ancak hukuki durumun olması gerektiği gibi değil pozitif hukuk çerçevesinde yorumlanması şeklinde değerlendirilmiştir.

Çalışmadaki temel amaç, kamu görevlileri sendikacılığının niçin gerekli olduğunu sorgulamak ve çalışanlar arasında sendika hakkı kapsamında bir farklılığın yaratılmaması gerektiğine vurgu yapmaktır. Bununla beraber, kamu görevlileri sendikacılığı bağlamında çeşitli ülke örnekleri incelenerek hem Türkiye’de uygulanabilirliklerini tartışmak, hem de mevcut durumun değerlendirmesini yapmak çalışmanın amaçları arasındadır. Bu doğrultuda çalışmanın birinci bölümünde kamu görevlisi kavramının Türk hukukundaki yeri incelenmiş, işçi ve memur arasındaki ayrımın nedenleri ve önemi sorgulanmış, seçilmiş ülkelerdeki kamu görevlisi ve memur tanımları üzerinden bu ülkelerdeki kamu görevlisi sayısı ve kamu görevlileri sendikacılığı açısından karşılaştırmalarda bulunulmuştur. Bu ülkeler belirlenirken, kıta Avrupa’sını temsilen Almanya, Türkiye’deki Devlet Memurları Kanununun alındığı ülke olması dolayısıyla Fransa, liberal anlayışa kayması ancak derin bir sendikal geçmişe sahip olması ve işçi sendikacılığının temellerinin atıldığı ülke olması dolayısıyla İngiltere, liberal anlayışın en güçlü temsilcisi, kamu görevlerinin ve kamu görevlisi kavramının çok dar olması ve bu nedenle ilginç bir örnek olması dolayısıyla Amerika Birleşik Devletleri ve nihayet güçlü sendikacılık ve sosyal refahın simgesi olması dolayısıyla İskandinav ülkelerini temsilen İsveç seçilmiştir. İkinci bölümde kamu görevlileri sendikacılığının Türkiye’deki gelişiminde önemli hareket noktasını oluşturan uluslararası belgelerdeki sendikal haklar, hem uluslararası belgelerin Türk hukukundaki yeri dolayısıyla, hem de belgelerin içeriği itibarıyla tartışılmıştır. Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye’nin bahsedilen uluslararası belgelere uyumu, temel alınan görüş çerçevesinde ancak temel alınan görüşü aşan nitelikte değerlendirilmiş ve nihayet 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun ve Kanunun öngördüğü toplu görüşmenin değerlendirilmesi ile çalışma son bulmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE MEMUR KAVRAMI VE SAYISAL DURUM

#### 1.TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

Kamu yönetiminin insan ögesine, kamu görevlisi denir<sup>1</sup>. Bu genel tanım 1982 Anayasasından veya kanunlardan çıkarılmamış, doktrinde oluşturulmuş bir tanımdır. Zira 1982 Anayasasında kamu görevlisi tanımlanmamış, kamu görevlileri tarafından yapılması gereken işler tanımlanmıştır<sup>2</sup>.

İdare hukukunda kamu görevlisi tanımlanırken, dar ve geniş anlamda kamu görevlisi olarak ikili bir ayrıma gidilmiştir. Bu ikili ayrım dışında, doktrindeki tek farklı yaklaşım Kemal Gözler tarafından yapılmıştır. Gözler, kamu görevlilerini en geniş, geniş, dar ve en dar anlamda olmak üzere dört bölümde incelemiştir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, ister dar, ister geniş anlamda tanımlansın bir kişinin kamu görevlisi olarak değerlendirilebilmesi için, kamu kesiminde bir örgüte bağlı olarak çalışması gerekmektedir. Kamu hizmeti gören herkes kamu görevlisi değildir<sup>3</sup>.

Geniş anlamda kamu görevlisi, kamu kesiminde ve devletin bütün organlarında görev yapan, hukuksal durumu birbirinden farklı olan kimselerdir. Bu anlamda cumhurbaşkanından kamuya ait bir fabrikada çalışan işçiye kadar herkes kamu görevlisidir<sup>4</sup>. Gözler tarafından tanımlanan en geniş anlamda kamu görevlisi ise, kamu sektöründe çalışan bütün kişiler olarak karşımıza çıkmakta ve genel olarak kabul gören geniş anlamda kamu görevlisi tanımı ile paralellik göstermektedir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, genel anlamda hukukta ve idare hukukunda bu kadar geniş bir

---

<sup>1</sup> A.Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku** (12. Basım. Ankara: Turhan Kitapevi, 1999), s. 159.

<sup>2</sup> Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt 2** (Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları, 2003), s. 558.

<sup>3</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 159.

<sup>4</sup> Metin Günday, **İdare Hukuku** (7. Basım. Ankara: İmaj Yayıncılık, 2003), s. 504.

kamu görevlisi tanımı kullanılamaz. Gözler'in geniş anlamda kamu görevlisi tanımı ise kamu tüzel kişilerinde görev yapan ve kamu hukukuna tabi olan bütün kişileri kapsamaktadır. Bu tanımın içine, özel hukuka tabi olarak çalışan işçiler girmemektedir<sup>5</sup>. Kendisine kamu hukuku uygulanan bütün kişiler bu tanımın içindedir.

Dar anlamda kamu görevlisi ise, kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan kişilerdir. Tanımdaki mesleki sıfatla iş yapma unsuru önemlidir. Çünkü bu ibare ile yaptıkları iş mesleki sıfat taşımayan kişiler tanımın içine girememektedir. Buna göre, cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri, muhtarlar, köy ihtiyar meclisi üyeleri dar anlamda kamu görevlileri tanımına dâhil değildir. Dar anlamda kamu görevlisi kavramının içine memurlar ve idari hizmet sözleşmesiyle çalışan sözleşmeli personel girmektedir<sup>6</sup>. İdare hukukunu ilgilendiren dar anlamda kamu görevlileridir. Çalışma kapsamında sendikalaşmaları açısından ele alınacak grup da dar anlamda kamu görevlileri olarak nitelendirilen gruptur. Gözler'in dar anlamda kamu görevlisi tanımı yukarıda verilen tanımla örtüşmektedir. Ancak Gözler'in en dar anlamda kamu görevlisi tanımı, dar anlamda kamu görevlisi tanımından sözleşmeli personelin çıkarılmış hali olup sadece memurları ifade etmektedir.

Kamu görevlisi tanımı, kamu görevlisi olmanın şartlarını da beraberinde getirmektedir. Buna göre, bir kamu tüzel kişisine kamu hukuku ile bağlı olmak ve istihdam edilmek kamu görevlisi olmanın şartları arasındadır. Bu iki şarttan çıkan sonuca göre, serbest çalışan avukatlar, taksi veya dolmuş şoförleri kamu görevi yapmalarına rağmen kamu görevlisi olamazlar. İstihdam edilme şartı ise, istihdamın açıklanması ile anlamlı olacaktır. İstihdam, bir kişinin az çok uzunca bir süre çalıştırılması anlamına gelmektedir<sup>7</sup>. Bu bağlamda idare ile yaptıkları sözleşme uyarınca idareye mal ve hizmet sağlayan kişiler, kamu hizmeti imtiyazcıları, idare ile gönüllü işbirliği yapan kişiler, vatani hizmetini yapan erler, re'sen atanan avukatlar, mahkeme tarafından çağrılan

<sup>5</sup> Gözler, a.g.e., s. 554.

<sup>6</sup> Kemal Gözler, **İdare Hukukuna Giriş** (Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları, 2005), s. 233.

<sup>7</sup> Aynı, s. 234.

tanıklar, bilirkişiler ve noterler kamu görevlisi değildir. Bu iki şart birbirinin alternatifi değildir. Bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için bu iki şartın birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

Daha önce belirtildiği gibi Anayasada kamu görevlileri değil, kamu görevlileri tarafından yapılması gereken işler tanımlanmıştır. Anayasanın 128. maddesinde, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri 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.” ibaresi ile kamu görevlileri eliyle görülecek işler tanımlanmış ve dolayısıyla bu işleri görenlerin kamu görevlisi olduğu söylenmiştir. Ancak tanım, kavrama tam anlamıyla bir açıklık getirememektedir. Maddeden bir kamu görevlisi tanımı çıkartmak gerekirse, kamu görevlileri, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri gören kişilerdir<sup>8</sup>. Anayasanın 128. maddesinin kamu görevlisi kavramına tam anlamıyla açıklık getiremediği görüşü ve işçi - memur ayrımını zorlaştırdığı düşüncesi idare hukukçularınca benimsenen ortak bir görüştür. Şeref Gözübüyük Anayasada memur tanımından kaçınılması gerekirken, bir de diğer kamu görevlisi terimine yer verilerek, bu kez de memur ile diğer kamu görevlilerinin ayrılmasında hukuki sorunlara yol açıldığı görüşündedir. Gözübüyük ayrıca memur güvencesine yönelik hükümlere yer veren modern Anayasalarda memur tanımı verilmediğini örneklerle göstermiştir (1975 Yunanistan, 1976 Portekiz)<sup>9</sup>. Gözübüyük son olarak, Anayasada hangi tür hizmetlerin memurlar eliyle görüleceği belirtilirken, kamu iktisadi teşebbüslerinden de söz edilmiş olmasını, kamu iktisadi teşebbüslerinin hem gereklerine, hem de yapısına ters düştüğünü ve bu durumun uygulamada zorluklara neden olacağını öngörmüştür. Gözübüyük’ün öngörüsü zaman içinde doğruluğunu göstermiş ve sözleşmeli personel uygulamasının kamu iktisadi teşebbüslerinde uygulanmaya başlanması ve genel idare esasları ilkesinin Anayasada net bir tanımının olmaması nedeniyle kamu iktisadi teşebbüslerinde memur - sözleşmeli personel ayrımı güçleşmiş ve işçi - sözleşmeli personel ayrımı daha karmaşık bir hal almıştır.

<sup>8</sup> Gözler, 2003, a.g.e., s. 558.

<sup>9</sup> A.Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar** (Ankara: Turhan Kitapevi, 1998), s. 573.



Genel olarak kamu görevlileri tanımından sonra kamu görevlilerinin sınıflandırılması konusu önem kazanmaktadır. Anayasanın 128. maddesinde, kamu görevlileri, memurlar ve diğer kamu görevlileri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ancak Anayasada diğer kamu görevlileri tanımlanmamış ve bu kişilerin kimler olduğu belirtilmemiştir. Diğer kamu görevlilerinin kimler olduğu sorusunun cevabı, 14 Temmuz 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun (D.M.K.) 4. maddesinde mevcuttur. 657 sayılı D.M.K.'nın 4. maddesinde kamu görevlileri, memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört gruba ayrılmıştır. Bu dört gruptan sonuncusu olan işçilere 657 sayılı D.M.K. uygulanmamakta ve bunlar özel hukuka tabi çalışanlar olarak kamu görevlisi sayılmamaktadır. Geriye kalan sözleşmeli personel ve geçici personel ise Anayasanın 128. maddesinde belirtilen diğer kamu görevlilerini oluşturmaktadır<sup>10</sup>.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri ayrımının çalışma açısından önemi kanuni statüye sahip kişilerle, akdi statüye sahip kişileri ayırmak ve çalışmanın geri kalanında sendikalaşmaları ve sendikalaşmaları sırasında yaşadıkları problemler açısından incelenecek kesimi net olarak ortaya koymaktır.

### **1.1.1982 Anayasası ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Memur**

Türk hukukunda çeşitli memur tanımlamaları mevcuttur. 1982 Anayasasında, Devlet Memurları Kanununda, Türk Ceza Kanununda ve Askeri Ceza Kanununda memur tanımlanmıştır. Bu dört tanım içinden en geniş olanı Türk Ceza Kanunundaki tanımdır. Ancak daha dar olan Anayasadaki ve Devlet Memurları Kanunundaki tanımlar idare hukuku açısından geçerli olan tanımlardır. Bu noktada öncelikle Türk Ceza Hukukundaki geniş tanım verilecek ancak 657 sayılı D.M.K.'daki tanım temel alınarak devam edilecektir. Askeri Ceza Kanunundaki tanım idare hukuku açısından bağlayıcı değildir.

Türk Ceza Kanununun 279. maddesinde memur, “Devamlı veya muvakkat, ücretsiz veya ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören kimseler memur sayılır.” denilerek tanımlanmıştır. İlgili maddede memur kelimesi

---

<sup>10</sup> Gözler, 2003, **a.g.e.**, s. 576.

kullanılmış olmasına rağmen, memur değil geniş anlamda kamu görevlisi tanımlanmıştır. Geniş bir tanım yapılarak korumanın genişletilmesi amaçlanmıştır<sup>11</sup>.

Anayasanın 128. maddesi veya herhangi bir diğer maddesinde net bir memur tanımı bulunmamaktadır. Maddeden hareketle bir memur tanımı oluşturmak karışıklıklara yol açmaktadır. Maddeden çıkarılacak tanım, memur ile diğer kamu görevlilerini ayırmakta güçlüklerle neden olmakta ve kamu görevlileri tanımına daha yakın gözükmektedir. 657 sayılı D.M.K.'nın 4. maddesinde ise, “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memurdur.” denilerek memur tanımlanmıştır. Bu tanımdan çıkarılan sonuca göre, memurlar devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde asli ve sürekli olarak görev yapan, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerini yürüten kimselerdir<sup>12</sup>.

Tanıma göre memurlar, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde görev yaparlar, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerini yürütürler ve memurların gördükleri görevler asli ve sürekli görevlerdir<sup>13</sup>. Tanımda açıklanması gereken unsurlardan biri “genel idare esasları”dır. Genel idare esasları, kamusal yönetim biçimini anlatmaktadır. Genel idare esasları tanımı yalnızca “devlet idaresi” veya “merkezi idare” deyimleri ile anlatılan “genel idare”nin bağlı olduğu kuralları ve usulleri anlatmamakta, özel kesimde uygulanan kural ve usullerin karşısında “kamusal yönetim biçimi”ni de anlatmaktadır. Genel idare esaslarına göre yürütülecek kamu hizmetlerinin devlet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (K.İ.T.) ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirileceğinin belirtilmesi, bu yönetim biçiminin tüm kamu kesimi için geçerli bir idare usulü olduğunu kanıtlamaktadır. Bu düzenleme biçimi, genel idare esasları ile özel yönetim usulünün karıştırıldığı izlenimini de vermektedir. Genel anlamda K.İ.T.’ler başta olmak üzere çeşitli kamu kurumları tarafından yerine getirilen faaliyetler, faaliyetlerin özelliği gereği, kanunlarında özel hukuka göre faaliyette bulunacakları öngörülmeyle birlikte, kamu hukuku - özel hukuk karışımı bir hukuki

<sup>11</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 165.

<sup>12</sup> Hakan Keser, **Türk Kamu Sektöründe Bireysel İş İlişkileri** (İzmir: Güncel Yayınevi, 2003), s. 6.

<sup>13</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 164.

rejime tabi tutulmuşlardır<sup>14</sup>.

Genel idare esaslarını açıklamak ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu kamu hizmetlerini saptamak üzere, 657 sayılı D.M.K.'nın 1897 sayılı Kanunla değiştirilen 16. maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu tarafından hangi görevlerin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetleri olduğu 26 Kasım 1975 tarih ve 7/10986 sayılı Kararla belirlenmiştir. Kararda devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kuruluşlar sıralanmıştır. Ancak kararla da konuya açıklık getirilememiş ve karışıklıkların çözümünde sonuç alınamamıştır. Bunun sonucunda herhangi bir kanunda tanımlanmayan “genel idare esasları” tanımı Anayasa Mahkemesi kararları ve doktrinindeki görüşlerle şekillenmiştir. Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında genel idare esasları tanımı kullanılmış ve tanıma açıklama getirilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesinin de kararlarında tutarlılık bulunduğunu söylemek güçtür. Örneğin, Anayasa Mahkemesinin 19 Nisan 1988 Tarih ve E. 1987/16, K. 1988/8 sayılı Kararında, 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun 5. maddesi uyarınca Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Kararıyla kamu tüzel kişiliğine haiz sağlık işletmesine dönüştürülmesi öngörülen sağlık kuruluşlarının yürüttüğü hizmetin, genel idare esaslarına göre yürütülen bir kamu hizmeti olduğuna karar verilmiştir. Kararın gerekçesinde ise 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı bulunmaktadır. Kararda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, devlete verilen asli ve sürekli görevleri genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kurumlar arasında gösterilmiştir. Bu yüzden kamu tüzel kişiliğine haiz bir işletmeye dönüştürülse dahi bu kurumda çalışanların yaptıkları işler genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken hizmetlerdir görüşü benimsenmiştir. Anılan kararında kamu tüzel kişiliğinin gördüğü bir hizmeti genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir hizmet olarak gören Anayasa Mahkemesi, 9 Şubat 1993 Tarih ve E. 1992/44, K. 1993/7 sayılı Belediye Müstahdemleri ile ilgili Kararında ise, 1580 sayılı Belediye Kanununda belediyeler tarafından çalıştırılmasına imkân verilen müstahdemlerin yaptıkları işlerin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken hizmetlerden olmadığına karar vermiştir<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Gözübüyük ve Tan, **a.g.e.**, s. 579.

<sup>15</sup> Gözler, **a.g.e.**, s. 561.

Anayasa Mahkemesinin kararlarındaki çelişki, özellikle karma hukuki rejimin uygulandığı K.İ.T.'ler konusunda öne çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesinin 21 Ocak 1988 Tarih ve E. 987/11, K. 988/2 sayılı Kararında, “Kamu bankaları tıpkı bankacılık sektöründe faaliyet gösteren özel sektör bankaları gibi, kredi ve mevduat işlemlerine dönük faaliyette bulunmakta ve özel sektör bankaları ile yoğun bir rekabet içinde çalışmaktadır. Adı geçen sektörde özel işletmecilik esasları hâkimdir. Bu nedenle banka personelinin hizmetini genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinden saymaya imkân yoktur.” denilmiştir. Ancak 8 Ağustos 1989 Tarih ve E. 988/37, K. 989/36 sayılı Kararında bir önceki Kararı ile çelişen Mahkeme, Ziraat Bankasının kamu hizmeti ağır basan kamu iktisadi teşebbüslerinden biri olduğu ve bu kuruluşu devlete ilişkin kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi verilebileceğini kabul etmiştir<sup>16</sup>. Anayasa Mahkemesinin iki kararı çelişmektedir. Mahkeme tarafından daha önce temel alınan 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı bu kez uygulanmamakta ve kamu bankalarındaki personelin statüsü sorgulanmaktadır. İlgili Bakanlar Kurulu Kararında kamu bankaları, devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kuruluşlar arasında yer almaktadır. Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesinin kararlarında bir netlik bulunmamaktadır. Burada vurgulanması gereken işçi - memur ayrımının güçlüğü, memur tanımından başlayan ve giderek büyüyen bir sorun olarak karşımıza çıktığıdır. Kurumların bile hangi tür hizmet verdiği belirlenemezken, kişilerin verdiği hizmetin niteliğinin belirlenmesi elbette ki güç bir saptama olacaktır.

Anayasa Mahkemesi kararlarından çıkarılabilecek genel idare esasları tanımında, merkezi idare ile statüer bir ilişki ve devletin kamu gücünün emretme yetkisinin kullanılması kriterleri ön plana çıkmaktadır. Statüer bir ilişki ve idareye bağlı olmak şartı, genel idare esasları kavramını açıklamakta yeterli değildir. Memurlar statü hukukuna tabi olmak kaydıyla bu şartı gerçekleştirirken, sözleşmeli personel bu şartı gerçekleştirmemesine rağmen genel idare esaslarına göre yürütülen kurumlarda görev yapabilmektedir. Bu şart genel idare esasları kavramını açıklamakta yeterli olmamaktadır. Diğer şart olan devletin kamu gücünün emretme yetkisinin kullanılması kriteri, emretme gücü ve yetkisi bulunmayan bazı kurumların da genel idare esaslarına

---

<sup>16</sup> Gözübüyük ve Tan, **a.g.e.**, s. 580.

göre hizmet yürüttüğü düşünülürken tam olarak ayırt edici değildir<sup>17</sup>. Kamu gücünün kullanılması biçiminde açıklanabilecek bu şart, genel idare esaslarını açıklamakta çok dar kalacak ve ayırt edici bir tanım olmayacaktır. Anayasa Mahkemesinin kararlarından çıkarılabilecek genel idare esasları kavramı ve 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararından hareketle yapılacak ayırım hem sağlıklı olmayacak, hem de görüldüğü üzere üstünde mutabakata varılmış bir tanım oluşturmayacaktır. İşçi-memur-sözleşmeli personel ayırımının zorluğu bu tanımlardaki çelişkilerden kaynaklanmaktadır.

Doktrinde kabul gören görüş, genel idare esasları kavramının tanımlanmasında, “özel işletmecilik esasları” kavramının belirleyici olduğudur. Buna göre, özel işletmecilik esaslarına göre yürütülen kamu hizmetleri, özel hukuka tabi olarak yürütülebilir ve bu hizmetlerde özel hukuka tabi işçi statüsünde personel istihdam edilmesi mümkündür. Bunun tersi olarak, genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetlerde kamu görevlisi (memur, sözleşmeli personel) çalıştırılması gerekmektedir. Doktrindeki görüşten hareketle, kamu iktisadi teşebbüslerinde birkaç görev hariç, tüm kişiler özel hukuka tabi olarak çalıştırılabilir<sup>18</sup>. Ancak 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 3. maddesinin 2. fıkrasında, kamu iktisadi teşebbüslerinde hangi görevlerin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinden olduğu şu şekilde belirtilmiştir, “Teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda devlet tarafından tahsis edilen kamu sermayesinin kârlı, verimli ve ekonominin kurallarına uygun bir şekilde kullanılmasında, bulunduğu teşkilat, hiyerarşik kademe görev unvanı itibarıyla kuruluşun kârlılık ve verimliliğini doğrudan doğruya etkileyebilecek karar alma, alınan kararları uygulatma ve uygulamayı denetleme yetkisi verilmiş asli ve sürekli görevler genel idare esaslarına göre yürütülür. Teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevleri, genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcılarını ile ekli (1) sayılı Cetvelde kadro unvanları gösterilen diğer personel eliyle gördürülür. Bunlar hakkında bu kanun hükmünde kararnamede belirtilen

<sup>17</sup> Gözler, 2003, **a.g.e.**, s. 562.

<sup>18</sup> Aynı, s. 564.

hükümler dışında 657 sayılı D.M.K. hükümleri uygulanır.”<sup>19</sup>. Düzenlemenin gereğinden fazla geniş olduğu, birçok Avrupa ülkesindeki gibi birkaç kişiyi değil, yüzlerce ve hatta binlerce kişiyi kapsayabileceği ortadadır. Doktrindeki ortak görüşe göre, birkaç üst düzey görevlinin kamu görevlisi olduğu ve genel idare esaslarına göre hizmet yürüttüğü, geri kalan personelin ise işçi statüsünde olduğu ve özel hukuka tabi olması gerektiği kabul edilmelidir. Bu görüşün en önemli dayanağı, K.İ.T.’lerin sınaî ve ticari kamu hizmeti olarak özel işletmecilik esaslarına göre hizmet yürütmesidir<sup>20</sup>. Genel idare esasları tanımının açıklanmasında yukarıda sözü edilen ihtilaflar mevcuttur. Ancak genel olarak içtihatların birleştirilmesi ve son dönemdeki özelleştirme uygulamalarının artması ile birlikte özellikle K.İ.T.’lerdeki personelin işçi statüsüne yakın olduğu görüşü ağırlık kazanmaktadır.

Memur tanımındaki bir diğer unsur, memurların yaptıkları görevlerin asli ve sürekli olmasıdır. Bir hizmetin memurlar tarafından yürütülmesi için sadece genel idare esaslarına göre yürütülmesi yetmemektedir. Hizmetin aynı zamanda asli ve sürekli bir hizmet olması gerekmektedir. Bir diğer deyişle, genel idare esaslarına göre yürütülen bir hizmet asli ve sürekli bir nitelikte değilse, memurlar eliyle yürütülmesi gerekli değildir. Kamu hizmetine ilişkin bir görevin asli ve sürekli olmasından anlaşılması gereken, o görevin bir kadroya bağlanmış olmasıdır. Dolayısıyla kamu görevlisi, kamu hizmetine ilişkin bir kadro ile bütünleşmektedir<sup>21</sup>.

Yukarıda sayılan şartların üçünün aynı anda gerçekleşmesi gerekmektedir. Yani bu şartlardan herhangi ikisi veya birinin varlığı tek başına yetmez. Bu üç şartı birlikte sağlayan kişiler memur olarak nitelendirilebilmektedir. Yani devlet ve kamu tüzel kişiliklerinin birinde, genel idare esaslarına göre yürütülen, asli ve sürekli bir hizmeti gören kişi memur tanımına uymaktadırlar. Örneğin, fakültenin öğrenci işleri bölümünde, öğrencilerin sınav notlarını işleme işi memurların yapması gereken bir iştir. Çünkü bu iş, bir kamu tüzel kişisinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu, asli ve sürekli nitelikte bir iştir<sup>22</sup>.

<sup>19</sup><http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=4.5.399&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=24.02.2008>

<sup>20</sup> Gözler, 2003, **a.g.e.**, s. 565.

<sup>21</sup> Günday, **a.g.e.**, s. 507.

<sup>22</sup> Gözler, 2003, **a.g.e.**, s. 566.

### 1.2.1982 Anayasası ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Diğer Kamu Görevlileri

1982 Anayasasının 128. maddesinde kamu görevlileri, memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikiye ayrılmaktadır. Anayasada ayırım yapılmakla beraber, diğer kamu görevlilerinin kimler oldukları belirtilmemekte ve tanımı verilmemektedir. Maddede “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri 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.” denilerek, diğer kamu görevlileri tanımı oluşturulmuştur. Ancak maddede bu tanım açıklanmamış ve diğer kamu görevlilerinin kimler olduğu belirtilmemiştir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasası kazuistik yöntem ile hazırlanmış bir Anayasadır. Kazuistik anayasalar, detaycı, ayrıntılı bir dil kullanan ve hukuki çözümü tüm sosyal sorunlar için öngören anayasalardır<sup>23</sup>. Bu da demek oluyor ki, kazuistik yöntem ile hazırlanmış bir anayasanın, bazı tanımları kanunlara bırakması sık rastlanan bir durum değildir. Ancak kamu görevlileri ile ilgili düzenlemelerde bu yöntem izlenmiştir. Bunun nedenleri arasında 1982 Anayasası hazırlanırken tehdit unsuru olarak görülmeyen memurlar için hükümlerin emredici ve açıklayıcı olmaması gösterilebilir. Bir diğer görüşe göre ise kamu görevlilerinin hem tanımı, hem de hakları ile ilgili düzenlemeler unutulmuş ya da Anayasa Komisyonu Taslağında yer alan düzenlemeler “batılı dostlara şirin gözükmek kaygısıyla” Anayasa metninden çıkartılmıştır<sup>24</sup>.

657 sayılı D.M.K.’nın 4. maddesinde kamu görevlileri, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olmak üzere dörde ayrılmıştır. Bu dört gruptan işçilere 657 sayılı D.M.K. uygulanmamaktadır. İşçiler özel hukuka tabidirler. 1982 Anayasasının 128. maddesinde ise kamu görevlileri memurlar ve diğer kamu görevlileri olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Bu iki ayırım birlikte ele alındığında ortaya memurlar, diğer kamu görevlileri ve diğer kamu görevlileri tanımı altında sözleşmeli personel ve geçici personel tanımları ortaya çıkmaktadır<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s. 93–103.  
www.anayasa.gen.tr/82ay-hazirlik.htm; 24.02.2008

<sup>24</sup> Ali Demir, “Memur Sendikacılığında Gelinek Nokta”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 139, Cilt: 16, s. 17.

<sup>25</sup> Gözler, 2003, **a.g.e.**, s. 576.

### 1.2.1.Sözleşmeli Personel

Kamu kesiminde memur ile beraber temel istihdam biçimlerinden olan sözleşmeli personel statüsü, ilk olarak 657 sayılı D.M.K.'nın 4. maddesinde düzenlenmiş ve kamuda uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonra 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanunda yer alan sözleşmeli personel statüsü, 1980'li yıllardan sonra bazı kamu kurumlarının özel kanunlarına konulan hükümlerle yaygınlaştırılmıştır. Son yıllarda siyasi iktidarlarca K.İ.T.'lerde çalışan personelin hukuki statülerine ilişkin, daha önce hukukumuzda bulunmayan şekliyle bir sözleşmeli personel rejimi daha oluşturulmuştur. 657 sayılı D.M.K.'da düzenlenmiş sözleşmeli personel statüsünden farklı olarak, uygulamada kamu kurumlarının özel kanunlarına konulan hükümlere ve K.İ.T.'lerde çalışan personelin hukuki statülerine ilişkin çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelere (K.H.K.) tabi olarak çalışan ve yine sözleşmeli personel olarak ifade edilen farklı statüler ile karşılaşmaktadır<sup>26</sup>. Buna göre üçe ayırabileceğimiz sözleşmeli personel türlerini, 657 sayılı D.M.K.'ya göre çalıştırılan, özel kuruluş kanunlarına göre çalıştırılan ve K.İ.T.'lerdeki sözleşmeli personel olarak incelemek gerekmektedir.

657 sayılı D.M.K.'da istisnai bir çalışma biçimi olarak öngörülüp düzenlenmiş olan sözleşmeli personel uygulaması giderek yaygınlaşmış ve çeşitlenmiştir. 657 sayılı D.M.K.'nın 4. maddesinde 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 Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir." denilerek tanımlanmıştır. Düzenlemeye göre istisnai nitelik taşıyan sözleşmeli personel uygulaması, geçici ve uzmanlık isteyen işlerde söz konusu olabilecektir<sup>27</sup>. Diğer yandan, yine 657 sayılı D.M.K.'nın 4. maddesi uyarınca, 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, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esas ve

<sup>26</sup> Keser, a.g.e., s. 11.

<sup>27</sup> Gözübüyük ve Tan, a.g.e., s. 582.



şartlarla tabip veya uzman tabiplerin, Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının, Devlet Konservatuvarı Sanatçıların, Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile çalıştırılmaları mümkün olacaktır<sup>28</sup>.

Sözleşmeli personel uygulaması 1980 sonrası dönemde yaygınlaşmıştır. İlk uygulama 1980 yılında 2333 sayılı Sürekli Kamu Görevlerinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılması Hakkında Kanun ile “sürekli kadrolarda bu kadrolar karşılık gösterilmek kaydıyla” emekli aylığı bağlanmış kişilerin bu aylıkları kesilmeden sözleşmeli çalıştırılmaları şeklinde olmuştur. Yine bu dönemde çıkarılan çeşitli kuruluş kanunlarında, kurumun en üst görevlisinden başlayarak alt basamaklara kadar inen görevlerde kadro karşılık gösterilerek, 657 sayılı D.M.K.’nın ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabileceğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Örneğin, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında 3056 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve ayrıca Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, GAP İdaresi, Kamu Ortaklığı İdaresi gibi kamu kurumlar ile ilgili çıkarılan özel hükümler ile bu kurumlarda 657 sayılı D.M.K. hükümlerine bağlı kalmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkân tanınmıştır<sup>29</sup>. Bu noktada belirtmek gerekir ki, sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaşmasındaki temel amaç, meslek bilgisi ve ihtisası olan elemanı çalıştırmak değil, daha avantajlı ücret rejimi yaratmak olmuştur<sup>30</sup>.

Kadro karşılık gösterilmek suretiyle çalıştırılacak sözleşmeli personel için düzenlenecek tip sözleşmeler ile kadro karşılık gösterilmeden çalıştırılacak personelin ücret ve unvanları Maliye Bakanlığının vizesine tabidir. Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler kanun ile kurulan fonlar ve hizmetlerini genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden aldıkları ödeneklerle yürüten kuruluşların çalıştırdıkları sözleşmeli personel, 6.6.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi eki

<sup>28</sup>Keser, **a.g.e.**, s. 11.

<sup>29</sup> Gözübüyük ve Tan, **a.g.e.**, s. 583.

<sup>30</sup> Keser, **a.g.e.**, s. 13.

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara tabidir<sup>31</sup>.

Yukarıda incelenen 657 sayılı D.M.K. ve özel kuruluş kanunlarındaki sözleşmeli personelden başka bir de kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kademelerinde çalışan üst düzey yöneticilerin özel sektöre geçmelerinin önlenmesi ve böylece K.İ.T.'lerin daha verimli ve üretken bir şekilde faaliyet gösterebilmeleri amacıyla, K.H.K.'lar ile düzenlenmiş farklı bir sözleşmeli personel statüsü mevcuttur. Bu statünün amacı, belirli bir iş için uzmanlaşmış elemanı yüksek ücretle çalıştırarak, işi en iyi biçimde yürütmek ve iş bittikten sonra çalışanın ilişkisini keserek devlet bütçesine gereksiz yere yük olmasını önlemektir. Bu tür sözleşmeli personelin hukuki dayanağı 399 sayılı K.H.K.'dır. 399 sayılı K.H.K.'da sözleşmeli personel, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmıştır<sup>32</sup>.

Tanımlardan çıkarılacak sonuç itibarıyla, 657 sayılı D.M.K.'da belirtilen sözleşmeli personel ile 399 sayılı K.H.K.'da belirtilen sözleşmeli personel arasında birçok farklılık bulunmaktadır. 399 sayılı K.H.K.'da belirtilen sözleşmeli personel, 657 sayılı D.M.K.'da belirtilen sözleşmeli personelden farklı olarak, kendisinden meslek bilgisi ve ihtisası beklenmeyen, geçici değil sürekli, istisnai değil her türlü işte çalıştırılan personeldir. Bu bağlamda bu tür sözleşmeli personel tanımlanırken, belirli bir konuda uzmanlaşmış olmayı gerektiren görevlerde, kanun hükmünde kararnamelerde belirtilen esaslara uygun olarak, geçici ve sürekli işlerde sözleşme ile çalıştırılan kişi vurgulanmıştır.

Görüldüğü üzere, K.İ.T.'lerin daha verimli ve üretken bir şekilde yönetilmeleri amacıyla mevzuatımıza giren sözleşmeli personel kavramı, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların, genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde 399 sayılı K.H.K.'da belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak ifade edilmektedir. Bu bağlamda 399 sayılı K.H.K. ile düzenlenen sözleşmeli personel tipi, Anayasanın 128. maddesinde

<sup>31</sup> Gözübüyük ve Tan, **a.g.e.**, s. 583.

<sup>32</sup> Keser, **a.g.e.**, s. 14.

sözü edilen “diğer kamu görevlileri” sınıfına girmektedir. Kamu görevlisi olma niteliğinin bir sonucu olarak da sözleşmeli personel statüsü idare hukukuna tabidir<sup>33</sup>.

Bu üç farklı durumdaki sözleşmeli personelin çalışmanın konusu açısından önemi, kamu görevlileri sendikalarına üye olup olamayacakları ve toplu görüşmelere konu olup olamayacaklarıdır. 657 sayılı D.M.K. uyarınca çalıştırılan sözleşmeli personel, 4 Nisan 2007 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 4. maddesinin 2. fıkrasında yapılan değişiklikle birlikte kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmektedir. Bu tip sözleşmeli personel dışında 657 sayılı D.M.K.’nın öngördüğü kuruluşlarda sözleşmeli olarak çalışan ve kendilerine 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile getirilen esaslar uygulanan personel de kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmektedir. Çünkü bu tip sözleşmeli personel de 5620 sayılı Kanunda belirtilen personel tarifine uymaktadır. Kendilerine 399 sayılı K.H.K. uygulanan ve işçi mi yoksa memur mu oldukları konusunda ihtilaf bulunan, çeşitli Anayasa Mahkemesi kararlarında farklı uygulamalara maruz kalan bu tip personel, kesinlikle işçi sayıldıklarına dair bazı kararlar bulunmasına rağmen işçi sendikalarına üye olamamakta, toplu iş sözleşmelerine konu edilememektedir. Bu tip personel hukuki niteliği gereği kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmektedir. Ancak sözleşmelerinde bulunan sendikaya üye olamayacakları yönündeki maddeler bu haklarını da ellerinden almaktadır.

### 1.2.2.Geçici Personel

Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin 3. fıkrasına göre geçici personel, “Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler.” olarak tanımlanmıştır<sup>34</sup>.

Geçici personel uygulaması, daha çok bedensel çalışmalara ağırlık verilen, mevsimlik

<sup>33</sup> Aynı, s. 29.

<sup>34</sup> Gözler, 2003, **a.g.e.**, s. 584.

ve kısa süreli işlerde çalışacak kimselere ilişkindir. Geçici personel istihdamı, 657 sayılı D.M.K.'nın ilk şeklinde yer almamış, daha sonra bu konuda ihtiyacın doğması ile 1974 yılında 1897 sayılı Kanunla 657 sayılı D.M.K.'da yapılan değişiklikle uygulanmaya başlanmıştır. Ancak geçici personel statüsünün uygulama alanı dar kalmıştır.

Geçici personel, sözleşmeli personel sayılamayacağı gibi, 657 sayılı D.M.K.'da bulunan açık hüküm gereği işçi de sayılamayacaktır. Ancak Yargıtay, Kanundaki bu açık hükme rağmen, işçi lehine yorum ilkesinden hareketle bu tip personelin işçi sayılabileceğine dair kararlar vermiştir. Bu doğrultuda Danıştay tarafından, Kanunda geçici işçi sayılan kimselerin mevsimlik çalışma yapılan yerlerde her mevsim çalışmaları durumunda ve belirli süreli hizmet sözleşmelerinin ardı ardına yapılması suretiyle belirsiz süreli hizmet sözleşmesi oluşması durumunda, bu kişilerin işçi sayılabileceği ve gerekli koşullar oluştuğunda kıdem tazminatına hak kazanabileceği hükmüne varılmıştır<sup>35</sup>. Kanundaki açık hükme rağmen bu kişileri sadece işçi lehine yorum ilkesinden hareketle işçi olarak nitelendirmek eleştirilebilecek bir yorumdur. Bu tip personelin çalıştırılmasına günümüzde çok sık rastlanmamakta ve yaptıkları işler geçici işçi olarak tabir edilen ve bu çalışmanın sonraki kısımlarında açıklanacak grup tarafından yapılmaktadır.

Geçici personel olarak tanımlanan grubun işçi sendikalarına üye olma hakkı bulunmamaktadır. Yargıtayın bu grubun, işçilerin yararlanabileceği kıdem tazminatı gibi haklardan yararlanabileceğine dair kararları bulunmasına rağmen geçici personelin işçi sendikalarına üye olabilmeleri yönünde herhangi bir kararı mevcut değildir. Bununla beraber bu grubun kamu görevlileri sendikalarına üye olabilecekleri veya olamayacaklarına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri Hakkında Kanunla getirilen değişiklik ile sözleşmeli personel, kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmektedir. Ancak bu Kanunda veya herhangi bir diğer kanunda geçici personel hakkında bir ibareye rastlanmamaktadır. Bununla beraber kamu görevlileri sendikaları tarafından, bu nitelikteki personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olması halinde, meselenin yargıya taşınmasının yolu açılacağı için bu hakkın elde edilebileceği görüşü savunulmaktadır. Ancak bu yönde bir

---

<sup>35</sup> Keser, a.g.e., s. 30.

talep olmadığı için bu meselenin önü açılmamaktadır. Şu an için bu gruptan kamu görevlileri sendikalarına üye alınmamakta ve bu nitelikteki personelin konumu ve statüsü itibarıyla böyle bir talebinin olması da mümkün gözükmemektedir. İnsani bir işe devam isteği bulunan bu tip personelin, sözleşmesinin devamını düşünerek sendikalaşmaktan vazgeçmesi anlayışla karşılanmalı, ancak geçici personelin sendika hakkı için mücadele edilmesi sağlanmalıdır.

### 1.2.3.İşçiler

Kamu kesimindeki temel istihdam türlerinden biri olan işçi statüsü, kamu kurum ve kuruluşlarında iş sözleşmesi ile çalışan ve 4857 sayılı İş Kanununa tabi olan kişileri ifade etmektedir<sup>36</sup>. İşçiler tüm konularda İş Kanununa tabidir. İşçilere özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır. Çalışmanın konusu itibarıyla kamu kesiminde çalışan işçiler üstünde durulmayacak, ancak 4857 sayılı İş Kanununda bulunmayan ancak kamu kesimindeki işçilere uygulanan daimi işçi – geçici işçi ayrımına değinilecektir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, kamuda görev yapan işçiler işçi sendikalarına üye olabilmekte ancak kamu görevlileri sendikalarına üye olamamaktadır. İşçilerin memurlara göre avantajı, toplu pazarlık ve grev hakkı sayesinde ücretlerini ve sosyal haklarını koruyup geliştirebilmeleri ve statülerinde değişiklik yapamamasıdır. Memurların statülerinde ise idare tarafından her zaman değişiklik yapılabilmektedir. İlk olarak belirtmek gerekir ki, özel kesimde çalışan işçiler ile kamu kesiminde çalışan işçiler arasında bazı istisnai durumlar dışında farklılık söz konusu değildir. Bu istisnai durumlar ise yıllık ücretli izin süresinin ve kıdem tazminatına esas alınacak sürenin hesaplanmasında karşımıza çıkmaktadır. Kamu kesiminde çalışan işçilere ilişkin getirilen bazı özel düzenlemeler bu iki konuda kamu işçilerine avantajlar sağlamaktadır.

İş Kanununda işçiler arasında bir ayrımın yapılmamış olduğuna daha önce değinilmişti. Bu doğrultuda uygulamada ve kamu hukukuna ilişkin düzenlemelerde, 4857 sayılı İş Kanunundan farklı olarak, iş sözleşmesi ile çalışan işçiler arasında tabi oldukları iş sözleşmesinin türü esas alınarak ikili bir ayrıma gidilmiştir. Kamu kurumu ile işçi statüsünde çalışan kimse arasındaki iş sözleşmesi, belirsiz süreli bir iş sözleşmesi ise bu

---

<sup>36</sup> Aynı, s. 31.

tür çalışanlara daimi işçi, belirli süreli ise geçici işçi denilmiştir. Buna göre, açık olarak geçici işçi olduğu ifade edilmeyen yani belirli süreli iş sözleşmesi ile kamu kesiminde çalışmayan diğer tüm işçiler daimi işçi olarak kabul edilmiştir<sup>37</sup>. Bu noktada belirtmek gerekir ki, geçici personel, yukarıda tanımlanan geçici işçi değildir. Geçici işçi, görülen işin özelliğinden dolayı ve sadece o işin icrası için kısa süreli ve belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalıştırılan ve işin bitiminde işine son verilen işçiyi ifade etmektedir. Buna karşın geçici personel ise, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirlenen ücret ve adet sınırları içerisinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir<sup>38</sup>. Bu iki grubun ortak özellikleri bulunmakla beraber, birbirinden farklı görevler icra etmektedirler.

Bu noktada değinilecek en son husus, geçici işçilerin daimi işçi veya sözleşmeli personel statüsüne geçişi ile ilgili düzenlemedir. Geçici işçi olarak tanımlanan gruba ilişkin düzenlenen, 5620 sayılı geçici nitelikteki işçilerin, sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne alınmasını öngören Kanun ile birlikte, geçici işçi pozisyonunda görev yapanların sayısı azaltılmıştır. Kanunda geçici işçilere, sözleşmeli personel veya sürekli işçi statüsüne geçiş hakkı tanınmıştır. Ancak bu noktada önerilen iki seçenekten sözleşmeli personel statüsünün işçinin özgür iradesini ortadan kaldıran ve haklarını Bakanlar Kurulunun inisiyatifine terk eden bir statü olduğu ve bu statünün bu gruba toplu iş sözleşmesi hakkından vazgeçmeleri için verildiği görüşü ağırlık kazanmaktadır. Kanuna göre kamu kurumlarında sözleşmeli personel ile aynı işi yapanlar sözleşmeli personel statüsüne, işçiler ile aynı işi yapanlar ise sürekli işçi statüsüne geçirilecektir. Sözleşmeli personel statüsüne geçirilenler için toplu pazarlık hakkından bahsedilemeyeceği için itirazlar bu noktada yükselmekte ve bu durumdaki personele ya memurluk statüsünün verilmesi gerektiği ya da sürekli işçi pozisyonuna geçirilmeleri görüşü öne çıkmaktadır. Geçici işçi statüsü iş güvencesi açısından yeterli olmamakla beraber ücretler açısından sözleşmeli personele oranla daha tatminkârdır. Bu nedenle uygulamanın asıl amacının toplu pazarlık kapsamının daraltılması olduğu

---

<sup>37</sup> Aynı, s. 32.

<sup>38</sup> Aynı, s. 33.

görüşü ön plana çıkmaktadır<sup>39</sup>.

## **2.MEMUR – SÖZLEŞMELİ PERSONEL – İŞÇİ AYRIMI VE AYRIMIN ÖNEMİ**

Memur ve işçi arasındaki ayırım ve kimin memur kimin işçi sayılacağına dair tartışmalar yıllardır süregelen ve çeşitli zamanlarda birbirlerine göre avantajlı konum elde eden bu statülerin avantajlarından yararlanmak isteyenlerin itirazları ile alevlenen bir konudur. Bu ayırımın çalışmamız açısından önemi ise memurların ve sözleşmeli personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olma hakkı mevcutken, toplu pazarlık veya grev hakkından yararlanamamaları ancak işçilerin toplu pazarlık ve grev hakkı mevcutken iş güvencelerinin yüksek olmamasıdır. Kamu kesimindeki işçiler de toplu pazarlık ve grev haklarından yararlanmakta ve zaman zaman memurların haklarına nazaran çok daha geniş kazanımlar elde edebilmektedirler.

Memur ve işçi arasındaki ayırımın bir diğer önemi ise, statüleri doğrultusunda idare hukukuna tabi olan memurların iş güvencesi gibi bir haktan işçilere oranla çok daha üst seviyede yararlanmaları ve emekli olduklarında aylık oranlarının işçilere oranla daha yüksek olmasıdır. Buna karşın, işçilerin ise toplu pazarlık ve grev hakkının bulunması ve ücretlerinin zaman zaman hem toplu pazarlık sonucu, hem de siyasi ortamın etkisi ile memurlarinkinden daha üst seviyede olmasıdır. Bununla beraber kanunlarda ve uygulamada net bir işçi - memur ayırımı yapılmadığı için iki farklı kamu kuruluşunda aynı işi yapan kişilerin farklı statülere tabi olduğu görülmektedir. Farklılık açısından temel alınması gereken önemli veriler mevzuatta bulunan K.H.K.'lar, Bakanlar Kurulu Kararları ve Danıştay kararlarıdır. Bununla beraber sözleşmeli personel statüsü ayırımı zorlaştırıcı etkide bulunmaktadır. İdarenin zaman zaman işçilerin avantajlı konumundan rahatsız olarak ve toplu pazarlığın kapsamını daraltmak amacıyla sözleşmeli personel statüsüne geçişi kolaylaştırdığı görülmektedir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, işçi – memur ayırımı sorununun son yıllarda bu kadar ön plana çıkmasındaki asıl neden, çalışanların memur statüsünü terk eğilimlerinin artış göstermesidir. Bu eğilim yoğunlaştığı ölçüde ayırım da önem kazanmıştır. Bir zamanlar

<sup>39</sup> Sayın Yorgun “5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri Hakkında Kanun ve Yol Açtığı Tartışmalar”, <http://koopis.org.tr/5620.doc>; 29.02.2008

toplumun en itibarlı kişileri olarak görülen “kolalı gömleklî kâtip”in simgelediği memurluk statüsünden kaçışın nedenleri ilginçtir. Gerçekten bir zamanlar Mecellede “icare-i âdem” (adam kirası) başlığı altında incelenen iş sözleşmesine tabi olduklarını ispat etmek ve böylece memur olmayıp gene bir zamanlar küçültücü görülen bir dille “amele” diye anılan işçi statüsüne dâhil olduklarını iddia eden bir kısım insanın çabalarını anlamak kolay olmayabilir<sup>40</sup>. Ancak 1963’ten bu yana toplu sözleşme ve grev hakkı sayesinde elde edilen haklar, işçi statüsünü memurluk statüsüne oranla cazip hale getirmiştir. Bu süreçte bu haklar doğrultusunda işçiler açısından reel olarak ilerlemeler sağlanmıştır.

Bu noktada belirtilmesi gereken, hiçbir toplumda devletin çalışanlara karşı kendiliğinden himaye edici bir tavır takınmadığıdır. Bir yerde devlet, belli bir işçi grubunu koruyucu bir tutum içine girmiş ise bunun temelinde o işçi grubunun uzun yıllar süren mücadelesini görmemek imkânsızdır. Devletin kendi istihdam ettiği kimseler karşısındaki tutumu da bu genellemenin dışında kalmamaktadır<sup>41</sup>. Bu nokta göz önüne alındığında aktif bir memur sendikacılığı, memurlar için de olumlu sonuçlar doğurabilir. Aktif memur sendikacılığı yapılmadan devletin bazı haklar tanınması veya ücret artışı sağlanması ise beklenemez, beklenmemelidir.

İşçilerin, memurlar karşısında reel olarak sağladığı ücret gelişimine istatistikî verilerle baktığımızda, memurların ve kamu kesimindeki işçilerin maaş verilerine ilişkin istatistikler yol gösterici olabilir. Çünkü daha öncede belirtildiği gibi kamu kesimindeki işçiler toplu pazarlık hakkına sahiptirler ve sayıca fazlalıkları siyasi açıdan da önemli oldukları sonucunu doğurmaktadır. Kamu kesimindeki ve özel kesimdeki işçilerin ücretlerindeki artışın çok büyük bir kısmı toplu pazarlıkla elde ettikleri kazanımlar olmakla beraber, çoğu kez seçim dönemi öncesi siyasi baskılarla sağlanan artışlar da söz konusudur.

Cumhuriyet öncesi dönemden başlayarak memur ve işçi maaşları arasında bir karşılaştırma yaptığımızda, memur statüsünden kaçış daha iyi anlaşılabilir.

<sup>40</sup> Alpaslan Işıklı, “İşçi – Memur Ayrımı Sorununun Düşündürdükleri”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt 26, Aralık 1971, Sayı: 4, s. 189.

<sup>41</sup> Aynı, s. 186.



Kaçışın en büyük nedeninin ekonomik olduğu görülmektedir. Cumhuriyet öncesi dönemde sosyal yaşamda memurluk çok önemli bir statü ve güç göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde memur maaşlarının da tatminkâr seviyede ve işçi maaşlarının çok üstünde olduğu görülmektedir. Bir karşılaştırma yapmak gerekirse, İstanbul Hariciye Nezareti memurlarının maaşları 1880’de 1.174, 1900’de 1.230 ve 1908’de 1.266 kuruş iken, aynı dönemde işçi ücretleri, 1880’de 330, 1900’de 300 ve 1908’de 330 kuruş dolaylarında seyretmektedir<sup>42</sup>.

Cumhuriyet sonrası dönemde ise, toplu pazarlık veya herhangi bir mücadele hakkına sahip olmayan memurların maaşlarının fiyat artışlarına karşı korunması ve II. Dünya Savaşının maaşların satın alma gücü üzerindeki etkisini azaltmak amacıyla çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak radikal ve bütüncül düzenlemelere gidilmediği için memur maaş rejimi giderek karmaşıklaşmış ve kendi iç uyumunu yitirmiştir. Eşel mobil veya herhangi bir diğer sisteme geçilmediği ve memur maaşlarında sistematik artış sağlanmadığı için memur maaşlarının düzenlenmesi yapılan tahsisatlarla çözümlenmeye çalışılmıştır. Ancak bu tip düzenlemeler ile ülke koşullarına uyum sağlanamadığı gibi tutarlılık da sağlanamamıştır. Yine de bu yıllarda devlet memurluğu çok itibarlı ve diğer emekçi sınıfının tepkisini çeken bir meslek olarak gözükmemektedir<sup>43</sup>. Bu şekilde gelinen nokta 27 Mayıs 1960 sonrasında da devam etmiş, 14.07.1965 tarihinde kabul edilen 657 sayılı D.M.K. ile konuya açıklık getirilmek istenmiştir. Ancak getirilen çözümler kalıcı olma özelliği kazanamamıştır. Bu dönemde memur maaşlarında ciddi artışlar gözlenmemiş, sosyal yardımların desteği ile maaşlar korunmuştur<sup>44</sup>. Buna karşın cumhuriyetin ilk yıllarında siyasal ve toplumsal alanda egemen olan bürokratların, ekonomik olarak da üstün olması kaçınılmaz bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Buna bağlı olarak bu dönemde memurların gücünü ve toplumsal hayattaki statüsünü koruduğu açıktır. Ancak bu durum 1935’den sonra değişmeye başlamış ve memurların maaşlarında gerilemeler görülürken, işçi ücretlerinde artışlar meydana gelmiştir. 1950’ye kadar memurların maaşlarındaki üstünlük ciddi boyutlarda olmasa da, toplumsal hayattaki statülerini korumaya yetmiştir. Bununla beraber 1947 yılında 5018

<sup>42</sup> Ahmet Makal, “Türkiye’de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 3, Eylül 2001, s. 65.

<sup>43</sup> Yıldırım Koç, “Türkiye’de Memurlar (1923 – 1950)”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 132, s. 15.

<sup>44</sup> Aynı, s. 68.

sayılı Kanunla toplu pazarlık hakkına kavuşan işçiler, memurlara göre son derece etkili ve uzun süre kullanacakları bir silaha kavuşmuşlardır. İşçi ücretlerinin bu dönemdeki genel seyri, sanayileşmenin devlet eliyle yürütülmesi dolayısıyla işçi sayısının artması, işçi ücretlerinin tatminkâr seviyede belirlenmesi ve II. Dünya Savaşının ücretler üzerindeki etkisinin işçi ücretlerinin konjonktüre daha çabuk adapte olması ve etkinin sınırlı seviyede kalması nedeniyle pozitif yönlüdür. Bunu anlatabilecek en önemli veri, 1938 yılı 100 kabul edildiğinde, 1948 yılı itibarıyla memurların maaşlarındaki gerçek gelişim 82 iken, kamu kesimi işçi ücretlerindeki değişimin 104 olmasıdır<sup>45</sup>.

1947 – 1960 döneminde memur maaşları, ekonominin gelişme gösterdiği yıllar içinde bulunulmasına rağmen %25 oranında azalış göstermiştir. Buna karşın aynı dönemde işçi ücretlerinde %27,6 oranında artış görülmüştür<sup>46</sup>. Bunun en önemli nedenlerinden biri, Demokrat Parti iktidarı ile birlikte bürokrasiye karşı tavrın değişmesi ve bu kesime yönelik hak kısıtlamalarını da içeren düzenlemelerdir. Bu gelişmeler memurluk statüsünden kaçışı başlatmış olup bu dönemde kamu kesiminden özel kesime nitelikli eleman kayması gözlenmiştir. Bu durumun bir diğer sonucu ise, devlet kurumlarının daha yüksek ödeme yapabilmek için ücretli personel istihdam etmeye başlaması ve kamu kesimi içerisinde gelir dengesizliği yaratılmasıdır. Memurlar bu dönemde toplumsal hayattaki statülerini de kaybetme noktasına gelmişlerdir.

1963 – 1999 döneminde işçi ücretlerinin etkilendiği iki tarih 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980'dir. Bu iki tarihin ortak özelliği, belirtilen dönemlerde işçilerin toplu pazarlık ve grev gibi haklarının ellerinden alınmasıdır. İşçi ücretleri bu dönemde artış trendi gösterememiş ve reel olarak aşınmıştır. Ancak aynı süreç içinde memur maaşlarında nominal artışlar sağlanmasına rağmen Türkiye'deki yüksek enflasyonlu yıllar ve tabii ki, belirtilen iki tarihteki müdahaleler nedeniyle reel artışlar sağlanamamıştır. Bu durum kolalı gömlekle kâtip olarak tanımlanan memurlar için sıkıntılı sürecin devam ettiği anlamına gelmektedir. İşçiler toplu pazarlık hakları dolayısıyla enflasyonist ortama daha çabuk adapte olmakta ve enflasyon karşısında ücretlerini koruyabilmektedirler. Ancak memurlar için bu dönemde de bir maaş artış sistemi benimsenememiş ve memurlar enflasyon karşısında ezilmeye devam etmişlerdir. 1980 yılından sonra işçi

<sup>45</sup> Aynı, s. 83.

<sup>46</sup> Aynı, s. 79.

ücretlerindeki artışın yavaşlamasının nedeni, ülkenin yaşadığı askeri müdahale ve bu müdahaleye neden olduğu düşünülen işçi sınıfının, hak arama mücadelesinin durması ve toplumsal kargaşaya yol açtığı düşünülen bu sınıfa yönelik getirilen kısıtlamalardır. Bu tarihten sonra işçilerin hak arama mücadelesi ciddi boyutlarda kısıtlanacak ve ücretler ile birlikte sendikal haklarda da gerileme görülecektir. Halen sendikalarca eleştirilen ve kamu görevlileri sendikacılığının da önündeki en büyük engel olarak görünen 1982 Anayasası, bu dönemin sonucunda ortaya çıkan ve amacı darbenin sorumluları olarak görünen grupları denetim altına almak olan bir Anayasadır. Bununla beraber siyasetler açısından önemli sayılabilecek çoğunluktaki kamu işçileri, 1987 yılında çok ciddi bir ücret artışı elde ederek mücadele yönteminin sadece toplu pazarlık ya da grev olmadığını, siyasi tehdit ve baskı unsuru olma özelliğinin kullanılmasıyla da ücret artışının sağlanabileceğini göstermiştir. Bu süreçte 80’li yıllarla beraber işçi – memur arasındaki ücret farkının işçiler lehine açılması dolayısıyla kamu işçilerinin toplu pazarlıkları olumsuz etkilenmiş ve tepki toplamıştır<sup>47</sup>. Bu noktada, çalışmanın sonraki kısımlarında tartışılacak olan toplu görüşmelerin zamanı konusunda, çalışmada savunulacak görüşe destek sağlayıcı veriler elde edilmiştir.

80’li yıllar ekonominin dışa açılma çabalarının belirgin bir biçimde öne çıktığı, Türkiye’nin sermaye ve özellikle hükümetler tarafından kısır bir zihniyetle ucuz işçi cenneti ilan edildiği ve bu durumun rekabet faktörü olarak kullanılmak istendiği bir dönem olarak ön plana çıkmaktadır. Bu zihniyet, her fırsatta ve özellikle kriz dönemlerinde ücretleri ilk tırpanlanacak kalem olarak görmüştür<sup>48</sup>. 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül’ün etkisiyle bu dönemde ücret ve maaşlarda gerilemeler gözlenmiştir. Tüm bu nedenlerle, çalışanların Gayri Safi Yurt İçi Hâsıladan aldıkları pay 80’li yıllar boyunca sistemli ve dikkat çekici bir biçimde gerilemiştir<sup>49</sup>.

Bununla beraber, ücret ve maaşları, ama özellikle ücretleri etkileyen bir diğer faktör seçim yıllarıdır. 1984 genel ve yerel seçim yılı süresince ücretler yukarı doğru

<sup>47</sup> Deniz Kağmıoğlu, “Türkiye’de Kamu Sektöründe Toplu Pazarlığın Yapısı ve Özellikleri”, **Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 1 – 2, s. 513.

<sup>48</sup> Nimet Yüksel Özkan, **Türkiye’de Kamuda İstihdam Edilen İşçilerin, 1990 – 2000 Yılları Arasındaki Ücret, Gelir Dağılımı ve Yaşam Standartları**, (Ankara: Demiryol – İş Sendikası Yayınları, 2002), s. 111.

<sup>49</sup> Can Şafak, **Türkiye’de İşçi Ücretlerinin Seyri (1980 – 2005)**, [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=6702](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=6702), (17.10.2007), s. 2.

tırmanmıştır. Daha sonra görülen önemli tırmanışlar da yine genel ve yerel seçim yılları olan 1989, 1991, 1996, 1999 yıllarına denk düşmektedir<sup>50</sup>.

Kamu işçisinin ücret pazarlığını ve elde ettiği görece yüksek ücreti, sadece sendikalılık gücü ile değil, siyasi açıdan önemli bir büyüklükte olmasından dolayı sağladığı daha önce belirtilmişti. Hem örgütlü, hem de sayıca fazla olan kamu işçisi toplu pazarlığı daha tehditkâr yapabilmektedir. Bunun önüne geçmek ve toplu pazarlığın kapsamını daraltmak ise yine 80’li yıllarda işçi kesimine yapılan müdahaleler arasındadır. Verilerle desteklemek gerekirse, 1985–86 döneminde kamuda toplu pazarlık kapsamındaki işçi sayısı 996.208 iken bu sayı 2003–2004 döneminde 513.254 olmuştur. Bu %48,5 oranında, çok ciddi bir gerilemedir<sup>51</sup>.

20. Yüzyılın sonlarında Türkiye’de sendikaları ve dolayısıyla maaşları ve kamu işçisinin ücretlerini etkileyen bir diğer faktör Avrupa Birliği’ne (A.B.) katılım sürecidir. Bu süreçte aday ülke konumunu elde eden Türkiye’de, Avrupa Birliği normlarına uygun, esnekleşmeye yönelik birçok hükmün bulunduğu 4857 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiştir.

2000’li yıllara gelindiğinde artık memurlar toplumdaki sosyal statülerini de yitirmeye başlamışlardır. Bu subjektif ve kanıtlanabilirliği zor yargıyı destekleyici bulgulara erişmek mümkündür. Türkiye Kamu – Sen’in Memur Araştırması Sunumu bu noktada önemli bulgulara yer vermektedir. Sunumda, seçme şansı olsaydı memurların hangi mesleği tercih edeceği araştırılmış ve memurların %59’unun kendi işini yapmak istediği, %23’ünün işçi olarak çalışmayı tercih edeceği ve ancak %18’inin memur olarak devam etmek istediği sonucu ortaya çıkmıştır<sup>52</sup>. Bu çarpıcı sonuç, statülerinden memnun olmayan memurların sayısının hiç de az olmadığını göstermektedir.

