



**Türkiye’de Kamu Görevlileri  
Sendikalarının Önündeki Engeller:  
Toplu Sözleşme Süreci**

**Hazal YILDIRIM**

**Yüksek Lisans Tezi  
İktisat Anabilim Dalı  
Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Veli SIRIM**

**2018**

**T.C.  
TEKİRDAĞ NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ  
ÖNÜNDEKİ ENGELLER: TOPLU SÖZLEŞME SÜRECİ**

**Hazal YILDIRIM**

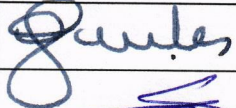
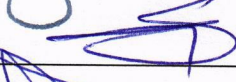
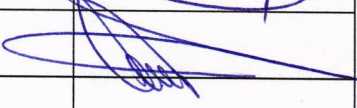
**İKTİSAT ANABİLİM DALI**

**DANIŞMAN: Dr. Öğr. Üyesi Veli SIRIM**

**TEKİRDAĞ-2018**

T.C.  
TEKİRDAĞ NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazal YILDIRIM tarafından hazırlanan “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Önündeki Engeller: Toplu Sözleşme Süreci” konulu YÜKSEK LİSANS Tezinin Sınavı, Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Öğretim Yönetmeliği uyarınca 05.07.2019 günü saat ..11.00.....’da yapılmış olup, tezin ..kabul...edilmesine..... OYBİRLİĞİ / ~~OYÇOKLUĞU~~ ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Prof. Dr. Ayhan GENÇLER	Başarılı	
Dr. Öğr. Üyesi Veli SIRIM (Danışman)	Başarılı	
Dr. Öğr. Üyesi Gökhan OĞUZ	Başarılı	

## ÖZET

Bu tez çalışmasının konusu “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Önündeki Engeller: Toplu Sözleşme Süreci” olarak belirlenmiştir.

Günümüzde, temel bir insan hakkı olan sendika hakkı pek çok ülkenin iç hukuk mevzuatında düzenlenmiştir. Sendika hakkı, ayrıca demokratikleşmenin vazgeçilmez bir unsuru olarak uluslararası sözleşmeler ile güvence altına alınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nde çalışanların sendikal hakları, işçiler için 6356 sayılı Sendika ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda ve memurlar için 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda düzenlenmiştir.

İşçi ve memur ayrımının bir sonucu olarak, memurların sendikal deneyimleri ve karşılaştıkları sorunlar da farklı özellikler gösterir. Çalışmanın amacı, tarihsel süreçte kamu görevlilerinin sendikal deneyimlerini incelemek ve kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık sürecinde karşılaştığı sorunları tespit edip, çözüm önerileri sunmaktır. Bu amaca ulaşmaya çalışırken, sendikaların tanımı ve unsurları, kamu görevlisi kavramı, imzalanan uluslararası belgelerde kamu görevlilerinin sendikal hakları ve Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal hareketlerine ilişkin tarihsel gelişimi de incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** memur, memur sendikaları, grev hakkı, sendikacılık, zorunlu tahkim

## ABSTRACT

The subject of this thesis is determined as "The Barriers to the Public Servants Trade Unions in Turkey: The Collective Contract Process".

Today, the trade union rights, as a fundamental human right, regulated in the domestic legislation of many countries. The right to trade union is also guaranteed by international conventions as an indispensable element of democratization. In the Republic of Turkey, trade union rights of the employees are regulated for workers by the Law of Syndicates and Collective Bargaining (No. 6356); and for the public officers by the Law of Public Servants Syndicates and Collective Bargaining (No. 4688).

As a result of the distinction between workers and civil servants, the trade union experiences of civil servants and the problems they face also have different characteristics. The aim of the present work is to examine the trade union experiences of public officials in the historical process, identify the problems faced by the public officials in the collective bargaining processes and to propose solutions. While trying to reach this goal, the definition and elements of the trade unions, the concept of public officials, trade union rights of public officials in international documents and historical development concerning the syndical movements of public officials in Turkey were also examined.