Bu bölümde değinilmek istenen, işçi – memur ayrımı ve ayrımı önemli hale getiren en önemli etkinin ekonomik etki olduğudur. Statüleri ve iş güvenceleri işçilere oranla daha gelişmiş olan memurların, ekonomik açıdan daha rahat olan işçilere yakınlaşma isteği

<sup>50</sup> Özkan, **a.g.e.**, s. 115.

<sup>51</sup> Şafak, **a.g.e.**, s. 4.

<sup>52</sup> Türkiye Kamu – Sen Ar – Ge Merkezi Memur Araştırması Sunumu, [www.kamusen.org](http://www.kamusen.org) 10.12.2007

bir dönemin kapandığı ve “kolalı gömlekli kâtip’in” artık “amele” statüsüne gıptayla baktığını göstermektedir. İki istatistik bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. 2007 yılı itibarıyla en düşük işçi ücreti, 1.194.21 YTL iken, en düşük memur maaşı 647,9 YTL’dir<sup>53</sup>. Aradaki 546,31 YTL’lik fark memurların toplumsal hayattaki saygınlıkları ile telafi edilemeyecek bir fark görünümündedir. İş güvencesinin cazibesi de bu farkı telafi edici olarak görünmemektedir. İkinci istatistik ise ortalama memur maaşının, ortalama kamu işçisi ücretinin yarısından daha az olduğudur. Bu oran 2005 yılı itibarıyla %49’dur<sup>54</sup>. Bu süreci en iyi özetleyen ve belki de birçok farklı kurumda aynı işi yapan kişilerin maaş farklarını yansıtan bu oran, ayrımın niçin önemli olduğunu en iyi açıklayan istatistiktir.

Tüm bu istatistikî verilerin ve konunun bu yönünün ele alınışındaki sebep, memurların toplumsal hayattaki statü kaybının ekonomik nedenlerden kaynaklandığını vurgulamak, küreselleşme ve özelleştirmenin etkisiyle devletin ekonomide işveren rolünün azalması sonucu daralan kamu kesiminde artık memurun toplumsal hayattaki saygınlığının azaldığını göstermektir. Daha öncede değinildiği gibi saygınlık subjektif bir kavram olmakla beraber, birçok verinin bu görüşü desteklediğini söylemek doğru olacaktır.

### **3.TÜRKİYE’DEKİ KAMU GÖREVLİLERİNİN SAYISAL GÖRÜNÜMÜ**

Devlet, günümüzde artık yurttaşların yalnız hizmetlerden en kolay ve en ucuz bir biçimde yararlanmalarını sağlamakla değil, mutluluğunu da gerçekleştirmekle yükümlüdür. Devletin görevinin sadece adalet, polis ve düzenin korunması ile sınırlandığı dönem geride kalmıştır. Özellikle sosyal güvenlik, sağlık, konut ve çevre sorunları ile teknolojik gelişmelerin doğurduğu yeni görevlerin geleneksel kamu hizmetlerine eklenmesiyle görevlerinin şeması değişen, eylem alanı genişleyen devletin, hizmetlerini düzenli yürütebilmesi için gereken kamu görevlisi sayısı artış göstermiştir<sup>55</sup>. Buna karşılık son dönemde özelleştirmeler, idarenin tutumu ve işçilerin kazandığı haklar çerçevesinde memur sayısında azalmalar gözlenmiştir.

<sup>53</sup> Aynı, 10.12.2007

<sup>54</sup> Aynı, 10.12.2007

<sup>55</sup> Mesut Gülmez, “Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 3, Eylül 1973, s. 27.

**Tablo 1. Türkiye'deki Kamu Görevlisi Sayısının Kurumlara ve Türlerine Göre Dağılımı**

Yıllar	Genel ve Özel Bütçeli Kurumlar İle Sosyal Güvenlik Kurumları (GÖBKSGK)			Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)				Toplam		
	Kamu Görevlisi	Sözleşmeli Personel	Memur	Kamu Görevlisi	Sözleşmeli Personel	Memur	Kapsam Dışı Personel	Kamu Görevlisi	Sözleşmeli Personel	Memur
1994	1.829.312	20.005	1.809.307	333.501	304.523	28.978	9.745	2.152.813	324.528	1.828.285
1995	1.762.617	14.998	1.747.619	316.769	292.929	23.840	9.497	2.079.386	307.927	1.771.459
1996	1.820.901	12.350	1.808.551	274.107	249.168	24.939	8.568	2.095.018	261.528	1.833.490
1997	1.824.355	15.727	1.808.628	314.953	290.219	24.734	8.355	2.139.368	306.006	1.833.362
1998	1.777.258	17.483	1.759.775	313.073	285.432	27.641	7.662	2.090.331	302.915	1.787.416
1999	1.990.653	21.276	1.969.377	319.616	291.235	28.381	9.061	2.310.269	312.511	1.997.758
2000	2.015.074	21.278	1.993.796	254.545	233.035	21.510	9.168	2.269.619	254.313	2.015.306
2001	2.043.449	17.252	2.026.197	270.778	249.281	21.497	55.714	2.314.227	266.533	2.047.694
2002	2.122.921	20.916	2.102.005	266.959	245.691	21.268	53.718	2.389.880	266.607	2.123.273
2003	2.133.153	21.398	2.111.755	252.493	233.392	19.101	7.450	2.385.646	254.790	2.130.856
2004	2.175.757	18.219	2.157.538	186.969	174.897	12.072	5.854	2.362.726	193.116	2.169.610
2005	2.167.424	18.749	2.148.675	181.906	170.349	11.557	5.222	2.349.330	189.098	2.160.232
2006	2.198.261	36.295	2.161.966	159.728	148.891	10.837	4.002	2.357.989	185.186	2.172.803
2007	2.291.584	61.774	2.229.810	156.988	146.399	10.589	4.134	2.448.572	208.173	2.240.399
2008 Ocak	2.358.233	115.472	2.242.761	157.354	146.703	10.651	4.200	2.515.587	262.175	2.253.412

**Kaynak: Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı İstatistiklerinden Derlenmiştir**

Tablo 1 verileri Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının 1994 – 2007 yılları kamu personeli istatistikleri ve Ocak 2008 dönemi kamu personeli istatistiklerinden derlenmiştir. Tablo 1’deki veriler üzerinden işveren kesimi ile devlet tarafından savunulan memur sayısının fazla olduğu görüşü kamu görevlisi sayısının nüfusa ve çalışan nüfusa oranı hesaplanarak değerlendirilecektir. Değerlendirmemizde iki tür kurum ayrımı yapılmış, genel ve özel bütçeli kurumlar ve sosyal güvenlik kurumlarındaki veriler ile kamu iktisadi teşebbüslerindeki veriler ayrı ayrı verilmiştir. Bu ayırmadaki amaç kendi içinde farklılıkları olan bu iki kurumun, personel statüsündeki farklılıklarını yansıtmaktır. Bununla beraber tablodaki birkaç veri üzerinde durularak asıl konu olan memur sayısının azlığı çokluğu meselesine geçilecektir.

Tablo 1’de Genel ve Özel Bütçeli Kurumlar ile Sosyal Güvenlik Kurumlarında (GÖBKSGK) 2006 ve 2007 yıllarında sözleşmeli personel sayısındaki artış dikkat çekmektedir. Bu artış 2006 yılında Milli Eğitim Bakanlığı’na alınan 20.000 sözleşmeli öğretmenden kaynaklanmaktadır. Ayrıca 2007 yılında da Sağlık Bakanlığına çok sayıda sözleşmeli personel alımı olmuştur. GÖBKSGK’larda çalışan personelin 2007 yılı itibarıyla %82’si memurdur. Bu oran çok görülmekle birlikte yaptıkları işin niteliği göz önünde bulundurulduğunda makul bir oran olarak değerlendirmek mümkündür. K.İ.T.’lerde de toplam kamu görevlisi, memur, sözleşmeli personel sayısı verilmiş farklı olarak kapsam dışı personel sayısı üstünde de durulmuştur. Tablo 1’de açıklanması gereken veri, K.İ.T.’lerde 2003 ve 2004 yıllarındaki memur sayısındaki azalıştır. 2003 yılında Emlak Bankası, 2004 yılında ise Ziraat ve Halk Bankasındaki personel kayıtlarındaki değişiklikler verilere yansıtılmıştır. Bu dönemde memur ve sözleşmeli personel sayısı azalırken, bu bankalardaki değişim ve işten çıkartılmalar verilerdeki değişimi doğurmuştur. Değinilmesi gereken bir diğer nokta ise, K.İ.T.’lerdeki kapsam dışı personelin fazlalığıdır. Özellikle 2001 yılındaki artış Telekom özelleştirilmesinden kaynaklanmakla beraber genel anlamda da kapsam dışı personelin fazlalığı herhangi bir nedenle izah edilememekte ve sendikal hakları kısıtlamakta bir yöntem olarak kullanılmaktadır. K.İ.T.’lerde çalışan personelin %3.14’ü memur, %43.4’ü sözleşmeli personel, %47.4’ü ise işçidir. Bu oran dünya’daki genel anlayış açısından çok uzakta bir oran olarak gözükmemektedir.

Türkiye'deki memur sayısı, Ocak 2008 itibarıyla 2.253.412 olarak hesaplanmıştır. Memurların 10.651'i K.İ.T.'lerde, 2.242.761'i ise GÖBKSGK'larda görev yapmaktadır. Sözleşmeli personel sayısı ise 262.175'dir. Geçici işçiler ile sürekli işçilerin toplamı, yani kamuda istihdam edilen toplam işçi sayısı ise 779.640'tır<sup>56</sup>. GÖBKSGK'larda en çok memur istihdam edilen kurum Emniyet Genel Müdürlüğüdür. Bundan sonra sırasıyla Diyanet İşleri Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı gelmektedir. En çok memurun görev yaptığı bakanlık ise 759.637 memur ile Milli Eğitim Bakanlığıdır. Sağlık Bakanlığı 338.838 ile ikinci, Adalet Bakanlığı ise 91.728 memur ile üçüncü sıradadır. K.İ.T.'lerde ise en çok memurun görev yaptığı kuruluş Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş Genel Müdürlüğü olarak göze çarpmaktadır<sup>57</sup>. Kamu görevlilerinin yaş dağılımına bakıldığında ise en çok yığılmanın %31.4 ile 30–35 yaş arasında görüldüğü gözlenmektedir. 18–23 yaş arası %2.1, 24–29 yaş arası %28.4, 36–41 yaş arası %23.7, 42–47 yaş arası %12.1, 48–60 yaş arası %0.5 ve 60 yaş üstünde ise %0.3 memur bulunduğu gözlenmektedir<sup>58</sup>.

Türkiye'nin nüfusu 31.12.2007 itibarıyla 70.586.256 kişidir<sup>59</sup>. Türkiye'deki memur sayısının, toplam nüfusa oranı ise %3.19'dur. Türkiye'deki işgücü yani çalışan nüfus ve işsizlerin toplamı ise 2008 yılı itibarıyla 22.679.000'dir<sup>60</sup>. Türkiye'deki memur sayısının işgücüne oranı ise %9.9'dur.

Dünya'dan bu iki oran ile ilgili karşılaştırmalarda Türkiye'deki memurların işgücüne oranının düşük olduğu görülmektedir. Hem nüfusa, hem de çalışan nüfusa oranlanmış ülke verileri Tablo 2'de gösterilmektedir. Tablo 2'de İngiltere, Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa ve İsveç ile ilgili oranlar verilmemiş bir sonraki bölümde bu ülkeler ayrıntılı incelenirken bu oranlara değinilecektir. Ayrıca tabloda Kanada, İtalya ve Hollanda ile ilgili her iki oran birden verilmiştir. İstatistikler muhakkak bir ölçüt olmakta ve savunduğumuz görüşü desteklemektir. Bununla beraber vurgulanmak istenen husus, memur veya kamu görevlisi sayısının işveren ve devlet kesiminin

<sup>56</sup> Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Kamu Personeli Ocak 2008 (Ekim – Aralık Dönemi), Ocak 2008, s. 4.

<sup>57</sup> Aynı, s. 8.

<sup>58</sup> Türkiye Kamu – Sen Ar – Ge Merkezi Memur Araştırması Sunumu, www.kamusen.org 10.12.2007

<sup>59</sup> [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb\\_id=39&tb\\_adi=Nüfus%20İstatistikleri%20ve%20Projeksiyonlar&ust\\_id=11](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=39&tb_adi=Nüfus%20İstatistikleri%20ve%20Projeksiyonlar&ust_id=11) 02.05.2008

<sup>60</sup> <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=1956> 02.05.2008



belirttiği gibi çok olmadığı ancak tanımlamaların da net olarak yapılmadığı için hala bir kamu kurumunun şoförünün de memur olarak nitelendirilebildiğidir. Burada istatistiklerin verilmiş amacı dünya'daki rakamların da çok farklı olmadığını göstermektedir.

**Tablo 2. Çeşitli Ülkelerin Memur Sayılarının Nüfusa Oranı**

Ülkeler	Nüfusa Oran	Ülkeler	Nüfusa Oran
Kanada	8.15	Finlandiya	10.4
İtalya	3.95	Yunanistan	2.56
Hollanda	5.20	Macaristan	7.80
Çek Cumhuriyeti	6.96	İrlanda Cumhuriyeti	6.19
İspanya	3.88	Yeni Zelanda	5.37
Avusturya	5.44		

**Kaynak:**<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/Guncel/guncelkamugorevlisi.doc>

Memur sayısının nüfusa oranına bakıldığında, Türkiye'deki orandan düşük orana sahip tek ülkenin Yunanistan olduğu gözükmektedir. İspanya, Türkiye'deki oranın yakınlarında seyretmektedir. Bunun dışında tablodaki ülkelerdeki oran Türkiye'deki orandan yüksektir.

**Tablo 3. Çeşitli Ülkelerin Memur Sayılarının Çalışan Nüfusa Oranı (Kamu İstihdam Oranı)**

Ülkeler	Kamu İstihdam Oranı	Ülkeler	Kamu İstihdam Oranı
Şili	2.5	Güney Afrika	19.6
Rusya	2.9	Çin	20.2
Japonya	6	İsrail	29.1
Brezilya	7.9	İtalya	16.1
İsviçre	11.4	Polonya	36.4
Kanada	19.6	Hollanda	12.1
Hindistan	19.4	Slovenya	41.9

**Kaynak:**<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/Guncel/guncelkamugorevlisi.doc>

Memur sayısının işgücüne oranına bakıldığında ise Şili, Rusya, Japonya ve Brezilya Türkiye'den daha düşük oranlara sahipken, İsviçre ve Hollanda Türkiye'ye yakın oranlara sahiptir. Tablodaki diğer ülkeler ise Türkiye'den yüksek oranlara sahiptir. Bu da “dünya'daki ülkelerdeki oran baz alınmalı” gibi popülist yaklaşımların istatistiki bir destekten yoksun olduğunu göstermektedir.

Tüm bu bilgiler doğrultusunda Türkiye'deki memur sayısının çok olduğu görüşü doğru olarak kanıtlanamamaktadır. Ancak tanımın genişliği ve bazı işlerin memurluk statüsünden çıkarılabileceği görüşü de bu verilerden etkilenmemektedir.

#### **4. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE KAMU GÖREVLİSİ - MEMUR KAVRAMLARI VE BU ÜLKELERDEKİ KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI**

Bu bölümde seçilmiş ülkelerdeki memur kavramları incelenecek ve asıl sorun olan kavram kargaşasının bu ülkelerde nasıl çözümlendiği üstünde durulacaktır. Bununla beraber bu ülkelerdeki memur sayısı ve memur sayısının nüfusa oranı ile kamu görevlileri sendikalarının gelişimine kısaca değinilecektir.

Kamu görevlileri sendikalarının hukuki gelişmeleri gerek dünyada, gerekse Türkiye'de çok yavaş bir seyir takip etmiştir<sup>61</sup>. İşçi sendikalarının hak kazanımı mücadelesi verdiği 19. Yüzyılda kamu görevlileri, çalışanlar dünyasının talihli insanları olarak kabul edilmişler ve mücadele etmelerini gerektirecek herhangi bir zorlukla karşılaşmamışlardır. Ancak bu bakış açısı, işçilerin kazanımları ve memurların da bu kazanımlar karşısında takındığı tavırla değişmeye başlamıştır. Memurları hükümdarın kapıkulu olarak gören anlayış, devlet toplumun oluşturduğu bir kavramdır ve toplumun haklarını korumalıdır görüşüne dönüşmüştür. Ancak buna rağmen, kamu görevlileri sendikalarının sanayileşmiş dünya ülkelerinde de meşru temelde kurulma ve gelişmeleri kolay olmamıştır<sup>62</sup>. Kamu görevlilerinin sendikal haklarını serbestçe uygulayabilmeleri için, devlet bazı yetkilerinden vazgeçmek ve bu sendikaları tanımak zorunda kalmıştır. Bu noktada kamu görevlileri sendikacılığının tüm dünyada hukuku önceleyici

<sup>61</sup> Kamil Turan, “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri”, **Kamu – İş Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 4, Ocak 1999, s. 1.

<sup>62</sup> Aynı, s. 2.

etkisinden bahsetmek gerekmektedir. Kamu görevlileri sendikacılığının doğuşu hukuktan bağımsız ve hukuk kurallarını önceleyici bir etki ile başlamıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, memur sendikacılığında devletin bazı yetkilerinden gönüllü olarak vazgeçmesi suretiyle belirli haklar memurlara tanınmıştır. Bu vazgeçme gönüllü olmasına rağmen bu kesimin mücadelesi sonucunda ulaşılan bir noktadır. Bu nedendir ki, birçok ülkede kamu görevlileri sendikacılığı olgusu hukuk kurallarından önce varlığını kabul ettirmiş ve hukuku önceleyici etki yapmıştır. Hukuk, zaten başlamış olan bir olguyu kurallara bağlamıştır. Türkiye’de ise sendika yöneticileri bile zaman zaman Anayasada değişiklik yapılmadan kamu görevlileri sendikacılığının varlığının kabul edilemeyeceği görüşünü benimsemiştir. Mesut Gülmez bu durumu, tarihsel olarak sosyal ve sendikal hakların temelinde işçi ya da memurlarca verilen savaşımaların bulunmadığı, hakların genel olarak ancak yasalarca tanınıp güvenceye alındıktan sonra kullanılageldiği bir ülkede bu tutumu olağan karşılamak gerekir yorumu ile karşılamıştır<sup>63</sup>.

Kamu Görevlileri Sendikalarının Anayasal ve kanuni düzeyde güvenceye kavuşturulması, II. Dünya Savaşından sonraki yıllarda başlamaktadır. 1990’dan sonra kamu görevlilerinin de sendikal haklara kavuşması, dünyada genel bir eğilim olarak belirtmeye başlamıştır. 1960’lı yıllarda başlayan memur sendikacılığı, 1970’li yılların sonlarında hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinde hızlı bir gelişim göstermiştir. Özel kesime oranla kamu kesiminde örgütlenme daha kolay olduğu için, kamu görevlileri sendikacılığı da hızla yayılmıştır<sup>64</sup>. Şu an birçok batılı ülkede işçi sendikacılığında rastlanan zayıflama, üye kaybetme olgusuna karşılık, çalışanların örgütlenme hareketinin canlılığı kamu görevlileri sendikalarının korunmaktadır<sup>65</sup>.

#### 4.1.İngiltere

İngiltere, işçi sınıfının doğduğu ve modern anlamda sendikacılığın ilk kez başlayıp geliştiği ülkedir. Sendikalaşmaya yol açan iktisadi, siyasal ve toplumsal evrimler ilk

<sup>63</sup> Mesut Gülmez, “Memur Sendikacılığının Hukuksal Temelleri”, **Türk İdare Dergisi**, Eylül 1996, Sayı: 412, s. 1.

<sup>64</sup> A. Mehmet Kocaoğlu, “Türkiye’de ve Dünya’da Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bakış”, **Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 5, s. 25.

<sup>65</sup> Metin Kutal, “Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler”, **Kamu – İş Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 4, s. 133.

olarak İngiltere’de gerçekleşmiş ve bu yüzden ilk sendikalar İngiltere’de kurulmuştur. Bu nedenlerden ötürü sendikacılığın beşiği İngiltere olarak kabul edilmektedir<sup>66</sup>.

Ülkedeki kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi ise, işçi sendikacılığının gelişiminden farklılık göstermiştir. Bu durumda kamu hizmeti kavramının takip ettiği tarihi süreç devreye girmiş ve kamu görevlileri sendikacılığının işçi sendikacılığından daha farklı bir gelişim göstermesini sağlamıştır.

İngiltere’de kamu görevlileri sendikacılığı 1906 yılında posta personeli ile başlamış ve 1927 tarihli Sendikalar Kanunu ile sendika hakkı diğer devlet memurlarına da tanınmıştır. İngiltere, bu Kanun ile işçi ve memur arasında ayırım gözetmeksizin tek kanun ile örgütlenme hakkı tanıyan ülkeler grubuna dâhil olmuştur. İngiltere’de sendikalaşması karşısında engel bulunan tek topluluk polislerdir. İngiltere’de, memurlar grev hakkını 1946 yılında elde edebilmişlerdir. Buna karşılık memur sendikalarının, başka birlik ve örgütlere katılmaları genel grev korkusu yüzünden yasaklanmıştır. Ayrıca 1982 tarihli İstihdam Kanunuyla birlikte grev kısıtlamalarına gidilmiş ve 1974 tarihli Sendikalar Kanununun 29. maddesinde sıralanan toplu pazarlık konularıyla ilgili konular dışında grevler yasaklanmıştır. Bu tür düzenlemeler Thatcherist dönemin ürünü olup grev hakkını kısıtlayan en önemli düzenlemelerdendir.

Bu noktada Türkiye ile ilgili kıyaslama yapabilmek için İngiltere’deki memur tanımını açıklamak gerekmektedir. Çünkü kavramsal farklılıklar çoğu zaman kıyaslamayı anlamsızlaştırabilmektedir. İngiltere’de memurluk, daha çok geleneksel bir anlayış ile düzenlenmiştir. Memurlar, İngiliz Taç’ının emrindedir ve hükümdarın temsilcisi olan hükümete hizmetle yükümlüdürler. Bizzat Krallık tarafından çalıştırılan kimseler memur tanımı içindedir. Parlamantonun kendisi ve parlamentoya rapor veren kimseler ile bütçe hesaplamasındaki kişiler de memurlar arasındadır. Ombudsman ve seçmenler kurulu memurlar arasında sayılmamaktadır. Hükümet kuruluşlarında çalışanlar ise memur tanımına girmektedir. Ordu ve adalet personeli ile mahalli memurlar ve kamu teşebbüsleri memurları ise bu kapsamda değerlendirilmemektedir<sup>67</sup>. Memur kavramı çok dar tutulmuş ve bu kavramın dışındaki çalışanların hepsinin koşulsuz sendika

<sup>66</sup> Alpaslan Işıklı, **Sendikacılık ve Siyaset**, (Ankara, İmge Kitapevi Yayınları, 2005), s. 61.

<sup>67</sup> <http://www.civilservant.org.uk/definitions.shtml>. 16.04.2008

kurma, toplu pazarlık ve grev hakkı mevcuttur. Türkiye’de memur sayılan ancak aynı işi İngiltere’de yapsa memur sayılmayacak birçok kişi mevcuttur. Türkiye’de bu kişilerin toplu pazarlık ve grev hakkı bulunmazken İngiltere’de polisler hariç tüm memurların grev hakkı çeşitli sınırlamalarla da olsa mevcuttur. Memur kavramının dar tutulması dolayısıyla oldukça geniş bir kitleye toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmış durumdadır.

Bununla beraber işçi sendikacılığındaki gibi bir toplu pazarlık söz konusu değildir. Yani imzalanan belgenin yasama organının denetimine bağlı olması şartı İngiltere’de de geçerlidir. İmzalanan belge hukuksal olarak zorunlu nitelik taşımamakta, siyasi iktidarca onaylanması ve yayımlanması gerekmektedir. Yani tam anlamıyla toplu pazarlık söz konusu değildir. Ancak uygulamada çoğu kez siyasi iktidarın belgeyi onayladığı gözlemlenmektedir<sup>68</sup>.

İngiltere’de 29 milyon civarında çalışan nüfusun 5,8 milyonu kamu sektöründe çalışmakta ve bunların sadece 540.000’i memur olarak nitelendirilmektedir. Yani çalışan nüfusun %10’undan azı ve toplam nüfusun (60.587.300)<sup>69</sup>, %0.8’i memur olarak adlandırılmaktadır<sup>70</sup>. İngiltere’de her iki oran da Türkiye’dekinden düşüktür. Memur tanımı dar tutularak örnek olarak alınabilecek bir düzen yaratılmıştır. Bununla beraber, İngiltere’deki sendikal geçmiş ve tarihsel süreç düşünüldüğünde kıyaslamının derecesini orantılı tutmak gerekmektedir. Ayrıca grevin İngiltere’de bile bazı koşulların gerçekleşmesine bağlı olduğu ve sadece bu koşullar altında yapıldığı düşünülürse memur tanımını daraltmak ve grevli toplu sözleşmeli sendika hakkını bu kesim dışındaki çalışanlara vermek uygulama açısından makul görünmektedir.

## 4.2.Fransa

Fransa’da kamu görevlileri sendikacılığı, işçi sendikaları için uygulanan kanunlarla şekillenmiş ve işçi sendikacılığı ile kamu görevlileri sendikacılığı arasında herhangi bir ayrıma gidilmemiştir<sup>71</sup>. Bu bağlamda, memurlara sendika kurma hakkı ilk kez 1894

<sup>68</sup> Mesut Gülmez, Dünyada Memurlar ve Toplu Pazarlık, **Sendika Dergisi**, Mart – Nisan 1996, Sayı: 2, s. 25.

<sup>69</sup> <http://www.statistics.gov.uk/CCI/nugget.asp?ID=6> 16.04.2008

<sup>70</sup> <http://www.civilservant.org.uk/numbers.pdf>. 16.04.2008

<sup>71</sup> Mesut Gülmez, **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, (Ankara, Todaie Yayınları, 1996), s. 50.

yılında tanınmıştır. Anayasal güvence ise çok sonra 27 Ekim 1946'da getirilmiştir.

Fransa'da önünde ciddi bir engel bulunmadığı için memur sendikaları hızla gelişmiştir. En yüksek sendikalaşma oranı kamu kesiminde görülmektedir. Ülkede kamu kesimindeki ilk örgütlenme 1855 yılında kömür ve maden sektöründe görülmüştür. Daha sonra elde edilen sendikalaşma hakkını, 1983 yılında elde edilen grev hakkı izlemiştir. Fransa'da da grev hakkı bazı sınırlamalara tabidir. İdari makamlar, idari mahkemelerin denetimi altında olmak kaydıyla, “kamu hizmetlerinin normal işleyişi ve hükümet faaliyetlerinin devamlılığı açısından” zorunlu gördükleri işlerde grev hakkının kullanımını yasaklayabilmektedirler. Bununla beraber, amacı “meslek çıkarı korumak” olmayan grevler de yasaklanabilmektedir. Bu iki koşul 7 Temmuz 1950 tarihli Danıştay kararlarına dayanmaktadır<sup>72</sup>.

Fransa'da sadece polisler ve gardiyanların grev hakkı bulunmamaktadır. Bununla beraber memurların grev hakkı önündeki en büyük engel memur sendikalarının grev yapılacağını beş gün önceden bildirme zorunluluğudur. Fransa'da memurların yönetime katılmaları teşvik edilmiş ve bu amaçla kurullar oluşturulmuştur. Bu kurullar grev sayısının düşük seviyede kalmasında önemli etkiler yaratmıştır. Memurlar yönetime katıldıkları ölçüde grevden uzak durma eğilimi göstermişlerdir. Bu gelişmeler ile Fransa'da işçiler ile memurlar arasındaki farklılık azalmış ve statü hukukundan kaynaklanan sorunlar aşılmıştır.

Fransa'daki memur anlayışı ise Napolyon'un memurların kamu yararından başka bir yarar düşünmemeleri ve yararlı olmaktan başka bir heves taşımamaları gerektiği, sahip oldukları ayrıcalıkların ise imparatora ya da bakana değil, millete ve kanunlara bağlı olduğu anlayışına dayanmaktadır<sup>73</sup>. Türk kamu hukuku da Osmanlı'dan beri Fransız modelini benimsediği için Türkiye'deki anlayışla Fransız anlayışı benzerlik göstermektedir<sup>74</sup>. Fransa'daki memurluk anlayışı köklü bir devlet ve bürokrasi geleneğinden gelmektedir. Fransa'da memurlar kadrolarına göre dört gruba

<sup>72</sup> Aynı, s. 74.

<sup>73</sup> Sebahattin Benlikol, **Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları**, (Ankara, Maliye Tetkik Kurulu Yayınları, 1972), s. 16.

<sup>74</sup> Kutal, **a.g.e.**, s. 134.

ayrılmışlardır. A kategorisi, yönetici, bilim adamı gibi üst düzey yöneticiler, B kategorisi, yüksek beceri gerektiren uzmanlık kadroları, C kategorisi, ortaokul mezunu ve bazı becerileri olan memurları, D kategorisi ise eğitim şartı aranmayan memurları ifade etmektedir. Bu kadrolar memurların maaşlarını etkilemekte ancak iş güvencelerinde bir farklılık yaratmamaktadır. Tüm kategorilerdeki memurlar aynı statüdedir ve Türkiye'deki memur kavramına karşılık gelmektedir.

Tüm diğer ülkelerde olduğu gibi Fransa'da da kamu görevlilerinin hakkını toplu pazarlık olarak nitelendirmek yanlış olacaktır. Çünkü anlaşmaların kendiliğinden yürürlüğe girmesi ve tarafları hukuksal olarak bağlaması söz konusu değildir. Hükümetin bu konuda siyasal ve ahlaki bir yükümlülüğü vardır. Yani işçi sendikacılığındaki gibi bir toplu pazarlık hakkından söz edilemez<sup>75</sup>.

Fransa'da Türkiye'deki memur tanımına karşılık gelen memur sayısı 2.6 milyondur<sup>76</sup>. Toplam nüfusun (63.779.059)<sup>77</sup> %4'ü ve çalışan nüfusun (25.036.000) %10.3'ü memur olarak adlandırılmaktadır<sup>78</sup>. Fransa ile Türkiye'deki rakamlar benzerlik göstermektedir. Kamu hukukumuzun çoğunlukla Fransa'dan alındığı düşünülürse bu benzerlik şaşırtıcı değildir. Bununla beraber Fransa'da memurların yönetime katılma süreçleri Türkiye'dekinden çok daha gelişmiş ve etkin bir süreçtir. Sadece rakamlar üzerinden konuşmak bu konuda yeterli açıklamayı getirememektedir. Rakamlar benzer olmakla beraber sendikaların etkin mücadelesi sonucu kamu görevlilerinin etkililikleri artmış ve polis ve gardiyanlar dışında tüm kesimler için grev hakkı elde edilmiştir.

### 4.3.Almanya

Almanya, hem kamu görevlilerinin ayrımı bakımından, hem de kamu sektöründeki grev ve toplu pazarlık uygulaması açısından Türkiye ile benzerlik göstermektedir. Almanya'da kamu sektöründe çalışanlar, kadrolu memur (Beamte), sözleşmeli personel (Angestellte) ve işçi (Arbeiter) olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu ayrım Türkiye'deki ayrıma çok benzemekte ve hukuksal ilişkiden kaynaklanmaktadır. Sözleşmeli personel

<sup>75</sup> Gülmez, Mart – Nisan 1996, **a.g.e.**, s. 26.

<sup>76</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/emire/France/CIVILSERVICE-FR.htm> 21.04.2008

<sup>77</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu-site3TGMtable> 21.04.2008

<sup>78</sup> <http://www.insee.fr/en/ffc/figure/NATCCF0329.XLS> 21.04.2008

ile işçi arasındaki fark düşünsel ve bedensel çalışmaya dayanırken memur ile sözleşmeli personel ve işçi arasındaki fark, memurların hem statü rejimine tabi olmalarından, hem de kanunlarda tarif edilmiş, büyük yetki ve sorumluluk gerektiren ve görece bağımsız görevleri yürütmelerine dayanmaktadır.

Almanya'daki uygulama bu üç grup için farklılık arz ettiği için ilk olarak ayrıma değinilmiş ve aradaki farklar açıklanmıştır. Buna karşılık Almanya'da da işçi ve memur arasında bir ayrım gözetilmemiş ve düzenlemeler bir bütün olarak yapılmıştır. Almanya'da bir sendikalar kanunu yoktur. Sendikalar Anayasadaki koalisyon özgürlükleri hükmü çerçevesinde kurulmuşlardır<sup>79</sup>. Almanya'nın kuruluşundan itibaren memur sendikaları bulunmaktadır. 1 Eylül 1953 tarihli Almanya Federal Memurlar Kanunu ile mesleki birlik ve dernek kurma serbestliği memurlara da tanınmıştır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Almanya'daki kamu görevlileri sendikacılığında, Fransa ve İngiltere'deki sendikacılık anlayışını görmek mümkün değildir. Bunun nedeni Alman ulusunda ferdiyetçilikten çok toplumculuğun hâkim olması ve otoriteye verilen önemdir. Almanya'da devlete hizmet geleneği çok güçlüdür ve grev kavramı memurların işe girerken ettiği yeminle bağdaşmamaktadır<sup>80</sup>.

Almanya'da "beamte" olarak tabir edilen memurların sendikaya üye olma, toplu sözleşme ve grev hakkı yoktur. Beamte ile devlet arasındaki ilişki bir sosyal yardım ilişkisidir. Maaşlar parlamento kararı ile belirlenmekte ve bu belirleme performansa dayanmamaktadır. Temel yaklaşım, maaşın memurun görevlerini başka bir şey düşünmeksizin yapabilmesi ve kendisini tamamen görevine adanmasına olanak vermesidir. "angestellte" olarak tanımlanan sözleşmeli personel ve kamu sektöründe görev yapan işçilerin ise sendikalara üye olması, toplu sözleşme ve grev yapabilmesi mümkündür. Almanya'da memur ile sözleşmeli personel arasındaki ayrım çok nettir. Bu iki grup arasında herhangi bir yakınlaşma gerçekleştirilememiştir. Memurun hem toplumsal hayattaki statüsü yüksektir, hem de sözleşmeli personel veya işçinin yaptığı işten çok farklı işler yapmaktadır. Ayrımın net yapıldığı takdirde Türkiye'de de uygulanabilecek bir sistem olması sebebiyle Almanya'daki sistem ilgi çekicidir.

<sup>79</sup> Alpay Hekimler, "Federal Almanya'da Toplu Sözleşme Düzeyleri ve Değişim", **Mercek Dergisi**, Temmuz 2000, s. 52.

<sup>80</sup> Gülmez, Todaie 1996, **a.g.e.**, s. 86.



Almanya'da kamu görevlilerin sayısı 4.599.000'dir<sup>81</sup>. Bu sayı toplam nüfus olan 82.314.906'ün %5.58'idir<sup>82</sup>. Bu rakam toplam işgücü olan 40.300.000'in ise %11'i kadardır<sup>83</sup>. Almanya'daki rakamlar Türkiye'deki rakamların biraz üstündedir. Ancak ayırımın netliği, memur (Beamte) olarak nitelendirilen çalışanların statüleri ve maaşlarındaki üstünlük ile grev hakkı olmaması arasındaki kısmi eşitlik ve ülkedeki memur anlayışı sistemin güçlü işleyişindeki önemli etkenlerdir. Türkiye'deki en büyük eksiklik olan işçi – memur ayırımının, iyi yapıldığı takdirde ne gibi etkin sonuçlar doğuracağı açısından Almanya güzel bir örnektir.

#### 4.4.Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletlerinde (A.B.D.) memur anlayışı Avrupa'dakinden farklı bir görünüm sergilemektedir. Personel rejimi genel olarak açık bir sistem görünümündedir. Memurlar kamu hizmeti için özel olarak yetiştirilmiş ve mesleki olarak devlete bağlı çalışanlar olarak ifade edilmezler. Avrupa ülkelerinden farklı olarak memur güvenliği yüksek değildir. Memurların işten çıkarılmaları daha kolay gerçekleşebilmektedir. Sadece kendi isteği dışında çıkartılan memura tazminat hakkı sağlanmaktadır. A.B.D. kapitalist anlayışın en önemli simgesi ve esnek çalışma yaşamının lokomotifi olduğu için memuriyet konumu ülkede dikkat çekici düzeyde değildir.

A.B.D.'de devlet memurlarına sendika hakkı 1912 tarihinde verilmiş, toplu sözleşme hakkı ise Başkan John Fitzgerald Kennedy tarafından 1962 yılında çıkartılan bir emirle sağlanmıştır. Buna karşılık 8 eyaletteki sınırlı grev hakkı dışında tüm federal memurlar için grev yasaklanmıştır. A.B.D.'de de imzalanan sözleşmelerin yürürlüğe girmesi, ilgili organ yöneticisinin onayına bağlıdır. Kanuna göre onay ya da reddin 30 gün içinde bildirilmesi gerekmektedir. Ancak bu süre dolunca ret gelmemiş ise sözleşme yürürlüğe girmekte ve taraflar için bağlayıcı olmaktadır. Bu süre içinde gelecek bir ret kararı sözleşmeyi geçersiz kılmaktadır. A.B.D.'deki uygulamayı da bu nedenle toplu pazarlık

<sup>81</sup><http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/FinanzenSteuer n/PublicService/PublicServicePersonnel/Tabellen/Content75/OeffentlicherDienstDienstverhaeltnis,templateId=renderPrint.psml> 24.04.2008

<sup>82</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu-site3TGMtable> 24.04.2008

<sup>83</sup><http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/Arbeitsmarkt /Erwerbstaetige/Erwerbstaetige.psml> 24.04.2008

olarak nitelendirmek yanlış olacaktır<sup>84</sup>.

A.B.D. sendikacılığı, mevcut yönetim anlayışı tarafından uzun yıllar baskı altında tutulmuş ve sanayileşmesi yüksek bir toplum olmasına rağmen sendikalar yeterli gelişmeyi gösterememişlerdir. Amerikan sendikalarının genel faaliyetleri ücret üstüne değil, sosyal imkânlar üstünedir ve çok başarılı oldukları da söylenemez. Bu durum memur sendikaları için de geçerlidir.

A.B.D.'nin toplam nüfusu 303.925.000'dir. Memur sayısı ise 2006 yılı verilerine göre 1.958.000'tür<sup>85</sup>. Bu rakama posta servisi çalışanları dâhil değildir. Federal Posta Servisi (Federal Postal Service) çalışanları ise 615.000 olarak hesaplanmıştır<sup>86</sup>. Tamamı kamusal olmayan bu kurumdaki çalışanlar da memur olarak kabul edilmektedir. A.B.D için nüfusa oran veya çalışan nüfusa oran bilgisi anlamlı olmayacağı için hesaplanmamıştır.

#### 4.5.İsveç

İsveç, demokrasinin tam olarak işlediği, sosyal politikaların çok etkin ve gelişmiş olduğu, kişisel hak ve özgürlüklerin sonuna kadar kullanıldığı bir kuzey Avrupa ülkesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Refah seviyesinin yüksekliği, yaşam standartlarının iyiliği ilk göze çarpan özellikleridir. Bu özellikler, sendikacılığa da yansımıştır. İsveç'te sendikalar sadece sözleşme dönemlerinde akla gelen örgütler değil, toplumsal yaşamın önemli bir parçasıdır. Bu bağlamda belirtmek gerekir ki, İsveç köklü sanayileşme geçmişi ve demokrasi anlayışı nedeniyle örnek alınabilecek bir ülke olmakla beraber, coğrafi konumu, ekonomik gelişmişlik düzeyi, toplumsal bütünlüğü ve diğer sayılan nedenler dolayısıyla bire bir uygulanabilecek bir model olamamaktadır.

İsveç'te kanunların getirdiği düzenlemelerden çok, işçi ve işveren konfederasyonlarının 1938 yılında ulusal seviyede yaptıkları temel anlaşma, çalışma ilişkilerini ve bu ilişkilerden doğan uyuşmazlıkların çözümünü devlet müdahalesi olmadan tarafların

<sup>84</sup> Gülmez, Mart – Nisan 1996, **a.g.e.**, s. 26.

<sup>85</sup> <http://www.bls.gov/oco/cg/cgs041.htm#employ> 24.04.2008

<sup>86</sup> <http://www.bls.gov/oco/ocos141.htm> 24.04.2008

kendi aralarında özgür iradeleriyle çözüme bağlamıştır<sup>87</sup>. Bu durum, ülke sendikalarının uzlaşmaya yönelik politikalar uyguladığının ve devletin karışmacı değil bütünleştirici anlayış gösterdiğinin en önemli göstergesidir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, sendikal hakların gelişmişliği bütün ülkelerde olduğu gibi sendikaların bizzat mücadelesi sonucu oluşmuştur. Hiçbir ülkede sendikal hak ve özgürlükler kendiliğinden elde edilmemiş, uzun yıllar süren mücadeleler sonucu kazanılmıştır<sup>88</sup>.

İsveç'te 1936 yılından beri tüm çalışanların sendika kurma hakkı mevcuttur. Ülkede tüm devlet memurları sendikalıdır. İsveç güçlü sendikacılığın simgesi bir ülke konumundadır. Ülkede 1937 yılında devlet memurlarına toplu sözleşme hakkı, 1966 yılında ise grev hakkı verilmiştir. Aynı yıl polis ve silahlı kuvvetler personeli de grev hakkına kavuşmuştur. İsveç, ILO'nun silahlı kuvvetler personeli ve polislerin grev hakkını ülkelerin inisiyatifine bırakan kararlarını olumlu kullanarak bu kesimlere de grev hakkı tanımıştır. Tüm memurlar grevli, toplu sözleşmeli sendika hakkına sahiptir. Bununla beraber idarenin de lokavt hakkı mevcuttur. Ülkede 1985 yılında idare bu hakkını kullanmış ve 85.000 devlet memuruna lokavt ilan etmiştir<sup>89</sup>.

İsveç'te, kamu kesimi sözleşmeleri, hükümet onayı saklı kalmak üzere sendikalar ile Kamu Kesimi İşverenleri Ulusal Ofisi (S.A.V.) arasında yapılır. Uygulanması devlet için harcama gerektiren sözleşmelerin parlamento adına "Parlamento Ücretler Delegasyonu" tarafından onaylanması gerekmektedir. Birçok anlaşma hükümet ve parlamentonun yürürlükteki toplu sözleşmeler konusunda bilgilendirilmesini zorunlu tutmuştur. Hükümete yakın kişiler S.A.V. yönetim kurulunda yer aldığı için bu onayın sağlanmasında güçlüklerle karşılaşmaz. Ancak yine de ülkedeki hakkı tam anlamıyla toplu pazarlık olarak nitelendirmek konusunda görüş ayrılıkları mevcuttur<sup>90</sup>.

İsveç'in nüfusu 9.181.706 olup<sup>91</sup>, çalışan nüfus 4.200.000'dir<sup>92</sup>. İsveç'te memur olarak

<sup>87</sup> Kocaoğlu, a.g.e., s. 22.

<sup>88</sup> Aynı, s. 23.

<sup>89</sup> Gülmez, Todaie 1996, a.g.e., s. 99.

<sup>90</sup> Gülmez, Mart – Nisan 1996, a.g.e., s. 25.

<sup>91</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu-site3TGMtable> 24.04.2008

<sup>92</sup> [http://www.scb.se/templates/tableOrChart\\_\\_\\_\\_23311.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart____23311.asp) 25.04.2008

tanımlanan grup ise 216.400 kişidir<sup>93</sup>. Bu rakam çalışan nüfusun %5.15'i, toplam nüfusun ise %2.35'idir. Bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere memur kavramı dar tutulmuştur. Sendikal haklar açısından bir fark olmamasına rağmen memur kavramının dar tutulması, kavramın Türkiye'deki gibi geniş anlamıyla kullanılmasına eleştiriler açısından önemlidir. Tüm kesimlerin grev hakkına sahip olması ve bu durumun herhangi bir toplumsal sıkıntı yaratmaması, kamu görevlilerine verilecek grevli toplu pazarlık hakkının çeşitli sosyal ve toplumsal sorunlara yol açacağı görüşü açısından negatif bir ibare olmakla beraber, İsveç'in özel koşulları göz önüne alındığında bunun tüm ülkeler için uygulanabilirliği tartışma konusudur.

#### **4.6.ILO'ya Üye Diğer Ülkelerdeki Kamu Görevlileri Sendikacılığı ve Türkiye Karşılaştırması**

Ayrıntılı olarak incelenen ülkelerde kamu görevlisi kavramının, Türkiye'deki memur tanımına karşılık gelen kavramları ve bu kavramların sayısal durumunun incelenmesinden sonra net olarak Türkiye'deki memur sayısı hakkında yorum yapılabilir. Bu bilgilere göre Türkiye'deki memur sayısının fazla olduğunu söylemek çok güçtür. İstatistikî verilerle de kanıtlanan bu sonucun kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak kamu görevlisi tanımının ve ayrımlarının net bir şekilde yapılması çalışmalarının da sürdürülmesi gerekmektedir. Karşılaştırma yapılan ülkelere sadece İngiltere ve İsveç oransal olarak Türkiye'nin altındadır. Bu iki ülke ile ilgili bölümde, İsveç'teki uygulamanın Türkiye için bir örnek teşkil edemeyeceği görüşü ağırlık kazanmıştır. İngiltere'deki durum ise ciddi bir süreç sonrası sağlanmıştır ve ülkenin birçok kez ILO tarafından eleştirilmesi sonucunu doğurmuştur.

Dünya'da kamu görevlileri sendikacılığın genel şeklini belirleyen uluslararası anlaşmalar ve ILO sözleşmeleri açısından ülkelere bakıldığında bu 5 ülke haricindeki ülkeler açısından da genel bir fikir sahibi olunabilir. ILO'nun kamu görevlileri sendikaları ile ilişkilendirilebilecek üç sözleşmesi bulunmaktadır. Bunlar, 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşme, 98 sayılı Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşme ve 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve

<sup>93</sup> [http://www.scb.se/templates/tableOrChart\\_\\_\\_\\_28279.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart____28279.asp) 25.04.2008

İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşmedir. 98 sayılı Sözleşmede genel olarak toplu pazarlık ve sendika hakkı vurgulanırken, 87 sayılı Sözleşmede sendika özgürlüğü “çalışan” ifadesi ile genişletilerek daha kapsamlı hale getirilmiştir. Bu iki Sözleşmenin kamu hizmetinde çalışanlar için yeterli etkiyi yapmaması üzerine hazırlanan 151 sayılı Sözleşme, kamuda çalışanlar için örgütlenme hakkını vurgulamaktadır. Sözleşmeleri onaylayan ülkeler bakımından bağlayıcı olan bu Sözleşmeler, polis ve silahlı kuvvetler için uygulama alanını ülkelerin kendi inisiyatifine bırakmıştır. Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki, anılan üç Sözleşmede veya herhangi bir diğer ILO Sözleşmesinin, sözleşme metninde kamu görevlileri için açıkça bir grev hakkından veya aynen işçiler için geçerli olan anlamıyla bir toplu pazarlık hakkından bahsedilmemektedir.

Bu üç Sözleşmeden kamu hizmetinde çalışanların örgütlenme hakkını koruyan 151 sayılı Sözleşmeyi 44 ülke imzalayarak kendi mevzuatını buna göre uyumlaştırmıştır. Bu ülkeler, Arnavutluk, Antigua ve Barbuda, Arjantin, Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Belçika, Belize, Botswana Cumhuriyeti, Çad, Şili, Kolombiya, Küba, Güney Kıbrıs, Danimarka, El Salvador, Finlandiya, Gürcistan, Gana, Yunanistan, Gine, Guyana Müşterek Cumhuriyeti, Macaristan, İtalya, Letonya, Lüksemburg, Mali, Moldova Cumhuriyeti, Hollanda, Norveç, Peru, Polonya, Portekiz, San Marino, Sao Tome ve Principe Demokratik Cumhuriyeti, Şeyseller, İspanya, Surinam, İsveç, İsviçre, Türkiye, İngiltere, Uruguay ve Zambiya’dır<sup>94</sup>. Ancak bu Sözleşmeyi onaylamaları ülkelerin tamamen kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı verdiği ve grev serbestisi tanıdığı anlamına gelmemektedir. Bununla beraber bu Sözleşmeyi imzalayan ülkeler arasında isimleri geçmeyen ülkelerin de kamu görevlilerine örgütlenme hakkı vermediği söylenemez. Almanya, Fransa gibi ülkeler daha geniş kapsamlı sözleşmelere taraf oldukları için 151 sayılı Sözleşmeyi imzalamamışlardır.

Dünya’da genel olarak kamu görevlilerine sendika hakkı tanınması 1900’lü yılların başında tek yanlı buyurma sistemi olan statü rejiminin zorlanması ile başlamıştır. 1960’lı yılların başından itibaren dünyada hızla yaygınlaşmıştır. Sendika hakkının tanınması bazı ülkelerde Anayasa ile bazı ülkelerde kanun ile bazı ülkelerde ise dernek

<sup>94</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> 28.04.2008

amaçlı sendika kurma izni tanıma şeklinde tanınmıştır. Bazı ülkelerde ise işçiler ve memurlar için ayırım yapılmamış ve sendika hakkı çalışanlara aynı hukuki düzenlemelerle tanınmıştır. Bu şekilde ayırım yapmadan memurlara sendika hakkı tanıyan ülkeler, Arjantin, Avusturya, Benin, Beyaz Rusya, İngiltere, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, Filipinler, Finlandiya, Fransa, Hindistan, Hollanda, Honduras, İrlanda, İsrail, İsveç, İtalya, İzlanda, Kenya, Güney Kıbrıs, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kolombiya, Kosta Rica, Küba, Macaristan, Mısır, Norveç, Polonya, Portekiz, Rusya Federasyonu, Tunus, Ukrayna'dır<sup>95</sup>. Avrupa ülkelerinde görülen genel anlayış, memurlara da tıpkı işçiler gibi sendika hakkını hiçbir ayırım gözetmeden vermek yönündedir. Farklı hukuki düzenlemeler ile sendika hakkı tanıyan ülkeler ise, Amerika Birleşik Devletleri, Belçika, Benin, Danimarka, Cibuti, Fas, Fransa, Gabon, İspanya, İsviçre, Japonya, Kamerun, Kanada, Lüksemburg, Mali, Meksika, Peru, Trinidad ve Tobago, Uruguay, Venezüella, Yeni Zelanda'dır. Türkiye de bu grup içerisinde yer almaktadır. Burada dikkati çeken husus, Danimarka ve Fransa'nın hem işçilerle beraber ayırım yapmadan, hem de özel düzenlemeler ile sendika hakkı tanınmasıdır. Bazı ülkelerde ise, memurlara sendika hakkı verilmezken bazı memur grupları için istisnalar sağlanmış ve bu gruplara sendika hakkı tanınmıştır. Bu tip ülkelere iki örnek Malezya ve Singapur'dur. Bazı ülkelerde ise memurlara dernekler şeklinde örgütlenme hakkı tanınmıştır. Ancak bu dernekler sadece sosyal faaliyetlerde bulunabilir. Bu ülkeler ise, Paraguay, Venezüella, Bangladeş ve Guatemala'dır.

Sendika hakkı ile birlikte memurlara grev hakkı tanıyan ülkeler ise sendika hakkının işlevsel olduğu ülkelerdir. Bu ülkelerde gerek Anayasal, gerekse kanuni düzeyde tanınmış grev hakkı çeşitli kısıtlamalara ve şartlara tabi olabilir. Önceden bildirme yükümlülüğü, bazı grupların grev hakkından mahrum bırakılması, erteleme, hakem veya arabulucuya gitme yükümlülüğü kısıtlamalardan bazılarıdır. Grev hakkı tanıyan ülkeler, Amerika Birleşik Devletleri (8 Eyalet), Benin, Fildişi Sahili, Finlandiya, Gabon, Guatemala, İspanya, Güney Kıbrıs, Komor Adaları, Lüksemburg, Meksika, Nijer, Peru, Portekiz, Senegal, Sirilanka, Togo, Yunanistan, Zaire, Kanada, Norveç, Fransa, İngiltere, İsveç, İtalya, Arjantin, Burkina Faso, İsrail, Ruanda, Romanya'dır. Grev hakkını açıkça ve kanunen yasaklayan ülkeler ise, Bangladeş, Bahreyn, Bolivya,

<sup>95</sup> Gülmez, Todaie 1996, a.g.e., s. 109.

Brezilya, Burundi, Çad, Ekvator, Fas, Filipinler, Gine, Hindistan, Honduras, İsviçre, Japonya, Kanada (birçok eyalette), Kolombiya, Kore, Kosta Rika, Kuveyt, Liberya, Lübnan, Madagaskar, Moritanya, Nikaragua, Paraguay, Ruanda, Suriye, Şili, Tayland, Trinidat ve Tobago, Uruguay ve Zimbabve'dir. Türkiye de şu anki mevzuat çerçevesinde bu ülkeler arasındadır<sup>96</sup>.

Genel olarak dünyadaki uygulama memurlara sendika ve toplu sözleşme hakkı tanıma yönündedir. Ancak grev hakkı verilirken bazı tereddütler ortaya çıkmaktadır. Bazı ülkelerde bir kısım memur grupları grev hakkı dışında tutulmuş, grev erteleme uygulaması kanunlaştırılmış, sadece belli koşullar gerçekleştirildiğinde greve gidilebileceği belirtilmiş ya da grev tamamen yasaklanmıştır. Toplu sözleşme veya toplu görüşmeler ise bazı ülkelerde işlevsel olmakla beraber bazı ülkelerde bu hakkın önünde de çeşitli engeller bulunmaktadır. İşçilerle tamamen aynı haklara sahip memur sendikacılığının mevcut olduğu bir ülke bulunmamaktadır. Bu durum kısmen anlayışla karşılanabilse de, bazı ülkeler tarihsel süreçte bu kanuni durumun çok ötesinde uygulamalara sahne olmuşlardır. Yazılı Anayasanın bulunmadığı İngiltere veya sendikalar kanununun bulunmadığı Almanya'da, memurlar yönetimin bir parçası olmayı başarabilmiş, güçlü sendikacılık anlayışının bulunduğu İsveç'te memurlar toplu grev uygulaması yapabilmişlerdir. Memur sendikacılığında olayların hukuku öncelendiği göz önüne alınırsa ileride bu durumunda kanunlaşabileceği ülkeler olabilecektir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, hiçbir Avrupa ülkesinde aynen işçilere tanındığı gibi bir toplu pazarlık hakkı memurlara tanınmamıştır. Türkiye'de sıkça dile getirilen "Avrupa Birliği ülkelerinin mevzuatını örnek almalıyız" görüşü bu noktada sorgulanmalıdır. Muhakkak ki, bu düzenlemeler Türkiye'dekinden üst seviyede ve örnek alınacak niteliktedir. Ancak tam anlamıyla bir toplu pazarlık olarak da nitelendirilemez.

Türkiye'nin bulunduğu konum, memur sendikalaşmasına izin verildiği, toplu sözleşme değil toplu görüşme hakkının mevcut olduğu ancak grev hakkının tamamen yasaklandığı bir durumdur. Memur kavramının geniş tutulduğu ve karmaşık olduğu

---

<sup>96</sup> Aynı, s. 110.

düşünülürse, grev yasağı geniş bir kesimi kapsamakta ve idarenin memurlara karşı tavrı dolayısıyla toplu pazarlık ve grev hakkının kapsamının daralma eğiliminde olduğu söylenebilir. Ülkelerin memur sendikaları açısından durumları muhakkak ki kendine has özellikleri temel alınarak değerlendirmelidir. Ancak örnek alınabilecek ülke mevzuatları ve uygulamalar mevcuttur. Türkiye için uygulanabilecek memur tanımı ve uygulamalar son bölümde değerlendirilecek ve bu bölüme atıflarda bulunulacaktır.



## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞINA İLİŞKİN ULUSLARARASI BELGELER ve TÜRKİYE'NİN BU BELGELERE UYUMU

#### 1.ULUSLARARASI HUKUK NORMLARININ BAĞLAYICILIKLARI

Uluslararası hukuk normlarının iç hukuka üstünlükleri, geçerlilikleri ve uygulanması, doktrinde çok tartışılan ancak görüş birliğine varılamamış bir konudur. Türk Hukukunda Anayasanın 90. maddesindeki ifade ile ilgili iki görüş olduğu ve her iki görüşün de kendi içinde tutarlı olduğu noktaların bulunduğu gözlenmiştir. Çalışmada her iki görüş birden verilerek Türkiye'deki uygulama değerlendirilecek ve taraf olunan görüş üzerinde durulacaktır. Bu noktada önce uluslararası hukuk normlarının geçerlilikleri üzerinde durulacak daha sonra Türkiye'deki uygulamaya değinilecektir.

Uluslararası hukuk normlarının değerlendirilmesinde iki görüş mevcuttur. Bunlar, "tekçi görüş" ve "ikinci görüş" olarak tanımlanabilir. İkinci görüşe göre, uluslararası hukuk ve iç hukuk birbirinden tamamen bağımsız iki ayrı hukuk düzenidir. Her iki hukukun düzenlediği konular ve toplumsal ilişkiler farklı ve birbirinden ayrıdır. Bunun doğal bir sonucu olarak, koydukları kuralların birbirleriyle çatışması söz konusu değildir. Bu görüşe göre uluslararası andlaşmalar iç hukukun bir parçasını oluşturmamakta, ancak andlaşmalar ile güvence altına alınan haklar iç hukuka aktarılmakta ve uygulanması için gerekli önlemler alınmaktadır. Andlaşmaların iç hukuka aktarılması bir yasama tasarrufu olarak idrak edilmektedir. Bu düzeni uygulayan ülkelere örnek olarak, Danimarka, İzlanda, Malta, Norveç ve İngiltere verilebilir<sup>97</sup>.

Tekçi görüşe göre ise tek bir hukuk düzeni vardır. Uluslararası hukuk ile iç hukuk bu düzeni beraber oluşturmaktadır. Uluslararası hukuk alanında yaratılan kural, ulusal kurallar arasında daha önceden belirlenen yerini alır ve aldığı yerin hiyerarşik sırasına

---

<sup>97</sup> A. Feyyaz Gölcüklü ve A. Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, (Ankara: Turhan Kitapevi, 2002), s. 19.

göre uygulanır. Bu sistemdeki en önemli sorun, hangi hukuk kuralının üstün olduğu ve çatışma durumunda hangi kuralın uygulanacağı sorunudur. Her ülkenin hukuk sistemi, ülkenin kendi koşulları ve Anayasal sistemi içerisinde bu soruna açıklık getirme yolunu seçmiştir. Bu konuda evrensel bir görüş birliği bulunmamaktadır<sup>98</sup>.

Burada en basit anlamıyla değinilmeye çalışılan tekçi ve ikici görüşü tam anlamıyla kavramak ve örnek uygulamalara ilişkin bilgi sahibi olmak için çalışmamız yeterli olmamakla birlikte, Türkiye'deki anlayışın ve uygulamanın genel prensibini vurgulamak amacıyla iki anlayışa ilişkin temel özelliklere yer verilmiştir. Türkiye'de uygulanan sistemi tekçi veya ikici olarak nitelendirmek yanlış olacaktır. Uygulamadaki eksiklikler ve karmaşa da göz önüne alındığında, karma bir sistemin uygulandığını söylemek en doğru yaklaşımdır. Türkiye'de Anayasanın 90. maddesi ile uluslararası hukukun oluşturduğu bir metin, eğer usulüne göre imzalanmış ve yürürlüğe girmiş ise, yani cumhurbaşkanı onayından geçmiş ve resmi gazetede yayımlanmışsa, uygun bulunma kanunu ile birlikte normlar hiyerarşisindeki yerini alır ve uygulanmaya başlar. Artık o uluslararası metin, uygun bulma kanunu ile iç hukuktaki yerini almış ve herhangi bir maddesine dokunulmamasına ve içeriğinin yasama organınca hazırlanmamasına rağmen iç hukuk düzeninin bir parçası haline gelmiştir. Bu yönü ile ikici görüşe benzeyen sistemimiz, uygun bulma kanununun hemen belgenin onaylanması sonrası çıkartılması ve sadece imzalanan belgenin hükümlerini içermesi dolayısıyla tekçi görüşe yaklaşmaktadır. Bu noktada nitelendirmenin zorluğu ön plana çıkmakta ve bu hukuki mesele çalışmanın konusunu oluşturmamaktadır.

Bu noktada uluslararası hukuk normlarının geçerliliklerinin sorgulandığı görüşlere yer verilecektir. Uluslararası hukuk normlarının anayasaüstülüğü tezi en açık şekilde Hans Kelsen tarafından savunulmuştur. Kelsen'e göre uluslararası andlaşmanın hükümleri, andlaşmayı yapan tarafların bütün iç hukuk kurallarından üstündür. Andlaşmanın taraf ülkenin kanunlarına veya anayasasına aykırı olması durumunda, aykırı olan kanun veya anayasa sakat demektir. Böyle bir kanun, andlaşmaya ve dolayısıyla ahde vefa ilkesine aykırı olacağından uygulanması söz konusu olamaz<sup>99</sup>. Bu görüşe göre uluslararası

<sup>98</sup> Aynı, s. 19.

<sup>99</sup> Kemal Gözler, "İnsan Hakları Normlarının Anayasaüstülüğü Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, 2001 Aralık, s. 26.

hukuk normları bütün iç hukuk normlarından ve hatta anayasadan da üstündür. Dominique Carreau tarafından da “Bir tarafın andlaşmanın icra edilmemesine gerekçe olarak kendi iç hukukunun hükümlerini ileri süremeyeceğini.” söylenerek uluslararası hukuk normlarının üstünlüğü ilkesi savunulmuştur<sup>100</sup>. Karşıt görüş ise, uluslararası hukuk normlarının anayasaüstünlüğü sorununun sadece tekçi anlayış benimsendiğinde ortaya çıkan bir sorun olduğunu ve eğer ikici anlayış benimsenirse böyle bir sorunun ortaya dahi çıkmayacağını belirtmektedir. Bu görüşün ikinci dayanağı ise, uluslararası yargı organlarının, uluslararası hukukun üstünlüğünü teyit ederken uluslararası hukuka aykırı iç hukuk normunu iptal etmemesidir. Sadece bu normun uluslararası hukukta uygulanamayacağı belirtilmektedir. Bu nedenle bu görüşü savunanlara göre bir hukuk normunun iç geçerliliği ile dış geçerliliği arasından ayırım yapmak gerekmektedir. Hiçbir uluslararası yargı organı, taraf devletin iç hukuk normunu iptal etmediği için bu görüş geçerlilik kazanmaktadır. Eğer bir gün uluslararası yargı organlarından herhangi biri, taraf devletin bir iç hukuk normunu iptal ederse ortaya üniter devlet anlayışının terk edilmesi durumu çıkmaktadır. Böyle bir durumda federal Anayasanın federe devletin Anayasasına üstünlüğü sorununu ortaya çıkar ki bu da bambaşka bir konudur. Bu noktada ortaya çıkan egemen devlet anlayışı, bu görüşü destekler niteliktedir ve konunun en önemli noktasını oluşturmaktadır. Eğer egemen devlet, kanun yapma yetkisini devrederse egemen olmaktan çıkmış demektir. Bu noktada karşıt düşünce olarak belirtilmesi gereken, egemenliğin tabi ki önemli olduğu ancak uluslararası hukuku görmezden gelmeyi gerektirmediğidir. Uluslararası hukuk normlarının geçerliliklerinin sorgulandığı ve kanunların iç ve dış geçerliliklerinin farklı olduğu görüşünün savunucularının başında Dominique Carreau’nun gelmesi, Hans Kelsen’in iki tezin teorik olarak eşit değere sahip olduğu görüşünü haklı çıkartmaktadır. Kelsen’e göre uluslararası hukuk normlarının iç hukuka üstünlüğü veya iç hukuk normlarının uluslararası normlara üstünlüğü tezlerinin ikisi de mükemmel olarak savunulabilir ve bu iki tez de aslında birer hipotezdir. Aralarındaki tercih hukuk bilimi zemininde yapılamaz.<sup>101</sup> Hangi görüş benimsenirse benimsensin, eğer insan haklarına saygılı devlet ilkesi benimsenir ve iç hukuk normları zaten gerekli şartları sağlarsa bu sorun ortaya çıkmamaktadır. Bununla beraber, uluslararası hukuk normlarının üstünlüğünün kabul edilmesi ya da edilmemesi devletlerin uluslararası hukuka olan ilgisini

<sup>100</sup> Aynı, s. 27.

<sup>101</sup> Aynı, s. 30.

azaltmamaktadır. Önemli olan belgeleri imzalamak değil uygulamak olduğundan, uluslararası belgeleri iç hukuk normlarından üstün tutup tutmamak değil iç hukuku bu belgelere uyumlaştırmak veya bu belgelerin gereklerini yerine getirmek önemlidir.

### **1.1.Uluslararası Andlaşmaların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri**

Türkiye'nin hangi temel görüşü benimsediği konusunda fikir ayrılıkları bulunmakla beraber, hangi sistem benimsenirse benimsensin, hem üyesi bulunan kuruluşlara üye olmak dolayısıyla taahhüt edilen şartların yerine getirilmesi, hem de Anayasanın 2. maddesinde belirtilen insan haklarına saygılı devlet ilkesi bakımından Türkiye, insan haklarına ilişkin belgeleri onaylamakta tatminkâr bir seviyeye sahiptir. Ancak sendikal haklar açısından bunu söylemek doğru olmayacaktır. Bu noktada insan haklarına saygılı devlet ilkesini açıklamak gerekmektedir. İnsan hakları tanım olarak, ırk, din, dil ayrımı gözetmeksizin tüm insanların yararlanabileceği haklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Tanım bir ideali, olanı değil olması gerekeni belirtmektedir. Önemli olan devletin pozitif hukukta insan haklarını ne ölçüde temel hak ve özgürlükler haline getirebildiğidir<sup>102</sup>. Bununla beraber sadece belgeleri imzalamak ve onları iç hukukla bütünleştirmek yetmemekte, belge hükümlerini veya iç hukukta belgenin gereklerini yerine getiren hükümleri uygulamakta ısrarcı olmak gerekmektedir.

Uluslararası andlaşmaların kabulü ve iç hukuktaki geçerliliklerine dair hukuki mevzuatın ilk ayağı, 244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanundur. Kanuna göre, uluslararası andlaşmaların onaylanması veya bu andlaşmalara katılım, onayın veya katılımın bir kanunla uygun bulunmasına bağlıdır. Yani uluslararası bir andlaşmaya atılan imzanın geçerli olabilmesi için uygun bulunma kanununun yürürlüğe girmesi gereklidir. Uluslararası andlaşmaların hukuksal varlığına ilişkin ikinci hukuki dayanak olan Anayasanın 90. maddesi tam olarak şöyledir, "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Ekonomik, ticari veya teknik işleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme

<sup>102</sup> <http://www.anayasa.gen.tr/ihsaygi.htm> 26.10.2008

getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'(T.B.M.M.)nin bilgisine sunulur. Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluluğu yoktur, ancak bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz. Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmanın yapılmasında 1. fıkra hükmü uygulanır. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”<sup>103</sup>.

Çalışmada incelenen bütün uluslararası belgeler, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına tabi olup bu onay olmadan yürürlüğe konulamayan belgelerdir. Usulüne uygun olarak yürürlüğe giren temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası andlaşmalar, Anayasanın 90. maddesinde açıkça belirtildiği üzere, iç hukuktaki maddeler ile çatışırsa uygulanma önceliğine sahiptir. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin andlaşmalara böyle bir üstünlüğün sağlanması, daha önce belirtilen insan haklarına saygılı devlet ilkesinin bir gereğidir. Bu ibare ile kesin ve net bir anlatımla andlaşmaların kanunlarla aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda andlaşmaların uygulanacağı, iç hukukta andlaşmalarla bağdaşmayan hükümlerin bulunması durumunda dahi andlaşmaların uygulanacağı belirtilmiştir.

Doktrinde tartışılan konu, uluslararası andlaşma hükümlerinin geçerlilikleridir. Uluslararası andlaşma hükümleri, uygun bulma kanununa dönüştürülerek kanunlarla aynı seviyeye konulduğundan, uygulamada kanunlarla aynı konuda farklı hükümler içermeleri durumunda uygulanma önceliğine sahip olduğundan ve Anayasaya aykırılıklarına dair Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı açıkça belirtildiğinden

<sup>103</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> 29.07.2008

ortaya farklı görüşler çıkmıştır. Anayasanın 90. maddesinde konuya tam açıklık getirildiğini söylemek ne yazık ki güçtür. Ancak çalışmada farklı görüşlerin açıklamalarına yer verilmekle beraber, pozitif hukuk ve uygulama üzerinden yorumda bulunulacaktır.

Doktrindeki ilk görüş, Hüseyin Pazarcı, Tahsin Bekir ve Seha Lütfi Meray tarafından savunulan, uluslararası andlaşma hükümlerinin kanun hükmünde olduğu ve normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede bulunduğu görüşüdür. Çatışma durumunda ise, sorunun “lex posterior derogat legi priori” yani sonra çıkan kanunun önce çıkan kanuna göre üstünlüğü ilkesi ile çözümleneceği savunulmuştur<sup>104</sup>. Görüşe, bir hukuk kaidesinin Anayasa maddesinden üstün tutulması dolayısıyla ve uluslararası andlaşma hükümlerinin herhangi bir kanunla değiştirilebileceği öngörüldüğünden katılmak çok güçtür. İkinci görüş ise, uluslararası andlaşma hükümlerinin kanunlardan üstün olduğu görüşüdür. Bu görüşü savunanlardan Mümtaz Soysal, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmalar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağını açıkça belirtilmiş olması dolayısıyla, uluslararası andlaşmaların kanunlardan daha ayrıcalıklı bir değer kazandığını söylemektedir. Bununla beraber Soysal tarafından, Anayasanın, uluslararası andlaşma hükümleri ile birlikte düşünülmesi ve yorumlanması gerektiği belirtilmiştir<sup>105</sup>. Yine aynı görüş savunucularından Edip Çelik’e göre, Türkiye’nin sınırlarını belirleyen Lozan Barış Andlaşması, T.B.M.M. tarafından çıkarılan bir kanunla değiştirilemeyeceği için “lex posterior” ilkesi ile çatışma durumunun çözülmesi düşünülemez<sup>106</sup>. Anayasanın, andlaşma hükümleri ile birlikte yorumlanması görüşü çalışmada benimsenen görüşe en yakın görüş olması dolayısıyla önemlidir. Doktrindeki diğer bir görüş, uluslararası andlaşma hükümlerini Anayasanın da üstünde gören görüştür. Bu görüşün savunucularından Feyyaz Gölcüklü ve Gözübüyük’e göre, uluslararası andlaşmaların Anayasaya aykırılıklarının iddia edilememesi, herhangi bir diğer kanunla değiştirilememesi ve hem ulusal, hem de uluslararası hukukta sonuçlar doğurması dolayısıyla andlaşma hükümleri Anayasanın üstündedir. Anayasaya aykırı dahi olsa

<sup>104</sup> Gözler, 2001, **a.g.e.**, s. 36.

<sup>105</sup> Mümtaz Soysal, “Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler”, **Anayasa Yargısı**, 1986, Sayı 2, s. 16.

<sup>106</sup> Edip Çelik, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri ve Uygulanması”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 1988, Sayı 1 – 3, s. 51.

uygulanırlar<sup>107</sup>. Tarafımızca savunulan görüş doğrultusunda Anayasanın 90. maddesinin yorumu bu yöndedir. Bu görüşün savunucularından Tekin Akıllıoğlu da, Anayasanın eksenini oluşturan insan haklarına saygılı devlet ilkesine atıfta bulunarak, bu ilkenin bir gereği olarak uluslararası andlaşmaların hükümlerinin anayasal değerde kılınması gerektiğini belirtmiştir<sup>108</sup>. Uluslararası andlaşmaların hükümlerinin anayasa üstü değerlendirilmesi hem moral etkisi, hem de insan haklarının temel hak ve özgürlüklere dönüşmesinin sağlanması açısından faydalı bir görüştür. Ancak daha önce de belirtildiği üzere yorumlar pozitif hukuk çerçevesinde yapılacaktır. Moral etkisi andlaşmaların uygulanmasını arttırmadığı gibi onlara yüklenen anlam neticesinde andlaşmaların içerisindeki hakların kazanılmasında mücadelecı anlayışı da zayıflatmaktadır.

Onaylanmış uluslararası belgelerin, iç hukukla bağdaştırılması ve kanunların uluslararası belgelere uyumlu hale getirilmesi muhakkak ki gereklidir. Ancak uyum sağlanamamış ve kararlar hala iç hukuktaki kanunlar çerçevesinde alınıyorsa, uluslararası belgelerin hükümlerini geçersiz sayarak bu duruma devam etmek hem Anayasanın 2. maddesindeki insan haklarına saygılı devlet ilkesine aykırı bir hukuki durum yaratmakta, hem de bu ilkeden daha önemli olan Anayasaya aykırılık sonucunu doğurmaktadır. Onaylanmış uluslararası belgeler şu anki mevzuat itibarıyla sadece metinleri doğrultusunda, denetim organları kararları hariç olmak üzere (çünkü bu kararlar ve denetim organlarının yorumları veya ulaştıkları ortak görüşler, usulüne göre yürürlüğe konulmuş ve T.B.M.M.'nin onayladığı ve yürürlüğe girmiş uluslararası sözleşmeler kapsamına girmemektedir) kanunlarla eşdeğerdir. Kanunlar ile uluslararası belgeler arasında çatışma olması durumunda uluslararası belgelerin hükümleri esas alınacaktır. Bu noktada, uluslararası belgelerin Anayasaya aykırılığı iddiası ile dava açılmaması durumu, uluslararası belgeleri Anayasanın da üstünde tutmakta ve Anayasaya aykırı bir hakkı içerseler dahi uygulanacakları anlamını yüklemektedir. Bu görüş moral anlamı ile değil pozitif hukuktaki anlamıyla savunulmaktadır. Bu sonucu doğuran etkenler, kaideler veya tutumlar değil bizzat Anayasanın 90. maddesidir.

Tarafımızca savunulan görüş doğrultusunda, Anayasanın 90. maddesinin yorumu, uluslararası andlaşmaların hükümlerinin Anayasadan üstün olduğu yönünderse de,

<sup>107</sup> Gölcüklü ve Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 20.

<sup>108</sup> Gözler, 2001, **a.g.e.**, s. 38.

uluslararası andlaşmaların hükümlerinin değerlendirilmesi noktasında yine tarafımızca savunulan görüşe göre olması gereken, uluslararası belgeleri kanunlardan üstün tutmak, ancak normlar hiyerarşisinde Anayasadan altta bir yere koyarak anayasal güvence altına sokmaktır. Bu yolla hem Anayasaya verilen değer küçültülmemiş olacak, hem de basit hükümet çoğunluklarıyla uluslararası belgelerin değiştirilmesi engellenmiş olacaktır. Bu durum hükümetlerin uluslararası belgeleri uygulamama lüksünü ortadan kaldırdığı gibi, Anayasanın da hukuksal üstünlüğünü ve saygınlığını korumuş olacaktır. Bununla beraber hiçbir hukuki düzenleme, yargının kararları uluslararası andlaşma hükümlerini hiçe sayarak almasını engellememektedir. Şu anki mevzuat çerçevesinde Danıştayın emekli sendikasının (Emekli-Sen) kapatılmaması kararını Asliye Hukuk Mahkemesine geri göndermesi tam bir Anayasaya aykırılık ve uluslararası hukuku hiçe saymaktır. Mevcut öğrenci sendikası (Genç-Sen) için de açılan kapatma davası Anayasaya aykırı tutumun devam ettirildiğinin göstergesidir. Tüm bunlar ister Anayasanın üstünde bir yere konsun, ister Anayasadan altta bir yere konsun uluslararası andlaşmalara atılan imzanın hiçbir öneminin olmadığını, önemli olanın uygulamada bu hakların sağlanması olduğunu bir kez daha gözler önüne sermektedir. Bu noktada denetim organları kararlarının önemi ön plana çıkmakta ve sadece normatif görüş olarak denetim organları kararlarının da uluslararası andlaşmalar seviyesinde düşünülmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu durumun birçok sonucu olmakla beraber, hem belgelerin tam anlamıyla algılanmasına, hem de denetim mekanizmalarının daha ciddiye alınmasına katkıda bulunacağı açıktır. Denetim mekanizmalarını, özellikle ILO Genel Konferansını ve Uzmanlar Komisyonu Raporlarını sadece uluslararası kamuoyu önünde küçük düşürüleceği anlaşıldığı ve kara listeye alınma söz konusu olduğu zaman ciddiye almak, insan haklarına saygılı, sosyal bir hukuk devleti olduğunu Anayasasında belirten bir ülkeye yakışan bir tutum olarak değerlendirilemez. Denetim organlarının kararlarının da kesin suretle bağlayıcı özellik kazanması sağlanmalıdır.

## **1.2.İmzalanmamış Uluslararası Andlaşmaların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri**

Onaylanmamış uluslararası Sözleşmeler, Anayasanın 90. maddesinin açıkça belirttiği üzere Türkiye'yi bağlayıcı kılmamaktadır. Bu nedenle imzalanmamış uluslararası sözleşmelerin ulusal hukuka üstün olduğu ve anayasa kuralı olarak değer taşıdığı ileri



sürülemez. Ancak bu durumun tüm sözleşmeler için genel geçer bir kural olmadığını savunan görüşler doktrinde ortaya konulmuştur. Gülmez'e göre, ILO Anayasasını imzalayan ve ILO'ya üye olan bir devlet, ILO'nun sözleşmelerini onaylamasa dahi üye devlet olarak bu sözleşmelerle bağlanır ve yükümlülüklerini yerine getirmek zorundadır. ILO Anayasasının önsözünde, toplumsal adalet temeli üzerine kurulabilecek sürekli bir evrensel barışı yerleştirmek amacıyla sendika özgürlüğünün düzeltilmesi ve zaman kaybettirilmeden yerine getirilmesi gerektiği önemle vurgulanmıştır<sup>109</sup>. Bu hüküm dolayısıyla ILO'nun çalışma ilişkilerini düzenleyen sözleşmelerini onaylamamış dahi olsalar üye devletler bu sözleşmeler dolayısıyla bağlıdırlar.

Bu görüşe katılmak hukuki dayanaktan yoksun olduğu için mümkün gözükmemektedir. Daha önce de değinildiği üzere Anayasanın 90. maddesinde açık olarak hangi belgelerin iç hukuka üstünlük kuracağı ve uygulanacağı açıkça belirtilmiştir. Bunun dışında, onaylanmamış bir ILO sözleşmesinin sadece Türkiye'yi değil herhangi bir üye devleti bağladığını söylemek, yorumun çok geniş tutulmasından başka bir anlam ifade etmemektedir. Bununla beraber sadece üye devlet olmanın tüm ILO sözleşmelerini onaylamak anlamına geldiğini düşünmek üye olmanın da anlamını kaybettirmektedir.

Makul karşılanabilecek görüş, ILO denetim organlarının kararlarında belirttiği gibi, herhangi bir ILO sözleşmesinin açıkça yollamada bulunduğu ve üstünlüğünü belirttiği bir Sözleşmeyi imzalayıp, yollamada bulunulan diğer Sözleşmeyi imzalamama durumunda bağlayıcılıktan söz edilmesidir. Ancak imzalanmamış bir ILO Sözleşmesinin sadece üye devlet olma durumundan dolayı herhangi bir ülkeyi bağladığını söylemek makul bir görüş olarak gözükmemektedir.

## **2.ULUSLARARASI BELGELERDE SENDİKA HAKKI**

Organize sendikal hareket, sanayi devrimi ile birlikte batı toplumlarında oluşan sosyo-kültürel sistemlerin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır<sup>110</sup>. Bu hareket çeşitli dönemlerde gelişimler göstermiş ve uluslararası sendikal örgütleri oluşturmuştur. Bununla beraber, bu örgütlerin uluslararası alanda etkililikleri, kamuoyu desteği ile doğru orantılı

<sup>109</sup> <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/anayasa.htm> 01.08.2008

<sup>110</sup> AB Sürecinde Uluslararası Sözleşmeler ve Türkiye'de Memur Sendikacılığı, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Merkezi, s. 1.

olduğundan ve etkiledikleri kesimlerin büyüklüğü dolayısıyla, bu hareketin sorunları uluslararası birçok belgeye konu olmuştur.

Bu belgeler sendikal hakları yani örgütlenme, grev ve toplu pazarlık hakkını düzenleyen belgeler olarak üç grupta incelenecektir. Bu noktadaki amaç, bazı belgelerin sanılanın aksine grev hakkını kapsamadığını ve bazı imzalanmamış, ya da çekince konmuş maddelerin hangi konuları kapsadığını vurgulamaktır. Bununla beraber imzalanmış ancak uygulamaya geçirilememiş belgelerin de kapsamaları üzerinde durulacaktır.

Sendikal hakları düzenleyen kuruluşlardan biri Birleşmiş Milletlerdir. Tüm üyelerinin egemen eşitliği ilkesine dayanan, Birleşmiş Milletler Örgütü (B.M.), II. Dünya Savaşı sonrasında 24 Ekim 1945 tarihinde 51 devletin kurduğu, Karadağ'ın da 28 Haziran 2006'da katılımıyla<sup>111</sup> 192 üyesi bulunan uluslararası bir kuruluştur<sup>112</sup>. Türkiye, B.M.'nin kurucu ülkeleri arasında yer almaktadır. B.M.'nin tüzüğünde örgütün amaçları, iki dünya savaşı sonrası savaşın felaketlerinden gelecek nesilleri korumak, temel insan haklarını yeniden geliştirmek, kadın ve erkek eşitliğini sağlamak, hukukun üstünlüğü ilkesini geliştirmek ve geniş özgürlükler çerçevesinde sosyal hayatı yeniden canlandırmak olarak tanımlanmıştır<sup>113</sup>. B.M.'nin sendikal haklara ilişkin kuralları arasında, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi bulunmaktadır.

### 2.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

B.M.'nin sendikal hakları düzenleyen ve kamu görevlileri sendikacılığı ile de ilgili olan en önemli belgesi İnsan Hakları Evrensel Bildirgesidir. Bildirge, 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilmiş ve 27 Mayıs 1949 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanmıştır. Bildirgenin hukuksal yönden bir yaptırımı bulunmamakla birlikte, moral etkisi ve gücü küçümsenmeyecek derecededir<sup>114</sup>. Bildirge, B.M.'nin bir denetim organı bulunmaması ve herhangi bir

<sup>111</sup> <http://www.un.org/members/list.shtml#m> 12.07.2008

<sup>112</sup> Mesut Gülmez, **Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu**, (Ankara, Belediye-İş Yayınları, 2006), s. 111.

<sup>113</sup> <http://www.un.org/aboutun/charter/index.html> 12.07.2008

<sup>114</sup> Gülmez, 2006, **a.g.e.**, s. 112.

yaptırımın uygulanmaması dolayısıyla zayıf kalmaktadır. Ancak insan haklarını en temel anlamda tanımlaması nedeniyle bütün dünyada kabul gören ve önem arz eden bir belge durumundadır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 20. maddesi, sendika hakkından bağımsız olarak, sendikal hakların ayrılmaz bir parçası olan toplantı ve dernek kurma hakkını düzenlemiştir. Bildirgede, ILO'nun sözleşmelerinden ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinden farklı olarak toplantı ve dernek kurma özgürlüğünün olumsuz yönü de güvence altına alınmıştır. Buna göre, “1. Her şahıs saldırısız toplanma ve dernek kurma ve derneğe katılma serbestisine maliktir.” ve “2. Hiç kimse bir derneğe mensup olmaya zorlanamaz.”<sup>115</sup> ibareleri bildirgeyi farklılaştıran unsur olmuştur.

Bildirgenin 23. maddesinin son fıkrasında “Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.” denilerek sendika hakkı güvence altına alınmıştır. Bildirgede, sendika hakkı herkes için güvence altına alınmıştır. Yani işçi - memur, çalışan - emekli gibi bir ayırmadan söz edilmemiştir. Bu da demek oluyor ki, hukuksal niteliklerine bakılmaksızın tüm çalışanlar ve hatta emekliler, evde çalışanlar, işsizler ve öğrenciler bile sendika hakkına sahiptir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Bildirgenin bağlayıcılığı sorgulanır olmakla beraber, geniş anlamda yorumlandığı zaman emeklilerin veya bunun dışında kalan grupların sendika hakkı bağlamında Türkiye'nin Bildirgenin gereklerini yerine getirdiği söylenemez. Bilindiği üzere Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin kararında, aktif çalışma hayatından ayrılmış olanların, Dernekler Kanununa göre önceden izin almadan dernek veya vakıf kurma hakları bulunduğu, ancak bunun yerine kanunlarla sadece çalışanlara yönelik olarak düzenlenmiş olan sendika şeklinde örgütlenmelerinin mümkün olmadığı belirtilmiştir. Bu da demek oluyor ki, sendika hakkına ilişkin kısıtlamaların boyutu olarak algılandığında Bildirgeye Türkiye'nin uyumu tartışılabilir niteliktedir. Ancak çalışmamızın konusu olan kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamında Türkiye Bildirgenin gereklerini yerine getirmektedir.

---

<sup>115</sup> <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/trk.htm> 05.07.2008

## 2.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, B.M. Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş ve ancak on yıl sonra 3 Ocak 1976'da yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamış<sup>116</sup> ve 11 Ağustos 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe sokmuştur. Onay tarihi iç hukukta 11 Ağustos 2003 iken, uluslararası hukukta onay belgesinin B.M. Genel Sekreterliğine verildiği tarih olan 23 Eylül 2003'ü izleyen üçüncü ay, yani 23 Aralık 2003'tür<sup>117</sup>.

Türkiye, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesini onaylamış ancak onay, beyan ve çekince ile gerçekleşmiştir. Buna göre çekincesini B.M.'ye bildiren Türkiye, çekincesini şu nedenlere dayandırmıştır. "Türkiye Cumhuriyeti, Sözleşmenin 13. Maddesinin (3.) ve (4.) fıkraları hükümlerini, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 3., 14. ve 42. maddelerindeki hükümler çerçevesinde uygulama hakkını saklı tutar."<sup>118</sup> Türkiye'nin çekinceyi birçok devlet (Cezayir, Bangladeş, Hindistan, Japonya, Monako, Norveç, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık)<sup>119</sup> gibi 8. maddeye değil 13. maddeye koyması düşündürücüdür. Çekince koyulan madde çalışma yaşamı veya grev hakkı ile ilgili değil, eğitim hakkı ile ilgilidir.

Sözleşmede sendika hakkı, ilke olarak İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde olduğu gibi herkese tanınmıştır. Ancak Sözleşmede sendikalara üye olmanın amacı, ekonomik ve sosyal çıkarları korumak ve geliştirmek olarak tanımlanarak, Bildirgeden daha açık ve net bir tanıma yer verilmiştir. Bununla beraber, Sözleşmede sendika seçme özgürlüğüne açıkça yer verilerek İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden daha ileri bir düzenleme yapılmıştır. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinde ayrıca sendikalara ulusal federasyon ya da konfederasyon kurma ve konfederasyonlara uluslararası sendika örgütleri oluşturma veya bu örgütlere katılma hakkı da sağlanmıştır. Bu özelliği ile Sözleşmede, 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının

<sup>116</sup> <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/06turkish/TIntCovEcSocCulRights.pdf>  
08.07.2008

<sup>117</sup> Gülmez, 2006, **a.g.e.**, s. 113.

<sup>118</sup> <http://www.todaie.gov.tr/ihadm/bm/eko.pdf> 08.07.2008

<sup>119</sup> Gülmez, 2006, **a.g.e.**, s. 113.

Korunması Sözleşmesinden daha genel bir anlatımla sendika hakkı düzenlenmiş ve daha geniş haklara yer verilmiştir.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, grev hakkını açıkça tanıyan üç uluslararası Sözleşmeden biri olması dolayısıyla önemlidir. Sözleşme Avrupa Sosyal Şartı ve Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı ile birlikte bu özelliği taşıyan üç belgeden biridir. Hiçbir ILO sözleşmesinin, sözleşme metninde grev hakkından açıkça bahsedilmezken, B.M. gibi bir kuruluşun uluslararası bir sözleşmede grev hakkına yer vermesi önemlidir. Sözleşmenin 8. maddesinin 1. fıkrasının D başlığında “Bu Sözleşmeye taraf devletler, ilgili ülkenin kanunlarına uygun olarak kullanılmak koşuluyla grev hakkını sağlamayı üstlenir.” denilerek açıkça grevden bahsedilmiştir. Maddede, grev hakkının kullanılma alanı ilgili ülke kanununun görüşüne bırakılmış ve sendika hakkı da grev hakkı gibi silahlı kuvvetler personeli, polisler ve kamu yönetimi üyeleri için kısıtlanabilir kılınmıştır.

Sözleşmede grev ve sendika hakkı, silahlı kuvvetler personeli, polisler ve kamu yönetimi üyeleri (üst düzey) için kısıtlanabilir kılınmış, bunun dışında kalan çalışan kesimin grev hakkı ile ilgili düzenlemeler ülke kanunlarına bırakılmıştır. Yani Sözleşmenin Türkiye’ye getirdiği sorumluluğun tamamen grev serbestisi olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak bu demek değildir ki, grev hakkını kısıtlayıcı kurallar koymak bu Sözleşmenin önerdiği bir yöntemdir. Grev hakkının önünü açmak önemli bir sorumluluk olmakla beraber, bu Sözleşmenin bir gerekliliği olarak yorumlanamaz. Bu noktada belirtmek gerekir ki, taraf devletlerin Sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetleyen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi Raporlarında, incelenen bazı ülkeler memurlara grev hakkı verilmemesi nedeniyle eleştirilmiş ancak ortaya 8. maddeye ilişkin genel bir gözlem konmamıştır<sup>120</sup>.

Sözleşmede tamamen çalışma yaşamı veya sendikal haklar düzenlenmemiş ve genel bir haklar Sözleşmesi olma özelliği ön plana çıkmıştır. Sözleşmenin bu özelliği ve 87 sayılı ILO Sözleşmesinin doğrudan çalışma yaşamı ile ilgili bir düzenleme olması nedeniyle, her iki Sözleşmenin çatışan hükümlerinde 87 sayılı ILO Sözleşmesinin uygulanacağı 8.

---

<sup>120</sup> Aynı, s. 118.

maddenin 3. fıkrasında, “Bu maddenin hiç bir hükmü, Dernek Kurma Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin ve 1948 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesine taraf Devletlere bu Sözleşmede öngörülen güvenceleri zedeleyecek kanuni önlemler alma ya da kanunları bu güvenceleri zedeleyecek biçimde uygulama yetkisi vermez.” denilerek açıkça belirtilmiştir. İmzalanmamış uluslararası belgelerin geçerlilikleri konusunda makul karşılanabilecek görüşe en güzel örnek Sözleşmede verilmiştir. Bu durumda bu Sözleşmeye imza atmak, sendikal haklar anlamında işaret ettiği 87 sayılı ILO sözleşmesini imzalamayı gerektirmektedir.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin çalışma yaşamı ile ilgili 6., 7. ve 8. maddelerinin gereklerini Türkiye'nin yerine getirip getirmediği konusu tartışmalıdır. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesinin bazı ülkeler için yayımladığı raporlar doğrultusunda, Türkiye'nin Sözleşme gereklerini yerine getirdiğini söylemek güçtür. Ancak maddenin özünden anlaşılan kriterlere Türkiye'nin kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamında uyum sağladığı açıktır. İlgili maddeye çekince koyan ülkeler düşünüldüğünde maddenin geniş anlamda yorumlanmasının sakıncaları düşünüülerek bu çekincenin konulduğu kanısına varılabilir. Bu nedenle geniş anlamda yorumlanabileceği düşünüülerek konulan çekincenin Türkiye tarafından konulmaması ve eğitim hakkı ile ilgili olan ve mevzuat ile uyum sağlanamayan 13. maddeye çekince konulması, Sözleşmenin dar anlamda anlaşıldığı görüşünü desteklemektedir. Sözleşmenin çalışma yaşamı ile ilgili olan maddelerinden çıkartılacak anlam, sendikalaşmanın ve grev hakkının tanınması ve taraf ülkenin kanunlarında sendika hakkının sayılan kısıtlamalar dışında başka bir kısıtlamaya tabi olamayacağıdır. Grev hakkı da sözleşmede yine taraf ülkenin kanunları doğrultusunda kullanılabilir kılınmıştır. Bununla beraber incelenen konu olan kamu görevlilerinin sendika hakkı bağlamında Türkiye'nin Sözleşmenin gereklerini yerine getirdiğini söylemek doğru olacaktır. Bu görüşün en önemli dayanağı sözleşmenin sendika hakkını kamu yönetimi üyeleri için kısıtlanabilir kılmasıdır. Çünkü uyum değerlendirilirken baz alınan kriter Sözleşme metnidir ve kamu görevlilerinin sendika hakkı, sözleşme metnindeki kriterlere uymaktadır. Grev hakkı açısından uyum ilgili bölümde değerlendirilecektir.

### 2.3.Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, B.M. Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilerek 23 Mart 1976'da yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Sözleşmeyi 15 Ağustos 2002 tarihinde imzalamış ve 21 Temmuz 2003 tarihindeki Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe sokmuştur. Uluslararası hukuk yönünden ise geçerlilik tarihi onay belgesinin B.M. Genel Sekreterliğine verildiği tarih olan 23 Eylül 2003'ü izleyen üçüncü ay, yani 23 Aralık 2003'tür<sup>121</sup>.

Sözleşmede, sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı, dernek kurma hakkı çerçevesinde ele alınmış ve pozitif sendika özgürlüğü düzenlediği gibi negatif sendika özgürlüğüne de yer verilmiştir. Sendikaların üst kuruluşlara üye olma hakkının da düzenlendiği Sözleşmede, ayrıca sendika hakkının kullanımı silahlı kuvvetler personelleri ve polisler için kısıtlanabilir kılınmıştır. Sözleşmenin İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinden farkı, sendika hakkının kısıtlanabilirliğinin, kamu yönetimi üyeleri (üst düzey) için öngörülmemiş olmasıdır. Bu anlamda sendika özgürlüğünün uygulama alanını geniş tutulmuştur.

Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin, 22. maddesinin 1. fıkrasında, sendika kurma hakkı, örgütlenme özgürlüğü başlığı altında toplanmış ve sendika hakkı örgütlenme hakkı çerçevesinde, herkese kendi menfaatlerini koruma amacıyla sağlanmıştır. Aynı maddenin 2. fıkrasında, bu hakkın kullanımının ancak kamu güvenliği, kamu düzeni, genel sağlık ve ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüğünü tehdit ettiği durumlarda kısıtlanabileceği söylenmiştir. Yine aynı fıkrada, bu hakkın kullanımının silahlı kuvvetler personeli ve polisler için hukuki anlamda kısıtlanabileceği öngörülmüştür. Bu noktada, daha öncede belirtildiği gibi, üst düzey kamu görevlileri hakkın kısıtlanabileceği grup arasında sayılmamıştır. Sözleşmenin, aynı maddesinin 3. fıkrasında, 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin ILO Sözleşmesine imza atmış devletlere, 87 sayılı Sözleşmede sağlanan güvencelere aykırı yasama tasarrufları yapma olanağının sağlanmadığı belirtilerek, 87 sayılı Sözleşmenin önceliği ve üstünlüğü kabul edilmiştir.

---

<sup>121</sup> Aynı, s. 128.

Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesini genel olarak değerlendirmek gerekirse, sendika hakkını herkese tanıyan, grev hakkından bahsetmeyen, 87 sayılı Sözleşmeyi ön plana çıkararak ve üst düzey kamu görevlileri yönünden sendika hakkının kısıtlanmasını öngörmeyen bir Sözleşme yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır. Bununla beraber Sözleşmenin çalışma yaşamını düzenlemekten uzak olduğu ve daha çok siyasal hakları temel çerçevede düzenleme amacıyla olduğu söylenebilir. Türkiye'nin Sözleşmeye uyumu ise ancak üst düzey kamu görevlilerinin sendika hakkının kısıtlanması bakımından sorgulanabilir. Bu konuda Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 22. maddesinin 2. fıkrası bağlamında kamu düzeninin korunması amacıyla bu hakkın kısıtlanabilirliği ilkesi devreye girerek Türkiye'nin uyumunu tam olarak nitelendirmeyi sağlamaktadır. Muhakkak ki, bu çıkarıma giderken sendikal hakların yeterli bulunduğu görüşü savunulmamaktadır. Ancak pozitif metinden çıkartılan anlam neticesinde elde edilen yorum bu şekildedir. Kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamında Türkiye'yi Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi çerçevesinde eleştirmek yersiz ve hukuki dayanaktan uzak bir eleştiri olacaktır. Sözleşmede grev veya toplu pazarlık hakkı söz konusu olmadığı için sendika hakkı çerçevesindeki uyum Sözleşmenin tamamına uyumu yansıtmaktadır.

#### **2.4. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi**

II. Dünya Savaşı sonrasındaki bloklaşma ve soğuk savaş koşulları içinde 5 Mayıs 1949'da, 10 Avrupa ülkesinin katılımıyla kurulan Avrupa Konseyi'nin, amaçları insan hakları, çoğulcu demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerini korumak ve güçlendirmek, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı, uyuşturucu madde, çevre sorunlarına çözüm aramak, Avrupa kültürel benliğinin oluşmasına ve gelişmesine katkıda bulunmak, üye ülkeler vatandaşlarının daha iyi yaşam koşullarına kavuşmalarını sağlamak olarak belirlenmiştir<sup>122</sup>. Kuruluşunu izleyen yıl Türkiye ve Yunanistan'ın da kurucu üye sıfatıyla katıldığı Konseyin, 11.05.2007'de Karadağ'ın da katılımıyla 47 üyesi bulunmaktadır<sup>123</sup>. Konseyin beş gözlemci ülkesi (Kanada, Vatikan, Japonya, Meksika, Amerika Birleşik Devletleri) ve bir aday ülkesi (Belarus) mevcuttur<sup>124</sup>. Avrupa

<sup>122</sup> [http://www.coe.int/T/e/Com/about\\_coe/](http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/) 12.07.2008

<sup>123</sup> [http://www.tbmm.gov.tr/ul\\_kom/akpm/orta/main\\_genel.html](http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/orta/main_genel.html) 12.07.2008

<sup>124</sup> [http://www.coe.int/T/e/Com/about\\_coe/](http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/) 12.07.2008



Konseyinin sendikal hakları düzenleyen kuralları arasında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı bulunmaktadır.

4 Kasım 1950 tarihinde Roma’da imzalanan ve 3 Eylül 1953’te yürürlüğe giren İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, 10 Mart 1954 tarihli 6366 sayılı Kanunla uygun bulunmuş ve onay belgesinin Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine verildiği 18 Mayıs 1954 tarihinde Türkiye için de bağlayıcılık kazanmıştır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Sözleşmenin imzalandığı tarihte iktidarda bulunan Demokrat Parti tarafından, Sözleşmeyi imzalamanın gerekçesinde, Sözleşmenin sadece o dönem yürürlükte bulunan kanunlara aykırı bir hüküm içermemesinin değil, aynı zamanda hak ve özgürlüklere demokratik bir yönetim içinde gerekli güvenceleri sağlamanın yararlarının da Sözleşmeyi imzalamakta önemli olduğu belirtilmiştir. Sözleşme bu görüş doğrultusunda, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 10 Mart 1953 tarihli oturumunda, 1950’de Sözleşmeyi imzalayan Dışişleri Bakanı Fuad Köprülü’nün öncelik ve ivedilikle görüşülmesi isteğiyle, ne tümü ne de maddeleri üzerinde görüş belirtilmeden, oturumda bulunan tüm üyelerin oyu ile kabul edilmiştir<sup>125</sup>. Türkiye Sözleşmeyi onaylamış olmasına rağmen Avrupa Birliğine tam üyelik başvurusunda bulunduğu 1987 yılına kadar Sözleşmede öngörülen haklara ilişkin, denetim organlarına bireysel başvuru hakkını tanımadığı için Sözleşmenin etkileri iç hukukla sınırlı kalmıştır<sup>126</sup>.

1 Kasım 1998’den itibaren yürürlüğe giren 11 Nolu Protokol ile değişik Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde sendika hakkına, dernek kurma ve toplantı özgürlüğünü düzenleyen 11. maddede yer verilmiştir. Buna göre, “Herkes asayiş bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak hakkına sahiptir.”<sup>127</sup>. Sözleşmede, sendika hakkının olumsuz yönü düzenlenmemiş olup sendika hakkı ayırım gözetilmeden herkese tanınmıştır. Sendika hakkının herkese tanınması yönünden İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile benzerlik gözlenmektedir. Bununla beraber sendikaların üst örgütlenme hakkının

<sup>125</sup> Mesut Gülmez, **İnsan Hakları Yılığ** İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin Hazırlık Süreci ve **11.Madde**, (Ankara, Todaie Yayınları; 2002), s. 36.

<sup>126</sup> Gülmez, 2006, **a.g.e.**, s. 171.

<sup>127</sup> [http://www.ihb.gov.tr/mevzuat/um\\_ak\\_belgeleri/ana\\_sozlesme\\_11p\\_degisik.pdf](http://www.ihb.gov.tr/mevzuat/um_ak_belgeleri/ana_sozlesme_11p_degisik.pdf) 12.07.2008

tanımlanmamış olması ve 11. maddenin 2. fıkrasında sendika hakkının kısıtlanabileceği gruplar sayılırken silahlı kuvvetler personeli ve kolluk kuvvetleri ile birlikte devletin idare mekanizmasında görevli olanların da sayılması nedeniyle Sözleşme Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin dahi gerisinde kalmıştır.

Türkiye'nin Sözleşmenin gereklerini kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamında yerine getirdiği, 11. madde bakımından söylenebilir. Sendika hakkının sayılan gruplar açısından kısıtlanabilirliği ve kısıtlanabilecek gruplar arasında devletin idari mekanizmasında görevli olanların da sayılması bu görüşteki en önemli etkidir. Tekrar hatırlatmakta fayda görülen nokta ise, uluslararası Sözleşmelere Türkiye'nin uyumunun, uluslararası Sözleşmelerin iç hukuktaki bağlayıcılıkları doğrultusunda sadece Sözleşme metinleri ile sınırlı tutularak incelendiğidir. Bu doğrultuda tartışılan Türkiye'nin uyumu, Türkiye'nin mevzuatının yeterli olduğu görüşünü ortaya çıkartmaktadır. Savunulan görüş ise kamu görevlileri ile ilgili mevzuatın yeterli olduğu değildir. Ancak bununla beraber mevzuatın yeterliliği sorgulanırken, mevcut durum olması gerektiği gibi değil, kanunlarla belirlenen yükümlülükler çerçevesinde ve pozitif hukuk doğrultusunda değerlendirilmiştir.

### **2.5. Avrupa Sosyal Şartı**

Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Konseyi çerçevesinde kabul edilen sosyal haklara ilişkin en önemli iki uluslararası belgeden biri olup İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin sosyal haklar bakımından karşılığıdır<sup>128</sup>. Şart, tüm bunların dışında Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı ile beraber grev hakkını açıkça tanıyan üç uluslararası Sözleşmeden biri olması dolayısıyla önemlidir. 18 Ekim 1961 tarihinde Torino'da imzalanan Şart, Türkiye tarafından kabul edilmesinden 28 ve yürürlüğe girmesinden de ancak 23 yıl sonra 16 Haziran 1989 tarihli ve 3581 sayılı Kanunla onaylanmış ve 14 Ekim 1989'da yayımlanarak bağlayıcılık kazanmıştır. Türkiye tarafından yalnızca bir madde fazlası ile onay için zorunlu sayı geçilmiş ve 72 fıkranın 42'si kabul edilmiştir. Ayrıca zorunlu çekirdek maddelerden sendikal hakları tanıyan 5. ve 6. maddelere çekince konulmuştur.

<sup>128</sup> [http://www.tbmm.gov.tr/kultur\\_sanat/yayinlar/yayin089/089\\_00\\_008.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/kultur_sanat/yayinlar/yayin089/089_00_008.pdf) 12.07.2008

Bu çekincenin arkasındaki neden kamu görevlilerine sendikal hakları tanımama ve sendika hakkını kısıtlama isteğidir<sup>129</sup>.

Şart, üye ülkelerce imzalanmasından yaklaşık 30 yıl sonra uygulamada kazanılan deneyimlerden de yararlanılarak etkinliğinin artırılması ve özellikle denetim mekanizmasının daha iyi işlemesi amacıyla yeniden gözden geçirilmiştir<sup>130</sup>. Avrupa Komisyonu Bakanlar Komitesi tarafından 3 Nisan 1996'da kabul edilen Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, 3 Mayıs 1996'da üye devletlerin imzasına açılmıştır. Şart, Türkiye tarafından 5. ve 6. maddelerine çekince konularak 6 Ekim 2004'te imzalanmıştır. 27 Ağustos 2006 tarihinde yayımlanan Kanunla yürürlüğe giren Şart, Türkiye tarafından Avrupa Sosyal Şartındaki çekinceler azaltılarak kabul edilmiştir. Ancak azaltılan çekinceler arasında sendikal haklar ile ilgili olan 5. ve 6. maddeler yoktur.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartınının 5. maddesinde, sendika hakkı açıkça ve herkes için, amaçları da belirtilerek, ulusal ve uluslararası bağlamda tanımlanmıştır. Ayrıca diğer tüm Sözleşmelerden farklı olarak, taraf devletler bu özgürlüğü sağlamak, geliştirmek ve ulusal mevzuatlarını bu özgürlüklerin zedelenmesini engelleyici nitelikte hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Bu maddenin bu kadar açık ve net olmasının nedeni diğer Sözleşmelerde sorumluluklarından kaçan devletleri, bu hakkın kabulüne zorlamaktır. Ancak ne yazık ki Türkiye tarafından Şartın bu maddesine çekince konulmuştur. Ayrıca, yine aynı maddede sendika hakkının kısıtlanabilirliğinde üst düzey kamu görevlileri sayılmamış ve silahlı kuvvetler personeline de hangi ölçüde uygulanacağı ulusal kanunlara bırakılmıştır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, güvenlik güçleri ve silahlı kuvvetler personeli için iki ayrı cümle kurulmasının ve ayrı ayrı belirtilmesinin nedeni, bu gruba üst düzey kamu görevlilerinin girmediğini belirtmektir. Ayrıca polisler için, yani Şartta belirtildiği deyimle “güvenlik güçleri” için sendika hakkı tanımlanmış ancak hangi ölçüde kullanılacağı ulusal kanunlara bırakılmıştır. Bununla beraber silahlı kuvvetler personeli için yalnız hangi ölçüde uygulanacağı değil, uygulanma ilkesi de ulusal kanunlara bırakılmıştır. Tüm diğer Sözleşmelerden ayrılan bu yönü ile Şartta, polislere de sendika hakkını tanınmıştır. Ancak bu noktada belirtmek

<sup>129</sup> Gülmez, 2006, a.g.e., s. 195.

<sup>130</sup> [http://www.tbmm.gov.tr/kultur\\_sanat/yayinlar/yayin089/089\\_00\\_008.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/kultur_sanat/yayinlar/yayin089/089_00_008.pdf) 12.07.2008

gerekir ki, Şartta sendika hakkı herkese değil sadece çalışanlara öngörölmüş ve emekliler, işsizler veya bunlar dışında kalan gruplara sendika hakkı tanınmamıştır. Ancak Sosyal Haklar Avrupa Komitesinin Raporlarındaki değerlendirmelerinde, “çalışanlar” kavramının yalnızca aktif çalışanlar olarak sınırlı tutulmadığı, emekliler, evde çalışanlar ve işsizler gibi grupların da bu grup içinde yer aldığı belirtilmiştir<sup>131</sup>. Belirtilen amaçlar doğrultusunda çalışanlar dışındaki diğer grupların sendika hakkının nasıl ve ne ölçüde kullanabileceğine değinilmemiştir. Bu nedenle Şartın bu maddesindeki sendika hakkının sadece aktif çalışanlar için yorumlanması daha doğru olacaktır.

Şartın Türkiye tarafından çekince konulan 6. maddesinde çok açık olarak toplu pazarlık ve grev hakkı düzenlenmektedir. Maddede, “Akit tarafları, toplu pazarlık hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla, çalışanlar ve işverenler arasındaki ortak görüşmeleri teşvik etmeyi, gerekli ve uygun olduğu durumlarda, toplu sözleşme yoluyla ücretlerin ve iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla işverenlerin ya da işveren örgütlerinin, çalışanların örgütleriyle isteğe bağlı görüşmelerini sağlayacak yolları teşvik etmeyi, iş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakemlik sisteminin kurulmasını ve işletilmesini teşvik etmeyi taahhüt eder ve menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve işverenlerin, daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülöklere bağlı olmak koşuluyla grev hakkı dâhil, toplu eylem hakkını tanıır.”<sup>132</sup> denilerek grev hakkını tanıyan ilk uluslararası belge olma özelliği kazanılmıştır. Bu hak, polisler ve silahlı kuvvetler personeli hariç olmak üzere tüm çalışanlar için geçerlidir. Yalnız Sosyal Haklar Avrupa Komitesinin kararları doğrultusunda bu hakkın, işleri sözleşmeler ile değil, kamu erkinden kaynaklanan kurallar ile düzenlenen kamu görevlileri için, zorunlu uyarlamalar ile kullanılabilceği öngörölmüştür<sup>133</sup>.

Şart sendika hakkını, toplu pazarlık hakkını ve uyuşmazlık halinde başvurulabilecek barışçı süreçler ile birlikte grev hakkını da düzenleyen ilk ve tek uluslararası insan

<sup>131</sup> Gülmez, 2006, a.g.e., s. 197.

<sup>132</sup> [http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/source/turkce/4.1.3/\(G%C3%96ZDEN%20GE%C3%87%C4%B0R%C4%B0LM%C4%B0%20AVRUPA%20SOSYAL%20%20C5%9EARTI.doc](http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/source/turkce/4.1.3/(G%C3%96ZDEN%20GE%C3%87%C4%B0R%C4%B0LM%C4%B0%20AVRUPA%20SOSYAL%20%20C5%9EARTI.doc) 13.07.2008

<sup>133</sup> Gülmez, 2006, a.g.e., s. 202.

hakları belgesi olması nedeniyle son derece önemlidir. Türkiye'nin Şartın tüm gereklerini yerine getirerek imzalaması ve tüm çekinceleri kaldırması kamu görevlileri sendikacılığı açısından son derece önemlidir. Bu doğrultuda Türkiye'nin sendikal haklar açısından Şartın gereklerini yerine getirip getirmediğini tartışmak anlamlı olmayacaktır. Konulan çekincelerinin, yükümlülükleri ortadan kaldırıp kaldırmadığı sorusu daha önemli hale gelmektedir. Çekincenin sebebi, devletin resmi organları tarafından dahi kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin mevzuatın yetersizliği olarak gösterildiği için kamu görevlilerine grevli, toplu pazarlıklı sendika hakkı vermeme isteği çekincelerin altında yatan gerçek neden olarak gözükmektedir. Bununla beraber devletin resmi organları tarafından sadece Şartın 5. ve 6. maddelerine çekince konulması ve çekincenin sebepleri arasında mevzuatın yetersizliğinin gösterilmesi, mevcut mevzuatın, diğer uluslararası Sözleşmelere, kamu görevlileri sendikacılığı çerçevesinde, uyumlu olduğunun düşünüldüğünün en açık göstergesidir. Ancak kamu görevlilerine sendika, toplu pazarlık ya da belirlenecek başka bir yöntem ve kısıtlanabilir olmakla beraber grev hakkının tanınması insan hakları açısından ve insan haklarına saygılı devlet ilkesi bakımından gereklidir. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının bu hakkı sağlayan hükümlerine çekince koymak ya da bu hakkı vermektan kaçınmak, sosyal devletin gereklerini yerine getirmemektir.

### **2.6.Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı**

Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, Avrupa Birliği'nin müktesebat çerçevesinde kabul ettiği ve onaylanmayan A.B. Anayasasıyla bütünleştirilmiş bir belgedir. Başlangıçta çerçeve yönerge olarak çıkarılmak istenen Şart, İngiltere'nin şiddetle karşı çıkması nedeniyle hukuksal bağlayıcılıktan yoksun bir belge durumuna düşmüştür<sup>134</sup>. İngiltere, Şartın Maastricht Anlaşmasına konulmasını da engellemiş ve şart bağlayıcılıktan yoksun kalmıştır. Şartın Türkiye için de bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak A.B. ile uyum sürecinde belgenin önem kazanacağı da bir gerçektir.

Şartın 11. maddesinde “Avrupa Topluluğu çalışanlarının ve işverenlerinin, ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için, seçtikleri mesleksi ya da sendikal örgütleri kurmak

---

<sup>134</sup> Aynı, s. 237.

amacıyla, özgürce örgütlenme hakkı vardır.” denilerek sendika hakkı topluluk çalışanlarına ve işverenlerine tanınmıştır. Ayrıca Şartta, sendikalara üye olmama hakkı da güvence altına alınmıştır<sup>135</sup>.

Şartta, işverenlerin veya işveren örgütlerinin ile çalışan örgütlerinin ulusal mevzuat çerçevesince toplu pazarlık hakkı da güvence altına alınmıştır. Bu madde doğrultusunda söylenebilecek bir diğer ayrıntı, Şartta toplu pazarlık hakkının sadece çalışan örgütlerine tanındığıdır. Örgütlenmemiş çalışanların toplu pazarlık hakkı Şart çerçevesinde güvence altına alınmamıştır. Bununla beraber Şartta, ulusal düzenleme ve toplu sözleşmelerden ileri gelen yükümlülükler saklı kalmak üzere, çıkar uyuşmazlıklarında toplu eylemlere başvurma hakkı da güvence altına alınmıştır. Doğrudan özneleri belirtilmeyen bu hak, grev hakkını da içermektedir. Bu özelliği ile Şart, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile birlikte grev hakkından açıkça söz eden üçüncü uluslararası belgedir<sup>136</sup>. Grev hakkı Şartta toplu eylemler hakkının özel bir biçimi olarak düzenlenmiş olup yalnızca çıkar uyuşmazlıklarında başvurulabilecek bir hak olarak güvence altına alınmıştır.

Türkiye'nin imzalamadığı bu belgeye ilişkin yükümlülüklerini yerine getirilip getirilmediği tartışılmayacaktır. Bu noktada belirtilmesi gereken husus, İngiltere gibi sendikal hareketin beşiği sayılan bir ülkenin, sendikal haklarla doğrudan ilgili böyle bir belgeyi zayıflatması ve sürdürdüğü politikalarla sendikacılığın önüne küreselleşme olgusu ile birlikte çıkmasıdır.

### **2.7.87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi**

ILO'nun sendika hakkını düzenleyen Sözleşmelerinden 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşme, daha önce değinilen uluslararası belgelerin atıfta bulunduğu ya da üstünlüğünü vurguladığı bir belge olması dolayısıyla önemlidir. Sözleşme ILO tarafından 17 Haziran 1948 tarihinde kabul

<sup>135</sup> Mesut Gülmez, **İnsan Hakları Yılığın Avrupa Birliği Hukukunda Sendikal Haklar ve Türkiye'nin Uyum Sorunu**, (Ankara, Todaie Yayınları; 2002), s. 4.

<sup>136</sup> Gülmez, 2006, **a.g.e.**, s. 239.

edilmiş olup Türkiye tarafından 25 Şubat 1993 tarihinde onaylanarak imzalanmıştır<sup>137</sup>. 13 Temmuz 2008 itibarıyla Sözleşmeyi imzalayan üye devlet sayısı 149'dur<sup>138</sup>.

87 sayılı ILO Sözleşmesinin onayı, Türkiye'nin ILO Sözleşmelerini geleneksel onay politikasını değiştirdiğinin göstergesidir. Türkiye, resmi onay politikası çerçevesinde yalnızca ILO Sözleşmelerinde değil, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi çerçevesinde kabul ettiği belgelerin onayında da iki gerekçeyi ön plana çıkarmaktadır. Bunlar, onaylanması söz konusu olan Sözleşmenin ulusal mevzuatla uyumlu olması, ulusal mevzuatı değiştirmeyi gerektirecek herhangi bir hüküm içermemesi ve Sözleşmeyi kabul eden uluslararası kuruluşun üyesi olmaktan doğan yükümlülük dolayısıyla, Sözleşmeyi imzalamanın da bir yükümlülük olarak görülmesidir. Ancak 87 sayılı Sözleşmenin onaylanması her iki gerekçenin de dışında olarak gerçekleştirilmiştir<sup>139</sup>. 87 sayılı Sözleşmenin uygun bulunmasına ilişkin kanun tasarısının hükümet gerekçesinde, Sözleşmenin 2. maddesinde güvenceye bağlanan sendika hakkının kapsamına kamu görevlilerinin de girdiği ve Anayasada bu konuya aykırı bir hüküm bulunmadığı görüşü yer bulmuştur. Ayrıca Avrupa Topluluğu'na uyum da gerekçeler arasında sayılmıştır<sup>140</sup>.

Sözleşmenin 2. maddesinde sendika hakkı, "Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın, önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptir."<sup>141</sup> denilerek tüm çalışanlara tanınmıştır. Sendika hakkının genel olarak herkese tanındığı Sözleşmenin 9. maddesinde, belirtilen sendika hakkının kullanımının silahlı kuvvetler personeli ve polisler ne ölçüde uygulanacağı da ulusal mevzuata bırakılmıştır. Kısıtlanabilir gruplar arasına, üst düzey kamu görevlilerinin alınmaması dolayısıyla diğer uluslararası Sözleşmelerden daha geniş bir sendika hakkı tanınmıştır. Sözleşme bu yönüyle de Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ve Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı ile benzerlik

<sup>137</sup> <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz087.htm> 13.07.2008

<sup>138</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> 13.07.2008

<sup>139</sup> Mesut Gülmez, **İnsan Hakları Yıllığı İnsan Haklarında Gelişmeler ILO Sözleşmelerinin Onaylanması**, (Ankara, Todaie Yayınları: 2002), s. 177.

<sup>140</sup> Aynı, s. 180.

<sup>141</sup> <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz087.htm> 13.07.2008

göstermektedir. Bununla beraber, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartındaki ilke ve ölçü ayırımına da yer verilmemiştir. Bu yönüyle Sözleşme, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartından bir adım geride kalmıştır. Sendika hakkının kullanımı açısından diğer belgelerden tamamen ayrılan yanı sıra ise, üç temel ilkenin önemle vurgulanmasıdır. Bu ilkeler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın tüm çalışanların sendika hakkının içine alınması ve ayırımın vurgulanması, önceden izin alınmaksızın bu hakkın kullanımının öngörülmesi ve sendikalara seçtikleri üst örgütleri kurma ve onlara üye olma hakkının tanınmasıdır. Bu özellikleri nedeniyle zaten çeşitli belgelerde önceliği belirtilen Sözleşme, çalışanlara sendika hakkının en geniş ölçüde tanındığı uluslararası belge niteliğindedir. Çalışanların ve çalışanların kurdukları örgütlerin hakkının ayrıntılarıyla tanındığı Sözleşme, ILO'nun en önemli ve sendikal haklar açısından tatminkâr sayılan sözleşmesidir.

87 sayılı Sözleşmede bu haklar dışında, sendikalara kendi tüzük ve iç yönetmeliklerini hazırlama, temsilcilerini serbestçe seçme, yönetim ve etkinliklerini düzenleme ve iş programlarını belirleme hakkı sağlanmıştır. Sadece bu haklar verilmekle kalmamış, bu hakların kullanımının kamu makamları tarafından kullanılmasına engel olacak her türlü müdahale de engellenmiştir. Bununla beraber çalışan ve işveren örgütlerinin yönetsel yoldan feshedilmemesi ya da alıkonulmaması Sözleşmenin 4. maddesinde, örgütlerin tüzel kişilik kazanmaları ise 2. maddede düzenlenmiştir. 3. ve 4. maddelerdeki hakların kullanılmasının sınırlanmaması ve kullanımının herhangi bir koşula bağlı tutulmaması Sözleşmenin 7. maddesinde, ulusal kanunların Sözleşmenin öngördüğü güvencelere zarar verecek nitelikte olmaması ya da zarar verecek biçimde uygulanmaması 8. maddenin 2. fıkrasında güvence altına alınmıştır.

Kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamında, 87 sayılı Sözleşmeye Türkiye'nin uyumu tartışılmaktadır. Çeşitli yorumlar ile Sözleşmeye uyum sağlanamadığı görüşü sık sık tekrarlanmış olup, zaman zaman ILO organlarında da bu görüş destek bulmuştur. Sendikaların kurulması ile ilgili prosedürler ve sendikalara getirilen çeşitli kısıtlamalar yönünden uyum sağlanamadığı açıkça gözükmektedir. Türkiye tarafından çeşitli dönemlerde Sözleşmeye uyum kapsamında kanuni düzenlemelerin yapılacağına dair taahhütler ILO'ya iletilmiştir. Kamu görevlilerinin sendika hakkının kullanımı



konusunda şekil olarak Sözleşmeye uyum sağlanamadığı açıktır. Bununla beraber Sözleşmenin 8. maddesinde, Sözleşmeden kaynaklanan hakların kullanımında kanunlara uymanın zorunluluğundan bahsedilmiş ancak yine aynı maddenin 2. fıkrasında, kanunların Sözleşmeden kaynaklanan haklara ilişkin güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamayacağı belirtilmiştir. Bu iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde, elbette ki çalışanların, işverenlerin ve bunların örgütlerinin Sözleşmeden kaynaklanan hakların kullanımında kanunlara tabi oldukları ancak kanunların da Sözleşmede açıkça tanınan hakları kısıtlayıcı hükümler içermeyeceğidir. Tüm bunlar göz önüne alındığında 399 sayılı K.H.K. kapsamında çalışan kamu görevlilerinin sendika hakkının engellenmesi, kamu görevlileri sendikacılığı açısından en önemli aykırılığı oluşturmaktadır. Bu grubun da 4/B kapsamındaki personel gibi sendika hakkından yararlandırılması beklenmektedir. Bu gruba ait açık bir sendika yasağının bulunması kabul edilemez olup, sendikal özgürlüğe açıkça zarar veren bir uygulamadır.

Ortaya çıkan duruma göre elde edilen sonuç, kamu görevlilerine tam anlamıyla sendikal hakların 87 sayılı Sözleşme doğrultusunda tanınması gerekliliği ve Türkiye'nin bu hakkı bazı kanuni kısıtlamalarla tanıdığıdır. Ancak kısıtlamaların boyutu elbette ki, Sözleşmenin tanıdığı haklar kapsamında tartışılabilir. Ulaşılan görüş itibarıyla uyum için gerekli temel haklar (sendika, toplu pazarlık ve grev hakkı) bazı gruplar makul sebeplerle dışarıda bırakılarak sağlanabilir. Ancak bu hakların kullanılması önündeki engeller ve demokratik olmayan yöntemler azaltılmadığı sürece Sözleşmeye kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamında uyum sağlandığını söylemek güçtür.

### **2.8.98 Sayılı Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanması Sözleşmesi**

1 Temmuz 1949 tarihinde ILO tarafından kabul edilen 98 sayılı Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşme, Türkiye tarafından 8 Ağustos 1951 tarihli 5834 sayılı Kanun ile onaylanmıştır. 13 Temmuz 2008 itibarıyla Sözleşme 159 ülke tarafından imzalanmıştır<sup>142</sup>. 98 sayılı Sözleşme, örgütlenme özgürlüğünü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korumayı, böylece 87

<sup>142</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> 17.07.2008

sayılı Sözleşmeyi tamamlamayı amaçlayan bir Sözleşmedir<sup>143</sup>. Sözleşmenin Türkiye tarafından onay gerekçesi, Sözleşmenin maddelerinin Türkiye'nin o dönemdeki mevzuatına aykırı olmadığı tek tek sayıldıktan sonra “Netice: Sözleşmenin koymuş olduğu hükümler mevzuatımıza uygundur. Tarafımızdan tasdik edilmesi için kanuni bir mani bulunmadığından hem milletlerarası bir vecibeyi yerine getirmek, hem de işçi işveren sendikalarının birbirlerinin kuruluş ve faaliyetlerine müdahale edememelerini sağlamak bakımından tasdiki faydalıdır.” şeklinde özetlenmiştir<sup>144</sup>.