**Key Words:** Public servants, Public servants syndicates, the right to strike, trade unionism, compulsory arbitration

## ÖN SÖZ

Bu tez çalışmasında; Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının doğuşu, gelişimi ve kat ettiği aşamalar dönemlere ayrılarak incelenmiştir. Konusu, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Önündeki Engeller: Toplu Sözleşme Süreci” olarak belirlenen bu tezde; kamu görevlileri sendikacılığının 2010 Anayasa değişikliği ile elde ettiği toplu sözleşme hakkı çerçevesinde, toplu pazarlık sürecinde karşılaştığı sorunlarını belirleyerek bu doğrultuda çözüm önerileri üretilmesi hedeflenmiştir. Tez yazımı sürecinde karşılaşılan en büyük sorunu kamu görevlileri sendikacılığının sorunlarına yönelik çalışmaların yetersizliği oluşturmuştur. Kamu görevlileri sendikalarının bile kendi sorunlarına yönelik çalışmalarının az sayıda olduğu, toplu sözleşme sürecini yürüten ve bu süreçte sorunları bizzat yaşayan sendikaların da ilgisiz kaldığı görülmüştür.

Öncelikle tez konusu seçerken isteklerimi göz önünde bulunduran ve tez yazımı sürecinde bana yol gösteren danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Veli SIRIM’a, lisans eğitimim ve sonrasında daima bilgilerinden ve tecrübelerinden yararlandığım, bilgi dağarcığıyla sendikacılığa duyduğum ilgiyi pekiştiren değerli hocam Trakya Üniversitesi İİBF Dekanı Sayın Prof. Dr. Ayhan GENÇLER’e sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum. Cumhuriyet tarihi boyunca YİNANÇ ailesi olarak eğitime yaptıkları katkı küçümsenemeyecek kadar büyük olan, engin bilgi ve tecrübeleri ile üniversitemizin de yeniden yapılanmasını sağlayan değerli hemşehrim; NKÜ Genel Sekreteri Sayın Dr. Öğr. Üyesi Abdullah YİNANÇ’a yüksek lisans eğitimim süresince yaptığı katkılarından dolayı gönülden teşekkür ediyorum. Ayrıca tez çalışması sürecinde yoğun ders programı arasında bana da zaman ayırarak deneyimleri ile yol gösteren eniştem Dr. Öğr. Üyesi Nejdet ÖZBERK’e ve her türlü zorluğa karşı yanımda olan, maddi-manevi her türlü desteğe hazır olan canım babam Halk Şairi Durani KOCAGA’ya ve aileme teşekkürü bir borç bilirim.

Hazal YILDIRIM  
Haziran 2018, TEKİRDAĞ

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	i
ABSTRACT .....	ii
ÖN SÖZ .....	iii
İÇİNDEKİLER .....	iv
TABLO LİSTESİ .....	viii
KISALTMALAR .....	ix
GİRİŞ .....	1
1. BÖLÜM .....	4
SENDİKA KAVRAMI, SENDİKANIN UNSURLARI VE KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI .....	4
1.1. SENDİKA KAVRAMI .....	4
1.2. SENDİKANIN UNSURLARI .....	8
1.2.1. Ortak Amaç .....	8
1.2.2. Serbestçe Kurulabilme .....	9
1.2.3. Bağımsızlık .....	10
1.2.4. Demokratik Esaslara Uygunluk .....	11
1.2.5. Özel Hukuk Tüzel Kişisi Olması .....	12
1.3. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI .....	13
1.3.1. Türk Hukuk Mevzuatında Kamu Görevlisi .....	14
1.3.2. İşçi Kavramı ve İşçi-Memur Ayrımı .....	16
2. BÖLÜM .....	19
DÜNYADA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI VE İMZALANAN ULUSLARARASI BELGELERDE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI .....	19
2.1. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ DOĞUŞU .....	19
2.1.1. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Doğuşunun Gecikmesine Neden Olan Faktörler .....	22
2.1.2. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Doğuşuna Neden Olan Faktörler .....	23
2.1.3. Kamu Görevlileri Sendikacılığına Yönelik Olarak Yapılan Eleştiriler .....	24
2.2. DÜNYADA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI .....	26
2.2.1. İngiltere .....	29
2.2.2. Almanya .....	30