98 sayılı Sözleşmede, sendika özgürlüğüne zarar veren her türlü ayrımcı eyleme karşı tam bir koruma öngörülmektedir. Bu koruma 1. maddede bulunan, “İşçiler çalışma hususunda sendika hürriyetine hanel getirmeye matuf her türlü fark gözetici harekete karşı tam bir himayeden faydalanacaktır.” hükmü ile sağlanmıştır<sup>145</sup>.

Sözleşmenin 6. maddesinde, “Bu Sözleşme, devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına veya statülerine hanel getirmez.” denilerek Sözleşmenin çerçevesi belirlenmiştir. Yalnız, bu maddede belirtilen devlet memurları, kamu gücünü doğrudan kullanan devlet memurlarıdır. Doğrudan kamu otoritesi adına hareket eden devlet memurlarını Sözleşme kapsamı dışında tutan ILO, daha sonra incelenecek 151 sayılı Sözleşmede bu kesime ilişkin esasları belirlemiştir.

98 sayılı Sözleşme daha önce de değinildiği gibi 87 sayılı Sözleşmeyi tamamlayıcı nitelikte, sendika özgürlüğünü açıkça koruyan ve gerektiğinde bu doğrultuda ulusal koşullara uygun organların kurulabileceğini belirten, direkt olarak sendika özgürlüğünü hedef alan bir Sözleşmedir.

Türkiye, 98 sayılı Sözleşme ile birçok kez özel paragrafa konu olmuş ve özel listeye alınmış, birçok kez de ILO Genel Konferansında eleştirilere maruz kalmıştır. 98 sayılı Sözleşmeye Türkiye'nin uyumu, bu tartışmalarda birçok kez gündeme gelmiş ve hükümet kanadı, imzaladığı Sözleşmeye uyum sağlayacak mevzuatı gerçekleştirmediği

<sup>143</sup> Gülmez, 2006, **a.g.e.**, s. 149.

<sup>144</sup> Mesut Gülmez, “98 sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (1): 1955–1980”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:23, Eylül 1990, Sayı: 3, s. 14.

<sup>145</sup> <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz098.htm> 20.07.2008

için birçok kez eleştirilere maruz kalmıştır. En önemli noktasını, %10'luk işkolu barajı ve %50'lik işyeri çoğunluk sağlama şartının oluşturduğu eleştirilerin, grev ertelemesi, işçi tanımı gibi konuları da içerdiği görülmektedir. Bu noktada planlanan mevzuat değişiklikleri ile Türkiye'nin 98 sayılı Sözleşmeye uyumu amaçladığı söylenebilir. Ancak amaçlanan sendika özgürlüğünün tam anlamıyla Türkiye'de yaşandığını söylemek mümkün değildir. Sendikasızlaştırmanın bir ekonomi politikası olarak yürütüldüğü küresel ekonomi çağında, Türkiye'de de sendikasız işçi tercih edilir hale gelmiştir. Sendikalara üye olmanın sebep olarak gösterilmediği ancak temel amacın sendikasızlaştırma ve sendikalı personele baskı uygulama olduğu işten çıkarmalara sık sık rastlanmaktadır.

Kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamında ise Türkiye'nin 98 sayılı Sözleşmeye uyum sağladığı görülmektedir. Birçok denetim organı kararında, kamu görevlilerini de kapsayan bir Sözleşme olduğunun vurgulanmasına rağmen, Anayasadaki maddenin denetim organları kararlarını hukuki açıdan bağlayıcı bulmayan düzenlemesi bu görüşe destek olmaktadır. Bunun dışında Sözleşmenin maddelerinde kamu görevlileri sendikacılığı açısından Türkiye'nin uyum sağlayamadığı bir nokta bulunmamaktadır. Kamu gücünü doğrudan kullananlar ayrımı Türkiye'de kamu görevlileri arasında kullanılmadığı için kamu görevlileri sendikacılığı anlamında tüm kamu görevlileri sözleşmede belirtilen tanımın içinde değerlendirilmelidir. Sözleşmede tanımlanan tüm haklar işçilere tanınmış olup, 151 sayılı Sözleşme ile kamu görevlilerinin hakları düzenlenmiştir. 151 sayılı Sözleşmenin gerekçesinde de belirtilen, 98 sayılı Sözleşmedeki hakların bazı kamu görevlilerini kapsamadığı ifadesi, uyumun değerlendirilmesindeki en önemli dayanaktır. Zaman zaman sendikalı kamu görevlilerine uygulanan baskı, uyumu sorgulanır hale getirmekle beraber genel olarak kamu görevlilerin sendika hakkı kapsamında Türkiye'nin Sözleşmeye uyum sağladığı şu andaki mevzuat çerçevesinde söylenebilir.

### **2.9.151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi**

27 Haziran 1978 tarihinde kabul edilen 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin

Sözleşme, Türkiye tarafından 25 Şubat 1993 tarihinde onaylanmıştır. 13 Temmuz 2008 itibarıyla Sözleşme 44 ülke tarafından imzalanmıştır<sup>146</sup>. Onay sayısının bu kadar düşük bir rakamda kalmasının nedeni, 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerdeki güvenceleri kamu hizmetini de kapsayıcı nitelikte gören ülkelerin 151 sayılı Sözleşmeyi imzalamayı gerekli görmemeleridir<sup>147</sup>. Sözleşmeyi imzalamayan ülkeler arasında Almanya, Fransa gibi ülkelerin bulunması bu görüşü desteklerken, bu sayının kamuda sendika özgürlüğünü sağlayan ülkeler açısından yalnızca 3'te (İzlanda, Almanya, Fransa) kalması bu görüşe net bir kanıt olamamaktadır. Bununla beraber 98 ve 87 sayılı Sözleşmeleri imzalayan, ancak kamu sektöründe sendikalaşma hakkını kamu görevlilerine tanımayan ülkelerin, bu hakkı net olarak tanıyan 151 sayılı Sözleşmeyi imzalamaya yanaşmaması (ki bu ülkelerin sayısı bir hayli fazla) Sözleşmenin onay sayısının azlığında daha elle tutulur bir görüş olmaktadır.

Sözleşmenin onaylanmasında hükümet gerekçesi belirtilirken, Sözleşmenin iç hukukla uyumuna değinilmemiş, sadece 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerin tamamlayıcısı durumunda olduğu belirtilen sözleşmenin onaylanmasının, Türkiye açısından yararlı olacağı ifade edilerek gerekçe kısa tutulmuştur<sup>148</sup>. Sözleşme metninde, Sözleşmenin yayımlanmasının gerekçesi olarak, birçok ülkede kamu hizmeti faaliyetlerinin kapsamının önemli ölçüde genişlediği ve kamu mercileriyle kamu görevlilerinin örgütleri arasında sağlam çalışma ilişkilerinin gerekliliği, 98 sayılı Sözleşmenin bazı kamu görevlilerini kapsamadığı ve birçok ülkede kamu sektöründeki çalışma ile özel sektördeki çalışma arasındaki farklılıklar nedeniyle ortaya çıkan özel sorunlar ve yine 98 sayılı Sözleşmenin kamu görevlilerine uygulanmasında yaşanan bazı sorunlar gösterilmiştir<sup>149</sup>.

151 sayılı Sözleşmenin ilk maddesinde önemli bir kurala yer verilmiş ve kendisinden daha geniş haklara yer veren ve kamu yetkililerince çalıştırılan kişilere uygulanabilen kurallar sözleşmenin maddelerinden üstün tutulmuştur. Bu durumda diğer herhangi bir ILO sözleşmesinde kamu yetkililerince çalıştırılanlar için daha geniş haklar öngören bir madde varsa, bu maddenin önceliği bulunmaktadır. Aynı maddede, Sözleşmenin

<sup>146</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> 20.07.2008

<sup>147</sup> Gülmez, 2006, **a.g.e.**, s. 151.

<sup>148</sup> Gülmez, İ.H.Y. İnsan Haklarında ..., **a.g.e.**, s. 182.

<sup>149</sup> <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz151.htm> 20.07.2008

görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal kanunlara bırakılmıştır. Polisler ve silahlı kuvvetler personeli için de sözleşmedeki hakların hangi ölçüde uygulanacağı ulusal kanunların görüşüne bırakılmıştır.

151 sayılı Sözleşmenin, 2. bölümünde kamu görevlileri ve oluşturdukları örgütler, işveren konumundaki kamu yetkililerine karşı korunmuştur. Kamu görevlilerinin çalıştırılmalarının bir kamu görevlileri örgütüne katılmama ya da üyelikten ayrılma koşuluna bağlanması engellenmiş, bununla beraber bir kamu görevlisinin, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya bu örgütün normal faaliyetlerine katılması nedeniyle işten çıkarılması açıkça yasaklanmıştır. Sözleşmenin, 2. bölümünün 5. maddesinde kamu görevlileri örgütlerini korumak amacıyla bazı hükümlere yer verilmiş ve “Kamu görevlileri örgütleri, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır, işleyiş ve yönetimlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı korumadan yararlanacaklardır.” ibarelerine yer verilmiştir. Bununla beraber, 5. maddenin 3. fıkrasında açık olarak mali ve diğer yardımlar müdahaleci faaliyetler olarak nitelendirilmiştir<sup>150</sup>.

151 sayılı Sözleşmenin, kamu görevlilerinin sendika hakkı ile ilgili maddelerine Türkiye'nin uyum sağlayamadığı söylenebilir. Polis ve silahlı kuvvetler ile ilgili haklar ulusal mevzuata bırakılmış ve bu kesimin tamamen bu haklardan yararlandırılmaması durumunun Sözleşmeye aykırı olacağına ilişkin bir hüküm Sözleşme maddesine eklenmemiştir. Bu durumda polislerin ve silahlı kuvvetler personelin sendika hakkı bulunmaması bir aykırılık arz etmemektedir. Bununla beraber, kamu görevlilerinin Sözleşmede tanımlanan kısmı (görevleri izlenecek politikaları belirlemek ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevliler veya çok gizli nitelikte görev ifa edenler) dışında kalanların sendika hakkından yararlandırılması gerekmektedir. Türkiye'deki kamu görevlilerinden sendikaya üye olamayacaklar düşünüldüğünde, sözleşmedeki tanımdan çok daha geniş bir kitle ortaya çıkmaktadır. Bu durumda Türkiye kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamında Türkiye'nin Sözleşmenin gereklerini yerine getirdiği

<sup>150</sup> <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz151.htm> 20.07.2008

söylenemez. Bununla beraber en önemli aykırılık, sendika aidatlarına devlet desteği olarak gözlenmektedir. Sözleşmenin 2. Bölümünün 5. maddesinde belirtilen ilkelere açıkça aykırılık teşkil eden düzenleme, kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamında Türkiye'nin Sözleşmeye uyumunu açıkça ihlal eden bir uygulamadır. Uygulamanın üzerinde detaylı olarak üçüncü bölümde durulacaktır.

### **3.ULUSLARARASI BELGELERDE TOPLU PAZARLIK HAKKI**

Toplu pazarlık, sendikal hakların temelini oluşturan en önemli haklardan biridir. Örgütlenme ve sendika hakkı önemlidir. Ancak, sendikaların amaçları düşünüldüğünde bu amaçlara varmada kullanılan en önemli araç toplu pazarlıktır. Toplu pazarlık bir kurum olarak, çalışanlar ve işverenler arasında en geniş anlamda karşılıklı hakları ve çıkarları düzenleyen bir sosyal politika aracıdır<sup>151</sup>. Ancak en önemli konusunu yıllardır süregelen ücret pazarlığı oluşturmaktadır. Toplu pazarlık, toplu mücadelenin en geniş anlamını ifade etmekte ve tarafların karşılıklı görüşmeler vasıtasıyla ortak bir metin üzerinde anlaşmaları ve bu metnin başka hiçbir işleme maruz kalmadan uygulamaya geçirilmesini içermektedir. Tabii ki, toplu pazarlığın düzenlediği haklar kanunlara aykırı olamaz. Ancak toplu pazarlığın konularının belirlenmesi, kanuni zorunluluklara tabi tutulamaz. Bunun dışındaki hiçbir uygulama toplu pazarlık olarak nitelendirilmemelidir. Toplu görüşme, toplu sözleşme ve sosyal diyalog toplu pazarlığın öğeleri olarak değerlendirilebilir. Ancak toplu pazarlıkla aynı kefeye konulamazlar. Bu kavramlar arasındaki fark, Türkiye'de kamu görevlileri için öngörülen toplu görüşme metodunun asla toplu pazarlık olarak nitelendirilemeyeceğinin anlaşılması için belirtilmiştir.

Toplu pazarlık hakkı, tam anlamıyla olmasa da ileride değinileceği üzere, dört uluslararası belgede düzenlenmiştir. Türkiye bu dört belgenin üçünü imzalamış olup, birinin onayı toplu pazarlık ve grev ile ilgili maddeye çekince konularak gerçekleştirilmiştir. Bu anlamda toplu pazarlık alanındaki uluslararası belgelere Türkiye'nin kayıtsız kalmadığı (çünkü imzalanmayan belge Türkiye'nin A.B. üyesi olmaması nedeniyle imzalanmamıştır) söylenebilir. Ancak toplu pazarlığın çerçevesini genişletmek açısından onay yetmemekte, uygulamada onayın gereklerini yerine getirmek gerekmektedir.

<sup>151</sup> Kuvvet Lordoğlu ve Nurcan Özkaplan, **Çalışma İktisadi**, (İkinci Basım. İstanbul: Der Yayınevi, 2005), s. 342.

### **3.1.98 Sayılı Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanması Sözleşmesi**

98 sayılı Sözleşmede toplu pazarlık hakkı doğrudan işçi örgütlerine tanınmıştır. Ayrıca, bu hakkın düzenlendiği maddeden çıkan anlamın dışında, Sözleşmenin 6. maddesinde “Bu Sözleşme, Devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına veya statülerine halel getiremez.”<sup>152</sup> denilerek Sözleşmenin kişi yönünden kapsamı belirlenmiştir.

Sözleşmede, toplu pazarlık hakkının sadece örgütlü işçiler için öngörülmüş olduğu ve toplu pazarlığın ancak sendikalarca yürütülebileceği belirtilmiştir. Sözleşmede bunun dışında toplu pazarlıkta görüşülebilecek konular ya da toplu pazarlığın düzeyi ile ilgili bir hüküm öngörülmemiştir.

Kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı ile ilgili olarak 98 sayılı Sözleşmeye Türkiye'nin uyumunu tartışmak, Sözleşme doğrudan bu gruba yönelik olmadığı için anlamlı değildir. Sözleşmenin bu grubu da, yani kamu görevlilerini de kapsadığı görüşü ise, ayrıca bu gruba yönelik bir ILO Sözleşmesinin bulunması (151 sayılı Sözleşme) ve Sözleşmedeki açık hüküm uyarınca makul görünmemektedir. Bununla beraber bir kez daha yinelenmesi gereken husus, uluslararası belgelere Türkiye'nin uyumu değerlendirilirken, denetim organları kararlarının Anayasanın 90. Maddesi doğrultusunda göz ardı edildiğidir.

### **3.2.151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi**

151 sayılı Sözleşme, 98 sayılı Sözleşmenin kapsamadığı grup olan kamu hizmetinde çalışanlar için hazırlanmış olup, 98 sayılı Sözleşmenin uygulanmasındaki eksikliklerin giderilmesi amaçlanmıştır. Sözleşmenin 7. maddesinde, kamu makamları ile kamu görevlileri arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren ve kamu görevlilerinin bu koşulların belirlenmesine katılımını sağlayan her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi güvence altına alınmıştır. Aslında güvence altına alınan

<sup>152</sup> <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz098.htm> 25.07.2008

haklar daha önce bahsettiğimiz anlamda toplu pazarlık değil, toplu görüşme ya da yönetime katılmadır. Toplu pazarlık doğrudan hüküm doğurmakta ve uygulanması herhangi bir onaya tabi olmamaktadır. Sözleşmede doğrudan toplu pazarlık hakkının tanındığını söylemek bu bakımdan doğru değildir.

Bunun dışında Sözleşmede, meydana gelebilecek uyuşmazlıkların çözüm yöntemlerine yer verilmiştir. Buna göre çalışma koşullarının belirlenmesiyle ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü ulusal koşullara uygun olarak tarafların güvenini sağlayacak şekilde, karşılıklı görüşme yoluyla arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalar ile çözümlenecektir. Burada önemli olan husus, Sözleşmede sadece barışçı çözüm yollarına ilişkin düzenlemeler yapılmış, grev ya da toplu eylem hakkına yer verilmemiştir. Bununla beraber barışçı çözüm yollarının bağımsız ve tarafsız olma şartı getirilmiştir. Bu tarafsızlık ilkesi muhakkak ki, eşit katılım ve eşit oy hakkı ile taraflara eşit işlem anlamında anlaşılmalıdır. Çünkü bir tarafının devlet olduğu bir toplu pazarlıkta, barışçı bir çözüm mekanizmasının tarafsız olması söz konusu değildir. Bununla beraber, toplu pazarlığın hangi biçimi ve seviyesi belirlenirse belirlensin, tarafların güvenini sağlayacak şekilde mekanizmaların oluşturulması ilkesinin vurgulanmasının nedeni, işveren sıfatında pazarlığın diğer tarafında bulunan devletin, görüşmeleri hiçe sayarak bir sonuca varmasını engellemektir.

Türkiye'nin kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı açısından 151 sayılı Sözleşmeye uyum sağladığı söylenebilir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunuyla, kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve ücretlerine ilişkin görüşmelere katıldıkları bir mekanizmaya sahip olan Türkiye, Sözleşmeye uyum sağlamış gözükmektedir. Tarafların anlaşamamaları durumunda oluşturulan, uzlaştırma kurulu ise tarafsızlık ve bağımsızlık açısından Sözleşmenin gereklerini yerine getirmektedir. Bu iki ölçüt göz önüne alındığında kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı kapsamında Türkiye 151 sayılı Sözleşmenin gereklerini yerine getirmektedir. Ancak uygulamada Bakanlar Kurulu'nun ne ölçüde toplu görüşmedeki kararları onayladığı ve toplu görüşmelerin etkinliği tartışma konusudur. Tekrar vurgulanması gereken husus, toplu görüşme mekanizmasının yeterli olduğu görüşünün savunulmadığı sadece mevcut mekanizmanın uyumunun değerlendirildiğidir.



### 3.3.Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı'nın, Türkiye tarafından çekince konulan 6. maddesinde toplu pazarlık hakkına yer verilmiştir. Maddede, işçiler ve işverenler arasındaki diyalogu geliştirmek, toplu sözleşme yoluyla iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla işverenlerin veya işveren örgütlerinin, işçi örgütleriyle özgürce görüşme yöntemlerini geliştirmek ve iş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem sistemini kurmak ve işletilmesini geliştirmek, taraf devletlerin yükümlülükleri olarak yer almıştır. Buna bağlı olarak Şartın 6. maddesinin son fıkrasında daha önce değinilen grev hakkına yer verilmiştir.

Şartta, 98 sayılı Sözleşmeden farklı olarak çalıştırılanlar ifadesine yer verilerek, hakkın kapsamına tüm çalışanların girdiği açıkça belirtilmiştir. Bunun dışında kamu görevlilerinin açıkça Şartın kapsamında olduğu Sosyal Haklar Avrupa Komitesi kararlarınca da belirtilmiştir. Çalıştırılanlar ve çalıştıranlar arasındaki görüşmelerin biçimi ile ilgili ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmeyen Şartta, hangi yöntem olursa olsun, mevcut yöntemin geliştirilmesinin taraf devletin sorumluluğu olduğu vurgulanmıştır.

Şartta, bunun dışında iş uyuşmazlıkların çözümü için uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem yöntemlerinin kurulması öngörülmüştür. Şartta zorunlu hakem yöntemine yer verilmemiştir<sup>153</sup>. İş uyuşmazlıklarının çözümünde kurulacak uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem müessesesinin geliştirilmesi taraf devletlere yükümlülük olarak getirilmiştir.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakları çerçevesinde Türkiye'nin uyumu diğer haklarda olduğu gibi tartışılmayacaktır. Türkiye'nin koyduğu çekincenin uyum konusunu anlamsızlaştırdığı ve çekincelerin amacının kamu görevlilerine toplu pazarlıklı, grevli sendika hakkını sağlamamak düşüncesi olduğu görüşü nedeniyle, zaten uyum sağlanamayan ve bu doğrultuda çekince konulan bir belgeye uyumun tartışılması anlamsız olacaktır.

---

<sup>153</sup> Gülmez, 2006, a.g.e., s. 206.

### 3.4.Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı

Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartında, ulusal mevzuat ve uygulamalarca öngörülen koşullarda, toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi bağtlama hakkı işveren ve çalışan örgütlerine tanınmıştır. Toplu pazarlık hakkı tanınırken sendika tekeli öngörölmüş ancak işçi örgütü olarak değil, çalışan örgütü olarak nitelendirmede bulunularak kamu görevlileri de toplu pazarlık hakkı kapsamına alınmıştır.

Toplu pazarlıkta ele alınacak konular için herhangi bir kısıtlamanın öngörölmediği Şartta, uygulamada toplu pazarlık sisteminin birçok farklı etkene bağılı olmasından dolayı ulusal mevzuata göndermelerde bulunulmuştur. A.B. açısından önemli bir hükmü çerçevesinde ise toplu pazarlık ve toplu iş sözleşme haklarının Avrupa düzeyinde kullanılmasından söz edilmemiştir<sup>154</sup>.

Kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı kapsamında Türkiye'nin Şarta uyumu diğer haklar bakımından olduğu gibi tartışılmayacaktır. Türkiye için Şartın bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Avrupa Birliği kapsamında da Şart geri plana itilmiştir.

## 4.ULUSLARARASI BELGELERDE GREV HAKKI

Grev hakkı, uluslararası belgelerin tamamında düzenlenen bir hak değildir. Bu hakkı tanıyan belgeler bu anlamda diğer belgelerden bir adım öne geçmektedir. Bu anlamda ILO Sözleşmelerinin hiçbirinin açıkça grev hakkından bahsetmemesi ve bazı denetim organları kararları ile bu hakka değindikleri bir ortamda, çalışma ilişkilerini doğrudan düzenlemeyen bazı başka belgelerin bu hakka değinmeleri önemlidir. Bunun nedeni ILO'nun bünyesinde demokratik, sosyal ve ekonomik yapısı birbirinden çok farklı ülkenin bulunmasıdır. Oluşturduğu temel kriterlere grev gibi ülkelerin birçoğunun geçmişinde sıkıntılar yaratmış bir hakkı dahil etmemesi ancak denetim organları kararlarında bu haktan bahsetmesi yadırganmamalıdır. Bu noktada vurgulanmak istenen, bazı sendikaların ısrarla aksini iddia etmesine rağmen hiçbir ILO Sözleşmesinin Sözleşme metninde açıkça grev hakkından bahsetmediğidir. Bu yanlış görüş, Türkiye'de memur sayısının fazla olduğu görüşü ve Avrupa Birliği ülkelerinde kamu

---

<sup>154</sup> Aynı, s. 238.

görevlilerinin tam anlamıyla toplu pazarlık hakkına sahip olduğu görüşü ile birlikte çalışmada aksi savunulan görüşlerdendir.

Çalışmanın bu kısmında açıkça grev hakkına yer veren, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı ve Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı ele alınacak ve ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesinden doğan grev hakkı incelenecektir. Bununla beraber sözleşmenin grev hakkını hiçbir kısıtlama olmaksızın öngördüğünü söylemek yanlış olacaktır.

#### **4.1. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi**

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, amacı doğrudan çalışma yaşamını düzenlemek olmayan genel çerçeve niteliğinde bir Sözleşmedir. İçinde birçok hak düzenlenmektedir. Ancak bu genel çerçeve Sözleşme olma özelliğinin yanında çalışma yaşamı ve sendikal haklar kapsamında grev hakkından açıkça bahseden ve grev kelimesini haklar kapsamında kullanan üç belgeden biri olması dolayısıyla önemlidir.

Sözleşme'nin 8. maddesinin 1. fıkrasının 4. bendinde, “Bu Sözleşmeye taraf devletler, ilgili ülkenin kanunlarına bağlı kalmak koşuluyla grev hakkını sağlamayı üstlenir.”<sup>155</sup> ibaresi ile grev hakkı açıkça tanınmıştır. Sözleşmenin 2. maddesinde ise “Bu madde, silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri üyeleriyle, devlet görevlilerinin bu hakları kullanmalarına kanuni sınırlamalar koymaya engel değildir.” denilerek kısıtlanabilecek gruplar belirtilmiştir. Buradaki devlet görevlileri tabiri kuşkusuz tüm kamu görevlilerini kapsamamaktadır. Ancak tanımın geniş tutulması genel çerçeve Sözleşme olması dolayısıyla makul bulunabilir. Zira Sözleşmede grev hakkını kullanacak özneler de belirtilmemiştir. Ayrıca grev hakkının ilgili ülkenin kanunlarına bağlı kalmak koşuluyla tanındığı Sözleşmede, adı açıkça anılan grev hakkının özneleri ve kullanım koşulları net olarak belirtilmemiştir.

Tüm bu bilgiler ışığında, Sözleşmede grev kelimesi telaffuz edilmekle yetinilmiş, hakkın özneleri ve ne şekilde kullanılabilceği belirtilmemiş olup hakkın kullanımı ülkelerin ulusal mevzuatına bırakılmıştır. Sözleşmede tanınan hakkın, kamu

<sup>155</sup> <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/06turkish/TIntCovEcSocCulRights.pdf>  
20.07.2008

görevlilerinin tümü için bir yasaklamaya tabi olamayacağı görüşü savunulabilir bir görüş olmakla beraber, grev hakkının bazı kanuni sınırlamalara tabi olabileceği Sözleşmede açıkça vurgulanmıştır. Bu sınırlamanın tamamen kısıtlama şeklinde uygulanabilecek kesimler de belirtilmiştir. Ancak grev hakkının tüm kamu görevlilerine kesin olarak yasaklanması Sözleşmenin metni ile bağdaşmamaktadır. Grev hakkının kullanılması her ülkenin yasalarına bırakılmış olmakla beraber, grevin tamamen yasaklanması veya belirtilen kesim dışında kısıtlanması söz konusu değildir. Tabii ki grev hakkı belli kanunlar dahilinde ve belirli şartların gerçekleşmesi koşulunda tanınacaktır. Ancak mutlaka grevin kamu görevlilerine tanınan bir hak olması gerekmektedir. Bu noktada söylenmesi gereken, Türkiye'nin kamu görevlilerinin grev hakkı kapsamında Sözleşmenin gereklerini yerine getiremediğidir.

#### **4.2.Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı**

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının 2. bölümünün 6. maddesi, toplu pazarlık hakkına ilişkindir. Maddenin 4. fıkrasında ise grev hakkına yer verilmiştir. Şart, grev hakkının açıkça ve grev sözcüğü kullanılarak tanındığı ilk uluslararası Sözleşme olması dolayısıyla önemlidir. Şartta grev hakkına, toplu pazarlık hakkı kapsamında, toplu pazarlığın tam anlamıyla kullanılabilmesi amacıyla yer verilmiştir.

Şartın 2. bölümünün 6. maddesinin 4. fıkrasında, “Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve işverenlerin, daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülüklerle bağlı olmak koşuluyla grev hakkı dâhil, toplu eylem hakkı tanır.” ibaresiyle sadece grev hakkı değil toplu eylem hakkı da tanınmıştır. Grev bu hakkın en bilineni ve en çok kullanılanı olduğu için grevin adı zikredilmiş, ancak toplu eylemlerin tümü Şartta güvence altına alınmıştır.

Şartta grev hakkı çalışanlara ve işverenlere tanınmıştır. Grev hakkı sadece çalışan örgütlerine tanınmamış, grev hakkı için sendika tekeli öngörülmemiştir<sup>156</sup>. Ayrıca grev sadece menfaat uyuşmazlıklarında öngörülmüş, hak uyuşmazlıkları için grevden bahsedilmemiştir. Sosyal Haklar Avrupa Komitesi tarafından, Sözleşmede açıkça

---

<sup>156</sup> Gülmez, 2006, a.g.e., s. 206.

belirtilmemesine rağmen, işverenlerin toplu eyleminin de lokavt olduğu görüşünden hareketle, 6. maddenin lokavt hakkını da içerdiği belirtilmiştir.

Şartta, sendika ve grev hakkının kullanımı için kısıtlanabilirlikler öngörülürken, kamu görevlilerine bu gruplar içerisinde yer verilmemiş, sadece güvenlik güçleri ve polisler kısıtlanabilir gruplar arasında sayılmıştır. Grev hakkının kullanımı ise sadece bu iki grup için yasaklanabilir kılınmakla beraber, kamu görevlileri bu iki grupta bağdaştırılmamış ve Türkiye'nin de çekince nedeni ortaya çıkmıştır.

Şarta Türkiye'nin uyumu daha önce belirtilen çekinceler nedeniyle tartışılmamıştı. Çünkü çekince konulan maddeler tamamen kamu görevlilerinin sendikal haklarına yöneliktir. Bu haklara yönelik uyumun tartışılması anlamsız olmaktadır. Bununla beraber çekincelerin yükümlülükleri kaldırıp kaldırmadığı sorusunun cevabına ilişkin görüş daha önce de belirtildiği üzere, çekincelerin yükümlülükleri kaldırdığı yönündedir.

### **4.3.Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı**

Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartında, ulusal düzenleme ve toplu sözleşmelerden ileri gelen yükümlülükler saklı kalmak üzere, çıkar uyuşmazlıklarında toplu eylemlere başvurma hakkı düzenlenmektedir. Diğer bir ifade ile özneleri belirtilmeyen bu hak, grev hakkını da içermektedir. Dolayısıyla Şart, grev hakkından açıkça bahsedilen üçüncü uluslararası belge olma özelliğini taşımaktadır<sup>157</sup>.

Şartta, grev hakkı, toplu eylemler hakkının özel bir biçimi olarak düzenlenmiştir. Toplu eylem hakkı sadece grev ile sınırlı değildir. Bununla beraber şartta, grev hakkı sadece çıkar uyuşmazlıklarında öngörülmüş ve hak uyuşmazlıklarında grev hakkına yer verilmemiştir.

Şartta, sendika, toplu pazarlık ve grev hakkının, silahlı kuvvetler personeli, polisler ve kamu görevlilerine hangi koşullarda ve ne ölçüde uygulanacağı, üye devletlerin iç hukuk düzenine bırakılmıştır. Bunun dışında Şartta grev hakkı çalışanlara öngörülmüş

<sup>157</sup> Gülmez, İ.H.Y. Avrupa Birliği Hukukunda, **a.g.e.**, s. 5.

ve kısıtlanabilir gruplar arasında kamu görevlilerine de yer verilerek Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına göre daha geri bir grev hakkı öngörülmüştür.

Daha önce de belirtildiği üzere, Türkiye açısından Şart bağlayıcılık taşımadığından, Şartın gereklerinin yerine getirilip getirilmediğinin tartışılması anlamlı olmayacaktır.

#### **4.4.87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi**

87 sayılı Sözleşmenin metninde açık olarak grev hakkından bahsedilmemiştir. Daha önce de belirtildiği gibi, hiçbir ILO sözleşmesinin, sözleşme metninde açıkça grev hakkından bahsedilmemektedir. Ancak birçok görüşe göre, 87 sayılı Sözleşmeden dolayı grev hakkının doğması söz konusudur. Gülmez, “87 sayılı Sözleşme sözel metinde açık ve doğrudan bir anlatımla yer almamış olmakla birlikte, geniş anlamda, yani Avrupa Sosyal Şartı ile Topluluk Şartı ve Temel Haklar Şartında olduğu gibi, grev hakkını kapsayan toplu eylemler hakkının da uluslararası dayanaklarından birini ve başlıcasını oluşturmaktadır.”<sup>158</sup> diyerek bu görüşü desteklemiştir.

Bu görüş, Uzmanlar Komisyonu ve Sendika Özgürlüğü Komitesi kararlarınca desteklenmektedir. Yerleşik ilke kararlarında her iki Komite tarafından 87 sayılı Sözleşmenin grev hakkının dayanağını oluşturduğu belirtilmiştir. Yalnız bu açıkça metinde yer almama durumunun ve dayanağın içtihatlarla ve yerleşik ilke kararlarla oluşturulmasının önemli farkı, çalışmanın önceki bölümünde üstünde durulan çok önemli bir fark yaratmaktadır. Bu fark, bağlayıcılıkla ilgilidir ve yine belirtmek gerekir ki, sadece 87 sayılı Sözleşme dolayısıyla kamu görevlilerine grev hakkı tanınmalıdır görüşü geçerli olamamaktadır. 87 sayılı Sözleşme, denetim organları kararları ve Uzmanlar Komisyonu’nun görüşleri doğrultusunda grev hakkını içerebilir, ancak bu durum Sözleşmenin metninde yer almadığı için iç hukuku bağlama açısından yeterli ve geçerli değildir. Bu durumda daha önce de belirtildiği gibi 87 sayılı Sözleşme dolayısıyla Türkiye’de kamu görevlilerinin grev hakkı bulunmaktadır görüşü makul görünmemektedir.

---

<sup>158</sup> Gülmez, 2006, a.g.e., s. 148.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU ve KANUNUN ÖNGÖRDÜĞÜ TOPLU GÖRÜŞMENİN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

#### 1.4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNUNUN ULUSLARARASI BELGELERE UYUM DOĞRULTUSUNDA DEĞERLENDİRİLMESİ

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun (K.G.S.K.) uluslararası belgelere uyumu incelenirken, çalışmanın önceki bölümünden hareketle, denetim organları kararlarının Anayasanın 90. maddesi uyarınca bağlayıcı olmadıkları vurgulanacak ancak aykırılıkları süren maddeler, Türkiye'nin verdiği taahhütler ve denetim organları kararları göz önünde tutularak değerlendirilecektir. Çünkü her ne kadar Anayasanın 90. maddesinde denetim organları kararları bağlayıcı olarak nitelendirilmese de, imzalanarak yürürlüğe konulan uluslararası belgelerin yaşayan belgeler olarak varlıklarını sürdürebilmeleri için denetim organları kararları dikkate alınmalıdır. ILO Türkiye'yi denetim organları kararları doğrultusunda eleştirmekte ve tavsiyelerde bulunmaktadır.

Bu noktada belirtmeliyiz ki, denetim organları kararlarının da sözleşme metinleri gibi uygulama görmesi ve bağlayıcılık niteliğini kazanması gerekmektedir. Ancak Anayasanın 90. maddesinden çıkan anlam, sadece sözleşme metnlerinin bağlayıcı olduğu ve bu metinlerdeki hükümlerin temel alınacağı yönündedir. ILO'nun sözleşme metnindeki yetersizliğin nedeni, birçok ülkeyi bünyesinde barındırma özelliğinden dolayı, temel bir metin oluşturma ve üye ülkeler için özel raporlar hazırlayarak ülkeleri mevzuatlarını geliştirmeye yönlendirmektir. Buna en iyi örnek, 87 sayılı Sözleşmenin metninde grev hakkında bahsedilmezken, denetim organları kararlarında Sözleşmenin

grev hakkını içerdiği ve bu hakkın kamu görevlileri için de uygulanması gerektiğinin vurgulanmasıdır.

Denetim organları kararlarının, Türkiye’yi bağlayıcı nitelikte olması gerektiğini savunanlardan Gülmez, “İçtihat niteliği kazanan denetim organları kararları göz önüne alınmaksızın, sözleşmelerin içeriği konusunda doğru değerlendirmeler yapmak olanaksızdır. Ne yazık ki, siyasetçiler ve hatta kimi zaman bilim adamları bile, sözleşmelerin sözel metinleriyle yetinen yanlış görüşler ileri sürebilmektedir yorumunda bulunarak, sözleşmelerin bağlayıcılığına ve anlamına denetim organları kararlarını da dahil etmiştir<sup>159</sup>. Hatta çalışmamızın ikinci bölümünde bizim de kullandığımız metodu sert bir dille eleştirmiştir. Denetim organları kararlarının sözleşme metinlerini canlı tuttuğunu ve mutlaka bu kararların bağlayıcılık açısından aktif hale getirilmesi düşüncesini temel aldığımızı, çalışmamızın önceki bölümlerinde vurgulamıştık. Ancak Türkiye’nin uluslararası belgelere uyumunun değerlendirilmesinde kullanılan yöntem, sözleşmelerin sadece metinleri üzerinden hareketle uyumu değerlendirmektir. Kamu görevlileri sendikacılığının hukuku önceleyen bir olgu olarak ortaya çıktığını bilen ve mücadelecî anlayışı haklı ve gerekli bulan bir görüş savunulmakla beraber, hukuki durumun olması gerektiği ve savunulan görüşe göre değil, geçerliliklere ve mevcut mevzuata göre yorumlandığı tekrar hatırlanmalıdır. Bu noktada Metin Kutal’ın “87 ve 151 sayılı Sözleşmeler ile Anayasanın 53. maddesi ve 4688 sayılı Kanunun hükümlerinin bağdaştırılmasının zor olduğu, bu yüzden ILO-Türkiye ilişkilerinde kamu görevlilerinin örgütlenme ve çalışma koşullarının belirlenmesi konularında gergin bir döneme girilmesi kaçınılmazdır.” görüşü, Türkiye’nin sadece sözleşme metinlerini temel alarak yasama faaliyetleri yürüttüğü görüşünü desteklemektedir<sup>160</sup>. Tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmelerin Anayasanın da üstünde sonuçlar doğuracağı görüşü çerçevesinde, sözleşme metinlerinin Anayasaya aykırı hükümler içerse dahi uygulanacağı, ancak bahsedilen sözleşmelerin pozitif metinlerinde kamu görevlilerine grev hakkının tanınması veya toplu pazarlığın aynen işçilere tanındığı şekliyle uygulanması bulunmamaktadır. Bununla beraber uyumun değerlendirilmesinde temel alınan anlayış ile kamu görevlileri sendikacılığına

<sup>159</sup> Mesut Gülmez, “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, **Amme İdaresi Dergisi**, Eylül 2001, s. 5.

<sup>160</sup> Kutal, **a.g.e.**, s. 140.



bakış açısı birbirinden farklıdır. Temel alınan anlayışın en önemli dayanağı ise herhangi bir görüş değil, bizzat Anayasanın 90. maddesidir.

### **1.1.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Uluslararası Belgelerin Denetim Organları Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi**

K.G.S.K.'nın uluslararası belgelere uyumunun denetim organları kararları çerçevesince değerlendirilmesinde, çalışmanın ikinci bölümündeki sıralama takip edilecek olup ilk olarak İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi açısından uyum değerlendirilecektir. Bildirge, hukuksal yönden yaptırımı olmayan ancak temel insan haklarını düzenlemesi açısından önemli ve moral etkisi tartışılmayacak bir belgedir. Denetim organı bulunmadığı için denetim organları kararlarından bahsetmek söz konusu değildir.

K.G.S.K.'nın Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesine aykırı maddelerine değinmeden önce, çalışmamızın ikinci bölümünde belirttiğimiz, 8. maddeye ilişkin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesinin genel bir gözlem ortaya koymadığını yinelemek gerekmektedir. Ancak Komite tarafından genel bir gözlem ortaya konulmamasına rağmen, ülkelerin durumunun incelendiği raporlarda, uygulamada var olan aykırılıklar nedeniyle “taşınan başlıca kaygılar” ve bunlara ilişkin öneri ve tavsiyeler ortaya konmuştur<sup>161</sup>. Çalışmamızda ülke raporları üstünde durulmayacak, Komitenin kararlarındaki genel anlayışa değinilecektir.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesinin taraf devletlere ilişkin raporlarına dayalı denetim sistemi çerçevesindeki yorumlarından çıkartılabilecek genel gözlemlerde, 8. maddeden doğan yükümlülüklerin maddenin pozitif metnini aşan bir içerikle ve çeşitli ülkelerdeki uygulamalarda sendika özgürlüğüne ve grev hakkına yönelik kısıtlamaları da hedef alan bir şekilde ortaya konduğu söylenebilir. Bununla beraber Komite tarafından, ülkelere ilişkin raporlarda sözleşmenin pozitif metninde yer almayan toplu pazarlık hakkının da hem işçiler, hem de kamu görevlileri için güvenceye bağlandığı vurgulanmıştır. Komite raporlarında, grev hakkının iç hukukta açıkça tanınması istenmiş, kamu görevlilerinin “temel hizmetler” yürütenler dışında grev

---

<sup>161</sup> Gülmez, 2006, a.g.e., s. 127.

yasaklıları kapsamına alınmaması talep edilmiş ve en önemlisi taraf devletlerin ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerini de onayladığı öngörülerek, uluslararası çerçevenin bu sözleşmeler ve denetim organları kararları doğrultusunda çizilmesi istenmiştir. Bu doğrultuda K.G.S.K.'nın 15. maddesinin, Anayasanın 53. maddesinin ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesinin, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesinin kararlarına uymadığı açıktır. Komite tarafından Türkiye için Sözleşmenin onaylandığı tarihten bu yana bir rapor yayımlanmamıştır. Ancak yayımlandığı zaman grev yasağı ve sendikaya üye olamayacakların listesinin kabarıktutulması ile kamu görevlileri için grev hakkının tanınması gerektiğine işaret edileceği açıktır. Komitenin diğer ülkeler için yayımladığı raporlar incelendiğinde bu sonuca ulaşmak zor değildir. Bunun dışında, toplu pazarlık hakkının tanınmaması ve toplu görüşme hakkının da yine devlet erkini kullanmayan bazı memurlar açısından sınırlandırılması, Komitenin raporlarında belirttiği özgürlüklere uymayan konulardır.

Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, mevcut mevzuat uyarınca Türkiye'nin uyum sağladığı sözleşmelerden biridir. Ancak İnsan Hakları Komitesinin birçok ülke için hazırladığı raporlar göz önüne alındığında, Komitenin sözleşmenin sözel metninde yer almayan grev hakkına ilişkin kısıtlamaları eleştirdiği görülmektedir<sup>162</sup>. Bununla beraber, Komitenin denetiminin süresiz olduğu ve daha çok ILO Uzmanlar Komisyonunun yorumlarına katıldığı gözlenmektedir. Bu görüşe, Komitenin Almanya için yayımladığı raporlarda, ülkede kamu erkini kullanmayan memurların grev hakkının kısıtlanmasında hiçbir ilerleme olmamasına rağmen, farklı tarihlerdeki raporlarında aynı eleştiriyi yapmamış olmasından hareketle ulaşılmıştır<sup>163</sup>.

Komitenin kısa ve yeterli bulunmayan denetim organları kararlarında dahi, henüz Türkiye için bir değerlendirme yapılmamasına rağmen, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesine ve Anayasanın 53. maddesine eleştiriler getirileceği açıktır. Çeşitli ülkeler için yayımlanan raporlarla sınırlı kalan uyumsuzluk tartışmasında, belirtilen iki maddenin, diğer ülkeler ile ilgili raporlarda eleştirilen maddeler göz önüne alındığında Komite tarafından Sözleşmeye aykırı olarak değerlendirileceği açıktır.

---

<sup>162</sup> Aynı, s. 130.

<sup>163</sup> Aynı, s. 132.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, hem sözleşme metinleri doğrultusunda, hem de İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin kararlarından oluşturulabilecek içtihatlarca Türkiye'nin uyum sağladığı bir uluslararası belge özelliği taşımaktadır. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin 1970'lerden beri aldığı kararlardaki temel yaklaşım, sendika hakkının, çıkarları savunma amacıyla tanınmış olduğu ve bu hakkın sendikalara toplu eylemlere başvurma hakkı tanıdığı yönündedir. Ancak bu toplu eylemler arasında, açıkça, ne danışılma, ne toplu sözleşme, ne de grev hakkı vardır. Söz konusu hakların hiçbiri, açıkça sendika hakkına ilişkin ögeler, yani sendika hakkının olmazsa olmaz koşulu değildir. Sözleşme taraf devletlere, sendikaların üyelerinin çıkarlarını korumak için kullanacakları araçları seçmesinde yöntem belirleme hakkını tanımıştır. Devletin bu konudaki takdir yetkisini kullanarak anılan haklardan herhangi birini yasaklamış olması, sınırlama rejiminin koşullarıyla bağdaşmaktadır. Daha açık bir deyişle, örneğin grev hakkının yasaklanmış olması, demokratik bir toplumda zorunlu önlem sayılabilir ve bu durum Sözleşmeye uygundur<sup>164</sup>. Mahkemenin bu yaklaşımı Türkiye'nin bu kararlar doğrultusunda sözleşmeye tam uyum sağladığını göstermektedir. Tam uyumdan kasıt, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin kararlarını da kapsayan bir uyumdur.

Kamu görevlilerinin sendika, toplu pazarlık ve grev hakkı kapsamında K.G.S.K.'nın, Avrupa Sosyal Şartına denetim organları kararınca uyumunu tartışmak, Şartın konu ile ilgili maddelerine ülkemizin koyduğu çekince dolayısıyla anlamsız olacaktır.

### **1.2.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Türkiye'nin Adaylık Yolunda Gerçekleştirdiği İlerlemeler Hakkında Düzenli Raporlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi**

K.G.S.K.'nın Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartına uyumu, imzalanmayan ve hükümleri Türkiye için bağlayıcılık içermeyen bu şart çerçevesinde incelenmeyecektir. Bunun yerine, Avrupa Birliği müktesebatına uyumun bir kriteri olarak, Avrupa Komisyonunun Haziran 1998'de Cardiff'te yapılan Avrupa Doruğu sırasında, Avrupa Konseyinin aday ülkelerin ilerlemelerine yönelik düzenli rapor hazırlanması isteği doğrultusunda, düzenli rapor sistemi kapsamına alınan Türkiye'ye

---

<sup>164</sup> Aynı, s. 190.

yönelik kısaca ilerleme raporu olarak bilinen, “Türkiye’nin Adaylık Yolunda Gerçekleştirdiği İlerlemeler Hakkında Düzenli Rapor” kapsamında incelenecektir.

Avrupa Komisyonunun Türkiye için hazırlayıp sunduğu ilk düzenli raporu 1998’de yayımlanmıştır. Adaylık için belirleyici nitelik taşıyan insan hakları ve azınlıkların korunması bağlamında ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin değerlendirmede, Sendikalar Kanununda yapılan değişikliklere vurgu yapılmış, kamu görevlilerine sendika hakkı tanındığı belirtilmiş ancak ILO sözleşmeleri doğrultusunda gerekli adımların atılmadığı işaret edilmiştir<sup>165</sup>. Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin değerlendirmeler bunlarla sınırlı kalmış ve ilk rapor olması nedeniyle sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin yetersizlikler listesi kısa tutulmuştur.

1999 İlerleme Raporunda, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar alanında 1998 İlerleme Raporundan beri hiçbir özel gelişme olmadığı belirtilmiştir. Bununla beraber, Türk mevzuatının, özellikle kamu görevlileri sendikaları hakkında, hala kısıtlayıcı kurallar içerdiği vurgulanmıştır. Ekonomik ve Sosyal Konseyin 1999’da iki kez toplanmasının not edildiği Raporda, sosyal diyalog mekanizmalarının geliştirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır.

2000 İlerleme Raporunda belirgin bir ifade ile “Türk mevzuatı, kurallar, yöntemler ve denetleme gerekleri yönlerinden Topluluk mevzuatından hala çok farklıdır” yorumu yer almıştır<sup>166</sup>. Bununla beraber hazırlanma aşamasında olan kamu kesimindeki sendikalara ilişkin kanunun, önemli kısıtlamalar getirebileceği konusu üstünde durularak bu kısıtlamaların boyutunun dikkatle izleneceği belirtilmiştir.

2001 İlerleme Raporu, Haziran 2001’de çıkarılan K.G.S.K. ile ilgili komisyonun görüşlerini içermektedir. Buna göre, “çıkarılan kanun, topluluk müktesebatı ve Türkiye’nin onaylamış olduğu ILO sözleşmeleriyle uyumlu değildir. Kanun kamu sektöründe örgütlenme hakkına önemli sınırlamalar getiren bir dizi hüküm içermektedir. Özellikle, grev ve toplu pazarlık hakkı konusunda kısıtlayıcı hükümler vardır” görüşü

<sup>165</sup> Aynı, s. 254.

<sup>166</sup> [http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme\\_raporu\\_2000\\_TUR.pdf](http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2000_TUR.pdf)  
05.08.2008

raporda yer almıştır<sup>167</sup>. Bununla beraber, Türk mevzuatının hala Birlik mevzuatından çok farklı olduğu ve yapılması gereken birçok yenilik olduğu vurgulanmıştır.

2002 İlerleme Raporunda, Aralık 2000’de, grev yapma ve toplu pazarlıklar düzenleme hakkı için izinsiz grev düzenleyen memurlar hakkında kovuşturma açıldığı belirtilmiş, Ekonomik ve Sosyal Konseyin henüz toplanmaması eleştirilmiş ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının çekincesiz olarak imzalanması gerektiği vurgulanmıştır. Bununla birlikte Konseyin K.G.S.K.’ya ilişkin görüşünde şu cümlelere yer verilmiştir, “Haziran 2001’de kabul edilmiş olan, ancak Türkiye tarafından onaylanan ILO sözleşmeleri ve topluluk müktesebatı ile uyumlu olmayan K.G.S.K. değiştirilmemiştir. Kanun, kamu sektöründe örgütlenme hakkına önemli sınırlamalar getiren bir dizi hüküm içermektedir. Özellikle grev ve toplu pazarlık hakkına ilişkin sınırlayıcı hükümler bulunmaktadır”<sup>168</sup>. Konseyin raporunda geçen yılki eleştirilerini yinelemesi bu konudaki denetimin sıkı ve takipçi olacağını göstergesi olmakla beraber, Türkiye’nin müktesebatın gereklerini yerine getirmediğinin de kanıtıdır.

2003 İlerleme Raporunda, K.G.S.K.’nın değiştirilmediğinden söz edilmiş ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartındaki çekincelerin kaldırılmadığına değinilmiştir. Geçen yılki ilerleme raporundan beri gelişmelerin kaydedildiği belirtilmekle beraber, K.G.S.K.’daki aksaklıklar yine Rapora konu olmuş ve ilerlemelerin gerekliliğine vurgu yapılmıştır<sup>169</sup>.

2004 İlerleme Raporunda, geçmiş yıllardaki eleştiriler tekrarlanmış, toplu sözleşme kapsamındaki işgücünün azlığına dikkat çekilmiş ve bir kez daha Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına konulan çekincelerin kaldırılması istenmiştir. Bunlarla beraber, sosyal diyalogun geliştirilmesinin istendiği Raporda, K.G.S.K.’nın ILO sözleşmelerine uyumlu olmadığı görüşü yinelenmiştir<sup>170</sup>.

<sup>167</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle01.pdf> 05.08.2008

<sup>168</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf> 05.08.2008

<sup>169</sup> [http://sam.baskent.edu.tr/ilerleme\\_raporlari/ilerleme\\_tr\\_2003.pdf](http://sam.baskent.edu.tr/ilerleme_raporlari/ilerleme_tr_2003.pdf) 05.08.2008

<sup>170</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf> 05.08.2008

2005 İlerleme Raporunda, 2004 yılında K.G.S.K.'da yapılan değişiklikler gündeme alınmış, 2005 yılının Haziran ayında, Başbakanlık tarafından yayımlanan kamu sektörü sendikalarının faaliyetlerinin kolaylaştırmasına ilişkin genelgede, K.G.S.K.'daki temel eksiklere ilişkin hüküm bulunmaması eleştirilmiştir. Bu noktada Hükümet ile kamu görevlileri sendikaları arasında uzlaşmaya varılan sendika üyelik aidatlarına devlet katkısı övülmüştür. Raporda ayrıca, 2005 yılında sendika tüzüğünde ana dilde eğitim hakkı ibaresi bulunan en büyük öğretmenler sendikası Eğitim – Sen'in kapatılmasından ciddi bir ihlal olarak bahsedilmiştir. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı imzalanmış olmasına rağmen, kamu görevlilerinin sendika, grev ve toplu pazarlık hakkını düzenleyen maddelere çekince konması eleştirilmiş ve çekincelerin kaldırılması talep edilmiştir<sup>171</sup>. Bu noktada belirtmek gerekir ki, sendika aidatına devlet katkısının övülmesi, hem sendikal anlayışla bağdaşmamakta, hem de sendikal mücadelenin önünü tıkamaktadır. Tüm bunlara rağmen, düzenlemenin Raporda övülmesi, konuya ilişkin farklı yaklaşımların bulunduğu göstergesidir. Ancak farklı yaklaşımların bulunması mümkünse de, düzenlemenin övülecek bir yanı olmadığı tarafımızca savunulmaktadır.

2006 İlerleme Raporunda Türkiye'nin müktesebata uyum konusunda çalışma yaşamı ve sendikal haklar bakımından sınırlı ilerleme kaydettiği ve kamu görevlilerinin sendika, grev ve toplu pazarlık hakkında hala temel eksiklikler olduğu kaydedilmiştir<sup>172</sup>.

2007 İlerleme Raporunda toplu sözleşme kapsamındaki işgücünün azlığı yinelenmiş, Ekonomik ve Sosyal Konseyin daha aktif rol oynaması gerektiği vurgulanmış ve bir kez daha K.G.S.K.'daki eksikliklere gönderme yapılmıştır<sup>173</sup>.

2008 İlerleme Raporunda Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına konulan çekincenin kaldırılması talep edilmiş, üç tarafın da dahil olduğu toplumsal diyalog mekanizmasının geliştirilmesi gerektiği vurgulanmış ve ILO konvansiyonları ve A.B. standartları çerçevesinde sendikal hakları tümüyle taahhüt altına alan kanunların kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Genel olarak sendikal haklar açısından kısıtlı bir ilerlemenin

<sup>171</sup> [http://www.kesk.org.tr/index.php?Itemid=101&id=120&option=com\\_content&task=view](http://www.kesk.org.tr/index.php?Itemid=101&id=120&option=com_content&task=view) 05.08.2008

<sup>172</sup> [http://abm.tobb.org.tr/haberler/epb/IlerlemeRaporu\\_8Kasim2006\\_TamamininCevirisiMFA.pdf](http://abm.tobb.org.tr/haberler/epb/IlerlemeRaporu_8Kasim2006_TamamininCevirisiMFA.pdf) 05.08.2008

<sup>173</sup> [http://www.kesk.org.tr/belgeler/2007IlerlemeRaporu\\_Tr.pdf](http://www.kesk.org.tr/belgeler/2007IlerlemeRaporu_Tr.pdf) 05.08.2008

gerçekleştirdiğinin kaydedildiği Raporda, sendikal hakların tümüyle uygulanmasının kısıtlandığı not edilmiştir<sup>174</sup>. Özel olarak kamu görevlileri sendikacılığına değinilmeyen raporda belirtilen kısıtlamaların birçoğu kamu görevlilerine getirilen kısıtlamalardır.

İlerleme Raporlarının genel bir değerlendirmesi yapılacak olursa, Türkiye'nin Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartındaki çekinceleri kaldırması gerektiği birçok defa vurgulanmış, K.G.S.K.'nın sendikal hakları kişiler yönünden bir hayli sınırlayan, grev ve toplu pazarlık hakkını tanımayan hükümlerinin değiştirilmesi talep edilmiştir. Bununla beraber İlerleme Raporlarındaki ifadeler yetersizdir. Bunun en önemli sebebi, Türkiye'nin Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartına taraf olmaması ve A.B. müktesebatı çerçevesinde eksikliklerin Türkiye'nin üyelik hızıyla aynı oranda değerlendirilmesidir. Eğer Türkiye'nin üyeliğini hızlandıracak siyasi gelişmeler gerçekleşirse, çalışma hayatı ve kamu görevlileri sendikacılığı anlamındaki eksiklikler de mutlaka gündeme gelecektir. Grev hakkı vurgusu, Avrupa Konseyinin denetim organlarındaki şiddetle yapılmamış ve bir ayrıntı gibi değerlendirilmiştir. İnsan haklarına ilişkin birçok denetim sıkı tutulurken, yabancı yatırımların fazla, çokuluslu şirketlerin yeni yatırımları için uygun ortamın olduğu Türkiye'de, sendikal haklara ilişkin güçlü bir vurgunun yapılmaması anlamlıdır. Çünkü sadece kamu görevlileri sendikacılığındaki eksikliklerden değil, işçi sendikacılığındaki eksikliklerden de yeterince bahsedilmemiştir. Sendikal hakların gelişmesi ve kamu görevlilerinin çağdaş bir sendika hakkına sahip olmasının, bahsedilen nedenlerden dolayı, sadece A.B.'nin çıkarları ile örtüşmemesi nedeniyle ön plana çıkarılmaması kabul edilemez bir durumdur. Türkiye, bu yetersiz eleştirilerin ve düşük kalan vurgunun bir adım ötesine geçerek kamu görevlilerine sendika, grev ve toplu pazarlık hakkını, tabii ki belirli kısıtlamalara tabi olarak, ancak kısıtlamaların çerçevesini sınırlı tutarak sağlamalıdır. Bu nokta hem ülkemizin A.B. üyeliği açısından önemli ve gerekli, hem de uygar, sosyal, insan haklarına saygılı bir hukuk devletinin şartıdır. Ücret pazarlığında kamu görevlilerinin söz hakkını tamamen kısıtlamak hiçbir sosyal devlete yakışmamaktadır.

---

<sup>174</sup> [http://www.euractiv.com.tr/fileadmin/Documents/turkey\\_progress\\_report\\_en\\_1\\_.pdf](http://www.euractiv.com.tr/fileadmin/Documents/turkey_progress_report_en_1_.pdf) 07.11.2008

### **1.3.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun ILO Denetim Organları Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi**

K.G.S.K.'nın uluslararası belgelere uyumu söz konusu olduğunda, en önemli veri ILO'nun denetim organları kararlarıdır. Çünkü ILO'nun daha önce değinilen özelliklerinden dolayı benimsediği yol, sözleşme metinlerini yalın tutup, yakınmalara ve raporlara dayalı denetim sistemi yardımıyla sözleşme metinlerinin içermediği ancak ILO'nun amaçladığı hükümlere yönlendirmektir. Bu noktada, Anayasadaki 90. maddenin en çok bu kararlar ve görüşler çerçevesinde tartışıldığının ve denetim organı kararlarının usulüne göre yürürlüğe girmiş uluslararası anlaşmalar çerçevesinde değerlendirilemeyeceğinden dolayı bağlayıcılığının bulunmadığı görüşünün yinelenmesinde fayda bulunmaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere, hem imzalanan uluslararası belgelerin yaşayan belge özelliği kazanması, hem de uluslararası diplomatik kurallar gereği, denetim organları kararlarını hiçe sayan bir anlayış geçerli olamaz. Mutlaka, özellikle ILO'nun denetim mekanizmalarından raporlara dayalı denetim sisteminde bahsettiği aksaklıklar düzeltilmeli ve sözleşme metinlerinin üstünde zorunluluklar getiren hükümler yerine getirilerek denetim organları kararları çerçevesinde gelişmeler kaydedilmelidir. Aksi takdirde hem ILO ve uluslararası toplumla ilişkiler zedelenme noktasına gelecek, hem de çalışma yaşamının kalitesi bağlamında Türkiye, sadece sözleşme metinlerinin bazı geri kalmış ve demokratik yönetim biçimlerini benimsememiş ülkeleri örgüt bünyesinde tutma amacı taşıyan hükümlerini yeterli görmüş olacaktır.

Bu bölümde, ILO'nun yakınmalara dayalı özel denetim sisteminde Türkiye'nin kamu görevlileri sendikacılığı doğrultusunda maruz kaldığı denetime değinilecek ve raporlara dayalı denetim sistemi doğrultusunda 87 ve 98 sayılı Sözleşmelere ilişkin Uzmanlar Komisyonu raporlarının ortak görüşlerine ve öne çıkan bazı eleştirilerine yer verilecektir.

Türkiye, kamu görevlileri sendikacılığı çerçevesinde 6 kez yakınmalara dayalı özel denetim sisteminin konusu olmuştur. Bu yakınmalar sırasıyla, 13 Nisan 1991'de Eğitim – Senin 1577 sayılı yakınması, 15 Mayıs 1991'de Eğitim – İşin 1583 sayılı yakınması, 20 Temmuz 1993'te Eğitim – İşin 1727 sayılı yakınması, 13 Temmuz 2001'de Türkiye



Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonunun 2147 sayılı yakınması, 28 Mayıs 2002’de Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonunun 2200 sayılı yakınması ve 9 Temmuz 2004’te yine Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonunun 2366 sayılı yakınması kamu görevlileri sendikacılığı kapsamında ve kamu görevlileri sendikacılığını kısıtladığı düşünülen uygulamalara karşı yapılan yakınmalardır<sup>175</sup>. Bunların sonucunda Sendika Özgürlüğü Komitesi (S.Ö.K.) tarafından hem bazı önlemler alınması gerektiği vurgulanmış, hem de aykırılıklara yol açan bazı hukuk kaynaklarına göndermelerde bulunulmuştur. Bunlardan en önemlisi, kamu görevlileri sendikalarının tüzel kişiliğinin tanınmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması, sendikalara üye olma dolayısıyla yaşanan işten çıkarmaların engellenmesi ve çok ayrıntılı olarak düzenlenen K.G.S.K.’nın sendika tüzüklerine ilişkin maddelerin değiştirilmesi yönündedir. Kamu görevlileri sendikalarının tüzel kişiliğinin tanınması için gerekli önlemlerin alınmasını öngören ve kamu görevlilerinin sendika özgürlüğünün kısıtlanmasını eleştiren 2366 sayılı yakınmaya ilişkin S.Ö.K. tavsiyeleri, yakınmalara dayalı denetim sisteminin kamu görevlileri sendikacılığı adına aldığı en önemli kararlardır.

ILO’nun raporlara dayalı denetim sisteminde Türkiye’deki kamu görevlilerinin sendika hakkının ilk kez gündeme gelmesi, 12 Eylül dönemi öncesine rastlamaktadır. Türkiye, 1977, 1978, 1980 yıllarında Uzmanlar Komisyonunun raporlarında kamu görevlileri sendikacılığı nedeniyle yer almıştır<sup>176</sup>. Bunun dışında, Türkiye 87 ve 98 sayılı Sözleşmelere ilişkin Uzmanlar Komisyonu raporlarında kamu görevlileri sendikacılığı konusunda eleştirilere maruz kalmıştır. Çalışmada 87 ve 98 sayılı Sözleşmelere ilişkin Komisyon Raporlarındaki eleştirilere ve aykırılıklara neden olan hukuki kaynaklara değinilecek, ancak yıl yıl raporların ayrıntılarına yer verilmeyecektir.

12 Eylül dönemi sonrası gerek Askeri Hükümet, gerekse Anavatan Partisi hükümetleri tarafından uygulanan sıkı ekonomik politikaların gereği olarak, sendikal hakların geliştirilmemesi ve aykırılıkları giderici değişimleri yapmaktan bilinçli olarak kaçınma durumu, Türkiye’yi Uzmanlar Komisyonunda sık sık gündeme taşımıştır. Ancak bu durum, kamu görevlileri sendikacılığı açısından eksikliklerin vurgulandığı bir dönem

<sup>175</sup> Gülmez, 2006, **a.g.e.**, s. 29.

<sup>176</sup> Gülmez, Todaie, 1996, **a.g.e.**, s. 229.

olmamış, ILO tarafından 1987 yılına kadar hiçbir denetim mekanizmasında kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin bir eleştiriye yer verilmemiştir. Bunun temel nedenlerinden biri, iç hukukta kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin bir düzenlemeye gidilmemiş olmasıdır<sup>177</sup>.

Uzmanlar Komisyonunun 98 sayılı Sözleşmeye ilişkin raporlarında, 1991 yılına kadar kamu görevlileri sendikacılığı uygulaması konusunda hükümetten bilgi isteme ve S.Ö.K.'ün görüşlerini iletme anlayışı benimsenmiştir. Bununla beraber, 1993 yılında hükümet temsilcisinin kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı sorununun 98 sayılı Sözleşme kapsamında ele alınamayacağı şeklindeki görüşü sonrası, Komisyonun raporlarında eleştirinin dozajı yükselmeye başlamıştır. Nitekim arka arkaya iki yıl Komisyon Raporlarında, devlet yönetiminde olmayan memurlara toplu pazarlık hakkının gecikmeksizin tanınması için zorunlu önlemlerin alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu kadar net bir dille vurgulanan kamu gücünü doğrudan kullanmayan memurlara toplu pazarlık hakkının verilmesi gerekliliğine karşılık hükümetten gelen 98 sayılı Sözleşmenin memurlara uygulanamayacağı görüşüne sert yanıt, bir yıl sonra gelmiştir. Komisyonun 1997 yılındaki Raporunda, 98 sayılı Sözleşmenin uygulanmadığı kesimin sadece devlet yönetiminde görev alan ve kamu gücünü doğrudan kullanan memurlar olduğu vurgulanmıştır. 1998 yılından 2003 yılına kadarki Komisyon raporlarında, kamu görevlileri ile ilgili hazırlanan bir tasarı ve bu tasarının kanuna dönüşme süreci beklenmiş ve kamu görevlilerinin üst düzey memurlar dışında toplu pazarlık hakkına kavuşacağı doğrultusunda kararlı umut birçok kez yinelenmiştir.

2003 yılından itibaren ise Uzmanlar Komisyonunun 98 Sayılı Sözleşmeye ilişkin raporlarında, K.G.S.K.'nın bazı maddelerine çeşitli sebeplerle göndermelerde bulunulmuş, genel olarak eleştiriler sıralanmıştır. İlk olarak K.G.S.K.'nın 18. maddesine ilişkin görüş bildirilmiş ve anti-sendikal, ayrımcı eylemlerin yasaklanmasının yetersizliği eleştirilmiştir. Bununla beraber yine aynı yıl, yani K.G.S.K. ile ilgili ilk kez madde bazında görüş bildirilen 2003 yılında, K.G.S.K.'nın 3. maddesinin 1. Fıkrası, 15. maddesi ve 6. maddesi ile ilgili de çeşitli görüşlere yer verilmiştir. Bu görüşlerden bazıları, kamu görevlilerinin birçoğunun sendika ve toplu pazarlık hakkı kapsamı

---

<sup>177</sup> Aynı, s. 239.

dışında tutulduğu, silahlı kuvvetler personeli ve polisler sendika hakkı tanınmasa dahi bu iki kurum içinde bulunup sivil statüde çalışanların, diğer tüm çalışanlar gibi sendika ve toplu pazarlık hakkından yararlanması gerektiğidir. Komisyon görüşü “hükümetin ilgili maddeleri devlet yönetiminde görevli kamu görevlileri dışında kalan tüm kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkından tam olarak yararlanabilmeleri sağlayacak biçimde değiştirmelidir” olarak net bir şekilde açıklanmıştır<sup>178</sup>.

Uzmanlar Komisyonunun 98 sayılı Sözleşmeye ilişkin raporlarındaki eleştiriler, toplu görüşmelerin kapsamı konusunda devam etmiştir. Toplu görüşmelerin konularını sınırlayıcı, tek yanlı uygulamaların Sözleşmeye aykırı olduğu vurgulanmıştır. Bununla beraber, yerleşik görüş olarak sunulan yorum ile konuya bakış açısı netleştirilmiştir. Buna göre, “görevleri devlet yönetimine özgü olan kamu görevlileri ile hükümet, kamu işletmeleri ya da özerk kamusal kuruluşlar tarafından istihdam edilen tüm başka kişiler arasında ayırım gözetilmesi gerekmektedir. Birinci kümedekiler sözleşmenin uygulama alanı dışında bırakılabilir, ancak ikinci kümedeki çalışanların Sözleşme güvencelerinden yararlanmaları gerekmektedir”. 98 sayılı Sözleşme ile ilgili Uzmanlar Komisyonunun kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili eleştirileri ve görüşleri bu şekilde sıralanabilir. Komisyon Raporlarında grev hakkına ilişkin bir eleştiride bulunulmamış, sadece toplu pazarlık hakkının kısıtlanması, sendika hakkının kullanımının kısıtlanması, anti-sendikal eylemlere ilişkin korumanın yetersizliği ve kamu görevlisi kavramının net oluşturulmaması konularında ciddi eleştirilere yer verilmiştir.

Uzmanlar Komisyonunun 87 sayılı Sözleşmeye ilişkin raporlarında ise daha net ve açık eleştirilere yer verilmiş, kamu görevlileri sendikacılığı üzerinde daha çok durulmuştur. Komisyon raporlarında, memurlara getirilen siyasi faaliyet yasağı eleştirilmiş, toplu pazarlık hakkının tanınması gerekliliği belirtilmiş ve 1995 Anayasa değişikliklerinin 87 sayılı Sözleşmeye aykırı maddelerine vurgu yapılmıştır. Ayrıca Komisyon tarafından birçok kez hükümet kanadından hazırlanan K.G.S.K. ile ilgili bilgi talebinde bulunulmuş ve hazırlanacak metnin Sözleşmenin denetim organlarında belirtilen hakları da kapsayacağı umudu yinelenmiştir. Genel anlamda grev kısıtlamaları eleştirilirken memurların grev hakkının kısıtlanması da eleştirilmiş ve 98 sayılı Sözleşmedeki

---

<sup>178</sup> Gülmez, 2006, a.g.e., s. 40.

yorumun, yani sadece kamu gücünü doğrudan kullanan memurların grev hakkının kısıtlanabileceğinin ILO'nun ortak görüşü olduğu hatırlatılmıştır.

Uzmanlar Komisyonunun K.G.S.K.'nin yürürlüğe girmesinden sonraki ilk Çalışma Konferansı dönemindeki 87 sayılı Sözleşmeye ilişkin Raporunda, K.G.S.K.'nin 3. Maddesinin 1. Fıkrası ve 15. maddesi açık ve net bir dille eleştirilmiştir. Sendikaya üye olamayacakların listesinin çok kabarık tutulduğu ve üst düzey kamu görevlilerinin sendikaya üye olamasalar bile kendi aralarında örgütler kurma hakkının güvence altına alınması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca Komisyon tarafından silahlı kuvvetler personelinin ve polislerin 87 sayılı Sözleşme uyarınca sendika hakkını tam anlamıyla kullanabilecek duruma getirilmeleri talep edilmiştir. Toplu görüşmenin anlaşmazlıkla sonuçlanması durumunda greve başvurulabilecek durumları belirtmeksizin Uzlaştırma Kurulunun göreve çağrılmasını öngören K.G.S.K.'nin 35. maddesini de not edilerek grev hakkını kısıtlayıcı bir hüküm olarak belirlenmiştir. Bununla beraber, K.G.S.K.'nin 10. maddesi, Sözleşmedeki “çalışan ve işveren örgütlerinin kamu yetkililerinin karışması olmaksızın yönetim ve etkinliklerini düzenleme hakkı bulunduğu” maddesine muhalefet ettiği gerekçesiyle kaldırılması hükümetten talep edilmiştir.

Komisyonun 87 sayılı Sözleşmeye İlişkin 2003 yılındaki Raporunda, üst düzey kamu görevlileri ile ilgili yerleşik görüş net bir şekilde açıklanmıştır. Komisyon tarafından Sözleşmedeki tek istisnanın silahlı kuvvetler personeli ve polisler için olduğu ve bunlar dışındaki tüm grupların Sözleşmenin kapsamı içinde bulunduğu belirtilmiştir. Bununla beraber, yönetim ve güven konularında bulunan kamu görevlilerinin sendika ve toplu pazarlık hakkını kısıtlamanın ancak bu tip kamu görevlilerine kendi örgütlerini kurma hakkını vermek ve bu grubu sadece üst düzey yönetim kademesinde bulunanlarla sınırlı tutmak koşuluyla gerçekleştirilebileceği vurgulanmıştır. Yani Türkiye'deki uygulama gibi sendika hakkının dahi keyfi sebeplerle geniş bir sınırlamaya tabi tutulması net bir dille eleştirilmiş ve uygulamanın hangi koşullara tabi olduğu Sözleşme metninden çok daha açık bir dille anlatılmıştır. Grev hakkının sadece kamu gücünü doğrudan kullanan kamu görevlileri açısından kısıtlanabileceği yinelenmiştir. Bununla beraber, grev yasağının bu grup için öngörülebilmesi, toplu pazarlık sonrası anlaşmazlık durumunda yeterli yansızlık ve hızlı işleyiş güvencelerine sahip bir mekanizmanın oluşturulması şartına

bağlanmıştır<sup>179</sup>. K.G.S.K.'nın Komisyon tarafından eleştirilen bir diğer maddesi ise, çalışan örgütlerinin temsilcilerini özgürce seçme hakkına kısıtlamalar getirdiği düşünülen 18. maddesidir. Bu madde eleştiriler doğrultusunda 06.04.2004 tarihinde değiştirilmiştir. 87 sayılı Sözleşme ile ilgili raporlar çerçevesince getirilen eleştiriler daha net ve açık bir dil içermektedir. Ayrıca hükümetin de 98 sayılı Sözleşmenin raporlarından edinilen tecrübe ile daha pozitif ve işbirliği içinde olduğu görülmektedir.

Türkiye bu iki Sözleşme kapsamında birçok kez denetim organlarının incelemesine maruz kalmış ve uzun tartışmalar içine sürüklenmiştir. Türkiye – ILO ilişkilerinin sıcaklığının denetim organları kararlarına etkisi çok açıktır. İlişkilerin sıcak olduğu dönemlerde eleştirilerin dozu sınırlı kalmış, eleştirilerin yadsındığı ve dikkate alınmadığı dönemlerde ise denetim organlarının tüm yaptırımlarına maruz kalınmıştır. Bununla beraber raporların tamamen bu duruma endeksli olduğunu söylemek güçtür. 2007 yılında yani ILO – Türkiye ilişkilerinin gayet sıcak ve iyi olduğu bir dönemde dahi Türkiye'nin 87 sayılı Sözleşmeye ilişkin aplikasyon komitesinin gündemine alınması bu görüşü kanıtlar niteliktedir<sup>180</sup>. Bununla beraber çalışma konferanslarında sıkı işbirliği içinde bulunmanın aksaklıklar devam etse dahi ILO'nun yaptırımlarının şiddetini azalttığı görüşü geçerli bir görüştür. Türkiye, diplomasinin teknikleri açısından ve dış politikanın bir gereği olarak, muhakkak ki ILO ile işbirliği içinde olmalı ve aksaklıkların sürmesini engellemelidir. Sıkı işbirliği ve sıcak ilişkiler yürütülerek, aynı aksaklıklara sahip birçok başka ülkeye uygulanmayan mekanizmaların Türkiye için uygulanmasının da önüne geçilebilir.

#### **1.4.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Uluslararası Belgelere Uyum Doğrultusunda Değiştirilen Maddeleri**

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda 5198 sayılı Kanun, 5538 sayılı Kanun, 5620 sayılı Kanun ve 5728 sayılı Kanunla dört kez olmak üzere değişiklik yapılmıştır. Bu doğrultuda 7 madde değişikliğe uğramış, 3 maddeye ise ekleme yapılmıştır. K.G.S.K.'nın 25. maddesi iki kez değiştirilmiş, geçici 9. madde, geçici 10. madde ve 35. maddelere ise ekler yapılmıştır. Bu noktada K.G.S.K.'da yapılan değişiklikler ILO'nun denetim organlarındaki kararlar çerçevesinde değerlendirilecektir.

<sup>179</sup> Aynı, s. 55.

<sup>180</sup> [http://www.diyih.gov.tr/article.php?article\\_id=33](http://www.diyih.gov.tr/article.php?article_id=33) 23.08.2008

Bu noktada belirtmek gerekir ki, yapılan değişiklikler arasında en önemlisi 5620 sayılı Kanun ile K.G.S.K.’nın 3. maddesinde yapılan değişikliklerdir. Bu değişiklik ile birlikte 657 sayılı D.M.K.’nın 4. maddesinin 2. fıkrasına tabi olarak istihdam edilen ve 4/B’li olarak nitelendirilen sözleşmeli personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olması sağlanmıştır. K.G.S.K.’nın 3. maddesindeki “pozisyonda daimi suretle” ibaresi, “sözleşmeli personel pozisyonunda” olarak değiştirilerek 4/B’liler de kamu görevlisi tanımının içine alınmış ve kamu görevlileri sendikalara üye olmaları sağlanmıştır. Bu husus ILO’nun da eleştirdiği bir nokta olup mahkeme kararı ile elde edilmesi dolayısıyla kamu görevlileri sendikalarının etkinliği açısından da önem taşımaktadır. Sendika hakkında hiçbir ayırım gözetmeme ilkesine uyum bu ibareyle gerçekleşmiştir.

K.G.S.K.’da, 5198 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler ise 7 madde üzerinde gerçekleşmiştir. Ancak bu değişikliklerin ILO’nun eleştirileri doğrultusunda yapıldığı ve sendikal hakları genişletici çerçevede olduğu söylenemez. Değişikliklerden ilki, 14. maddede yapılan ve sendikaya üyeliğin üç nüsha olarak doldurulan formun gerçekleşmesi gerekliliğini getiren fıkradır. Bununla beraber, üyelik formunun bir örneğinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na gönderilme zorunluluğu da kaldırılmıştır. Ancak maddede bulunan ve ILO’nun eleştirilerine maruz kalan birden çok sendikaya üye olunamaz ibaresi varlığını sürdürmüştür. Aynı Kanunla, K.G.S.K.’nın 16. maddesinde üyelikten çıkma durumunda izlenecek yollar değişikliğe uğratılmıştır. Değişikliklere göre, üyelikten çekilmede muhatap sendika değil kamu görevlisinin çalıştığı kurum olarak belirlenmiştir. Bu noktada değişikliğin 87 sayılı ILO sözleşmesindeki sendika özgürlüğünün negatif yönünün kullanılmasında önemli bir güvence sağladığı vurgulanmalıdır. Üyelike girişte doldurulan formun yine aynı şekilde üç nüsha olarak doldurulmasıyla üyelikten çekilme gerçekleşmektedir. Bakanlığa herhangi bir belge gönderilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır. Bununla beraber kamu işvereni, üç nüsha olarak doldurulan formun bir nüshasını 15 gün içinde sendikaya göndermek zorundadır. Ayrıca sendika şubelerinin genel kurullarınca alınacak üyelikten çıkarılma kararlarının da geçerliliği kaldırılmıştır. Bu yetki sadece sendikaların merkez genel kurullarına tanınmıştır. Tüm bu değişikliklerle beraber, maddeye üyeliğin devamı ve askıya alınması halinde 2821 sayılı Sendikalar Kanununun uygulanacağı ibaresi eklenmiştir. Bu ibare ile profesyonel sendikacılık mesleği yaratılmıştır. K.G.S.K.’nın

18. maddesi de 5198 sayılı Kanunla değişikliğe uğramıştır. Değişikliğin en önemli noktası, birçok kez ILO'nun eleştirilerine maruz kalınan sendikaya üye olma dolayısıyla uygulanan ayrımcılığın önlenmesidir. Değişiklikle beraber maddeye uygulamada karşılaşılan sorunlar nedeniyle net olarak “kamu işvereni, işyeri sendika temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini haklı bir sebep olmadıkça ve sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremez” ibaresi eklenmiştir. Uygulamada karşılaşılan bu sorun ve mahkemelere intikal eden birçok olay nedeniyle sendikaya üye olunmasının önündeki bu engele net bir yasak getirilmiştir. Bu değişiklik uygulamada karşılaşılan bir sorunun tespiti ve net olarak engellenmesi adına ve ILO'nun önemli ilkelerinden birinin pekiştirilmesi bakımından önemlidir. Kanunla sağlanan diğer bir değişiklik ise, sendika şubesi kurulması için gerekli üye sayısının 500'den 400'e indirilmesidir. K.G.S.K.'nın 25. maddesinde gerçekleşen değişiklik ile birlikte, üyelik ödentisi toplama hakkı sadece aynı hizmet kolunda çalışan kamu görevlilerinin %5'ini örgütleyen sendikalara değil tüm sendikalara sağlanmıştır. Bu değişiklikte mevcut bir eksikliğin giderilmesi anlamına gelmektedir ve ILO'nun denetim organlarında bahsettiği sendikal eşitlik ilkesine uyum anlamında değerlendirilmelidir. Aynı maddede ödenti tutarının alt ve üst limitini belirleyen oranlar da değiştirilmiştir. K.G.S.K.'nın 30. maddesinde 5198 sayılı Kanunla yapılan değişiklik, yetkili sendikanın belirlenmesi yöntemi ile ilgili bir değişiklik olup, eskiye oranla sendikaların ve kamu işverenin katılımını öngörmesi dolayısıyla olumlu olarak nitelendirilebilir. Toplu görüşmelere katılacak konfederasyonu belirlemesi açısından önemli olan bu sürecin katılıma açık olması önemlidir. Kanunla, K.G.S.K.'nın 35. maddesine bir ekleme yapılmış ve Devlet Personel Başkanlığının bütçesinden toplu görüşme ve uzlaştırma kuruluna katılacak olanların ağırlama, yolluk, gündelik ve toplantı ücretlerinin ödeneceği belirtilmiştir. Çalışmamız ile ilgisi bulunmayan bu değişiklik üstünde durulmayacaktır. Yine aynı Kanunla K.G.S.K.'ya 2004 yılı için geçerli geçici 9. madde eklenmiştir. Çalışmanın konusu ile ilgili bulunmayan bu maddeye de değinilmeyecektir.

5728 sayılı Kanunla K.G.S.K.'da yapılan değişiklik ise, cezai hükümleri düzenleyen 38. maddede gerçekleşmiştir. Kanunla K.G.S.K.'nın 38. maddesindeki cezai tedbirler net bir tutardan ziyade zamanla artan bir tutar olan adli para cezasına bağlanmıştır. Bu yolla K.G.S.K.'da belli aralıklar ile değişiklik yapılmasının önüne geçilmiştir.

5538 sayılı Kanunla K.G.S.K.'da yapılan değişiklikler ise ödenti tutarı ve ödenti tutarının belirlenmesine ilişkin bir geçici maddeden oluşmaktadır. Çalışmanın konusu ile doğrudan ilgisi bulunmadığından üzerinde durulmayacaktır.

K.G.S.K.'nın uluslararası belgelere uyumu doğrultusunda değiştirilen maddelerine yer verilirken daha önce mevzuatımızda bulunmayan kamu görevlilerine sendika hakkının sağlanması gibi değişimlere zaten bu değişimler sonucu ortaya çıkan hukuki mevzuat değerlendirildiğinden yer verilmeyecektir. Bu noktada ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmelerinde bahsettiğı ilkeler ön plana çıkarılacak ve K.G.S.K.'nın değerlendirilmesi bu ilkeler üzerinden yapılacaktır. K.G.S.K.'nın değerlendirilmesi yapılırken kamu görevlileri sendikaları konfederasyonları, Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK), Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (B. KAMU-İŞ), Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu (HAKSEN), Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (KAMUSEN), Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMURSEN) ile yapılan görüşmelerden elde edilen görüşlere yer verilecek ve uyumlu olmayan maddelerin değerlendirilmesi de K.G.S.K.'nın değerlendirilmesi çerçevesinde yapılacaktır. K.G.S.K.'nın sendika hakkı ve toplu pazarlık hakkı alt başlıkları altında değerlendirmesi yapılacak ve grev hakkının olmaması dolayısıyla süren uyumsuzluklara yer verilmeyecektir. Grev hakkından doğan uyumsuzluklara yer verilmesinin nedeni bu uyumsuzluğun mazur görülmesi değil, Kanunda yer almayan bir hakkın uyumsuz olarak nitelendirilmesi mümkün olmadığı içindir. Bu noktada çalışmamızın temel aldığı görüş itibarıyla grev hakkının tabii ki belli kısıtlamalar dâhilinde ancak mutlaka kamu görevlilerine de tanınması gerektiğı görüşümüzü yinelemekte yarar vardır.

Bu noktada üstünde durulması gereken husus, daha önce K.G.S.K.'nın değerlendirilmesinin üstünden yapılacağı belirtilen ILO ilkeleridir. 87 sayılı Sözleşmenin metninde belirtilen ilkelerden hiçbir ayırım gözetmeme ilkesi, çalışanların herhangi bir özelliğı nedeniyle sendika hakkının kısıtlanamayacağı sonucunu doğurmaktadır. Önceden izin almama ilkesi ise, çalışanların sendika hakkını kullanırken hiçbir izne tabi olmamaları gerekliliğini yansıtmaktadır. Ancak, hiçbir izne tabi olmama



ilkesinin geniş yorumlanarak eleştirilerde bulunulması, düzensizliği ve hukuksuzluğu getirmektedir. Çalışmada, izne tabi olmama ancak gerekli prosedürü yerine getirme ve kurallara uyma anlayışı çerçevesince değerlendirmelerde bulunulacaktır. Bu değerlendirme yapılırken karşıt görüşe yer verilecek, katı ve gereksiz kuralların gözlendiği durumlar konfederasyonlardan alınan görüş ile birlikte yansıtılacaktır. Sözleşmede belirtilen bir diğer ilke, çalışanların seçtikleri örgütleri kurmaları ilkesidir. Bu ilke de daha önce belirtilen anlayış çerçevesinde değerlendirilecektir.

87 sayılı Sözleşmenin çalışmanın ikinci bölümünde de belirtilen bir özelliği, sendikalara da bazı haklar tanınmasıdır. Bu haklardan doğan ilkelerden tüzük ve yönetmeliklerini düzenleme ve temsilcilerini serbestçe belirleme ilkeleri ile yönetim ve etkinliklerini düzenleme ilkesi sendikaların faaliyetlerini yürütmede özgür bırakılmalarını sağlamaktadır. K.G.S.K.'daki aykırılıkların büyük bir bölümünün bu noktada baş göstermesinin nedeni, K.G.S.K.'nın hazırlanmasında temel alınan yaklaşımın, hizmetleri ile ülkelerine bağlı olduklarını her fırsatta gösteren ve tarih boyunca hiçbir toplumsal karışıklığa neden olmayan kamu görevlilerini ve onların örgütlerini ne olursa olsun denetim altında tutma şeklinde olmasıdır. Bununla beraber K.G.S.K.'nın hazırlanmasında 2821 sayılı Sendikalar Kanununun temel alınması aykırılıkların en önemli nedenidir. Sözleşmede tüm bu haklar sağlanırken, bu hakların kullanımının kamu makamları tarafından engellenmesinin önüne geçilmiş ve kamu makamlarının karışmama ilkesi olarak tanımlanan bir koruma sağlanmıştır. Bu korumanın kapsamında, çalışan örgütlerinin idari kararlarla etkinlikten alıkonulamaması ve feshedilememesi, örgütlerin tüzel kişilik kazanmalarını engelleyici hükümlere yer verilememesi ve ulusal kanunların sözleşmedeki hakları sınırlayıcı şekilde düzenlenemeyeceği bulunmaktadır.

Tüm bunların dışında Sözleşmede devlet örgütlenme hakkının kullanılmasında gerekli tedbirleri almakla yükümlü kılınmıştır. Tüm bu ilkeler özgürlükleri genişletme açısından gündeme getirilmekle beraber, Sözleşmenin bir diğer önemli ilkesi de, çalışanlar, işverenler ve bunların örgütlerinin Sözleşmedeki hakların kullanımında diğer herkes gibi kanunlara uyma zorunluluğunun bulunduğu vurgulanmasıdır. Bu noktada çalışmada benimsenen yaklaşımın kaynağını bizzat Sözleşmeden aldığını

vurgulamak gerekmektedir. Tabii ki yine Sözleşmeden doğan bir ilke olarak, kanunların Sözleşmedeki hakları kısıtlayıcı nitelikte düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Ancak hakların kullanımı Sözleşmeden değil kanunlardan doğmaktadır.

ILO'nun en önemli Sözleşmelerinden olan 98 sayılı Sözleşmede bazı temel ilkelere yer verilmiştir. Sözleşmede temel alınan en önemli ilke, çalışanların sendika üyesi olmak dolayısıyla karşılaştığı ayrımcılığın önlenmesidir. İlke olarak sendikaya üye olmanın veya olmamanın işe giriş şartı oluşturulmaması, sendika üyeliği ya da iş saatleri dışında veya işverenin izniyle çalışma saatleri içinde sendikal faaliyet yürütme dolayısıyla işten çıkarılmaması benimsenmiştir. Çalışmamızda yer vermediğimiz ancak 98 sayılı Sözleşmenin tamamlayıcısı niteliğindeki 135 sayılı İşletmelerde İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Onlara Sağlanacak Kolaylıklara İlişkin Sözleşme Türkiye tarafından onaylanmıştır. Sözleşme, işçi ve dolayısıyla sendika temsilcilerinin ayrımcılığa karşı korunmasına yöneliktir. Uygulamada yaşanan sıkıntılar temel alınarak bu noktayı ön plana çıkaran yeni bir sözleşmenin hazırlanması konunun önemini ortaya çıkarmaktadır. Sendika temsilcisine yönelik idarenin tutum ve davranışları, sendika üyeliğine tutumu doğrudan etkilemektedir. Bu konu sendikanın etkinliğini de etkilediği için sendikanın itibarını belirleyen en önemli husustur.

## **2.4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Bu bölümde 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu uluslararası belgelere uyum doğrultusunda denetim organları kararları çerçevesinde, hem maddeler bazında, hem de sendika ve toplu görüşme hakkı çerçevesinde değerlendirilecek, ancak öncelikle Kanunun hazırlanması sürecindeki gelişmelere değinilecektir. Toplu görüşmelerin hukuki niteliğinin ve etkinliğinin değerlendirmesi ile birlikte çalışma son bulacaktır.

### **2.1.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Hazırlanması Sürecindeki Gelişmeler**

Öncelikle belirtilmesi gereken K.G.S.K.'nın, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu temel alınarak hazırlandığı, aynı örgütlenme biçimi ve benzer hizmet kollarının benimsendiğidir. Bu noktada K.G.S.K.'yı 2821 sayılı Sendikalar Kanununun bir modeli

olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır<sup>181</sup>. Bu noktada en kapsamlı görüş Gülmez'den gelmiş ve yazar dört maddede K.G.S.K.'nın 2821 sayılı Sendikalar Kanununun uygulanacağını öngördüğünü, bir maddesinde genel yollamada bulunduğunu belirterek, K.G.S.K.'yı içinde 2821 sayılı Sendikalar Kanununu barındıran bir Kanun olarak nitelemiştir<sup>182</sup>.

Kanun ile ilgili tüm konfederasyonlardan alınan görüş çerçevesinde, Kanunda yasakçı bir anlayışın benimsendiği, Kanunun 12 Eylül hukukunun bir ürünü olduğu, anti demokratik hükümler içerdiği, kamu görevlilerinin hak almasının düzenlendiği bir Kanundan çok sendika yöneticilerinin haklarının düzenlendiği bir Kanun olduğu ve aceleyle çıkarıldığı görüşü ön plana çıkmıştır. Bu noktada KESK'in görüşü, Kanunun KESK'e yönelik olarak çıkarıldığı, kamu görevlilerinin örgütlenmesini engelleyici ve kamu görevlilerini baskı altına almaya yönelik bir Kanun olduğu yönündedir<sup>183</sup>. K.G.S.K.'nın çıkarılma süreci incelendiğinde, ortaya ilginç bulgular çıkmaktadır. Bu noktada Kanunun çıkarılması sürecinde KESK'in yoğun mücadelesini vurgulamak gerekmektedir. B. KAMU-İŞ'ten alınan görüşte dahi KESK'in mücadelesinin altının çizilmesi ve KAMUSEN ile MEMURSEN'in Kanunun çıkma sürecindeki çabalarının yetersizliğinin belirtilmesi, KESK'in mücadelesinin boyutunu yansıtmaktadır. Konuya ilişkin karşıt görüş ise, Kanun teklifinin görüşülmesi ve T.B.M.M.'ye sunulması sürecinde toplu görüşmenin dayatılması karşısında merkezi ve caydırıcı bir eylemlilik sürecinin geliştirilemediği ve sonuç alınmadığıdır<sup>184</sup>. Bu süreçte kamu emekçileri sınıf mücadelesi tarihine geçecek sonuç alıcı direnişler yapılabilecekken tarihi bir fırsatın kaçırıldığı ve meşru zemin yaratılmasının sağlanamadığı bu görüşün diğer bir savıdır. Eğer bu durum sağlanabilseydi devlet güdümlü sendikaların önünün kesilebileceği yine aynı görüşün en önemli ve bugün karşılaşılan durum göz önüne alındığında doğru olarak değerlendirilebilecek yönüdür. Bu noktada belirtmek gerekir ki, KESK 1998 yılında grev ve toplu sözleşmesiz bir kanunun çıkarılmasını engellemeyi başarmış ancak K.G.S.K.'nın çıkarılma sürecinde Kanunun grev ve toplu sözleşmeyi içermesi

<sup>181</sup> [http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=170&Itemid=92&limit=1&limitstart=2](http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=170&Itemid=92&limit=1&limitstart=2) 17.11.2008

<sup>182</sup> Mesut Gülmez, **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788'den 4688'e: 1926-2001** (Ankara, TODAİE Yayınları, 2002), s. 446.

<sup>183</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpinar İle Yapılan Mülakat.

<sup>184</sup> Faysal Özçift, "KESK 12 Yaşında", [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=14466](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=14466), 15.12.2007

gerekliliğini birçok kez vurgulamasına rağmen ne bu hakların Kanuna eklenmesini başarabilmiş ne de Kanunun bu haliyle çıkarılmasını engelleyebilmiştir. Bu noktadaki en önemli husus, Fazilet Partisinin kapatıldığı güne rastlayan Kanun teklifinin görüşülmesinde partililerin T.B.M.M. oturumunu protesto ederek katılmamaları ve toplantı yeter sayısının bulunamamasıdır. Buna rağmen, hiçbir milletvekilinin görüşme esnasında yoklama istememiş olması Kanunun kabul edilmesini sağlamıştır. BASK'tan alınan bu bilgiye göre elbette ki yeterli hakları içermeyen K.G.S.K.'nın meclisten geçirilmesi sürecinde milletvekillerine yapılan baskının etkisi görülmüştür. Kanunun çıkarılması sürecinde Yalova'dan Ankara'ya yürüyerek sürece destek veren ve şu an BASK'ın genel başkanlığını yürüten Resul Akay'ın bir röportajında da belirttiği üzere, Kanunun çıkarılmasının tesadüfü olarak nitelendirilmek yanlış olmayacaktır<sup>185</sup>. Önemli olanın Kanunun çıkarılması ve ilk adımın atılması olduğu BASK tarafından belirtilmiş, diğer adımların kamu görevlileri sendikalarının ortaklaşa mücadelesi ile kazanılacağı savunulmuştur<sup>186</sup>. Bununla beraber Kanun çıkarılırken bu hakların yeterli olduğunu savunan KAMUSEN ve MEMURSEN'in söylemlerini değiştirerek grevli toplu pazarlıklı sendika hakkını talep etmeleri bu noktada ortak mücadelenin yürütülebileceğini göstermektedir. Ancak KESK'in Kanun çıkarılması sürecinde yaşananlar hakkındaki görüşünde çok önemli bir vurgu mevcuttur. KESK tarafından, halen mevcut bulunan KAMUSEN'in devletin bürokratları tarafından bir gecede oluşturulduğu ve bunun amacının Kanunun da amacı olan kamu görevlileri sendikalarını kontrol altında tutmak olduğu belirtilmiştir<sup>187</sup>. Bu noktada görüşlerine en açık delil olarak, “memur devlete karşı sendika kurmaz kurarsa vatan hainidir” demecinin üstünden bir gün geçmeden KAMUSEN genel başkanlığına seçilen bürokratları göstermektedirler. Dönemin KAMUSEN genel başkanının daha sonra Kanunun çıkarılması sürecinde koalisyon ortağı olan bir partiden milletvekili seçilmesi de KESK'in görüşünün yanlış olmadığı izlenimini doğurmaktadır. Resul Akay ile yapılan aynı röportajda kendisinin de belirttiği gibi, dönemin KAMUSEN genel başkanının ve milletvekilliği yaptığı partinin Kanunun çıkarılması sürecinde hiç destek olmaması devlet politikasının değişmediğini göstermektedir<sup>188</sup>. Devlet politikasının en

<sup>185</sup> <http://yenisafak.com.tr/arsiv/2002/ocak/23/g6.html> 18.11.2008

<sup>186</sup> BASK Genel Teşkilatlandırma Sekreteri Bayram Zengin İle Yapılan Mülakat.

<sup>187</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpinar İle Yapılan Mülakat.

<sup>188</sup> Aynı, 18.11.2008

önemli göstergelerinden biri Kanun çıkmadan uzun süre önce kamu görevlilerinin sendikalaşmalarını başlattığı hizmet kolu olan eğitim hizmet kolunda sendikalaşmayla ilgili olarak dönemin Milli Eğitim Bakanının “Türkiye sömürge değil, ILO’nun kanunu burada uygulanmaz. Hem biz nasıl ILO’nun ilkelerin karışmıyorsak onlarda bize karışmasınlar” demecidir<sup>189</sup>. Konuya yaklaşımı tartışılmayacak derecede hatalı olan bu demeç, devletin yaklaşımını göstermesi açısından önemlidir. Kanunun devlet politikasının değişmemesine rağmen çıkarılması önemli bir başarı olmakla beraber, Kanunun çıkarılmasını zafer ve haklı mücadelenin bir sonucu olarak görmek mümkün değildir. Önemli bir ilk adım ve daha sonra kazanılacak hakların başlangıcı olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır. Ancak burada belirtilmeden geçilemeyecek nokta, kamu görevlilerini bilinçlendirme ve aktif olarak örgütlenme noktasında başarısız olan sendika ve konfederasyonların, siyasi görevlerini aksatmadan yerine getirmelerinin çalışmanın ileriki bölümlerinde değinilecek bağımsız sendikacılık anlayışına zarar verdiği.

Kanun ile ilgili doktrindeki görüşlerden en geniş çerçevede olanı, Kanunun çıkarılması ile birlikte kamu görevlileri üzerinde günümüze kadar egemen olan “hükümdar devlet” anlayışının yerini “koruyucu devlet” anlayışına bırakacağı görüşüdür<sup>190</sup>. Bu görüşe katılmakla beraber Kanunun çıkarılmasından bu yana geçen süre içindeki gelişmelerin bu yönde olmadığını belirtmek gerekmektedir. Kamu görevlileri sendikalarına bazı haklar verilmiş ancak Kanunun sağladığı bu sınırlı hakların kullanılmasında dahi baskılar uygulanmıştır. Bununla beraber Kanunun sağladığı haklara yönelik karşıt görüş ise yine Kanunda grev ve toplu sözleşmenin bulunmaması noktasında, yürürlüğe girdiği günden bu yana Kanunun kadük olarak bulunduğu ve toplumu boşu boşuna heyecanlandığı şekildedir<sup>191</sup>.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 25.06.2001 tarihinde kabul edilmiş, 12.07.2001 tarihli 24460 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 7 kısım, 46 madde ve 10 geçici maddeden oluşan Kanunun 1. kısmında amaç, kapsam ve tanımlar,

<sup>189</sup> Mesut Gülmez, “Memur Sendikalaşmasının Hukuksallığı ve Milli Eğitim Bakanının Demeçleri”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: 36, No: 1 – 2, s. 243.

<sup>190</sup> Turan, **a.g.e.**, s. 1.

<sup>191</sup> Faruk Andaç, “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Sorunları”, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, s. 119.

2. kısmın 1. bölümünde kuruluş esasları, 2. bölümünde organlar ve seçimleri, 3. kısmın 1. bölümünde üyelik, 2. bölümünde güvenceler, 4. kısmın 1. bölümünde faaliyetler ve yasaklar, 2. bölümünde idari kurullar, 5. kısmın 1. bölümünde gelir ve giderler, 2. bölümünde denetim, 6. kısmın 1. bölümünde toplu görüşmenin geneli, 2. bölümünde yetki ve mutabakat metni, 3. bölümünde uyuşmazlıkların çözüm usulleri hükme bağlanmaktadır. 7. kısımda ise çeşitli, geçici ve son hükümler bulunmaktadır.

### **2.2.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Maddeler Bazında ve Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonlarının Görüşleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi**

K.G.S.K'nın 1. kısmının ilk maddesinde, Kanunun amacı belirtilmektedir. Kanunun ilk maddesine getirilen herhangi bir ILO eleştirisi bulunmamasına rağmen, sendikaların amaçlarının sınırlandırılması ve sadece ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi olarak belirtilmesi bazı görüşlere göre 87 sayılı Sözleşmenin çalışanların seçtikleri örgütleri kurma ilkesine aykırı olarak değerlendirilmiştir<sup>192</sup>. Bu görüşe katılmak seçtikleri örgütleri kurma ilkesi kapsamında değil sadece etkinliklerinin kısıtlanması anlamında mümkündür. Bununla beraber bu maddedeki kısıtlamanın, Kanunun genelinde güdülen kamu görevlileri sendikalarını baskı altında tutma amacının bir parçası olduğu açıktır. Ancak sadece bu nedenle yani uygulamada ortaya çıkan sonuçtan hareketle maddenin bu sonucu öngördüğünü söylemek güçtür. Bu nedenlerle Kanunun birinci maddesini ILO'nun ilkelerine aykırı olarak nitelendirmek yanlış olacaktır.

Kanunun 2. maddesinde Kanunun kapsamı belirlenmiş ve Kanunun, 3. maddesinde tanımlanacak kamu görevlilerinin hakları üzerinde uygulanacağı belirtilmiştir. Aykırılık aslında 3. maddede kendini göstermektedir. Tanımların bulunduğu 3. maddede, kamu görevlisini tanımlanırken adaylık ve deneme süresi tamamlanmış kişiler tarif edilmiştir. Bu da Anayasaya aykırı bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Kadroya alınmış ancak adaylık süresini tamamlamamış bir kamu görevlisinin, bu süreyi tamamlamış olan kamu görevlilerinden bir farkı olmadığı ve bu tip personelin de haklarının korunması gerekliliği açıktır. Bununla beraber bu durumdaki personelin kamu görevlileri

<sup>192</sup> Kamu Hizmetleri Enternasyonalı Türkiye Üye Sendikaları, Sendikal Özgürlükler Raporu, s. 7.

sendikalarına üye olamaması durumu hem Anayasaya, hem de 87 sayılı Sözleşmenin çalışanlar arasında hiçbir ayırım gözetmeme ilkesine aykırıdır<sup>193</sup>.

Bu noktada Kanunun kamu görevlisi tanımı ile ilgili olarak görüşleri alınan konfederasyonlardan KESK ve B. KAMU-İŞ tarafından kamu görevlisi kavramının anlamsızlığı vurgulanmış ve sınıf mücadelesi açısından çalışanlar kavramı üzerinden değerlendirme yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bununla beraber konunun devamını oluşturan sözleşmeli personel kavramında iki konfederasyon birbirinden ayrılmış, KESK tarafından sözleşmeli personel veya geçici personel gibi kavramların reddedildiği ve kamuda istihdamın tam zamanlı ve kadrolu olması gerektiği vurgulanırken<sup>194</sup>, B. KAMU-İŞ tarafından kamuda çalışanların tümünün 657 sayılı D.M.K.'ya tabi olması gerektiği belirtilmiştir<sup>195</sup>. Aradaki fark KESK'in kamu görevlisi kavramını emek hareketini bölen bir tanım olarak görmesi ve karşı olması, B. KAMU-İŞ'in ise sözleşmeli personel olarak çalışanların varlığını sürdürmesi ve 657 sayılı D.M.K.'ya tabi olmasını savunmasıdır. Bu noktada en önemli husus iş güvencesinin bulunması gerekliliğidir. B. KAMU-İŞ tarafından, memurlar ve diğer tüm kamu görevlileri için iş güvencesinin sendikadan daha önemli olduğu belirtilmiştir<sup>196</sup>. Bu noktada KESK'in esnek çalışmanın ve part – time çalışmanın kamuda uygulanamayacağı görüşünü savunması, uygulamanın özel sektörde zararlarının tespit edildiğini göstermesi açısından önemlidir. Özel sektörde sendikacılık açısından olumsuzlukları gözlenen bu tip çalışma şeklinin etkilerinin kamu kesimine de sıçramaması açısından KESK'in söylemi önemlidir. KAMUSEN tarafından da sözleşmeli personel uygulamasının yanlışlığı belirtilmiş, kamuda çalışanların tümünün iş güvencesine sahip olması ve memur statüsünde istihdam edilmesi gerektiği savunulmuştur. KAMUSEN tarafından sözleşmeli personel uygulamasının amacından saptığı ve kamuda bu uygulama ile dengesizlik yaratılarak çalışma barışının bozulduğu belirtilmiştir<sup>197</sup>. MEMURSEN'in görüşü ise kamu görevlisi kavramının kamu işlerinin özelleştirme ile hizmet alımı

<sup>193</sup> Mesut Gülmez, “Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar”, **Çalışma ve Toplum**, 2005 – 1, s. 49.

<sup>194</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpınar İle Yapılan Mülakat.

<sup>195</sup> B. KAMU-İŞ Genel Başkanı Yüksel Adıbelli İle Yapılan Mülakat.

<sup>196</sup> Aynı.

<sup>197</sup> KAMUSEN Genel Eğitim Sekreteri Hazım Zeki Sergi İle Yapılan Mülakat.

uygulaması yapıldığı için karmaşık bir hal aldığı şeklindedir<sup>198</sup>. HAKSEN tarafından Kanundaki kamu görevlisi kavramının kapsam daraltmaya yönelik olduğu belirtilmekle beraber BASK ile birlikte tarafımızca savunulan görüşe en yakın duruş gösterilerek, kamu personelinin yaptıkları işe göre özlük haklarının ve ücretlerinin belirlenebileceği ve bunun gerekli olduğu belirtilmiştir<sup>199</sup>. BASK tarafından bir adım daha ileri atılarak, memur kavramının daraltılması gerekliliği ve memur kavramı dışında kalacak kimselere sağlanacak sendika hakkının ise grevli toplu pazarlıklı sendika hakkı olması gerektiği belirtilmiştir<sup>200</sup>. Bu noktada konfederasyonların iş güvencesine vurgusuna karşı görüş, iş güvencesinin toplu sözleşme ve serbest pazarlık hakları ile bağdaşmayacağı yönündedir<sup>201</sup>. İşçilerin toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına sahip olmasında iş güvencelerinin bulunmamasının büyük etkisinin olduğu görüşü çerçevesinde şekillenen bu düşünceye katılmak tam anlamıyla mümkün değildir. Bu noktada statü hukuku tabii ki bir engel olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının, iş güvencesini ortadan kaldırması gereken bir hak olduğu görüşünü savunmak mümkün değildir. Çalışmada savunulan görüşe göre, elbette ki kamu görevlisi kavramının içinde memur kavramı daraltılmalı ve bu kavramın dışında kalan çalışanlara toplu sözleşmeli, grevli sendika hakkı sağlanmalıdır. Ancak iş güvencesinin bu hakkın diyeti olarak görülmesi sosyal devlet anlayışıyla bağdaşmadığı gibi kamu hizmetinin nitelikleri ile de örtüşmemektedir. Bununla beraber, bazı konfederasyonların, yaptığı iş dolayısıyla kamu erkini temsil etmeyen sözleşmeli personelin de iş güvencesine kavuşturulması görüşünü desteklemek yine bu anlayış çerçevesinde mümkün değildir. Elbette ki üyelerinin hakkını korumak dolayısıyla bu görüşü savunmakta özgür olan konfederasyonları anlamak mümkündür. Ancak konu toplu sözleşmeli grevli sendika hakkına geldiğinde konfederasyonların bu iki ölçütü göz önünde bulundurması gerektiği açıktır.

K.G.S.K.'nın 3. maddesinde yapılan değişikliğe çalışmanın önceki bölümlerinde değinilmişti. Değişiklik KAMUSEN'e bağlı Türk Sağlık Sen'in açtığı davanın sonucunda kazanılmış bir hak olup, 4/B olarak nitelendirilen sözleşmeli personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmeleri sağlanmıştır. Bu noktada bu

<sup>198</sup> MEMURSEN Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri Halit Ortaköy İle Yapılan Mülakat.

<sup>199</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.

<sup>200</sup> BASK Genel Teşkilatlandırma Sekreteri Bayram Zengin İle Yapılan Mülakat.

<sup>201</sup> Andaç, **a.g.e.**, s. 123.



değişikliğin ne ölçüde bir kazanım olduğu ve değişimin yeterli görülüp görülmediği sorulan konfederasyonlardan KESK, MEMURSEN, KAMUSEN tarafından sözleşmeli personelin ve bu tip istihdamın kaldırılması yönünde görüş bildirilmiş ve değişimin yeterli bulunmadığı belirtilmiştir. B. KAMU-İŞ ve HAKSEN tarafından ise bu hakkın yargı yolu ile alındığı ve iktidarlarca tanınan bir hak olmadığı vurgulanarak yeterli olmadığı belirtilmekle beraber, bu tip personelin tercihini baskı altında kalarak iktidara yakın sendikalardan yana kullandığı vurgulanmıştır. Bu noktada kendisine bağlı sendikanın açtığı dava ile kazanılan bu hakkın kendisine üye kazandırmaktan ziyade başka konfederasyonlara üye kazandırdığı KAMUSEN tarafından özellikle vurgulanmıştır<sup>202</sup>. Sendikacılığın siyasetle bu şekilde olmaması gereken ancak uygulamada var olan ilişkisi bu noktada kendini göstermiştir. BASK tarafından ortaya atılan bir diğer görüş ise 4/B'lilerin sendikaları ele geçirmesinden korkularak bu tip personelin üye yapılmasından kaçınılmasıdır. BASK tarafından bu görüşe dayanak olarak 4/B'lilerin sosyo-kültürel düzeylerinin yüksekliği gösterilmektedir<sup>203</sup>. Bununla beraber profesyonel sendikacılığa geçiş yapabilecek 4/B'lilerin siyasi baskıdan da uzak olarak hareket edebilmeleri memurların bu korkusunu doğrular niteliktedir. Bununla beraber böyle bir korku ile bu tip personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olma sürecini yavaşlatmak, demokratik bir uygulama değildir. BASK tarafından diğer konfederasyonların böyle bir uygulamaya gidebileceği belirtilmiştir. Bazı konfederasyonların bu karardan sonra üye sayısını ciddi şekilde arttırması sonucunda da konfederasyonun haksız olmadığı görülmüştür. Bu noktada, bu hakkın kazanılması sürecinde K.G.S.K.'nın en önemli ve hak kazanmada belki de tek etkili maddesi olan 19. maddesini kullanarak bu hakkın kazanılmasını sağlayan KAMUSEN'in kamu görevlileri sendikacılığına olan katkısı önemlidir. Bu nokta göstermektedir ki, tabii ki grev ve toplu sözleşme çok önemli ve gerekli bir araçtır. Ancak bu şartlar altında dahi kazanabilecek haklar mevcuttur. Eksiklikleri gidererek bazı hakları kazanmak mücadele ve mücadelenin doğru yapılması ile mümkün olacaktır.

Bu noktada halen sendikalaşma hakkı bulunmayan 4/C'li olarak tabir edilen geçici personelin durumu konusunda MEMURSEN tarafından tüm sektörlerde durumun aynı olmadığı ancak bu tip personelin sendikalaşması konusunda bürokratik bazı engellerin

<sup>202</sup> KAMUSEN Genel Eğitim Sekreteri Hazım Zeki Sergi İle Yapılan Mülakat.

<sup>203</sup> BASK Genel Teşkilatlandırma Sekreteri Bayram Zengin İle Yapılan Mülakat.

bulunduğu belirtilmiştir. Bununla beraber, konfederasyon tarafından eğitim ve sağlık alanında geçici personel ve sözleşmeli personelin kullanılmaması gerektiği, çünkü bu tip personelin hem veriminin düşük olduğu, hem de aidiyet duygusu hissetmediği için kendini işine veremediği belirtilmiştir. 4/C olarak nitelendirilen geçici personelin sendikalaşması konusunda bulunan engeller dolayısıyla sendikalarına bu tip personeli üye yapamadıkları belirtilmiştir<sup>204</sup>. KESK ve HAKSEN tarafından ise bu konuda yargıya intikal ettirdikleri olaylar bulunduğu ve davaların lehlerine ilerlediği belirtilerek, 4/C'lilerin sendikalaşması önündeki engellerin kalkacağına dair inanç vurgulanmıştır<sup>205</sup>. HAKSEN tarafından daha önce de değinilen K.G.S.K.'nın 19. maddesine vurgu yapılarak hakların kazanılmasında yargı kararlarının etkili olacağı ve çalışanların arkalarında sendika desteği gördüklerinde dava açmaktan çekinmedikleri belirtilmiştir. HAKSEN tarafından Kanunun hak arama doğrultusunda tek etkili maddesinin 19. madde olduğuna işaret edilmiş, diğer maddelerin hak aramak doğrultusunda değil sendika yöneticilerinin haklarını düzenlemek amacıyla hazırlandığı vurgulanmıştır<sup>206</sup>. Bununla beraber 399 sayılı K.H.K. çerçevesinde istihdam edilenlerin sözleşmelerinde bulunan sendika yasaklarının da yine yargı yoluyla aşıldığı ve anti demokratik uygulamaların önüne geçildiği hem KESK, hem de HAKSEN tarafından belirtilmiştir<sup>207</sup>. BASK, B. KAMU-İŞ ve KAMUSEN tarafından ise 4/C'lilerin sendikalara üye yapılamadığı belirtilmiştir. KAMUSEN tarafından 4/C'lilerin 4/B statüsüne kaydırıldıklarını ve bu yüzden sayılarının gittikçe azaldığını belirtilmiştir<sup>208</sup>. B. KAMU-İŞ tarafından ise Kanunun kamu görevlisi tanımındaki çalışır olma hükmünü yerine getirmedikleri için bu tip personelin üye yapılamadığı belirtilmiştir<sup>209</sup>. BASK tarafından bu tip personelin ve 399 sayılı K.H.K.'ya tabi olarak çalışanların iş kaygısı ve siyasi baskı nedeniyle yargı yolu ile kazanabilecek bu hakkı talep etmedikleri belirtilmiştir. Bu konuda kendi tabirleri ile bir "cengâver" bulamadıkları için konunun üstüne gidilemediği belirtilmiştir<sup>210</sup>. Konu hakkında görüşümüz, kesinlikle 4/C olarak nitelendirilen geçici personelin de sendikalaşma hakkının tanınması ve geniş kapsamda bu tip istihdamın kaldırılmasıdır. Kamuda bu kadar çeşitli istihdamın hem ücret

<sup>204</sup> MEMURSEN Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri Halit Ortaköy İle Yapılan Mülakat.

<sup>205</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpınar İle Yapılan Mülakat.

<sup>206</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.

<sup>207</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpınar İle Yapılan Mülakat.

<sup>208</sup> KAMUSEN Genel Eğitim Sekreteri Hazım Zeki Sergi İle Yapılan Mülakat.

<sup>209</sup> B. KAMU-İŞ Genel Başkanı Yüksel Adıbelli İle Yapılan Mülakat.

<sup>210</sup> BASK Genel Teşkilatlandırma Sekreteri Bayram Zengin İle Yapılan Mülakat.

düzeşini, hem de çalışma barışını bozduğu çok açıktır. Özeleşirme mağdurları için kullanılan bu tip istihdamın en azından 4/B yani, sözleşmeli personel statüsüne kaydırılmaları ve bu statü nedeniyle sendikalaşmaları şeklinde yeniden düzenlenmelidir. Bununla beraber 399 sayılı K.H.K.'ya tabi olarak görev yapan personelin sözleşmelerinde bulunan sendikalaşmalarına yönelik yasaklayıcı hükümler hem anti-demokratik, hem de sözleşme hürriyetine aykırıdır. Bu eksiklik Kanundan kaynaklanmamakla beraber derhal giderilmesi gereken bir aksaklık olarak ön plana çıkmaktadır. Kamu görevlileri konfederasyonlarının bu konunun üstüne giderek yargı yoluyla içtihatlar oluşturması ve bu uygulamanın önünü kesmesi, hem kendi etkinliklerini yükseltecek, hem de kamu görevlilerinin konfederasyonlara bakış açısını değiştirmesi açısından büyük anlam taşıyacaktır.

Kanunun 3. maddesinin 7. fıkrasında, konfederasyon tanımı yer almaktadır. Bu tanımın çalışanların seçtikleri örgütleri kurma ilkesine aykırı olduğu görüşü mevcuttur. Federasyon tanımına bir üst örgüt olarak yer verilmemesi bu görüşün dayanağıdır<sup>211</sup>. Bu görüşe katılmak mümkün olmakla beraber, çalışmanın bir önceki bölümünde belirtilen yine kaynağını 87 sayılı Sözleşmeden alan, işçilerin, işverenlerin ve bunların örgütlerinin sözleşmeden doğan hakların kullanılmasında diğer herkes gibi kanunlara uyma zorunluluğunun bulunduğu anlayışı ön plana çıkmaktadır. Bu noktada Kanunun uygulamada yer verdiği konfederasyon tanımı, toplu görüşmenin bir tarafını oluşturması bakımından ve ayrıca sendikal anlamda güçlü olabilmek adına sendikaların sürekli savunduğu sınıf sendikacılığının gerçekleşmesi açısından federasyon kavramından daha makul gözükmemektedir. Değişik hizmet kolunda örgütlü beş sendikanın bir araya gelmesi koşulu ise Kanunun öngördüğü ve açıkça ihlal oluşturmayan bir durumdur. Kanunun düzenleme getirdiği bir konuda hak ihlali getirmemesi ve sadece düzenlediği için eleştirilmesi tarafımızca haklı bulunmamaktadır. Bununla beraber tarafımızca savunulan görüş doğrultusunda hali hazırda bir kanun bulunmadan örgütlenmelerini gerçekleştiren kamu görevlileri sendikaları, K.G.S.K.'da veya herhangi bir diğer yasada açıkça yasaklanmamış federasyon kurma haklarını da kazanabilir ve kullanabilirler. Buradaki önemli nokta bu hakkın yasaklanmamış ancak kullanılmamış da olmasıdır.

---

<sup>211</sup> Gülmez, 2006, a.g.e., s. 70.

Konfederasyon kurulması veya emek platformu gibi örgütlenmeler yeterli görülmekte ve bu hakkı fazlasıyla sağlamaktadır.

Yine aynı maddenin 8. fıkrası da toplu görüşmenin konularının belirlenmesi dolayısıyla 98 sayılı Sözleşmenin gönüllü toplu pazarlık ilkesine aykırıdır<sup>212</sup>. Aykırılık yine bir tanımda bulunmasına ve bir kanunsuzluk öngörüyor gibi gözükmesine rağmen, 98 sayılı Sözleşmede belirtilen özgür toplu pazarlık ilkesinde, toplu pazarlığın konularının kısıtlanması net bir aykırılık olarak belirtilmekte ve toplu pazarlığın konularının belirlenerek sınırlarının çizilmesine açıkça karşı durulmaktadır. Bu noktada tarafların pazarlık edecekleri konuların kısıtlanması açıkça bu ilkeye aykırıdır. Kanunsuzluk durumu yaratılmamakta, sendikalar ile devletin özgür iradesinin önüne geçilmesi açısından özgür toplu pazarlık hakkına aykırı bir uygulamaya karşı koruma öngörülmektedir. Tüm bunlarla beraber, kamu görevlilerinin sadece bu Kanun kapsamında, toplu görüşmelerin konularını belirlerken, en azından kendi aralarında bir uzlaşmaya giderek konu başlıklarının azaltılması yoluna gitmeleri tarafımızca gerekli görülmektedir. Toplu görüşmelerin zaman sınırı olması, devletin toplu görüşmeleri iletmemek için katılımı alt seviyelerde tutması gibi nedenlerle toplu görüşmelerde kazanılabilecek haklar kazanılamamaktadır. Bu doğrultuda mevcut uygulamadan haklar çıkarmak noktasında, gönüllü toplu pazarlık ilkesi bu noktada ikinci plana itilerek, yine kamu görevlilerinin hakları göz önünde bulundurularak böyle bir uygulama gerçekleştirilebilir. Konuya ilişkin daha detaylı değerlendirmelere çalışmanın toplu görüşmenin değerlendirileceği bölümünde değinilecektir.

K.G.S.K.'nın 4. maddesi ile birlikte, 2. kısmın sendikaların kuruluş esaslarını düzenleyen bölümü başlamaktadır. İlgili maddede, sendikaların hizmet kolu esasına göre kurulması öngörülmüş, Türkiye çapında faaliyette bulunması amacı şart koşulmuş, sendika çokluğu ilkesi benimsenmiş ancak işyeri ve meslek esasına göre sendika kurulması yasaklanmıştır. Bu noktada, Kanunun 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile aynı anlayışı gözettiği görülmektedir. Bu maddede hem hizmet kolu esasına göre örgütlenmenin öngörülmesi, hem de meslek ve işyeri sendikacılığının yasaklanması, 87 sayılı Sözleşmenin çalışanların örgütlerini kurarken önceden izin almama ilkesine aykırı

<sup>212</sup> Mesut Gülmez, 2001, **a.g.e.**, s. 14.

olduğu görüşü mevcuttur<sup>213</sup>. Bu görüşe katılmak mümkün olmakla beraber, Yıldırım Koç'un geçmişteki örgütlenmede esas alınan meslek ve hizmet sınıfı esas anlayışı, örgütlülük alışkanlığı açısından olumlu katkılarda bulundu. Ancak uzun süren tartışmalar sonunda bu anlayışın aşılmasıyla kamu görevlilerinin sendikalaşmasında birlik sağlandı görüşü gösteriyor ki, kamu görevlileri hizmet kolu esasına dayanarak örgütlenmeyi kendileri tercih etmiş ve bu noktada kamu görevlilerinin sendikalara katılımını teşvik etmek amacıyla bu tip örgütlenmeyi tercih etmişlerdir<sup>214</sup>. Kanunun gerekçesinde 4. maddenin gerekçesi olarak hizmet kolu esasına göre örgütlenmenin güçlü sendikacılık ilkesi benimsenmesi dolayısıyla seçildiği belirtilmiştir<sup>215</sup>. Bu noktada tarafımızca da savunulan görüş çerçevesinde, Nizamettin Aktay da “işkolu ve hizmet kolu sendikacılığı düzenlemesinin ILO normlarına aykırılığının söz konusu olmadığını ve 2821 sayılı Sendikalar Kanununun çıkarılma sürecinde Türk – İş'in işkolu sendikacılığını reddetmediğini ve tecrübelerin işkolu sendikacılığının, işyeri sendikacılığına nazaran menfaat sağlayabilmede daha işlevsel olduğunun görüldüğünü” belirtmektedir<sup>216</sup>. Bu noktada karşımıza tarafımızca da savunulan tabii ki ILO'nun ilkelerine saygılı olmayı ancak Türkiye'nin kendi şartlarını ve örgütlenmedeki karakteristik özelliklerini ve geçmişini temel almayı savunan görüş çıkmaktadır.

K.G.S.K.'nın 5. maddesinde sendikaların kurulabilecekleri hizmet kolları belirlenmiştir. 11 hizmet kolu olarak tanımlanan hizmet kollarının Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından oluşturulacak bir yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür. Bu durumun çalışanların seçtikleri örgütleri kurarken önceden izin almama ilkesine aykırı olduğu görüşü mevcuttur. ILO'nun, denetim organları kararlarında birçok kez yinelenen görüşünde, “örgütlenme hakkının korunması amacıyla, sınırlayıcı nitelik taşıyan bir işkolları listesinin oluşturulması çalışanların hiçbir ayırım gözetmeksizin seçtikleri örgütleri kurma ilkesine aykırıdır” ifadesine yer verilmiştir<sup>217</sup>. Bu noktada aykırılığın kaynağındaki kısıtlayıcı bir liste

<sup>213</sup> Mesut Gülmez, 2005 – 1, a.g.e., s. 49.