2.2.3. Fransa.....	31
2.2.4. İsveç.....	34
2.3. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARININ ULUSLARARASI DAYANAKLAR I.....	35
2.3.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri.....	36
2.3.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi .....	36
2.3.1.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi .....	38
2.3.1.3. Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi .....	39
2.3.2. Avrupa Konseyi Belgeleri.....	39
2.3.2.1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS).....	39
2.3.2.2. Avrupa Sosyal Şartı.....	40
2.3.3. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri.....	42
2.3.3.1. 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi .....	43
2.3.3.2. 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi .....	45
2.3.3.3. 151 Sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Çalışanları) Sözleşmesi .....	47
<b>3. BÖLÜM .....</b>	<b>49</b>
<b>TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ HUKUKSAL GELİŞİMİ VE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENME GEÇMİŞİ .....</b>	<b>49</b>
3.1. TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKALAŞMALARININ GECİKME NEDENLERİ.....	49
3.2. TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ HUKUKSAL GELİŞİMİ.....	51
3.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	51
3.2.2. 1923-1961 Anayasası Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	54
3.2.3. 1961-1980 Döneminde Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları.....	57
3.2.3.1. Kamu Görevlilerinin İlk Sendikalaşma Dönemi (1961-1971).....	58
3.2.3.1.1. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu .....	58
3.2.3.1.2. 657 sayılı Devlet Memurları Yasası.....	61
3.2.3.2. Kamu Görevlilerinin Sendikalaşma Hakkının Geri Alındığı Dönem ....	62
3.2.4. 1980 Sonrası Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları.....	63



3.2.4.1. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Fiilen Tanındığı Dönem (1990-2000)	64
3.2.4.2. 4688 Sayılı Kanun Dönemi	67
3.2.4.3. Toplu Görüşme'den Toplu Sözleşme'ye...	74
3.3. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENME GEÇMİŞİ	78
3.3.1. 1965 Sendikaları ve Örgütlenmesi	80
3.3.2. 1971-1980 Dönemi Memur Dernekleri ve Örgütlenme	84
3.3.3. 1980-2000 Dönemi Memur Örgütlenmesi	85
3.4. TÜRKİYE'DE MEMUR EYLEMLERİ	92
3.4.1. Cumhuriyet'in İlanından Önce Memur Eylemleri	93
3.4.2. Cumhuriyet'in İlanından 1961 Anayasası'na Kadar Memur Eylemleri..	94
3.4.3. 1961-1971 Arası Memur Eylemleri	95
3.4.4. 1971-1990 Arası Memur Eylemleri	96
3.4.5. 4688 sayılı Kanun Öncesi Memur Eylemleri (1990-2001)	98
3.4.6. 4688 sayılı Kanun Sonrası Memur Eylemleri (2001 ve Sonrası)	102
4. BÖLÜM	106
<b>KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ MEVCUT DURUMU VE TOPLU SÖZLEŞME SÜRECİNDE KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR</b>	106
4.1. KAMU GÖREVLİLERİ KONFEDERASYONLARINA GENEL BİR BAKIŞ	106
4.1.1. Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK)	108
4.1.2. Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen)	108
4.1.3. Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen)	110
4.1.4. Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (Birleşik Kamu-İş)	111
4.1.5. Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK)	111
4.1.6. Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu (Hak-Sen)	113
4.1.7. Anadolu Eksen Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Anadolu Eksen)	113
4.2. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ MEVCUT DURUMU	114
4.3. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ TOPLU SÖZLEŞME SİSTEMİNDE KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	123

<b>4.3.1. Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Kavramı .....</b>	<b>124</b>
<b>4.3.2. Toplu Sözleşmenin Kapsamı, Gündeminin Belirlenmesi ve İmzalanması..</b>	<b>125</b>
<b>4.3.3. Grev Hakkından Yoksun Bir Toplu Sözleşme .....</b>	<b>127</b>
<b>4.3.4. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu .....</b>	<b>130</b>
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>134</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>140</b>



## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Dünyada Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Yasal Çerçevesi.....	28
<b>Tablo 2:</b> Kamu Görevlileri Sendikaları ile Kamu İşveren Kurulu Arasında Yürütülen Toplu Görüşme Sonuçları.....	77
<b>Tablo 3:</b> 1993 Yılı Ağustos Ayı Kamu Görevlileri Sendikalarına Ait Üye Sayıları.....	89
<b>Tablo 4:</b> İşçi-Memur Ücret Karşılaştırması (1994 sonu).....	101
<b>Tablo 5:</b> Konfederasyonların Toplam Üye Sayıları ve Sendika Üyesi Olan ve Sendika Üyesi Olabilecek Kamu Görevlilerine Oranları (2017).....	107
<b>Tablo 6:</b> 2002-2017 Yılları Arasında Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Düzeyinin Yıllara Göre Gelişimi.....	115
<b>Tablo 7:</b> Konfederasyonlara Göre Kamu Görevlilerinin (Memurların) Sendikalaşması.....	118
<b>Tablo 8:</b> 2002-2017 yılları Hizmet Kollarına Göre Kamu Görevlilerinin Sendikalaşma Oranları.....	119
<b>Tablo 9:</b> 2002 ve 2016 Yılları İtibariyle Hizmet Kollarının Sendikalaşma Oranları ve Dönem Ortalaması (%).....	120
<b>Tablo 10:</b> Cinsiyete Göre Hizmet Kollarında Çalışan Kamu Görevlileri ve Cinsiyete Göre Sendikalaşma Oranları (2016).....	122

**KISALTMALAR**

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AİHM</b>	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
<b>ANAP</b>	: Anavatan Partisi
<b>AYM</b>	: Anayasa Mahkemesi
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>ÇAYAD</b>	: PTT Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Derneği
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>DİSK</b>	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
<b>DMK</b>	: Devlet Memurları Kanunu
<b>DP</b>	: Demokrat Parti
<b>DSP</b>	: Demokratik Sol Parti
<b>DYP</b>	: Doğru Yol Partisi
<b>EPSU</b>	: European Public Service Unions
<b>ETUC</b>	: European Trade Union Confederation
<b>H.K</b>	: Hizmet Kolu
<b>ICFTU</b>	: International Confederation of Free Trade Unions
<b>İHAS</b>	: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
<b>İİBF</b>	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>İLKSAN</b>	: İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı
<b>İLK-SEN</b>	: Türkiye İlkokul Öğretmenleri Sendikası
<b>ITUC</b>	: International Trade Union Confederation
<b>KÇP</b>	: Kamu Çalışanları Platformu
<b>KÇSKK</b>	: Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu

<b>KÇSP</b>	: Kamu Çalışanları Sendikalaşma Platformu
<b>KESK</b>	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
<b>KGHK</b>	: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
<b>MEMUR-SEN</b>	: Memur Sendikaları Konfederasyonu
<b>MHP</b>	: Milliyetçi Hareket Partisi
<b>POL-DER</b>	: Polis Derneği
<b>SHP</b>	: Sosyaldemokrat Halkçı Parti
<b>TCK</b>	: Türk Ceza Kanunu
<b>TCO</b>	: Memur Sendikaları Merkez Örgütü
<b>TEK-DER</b>	: Teknik Elemanlar Derneği
<b>TMMOB</b>	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
<b>TÖB-DER</b>	: Tüm Öğretmenler Birleşme ve Dayanışma Derneği
<b>TÖS</b>	: Türkiye Öğretmenler Sendikası
<b>TTB</b>	: Türk Tabipler Birliği
<b>TÜM PTT-DER</b>	: PTT Çalışanları Dayanışma Derneği
<b>TÜM-DER</b>	: Tüm Memurlar Birleşme ve Dayanışma Derneği
<b>TÜMOD</b>	: Tüm Öğretim Üyeleri Derneği
<b>TÜS-DER</b>	: Tüm Sağlık Personeli Derneği
<b>TÜTED</b>	: Tüm Telekomünikasyon İş Adamları Derneği
<b>UÇÖ</b>	: Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>ÜLKÜ-BİRÖĞRET</b>	: Ülkücü Öğretmenler Derneği
<b>ÜLKÜM</b>	: Ülkücü Memurlar Derneği
<b>ÜLKÜ-TEK</b>	: Ülkücü Teknik Elemanlar Derneği