<sup>214</sup> Yıldırım Koç, “Memur Sendikacılığında Ulaşılan Nokta ve Sorunlar”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi Cilt: 16, Sayı: 146, s. 7.

<sup>215</sup> Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Tansu Çiller ve 3 Arkadaşının, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Teklifi ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/418, 2/87), s. 3.

<sup>216</sup> Nizamettin Aktay, **Sendika Hakkı** (Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları, 1993), s. 100.

<sup>217</sup> Kamu Hizmetleri Enternasyonal Türkiye Üye Sendikaları, Sendikal Özgürlükler Raporu, s. 8.

oluşturmanın, Kanununun 15. maddesindeki anlayıştan kaynakladığı ancak bu maddedeki hükmün düzenleyici bir anlayış taşıdığı gözlenmektedir. Aykırılık eğer bu iş kollarındaki tüm çalışanların değil de, sadece belli bir bölümünün sendikalara üye olabileceği hükmü olsaydı değerlendirilebilirdi. Bu hüküm zaten Kanununun 15. maddesinde mevcut olup çalışmanın ilgili bölümünde eleştirilecektir. Kanunda bu düzenleme yapılırken, eleştirilmesi gereken nokta yönetmeliğin hazırlanmasında sadece Devletin kurumlarının yetkili kılınması ve üçlü temsil esasının uygulanmaması noktasında doğmaktadır. Bu noktada da kamu görevlileri konfederasyonların, Kanun T.B.M.M.'de görüşülürken devreye girmesi, taleplerini dönemin Çalışma Bakanına iletmeleri ve Kanunda değişikliğe gidilmesini talep etmeleri söz konusudur. Bu doğrultuda daha önce 10 olarak belirlenen hizmet kollarının sayısı MEMURSEN'in talebi doğrultusunda diyanet ve vakıf hizmetleri kolunun 11. hizmet kolu olarak Kanuna eklenmesiyle değişikliğe uğramıştır. Bu değişim ve değişimin şekli tabii ki yeterli olmamaktadır. Üçlü temsilin esasları dikkate alınarak sosyal tarafların katılımıyla şekillenen bir hizmet kolu listesi demokratik katılımın gereği ve devletin yetkilerini paylaşmasında önemli bir adımdır. Bu ilkenin uygulanamamış olması sendikacılık anlamında ülkemizin yapısının değişiminde önemli bir eksiklik olarak yaşanmış ve değişimden ziyade uygulamaların devamı sonucunu doğurmuştur. Madde ile ilgili olarak belirtilmesi gereken bir diğer nokta, Kanunun gerekçesinde belirtildiği şekliyle, 2821 sayılı Sendikalar Kanununda 28 olarak belirlenen işkollarının fazlalığı ve uygulamada görülen sakıncalar dikkate alınarak hizmet kollarının sayısının azaltıldığıdır<sup>218</sup>.

K.G.S.K.'nın 6. maddesinde sendikaların kuruluş işlemleri hükme bağlanmıştır. Maddede sendika ve konfederasyonlar önceden izin alınmaksızın serbestçe kurulurlar ibaresi ile 87 sayılı Sözleşmenin önceden izin almama ilkesine koşutluk sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak yine aynı maddenin 5. fıkrasında bulunan, gerekli belgelerin valiliğe verilmesiyle tüzel kişilik kazanılır ibaresi uyuma gölge düşürmektedir. Bununla beraber valiliğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının veya Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının sendika veya konfederasyonun tüzüğünü kabul etmemek gibi bir

<sup>218</sup> Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Tansu Çiller ve 3 Arkadaşının, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Teklifi ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/418, 2/87), s. 5.

yetkisi bulunmamaktadır. Gerekli belgelerin valiliğe verilmesi ile tüzel kişiliğin kazanıldığı belirtilmektedir. Bu düzenlemelerin kuruluş formalitelerinin ağırlaştırılmasından ibaret olduğu ve serbest kuruluş ilkesinin hüküm sürdüğü belirtilmektedir<sup>219</sup>. Ancak uygulamada birçok kez valiliklerin belgeleri almayı reddetmeleri ve sendikaların belgeleri posta yoluyla iletildiği görülmüştür. Bu da göstermektedir ki, sadece Kanunda belirtmek yetmemekte, uygulamadaki anlayışta bazı aykırılıklar ortaya çıkmaktadır. Tarafımızca savunulan görüşe göre ise tabii ki sendika ve konfederasyonların kurulmasına idari bir engel konulmamalı ve serbestçe kurulum öngörülmelidir. Bununla beraber bazı prosedürleri takip etmek hukuk sisteminin bir gereğidir. Ancak bu prosedürler ağırlaştırılmamalı ve uygulamada da şeffaflığı ve işlerliliği takip edilmelidir. Mevcut durumu ise serbest kurulum ilkesine aykırılık olarak nitelendirmek mümkün değildir. Uygulamada sendikaların kuruluş dilekçelerinin valilikler tarafından teslim alınmaması durumu, hakkında kapatma davası bulunan Genç – Sen’in kurulmasında yaşanmamıştır. Bu da gösteriyor ki, serbest kurulum ilkesi etkisini göstermekte ancak zaman zaman prosedürün ağır olmasından kaynaklanan sıkıntılar yaşanmaktadır.

Anılan madde ile ilgili en önemli nokta, 2. fıkrasının doğrudan sendika hakkının ayırım gözetilmeden tüm çalışanlara tanınması ilkesine aykırı olduğudur<sup>220</sup>. İlgili hükümde, sendika kurucusu olabilmek için en az iki yıldan beri kamu görevlisi olarak çalışmak öngörülmektedir. Kanunun gerekçesinde bu sürenin devlet memurlarının asaletinin onanmasıyla ilgili süre temel alınarak öngörüldüğü belirtilmektedir<sup>221</sup>. Her ne koşul altında olursa olsun, çalışanlar arasında kıdemleri veya herhangi bir diğer koşul öne sürülerek ayırım yapılmasının hiçbir gerekçesi olamaz. Sendikaların üstünde yoğunlaşmaları gereken bir nokta olan konunun, sendika hakkının ayırım gözetilmeden tüm çalışanlara tanınması ilkesine aykırı olduğu açıktır.

<sup>219</sup> Hayrettin Eren, “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Öngördüğü Memur Sendikacılığı”, **Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1 – 4, s. 109.

<sup>220</sup> Gülmez, 2001, **a.g.e.**, s. 9.

<sup>221</sup> Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Tansu Çiller ve 3 Arkadaşının, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Teklifi ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/418, 2/87), s. 3.

ILO'nun yerleşik denetim organları kararlarında bir çok kez eleştirilen, 2821 sayılı Sendikalar Kanununda sendika kurucusu olabilmek için öngörülen şartlar, K.G.S.K.'da belirtilmemiş olmakla beraber, sendika kurucusu olabilmek için kamu görevlisi olmanın öngörülmesi aslında bir çok şartın öngörüldüğünü göstermektedir. Öngörülen şartlar, kamu görevlisi olabilmek için 657 sayılı D.M.K.'nın 49. ve 50. maddelerinde aranan şartlardır. Bunlar arasında bulunan Türk vatandaşı olma şartı, ILO'nun özel olarak K.G.S.K.'da eleştirmedeği ancak 2821 sayılı Sendikalar Kanunu için eleştirilen bir yönüdür. Bu noktada konunun önemi açısından bariz bir farkı yansıtan kamu hizmeti ve statü hukuku devreye girerek, işçi olmak için aranmayan bir şartın kamu görevlisi olmak ve dolayısıyla da kamu görevlileri sendikalarına kurucu olmak için aranmasını eleştirilmemesi normaldir. Kamu görevlisi olabilmek için Türk vatandaşı olma şartının aranması ILO'nun ilke ve normlarına aykırılık arz etmemektedir.

K.G.S.K.'nın 7. maddesinden 14. maddesine kadar olan maddelerinde, sendikaların veya konfederasyonların tüzüklerinde bulunması gereken hususlar, zorunlu organlar, genel kurulların oluşması, genel kurulların toplantı zamanı ve karar yeter sayısı, seçimlerde uygulanacak esaslar, genel kurulların görevleri ve yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşması hükme bağlanmıştır. Bu noktada belirtilmesi gereken, 7. maddenin ayrıldığı bu konunun, 87 sayılı Sözleşmenin çalışanların örgütlerinin tüzük ve iç yönetmeliklerini özgürce hazırlama ilkesi ile yönetimlerini düzenleme ilkesine doğrudan aykırı olduğudur. Ayrıca Sözleşmede belirtilen kamu makamlarının karışmama ilkesi olarak nitelendirilen ve sözleşmede belirtilen hakların kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden kamu makamlarının sakınması gerektiği belirtilen ilke de ihlal edilmiştir<sup>222</sup>. Bu noktada K.G.S.K.'nın gerekçesinde de bu ilkelere koşutluk sağlama amacının güdüldüğü belirtilmiş ancak başarılı olunamamıştır.

K.G.S.K.'nın 7. maddesinde sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde bulunması gereken hususların ayrıntılı olarak sayılması, sendikaların tüzük ve yönetmeliklerini özgürce hazırlama ilkesine aykırıdır<sup>223</sup>. Daha öncede değinilen, hakların sınırsız kullanımının mümkün olmadığı ve bizzat kaynağını 87 sayılı Sözleşmeden alan hakların kullanımının kanunlara uygun olması gerektiği görüşü bu gibi doğrudan sendika ve

<sup>222</sup> Kamu Hizmetleri Enternasyonal Türkiye Üye Sendikaları, Sendikal Özgürlükler Raporu, s. 10.

<sup>223</sup> Aynı, s. 11.



konfederasyonların yönetimine karışma ve bunları denetim altında tutma amacı taşıyan uygulama ve hükümlerin aykırılığını inkâr etmeyi doğurmaz. Tarafımızca da savunulan bu anlayış doğrultusunda, K.G.S.K.'nın 7. ve 13. maddeleri arasındaki hükümlerin direkt olarak aykırılıkları mevcuttur. HAKSEN'den alınan ve taraf olduğumuz görüşü destekler nitelikteki görüş ise, K.G.S.K.'nın hak aramayı düzenleyen değil, sendikalara nasıl üye olunacağını, nasıl yönetici seçileceğini, kamu görevlilerinin değil sendika yöneticilerinin haklarının düzenlendiği bir Kanun olduğudur. HAKSEN tarafından 4689 diye bir kanun çıkarılarak hak aramanın amaç olduğu bir düzenlemenin yapılması gerektiği belirtilmiştir<sup>224</sup>.

46 maddeden oluşan Kanunun, her kanunda bulunması gereken amaç, tanım, kapsam, yürürlük, yürütme ve yönetmeliklerin hazırlanacağı gibi maddeleri (Madde 1, 2, 3, 41, 42, 43, 45, 46) bir kenara bırakıldığında, geriye kalan 38 maddenin yalnızca 6 maddesinde (Madde 15, 18, 21, 22, 23, 25) hak aramanın bir ayağı olan kurullar ve Kanunda belirtilmesi gereken sendikalara üye olamayacaklar, üyelik ödentisi gibi konuları düzenlenmekte, yalnız 8 maddede (Madde 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35) toplu görüşme hükme bağlanmakta, buna karşılık 24 maddesinde (Madde 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 24, 26, 27, 36, 37, 38, 39, 40, 44) ise sendikaların üye kaydetmesi, tüzük hazırlaması, birleşmeleri, faaliyetleri, gelir ve giderleri düzenlenmektedir. Bu da demek oluyor ki, 38 maddenin 24'ünde yani %63.15'inde sendikaların aslında kendi iç tüzüklerinde düzenleyebilecekleri hususlar, sendika yöneticilerinin hakları ve sendikaların işleyişleri düzenlenmektedir. Bu sonuç da göstermektedir ki, hem HAKSEN'in görüşüne katılmak, hem de bu Kanun ile bir hakkın alınamayacağını savunmak mümkündür. Ancak savunduğumuz diğer görüş itibarıyla bu Kanunla bile bazı hakların alınabileceğine ilişkin atıflar çalışmamızın ileriki bölümlerinde vurgulanacaktır.

Kanundaki aykırılıkları belirtirken takip ettiğimiz anlayış vurgulanmış ve bu anlayış çerçevesinde aykırılıkların değerlendirildiği belirtilmiştir. Bu noktada Kanunun 7. ve 14. maddeler arasındaki aykırılıkların aynı ilkedden kaynaklandığı ve tarafımızca savunulan görüşe göre de aykırılık olarak nitelendirildiği belirtilmiştir. Bu noktada

<sup>224</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.

Kanunun 8. maddesinde zorunlu organları belirtilmesi, 9. maddesinin konfederasyon genel kurullarının üye sendikalarca seçilen en çok beş yüz delegeden oluşmasını öngören hükmü, 10. maddesinde genel kurullarla ilgili olarak ayrıntılı kurulların öngörülmesi, 11. maddesinin seçimlere ilişkin hem çok ayrıntılı, hem de tüzüklere müdahale edici hükümler içermesi, 12. maddesinde genel kurulların görev ve yetkilerinin liste halinde sıralanması ve yine 13. maddesinin yönetim, denetim ve disiplin kurullarına ilişkin çok ayrıntılı hükümler içermesi 87 sayılı Sözleşmede belirtilen sendikaların tüzük ve yönetmeliklerini hazırlama ilkesine, yönetimlerini düzenleme hakkı ilkesine, temsilcilerini özgürce seçme hakkı ilkesi ve kamu yöneticilerinin karışmama ilkesine aykırı olan hükümlerdir<sup>225</sup>. Bu konudaki genel anlayış zorunlu düzenlemeleri Kanunda belirtmek ancak faaliyetleri tek tek sıralamak gibi bir uygulamaya gitmemek olmalıydı. Kanunun gerekçesinde de belirtilen 87 sayılı Sözleşmedeki ilkelere uyum sağlanmaya çalışıldığı ancak bazı hükümlerin Kanunda açıklandığı belirtilerek aslında aykırılıkların kabul edildiği görülmektedir<sup>226</sup>.

K.G.S.K.'nın 14. maddesi ile birlikte üyelik ve güvenceler başlıklı 3. kısım başlamaktadır. Anılan maddedeki birden çok sendikaya üye olunamaz ilkesinin 87 sayılı Sözleşmenin çalışanların seçtikleri örgütleri kurma ilkesine aykırılık arz ettiği görüşü mevcuttur<sup>227</sup>. Bu düşünceye katılmak tarafımızca savunulan görüş doğrultusunda mümkün değildir. Öncelikle birden çok sendikaya üye olmanın hukuki sorunlara yol açacağı gerçeği, sonrasında ise zaten sendikalı olmanın veya olmamanın kamu görevlileri için herhangi bir haktan yararlanma açısından fark yaratmaması durumu dolayısıyla bu ilkenin benimsenmesini aykırılık olarak nitelendirmek makul gözükmemektedir. Bununla beraber yine aynı görüşün savunduğu üyelik ödentisi yükümlülüğünün kendiliğinden bu sonucu doğuracağı görüşü zaman içinde dayanağını yitirmiştir. Çalışmanın ileriki bölümlerinde değinileceği üzere üyelik ödentileri kamu görevlileri için bir yük teşkil etmediğinden bu görüşün dayanağı da ortadan kalkmıştır.

<sup>225</sup> Aynı, s. 10.

<sup>226</sup> Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Tansu Çiller ve 3 Arkadaşının, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Teklifi ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/418, 2/87), s. 4.

<sup>227</sup> Gülmez, 2001, **a.g.e.**, s. 10.

K.G.S.K.'nın 15. maddesi tartışılmaya hiç gerek duyulmadan 87 sayılı Sözleşmenin hiçbir ayırım gözetmeme ilkesine doğrudan aykırıdır<sup>228</sup>. Kanunun gerekçesinde madde düzenlenirken sendikalara üye olamayacakların belirlenmesinde 151 sayılı Sözleşmenin 2. maddesinde belirtilen “sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görev ifa edenlere ne ölçüde uygulanacağı ulusal kanunlarla belirlenecektir” ilkesinin temel alındığı ifade edilmiştir<sup>229</sup>. Ancak bu ilkenin varlık sebebini fazlaca aşan bir mantıkla sendika yasağı değil, grev yasağı düşünülerek yasaklamalara gidilmiş ve neredeyse kamu görevlilerinin yarısını yasak kapsamına alan bir düzenleme yapılmıştır. Kanunun madde ile ilgili gerekçesinde “ilke olarak tüm kamu görevlilerinin sendikal haklardan yararlanmaları benimsenmiş ancak görevlerinin niteliği gereği sınırlı sayıdaki kamu görevlisi kapsam dışında tutulmuştur” denilmesine karşılık yaklaşık 500.000 dolayında kamu görevlisini sendika hakkı kapsamı dışında bırakmak bu anlayışla bağdaşmayan bir tutum olarak gözükmektedir<sup>230</sup>. Bununla beraber 151 sayılı Sözleşmedeki düzenleme abartılı yorumlanarak sendika hakkının kişi yönünden kapsamı daraltılmıştır<sup>231</sup>.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 87 sayılı Sözleşme sendika hakkının yalnızca silahlı kuvvetler personeli ve polisler için kısıtlanabilir olduğunu denetim organlarındaki kararlar vasıtasıyla belirtmiştir. Yani bu gruba üst düzey kamu görevlilerini dahil etmemiş ve bu gruba kendi içlerinde bazı örgütler kurma hakkının tanınmasını öngörmüştür. Maddede sendika yasağı öngörülen kesimlerin bu kurullarla hiçbir şekilde bağdaşmadığı açıktır. Milli Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetlerinde çalışan sivil memurların, emniyet hizmetleri sınıfından ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personelin hangi sebeplerle yasak kapsamına alındığı bilinmemektedir. Maddedeki anlayışın, genel olarak grev yapamayacakları belirlemek ve sendikaların üye sayısını düşük rakamlarda tutmak olduğu açıktır. Madde ne tarafından bakılırsa bakılsın yasakçı anlayış güdülerek hazırlanmış, hiçbir hukuki

<sup>228</sup> Kamu Hizmetleri Enternasyonalı Türkiye Üye Sendikaları, Sendikal Özgürlükler Raporu, s. 9.

<sup>229</sup> Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Tansu Çiller ve 3 Arkadaşının, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Teklifi ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/418, 2/87), s. 4.

<sup>230</sup> Gülmez, 788'den 4688'e, **a.g.e.**, s. 474.

<sup>231</sup> Eren, **a.g.e.**, s. 118.

gerekçesi bulunmayan ve hem ILO ilkelerine, hem de insan haklarına saygılı devlet ilkesi ile Anayasanın eşitlik ilkesine aykırı bir düzenlemedir.

Kanunun sendikalara üye olamayacaklar listesi ve ILO'nun ülkelerin ulusal kanunlarına bıraktığı polis ve askerler için toplu pazarlık ve grev hakkının uygulanması konusunda kamu görevlileri konfederasyonlarından alınan görüşler değerlendirildiğinde, HAKSEN tarafından çalışmamızda savunduğumuz görüş doğrultusunda mutlaka bütün kamu görevlilerinin örgütlenme hakkının bulunması gerektiği belirtilmiştir. Kamu görevinin özelliği ve önemine göre grev hakkının kısıtlanabileceği belirtilmiş ancak hayati önem taşıyan ve grev yapılamayacak hizmetlerde çalışanların da hak ettikleri ücretlerle istihdam edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bununla beraber HAKSEN tarafından polis ve askerlerin de toplu pazarlık hakkının olması gerektiği belirtilmiş bu örgütlenmelerin kanuni olduğu belirtilerek bu meslekleri yapan kişilerin de bu haklardan yararlanmaları gerektiği vurgulanmıştır<sup>232</sup>. B. KAMU-İŞ tarafından aynı yönde görüş bildirilmiş ve askeriyede görev yapan sivil memurlara mutlaka örgütlenme hakkı tanınması gerektiği vurgulanmıştır<sup>233</sup>. Ancak önemli ve ülke gerçeklerini yansıtan yorumda konfederasyon tarafından polislerin, sendikacılara orantısız güç kullanan bir noktaya geldikleri ve kısa vadede polis ve askerlerin örgütlenme veya toplu pazarlık hakkı alabilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir. Bu noktada bu iki meslek grubuna yönelik ücret artışlarının kamu görevlilerinden bağımsız yapılması nedeniyle siyasi otoritenin bu grubu kamu görevlilerinden uzaklaştırdığı belirtilmiştir. BASK tarafından örgütlenme hakkının mutlaka tüm kamu görevlilerine tanınması gerektiği, grev ve toplu pazarlık hakkının ise hangi kesimlere verilebileceğinin tartışılabileceği ama mutlaka bu tartışmanın da sosyal tarafların bütününe kapsayan bir tartışma olması gerektiği belirtilmiştir. Bununla beraber BASK'ın kamu gücünü doğrudan kullananlar ile ilgili yaklaşımı bu grubun mutlaka örgütlenme hakkına sahip olması gerektiği ancak bu kişilerin hakkını devlet zaten koruduğu için bu gruba toplu pazarlık ve grev hakkının verilmeyebileceği yönündedir. Meslek grupları açısından da grev hakkının tartışılabileceği BASK tarafından belirtilen görüşlerdendir. Polisler ve askerler için grev hakkının olmayabileceği ancak mutlaka teşmil, tahkim, toplu görüşme, toplu sözleşme gibi bir haktan yararlanmaları ve tamamen korumasızlık durumunun oluşturulmaması gerektiği

<sup>232</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.

<sup>233</sup> B. KAMU-İŞ Genel Başkanı Yüksel Adıbelli İle Yapılan Mülakat.

vurgulanmıştır<sup>234</sup>. KAMUSEN tarafından ise, tarafı olmadığımız bir görüş ile kamu hizmetinin niteliği gereği örgütlenme hakkının veya grev ve toplu pazarlık hakkının kısıtlanabileceği belirtilmiştir<sup>235</sup>. Taraf olmadığımız görüş, hem örgütlenme hakkının kısıtlanmaması gerektiği, hem de grev ve toplu pazarlık hakkının sınırlandırılmasının gerekçesinin kamu hizmetinin niteliği olmamasıdır. Kamu hizmetinin niteliği öngörülerek kısıtlamaya gidilirse kamu görevlileri sendikacılığının ortaya çıkış sebeplerinden en önemlisi inkâr edilmiş olacaktır. Kamu gücünün doğrudan kullanılması, kamu hizmetinin sürdürülmesi gerekliliği bir koşul olabilir ancak kamu hizmetinin niteliği ön plana çıkarıldığında kamu görevlileri sendikacılığı yapmak mümkün değildir. Yine bu anlayışın en önemli dayanağı olan kamu görevlilerinin statü hukukuna tabi olduğu ve bu nedenle grev yapamayacakları düşüncesi taraf olduğumuz bir görüş değildir. Nitekim grevde ölçünün grev yapanın statüsü değil, girişilen teşebbüsün kamu menfaatleri üzerinde bıraktığı etkinin ciddiyeti olduğu düşüncesi ve yine grev yapılamamasının şartının greve sebep olan meselenin çözümünü sağlayacak yeterli vasıtaların bulunması gerektiği doktrindeki önemli görüşlerdendir<sup>236</sup>. Bu noktada, muhakkak ki kamu görevinin sürdürülmesi gerektiği açıktır. Devletin kamu hizmetlerinin aksatılmadan gereğince yerine getirilmesini sağlama görevini işverenlerin çıkar ilkesi ile karıştırmamak gerekir<sup>237</sup>. Ancak sadece yaptıkları hizmet aksamamalı mantığından hareketle bu tip hizmetlerde çalışanların her türlü haktan mahrum bırakılmaları da sosyal devlet ilkesi ile bağdaşmadığı gibi eşitlik ilkesiyle de çelişmektedir. MEMURSEN'in konu ile ilgili yaklaşımı askeriyede görev yapan sivil memurlara örgütlenme hakkının sağlanması yönünde olmuştur ve konunun tartışmaya açık olduğu belirtilmiştir<sup>238</sup>. Konu ile ilgili en kapsamlı yaklaşım KESK'ten gelmiştir. KESK tarafından işveren pozisyonundaki kamu görevlileri hariç tüm kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına sahip olması gerektiği belirtilmiştir<sup>239</sup>. Emir komuta kısmı hariç askeriyenin tüm çalışanlarının da örgütlenme hakkına sahip olması gerektiği vurgulanmıştır. Toplu sözleşme ve grev hakkında tarafımızca savunulan görüşün bir üst seviyesi olarak nitelendirilebilecek bir anlayışa sahip olan konfederasyon tarafından

<sup>234</sup> BASK Genel Teşkilatlandırma Sekreteri Bayram Zengin İle Yapılan Mülakat.

<sup>235</sup> KAMUSEN Genel Eğitim Sekreteri Hazım Zeki Sergi İle Yapılan Mülakat.

<sup>236</sup> Cahit Tutum, "Türkiye'de Memur Sendikaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 32.

<sup>237</sup> Turan, **a.g.e.**, s. 4.

<sup>238</sup> MEMURSEN Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri Halit Ortaköy İle Yapılan Mülakat.

<sup>239</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpinar İle Yapılan Mülakat.

hâkimlerin, savcılarının, polis ve askeri personelin, infaz koruma memurlarının grev ve toplu sözleşme hakkına sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Bu noktada gerekçelerini sendikaların veya konfederasyonların toplumsal sorumsuzluk duygusuyla hareket etmedikleri olarak belirten konfederasyon tarafından muhakkak ki bazı kısıtlamaların greve gidilmesi sürecinde uygulanacağı ancak tamamen bir yasaklamanın bulunmaması gerektiği belirtilmiştir.

K.G.S.K.'nın 16. maddesi üyelikten çekilmeyi düzenlemekte olup çalışmanın önceki bölümünde belirtildiği üzere değişikliğe uğramıştır. Çekilme bildiriminin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bildirilme yükümlülüğünün kaldırılması ILO normlarına uyum çerçevesinde olumlu bir gelişmedir. Aynı gelişme Kanununun 14. maddesindeki sendika üyeliğinin kazanılması konusunda da yaşanmıştır. Bununla beraber üyelikten çekilmenin başvurudan bir ay sonra gerçekleşmesi durumu çalışanların seçtikleri örgütleri kurma ve üye olma ilkesine aykırı bir durumdur<sup>240</sup>. Ayrıca emekli olanların sendika üyeliklerinin son bulması da hiçbir ayırım gözetmeme ilkesine aykırılık teşkil etmektedir<sup>241</sup>. Bu aykırılıkları değerlendirmek gerekirse, sendika üyeliğinin son bulmasının kamu işverenine başvurma tarihinden itibaren 30 gün sonra gerçekleşmesi, bu sürede kamu görevlilerinin herhangi bir diğer sendikaya üye olamaması durumunu yaratmaktadır. Bu sürede üye olunan sendikaya üyelik, 30 günün bitmesinden sonra başlamaktadır. Bu da hiçbir ayırım gözetmeme ilkesine aykırılığı oluşturmaktadır. Emekli olanların sendika üyeliğinin son bulması durumu ise Kanun bakımından haklı görülebilir. Ancak Türkiye’de emeklilere sendika hakkı tanınmadığı için bu şekilde bir uygulamanın haksız olduğu söylenebilir. Tarafımızca savunulan görüş doğrultusunda bu konuyu, aykırılık olarak nitelendirmek mümkün değildir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere emeklilerin sendika hakkının olmaması muhakkak ki aykırılık arz eden bir durumdur. Ancak K.G.S.K. ile ilgili bir aykırılık söz konusu değildir.

K.G.S.K.'nın 17. maddesinde konfederasyonların oluşumu ve uluslararası kuruluşlara üyelik düzenlenmektedir. Maddede düzenlenen sendikaların ancak bir konfederasyona üye olabilmesi 87 sayılı Sözleşmenin 2. maddesine aykırı olarak yorumlanmaktadır<sup>242</sup>.

<sup>240</sup> Kamu Hizmetleri Enternasyonalı Türkiye Üye Sendikaları, Sendikal Özgürlükler Raporu, s. 7.

<sup>241</sup> Gülmez, 2001, **a.g.e.**, s. 12.

<sup>242</sup> Aynı, s. 13.

Seçtikleri örgütleri kurma ilkesine aykırı olarak nitelendirilen bu hüküm, Kanunun yetki konusunda en çok üyeye sahip sendika ve bu sendikanın bağlı olduğu konfederasyonu belirlemesi nedeniyle birden çok konfederasyona üyeliği aykırılık olarak nitelendirmek mümkün değildir. Kanunun düzenlenmesinde temel alınan bir kriteri objektiflikten uzaklaştıracak bir düzenlemeyi benimsemek aykırılık olarak nitelendirilemez. 87 sayılı Sözleşmenin hakların kullanımını kanunlara bırakan düzenlemesinden ve K.G.S.K.’nın genel işleyişinden hareketle bu durumu aykırılık olarak değil, işleyişin getirdiği bir zorunluluk olarak nitelendirmek doğru olacaktır.

Maddenin sendika ve konfederasyonların sadece amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara serbestçe üye olabilmesini düzenleyen maddesi ise açıkça 87 sayılı Sözleşmenin 5. maddesine aykırıdır<sup>243</sup>. Buradaki amaç sendika ve konfederasyonları baskı altında tutmak ve kamuoyu oluşturmalarını engellemektir. Kanunun genel amacının bu doğrultuda olduğu çalışmanın önceki bölümlerinde vurgulanmıştır. Bu noktadaki düzenleme amacın gerçekleştirilmesi sürecinde bir uygulamadır. Uluslararası kamuoyu oluşturmak ve bazı durumlarda dünyadaki çevrelerin dikkatini çekmek uluslararası üyelikler ile mümkündür. Ancak bu üyelikleri çeşitli nedenlerle sınırlamak sendika ve konfederasyonları baskı ve denetim altında tutmaktan başka bir amaca hizmet etmemektedir. Konu ile ilgili karşıt görüş ise Hayrettin Eren’den gelmektedir. Eren, “sendika ve konfederasyonların uluslararası kuruluşlara üye olma ve ilişki kurmalarında zorlaştırıcı hükümler getirilmeden düzenleme yapıldığını” belirtmiştir<sup>244</sup>.

K.G.S.K.’nın 18. maddesi ile birlikte 2. kısmın güvenceler başlıklı 2. bölümü başlamaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvenceleri oldukça hassas ve ILO’nun konuyla ilgili ayrı bir sözleşme (135 sayılı Sözleşme) yayımlamasını gerekli kılacak kadar önemli bir konudur. Maddede yapılan değişikliğe çalışmanın önceki bölümünde değinildiği için burada yinelenmeyecektir. Ancak uygulamadaki bir aksaklığı tespit etmek ve gidermek açısından olumlu bir gelişme olduğu tekrar vurgulanmalıdır. Buradaki en önemli nokta, Kanunda yazılanlar değil, uygulamadaki tasarruflardır. Birçok kez sendika üyesi olması dolayısıyla görev yeri değişikliğine uğradığını iddia eden kamu görevlileri eski görevlerine dönmüşlerdir.

<sup>243</sup> Kamu Hizmetleri Enternasyonal Türkiye Üye Sendikaları, Sendikal Özgürlükler Raporu, s. 10.

<sup>244</sup> Eren, **a.g.e.**, s. 121.

Ancak burada önemli olan yargı ile kazanılan hakların uygulamada gelenek haline gelmesi ve kamu görevlilerinin bu baskı altında bırakılmamasıdır. Maddenin 5. fıkrasındaki sendika şubelerinin kurulması için 400 üyeyi gerektiren hüküm ise çalışanların seçtikleri örgütleri kurma ilkesine aykırıdır<sup>245</sup>. Kanunun değişen hükümlerinden olan fıkrada önceki rakam 500 iken bu rakam 400'e düşürülmüştür. Tarafımızca da aykırılık olarak nitelendirilen bu hükmün değiştirilerek rakamın aşağıya indirilmesi Kanun koyucu tarafından da aykırılığın görüldüğünün en açık göstergesidir. Rakamın aşağıya çekilmesindense, gerekli bir rakamın temel alınmaması aykırılığı ortadan kaldıracaktır.

Madde ile ilgili bir başka önemli husus, mahalli ve genel seçimlerde aday olan kamu görevlilerinin sendika ve konfederasyon organlarındaki görevlerinin adaylık süresince askıda kalması durumudur. Bu durumun çalışanların temsilcilerini serbestçe seçebilmesi ilkesine aykırı olduğu görüşü hâkimdir<sup>246</sup>. Kamu görevlileri konfederasyonlarından alınan görüş ve tarafımızca savunulan görüş doğrultusunda ise bu durumun belirtilen ilkeye aykırı olmadığı düşünülmektedir. Konunun profesyonel sendikacılar için uygulaması hakkında yasal boşluklar bulunduğu KESK ve HAKSEN tarafından belirtilmiştir. KESK tarafından bu konu ile ilgili olarak konfederasyonların ve sendikaların kendi tüzüklerinde hükümler buldurması ve bu hükümler doğrultusunda hareket etmesi gerektiği belirtilirken<sup>247</sup>, HAKSEN tarafından Kanundaki anlayışın doğru ve hatta eksik olduğunu belirtilmiştir. HAKSEN tarafından bu noktada sendikaların bir yerlere kadro yetiştiren kurumlar olmaması gerektiği ve görevinden seçimlerde aday olmak dolayısıyla istifa eden sendika yöneticisinin görevine geri dönmemesi gerektiği görüşü ileri sürülmüştür<sup>248</sup>. Bu noktada kamu görevlileri sendikacılığının siyasi baskı altında bulunması ile yakından ilgili olan, kamu görevlilerinin siyaset yasağı hakkında görüş alınan konfederasyonların istisnasız hepsi tarafından memurların siyaset yapmaları gerektiği ve bu durumda siyasetin kalitesinin artacağı belirtilmiştir. Tek istisna daha önce belirtildiği üzere HAKSEN tarafından belirtilmiş ve konfederasyon veya sendika yöneticilerinin siyaset yapmasının bağımsız

<sup>245</sup> Gülmez, 2001, **a.g.e.**, s. 10.

<sup>246</sup> Aynı, s. 13 - 14.

<sup>247</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpinar İle Yapılan Mülakat.

<sup>248</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.



sendikacılık anlayışını engelleyeceği düşüncesiyle sendika yöneticilerinin siyasetle ilişkisinin bulunmaması gerekliliğinin altı çizilmiştir<sup>249</sup>. Bu noktada Türkiye'nin sendikal geçmişi ve kamu görevlilerinin temiz sicili göz önüne alındığında, görüşün haklılığı ön plana çıkmaktadır. Tarafımızca savunulan görüş ise maddenin eksik ve düzenleyici olmaktan çok boşluk yaratan bir hüküm olduğudur. Buna rağmen tüm kamu görevlileri için uygulanan bir yöntemi, sendika yöneticiliği görevi açısından da uygulanmasını sendika üyeliğinin ana koşulu olan kamu görevlisi olma gerekliliğini sağlayamama durumu söz konusu olduğu için aykırılık olarak nitelendirmek mümkün değildir.

K.G.S.K.'nın 19. ve 20. maddelerinde sendikaların yetki ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlara getirilen yasaklar belirtilmektedir. Bu noktada kamu görevlileri konfederasyonlarının yapabileceği faaliyetleri tek tek saymak çalışmamızın birçok bölümünde vurgulanan kamu görevlileri sendikalarını ve konfederasyonlarını baskı altında tutmak anlayışının ürünüdür. Kanunun hazırlanışında temel alınan bu anlayış, sendikaların etkinliklerini düzenleme ve eylem programları oluşturma, siyasal ve başka etkinlikler düzenleme hakkı ilkesine ve kamu yöneticilerinin karışmama ilkesine aykırı durum oluşturmaktadır. Tüm bu kısıtlayıcı hükümlerin altında yatan anlayış daha önce de vurgulanan kamu görevlileri sendikalarını ve konfederasyonlarını baskı altında tutmak ve denetimi yoğunlaştırmaktır. Kanunun 20. maddesinde ise yasaklar başlığı altında kamu görevlileri konfederasyonlarının faaliyetlerine ilişkin yasaklar sıralanmaktadır. Maddede herhangi bir aykırılık söz konusu değildir.

K.G.S.K.'nın 21. maddesi ile beraber 4. kısmın 2. bölümü olan idari kurullar başlamaktadır. Yüksek idari kurul, kurum idari kurulları ve işyeri sendika temsilcisinin düzenlendiği bu bölümde, maddeler bakımından bir aykırılık bulunmamasına rağmen kurulların işlevsizliği uygulamadaki aksaklıkları doğurmaktadır. Konu ile ilgili olarak BASK tarafından kamu görevlileri sendikalarının yüksek idari kurulu kullanmadıkları ve kapsamlı haklar içermese dahi mevcut Kanunun tam olarak kullanılmadığı belirtilmiştir. HAKSEN tarafından yine aynı yönde görüş bildirilerek K.G.S.K.'nın yönetime katılmayı öngören bir Kanun olmadığı belirtilmiş ve bu konuda Kanundaki

---

<sup>249</sup> Aynı.

tek mekanizmanın kurum idari kurulları olduğu ancak bu kuruldan çıkan kararların da hukuki sonuç doğuran ve yaptırımını olan kararlar olmadığı vurgulanmıştır<sup>250</sup>. KESK tarafından ise Kanun hakkındaki konfederasyonun genel görüşü doğrultusunda kurulların da yönetime katılma veya hak alma konusunda işlevsel olmadığı belirtilmiştir<sup>251</sup>. Uygulamada kurulların işlevsel olmadığı ve ne kamu görevlileri sendikaları veya konfederasyonları ile devlet arasında, ne de kurumlar ile kamu görevlileri arasındaki mesafeyi azaltıp uzlaşma yarattığı görülmüştür. Yönetime katılma konusunun ne derece önemli olduğu ise bu gibi kötü uygulamalar doğrultusunda Türkiye’de yeteri kadar anlaşılammaktadır. Oysa işçiler veya kamu görevlileri yönetime katıldıkları ölçüde verimli ve bilinçli olmaktadır. Bu da hem bilinç düzeyini, hem de çalıştıkları kurum veya işyerine bağlılığı arttırdığı için grev nedeniyle işgünü kayıpları azalmaktadır. Ancak Türkiye’de bu anlayış hiç gelişmediği gibi uygulamanın etkisini gözlemlemekte mümkün olmamıştır. Oysa Fransa’da kamu görevlileri, kamu kurumlarının yönetiminde önemli bir rol üstlendikleri için grev hakkına sahip olmalarına rağmen bu hakkı kullanmak konusunda fazlaca istekli olmamışlardır. Bunun da en önemli nedeni yönetime katılma faaliyetlerinin etkili ve işlevsel olmasıdır.

K.G.S.K.’nın 23. maddesinde yönetime katılmanın bir ayağı olarak düzenlenmiş işyeri sendika temsilcisi hükme bağlanmaktadır. Maddedeki en önemli husus, işyeri sendika temsilcisi bulundurma hakkının sadece işyerinde en çok üye kaydetmiş sendikaya tanınmasıdır. Bu hüküm sendikaların yönetimlerini düzenleme ve temsilcilerini serbestçe seçmeleri ilkesine aykırıdır<sup>252</sup>. Buna bağlı olarak maddenin 3. fıkrasında düzenlenen işyerinde en çok üye kaydetmiş sendikanın kaç temsilci bulundurabileceği meselesi de aykırı uygulamanın devamı niteliğindedir. Kamu görevlileri sendikalarının muhakkak ki birlikteliğinden ve güçlü sendikacılık anlayışından yana olmakla beraber, işyerinde sayıca az olmak dolayısıyla temsilci bulunduramamak eşitlik anlayışı ile bağdaşmamaktadır.

<sup>250</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.

<sup>251</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpinar İle Yapılan Mülakat.

<sup>252</sup> Gülmez, 2001, **a.g.e.**, s. 14.

K.G.S.K.'nın 24. maddesi ile birlikte 5. kısım başlamakta ve 1. bölümde gelirler ve giderler hükme bağlanmaktadır. Maddede sendika ve konfederasyonların gelir kalemi altında olabilecekler sıralanmıştır. Gelirlerin en önemlisini oluşturan üyelik ödentisi, Kanunun 25. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanunda 2821 sayılı Sendikalar Kanununda olduğu gibi kaynaktan kesinti yöntemi benimsenmiştir. 2821 sayılı Sendikalar Kanunundan farklı olarak tüm sendikalar için kaynaktan kesinti hakkı tanınmıştır. Çalışmanın önceki bölümünde değinilen değişiklik ile tüm sendikaların bu haktan yararlanması sağlanmıştır.

Bu maddedeki en önemli nokta, 2005 yılı toplu görüşmeleri mutabakat metninde yer alan ve 5473 sayılı Kanunla hüküm altına alınan sendika ödeneği meselesidir. Öncelikle sendika ödeneği konusunu açıklamak gerekmektedir. Sendika ödeneği, kamu görevlileri sendikalarına üye olup kendisinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine, üyelik ödentisinin kesildiği her ay için yapılan ve miktarı sabit olarak 10 TL olan ödenektir. Üyelik ödentisi ise kamu görevlilerinin sendikaya üye olmaları dolayısıyla ödedikleri aidattır. Toplu görüşmeler incelenirken daha ayrıntılı olarak bu uygulamanın yorumlanmasına değinilecektir ancak bu noktada kamu görevlileri konfederasyonlarından konu hakkındaki görüşlere yer verilecektir. Konu hakkında konfederasyonların iki farklı görüşü mevcuttur. HAKSEN tarafından sendika üyeliğine devlet desteği olarak yorumlanan uygulama, sendikalara kaynak aktarımı olarak nitelendirilmiş ve kesinlikle son bulmasından yana olduğu belirtilmiştir. Bununla beraber dünyanın hiçbir yerinde işverenin, çalışanın sendika aidatını ödemediği ve bu durumun Türkiye'deki sendikacılığın şekilsizliğinin bir işareti olduğu vurgulanmıştır<sup>253</sup>. KESK tarafından da aynı yönde görüş bildirilerek, aidatlara devlet desteğinin sendikaların bağımsızlığına gölge düşürdüğü ve sendikal refleksi azalttığı vurgulanmıştır. Bu uygulamanın talep edilmesinin ise konfederasyonların en büyük yanlışı olduğunu beyan eden KESK tarafından, bu uygulama hakkında yargı sürecinin başlatıldığı da belirtilmiştir<sup>254</sup>. BASK, KAMUSEN ve B. KAMU-İŞ tarafından da aynı yönde görüş bildirilerek, sendika tazminatı olarak nitelendirdikleri bu uygulamanın son bulması ve kamu görevlilerinin haklarını almaları yönünde kendi istekleri ile üye olmaları ve aidatlarını da yine kendi maaşlarından ödemeleri gerektiği belirtilmiştir. Bu

<sup>253</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.

<sup>254</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpinar İle Yapılan Mülakat.

noktada en önemli farklılık MEMURSEN tarafından beyan edilmiş ve sendika aidatlarına destek olarak nitelendirilen uygulamanın başka bir kritere bağlanması, sendikalaşmanın teşvik edilmesi ancak 10 TL'nin az bir miktar olduğu ve arttırılması gerektiği belirtilmiştir<sup>255</sup>. Bu noktada uygulamayı sendika aidatlarına devlet desteği olarak nitelendirmek yanlış olacaktır. Sendikalaşmanın teşvik edilmesi şeklinde yorumlamak ise sendikalaşmanın bedavalaşması etkisi yaratıldığından mümkün değildir. Sendikalı memura, yaklaşık olarak sendika ödeneği kadar bir miktar destek sağlamak en açık tabirle bedava üyeliktir. Sendika ödeneğinin sendika ve konfederasyonlar için önemini en açık şekilde anlatan görüş Gülmez'den gelmiş ve Gülmez, ödentiyi sendikal örgütlerin kamu işverene, hükümete ve siyasal partilere karşı bağımsızlığını korumasının ve amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik olarak eylem ve etkinliklerini sürdürmesinin baş koşulu olarak nitelendirmiştir<sup>256</sup>. Kamu görevlilerinin sendika ödeneğinin devlet tarafından ödenmesi devletin memurunun, devletin verdiği parayla sendikalaşması ve yine devletin çizdiği dar sınırlar içerisinde sendikacılık yapması sonucunu doğurmaktadır. Bu şekilde yapılan bir sendikacılıktan aktif sonuçların alınması mümkün gözükmemektedir. Muhakkak ki sendikalı ve sendikalı olmayan kamu görevlileri arasında bir farklılık olmalıdır. Ancak bu devletin kesesinden sendikalara para dağıtılması şeklinde değil, kamu görevlileri sendikalarının kazandığı haklardan, sendikalara üye olanların yararlandırılması şeklinde olmalıdır. Bu şekilde zaten bağımsızlığı sorgulanan kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları bilinçsiz ve hak aramaktan uzak kamu görevlilerinin toplandığı dernekler olma yolunda ilerleyeceklerdir.

K.G.S.K.'nın 26. maddesinde sendika ve konfederasyonların giderlerine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Kanunun 27. maddesi tek başına 5. kısmın 2. bölümü olan denetimi oluşturmakta olup denetimin unsurları hükme bağlanmıştır. Kanunun 28. maddesiyle birlikte ise Kanunun öngördüğü en önemli hak olan toplu görüşme ile ilgili hükümler başlamaktadır. Toplu görüşme Kanunun öngördüğü en önemli hak olmasına rağmen kamu görevlilerinin sendika hakkı anlamında çok yetersiz ve sonuç doğurmayan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanunun 28. maddesinde toplu görüşmenin kapsamı belirlenmiştir. Toplu görüşmenin konularının bu şekilde

<sup>255</sup> MEMURSEN Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri Halit Ortaköy İle Yapılan Mülakat.

<sup>256</sup> Gülmez, 788'den 4688'e, **a.g.e.**, s. 488.

sınırlandırılması doğrudan kamu yöneticilerinin karışmama ilkesine aykırılık teşkil etmektedir<sup>257</sup>. Bu noktada belirtilmesi gereken husus, ilk maddesinden itibaren toplu görüşmenin etkisiz kılındığı, kapsamının daraltıldığı ve diğer maddelerde ve uygulamada etkisizliğin öngörüldüğüdür. Oldukça dar kapsamlı nitelikteki toplu görüşme tanımı, “verimlilik” kelimesi dışında Kanunun 3. maddesindeki tanımla aynıdır<sup>258</sup>. Bu da etkisizliğin ilk adımını oluşturmakta ve dar kapsamlı ve sonuç doğurmayan bir toplu görüşme mekanizmasını oluşturmaktadır.

K.G.S.K.’nın 29. maddesinde toplu görüşmenin tarafları belirlenmiş ve en önemli aykırılıklardan birine imza atılmıştır. Toplu görüşmenin tarafları belirlenirken, kamu işveren kurulunun karşısında taraf olarak her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı oldukları konfederasyonlar belirlenmiştir. Bu hüküm açıkça 98 sayılı Sözleşmede belirtilen toplu pazarlık hakkı ilkesine aykırıdır. Bu noktada düzenleme bağlı sendikaların üye sayıları hesaplanarak oransal ağırlıklarına göre kamu görevlileri sendikalarının temsilcilerini seçebilmeleri şeklinde uygulanabilirdi<sup>259</sup>. 98 sayılı Sözleşmenin 4. maddesinde “milli şartlara uygun tedbirler alınır” ibaresi ile toplu pazarlığın tam olarak uygulanması açısından bazı tedbirlerin alınması öngörülmüştür. Ancak bu öngörü sadece bir sendikanın bütün hizmet kolu için sorumlu olmasını ve bağlı olduğu konfederasyonla birlikte bu hizmet kolu için toplu görüşmelerde taraf olmasını içermemektedir. Bu noktadaki aykırılık toplu görüşmelerin biçiminden de kaynaklanmaktadır. Ancak maddedeki aykırılığın üstünü örtmemektedir. Yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesi hakkındaki hüküm, sendika çokluğu ilkesine de zarar verici niteliktedir<sup>260</sup>. Bir hizmet kolunda iki farklı sendikanın aynı konfederasyona üye olması durumunda yetki sahibi olmak isteyen konfederasyon iki sendikayı birleşmeye veya katılmaya zorlayabilir. Bu da sendika çokluğu ilkesinin zarar görmesine neden olabilmektedir. Güçlü sendikacılık tabii ki benimsenmesi gereken bir anlayıştır. Ancak sadece yetkili olabilmek adına sendika sayısının azalması güçlü sendikacılığı değil tek düzeliği dayatmaktadır.

<sup>257</sup> Kamu Hizmetleri Enternasyonalı Türkiye Üye Sendikaları, Sendikal Özgürlükler Raporu, s. 12.

<sup>258</sup> Gülmez, 788’den 4688’e, **a.g.e.**, s. 514.

<sup>259</sup> Gülmez, 2001, **a.g.e.**, s. 14.

<sup>260</sup> Gülmez, 788’den 4688’e, **a.g.e.**, s. 517.

K.G.S.K.'nın 30. maddesi ile birlikte 5 maddeden oluşan 6. kısmın 2. bölümü başlamaktadır. Bu bölümde toplu görüşmeye katılmaya yetkili sendikanın nasıl belirleneceği, yetki itirazının nasıl yapılacağı ve ne şekilde değerlendirileceği, tarafların toplanması, toplu görüşmenin gündem ve toplu görüşmenin sonunda oluşturulan mutabakat metni ile ilgili hususlar hüküm altına alınmıştır. Bu bölümdeki en önemli aykırılık, 34. maddede bulunmaktadır. Toplu görüşmenin süresini 15 gün ile sınırlandırmak, 98 sayılı Sözleşmenin toplu pazarlık hakkı ilkesine ve kamu makamlarının karışmama ilkesine doğrudan aykırıdır<sup>261</sup>. Bu noktada belirtilmesi gereken husus, muhakkak ki toplu görüşmelerin sonuçlanmasına dair bir sürenin belirlenmesi, anlaşmazlığın tespiti ve çözümü açısından gereklidir. Ancak bu sürenin 15 gün gibi kısa bir süre olarak belirlenmesi, hem konfederasyonların kendi aralarında anlaşmaları için yeterli değildir, hem de her hizmet kolunun sorunlarını ve genel olarak tüm kamu görevlilerini ilgilendiren konuları çözmek açısından çok kısadır. Tarafımızca savunulan görüşe göre bu noktadaki aykırılık sürenin belirlenmesi değil, sürenin kısıtlılığıdır. Toplu görüşme sonucunda oluşturulan mutabakat metninin bağlayıcı ve doğrudan hüküm doğurucu olmaması ise tartışılmaya gerek kalmayacak nitelikte bir aykırılıktır. İdarenin yetkisini paylaşmadığı, sadece kamu görevlileri ile 15 gün süreyle karşılıklı görüştüğü bir uygulamanın, sendikal haklar kapsamında değerlendirilmesi ne yazık ki mümkün değildir.

Toplu görüşmeler ile ilgili görüş bildiren konfederasyonlardan KESK tarafından, konfederasyonun toplu görüşmeler sürecindeki tavrı doğrultusunda, toplu görüşmenin yönetişimci ve ideolojik bir uygulama olduğu belirtilmiş, sendikaların sivil toplum örgütlerine çevrilmeye çalışıldığının altı çizilmiştir<sup>262</sup>. BASK tarafından ise toplu görüşmenin yeterli olmadığı ancak bu hakkın dahi yeterince kullanılmadığı belirtilmiştir. Yüksek idari kurulun yeterince kullanılmadığı ve konfederasyonların ortak bir metin üstünde uzlaşmamasından kaynaklanan sorunlar neticesinde idarenin karşısına net istekler ile çıkılmadığı vurgulanmıştır. Bu durumun konfederasyonların gücünü azalttığı, idarenin ise, karşısında kamu görevlilerinin ortak çıkarlarını savunan bir taraf bulamadığı için gücünün arttığı görüşünü ileri süren konfederasyon tarafından, kamu görevlileri konfederasyonları sendikacılık yapmamakla itham edilmiş, özeleştiride

<sup>261</sup> Gülmez, 2001, a.g.e., s. 14.

<sup>262</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpinar İle Yapılan Mülakat.

bulunularak siyasi bağımsızlık sağlanamadığı için gerçek sendikacılığın yapılamadığının altı çizilmiştir. Bu görüşlerinin son noktası olarak, toplu görüşmelere en çok üyeye sahip konfederasyonun tek başına katılması ve kamuoyuna karşı sorumlu olması gerektiği belirtilerek bu şekilde konfederasyonların birbirlerini suçlamasının son bulacağı ve kamuoyunun da kimin sorumlu olacağını bileceği belirtilmiştir<sup>263</sup>. BASK ile benzer görüş Turan tarafından belirtilmiştir. Devletin bütün kamu görevlileri sendikaları ile ayrı ayrı muhatap olması mümkün olmadığı için kamu görevlileri sendikaları ile ilişkilerinde temsil kabiliyeti en yüksek olan konfederasyonu muhatap alması gereklidir görüşü savunulmuştur<sup>264</sup>. Turan tarafından bu şekilde yapılacak görüşmelerde kamu görevlileri sendikalarının müzakere gücünün bölünmesinin de önüne geçileceği belirtilmiştir. Kamu görevlileri konfederasyonlarının toplu görüşmelerin şeffaflığı açısından birçok önerisini haklı bulmakla beraber, kamu görevlileri konfederasyonlarının diyalog eksikliğinin, sadece sorumlunun bilinmesi amacıyla anti – demokratik bir uygulamayla çözümlenmesi tarafımızca haklı olarak nitelendirilebilecek bir görüş değildir. Toplu görüşmelerin taraflarından birinin tek, diğerinin çok olması müzakere gücünü azaltmamaktadır. Ancak hak arama üslubunun izlenmemesinden kaynaklanan eksikliklerin, toplu görüşmelerdeki taraflardan birinin içindeki temsilci sayısının azaltılarak çözümlenmesi, güçlü sendikacılığı değil, tek düzeliği dayatmaktadır. Ayrıca bu çözümün önerilmesi, Türkiye’deki diyalog eksikliğini ve uzlaşamama kültürünü yansıtmaması açısından son derece önemli bir noktadır.

KAMUSEN tarafından ise toplu görüşmenin yeterli ve işlevsel bulunmadığı belirtilmiş, en azından toplu görüşmenin tarihinin değiştirilmesinin bile hak almada önemli bir fark yaratacağı belirtilmiştir<sup>265</sup>. Çalışmanın birinci bölümünde belirtilen ücret artışlarının sadece toplu sözleşme ile gerçekleşmediği ve toplu sözleşmenin zamanının da önemli olduğu yorumumuzun gerçekliği bu noktada KAMUSEN tarafından desteklenmiş olmaktadır. Ancak ne yazık ki, BASK tarafından belirtilen siyasi bağımsızlık ilkesi bu noktada da kendini göstermiş ve toplu görüşmelerin seçimlerden önce yapılmasını isteyen konfederasyonların önünü bu kez de iktidardaki siyasi partiyi yıpratmak veya iktidardaki partinin ücret artışı sağlayarak oy almasını engellemek meselesi çıkmış ve

<sup>263</sup> BASK Genel Teşkilatlandırma Sekreteri Bayram Zengin İle Yapılan Mülakat.

<sup>264</sup> Turan, **a.g.e.**, s. 5.

<sup>265</sup> KAMUSEN Genel Eğitim Sekreteri Hazım Zeki Sergi İle Yapılan Mülakat.

bu durumun engellenmesi amacıyla bu istek diğer konfederasyonlardan destek görmemiştir. MEMURSEN tarafından ise toplu görüşmelerin bu haline değişiklik önerilerek, toplu görüşmelerin iki başlık altında yürütülebileceği, mali haklarda anlaşma sağlanamaması durumunda sosyal haklarda ilerlemeler kaydedilerek kamu görevlilerinin sosyal haklarının gelişiminin mali hakların ilerlemesine bırakılmaması gerektiği vurgulanmıştır<sup>266</sup>. Tarafımızca da uygulanabilir bir yöntem olarak görülen bu önerinin, ücret pazarlığı altında diğer hakların kaybolmaması açısından olumlu getirileri olabilecektir. B. KAMU-İŞ tarafından ise yetkili konfederasyonlarla görüşerek kendi taleplerini de iletecekleri görüşü alınmış ancak konfederasyonların işbirliği içinde olmadıkları ve bu nedenle idarenin karşısına güçlü olarak çıkılamadığı belirtilmiştir<sup>267</sup>. Konu hakkında en kapsamlı görüşleri ileten HAKSEN tarafından, toplu görüşmelerde sonuç alınamamasının nedeninin güçsüz sendikacılık değil sendikal bilinç yetersizliği olduğu belirtilmiştir. Sendikal bilincin Türkiye’de kitle değil kütle düzeyinde olduğu belirtilen konfederasyon görüşünde, kütlenin sonuç doğurmayacağı bu yüzden öncelikle sendikal bilincin yükseltilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca toplu görüşmelerin hizmet kolu ve konfederasyon görüşmeleri olarak ikiye ayrılması gerektiği konfederasyon tarafından belirtilmiş, hizmet kollarını ilgilendiren sorunların hizmet kolundaki sendikalarla, kamu görevlilerinin genelini ilgilendiren konuların ise konfederasyonlarla görüşülmesi gerektiği vurgulanmıştır. HAKSEN tarafından da yine BASK tarafından savunulan görüş çerçevesinde, kamu görevlileri konfederasyonlarının diyalog eksikliğinden yakınılmış ve yetkili olmamalarına rağmen toplu görüşmelerde gözlemci olarak bulunarak toplu görüşmeleri aksatan uygulamaların sorumlularını bilmek istedikleri belirtilmiştir. Bu noktada kamu görevlilerinin haklarını savunmak üzere yetki verdikleri konfederasyonları değerlendirmesi gerektiği belirtilen konfederasyon görüşünde, etkisiz ve eylemsiz konfederasyonların zaman içinde yerlerini yenilere bırakması gerektiği vurgulanmıştır<sup>268</sup>.

Tarafımızca savunulan görüş açısından da HAKSEN’in hizmet kolları için ayrı bir toplu görüşme önerisi ile bilinç düzeyi yaklaşımı haklı görülmektedir. Toplu görüşmenin şeffaflığı ise muhakkak ki sağlanmalı ve kamu görevlileri yetki verdikleri

<sup>266</sup> MEMURSEN Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri Halit Ortaköy İle Yapılan Mülakat.

<sup>267</sup> B. KAMU-İŞ Genel Başkanı Yüksel Adıbelli İle Yapılan Mülakat.

<sup>268</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.



konfederasyonların gerçekten toplu görüşmelerdeki tavırları ile değerlendirmelilerdir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, HAKSEN'in 2008 toplu görüşmelerine gözlemci veya herhangi bir diğer sıfatla katılma talebi geri çevrilmiş ve konfederasyon toplu görüşmelerin dışında kalmıştır. Bu yaklaşımda tarafımızca demokratik bulunmamaktadır.

K.G.S.K.'nın 7. kısmı çeşitli, geçici ve son hükümler başlığı altında maddelerden oluşmaktadır. Sendika ve konfederasyonların katılma ve birleşmesi, kapatılması, cezai müeyyideleri, faaliyetlerinin durdurulması, malların devri, kanunun yürütülmesi ile ilgili yönetmeliklerin çıkarılması, uygulamanın izlenmesi, diğer kanunların uygulanması ve değiştirilen kanun hükmü ile ilgili bir madde bulunmaktadır. 7. kısmın 2. bölümü, 10 geçici maddeden oluşmaktadır. Geçici maddelerin en önemlisi, Kanunun yayımlanmasından önce memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi imzalamak nedeniyle başlatılan ancak konusu suç teşkil etmeyen ve kesinleşmiş bir yargı kararına dayanmayan işlemlerin kaldırılmasını öngören 4. maddedir. Bu madde ile kamu görevlileri sendikacılığı hakkının elde edilmesi süresince, belediyelerle yapılan sözleşmeler dolayısıyla hem hak kazanımı sağlayan kamu görevlilerine, hem de sözleşmeyi imzalayan kamu görevlilerine yönelik işlemler kaldırılmıştır. Bu da göstermektedir ki, kamu görevlileri sendikacılığının elde edilmesinde yeterli olmayan mücadele dahi haklı olduğunu göstermiş ve idare tarafından kabul görmüştür. Kanunun 45. ve 46. maddeleri yürürlük ile ilgili maddelerdir. Kanun, Kanuna işlenemeyen geçici 3 madde ile son bulmaktadır.

### **2.3.4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Sendika ve Toplu Görüşme Hakkı Çerçevesinde Değerlendirilmesi**

K.G.S.K.'nın maddeler bazında değerlendirilmesi yapıldıktan sonra sendika ve toplu görüşme hakkı kapsamında genel değerlendirmesi yapılarak toplu görüşmelerin incelenmesine geçilecektir. Kanunda sendika hakkı, sadece memur ve sözleşmeli personel için öngörülmüş ve bu iki tip personelin de adaylık ve deneme süresinin bitmiş olması gerektiği belirtilmiştir. 4/C olarak nitelendirilen geçici personele tanınmayan bu hak yargı aşamasında olup bu tip personelin de sendika hakkına kavuşması beklenmektedir. Bununla beraber Kanunda hizmet kolu sendikacılığı esası

benimsenmiştir. Hizmet kolu sendikacılığının benimsenmesini aykırılık olarak nitelendirmenin yanlış olacağı çalışmanın önceki bölümlerinde belirtilmiştir. Tarafımızca savunulan ve HAKSEN'in de taraf olduğu görüşe göre hizmet kollarının sayısının fazlalığı kamu görevlilerinin güçlü sendikacılığına engel olmaktadır. Bu doğrultuda hizmet kollarının sayısı azaltılabilir. Kanunun en çok aykırılık içeren maddeleri, daha önce de değinilen kamu görevlileri sendikalarını denetim altında tutmak anlayışından kaynaklanan kuruluş işlemleri, zorunlu organlar ve tüzük ile ilgili maddelerdir. Bu anlayış, sendikal geçmişleri açısından hiçbir tehlike arz etmeyen kamu görevlilerine, kamu görevinin yürütülmesi noktasında güvenildiğinin ancak hak arama noktasında güvenilmediğinin en açık göstergesidir. Devletin kendi çalıştırdığı kişilere dahi bu gözle bakması anlaşılabilir bir tutum değildir. Bununla beraber Kanunun en büyük eksikliği, sendikaya üye olamayacaklar listesinin gereksiz yere kabarık tutulmasıdır. ILO'nun birçok yerleşik kararında belirtildiği üzere, kamu gücünü doğrudan kullanmayanlar dışındakilerin sendika ve toplu pazarlık hakkı bulunmalıdır. Kanunda ise ayırımın hangi kriter temel alınarak yapıldığı net değildir. Kanunun gerekçesinde, görevlerinin niteliği gereği sınırlı sayıda kamu görevlisinin bu hakkın dışında tutulduğu belirtilmiş olmakla beraber, gerçekte kamu görevlilerinin neredeyse 1/3'ü sendika hakkının dışında bırakılmıştır. Bu hakkın kapsamı dışında bırakılanlar tabii ki olacaktır. Ancak bu kriterler belirlenirken, kamu gücünü kullanma, yürütülmesinde kesintinin mümkün olmadığı hizmetlerin belirlenmesi gibi kriterler ön plana çıkarılmalıdır. Görevlerinin niteliği kriteri hiçbir kamu görevinin bir diğerine göre önemsiz bulunamayacağı görüşünden hareketle geçerli bir kriter değildir. Çalışmamızın önceki bölümlerinde belirtilen tarafımızca savunulan genel görüş itibarıyla, kamu görevlisi kavramı içinde bulunan memur kavramı, kamu gücünü doğrudan kullananlar olarak daraltılmalı ve bu gruba yönelik sadece sendika hakkını içeren bir düzenlemeye gidilmelidir. Kamu görevlisi kavramının tekrar düzenlenmesi ve daraltılması gerekliliği tüm kamu görevlileri konfederasyonları tarafından ve ayrıca devlet tarafından da telaffuz edilen bir görüştür<sup>269</sup>. Ancak bu görevlerin belirlenmesinde sosyal diyalogun gerekleri sağlanmalı ve yalnızca sendika hakkına sahip bu kesimin haklarını savunamamaları karşılığında hak ettikleri güvenceler ve ücretler sağlanmalıdır. Bununla beraber Kanunun sendika yasağı öngören maddesinin, grev yasakları düşünülerek bu

<sup>269</sup> Burhan Kara, "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Görüşme Esasları", **Mercek Dergisi**, Nisan 1998, s. 5.

kadar kapsamlı oluşturulduğu düşünülmektedir. Örneğin Milli Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurların niçin kamu görevlileri sendikalarına üye olamadığı sorusunun cevabı Kanunda yoktur. Buradaki amaç sendikaların hareket alanının daraltılmasıdır. Bununla beraber ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri elbetteki grev yapmamalıdır veya greve katılmaları hizmeti aksatmayacak şekilde olmalıdır. Ancak sendikalardan yararlanamamaları için hiçbir haklı neden devlet tarafından ileri sürülemez. Konfederasyonlardan sadece KESK tarafından en geniş anlamda sendika hakkı tanımlanmış ve bunun için mücadele edileceğini belirtilmiştir. Diğer konfederasyonların hepsi tarafından, makul bir kısıtlama dışında tüm kamu görevlilerinin grevli toplu sözleşmeli sendika hakkının bulunması gerektiği vurgulanmıştır. Tarafımızca savunulan görüşe göre de, elbetteki kamu gücünü doğrudan kullanan kamu görevlileri sadece sendika hakkından yararlanmalı, polis ve askerler için sendika hakkı sağlanmalı ve toplu sözleşme hakkının uygun bir düzenlemesi bu kesim için uygulanmalıdır. Ancak bu üç kesimin dışındaki tüm kamu görevlilerinin şartsız olarak grevli, toplu sözleşmeli sendika hakkına sahip olması gerekmektedir.

Kanunu tüm bu görüşler çerçevesinde değerlendirirsek, Kanunun çok kısıtlı haklar öngördüğünü söylemek yanlış olmaz. Ayrıca bu Kanunu kamu görevlileri sendikalarını denetim altında tutan ve sendikaların bağımsızlığını değil, idarenin buyruğu altında olmasını amaçlayan bir düzenleme olarak görmek mümkündür. Ancak bu noktada belirtilmelidir ki, bu noktaya gelinmesinde mevcut kamu görevlileri sendikalarının payı yadsınamaz. Siyasi bağımsızlıklarını kazanamayan ve iktidar partisinin tavrına göre sendikacılık yapmaya çalışan sendikalarla hak alınması mümkün gözükmemektedir. Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları, verilmiş hakları dahi yeterince kullanamazken, grevli toplu sözleşmeli sendika hakkını kısa sürede alabilecek seviyede gözükmemektedirler. Konuyla ilgili en net yaklaşım Koç'tan gelmiş, kamu görevlileri sendikacılığının sol görüşlü sendikalar önderliğinde geliştiğini ancak kamu görevlileri sendikalarının çeşitli legal veya illegal sol görüşlü grup ya da partilerin çatışma veya gövde gösterisi alanı haline gelirse kitleleşmenin mümkün olamayacağını belirtmiştir<sup>270</sup>. Koç, yine bu doğrultudaki görüşünün bir yansıması olarak

<sup>270</sup> Koç, Memur Sendikacılığında, **a.g.e.**, s. 8.

genel olarak sendikacılığın, özel olarak ise kamu görevlileri sendikacılığının siyasetle iç içe olduğunu ancak bir taraftan siyasetle iç içe olup diğer taraftan da siyaset tercihleri birbirinden çok farklı olan kamu görevlilerini aynı çatı altında toplayabilmenin siyaset yapılarından ayrı ve dışarıdan değil, içeriden yönetilen örgüt içi demokrasi anlayışına sahip sendikalar ile mümkün olduğunu belirtmiştir. Şu ana dek bu anlayışa sahip kamu görevlileri sendikaları ne yazık ki son derece azdır. İşçi sendikacılığındaki siyasetten uzaklaşma ve birlik sağlama yaklaşımı, kamu görevlileri sendikacılığının da hedefi olmalıdır<sup>271</sup>. Siyasetten hak arama konusunda uzak, mutlaka siyaset konjonktürünün içinde ve siyaset görüşü olan ancak siyaset görüşünü partizanlık yaparak değil, seçimlerde gösteren bir sendikal anlayış benimsenmelidir. Türk sendikacılığının ideolojik ve daima yüksek ücret anlayışı idarenin de şikâyet ettiği bir görüş olmakla beraber kanun koyucunun ve dolayısıyla devletin oluşturduğu düzenin bir sonucudur. Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki, sendikaları baskı altında tutma isteği sadece bir ideolojinin değil, neredeyse tüm ideolojilerin, teoride değilse bile uygulamada, izlediği bir yöntemdir. Bu görüşün en büyük ispatı, komünizm yönetimindeki Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde ve faşist yönetimin hüküm sürdüğü ülkelerde ekonomik ve politik ilişkilerin tümünden sorumlu devlet anlayışı nedeniyle işçi ve işverenler arasında bir rekabete izin verilmemesi görüşünün ön plana çıkması ve özgür toplu pazarlık ile sendikalara yönelik baskıların görülmesidir<sup>272</sup>.

Bu noktada çalışmanın önceki bölümlerinde belirtilen Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal hakların gelişimine bakıldığında, kamu görevlileri konfederasyonlarının da katıldığı görüş itibarıyla kazanılmış değil, verilmiş haklar söz konusudur. Türkiye'de kamu görevlisi sendikacılığı bizatihi memurun bilerek ve isteyerek hazırladığı ve doğumunda aktif rol oynadığı bir oluşum değildir<sup>273</sup>. Tüm konfederasyonlar benzer cümleler ile bu konuya değinmişlerdir. Ancak bu noktada son yıllardaki değişim Türkiye'de bazı dengeleri değiştirecek etkiler yaratmaktadır. Kamu görevlileri sendikacılığın çok önemli bir noktasını oluşturan belediye memurlarının sosyal denge sözleşmesi adı altında imzaladıkları belgelerin, mali haklara ilişkin hükümler içeren

<sup>271</sup> Yıldırım Koç, "Memur Sendikacılığında Birlik", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 156, Cilt: 17, s. 46.

<sup>272</sup> Tekin Akgeyik, "Sendikalara ve Toplu Pazarlığa Yönelik Devlet Politikası", **Kamu – İş Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 3, Ocak 1998, s. 54.

<sup>273</sup> Cahit Tutum, **a.g.e.**, s. 44.

maddeleri Sayıştaydan geri dönmekte ve uygulamaya geçirilememekteydi. Kamu görevlileri sendikacılığının gelişmesinde önemli bir nokta tutan belediyelerle imzalanan sözleşmelerin bağlayıcılıkları noktasında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 12 Kasım 2008 tarihli kararı bu noktada çok önemli bir değişimi başlatmaktadır. Mahkeme tarafından Türkiye, sendikal özgürlüklerin kısıtlandığı ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesine aykırılık nedeniyle tazminat ödemeye mahkum edilmiştir. Karar şimdilik sadece tarafları bağlamaktadır. Ancak mutlaka kamu görevlileri sendikaları açısından bir ilk adım olacaktır. Kamu görevlileri sendikacılığı elindeki bu çok önemli kozu ister tehdit, ister toplu sözleşme düzeninin oluşturulmasında caydırıcı güç olarak kullansın bu hakkı topyekûn bir mücadele ile almak zorundadır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde taraf olduğumuz görüşe göre, mutlaka yeni bir kamu görevlileri sendikaları kanununun çıkarılması ve Türkiye'nin, imzaladığı uluslararası sözleşmelerin gereklerini yerine getirecek ve taahhüt ettiği hakları sağlayacak kanuni düzenlemeleri yapması gereklidir. Bu görüşümüze karşıt düşünce ise hakların kullanılabilir olduğunu ve hukuku önceleyen bir olgu olarak başlayan kamu görevlileri sendikacılığının uluslararası sözleşmelerde belirtilen hakları hali hazırda bulunan kanunlarla kullanabileceğini ifade etmektedir. Bu konuda görüşleri alınan konfederasyonlardan B. KAMU-İŞ tarafından, ILO'nun sözleşmelerine göre grev hakkının kamu görevlileri sendikalarına tanınan bir hak olduğu ancak sendikalar kamu görevlilerine bu hakkı anlatamadığı ve kamu görevlilerini inandıramadığı için kullanılmadığı belirtilmiştir. MEMURSEN tarafından ise ILO sözleşmelerinin grev hakkını içerdiği ancak kendilerinin grev hakkı olmadığı belirtilmiştir. Bununla beraber konfederasyon tarafından Türkiye'de grev yapabilecek herhangi bir kamu görevlisi sendikası bulunmadığı görüşüne taraf olunduğu belirtilmiştir. Konfederasyon tarafından bunların yanında Türkiye'nin ILO'ya verdiği taahhütlerin gereklerini yerine getirmediği için grev hakkının bulunmadığı belirtilmiştir<sup>274</sup>. KAMUSEN tarafından ise tabii ki ILO'nun sözleşmelerindeki hakların takipçisi oldukları ancak tüm bu hakların ancak ulusal güvenliğe zarar vermediği ölçüde arkasında oldukları belirtilmiştir. Konfederasyon tarafından, önce vatandaş, sonra sendikacı olunması gerektiği belirtilerek grev hakkının kullanılması için kanuni düzenlemenin gerektiği

<sup>274</sup> MEMURSEN Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri Halit Ortaköy İle Yapılan Mülakat.

vurgulanmıştır<sup>275</sup>. Bu konuda en kapsamlı görüş ise BASK'tan gelmiştir. Konfederasyon tarafından ILO'nun sözleşme metinlerinde grev hakkından bahsedilmediği, denetim organları kararlarının ise net bir tabirle kendilerinin işini çözmediği belirtilmiştir. Bu noktada “iş çözmek”, grev yapmayı sağlamak ve ILO sözleşmelerinde belirtilen hakları kullanmak anlamında kullanılmıştır. Kanuni düzenleme olmadan bu hakkın kullanılmasının mümkün olmadığı ve tarafımızca da ortak olunan grev yapabiliriz iddiası ile kamu görevlileri konfederasyonlarının kendi önlere kapattıkları BASK tarafından belirtilmiştir. Kamu görevlileri sendikalarının mutlaka bir araya gelerek grev hakkını içeren kanuni düzenleme için adım atması gerektiği konfederasyon tarafından belirtilmiş ve ILO'nun yaptırımlarının yetersiz olduğu da vurgulanmıştır<sup>276</sup>. KESK tarafından ise tarafımızca savunulan görüşe karşıt olarak grev hakkının var olduğu bu hakkın mücadele ile alındığı ve konfederasyon tarafından geçmişte kullanıldığı ve ileride de kullanılacağı belirtilmiştir. HAKSEN tarafından ise mevcut mevzuat ve ILO sözleşmeleri doğrultusunda grev hakkının bulunmadığı Türkiye'nin sözleşmelerde niyetini belli ettiğini ancak gerekli kanuni düzenlemelerin gerçekleştirilmediği belirtilmiştir. HAKSEN tarafından hiçbir kamu kuruluşunda şu an grev yapılamayacağı belirtilmiş ve diğer konfederasyonlardan bu hakkın bulunduğunu söyleyenlere niçin bu hakkın var olduğu halde istendiğini sorusu yöneltilmiştir. Bununla beraber hiçbir kamu görevlisi sendikasının şu an grev yapamayacağı çünkü grev yapanlara uygulanacak yaptırımdan çekinildiği belirtilmiştir<sup>277</sup>.

Bu noktada tarafımızca savunulan görüşün karşısında bulunan görüşün savunucularından Gülmez'in hem belediye memurları ile belediyeler arasında imzalanan sosyal denge sözleşmelerinin uygulanması, hem de tüm kamu görevlilerinin grev ve toplu sözleşme hakkının uygulanması hakkında “gerek Sayıştay Genel Kurulunun, gerekse yargı organlarının mevzuatçı bir anlayışla özel bir yasa çıkarılmasını zorunlu sayan kararları karşısında yasal düzenleme yapılması yararlı olacaktır” görüşü son derece önemlidir. Gülmez ayrıca “kanuni düzenlemenin sendika ve grev hakları gibi kendiliğinden kullanılabilir nitelik taşımayan toplu pazarlık

<sup>275</sup> KAMUSEN Genel Eğitim Sekreteri Hazım Zeki Sergi İle Yapılan Mülakat.

<sup>276</sup> BASK Genel Teşkilatlandırma Sekreteri Bayram Zengin İle Yapılan Mülakat.

<sup>277</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.

hakkının, kimi belediye başkan ve yönetimlerinin, kimi sendikalara siyasal yakınlığının sonucu olan bir uygulamayla sınırlı kalmaması, kurumsallaşması ve genelleşmesi için zorunludur” yorumunda bulunmuştur<sup>278</sup>. Tarafımızca savunulan belediye memurlarının kamu görevlileri sendikacılığında çok önemli bir hareket noktası olacağına ancak mutlaka süreklilik kazanması ve yine siyasallıktan uzaklaşması gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Belediye memurlarının durumu ile ilgili olarak fiili durum yaratılarak grev ve toplu pazarlık hakkının kazanılmasının önemli bir çıkış noktası olacağı doğrutusundaki görüş Gülmez’in görüşü temel alınarak ortaya çıkmıştır.

Bu noktada çalışmanın bulguları ile ilgili olarak konfederasyonlara yöneltilen Türkiye’deki kamu görevlisi sayısının fazla olup olmadığı sorusuna verilen cevaplar şöyledir. HAKSEN tarafından kamu görevlisinin fazla olarak nitelendirilebilmesi için ihtiyacın ve norm kadro sayısının belirlenmesi gerektiği, bu yapılmadan gerçekleştirilecek bütün yorumların farazi olacağı belirtilmiştir. Bununla beraber nüfusa oranlandığında kamu görevlisi sayısının az olduğu ve bunun en büyük göstergesinin de kamuya ait hastanelerde yaşanan bebek ölümleri olduğu vurgulanmıştır. Ancak konfederasyon tarafından mutlaka norm kadronun belirlenmesi gerektiği üstünde durularak kamu görevlisinin hem imajının düzeltilmesi açısından, hem de kamunun işgücünü karşılamak gibi bir görevi olmamasından dolayı norm kadronun belirlenmesinin kamu görevlileri konfederasyonları açısından da çok önemli olduğu vurgulanmıştır<sup>279</sup>. KESK tarafından ise, kamu görevlisinin fazla olduğu görüşünün neo – liberal bir görüş olduğu, ideolojik ve bilinçli bir söylemle dile getirildiği belirtilmiştir<sup>280</sup>. Etkin bir kamu hizmeti yürütmek için nüfusa oranla makul bir kamu görevlisinin istihdam edilmesi gerektiği konfederasyon tarafından belirtilmiş, Türkiye’de A.B. ortalamasından birkaç puan yüksek olması gereken oranın ne yazık ki A.B.’den düşük olduğu vurgulanmıştır. KAMUSEN tarafından Türkiye’deki kamu görevlisi sayısının Avrupa ülkelerinden az olduğu belirtilmiş ancak ülke örneği veya rakam verilmemiştir. Konfederasyon tarafından bu söylemin işverenlerin söylemi olduğu ancak, yine aynı işverenlerin çocuklarına kamuda iş aradıkları belirtilmiştir<sup>281</sup>.

<sup>278</sup> Mesut Gülmez, “Belediye Memurlarının Toplu Görüşme Hakkı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 2, Nisan 2001, s. 80.

<sup>279</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.

<sup>280</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpinar İle Yapılan Mülakat.

<sup>281</sup> KAMUSEN Genel Eğitim Sekreteri Hazım Zeki Sergi İle Yapılan Mülakat.

MEMURSEN tarafından da yine aynı yönde görüş bildirilerek, kamu görevlisi sayısının Avrupa ülkelerinden az olduğu belirtilmiş ancak memurların doğru alana sevk edilmesinde de sıkıntıların bulunduğu vurgulanmıştır<sup>282</sup>. B. KAMU-İŞ tarafından ise, siyasi iktidarların bu söyleminin gençleri işe almamak için üretildiği belirtilmiştir<sup>283</sup>. Konfederasyon tarafından işsizliğin önlenmesi için kamunun kullanılabilmesi belirtilmiştir. Konu ile ilgili çalışmamızdaki verilere en yakın görüş BASK'tan gelmiştir. BASK tarafından Türkiye'deki kamu görevlileri sayısının Avrupa'daki ülkelerle karşılaştırılırken, Avrupa ülkelerindeki belediye memurlarının ve ülkemizde kamu görevlisi sayılan ancak diğer ülkelerde kamu görevlisi sayılmayan personelin de karşılaştırmada dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır. Kendilerinin ise bu konuda net bir çalışmaya sahip olmadıkları için az veya çok olarak bir yorumda bulunamayacakları belirtilmiştir. Konfederasyon tarafından kamu görevlilerinin sayısından çok kamu hizmetinin etkinliğinin önemli olduğu ve bunu sağlayacak sayıda personelin istihdam edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bununla beraber daha önce de değinilen memur tanımının daraltılmasının altı çizilmiştir<sup>284</sup>.

Bu noktada konfederasyonlara yöneltilen, kamu görevlilerinin grevli toplu sözleşme hakkı bulunmasının bazı ekonomik ve sosyal dengeleri bozup bozmayacağı sorusuna ise konfederasyonların tümü bu hakkın verilmesinin hiçbir dengeyi bozmayacağı yönünde görüş bildirmiştir.

Burada öncelikle doktrindeki görüşlere yer verilerek görüşün altında yatan nedenler araştırılacak daha sonra konfederasyonların ayrıntılı görüşlerine yer verilecektir. Doktrindeki görüşlerden bazıları, kamu görevlilerinin statü hukukuna tabi olmalarından dolayı toplu sözleşme hakkına sahip olamayacakları yönündedir. Bu görüşü savunanlardan Turan, “dünya'nın hiçbir ülkesinde kamu görevlilerinin hem iş hukuku, hem de idare hukuku kapsamındaki haklardan aynı zamanda yararlandığı görülmemiştir. Bu bakımdan Türkiye'deki kamu görevlileri hizmet akdi ile statü hukuku arasında tercih yapmak zorundadırlar” yorumunda bulunmuştur<sup>285</sup>. Bu görüşün

<sup>282</sup> MEMURSEN Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri Halit Ortaköy İle Yapılan Mülakat.

<sup>283</sup> B. KAMU-İŞ Genel Başkanı Yüksel Adıbelli İle Yapılan Mülakat.

<sup>284</sup> BASK Genel Teşkilatlandırma Sekreteri Bayram Zengin İle Yapılan Mülakat.

<sup>285</sup> Turan, **a.g.e.**, s. 10.



altında yatan en önemli neden aslında statü hukuku değil iş güvencesidir. Ancak bu görüşe katılmak mümkün değildir. Çünkü çalışmanın başında belirtildiği gibi dünyanın birçok ülkesinde kamu görevlilerinin hem statü hukukuna tabi olduğu, hem de sendikal hakları bulunduğu görülmektedir. Bu görüşün savunucularının temel argümanı dünyanın hiçbir demokratik ülkesinde kamu görevlilerinin grevli, toplu pazarlıklı sendika hakkının olmadığıdır<sup>286</sup>. Bu görüş de ne yazık ki geçerli değildir. İşçi ile işveren arasındaki ilişkinin devlet ile kamu görevlisi arasındaki ilişki ile aynı olmadığı gerçektir<sup>287</sup>. Ancak daha önce çalışmada vurgulandığı üzere grev yasağının kriteri statü değil, görülen işin veya hizmetin kamu menfaatleri üstündeki etkisidir. Bu nedenle kamu görevlilerinin sadece kamu görevi yürütmesi ve statü hukukuna tabi olmaları nedeniyle grev ve toplu pazarlık hakkında mahrum bırakılması sosyal devlet anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Ancak belirtilmesi gereken nokta, Türkiye'nin kendine özgü şartları olduğu ve tabii ki ilgili bölümde de vurgulandığı üzere İskandinav ülkelerindeki düzenin veya Amerika Birleşik Devletlerinde bazı eyaletlerindeki düzenin aynısının uygulanmasının mümkün olmadığıdır. Yapılması gereken öncelikle kamu hizmetinin tam manasıyla tanımlanıp sınıflandırılması, bundan sonra da kamu gücünü doğrudan kullananların memur, diğerlerinin ise kamu görevlisi olarak nitelendirilmesi gerekmektedir. Bu noktada iş güvencesinin sadece memurlarla sınırlı olması da engellenmelidir. Bu nedenle kamu gücünü doğrudan kullanmayan, ancak bir kamu hizmeti yürüten personel kamu görevlisi sayılmalı, ancak memur olarak nitelendirilmemelidir. Bu hizmetler dışındaki hizmetlerde görev yapanlar ise kamu görevlisi şemsiyesinin dışında bırakılabilirler. Bu noktadaki iş güvencesinin sendikal hakların diyeti olarak görülmesi kabul edilebilecek bir anlayış değildir. Ancak kamu hizmeti yürütmeyenlerin de kamu görevlisine tanınan haklardan yararlanması adil ve eşit bir uygulama değildir.

Kamu görevlilerine verilecek grevli toplu pazarlıklı sendika hakkının çeşitli ekonomik ve sosyal karışıklıklara yol açacağı düşüncesi ise çeşitli hassasiyetlerden kaynaklanmakta olup yönetimin paylaşılması sonucunu doğuracağı ve grev hakkının iktidarları yıpratmak amacıyla kullanılacağı endişesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu

<sup>286</sup> Burhan Kara, "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Görüşme Esasları", s. 6.

<sup>287</sup> Levent Mutlu, "Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik – Sosyal Haklara Etkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 42, s. 20.

konudaki en açık görüş, kamu görevlilerine verilecek hakların kötüye kullanılacağı ihtimalinden hareketle bu kesime hakların verilmemesi görüşünün temelinden sakat olduğudur. Çünkü bu görüşün altında, kendisine güvenilmeyen bir memur ve kamu görevlisi tanımı yatmaktadır<sup>288</sup>. Ancak şu da bir gerçektir ki, dünyanın hiçbir yerinde kamu görevlileri sendikacılığı hoş karşılanmamış ve idarenin tepkisi ile karşılaşmıştır. Bu konuda görüşü alınan konfederasyonların tümü bu görüşün geçersiz olduğunu belirtmiştir. BASK tarafından, hakların verilmesinin korkulacak bir yanının olmadığı belirtilmiş ve grev oylaması ve grev yapamayacak personelin varlığından dolayı hem hizmetlerin aksamayacağı, hem de kamuoyu desteği sağlanmadan zaten yapılacak grevin başarılı olamayacağı belirtilmiştir. Bu konudaki hassasiyetin şu anda ideolojik sendikacılık yapıldığının en açık göstergesi olduğu konfederasyon tarafından belirtilmiş ve korkunun bu yüzden kaynaklandığı vurgulanmıştır. Ekonomik dengelerin bozulmayacağı, aksine ekonomik dengelerin yerine oturacağı B. KAMU-İŞ tarafından belirtilmiş, kamu görevlilerinin gelirinin yükselmesinin tüketimi arttıracığı ve üretiminde bu yüzden artarak ekonomik gelişmenin sağlanacağı belirtilmiştir<sup>289</sup>. MEMURSEN tarafından A.B kapısındaki Türkiye'nin böyle korkulara kapılmaması gerektiği belirtilmiştir<sup>290</sup>. KAMUSEN tarafından ise, doktrindeki bir diğer tartışma konusuna değinilerek grev hakkının kötüye kullanılmasından endişe edilmemesi gerektiği çünkü grev hakkının karşılığı olarak idarenin de lokavt hakkı bulunduğu belirtilmiştir. Mevcut hiçbir sendikanın bu hak elde edilse dahi şu an grev yapamayacağı konfederasyon tarafından belirtilerek, hakkın alınması gerektiği ancak kullanılabilmesi için kamu görevlileri sendikalarının ve konfederasyonlarının daha aktif mücadele içinde olmaları gerektiği vurgulanmıştır<sup>291</sup>. HAKSEN tarafından ise çok net bir ifade ile birilerine bazı hakların verilmesinin hiçbir dengeyi bozmayacağı belirtilmiştir. Bununla beraber işçilerin 1965'ten beri bu hakkı kullandıkları ve hiçbir dengenin bozulmadığı konfederasyon tarafından belirtilerek, tabii ki hangi hizmet kollarında kullanılacağı veya katılamayacakların tartışılabileceği ancak grev hakkı verilirse dengeler bozulur anlayışı ile pazarlık yapılamayacağı vurgulanmıştır. Alınacak grev hakkının beraberinde sorumlulukları da getireceğini konfederasyon tarafından

<sup>288</sup> Cahit Tutum, *a.g.e.*, s. 33.

<sup>289</sup> B. KAMU-İŞ Genel Başkanı Yüksel Adıbelli İle Yapılan Mülakat.

<sup>290</sup> MEMURSEN Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri Halit Ortaköy İle Yapılan Mülakat.

<sup>291</sup> KAMUSEN Genel Eğitim Sekreteri Hazım Zeki Sergi İle Yapılan Mülakat.

belirtilmiş, sorumluluk ve hak verilmeden güvensizlik ile korkunun yersiz olduğu vurgulanmıştır<sup>292</sup>. KESK tarafından ise grev hakkının alınacağı ve dengelerin yerine oturacağı belirtilmiştir<sup>293</sup>. Grev hakkının alınmasıyla beraber üretimin kalitesinin artacağı, toplumsal barışın ve çalışma barışının sağlanacağı vurgulanmış, gelir adaletsizliği bazı dengeleri bozmuyorsa kamu görevlilerinin grev hakkının da hiçbir dengeyi bozmayacağı görüşü yansıtılmıştır.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, grevli toplu pazarlıklı sendika hakkı kamu görevlilerinin kesinlikle sahip olmaları gereken bir haktır. Sosyal ve insan haklarına saygılı devletin bir gereğidir. En önemlisi ise devletin kendi hizmetlerini yürüten insanlara yine bu insanların kurduğu örgütler dolayısıyla adil davranmasıdır. Kamu görevlileri sendikacılığı, kamu görevlilerinin yaşam düzeylerini siyasal iktidarların tek yanlı kararlarına bırakılmaması, kamu görevlilerinin işe alınma, işten çıkarma, tayin ve görevde yükselmelerinin objektif kriterlere göre yapılmasının güvencesi ve gerçekten yapıldığında devlet yönetiminde partizanlığın son bulmasının güvencesidir<sup>294</sup>. Tüm bunların yanında sendikacılığın ekonomik dengeleri bozacağı endişesine karşıt görüş Dünya Bankasının raporlarından gelmektedir. Yüksek sendikalaşma oranlarının, işsizlik ve enflasyon oranlarının düşmesine, verimliliğin çoğalmasına yol açtığı, ekonomik krizlerin daha kolay aşılmasına yardımcı olduğu resmi söylemlerde yer alan ifadelerdir<sup>295</sup>. Bununla beraber sendikal hakların gelişmişliği, sendikalaşma oranının yüksekliği ve sendikal demokrasinin varlığı ülkelerin demokrasilerinin de gelişmişliğini belirlemektedir. Diğer taraftan, sendikal hareketin gelişmişliği ve ülke demokrasisi için gerekli ağırlığı koyması, ülkedeki demokrasinin en güçlü dayanaklarından birini bulması anlamına gelmektedir<sup>296</sup>. Bu noktadaki en önemli vurgu, toplumsal değişimlerin devlet eliyle değil, gücünü toplumsal tabandan alan sivil kuruluşların ağırlıklı etkisi ile gerçekleştiği, kararların topluma rağmen değil, toplumla beraber alındığı demokrasilerin en çok arzu edilen demokrasiler olduğudur. Ancak bu gibi uygulamalara toplumsal mutabakat ile varmak ve devletin bazı yetkilerinden kendi

<sup>292</sup> HAKSEN Genel Başkanı Ayhan Çivi İle Yapılan Mülakat.

<sup>293</sup> KESK Basın Yayın Sekreteri Hüseyin Gölpinar İle Yapılan Mülakat.

<sup>294</sup> Cahit Talas, "Memurlara da Sendikalaşma Hakkı Tanınmalı", Milliyet Gazetesi, 28 Ağustos 1979.

<sup>295</sup> Ömer Zühtü Atan, **Sosyal Politika Dersleri**, (2. Basım. Eskişehir: 2006, Anadolu Üniversitesi Yayınları), s. 76.

<sup>296</sup> Şerefettin Güler, "İşveren Sendikacılığı Bağlamında Kamu İşveren Sendikacılığı", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Şubat – Mayıs 2006, s. 7.

isteği ile vazgeçmesi hemen ve mücadelesiz olacak bir gelişme değildir. Bu noktada bu değişimin sendikalar tarafından sağlanması gerektiği çok açıktır. Çalışmamızın birçok yerinde eleştirdiğimiz sendikalar, hakların bu noktaya getirilmesinde etkileri tartışılmayacak örgütlerdir. Bununla beraber unutulmamalıdır ki, hiçbir toplumsal hareket işçi sendikacılığının tarihsel deneyimine sahip değildir<sup>297</sup>. İşçi sendikacılığında tamamen ayrı gelişmemiş bir kamu görevlileri sendikacılığı da bu birikimden yararlanarak hakları istenen ve çağdaş medeniyetin gerektirdiği seviyeye taşınmalıdır. Bununla beraber tekrar üstünde durulması gereken nokta, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları tarafından 8 yıldır işlevsel olmadığı görülen ve çok kısıtlı haklar öngören 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun yerine, hükümetleri baskı altına alarak ve toplumsal mutabakat sağlanarak grev ve toplu pazarlık hakkını içeren bir kanun metni hazırlanmalı ve T.B.M.M.'den geçmesi sağlanmalıdır. Hazırlanacak kanunun Türkiye'ye özgü ve birçok yönüyle ILO'nun öngördüğü hakları aşan nitelikte olması en çok arzu edilen noktadır. Türkiye Cumhuriyetinin varlığını korumasında ve kuruluşunda büyük emeği olan idarecilerin ve kamu görevlilerinin bu seviyede bazı hakları hak ettiği çok açıktır.

### **3.4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNUNUN ÖNGÖRDÜĞÜ TOPLU GÖRÜŞMENİN ETKİNLİĞİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ**

2002 yılından itibaren Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun öngördüğü bir mekanizma olarak uygulanan toplu görüşmeler, üç kez mutabakat metni ile sonuçlanmıştır. 2004 yılında, daha sonra mutabakat metni olarak değerlendirilecek toplu görüşme tutanağına toplu görüşmelere katılan her üç konfederasyon tarafından bazı şerhler konulmuştur. Yine mutabakat metni imzalanan 2005 yılında, toplu görüşmelere katılan KESK tarafından mutabakat metnine şerh konulmuştur. 2008 yılında ise KESK'in toplu görüşmelerden çekilmesi ile imzalanan mutabakat metni, toplu görüşmeler tarihinde gerçekleştirilen üçüncü mutabakat metni olmuştur. Bunun dışında, 2006 yılında toplu görüşmelere katılan konfederasyonlardan sadece MEMUR-SEN'in imzaladığı sosyal haklar ile ilgili düzenlemeler içeren metin söz konusudur. Ancak metni mutabakat metni olarak değerlendirmek mümkün değildir.

<sup>297</sup> Ahmet Makal, Sosyal Politika, Sendikal Haklar ve Demokrasi, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi: Yaşam Boyu Sosyal Koruma, Ankara: Türkiye, Bildirge s. 117.

### **3.1.Toplu Görüşmenin Hukuki Niteliği**

Toplu görüşmeler değerlendirilmeden önce, Kanundan doğan özelliklerine değinilmelidir. Toplu görüşmenin tarafları, kamu işverenleri adına “Kamu İşveren Kurulu”, kamu görevlileri adına ise her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bağlı buldukları konfederasyonlardır. Toplu görüşmeler çağrı yapılmasına gerek olmaksızın her yılın Ağustos ayının onbeşinci günü başlamaktadır. Toplu görüşmeler en geç onbeş gün içinde sonuçlanmakta ve anlaşılması durumunda mutabakat metni imzalanarak uygun idari, icrai ve kanuni düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Bakanlar Kurulu 3 ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idari ve icrai düzenlemeleri gerçekleştirmekte ve kanun tasarılarını T.B.M.M.’ye sunmaktadır. Tarafların anlaşamaması durumunda ise “Uzlaştırma Kurulu” devreye girmekte ve 5 gün içinde kararını gerekirse toplu görüşme taraflarının temsilcilerini dinleyerek, salt çoğunluk ile vermektedir. Tarafların uzlaştırma kurulu kararlarına katılması durumunda anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca imzalanan bir tutanakla belirtilerek Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Burada üzerinde durulması gereken nokta, tarafların uzlaştırma kurulunun kararlarına katılmaması durumunda veya mutabakat metnine dönüşen taleplerin kanunlaşmaması durumunda herhangi bir yaptırımın söz konusu olmaması ve toplu görüşmelerin bağlayıcılıktan yoksun olduğudur.

### **3.2.Toplu Görüşmelerde Yetkinin Hizmet Kolları Çerçevesinde Değerlendirilmesi**

K.G.S.K.’nın yürürlüğe girmesinden 2009 yılına kadar gerçekleşen 7 toplu görüşmeye, 3 konfederasyon, 15 yetkili sendika katılmıştır. 7 hizmet kolunda toplu görüşmelerin uygulandığı 2002 yılından bu yana yetkili sendika değişmemiştir. 11 hizmet kolunun bulunduğu ve yetkili sendikanın her yıl değişebildiği hukuki çerçevede sadece 4 sendikanın ve dört hizmet kolunun değişime sahne olması sendikal örgütlenmenin kanıksanmış bazı politik temelleri olduğu gerçeğini göstermektedir.

Toplu görüşmelerde yetkinin hizmet kolları çerçevesinde değerlendirilmesinde Tablo 3’teki verilerden yararlanılacak, hem toplam kamu görevlisi sayıları hem de hizmet kolundaki sendikalaşma oranları üzerinden değerlendirme yapılacaktır.

**Tablo 4. 2002 – 2008 Yılları Arası Hizmet Kollarındaki Toplam Kamu Görevlisi Sayısı (TKG), Yetkili Sendika (YS) ve Sendikalaşma Oranları (SO)**

		Hizmet Kolları										
Yıllar		Büro Banka	Eğitim	Sağlık	Yerel Yönetim	Basın	Kültür	Bayındırlık	Ulaştırma	Tarım	Enerji	Diyanet
2002	TKG	130.456	653.962	240.365	30.787	58.812	8.765	34.334	25.937	52.044	48.473	73.391
	YS	Türk Büro-Sen (T.B.S.)	Eğitim Sen	Türk Sağlık-Sen (T.S.S.)	Tüm Bel Sen	Türk Haber-Sen (T.H.S.)	Kültür Sanat-Sen (K.S.S.)	Türk İmar Sen (T.İ.S.)	Türk Ulaşım-Sen (T.U.S.)	Türk Tarım Orman-Sen	Türk Enerji-Sen (T.E.S.)	Türk Diyanet Vakıf-Sen
	SO	%45,66	%45,15	%30,46	%84,9	%58,58	%44,86	%55,99	%67,05	%68,94	%63,69	%74,73
2003	TKG	102.199	596.799	210.477	70.144	58.804	7.933	28.874	26.543	48.533	49.215	72.746
	YS	T.B.S	Eğitim Sen	T.S.S.	Tüm Bel Sen	T.H.S.	K.S.S.	T.İ.S.	T.U.S.	T.T.O.S.	T.E.S.	Türk Diyanet Vakıf-Sen
	SO	%56,98	%58,25	%56,49	%80,43	%69,84	%52,31	%72	%50,9	%78,39	%48,28	%91,19
2004	TKG	144.382	735.745	320.110	75.577	55.295	12.034	29.557	24.466	49.536	44.998	71.077
	YS	T.B.S.	Eğitim Sen	T.S.S.	Tüm Bel Sen	T.H.S.	K.S.S.	T.İ.S.	T.U.S.	T.T.O.S.	T.E.S.	Diyanet Sen
	SO	%45,35	%46,2	%42,18	%81,95	%59,94	%46,73	%63	%58,11	%68,02	%53,74	%76,88
2005	TKG	151.008	762.728	313.227	80.376	50.565	11.486	25.773	23.720	47.049	46.448	72.110
	YS	T.B.S	Eğitim Sen	T.S.S.	Tüm Bel Sen	T.H.S.	K.S.S.	T.İ.S.	T.U.S.	T.T.O.S.	T.E.S.	Diyanet Sen
	SO	%41,63	%43,03	%42,65	%74,37	%58,25	%45,17	%52,01	%53,64	%66,27	%45,59	%69,43
2006	TKG	161.464	725.048	334.601	82.197	36.299	11.652	25.928	23.024	43.883	46.214	78.014
	YS	T.B.S.	Türk Eğitim Sen (T.E.S.)	T.S.S.	Bem Bir Sen	T.H.S.	K.S.S.	T.İ.S.	T.U.S.	T.T.O.S.	T.E.S.	Diyanet Sen
	SO	%41,85	%47,7	%42,62	%77,6	%60,46	%45,25	%51,27	%55,07	%72,43	%44,28	%66,95
2007	TKG	161.593	775.025	329.833	74.434	37.023	13.331	26.789	24.979	49.133	42.192	83.078
	YS	T.B.S.	T.E.S.	T.S.S.	Bem Bir Sen	T.H.S.	K.S.S.	T.İ.S.	T.U.S.	T.T.O.S.	T.E.S.	Diyanet Sen
	SO	%45,63	%48,6	%49,29	%89,24	%64,88	%45,38	%54,07	%51,56	%72,42	%49,85	%74,57
2008	TKG	170.257	813.657	342.677	73.779	36.518	14.183	29.969	24.043	43.793	44.628	92.769
	YS	T.B.S	T.E.S.	T.S.S.	Bem Bir Sen	T.H.S.	K.S.S.	T.İ.S.	T.U.S.	Toç Bir Sen	T.E.S.	Diyanet Sen
	SO	%43,9	%49,3	%57,27	%93,64	%66,48	%46,54	%51	%58,69	%77,2	%48,68	%74,33

**Kaynak: Çalışma Hayatı İstatistikleri (2002,2003) ve www.calisma.gov.tr istatistiklerinden derlenmiştir.**

Yetkili sendikaların hizmet kolları bazında değerlendirilmesi ile daha önce bahsettiğimiz temeller daha iyi anlaşılacaktır. Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri hizmet kolunda 2002 yılından beri yetkili sendika, KAMUSEN'e bağlı Türk Büro Sen'dir. 2008 yılı itibarıyla %43,9'luk sendikalaşma oranının gözlemlendiği hizmet kolunda 7 yıl boyunca yetkili sendika özelliğini koruyan sendika, bu süreçte KESK'e bağlı Büro Emekçileri Sendikası ile rekabet yaşamıştır. Üye oranını ciddi şekilde arttıran MEMURSEN'e bağlı Büro Memur Sen, bu rekabette her iki sendikanın da üye sayısını azaltıcı etkide bulunmuş ancak yetkili sendika olma hakkını kazanamamıştır. KESK'e bağlı Büro Emekçileri Sendikasının da KAMUSEN'e bağlı Türk Büro Sen'i tehdit eden üye sayısı bu süreçte azalma göstermiştir.

Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri hizmet kolunda, 2002 yılından 2005 yılına kadar yetkili sendika KESK'e bağlı Eğitim Sen iken, 2006 yılından itibaren yetki KAMUSEN'e bağlı Türk Eğitim Sen'e geçmiştir. Bu durumun en önemli nedeni MEMURSEN'e bağlı Eğitim Bir Sen'in üye sayısını arttırması ancak en çok kamu görevlisinin bulunduğu hizmet kolunda sendikalı kamu görevlisi sayısının artmamasıdır. Bu durum KESK'e bağlı Eğitim Sen'in üye sayısının düşmesine yetkiyi kaybetmesine neden olmuştur. Dağınık bir örgütlenmenin bulunduğu hizmet kolunda 7 bağımsız sendika ve tüm kamu görevlileri konfederasyonlarının birer sendikası olmak üzere 14 sendika mevcuttur. Kamu görevlileri sendikacılığında özel bir anlamı bulunan ve kamu görevlileri sendikacılığının temellerinin atıldığı hizmet kolunda sendikalaşma oranı ne yazık ki genel sendikalaşma oranından düşüktür. %49,3 olan oran tüm kamu görevlileri arasında sendikalaşmanın gerekliliğine ilk inanan bu grup için yeterli gözükmemektedir.

Sağlık ve sosyal hizmetler hizmet kolunda, geçen 7 yıl boyunca yetkili sendika KAMUSEN'e bağlı Türk Sağlık Sen olmuştur. Hizmet kolunda görev yapan toplam kamu görevlisi sayısının özellikle 2006 yılında artması ile birlikte sendikalaşma oranları da değişiklik göstermiştir. 2008 yılı itibarıyla hizmet kolunda sendikalaşma oranı %57.27'dir. Bu hizmet kolunda da MEMURSEN'e bağlı Sağlık Sen'in KESK'e bağlı SES'te üye kaybına yol açtığını söylemek mümkündür. Mutlak bir Türk Sağlık Sen egemenliğinin bulunduğu hizmet kolunda, Sağlık Sen özellikle 2008 yılında ciddi bir üye artışı sağlayarak yetkili sendika olabilmek için mücadele ettiğini göstermiştir. Bu

noktada belirtilmesi gereken, bu artışın diğer sendikalardan üye çekme şeklinde sağlanmayıp, hizmet kolundaki kamu görevlisi sayısının artması ve hizmet koluna yeni katılan kamu görevlilerinin sendikalaşma oranında bir önceki yıla göre %8'lik bir artış sağlamasıdır. Bu noktada özellikle KAMUSEN'in dile getirdiği ve 4/B'lilerin sendikalaşmasının MEMURSEN'e avantaj sağladığı görüşü destek bulmaktadır.

Yerel yönetim hizmetleri hizmet kolu, sendikalaşmanın yüksek düzeyde yaşandığı ve daha önce belirtilen özelliklerinden dolayı kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemli hizmet koludur. Savunduğumuz görüş çerçevesinde, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının kapısını açacağını düşündüğümüz hizmet kolunda sendikalaşma oranı 2008 yılı itibarıyla %93,64'tür. Hizmet kolunda bu kadar yüksek bir sendikalaşmanın söz konusu olması ve 2006 yılından bu yana sadece üç konfederasyona bağlı sendikaların hizmet kolunda örgütlü bulunması, siyasal sendikacılığın etkileri olarak değerlendirilebilir. 2008 yılında söz konusu durum değişmiş ve tüm konfederasyonlara bağlı birer sendika hizmet kolunda örgütlü hale gelmiştir. Bununla beraber belirtilmesi gereken nokta, 2002 yılından 2006 yılına kadar yetkili sendika KESK'e bağlı Tüm Bel Sen iken, 2006 yılından itibaren MEMURSEN'e bağlı Bem Bir Sen yetkili sendika olmaya hak kazanmıştır. Kamu görevlileri sendikacılığında fiili durum yaratmanın mümkün olduğu ve bu çerçevede toplu sözleşme hakkının kazanılmasında önemli görevler yüklenebilecek hizmet kolunda görülen siyasi yaklaşımların bu hedefe varmakta engel olmaması tüm kamu görevlileri açısından önemli ve gereklidir.

Basın, yayın ve iletişim hizmetleri hizmet kolunda 2002 yılından itibaren yetkili sendika KAMUSEN'e bağlı Türk Haber Sen'dir. Hizmet kolunda sendikal rekabet düşük düzeyde kalmış ve sendika üye sayısını diğer sendikalara göre oldukça arttırmıştır. Hizmet kolundaki sendikalaşma oranı 2008 yılı verilerine göre %66,48 gibi yüksek bir orandır.

Kültür ve sanat hizmetleri hizmet kolunda KESK'e bağlı Kültür Sanat Sen, 2002 yılından bu yana yetkili sendika özelliğini korumaktadır. Bu süreçte KAMUSEN'e bağlı Türk Kültür Sanat Sen ile rekabette bulunan sendika, üye sayısını arttıran Türk Kültür



Sanat Sen'in baskısını hissetmektedir. Kültür Sanat Sen'in yetkili sendika olmasının bir diğer önemi, KESK'in 2008 yılı itibarıyla yetkili olduğu tek hizmet kolu olmasıdır. Bu özelliği ile sendika KESK'in toplu görüşmelere katılmasını sağlamaktadır. Hizmet kolunda görülen %46,54'lük sendikalaşma oranı ise eğitim öğretim ve bilim hizmetleri hizmet kolunda görülen %43,9'lük orandan sonra en düşük orandır.

Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri hizmet kolunda KAMUSEN'e bağlı Türk İmar Sen 2002 yılından bu yana yetkili sendika konumundadır. Türk İmar Sen ile KESK'e bağlı Yapı Yol Sen arasında ciddi bir rekabet yaşandığı ancak yetkili sendikanın değişmediği vurgulanması gereken noktadır. Ancak yine %51 gibi düşük bir sendikacılık oranının söz konusu olması yadırganacak bir durumdur. Bu noktada belirtilmesi gereken, sendikal rekabetin sadece mevcut sendikalı üyeleri sendikalar arasında seçim yaptırmaktan çok sendikasız kitleyi sendikalara çekmenin yollarını araştırmaya itecek bir unsur olarak gözükmektedir.

Ulaştırma hizmetleri hizmet kolunda da benzer bir durum yaşanmakta ve 2002 yılından itibaren yetkili sendikanın KAMUSEN'e bağlı Türk Ulaşım Sen olduğu görülmektedir. Bu hizmet kolundaki temel farklılık sendikal rekabetin neredeyse hiç yaşanmaması ve kamu görevlisi sayısının ve sendikalara üye kamu görevlisi sayısının neredeyse hiç değişmemesidir. 2008 yılı itibarıyla %58,69'lük sendikalaşma oranının yaşandığı hizmet kolunda bu oran yıllar itibarıyla ciddi değişiklikler göstermemiştir.

Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri hizmet kolunda da KAMUSEN'e bağlı Türk Enerji Sen'in 2002 yılından beri yetkili sendika olduğu gözükmektedir. Bununla beraber hizmet kolunda ciddi bir rekabetin yaşandığı ve yine Türkiye'nin siyasal konjonktüründeki değişimlerin hizmet kolundaki sendikal rekabeti etkilediği gözlenmektedir. 2002, 2003 ve 2004 yıllarında KESK'e bağlı ESM ile ciddi rekabet yaşayan Türk Enerji Sen, 2004 yılından itibaren örgütlülüğünü hızla arttıran MEMURSEN'e bağlı Enerji Bir Sen'in, KESK'e bağlı ESM'nin üye sayısını azaltması sonucu sendikal rekabeti bu yıllardaki kadar sert hissetmemiştir. Ancak politik temelli sendikacılığın önüne geçilemediği Türkiye'de, konjonktürün bu şekilde devam edeceği düşünülürse, sendikalara kayıtlı kamu görevlisi sayısının artış göstermeden sadece

sendikaların üye sayısının değiştiği bir durumun ortaya herhangi bir sonuç çıkarmayacağı açıktır. Enerji hizmet kolundaki sendikacılık oranları belirtilen yıllar arasında artış göstermemiş sadece kamu görevlilerinin üye olduğu sendikanın isimleri değişiklik göstermiştir.

Tarım ve ormancılık hizmetleri hizmet kolu, enerji hizmet koluyla benzer özellikler göstermektedir. Yıllar itibarıyla kamu görevlisi sayısının artmadığı, ancak sendikalaşma oranının az da olsa artış gösterdiği hizmet kolunda, 2002 yılından 2008 yılına kadar yetkili sendika KAMUSEN'e bağlı Türk Tarım Orman Sen iken, 2008 yılında yetki MEMURSEN'e bağlı To Bir Sen'e geçmiştir. Burada belirtilmesi gereken nokta To Bir Sen'in düzenli olarak üye sayısını arttırdığı ve hem KESK'e bağlı Tarım Orkam Sen'de, hem de KAMUSEN'e bağlı Türk Tarım Orman Sen'de üye azalışlarına neden olduğudur. Hizmet kolunda görülen %77,2'lik sendikalaşma oranı, yerel yönetim hizmetleri hizmet kolundaki orandan sonra en yüksek orandır. Türkiye'de istihdamın yapısından kaynaklanan nedenlerden ötürü kamu görevlisi sayısının azalmasının beklendiği hizmet kolunda, yüksek bir sendikacılık oranının gözlenmesi sendikaların bazı hakların korunabilmesinde güçlü bir dayanak olarak görüldüğünün göstergesi olarak değerlendirilebilir. Ancak unutulmamalıdır ki sendikalar zorda kalındığında sığınılacak örgütler değil, hakların korunması ve geliştirilmesinde baş aktör olması gereken kalıcı örgütlenmelerdir.

Çalışmanın nceki bölümünde belirtildiği üzere, MEMURSEN'in Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu T.B.M.M.'de görüşüldüğü sıradaki talebi doğrultusunda 11. hizmet kolu olarak Kanuna eklenen diyanet ve vakıf hizmetleri kolu, MEMURSEN için ayrı bir anlam taşımaktadır. Hizmet kolunda 2004 yılına kadar KAMUSEN'e bağlı Türk Diyanet Vakıf Sen yetkili sendika konumundayken, 2004 yılından itibaren MEMURSEN'e bağlı Diyanet Sen yetkiyi alarak MEMURSEN'in bu yıldan itibaren toplu görüşmelere katılmasını sağlamıştır. Yıllar içinde kamu görevlisi sayısının artış gösterdiği hizmet kolunda, sendikalaşma oranları önemli değişiklikler göstermemiştir. Hizmet kolunda %74,33 gibi önemli bir sendikalaşma oranı söz konusudur. Hizmet kolu için önemli bir bilgi, tüm hizmet kollarında önemli bir taraf olarak görünen KESK'in bu

hizmet kolunda 2002 ve 2004 yılında hiç üye kaydedememesi ve 2008 yılı itibarıyla da bazı bağımsız sendikaların dahi üye sayısı bakımından gerisinde kalmasıdır.

Toplu görüşmelere katılan konfederasyonların ve hizmet kolları bazında sendikaların değerlendirilmesinden ortaya çıkan sonuç, toplu görüşmeler tarihi boyunca KAMUSEN'in en çok üyeye sahip konfederasyon olduğu ve KESK'in, MEMURSEN'in örgütlülüğünü arttırması sonucu hem üye sayısını, hem de iki hizmet kolunda yetkili sendika olma özelliğini kaybettiğidir. Kamu görevlilerinin sendikalaşma oranındaki artışın ise kayda değer olmadığı gözlenmekte ve 2008 yılı itibarıyla geçerli olan %55,07'lik sendikalaşma oranının da yeterli olmadığı gözlenmektedir. Bu noktada belirtilmesi gereken, 2002 yılında toplu görüşmelere yetki itirazlarının sonuçlanması beklenmeden başladığı ve bu nedenle bu yılki oranlarda hataların bulunabileceğidir<sup>298</sup>. Sendikal rekabetin yaşandığı hizmet kolları bulunmakla beraber, 7 hizmet kolunda yetkili sendika toplu görüşmenin uygulanmaya başladığı 2002 yılından bu yana değişmemiştir. Bu noktada belirtilmesi gereken nokta, kamu görevlilerinin toplu görüşmeler sonucunda gerçekleşen maaş artışlarından ve sosyal haklardaki gelişmelerden memnun olmamalarına rağmen üye oldukları sendikaları değiştirmedikleri gerçeğidir. Bu noktada ne yazık ki daha öncede değinilen siyasi temelli sendikacılık anlayışı ön plana çıkmaktadır.

### 3.3. Toplu Görüşmenin Etkinliğinin Değerlendirilmesi

Toplu görüşmeleri yıl yıl değerlendirmek, kazanımların ortaya çıktığı noktada ise genel bir değerlendirme yapmak ve sendika ve konfederasyonların neler elde ettiğini görmek toplu görüşmelerin değerlendirilmesinde izleyeceğimiz yol olacaktır. Bununla beraber tek tek elde edilenleri saymak yerine, kazanımların elde edilememesindeki hatalar üzerinde durulacaktır. Toplu görüşmelerin ilki, 2002 yılında 15 – 30 Ağustos tarihleri arasında gerçekleşmiştir<sup>299</sup>. Toplu görüşmelere kamu görevlileri tarafı olarak KAMUSEN ve KESK katılmışlardır. 2002 yılı toplu görüşmeleri tarafların hiçbir konuda uzlaşma sağlayamaması sonucu uyuşmazlıkla sonuçlanmıştır. Görüşmelerin ekonomik sonucu ise tüm memurlara seyyanen 100 TL zam yapılması olmuştur. Ne

<sup>298</sup> Mesut Gülmez, "Kamu Yönetiminde İlk Toplu Görüşme Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 1, Mart 2003, s. 127.

<sup>299</sup> Aynı, s. 121.

yazık ki bu ilk uygulama, gerek yasadan gerekse toplu görüşmenin yetkili sendika ve özellikle kamu işvereni taraflarından kaynaklanan nedenlerle, tarafların hiçbir konuda anlaşamamasının da ötesinde başka yönleriyle de başarısız olmuştur<sup>300</sup>. Bunun nedenleri arasında hem her iki konfederasyonun taleplerini iletmelerinde ortak bir yol izleyememeleri, hem de iletilen taleplerin toplu görüşmelerde görüşülebilecek talepler olmaması önemli rol oynamıştır. Bununla beraber idarenin toplu görüşmelere yaklaşımı sadece bu yıl değil, ilerleyen yıllarda da toplu görüşmelerdeki sonuçsuzluğun en önemli nedeni olacaktır.

Toplu görüşmeler 2003 yılında da yine aynı iki konfederasyon tarafından yürütülmüş ve yine anlaşmaya varılamamıştır. Hükümet kanadı görüşmelerde teklif ettiği 160 TL'lik zammı gerçekleştirmiş ve zam 2004 yılı içinde iki taksit olarak kamu görevlilerine yansıtılmıştır. KESK görüşmelerden ikinci turda hükümetin yeni bir öneri getirmediğini beyan ederek çekilmiştir. Hükümetten toplu sözleşmeli grevli sendika hakkı için taahhüt isteyen KESK, hem bu hakkın anayasal değişiklik gerektirdiği iddiasıyla, hem de Türkiye'nin mevcut dönemdeki ekonomik kriz neticesinde istenilen ücret artışlarının sağlanamayacağı tespitiyle karşılaşmıştır. Hükümet görüşmelere KAMUSEN ile devam etmiştir. Burada belirtilmesi gereken nokta, daha önce de değinildiği üzere, toplu görüşmelerin ücret zammı konusunda kilitlendiği ve sosyal hakların veya ücret dışındaki konuların, salt bir ücret pazarlığı noktasında tıkandığıdır. Bu noktada bir öneri toplu görüşmeleri iki başlık altında yürütmek iken bir diğer öneri de toplu görüşmelerin tarihinin değiştirilmesidir. Toplu görüşmeler eğer bütçe görüşmelerine daha yakın tarihlerde yapılırsa daha verimli olabileceği düşünülmektedir. Bununla beraber bu görüşün karşısında, toplu iş sözleşmesi imzalanmasında tüm sosyal haklar elde edilse dahi ücret pazarlığı noktasında grev kararı alınabilir ve elde edilen sosyal haklar ücret pazarlığı olumlu sonuçlanmaz ise kazanılmış olmaz görüşü mevcuttur. Bu görüşe katılmak, kamu görevlilerinin müdahil olmaya çalıştığı ücret pazarlığı konusunda ücret olmasa da sosyal haklar alındı gibi bir teselliye sürükleyeceği düşüncesinden hareketle mümkündür. Ancak tarafımızca savunulan görüş çerçevesinde, Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığın mevcut durumu ve sendikalara bakış açısı bu durumdayken, sendikalara üye olan kamu görevlilerine bazı hakların alındığını göstermek önemlidir.

---

<sup>300</sup> Aynı, s. 121.

Bu görüş doğrultusunda tabii ki ücret pazarlığında söz sahibi olunmalı ancak, sendikaların gelişme kaydetmesi noktasında en az üyeleri adına dava açma hakkı sonunda elde edilen haklar kadar toplu görüşmelerdeki sosyal kazanımlar da önemlidir.

2004 yılı toplu görüşmelerinde diğer iki yıla göre bir önemli değişiklik yaşanmış ve MEMURSEN diyanet ve vakıf hizmetleri hizmet kolunda yetkiyi sağlayarak toplu görüşmelere katılma hakkı kazanmıştır. Toplu görüşmelerin uygulamada karşılaşılan en önemli aksaklığı olarak gözüken hükümet kanadının görüşmelerdeki tutumu ve kamu görevlileri konfederasyonlarının kendi aralarında uzlaşmamasından kaynaklanan sorunlar önceki iki yıldan daha fazla gözlemlenmiş ancak ilk defa bu yıl bazı şerhler söz konusu olsa da mutabakat metni imzalanmıştır. Mutabakat metnindeki en önemli husus, kuşkusuz ücret zammına ilişkindir. Buna göre, 2005 yılının Ocak ve Temmuz aylarından geçerli olmak üzere kamu görevlilerinin aylık ücretlerine kümülatif olarak %10 oranında zam yapılması, bu zammın en yüksek maaş grubunda olanlar için yaklaşık %8, en düşük olanlar için %12 oranında olması kararlaştırılmıştır. Geçen iki yıldaki tecrübeler ve hak arama noktasında en iyi yöntem olmasa da toplu görüşmelerden de sonuç alınabilir yaklaşımının etkisi ile bazı sosyal haklar sağlanmıştır. Mutabakat metni üzerinden gidildiğinde karşımıza çıkan, her üç konfederasyonun da metnin bazı maddelerine şerh koyduğudur. Her üç konfederasyon da ücret zammına ilişkin mutabakat metninin ilk maddesine şerh koymuştur. KAMUSEN tarafından uzlaştırma kuruluna müracaat hakkı saklı kalmak koşuluyla imzalandığı beyan edilmiş, MEMURSEN tarafından ise ücret artışının taban aylığına yansıtılması 631 sayılı KHK ile görev tazminatı almayan personele Aralık 2005 itibarıyla yansıtılması şerhiyle imza atıldığı bildirilmiş, KESK tarafından ise birinci maddenin kabul edilmediği belirtilmiştir<sup>301</sup>. KESK tarafından bu madde dışında taslağın sonuç paragrafında belirtilen mutabakat metni ifadesine karşı çıkılmış, bazı maddelerin yazılış biçimine itirazda bulunulmuş ve mutabakat metninin 4. maddesine şerh konulmuştur. Mutabakat metni ve 2004 yılı toplu görüşmelerindeki talepler değerlendirildiğinde, konfederasyonların 53 taleple toplu görüşmelere katıldığı, bunlardan 23'ünün ilerleyen tarihlerde yasal düzenlemeler ve başbakanlık genelgeleri vasıtasıyla çözüme ulaştırıldığı görülmektedir. 14 talebin Kamu Personel Reformu

<sup>301</sup> <http://www.memurlar.net/haber/10444/04.01.2009>

çerçevesinde çözüme ulaştırılacağı belirtilmiş, ancak kamu personel reformu aradan geçen 4,5 yıl içinde yasalaşamamıştır. Taleplerden 4 tanesi anayasa değişikliği gerektirdiği iddiasıyla kabul görmemiştir<sup>302</sup>. Bu talepler, grevli toplu sözleşmeli sendika hakkı talebi, KGSK'nın 15. maddesindeki yasaklıların durumu, KGSK'da belirtilen kurulların işlevsellik kazanmasına ilişkin taleplerdir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, taraf olduğumuz görüş kesin olarak kamu görevlilerinin grevli toplu sözleşmeli sendika hakkına sahip olmaları gerektiğidir. Ancak bu hakkın savunulacağı ve bir talep olarak kamu işverenlerine ve dolayısıyla devlete iletileceği yerin toplu görüşme masası olmadığını belirtmek isteriz. Bu noktada konfederasyonların toplu görüşmelerdeki tavırları çok önemlidir. Toplu görüşmelere, grevli toplu pazarlıklı sendika hakkı almak amacıyla gidilirse muhakkak ki başarısız olunacaktır. Bu noktada KESK'in toplu görüşmelerden çekilme yönünde sergilediği tavrı anlamak mümkündür. Toplu görüşmeleri reddetmek veya hak alınamayacağını ileri sürmek taraf olunabilecek bir görüştür. Bununla beraber grevli toplu sözleşmeli sendika hakkı mevcut değil diye bazı hakların elde edilebileceği toplu görüşme masasında bulunmamak tartışılabilir. Toplu görüşme masasında bulunarak sendikalı kamu görevlisi ile sendikalı olmayan kamu görevlisi arasında fark yaratıcı düzenlemeleri ortaya çıkarmak veya konfederasyonların tümünden alınan görüş çerçevesinde, toplu görüşmelerin şeffaflığı ve kamu görevlilerinin konfederasyonların tavrını daha iyi görebilmeleri açısından toplu görüşme sürecinin tümünün ulusal bir kanaldan yayınlanması amacıyla mücadele etmek en azından kamu görevlilerinin bilinç düzeyini arttırabilir. Sendikal mücadelenin seviyeleri mevcutsa Türkiye'nin seviyesini ortanın altı olarak değerlendirmek gerekir. Bu doğrultuda sendikal mücadelenin seviyesini yükseltmek, sorumluluk almak ve gerçekten bu mücadele içinde olan araçları kullanmaktan geçer. Bunun da toplu görüşme masasından çekilmek ile olamayacağı açıktır. Tekrar toplu görüşmelerdeki taleplere dönüldüğünde, 4 talebin kamu işveren temsilcilerince kabul görmediği, 2 talebin ise üzerinde çalışma yapılacağı belirtilmiş ancak şu zamana kadar herhangi bir gelişme kaydedilememiştir. 4 talebin ise kamu işveren temsilcilerinin değerlendirilmesi sonucu idari işlemlerle çözülebileceği sonucuna ulaşılmıştır. 1 talebin sosyal güvenlik reformu ile çözüleceği belirtilmiş, 1 talebin ise çözüm beklediği not edilmiştir. Sosyal güvenlik reformu ile çözüleceği iddia edilen posta dağıtıcıların fiili hizmet zammı

<sup>302</sup> 2003 – 2006 Toplu Görüşme Metinlerinde Kararlaştırılan Hususların Gerçekleşme Durumuna İlişkin Komisyon Raporu, s. 2 – 3.

süresinin uzatılması konusu posta dağıtıcılarının fiili hizmet zammının kaldırılması ile sonuçlanmıştır. 2004 yılı toplu görüşmeleri sonucunda 4 kanun yayımlanmış, 2 kanuna birer madde eklenmiş ve 1 başbakanlık genelgesi ile talepler karşılanmaya çalışılmıştır. 2004 yılı toplu görüşmelerinin kazanımları, tüm memurlara 1 derece verilmesi, yüz kızartıcı suçlar nedeniyle verilen cezalar haricindeki cezaları kapsayan disiplin affı, devlet memurlarının hayatını başkasının yardım veya bakımı olmadan devam ettiremeyecek derecede özürü olduğu sağlık kurulu raporu ile tespit edilen eşi, çocuğu veya kardeşlerinin, memuriyet mahalli dışında resmi veya özel eğitim kuruluşlarında eğitim öğretim yapacaklarının özel eğitim değerlendirme kurulu tarafından belgelendirilmesi halinde talep üzerine eğitim ve öğretim kuruluşlarının bulunduğu il veya ilçe sınırları dahilinde kurumunda bulunan boş kadroya atanması, imam hatip görevinde çalışanların asil olarak atanmasının yapılması, sağlık personelinin icap nöbeti ücretinin %30 zamlı ödenmesi ve bu sürenin aylık 120 saati geçmemesi, doğum yardım ödeneğinin katsayısının 75'ten 2500'e çıkarılması ve kadın kamu görevlilerine doğumdan önce 3 ay, doğumdan sonra 1 yıl süreyle gece nöbeti verilmemesi olmuştur<sup>303</sup>. Bu önemli kazanımlar değerlendirildiğinde konfederasyonların 53 taleple geldiği, bunlardan 13 talebin başbakanlık genelgesiyle, 6'sının kanun değişikliği veya kanunlara madde eklenmesi yoluyla, 2'sinin yönetmelik değişiklikleri ile karşılandığı gözlenmektedir. Kalan 2 talep ise gerçekleştirilememiştir. Bazı kazanımların, toplu görüşme gibi bağlayıcılıktan uzak bir mekanizma ile dahi alınabileceği görülmektedir. Ücret artışı yeterince sağlanamasa da sosyal yardım ve nöbet ücretinin artırımının sağlanması önemli kazanımlardır. Özellikle hizmet kolları açısından düşünüldüğünde ilk kez diyanet ve vakıf hizmet kolunda yetkili sendika olarak toplu görüşmelere katılan MEMURSEN'in bu hizmet kolundaki kamu görevlilerini ilgilendiren kazanımlar elde etmesi, başka hizmet kollarında da konfederasyona üye katılımının artması sonucunu doğurmuştur.

2005 yılı toplu görüşmeleri, bir önceki yıla göre temsilde herhangi bir farklılık olmadan başlamıştır. Ancak görüşmelerin ilk gününe oturma düzeni ile ilgili tartışmalar damga vurmuş ve KAMUSEN genel başkanı ile dönemin Başbakan Yardımcısı arasında yaşanan sözlü diyalog sonucunda görüşmelere ara verilmiş ve gergin bir toplu görüşme

<sup>303</sup> 2004 Yılı Toplu Görüşme Mutabakat Metni, s. 2.

yaşanacağı intibası uyanmıştır<sup>304</sup>. Ancak sonuçlar öyle olmamış ve mutabakat metninin imzalanması ile iki yıl üst üste mutabakat metni imzalanmıştır. Mutabakat metnine KESK tarafından şerh konulmuştur. Bu şerh, diğer iki konfederasyonun mutabakat metnini imzalamaya iten en önemli madde olan sendika üyesi olan personele yapılacak destek ile ilgili maddededir.

2005 yılında konfederasyonların talep sayısı 29'a düşmüştür<sup>305</sup>. Bu noktada çalışmanın önceki bölümlerinde belirtilen, başlıkların azaltılarak her yıl hedeflenen bazı konuların çözümlenmesi ve bu yöntemle 15 gün gibi kısa bir süre olarak belirlenen toplu görüşme süresinin daha etkin kullanılabileceği görüşü geçerlilik kazanmaktadır. Bu başlıklardan 11'inde yasal düzenleme ile sonuç elde edilmiş, 2'sinde konfederasyonların görüşlerinin alınmasıyla yetinilmiş, 1'inde İçişleri Bakanlığı genelgesiyle sorun çözülmüş, 2'si kısmen çözüme kavuşturulmuş ancak herhangi yasal bir düzenlemeye gidilmemiş, 13 tanesi ise çözüme ulaşmamıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde 2004 yılına oranla daha başarılı bir toplu görüşme süreci yaşanmıştır. Ancak tabii ki, kamu görevlileri açısından toplu görüşmenin başarısı ücret artışı ile ölçülmektedir ve konfederasyonların toplu görüşme başındaki amaçlarından çok uzakta bir ücret zammı gerçekleşmesi nedeniyle kamu görevlilerinin sendikalara olan güveni ve inancı da azalma göstermiştir. Bu yılki toplu görüşmelerden elde edilen en önemli sonuç, KESK'in şerh koymasına rağmen yasalaşan sendika üyesi olan personele sendika aidatlarından kaynaklanan kayıplarını telafi amacıyla aylık 5 TL ilave ödeme yapılmasıdır. Çalışmanın önceki bölümlerinde değerlendirilen uygulama, tarafımızca savunulan görüş çerçevesinde sendikalara kaynak aktarımı olup sendikal mücadeleyi olumsuz etkileyeceği düşünülen bir özellik taşımaktadır. Görünüşte sendikalı kamu görevlisi ile sendikalı olmayan kamu görevlisi arasında fark yaratmayı amaçlayan bu düzenleme, uygulamada sendika aidatının devlet tarafından ödenmesi ve sendikalı olmanın kamu görevlisine herhangi bir anlam ifade etmemesi sonucunu doğurarak kamu görevlilerinin sendikalara olan inancını azaltmaktadır. Sendika aidatlarının devlet tarafından ödenmesi sonucunu doğuran bu uygulama dünya'nın hiçbir ülkesinde söz konusu değildir. Toplu görüşmelerin en önemli sonucu ise %2,5 Ocak ayında, %2,5 ise Temmuz ayında olmak üzere sağlanan

<sup>304</sup> <http://www.memurlar.net/haber/27059/> 04.01.2009

<sup>305</sup> 2003 – 2006 Toplu Görüşme Metinlerinde Kararlaştırılan Hususların Gerçekleşme Durumuna İlişkin Komisyon Raporu, s. 6 – 7.



ücret artışıdır. Bununla beraber denge tazminatı ödenmesi yasalaşmış ve aile ödeneği gösterge rakamının 1.250'den 1.450'ye çıkarılması gerçekleştirilmiştir<sup>306</sup>.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, KESK'in sendikal anlayışa büyük darbe vuran ve birçok kamu görevlisinin de tepkisini çeken sendika aidatlarına devlet desteğine şerh koyması, konfederasyonun dengeli duruşunu göstermesi açısından tarafımızca olumlu olarak değerlendirilen bir tutumdur. Ücret zamlarının beklentilerin altında kaldığı, sosyal haklarda geçen yılki toplu görüşmelerin sonucu olan başbakanlık genelgesindeki hükümlerden bir adım öteye gidilemediği bir mutabakat metninin, diğer iki konfederasyon tarafından imzalanması ve hiçbir şerhin söz konusu olmamasının nedeni daha önce de belirtildiği üzere sendikal mücadeleyi temelinden sarsan sendika üye aidatına devlet desteğidir. Muhakkak ki kamu görevlileri sendikacılığında sendika aidatları düşüktür ve dayanışma aidatı gibi bir kavram söz konusu olmadığı için sendikaların gelirleri yükseltilmelidir. Ancak bu devlet desteği ile olursa, bir tarafın devlet olduğu toplu görüşme veya toplu sözleşme gibi mekanizmaların kullanılması ve bu mekanizmalardan hak alınması kamu görevlileri sendikaları için mümkün olmayacaktır. Ayrıca ülkemizdeki sendikal geçmişin kamu görevlileri sendikacılığına sıçraması sonucunu doğurup, sendika üyeliğinin külfetini çekmeyen ve sendikal mücadelenin anlam ve önemini kavrayamayan bir kamu görevlisi kitlesi oluşacaktır. Devlet bu noktada sendikalara gerek yok, ben her türlü ihtiyacınızı karşılarım düşüncesi oluşturmak istemekte ve bunu başarmaktadır. KESK'in bu metindeki şerhi tüm bu nedenlerden ötürü anlamlıdır.

2006 yılı toplu görüşmeleri, konfederasyonlar ile hükümet kanadının ve kamu işverenlerinin uyuşmazlığının en üst düzeyde olduğu bir yıldır. Bu yıldan sonra toplu görüşmelere olan inancın da azalmaya başladığı gözlenmiştir. 2006 yılı görüşmelerinin taraflarında değişiklik olmamakla beraber, MEMURSEN'in önlenemez yükselişi devam etmiş ve KESK'in üye kaybetme süreci hız kazanmıştır. Öyle ki, KAMUSEN'e bağlı Türk Eğitim Sen, KESK'e bağlı Eğitim Sen'den yetkiyi almış, MEMURSEN'E bağlı Bem Bir Sen'de yine KESK'e bağlı Tüm Bel Sen'den yetkili sendika olma özelliğini devralmıştır. Bu süreç sonunda KESK sadece tek bir hizmet kolunda yetkili sendikayı

---

<sup>306</sup> 2005 Yılı Toplu Görüşme Mutabakat Metni, s. 1.

barındıran konfederasyon olarak toplu görüşmelerde bulunmuştur. 2006 yılı görüşmelerinde mutabakat sağlanamadığı gibi hem KESK, hem de KAMUSEN görüşmelerden çekilmiştir. Bu noktada önemli olan toplu görüşmelere başkanlık eden kamu görevlisi konfederasyonunun çekilmesi sonucu MEMURSEN'in sosyal haklara ilişkin bir belgeyi imzalamasıdır. MEMURSEN'in sendikal tavrını muhakkak ki tek bir tutum ile açıklamak mümkün değildir. Ancak KESK tarafından belirtilen, toplu görüşmelerde diğer iki konfederasyondan destek alamıyoruz iddiası haklılık kazanmaktadır. Kamu görevlileri nezdinde hem toplu görüşmelere, hem de konfederasyonlara güvenin azalması sonucu doğmuş ve belki de toplu görüşmelerin en verimsiz uygulaması yaşanmıştır. Bununla beraber banka promosyonları için düzenleme yapılması önemli bir maddi kazanım olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yılki görüşmelerin bir değerlendirmesini yapmak ne yazık ki pozitif sonuçlar doğurmayacaktır. Ücret pazarlığı noktasında kilitlenen görüşmeler sosyal hakların da önünü tıkamış ve banka promosyonlarının kamu görevlilerine belli oranda dağıtılması dışında önemli bir kazanım sağlanamamıştır. Ayrıca toplu görüşmelerde herhangi bir hak alınamayacağı düşüncesi kamu görevlilerinin zihinlerinde önemli bir yer etmiştir.

2007 yılı toplu görüşmeleri bir önceki yıl ile aynı temsil kabiliyeti ile başlamıştır. KESK görüşmelerin ilk günü toplu sözleşmeli grevli sendika hakkının bulunmamasından ötürü görüşmeleri terk etmiştir. KAMUSEN ve MEMURSEN'in katılımı ile devam eden görüşmeler ise uyuşmazlık metni ile sonuçlanmıştır. Uyuşmazlığın en önemli noktasının sendika aidatlarına sağlanan katkının tutarı olması, daha önce de değinilen sendikal anlayışın yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Bu yılki görüşmelerde ekonomik haklar üzerinde sıklıkla durulmuş ve özellikle belirtilen konu üzerinde anlaşılabilmesi sonucu görüşmelerde anlaşmazlık ile sonuçlanmıştır. Buradaki önemli nokta ise, Kanunun çıkarılması sürecinde grev ve toplu sözleşmesiz olması konusunda itirazları bulunmayan konfederasyonların dahi toplu görüşmelerde istisnasız her yıl grevli toplu sözleşmeli sendika hakkına taleplerinde yer vermeleri ve toplu görüşmelerde sonuç alamamayı bu hakkın olmamasına bağlamalarıdır. Tarafımızca savunulan görüş çerçevesinde ise toplu görüşmelerden sonuç alınamamasının en önemli nedeni, konfederasyonların üyelerine gerekli bilinci aşılayamamaları ve sendikalı kamu görevlisi ile sendikalı olmayan kamu görevlisi arasında herhangi bir fark

yaratamamalarıdır. Bu şekilde hem kamu görevlilerinin sendikalara inancı azalmakta, hem de sendikalar etkisiz hale gelmekte ve siyasal temelli faaliyetlerin izlendiği sivil toplum örgütlerine dönüşmektedir.

2008 yılı toplu görüşmeleri, MEMURSEN'in KAMUSEN'den tarım ve ormancılık hizmet kolunda yetkiyi alması ile üç hizmet kolunda yetkili sendikayı barındırmak suretiyle toplu görüşmelerde bulunması değişikliğiyle başlamıştır. MEMURSEN'in üye sayısını arttırması göstermektedir ki, konfederasyonun toplu görüşmelerdeki tutumu kamu görevlileri nezdinde olumlu olarak değer bulmaktadır. Bununla beraber tarafımızca savunulan görüş çerçevesinde, siyasal sendikacılığın hüküm sürdüğü Türkiye'de mevcut siyasi konjonktür de konfederasyonun üye sayısını arttırmasında ne yazık ki önemli bir nedendir. 2008 yılı görüşmeleri mutabakat metni ile sonuçlanmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, KESK yetkili olmasına rağmen toplu görüşmeleri ilk gün terk etmiş ve toplu görüşmeler süresince eylemler ile grevli toplu sözleşmeli sendika hakkı için çalışmalar yürütmüştür. Ancak bu çalışmalar ne yazık ki başarılı olamamıştır. Toplu görüşmeler bu yıl KESK'in imzası olmamasına rağmen mutabakat metni ile sonuçlanmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, mali kazanımlar gerçekleşmiş olmasına rağmen mutabakat metnindeki sosyal kazanımlardan henüz gerçekleşen olmamıştır. Sosyal bir kazanım olmamakla beraber çalışmanın önceki bölümlerinde eleştirilen 5 TL tutarındaki sendika ödeneği, 15.01.2009 tarihinden itibaren 10 TL tutarında ve toplu görüşme primi adı altında sendikalı kamu görevlilerine ödenecektir. 2009 yılındaki bu uygulamayla sendikalı kamu görevlilerinin artmasını beklemek tarafımızca savunulan görüşe göre mümkün değildir. Ancak gelişmeler ve özellikle bazı konfederasyonların üye sayısı bu süreçten sonra dikkatle izlenecektir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, bu üç konfederasyonun dışında HAKSEN, BASK ve B. KAMU-İŞ'in üye sayısını arttırarak bir hizmet kolunda yetkili olarak toplu görüşmelere katılmasının en azından yeni bir soluk katacağı tarafımızca düşünülmektedir. Bununla beraber tarafların isimlerinin değişmesi elbette ki toplu görüşme mekanizmasının eksiklerini giderecek, önemli sonuçlar doğuracak bir değişiklik olmayacaktır. Ancak kamu görevlilerinin bu köklü konfederasyonların sorumluluklarını ve yetkilerini olumlu kullanmadıkları görüşünün teyidi olması yönünden önemlidir. Bu noktada son kez konfederasyonlardan alınan görüşlere vurgu yapmak gerekirse, toplu görüşmeler tarihi boyunca grevli toplu

sözleşmeli sendika hakkını talep eden konfederasyonlardan KAMUSEN tarafından, grev hakkı kabul edilmiş olsa bile hiçbir sendikanın bu hakkı kullanacak maddi gücünün olmadığı belirtilmiştir. MEMURSEN tarafından grev hakkının kullanılmasının şu an çok zor olduğu belirtilmiş, KESK tarafından ise bu hakkın kullanılmasının önünde engeller bulunmasına rağmen konfederasyon tarafından bu hakkın birçok kez kullanıldığı, baskı ve yaptırımlarla karşılaşılması sonucuna karşılık bu hakkı kullanabilecek tek konfederasyonun kendileri olduğu görüşü belirtilmiştir. HAKSEN tarafından ise kamu görevlilerinin bu hakkı kullanmaları durumunda, sendikalar tarafından grev yapılan dönemde ücretleri ödense dahi greve katılmayacakları çünkü iş güvencesinin kaybedilmesi korkusunun ağır bastığı belirtilmiştir. Bu noktada tarafımızca savunulan görüş çerçevesinde, konfederasyonların bazı hizmet kollarında fiili durum yaratarak toplu sözleşme hakkının kullanılması halinde elde edebilecekleri kazanımları kamu görevlilerine göstermeleri ve sendikal bilinci arttırmaları en önemli görev olarak gözükmektedir. B. KAMU-İŞ tarafından kamuoyu desteği sağlanamadığı, sendikal bilincin yükseltilemediği ve konfederasyonların bir araya gelememesi nedeniyle grev hakkı ILO sözleşmeleri dâhilinde bulunduğu halde yapılamadığı belirtilmiştir. BASK tarafından belirtilen görüş ise hiçbir sendikanın üyesine grev yapıldığı sürece ücret sağlayamayacağı için ve bununla beraber kamuoyu desteği sağlanamadığı için grev hakkı olsa dahi kullanılamayacağı belirtilmiştir. Konfederasyon tarafından öncelikle toplum nazarındaki kamu görevlisi imajının düzeltilmesi gerektiği ve bu hedeften sonra kamuoyu desteği sağlayarak kamu görevlilerinin de bilinçlendirmesiyle ve muhakkak sendikaların maddi açıdan güçlü olması şartıyla grev yapılabileceği belirtilmiştir. Bu noktada konfederasyondan alınan görüşte, grevin mutlaka çok önemli bir silah olduğu ancak greve tüm sorunları çözecek bir mekanizma gözüyle bakılmasının yanlış olduğu vurgulanmıştır. Tarafımızca da haklı bulunan bu görüş, toplu görüşmelerde konfederasyonların bu nokta ile kendi önlerini tıkadığı ve elde edilebilecek hakları dahi elde edemediğidir.

Toplu görüşme mekanizması, konfederasyonların kendi aralarında uzlaşmalarını, ortak taleplerle kamu işverenlerinin karşısına çıkamamaları, hükümet tarafının toplu görüşmelerdeki tavrı, uzlaştırma kurulu kararlarının bağlayıcı olmaması, ücret pazarlığı noktasındaki kilitlenmelerin bir türlü aşılamaması, sürenin kısalığı ve bürokratik

engeller gibi nedenlerle uygulamada başarısız olmuştur. Beş yıl önce uzlaştırma kurulu kararlarında yer alan bir konunun, beş yıl sonra tekrar konfederasyonların talepleri arasında yer alması, toplu görüşmelerin bağlayıcılığı ile doğrudan alakalı olsa da konfederasyonların bu kararları uygulatacak baskı unsuru olamaması da başarısızlıkta en az toplu görüşmelerin bağlayıcı olmaması kadar etkilidir. Ancak bu başarısızlık bazı sosyal hakların alınması ve ek ödemelerin sağlanmasını engellememiştir. Elde edilenler tabii ki yeterli değildir. Ancak toplu görüşmelerden hiçbir hak alınmadığını söylemek de mümkün değildir. Bu noktada kamu görevlilerinin, toplu görüşmelere katılan konfederasyonların tavırlarını özenle takip etmeleri ve kendi taleplerinin savunucusu olup olmadıklarını ısrarla izlemeleri gerekmektedir. Konfederasyonlar ücret pazarlığında bazı küçük artışlara kolaylıkla onay verirken, kamu görevlilerinin sendika aidatına devlet desteğinin miktarının artmamasına ciddi tepkiler gösterebilmektedir. Hiçbir konfederasyonu hak almayı öngörmeyen bir mekanizmadan gerekli hakları elde edemediği için sorumlu tutmak mümkün değilse bile çeşitli mücadele teknikleri toplu görüşmelerden dahi bazı sosyal ve mali hakları elde edebilir.

Tüm bu bilgiler ışığında yerel yönetim hizmetleri hizmet kolunda fiili durum yaratılarak toplu sözleşme hakkının elde edilmesinin sağlanması amacıyla mücadele edilmesi, kamu görevlilerinin siyasi görüşlerinden bağımsız olarak gerçekten sendikal mücadele içine girecek sendika ve konfederasyonlara üye olmaları ve idarenin de sendikalar üstündeki baskısını azaltması kamu görevlileri sendikacılığının ilerlemesinde tarafımızca en önemli adımlar olacaktır. Unutulmamalıdır ki sendikal haklar ülkemizde mücadele ile kazanılmaktan çok, hakların verilmesi şeklinde gelişmiştir. Bu durumu değiştirmek kamu görevlileri sendikalarının en büyük hedefi olmalı ve bu misyon ile kesin bir hedefe adım adım yürünmelidir. Elbette ki geçmişi çok eskilere dayanmayan kamu görevlileri sendikacılığında bu kadar önemli bir misyonu gerçekleştirmesini beklemek kısa vadede çok mümkün değildir. Ancak küçük ve kararlı adımlarla yürütülecek bir sendikal bilinçlenme hareketi, siyasi partilerin uzağında ancak önemli bir baskı grubu niteliğinde devam edilecek sendikal anlayış, sendikal zemini güçlendirici hukuk kurallarının oluşmasını sağlama gibi yöntemlerle bu hedefe ulaşılması mümkündür. Kamu görevlileri sendikacılığın hedefi kesinlikle grevli toplu sözleşmeli sendika hakkı olmalı ve bu hakkı, Türkiye'nin koşulları göz önünde

bulundurularak ama asla sınırlayıcı anlayışla hazırlanmamış yeni bir kanunla elde etmeye çalışmalıdır. Türkiye'nin tarihi geçmişinde önemli emekleri bulunan kamu görevlileri bu hakkı çoktan hak etmişlerdir. Bu hak toplumsal dengeler ve sorumluluk bilinci çerçevesinde kullanabilecek topluluk kesinlikle kamu görevlileridir ve sorumluluk vermeden kamu görevlilerine güvenmemek, devletin kendi işlerini yaptırdığı gruba yönelik tutumunu belirleyeceği için son derece yanlış bir tutum olarak değerlendirilmelidir.

Tüm bu bilgiler ışığında kamu görevlileri, hukuku önceleyen bir olgu olarak başlattıkları hareketlerini, hükümetlerin baskısı altında kalmadan, haklarının önemini ve gerekliliği kavramış ve kullanımında sorumluluk duygusunu öne çıkararak, gerekirse bazı zorluklara katlanarak sürdürmeli ve insan haklarının bir gereği olan grevli toplu sözleşmeli sendika hakkını kazanmalıdırlar. Bu hem kamu görevlileri için, hem de Türkiye'nin sendikal tarihi için çok önemli bir misyon ve gerekliliktir.

## SONUÇ

Türkiye’de kamu görevlisi tanımı çok geniş yapılmıştır. Mevzuatta yer alan, kamu görevlisi eliyle yürütülmesi gereken işler tanımı boşluklar içermekte ve geniş bir alanı işaret ederek, kavrama açıklık getirememektedir. Kamu görevlisi kavramı içinde memur tanımının net olarak yapılması ve daraltılması görüşü önplana çıkmıştır. Bu durum hem sendikal anlamda fayda sağlayacak, hem de memurların toplum nazarındaki imajını düzeltmek açısından yararlı olacaktır. Mevcut kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken işler tanımı, kamu görevi olarak nitelendirilemeyecek birçok işin memurlar ve kamu görevlileri eliyle yürütülmesini sağlayarak hem verimliliği azaltmakta, hem de toplum nazarında kamu görevlisi ve memur imajını zedelemektedir. Çalışmanın birinci bölümünde incelenen ülkelerden Almanya, kamu görevlisi ve memur ayrımının iyi yapıldığı ve ücret rejiminin bu ayrıma göre yapıldığı sistemin hem sendikal anlamda iyi yürüdüğünü, hem de kamu hizmetinin niteliğini düşürmeyip aksatmadığını göstermesi açısından önemli bir örnektir.

Bu çalışmadaki bulgulardan en önemlisi ise Türkiye’deki memur sayısının hem nüfusa, hem de işgücüne oranının kıta Avrupa’sını temsil eden Almanya ve Devlet Memurları Kanununun oluşumunda temel alınan hukuki mevzuata sahip Fransa ile benzerlik gösterdiği ve bu ülkelerdeki orandan aşağıda olduğudur. Bununla beraber İngiltere ve İsveç’teki oranların ulaşılması gereken bir hedef olmanın ötesinde bir geleneğin ve tarihsel sürecin sonucu olduğu unutulmamalıdır. Türkiye’deki sorunun kamu görevlisi sayısında değil, kamu görevlisinin tanımında olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu noktada zaman zaman devletin yetkili ağızları tarafından da ortaya atılan kamu görevlisi sayısının fazla olduğu argümanı yanlışlanmakta ve Türkiye’deki kamu hizmetinin niteliği düşünüldüğünde kamu görevlisi sayısının değil kamu görevlisinin tanımının tartışılması gerektiği önplana çıkmaktadır.

Kamu görevlileri sendikacılığının ülkeler açısından değerlendirilmesi noktasında belirtilmesi gereken en önemli husus, hiçbir Avrupa ülkesinde aynen işçi sendikacılığındaki gibi ve tüm kamu görevlilerini kapsayan grevli, toplu sözleşmeli sendika hakkının bulunmadığıdır. Burada vurgulanmak istenen nokta, “Avrupa Birliği

ülkelerindeki düzen esas alınarak grevli toplu sözleşmeli sendika hakkı sağlanmalıdır” argümanının doğru olmadığıdır. Hiçbir Avrupa Birliği ülkesinde kamu görevlilerinin tümünü kapsayan grevli toplu sözleşmeli bir sendika hakkı söz konusu değildir. Bununla beraber, örnek alınabilecek ülkeler bulunmaktadır. Ancak amaçlanması gereken, Türk idare sistemine uygun ve ülke şartları önplanda tutularak hazırlanmış bir kanun kapsamında kamu görevlileri sendikacılığının şekillenmesidir. Belirtilen ülkelerdeki kamu görevlileri sendikacılığının gelişim süreci ile Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi karşılaştırıldığında, Türkiye’deki sürecin eksiklikleri olmakla beraber hukuku önceleyen bir hareket olarak ortaya çıkması ve adım adım ilerleyerek kendi karakteristiğini doğurabilecek olması dolayısıyla olumlu olarak nitelendirilebileceği görülmektedir. Bu noktadaki vurgu, hiçbir ülkeyi örnek almayalım anlayışını desteklemek değil, bulunduğumuz noktada işçi sendikacılığının yaşadığı en büyük sorunlardan biri olan, bir mücadele sonrası gelmeyen hakların kaybında tepkisiz kalınması durumundansa, sendikal mücadele neticesinde erişilen bir bilinç sonucu elde edilen hakların yeterli olmasalar da zamanla geliştirilmesinin tercih edilmesidir.

Bununla beraber çalışmada birçok kez yinlendiği üzere, Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi noktasında temel alınan ve defalarca vurgu yapılan ILO sözleşmelerinin hiçbirinin pozitif metninde açıkça kamu görevlilerini kapsayan bir grev hakkından bahsedilmediğidir. Kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi noktasında önemli yer tutan ve hareket noktası olarak alınabilecek ILO sözleşmeleri kamu görevlileri için kısıtlanabilir toplu sözleşme hakkı öngörmekle beraber, grev hakkını öngörmemektedir. Hareket noktasının iyi değerlendirilmesi gerekliliği ve olumlu bir adım atılırken sözleşmelerin metinlerinin, metinleri aşan şekilde yorumlanmaması ön plana çıkmaktadır. Denetim organlarında ve özellikle çalışma konferanslarında muhakkak ki ILO’nun önerileri ve tavsiyeleri temel alınmalı, eleştiriler dikkate alınmalıdır. Ancak egemen devlet anlayışında ILO’nun denetim organları kararlarını temel alarak savunulan bir hak, uygulamada geçerlilik kazanamamaktadır. Bu görüş hem kamu görevlileri sendikaları konfederasyonları tarafından dile getirilmekte, hem de tarafımızca savunulan görüş çerçevesinde kamu görevlileri sendikalarının önünü tıkamaktadır. Grev hakkı, sendikal mücadelenin önemli bir aracıdır. Ancak grev hakkı



kapsamında bir sendikacılık yürütmek ve bu hak olmadığı için mücadelenin yapılamadığı belirtmek kısır bir sendikal anlayışı doğurmaktadır. Kamu görevlilerinin birçoğu tarafından belirtilen ve açıkça bir özeleştirici niteliği taşıyan, “grev hakkı olsa dahi memurların grev yapmaktan çekineceği” görüşü tarafımızca da doğru bulunmaktadır. Kamu görevlileri sendikalarının ve konfederasyonlarının bu noktada yapması gereken, varlığını iddia ettikleri hakkın kullanımını sağlayacak sendikal zemini ve bilinci oluşturmak olmalıdır. Grev hakkı peşinde koşarak ve özellikle mevcut hukuki durumda geçerliliği tartışılan bir dayanaktan hareketle kamu görevlilerinin sendikal sürece katılımının sağlanması ne yazık ki hem zorlaşmakta, hem de kamu görevlilerinin desteğini alamamaktadır.

Çalışmanın asıl konusu ile direkt olarak ilgili olmamakla birlikte bu çalışmada uluslararası belgelerin Türk Hukuk Sistemindeki yeri ve uygulanması tartışılmış ve insan haklarına ilişkin, usulüne göre imzalanmış ve yürürlüğe girmiş uluslararası belgelerin Anayasanın üstünde olduğu ve Anayasaya aykırı dahi olsalar uygulanması gerektiği görüşü ön plana çıkmıştır. Bu görüş savunulmakla beraber, belirtilen uygulanma esasının sadece sözleşme metinleri ile sınırlı olduğu ve sadece sözleşme metinlerinin belirtilen kriterlere uyması dolayısıyla bağlayıcı olduğu düşünülmektedir. Uluslararası kurumların, hem belgelerini canlı tutma, hem de denetim sistemlerini işlevsel kılma açısından denetim organları kararları son derece önemli olmakla birlikte, hukukun olduğu gibi yorumlanması gerekliliği anlayışı çerçevesinde uluslararası belgelerin sadece metinleri çerçevesinde bağlayıcı olduğu görüşü dar hukuki bakış açısını değil, pozitif hukuku yansıtmaktadır. Tabii ki, denetim organları kararları önemlidir ve özellikle ILO'nun ilgili mekanizmalarında özellikle ülke adına verilen sözler tutulmalı ve tutarlı açıklamalarda bulunulmalıdır. Ancak her ne olursa olsun, ILO'nun herhangi bir mekanizmasında verilen bir söz hukuku bağlamaz ancak bir temenni olarak kalır. Uluslararası hukukun genel problemi olarak değerlendirilebilecek bu husus, kamu görevlileri sendikacılığında da kendini göstermektedir. Konunun bu noktasının incelenmesindeki amaç, konu ile ilgili genel anlayışın doğru olmadığını yansıtmak ve bu noktadan hareket edilmesinin herhangi pozitif bir sonuç doğurmayacağını belirtmektir. Bununla beraber, tarafımızca da savunulan görüş, ilerlemenin ILO'nun denetim organları kararları çerçevesinde ve hatta daha ileri

noktada olması gerektiğidir. Bununla beraber hukukun yorumlanması farklı bir husus, sendikal hakların genişletilmesi ve denetim mekanizmasındaki sorumluluklar ayrı bir husustur. Bu noktada her iki bakış açısıyla, Türkiye'nin kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin uluslararası belgelere uyumu belirtilen görüş çerçevesinde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun uluslararası belgelere uyumu ise denetim organları kararları da dâhil edilerek değerlendirilmiştir. Uluslararası belgelere dar açıdan uyum sağlanmıştır. Ancak uyumun sağlandığı görüşü bu hakların yeterli olduğu anlamını taşımamaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere denetim organları kararları hem uluslararası belgeleri canlı tutmakta, hem de ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal özelliklerine göre şekillenmektedir. Bu doğrultuda uyumun değerlendirilmesi farklı, denetim organları kararları doğrultusunda hareket etmek farklı değerlendirilmiştir. Uluslararası belgelere uyum doğrultusunda en önemli nokta grev hakkıdır. Grev hakkının tamamen yasaklanması en önemli eksikliği oluşturmakta ve Türkiye'yi uluslararası alanda sıkıntıya sokmaktadır. Ancak tarafımızca savunulan görüş çerçevesinde, kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarının uluslararası belgelerde öne çıkarması gereken husus Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartındaki çekincelerin kaldırılması olmalıdır. Belirtilen belgedeki çekinceler kaldırıldığı takdirde mevcut hukuki düzende kamu görevlilerine hem toplu pazarlık, hem de grev hakkının sağlanması gerekecek ve hareket noktası doğru seçilmiş olacaktır.

Bu noktada ILO'nun denetim mekanizmalarındaki temsil heyetinin acemiliğinden kaynaklanan nedenlerle aynı durumdaki diğer ülkelere yöneltilmeyen sertlikte eleştirilere maruz kalındığı görülmektedir. Bununla beraber, çalışma konferanslarında sıkı işbirliği içinde bulunmanın veya işbirliği içinde bulunulacağının mesajının verilmesinin, aksaklıklar devam etse dahi ILO'nun yaptırımlarının şiddetini azalttığı görülmektedir. Bu husus da, elbette ki çalışma konferanslarında önemli adımların atılabileceğini ancak önemli olanın iç hukukta mücadeleyi sürdürüp hak kazanımları elde etmek olduğunu vurgulamaktadır. Örnek olarak 4/B olarak nitelendirilen sözleşmeli personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmesi hakkı, ILO'nun denetim organlarındaki eleştiriyi karşılamaktadır. Ancak hakkın kazanılması bu doğrultuda değil, kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarının 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun hak kazanımı sağlayan en önemli maddesi olan 19.

maddenin kullanımı ile elde edilmiştir. Bu da göstermektedir ki, hakların kazanımını ILO'dan beklemek yerine kısıtlı da olsa mevcut mevzuatın hükümleri kullanılarak elde etmek daha işlevseldir.

Çalışmanın son kısmında, Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığının mevcut durumda en önemli kazanımı olarak gözüken 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu noktada konfederasyonlardan alınan görüşler ve madde bazında yapılan değerlendirmenin sonuçları beklenildiği üzere çok olumlu değildir. Kanunun birçok açıdan yetersiz olduğu, kamu görevlileri sendikacılığını ileri götürmek amacıyla olmadığı, 2821 sayılı Sendikalar Kanununun temellerini yansıttığı, hak almayı öngörmekten ziyade kamu görevlileri sendikalarını denetim altında tutmayı amaçlayan bir Kanunu olduğu görüşü ön plana çıkmaktadır. Bununla beraber, kamu görevlileri sendikacılığının gelişimindeki en önemli engel olarak görülen, sendikaların siyasi partilerin arka bahçesi haline gelmesi durumu, hem Kanunun hazırlanması sürecinde, hem de toplu görüşmelerde kendini göstermektedir. Bu husus kamu görevlileri sendikacılığının etkinliğini önemli ölçüde düşürmekte ve kamu görevlileri nezdinde sendikaların imajını zedelemektedir.

Tarafımızca savunulan görüş doğrultusunda, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, kamu görevlilerinin sendikalaşmasını yasal temel oturtması ve bir mücadelenin sonucu elde edilmesi açısından önemli, ancak kesinlikle yeterli değildir. Daha önce de değinildiği üzere Kanun, kamu görevlilerinin hak kazanımını değil, kamu görevlileri sendikalarını denetim altında tutmayı amaçlamaktadır. Bununla ilgili en önemli gösterge, Kanunun amaç, tanım, kapsam, yürürlük tarihi ve çıkarılacak yönetmelikler gibi her kanunda bulunması gereken maddeleri bir kenara bakıldığında %63.15'inde kamu görevlileri sendikalarının kendi iç tüzüklerinde saptayabileceği hususları düzenlemesidir. Kanunun sadece 6 maddesinde hak arama mekanizması olarak toplu görüşme düzenlenmektedir. Kanunun ILO'nun denetim organları kararlarında uyumsuzluğunun önemli bir bölümü de bu maddelerde ortaya çıkmaktadır. Tarafımızca savunulan görüşe göre, Kanun kesinlikle yeterli değildir. Bu doğrultuda yapılması gereken, bu Kanun ile hak elde edilemeyeceğinin kabulü görüşünde birleşerek, yeni bir Kanunun çıkarılması sürecine hazırlanmaktır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere bu,

mücadele vermeden olamayacaktır. Mücadele ise yine bu Kanun çerçevesinde yapılacaktır. Buna göre Kanundaki eksikliklerin giderilmesi ve fiili durum yaratılarak toplu sözleşme hakkının elde edilmesi sağlanmalıdır. Ulaşılması gereken asıl hedef noktasında Kanundaki hükümlerin değiştirilmesi hedefe ulaşmakta önemli adımlar olacaktır. Bu çerçevede yapılması gerekli öncelikli kanun değişiklikleri şunlardır;

- Kanunun 3. maddesindeki kamu görevlisi tanımı yeniden yapılarak, adaylık veya deneme süresini tamamlamamış kamu görevlilerinin de kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmesi sağlanmalıdır.
- Kanunun 6. maddesindeki sendika kurucusu olabilmek için iki yıldan beri kamu görevlisi olmak şartı kaldırılmalıdır.
- Kanunun 15. maddesindeki geniş sendika yasağı, askeri kurumlarda ve emniyet teşkilatındaki sivil memurlar kapsamayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Bununla beraber, kamu gücünü doğrudan kullanan kamu görevlilerinin tespit edilmesi suretiyle, sadece bu kesime yönelik, bu kesime kendi aralarında örgüt kurabilmeleri şartını öngören bir sendika yasağı öngörülmalıdır. Bununla beraber polisler ve askeri personel de sendika hakkının içinde olmalıdır. Bu noktada bu konuların tartışılması, sosyal diyalog mekanizması etkin kullanılarak, tüm kesimlerin katılımı ve kararı ile belirlenmelidir.
- Kanunun 18. maddesine belirtilen sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvenceleri somut önlemler belirlenerek sağlanmalıdır. Maddedeki güvenceler yaptırımları ile birlikte Kanunda yer almalıdır.
- Kurum idari kurulları işlevsel hale getirilmeli ve kamu görevlilerinin yönetime katılmaları teşvik edilerek kamu görevlilerinin veriminin artırılması sağlanmalıdır.
- Hizmet kollarının sayısı azaltılmalı ve sendikaların etkin olduğu hizmet kolları yaratılmalıdır.
- Sendikal bilinci doğrudan etkileyen ve amacı kamu görevlileri sendikalarını ve konfederasyonlarını denetim altında tutmak ve bu kurumlara kaynak aktarmak olan sendika ödeneği uygulamasının kaldırılması sağlanmalıdır.
- Kanunun öngördüğü toplu görüşmeler, muhakkak toplu pazarlık seviyesine getirilmeli ve toplu görüşmelerin etkisizliği önlenmelidir. Bu noktada yapılabilecekler ise; toplu görüşmelerin bütçe görüşmelerine yakın bir tarihte

yapılması, toplu görüşmelerin hem sosyal ve maddi haklar olarak ikiye, hem de konfederasyonlar ve hizmet kollarındaki kurulu sendikaları içeren şekilde ikiye ayrılmasıdır. Bu uygulama ile birlikte, hem temsil kabiliyeti genişleyecek, hem de maaş pazarlığında tıkanan görüşmelere yeni açılımlar sağlanacaktır. Kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarının katılımı ile yapılan görüşmeler sosyal ve maddi konular olarak ikiye ayrılarak sosyal hakların gelişimi sağlanacaktır. Bununla beraber, hizmet kollarındaki kamu görevlileri sendikaların katılımı ile daha etkin görüşmelerde hizmet koluna ilişkin daha işlevsel kararlar alınabilecektir.

Tüm bu değişiklikler daha önce de değinildiği üzere, asıl hedefe ulaşmakta bir basamak olarak değerlendirilmeli ve grevli, toplu sözleşmeli sendika hakkı için mücadele vererek sendikaların hem kamu görevlileri nezdinde, hem de toplumdaki imajı düzeltilmelidir. Bu noktada belirtilen asıl hedef için yapılması gerekenler ise şunlardır;

- Kamu görevlisi kavramı daraltılmalı, 4/C statüsünde istihdam kaldırılmalı ve sadece kamu gücünü kullananlar ile gizli statüde görev yapanların oluşturduğu bir memur tanımı oluşturulmalıdır. Tanımlanan memur statüsü için, hiçbir sendikal hak öngörülmemeli, ancak bu kesimin ücret rejimi herhangi bir mücadeleye gerek bırakmayacak şekilde belirlenmelidir. Ayrıca bu kesime kendi aralarında örgüt kurma hakkı tanınmalıdır.
- Memur tanımı dışında kalan tüm kesimlere sendika hakkı tanınmalıdır. Polisler ve askeri personel de bu kesimlere dahil edilmelidir. Sendika hakkı, sosyal devletlerde en önemli haklardandır. İnsan haklarına saygılı devlet ilkesinin gereği olarak sendika hakkı, kamu hizmetinin devamını aksatmamak kaydıyla ve bazı zorunlu sınırlamalar dışında tüm çalışanlara tanınmalıdır.
- Toplu pazarlık hakkı, belirtilen memurlar dışında kalan tüm kamu görevlilerine öngörülmelidir. Polis ve askeri personelin maaşlarının belirlenmesinde, askeri personel için emir komuta zinciri dışında kalan çalışanlar ve polislerin gizli görev ifa edenleri haricindekiler için toplu pazarlık kapsamında bir mekanizma belirlenerek bu kesimlerin de ücret pazarlığında rol almaları sağlanmalıdır.
- Belirtilen memur tanımında görev yapanlar, askeri personel ve polisler dışında çalışan kamu görevlilerine, grev oylaması dâhilinde ve grev yapılamayacak

hizmet kolları belirlenmek şartıyla, idarenin de lokavt hakkı bulunmak koşuluyla grev hakkı sağlanmalıdır. Bu noktada belirtilen grev hakkı, tehdit amaçlı değil, sendikal mücadelenin en önemli aracı olarak bulunmalıdır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, memurların sahip olduğu iş güvencesi toplu pazarlık ve grev hakkının diyeti olarak görülemez, görülmemelidir. Kamu hizmetinin niteliği ise, grev hakkının kısıtlanabilirliğinin ifadesi olarak yorumlanmalı, tamamen yasaklamayı öngörmemelidir. Muhakkak ki bazı kamu hizmetlerinin durması söz konusu değildir. Ancak bu tamamen grev hakkının kısıtlayıcı bir unsuru olarak kullanılamaz. Sosyal diyalog mekanizmaları ve tüm tarafların bir araya gelmesiyle, grev yapılamayacak hizmet kolları belirlenmeli ve bu doğrultuda karar alınmalıdır. Ayrıca daha önce belirtildiği gibi grev hakkı, bir tehdit unsuru değil, insan haklarına saygılı devlet ilkesinin bir gereği ve demokratik hakların başlangıcı sayılabilecek bir insan hakkıdır. Kendisine kamu hizmeti vermek konusunda güvenilen, ancak ülkesini tehlikeye atıp sosyal dengeleri bozma noktasında güvenilmeyen bir kamu görevlisi anlayışı kabul edilemez. Grev hakkının toplumsal dengeleri bozabileceği görüşü en temelinden zayıf ve realiteden uzaktır.

Tüm belirtilenlerden sonra, kamu görevlileri sendikacılığında atılması gereken adımların hedefi belirlenmeli ve her ne olursa olsun belirtilen hedeften sapılmamalıdır. Bu hedef daha önce de belirtildiği üzere grevli, toplu sözleşmeli sendika hakkıdır. Bu doğrultuda kamu görevlileri sendikalarının ve konfederasyonlarının yapması gereken en önemli husus, siyasal çizgilerini bırakıp, siyasal partilerin geleceğine hizmet etmektense, kamu görevlilerinin çıkarlarına hizmet ederek onların haklarını geliştirmektir. Eğer siyasi çizgiler bırakılıp gerçekten mücadele verilirse, tüm kamu görevlileri bu sürece dahil olacak ve hakların kazanımı kolaylaşacaktır. Ancak kamu görevlileri dışındaki diğer çalışan kesimler tarafından gıpta ile bakılan kamu görevlileri bir de toplumumuzda daha önce denenmiş siyasi sendikacılığa çekilmek istenirse, sendikacılığın en önemli dayanağı olan kamuoyu desteği de sağlanamayacak ve “devletine ihanet eden memur” tanımlamalarına geri dönecektir. Bu noktada daha önce de belirtildiği gibi yapılması gereken, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yolunu açtığı belediye hizmet kolunda toplu sözleşmelerin parasal hükümlerinin yerine

getirilmemesi durumunda tazminat hakkından ilerlemeler sağlanmalı ve fiili durum yaratılarak kararın arkasının gelmesi sağlanmalıdır. Bu hizmet kolunda imzalanabilen toplu sözleşmeler diğer hizmet kollarına da sirayet ederek, genel anlamda toplu sözleşme hakkının dayanağını oluşturabilir. Mücadele edilmesi gereken şey, hukuken mevcut olup olmadığı tartışılan bir grev hakkının peşinden koştuktansa, hukuki olarak elde edilmiş bir kararın arkasını getirmek olmalıdır. Tüm bunlarla beraber öncelikle yapılması gereken, kamu görevlisi imajını toplumda temize çıkarmak ve yaşanan zorlukları anlatarak kamuoyu yaratmaktır. Sendikal bilinç eksikliği kamu görevlileri sendikacılığının önündeki en büyük engeldir.

Son söz olarak, kamu görevlileri sendikacılığının hukuku önceleyen yapısından ve adım adım ilerlemesinden dolayı yüklendiği misyon çok önemlidir. Bu bakımdan kendine has bir sendikal çizgisi olan hareket, asıl hedefe mutlaka ulaşmalı ve Türkiye’de sendikalara olan bakış açısını değiştirmeyi de vizyon edinmelidir.

## KAYNAKÇA

Akgeyik, Tekin. "Sendikalara ve toplu pazarlığı yönelik devlet politikası", Kamu – İş Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 3, Ocak 1998.

Aktay, Nizamettin. **Sendika Hakkı**, Ankara, Gazi Üniversitesi Yayınları, 2003.

Altan, Ömer Zühtü. **Sosyal Politika Dersleri**, 2. Basım, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2006.

Andaç, Faruk. "Kamu görevlileri sendikaları ve sorunları", Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir 4-5 Nisan 2003, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:8, Eskişehir, 2004.

Benlikol, Sebahattin. **Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları**. Ankara, Maliye Tetkit Kurulu Yayınları, 1972.

Demir, Ali. "Memur sendikacılığında gelinen nokta" Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 139.

Edip, Çelik. "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki yeri ve uygulaması", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sayı: 1-3, 1998.

Eren, Hayrettin. "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun öngördüğü memur sendikacılığı", Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1-4.

Gölcüklü, Feyyaz & Gözübüyük, A. Şeref. **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2002.

Gözler, Kemal. **İdare Hukukuna Giriş**, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2005.

----- **İdare Hukuku Cilt: 2**. Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2003.



-----. **Türk Anayasa Hukuku**. Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2000.

-----. “İnsan hakları normlarının anayasa üstünlüğü sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık, 2001.

Gözübüyük, A. Şeref. **Yönetim Hukuku**, 12. Basım, Ankara, Turhan Kitapevi, 1999.

Gözübüyük, A. Şeref & Turgut Tan. **İdare Hukuku Cilt: 1 Genel Esaslar**, Ankara, Turhan Kitapevi, 1998.

Güler, Şerefettin. “İşveren sendikacılığı bağlamında kamu işveren sendikacılığı”, *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Şubat-Mayıs 2006.

Gülmez, Mesut. “Türk kamu görevlilerinin sayısal evrimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 3, Eylül 1973.

-----. “Memur sendikacılığının hukuksal temelleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 412, Eylül 1996.

-----. “Dünya’da memurlar ve toplu pazarlık”, *Sendika Dergisi*, Sayı: 2, Mart-Nisan 1996.

-----. **Dünya’da Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara, Todaie Yayınları, 1996.

-----. **Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu**, Ankara, Belediye-İş Yayınları, 2006.

-----. **İnsan Hakları Yıllığı, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin Hazırlık Süreci ve 11. Madde**, Ankara, Todaie Yayınları, 2002.

-----. **İnsan Hakları Yıllığı, Avrupa Birliği Hukukunda Sendikal Haklar ve Türkiye’nin Uyum Sorunu**, Ankara, Todaie Yayınları, 2002.

- . **İnsan Hakları Yıllığı, İnsan Haklarında Gelişmeler ILO Sözleşmelerinin Onaylanması**, Ankara, Todaie Yayınları, 2002.
- . “98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (1): 1955-1980”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 3, Eylül 1990.
- . “Aykırılıklarla dolu kamu görevlileri sendikaları yasası”, Amme İdaresi Dergisi, Eylül 2001.
- . **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e 1926 2001**, Ankara, Todaie Yayınları, 2002.
- . “Memur sendikalaşmasının hukuksallığı ve Milli Eğitim Bakanının demeçleri”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1-2.
- . “Sendikal haklara ilişkin sözleşmelerin iç hukuka üstünlüğü ve yasalarımızdaki aykırılıklar”, Çalışma ve Toplum, 2005-1.
- . “Belediye memurlarının toplu görüşme hakkı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 2, Nisan 2001.
- . “Kamu yönetiminde ilk toplu görüşme uygulaması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, Mart 2003.
- Günday, Metin. **İdare Hukuku**, 7. Basım, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003.
- Hekimler, Alpay. “Federal Almanya’da toplu sözleşme düzeyleri ve değişim”, Mercek Dergisi, Temmuz 2000.
- Işıklı, Alpaslan. “İşçi-Memur ayrımı sorununun düşündürdükleri”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 139.

-----. **Sendikacılık ve Siyaset**, Ankara, İmge Kitapevi Yayınları, 2005.

Kağnıcıoğlu, Deniz. “Türkiye’de kamu sektöründe toplu pazarlığın yapısı ve özellikleri”, Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 1-2.

Kara, Burhan. “Kamu görevlileri sendikaları ve toplu görüşme esasları”, Mercek Dergisi, Nisan 1998.

Keser, Hakan. **Türk Kamu Sektöründe Bireysel İş İlişkileri**, İzmir, Güncel Yayınevi, 2003.

Kocaoğlu, A. Mehmet. “Türkiye’de ve dünya’da memur sendikacılığının gelişimine panoramik bakış”, Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 5.

Koç, Yıldırım. “Türkiye’de memurlar (1923-1950)”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 4, Aralık 1971.

-----. “Memur sendikacılığında ulaşılan nokta ve sorunlar”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 146.

-----. “Memur sendikacılığında birlik”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 156.

Kutal, Metin. “Uluslararası çalışma normları karşısında kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkına ilişkin bazı gözlemler”, Kamu - İş Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 4.

Lordoğlu, Kuvvet & Nurcan Özkaplan. **Çalışma İktisadı**, İkinci Basım, İstanbul, Der Yayınevi, 2005.

Makal, Ahmet. “Türkiye’de kamu kesimi çalışanlarının maaş ve ücretlerine ilişkin gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 34, Sayı: 3, Eylül 2001.

----- Sosyal politika, sendikal haklar ve demokrasi, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi: Yaşam Boyu Sosyal Koruma, Bildirge.

Mutlu, Levent. “Memurların sendikalaşması ve ekonomik-sosyal haklara etkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 42.

Özçift, Faysal. “Kesk 12 yaşında”, [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=14466](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=14466) adresinden 15.12.2007 tarihinde erişilmiştir.

Özkan, Nimet Yüksel. **Türkiye’de Kamuda İstihdam Edilen İşçilerin, 1990-2000 Yılları Arasındaki Ücret, Gelir Dağılımı ve Yaşam Standartları**. Ankara, Demiryol-İş Sendikası Yayınları, 2002.

Soysal, Mümtaz. “Anayasaya uygunluk denetimi ve uluslararası sözleşmeler”, Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı: 2, 1986.

Şafak, Can. “Türkiye’de işçi ücretlerinin seyri (1980-2005)”, [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=6702](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=6702) adresinden 17.10.2007 tarihinde erişilmiştir.

Talas, Cahit. “Memurlara da sendikalaşma hakkı tanınmalı”, Milliyet, 28 Ağustos 1979.

Turan, Kamil. “Dünya’da ve Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarının hukuki gelişmeleri”, Kamu - İş Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 4, Ocak 1999.

Tutum, Cahit. “Türkiye’de memur sendikaları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, Eylül 1968.

Yorgun, Sayım. “5620 Sayılı kamuda geçici iş pozisyonlarında çalışanların sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçirilmesi hakkında kanun ve yol açtığı tartışmalar” <http://koopis.org.tr/5620.doc> adresinden 29.02.2008 tarihinde erişilmiştir.

Memur Araştırması Sunumu, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Merkezi.

Kamu Personeli Ocak 2008 İstatistikleri, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınları.Ekim-Aralık Dönemi.

A.B. Sürecinde Uluslararası Sözleşmeler ve Türkiye’de Memur Sendikacılığı, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Merkezi.

Sendikal Özgürlükler Raporu, Kamu Hizmetleri Enternasyonalı Türkiye Üye Sendikaları, Bedri Tekin, Bülent Yalçınkaya, Faruk Özdemir, İrfan Kaygusuz, Tarkan Zengin.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Tansu Çiller ve 3 arkadaşının Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Teklifi ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/418, 2/87).

2003-2006 Toplu Görüşme Metinlerinde Kararlaştırılan Hususların Gerçekleşme Durumuna İlişkin Komisyon Raporu, 22.Ağustos.2007.

2004 Yılı Toplu Görüşme Mutabakat Metni.

2005 Yılı Toplu Görüşme Mutabakat Metni,

2008 Yılı Toplu Görüşme Mutabakat Metni.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=4.5.399&MevzuatIliski=&sourceXmlSearch=24.02.2008> tarihinde erişilmiştir.

[http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb\\_id=39&tb\\_adi=Nüfus%20İstatistikleri%20ve%20Projeksiyonlar&ust\\_id=11](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=39&tb_adi=Nüfus%20İstatistikleri%20ve%20Projeksiyonlar&ust_id=11) 02.05.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=1956> 02.05.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.civilservant.org.uk/definitions.shtml>. 16.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.statistics.gov.uk/CCI/nugget.asp?ID=6> 16.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.civilservant.org.uk/numbers.pdf>. 16.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.eurofound.europa.eu/emire/FRANCE/CIVILSERVICE-FR.htm> 21.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu-site3TGMtable> 21.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.insee.fr/en/ffc/figure/NATCCF0329.XLS> 21.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.eurofound.europa.eu/emire/FRANCE/CIVILSERVICE-FR.htm> 21.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu-site3TGMtable> 21.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.insee.fr/en/ffc/figure/NATCCF0329.XLS> 21.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/StatisticFinanzenSteuern/PublicService/PublicServicePersonnel/Tabellen/Content75/OeffentlicherDienstDienstverhaeltnis,templateId=renderPrint.psml> 24.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu-site3TGMtable> 24.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/Erwerbstaetige.psml> 24.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.bls.gov/oco/cg/cgs041.htm#empty> 24.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.bls.gov/oco/ocos141.htm> 24.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu-site3TGMtable> 24.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.scb.se/templates/tableOrChart\\_\\_\\_\\_23311.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart____23311.asp) 25.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.scb.se/templates/tableOrChart\\_\\_\\_\\_28279.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart____28279.asp) 25.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> 28.04.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.anayasa.gen.tr/ihsaygi.htm> 26.10.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm> 29.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/anayasa.htm>  
01.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.un.org/members/list.shtml#m> 12.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html> 12.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/06turkish/TIntCovEcSocCulRights.pdf> 08.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.todaie.gov.tr/ihadm/bm/eko.pdf> 08.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.coe.int/T/e/Com/about\\_coe/](http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/) 12.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.tbmm.gov.tr/ul\\_kom/akpm/orta/main\\_genel.html](http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/orta/main_genel.html) 12.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.coe.int/T/e/Com/about\\_coe/](http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/) 12.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.ihb.gov.tr/mevzuat/um\\_ak\\_belgeleri/ana\\_sozlesme\\_11p\\_degisik.pdf](http://www.ihb.gov.tr/mevzuat/um_ak_belgeleri/ana_sozlesme_11p_degisik.pdf)  
12.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.tbmm.gov.tr/kultur\\_sanat/yayinlar/yayin089/089\\_00\\_008.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/kultur_sanat/yayinlar/yayin089/089_00_008.pdf) 12.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.tbmm.gov.tr/kultur\\_sanat/yayinlar/yayin089/089\\_00\\_008.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/kultur_sanat/yayinlar/yayin089/089_00_008.pdf) 12.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/source/turkce/4.1.3/\(G%C3%96ZDEN%20GE%C3%87%C4%B0R%C4%B0LM%C4%B0%C5%9E\)%20AVRUPA%20SOSYAL%20%C5%9EARTI.doc](http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/source/turkce/4.1.3/(G%C3%96ZDEN%20GE%C3%87%C4%B0R%C4%B0LM%C4%B0%C5%9E)%20AVRUPA%20SOSYAL%20%C5%9EARTI.doc) 13.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz087.htm>  
13.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> 13.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz087.htm>  
13.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> 17.07.2008 tarihinde erişilmiştir.



<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz098.htm>  
20.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> 20.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz151.htm>  
20.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz151.htm>  
20.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/06turkish/TIntCovEcSocCulRights.pdf> 20.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz098.htm>  
25.07.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme\\_raporu\\_2000\\_TUR.pdf](http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2000_TUR.pdf) 05.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle01.pdf> 05.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf> 05.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://sam.baskent.edu.tr/ilerleme\\_raporlari/ilerleme\\_tr\\_2003.pdf](http://sam.baskent.edu.tr/ilerleme_raporlari/ilerleme_tr_2003.pdf) 05.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf> 05.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.kesk.org.tr/index.php?Itemid=101&id=120&option=com\\_content&task=view](http://www.kesk.org.tr/index.php?Itemid=101&id=120&option=com_content&task=view)  
w 05.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://abm.tobb.org.tr/haberler/epb/IlerlemeRaporu\\_8Kasim2006TamamininCevirisiMFA.pdf](http://abm.tobb.org.tr/haberler/epb/IlerlemeRaporu_8Kasim2006TamamininCevirisiMFA.pdf) 05.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.kesk.org.tr/belgeler/2007IlerlemeRaporu\\_Tr.pdf](http://www.kesk.org.tr/belgeler/2007IlerlemeRaporu_Tr.pdf) 05.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.euractiv.com.tr/fileadmin/Documents/turkey\\_progress\\_report\\_en\\_1\\_.pdf](http://www.euractiv.com.tr/fileadmin/Documents/turkey_progress_report_en_1_.pdf) 07.11.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.diyih.gov.tr/article.php?article\\_id=33](http://www.diyih.gov.tr/article.php?article_id=33) 23.08.2008 tarihinde erişilmiştir.

[http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=170&Itemid=92&limit=1&limitstart=2](http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=170&Itemid=92&limit=1&limitstart=2) 17.11.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://yenisafak.com.tr/arsiv/2002/ocak/23/g6.html> 18.11.2008 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.memurlar.net/haber/10444/> 04.01.2009 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.memurlar.net/haber/27059/> 04.01.2009 tarihinde erişilmiştir.