## GİRİŞ

Kamu görevlileri sendikacılığı dünyada olduğu gibi Türkiye’de de işçi ve işveren sendikacılığının gelişiminden sonra ortaya çıkmıştır. Ancak kamu görevlileri sendikacılığının ortaya çıkmasında kamu görevlilerinin istekleri etkili olmamış, 1961 Anayasası ile devlet tarafından verilen bir hak olmuştur. Kamu görevlileri sendikal hakları kazanma yönünde bir mücadeleleri olmamasına karşın, sendikalaşma konusunda oldukça istekli olmuş, çok sayıda sendika ve dernekler kurmuşlardır. Ancak kamu görevlilerinin ilk sendikalaşma dönemleri uzun sürememiş, 1971 Muhtırası ile kamu görevlilerinin sendikalaşma hakları ellerinden alınmış ve sendikaları kapatılmıştır. Daha sonraki süreçte ise kamu görevlileri çeşitli meslek örgütleri ve dernekler kurarak sendikal mücadele vermeye devam etmiştir.

Kamu görevlilerinin dernekler şeklinde örgütlendiği bu dönem, siyasal iktidarların engellemelerine ve derneklerin yapılarından kaynaklanan çeşitli olumsuzluklara rağmen kamu görevlilerinin örgütlenmesinde önemli bir yere sahiptir. Sendika hakkının bulunduğu 1961–1971 arası yıllar bir anlamda dernekler dönemin ön hazırlığını oluşturmuş ve kamu görevlilerinin örgütlenme bilincine kavuşmasında etkili olmuştur.

1982 Anayasası’nda ise kamu görevlilerinin sendika kurmalarına yönelik bir yasak yokken 657 sayılı yasada bulunan yasak nedeniyle sendikalaşmaları uzun süre tartışma konusu olmuştur. Ancak kamu görevlileri ve akademisyenler, imzalanan uluslararası belgeler doğrultusunda çalışanlar kesiminin önemli bir parçası olan kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesi gerektiğini ve Anayasa’da kamu görevlilerinin sendikalaşmalarını yasaklayan bir hüküm bulunmadığını belirterek memurların da sendika kurmalarının önünü açmıştır. İlerleyen süreçte kamu görevlileri sendikal hakların kazanımı için önemli mücadeleler vererek hukuku önceler bir şekilde kamu görevlileri için sendikal haklar kanun koyucu tarafından tanınmadan önce sendikalar kurmuşlardır.

1990 memur sendikacılığını 624 sayılı yasa dönemindeki memur sendikacılığından ayıran özellik; işyeri ve mesleki temellere dayalı sendikacılık yerine genel olarak işkolu sendikacılığı ilkesini benimseyerek Türkiye çapında örgütlenme faaliyeti gösterme çabasıdır. Bu çabanın bir sonucu olarak 1995 yılında Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine sendikal haklar tanınmamış olmasına karşın sendikal hakların tanınacağına dair ilk adım atılmıştır. Bu değişiklikte hukuken varlıkları tanınmamış olsa da fiilen mevcut olan kamu görevlileri sendikaları toplu görüşme hakkını elde etmişler ve bu haklarını kullanmaya başlamışlardır. Sendikaların özel kanununa kavuşmaları ancak 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile mümkün olabilmektedir. Ancak toplu sözleşme ve grev hakkını içermemesi büyük tartışmalara neden olmuştur. 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Referandum ile kamu görevlileri toplu sözleşme hakkına kavuşmuştur. Ancak yapılan bu düzenleme ile grev hakkının verilmemesi kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme sürecinde etkin baskı grubu oluşturamayacakları ve üyelerinin çıkarlarını koruma ve geliştirme amacına hizmet edemeyecekleri açıktır. Ayrıca toplu pazarlık sürecinde uyuşmazlık çıkması halinde doğrudan zorunlu tahkimi öngörmesi ve zorunlu tahkimin oluşum yapısı itibariyle uluslararası tahkim ilkelerine aykırı bir oluşuma sahip olması Hakem Kurulunun demokratik bir çözüm üretip üretemeyeceği yönünde soru işaretlerine neden olmaktadır.

Ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığı, işçi sendikacılığına benzer şekilde gelişmiş ülkelerden daha geç başlamıştır. İşçi sendikacılığının geç başlamasında Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında işçi sınıfının henüz oluşmamış olması ve daha sonraki süreçte de vasıfsız işçilerden oluşmasına karşın kamu görevlileri sendikacılığının geç oluşmasında farklı faktörler etkili olmuştur. Nitekim Osmanlı'da Tanzimat Fermanı'ndan itibaren bir memur sınıfının varlığından söz edilebilir. Üstelik memur olarak çalışan kimseler "vasıflı" işgücünü oluşturmakta ve sendikalaşma süreci vasıflı işgücünün öncülüğünde gerçekleşmektedir. Ülkemizde kamu görevlilerinin uzun süre sendikal taleplerinin oluşmamasının altında çeşitli nedenler bulunmaktadır. Kamu görevlileri sendikal taleplerinin oluşmaya

başlamasının gecikmesinden itibaren işçi sendikacılığında farklılık göstermektedir. Bu nedenle işçi sendikacılığında ayrı olarak incelenmelidir. Tarihsel gelişim süreci incelenerek günümüzdeki durumu ve karşılaştığı sorunlar tespit edilmelidir. Bu doğrultuda bu tezde kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme sürecinde karşılaştığı sorunlar belirlenmeye çalışılarak, çözüm önerilerinde bulunulması amaçlanmıştır.





## 1. BÖLÜM

### SENDİKA KAVRAMI, SENDİKANIN UNSURLARI VE KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

Tezin “Sendika Kavramı, Sendikanın Unsurları ve Kamu Görevlisi Kavramı” başlıklı birinci kısmında, ilk olarak üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulan sendikaların kavramsal olarak incelenerek mevzuattaki tanımlamalara değinilecek ve sendika unsurları belirtilecektir. İkinci olarak dar ve geniş anlamıyla kamu görevlisi kavramı açıklanarak mevzuattaki durumu değerlendirilecek ve işçi-memur ayrımının nedenleri üzerinde durulacaktır.

#### 1.1. SENDİKA KAVRAMI

Sendikalar ve sendikacılık, 18.yy.da gerçekleşen sanayi devriminin yarattığı olumsuz yaşam koşullarını kısmen de olsa ortadan kaldırmak amacıyla ortaya çıkan toplumsal ve ekonomik hareketler sonucu sanayinin ilk olarak geliştiği İngiltere’de ortaya çıkmıştır.

Dünyada sendikacılığın doğuşuna baktığımızda, buharlı makinelerin kitlesel üretimde kullanılmasıyla başlamıştır. İlk olarak 18. yüzyılın ortalarından itibaren buharlı makinelerin yaygın olarak kullanıldığı İngiltere, Fransa ve Almanya’da işçilerin kötü çalışma koşullarını düzeltmek amacıyla dayanışma dernekleri ve yardım sandıkları kurdukları görülmektedir. Nitekim o dönemde işçiler, günlük çalışma süresinin 18 saate kadar çıkabildiği, iş güvencesinin olmadığı, kadın ve çocukların zor koşullarda çalıştırıldığı, ücretlerin ancak günlük yaşamı sürdürebilecek düzeylerde ödendiği yahut hiç ödenmediği ve iş kazaları ile meslek

hastalıklarına karşı hiçbir önlemin alınmadığı çok ağır şartlar içinde çalıştırılıyordu (Basın-İş Sendikası).

Ücretlilik düzeninin doğuşu ile ortaya çıkan sendikacılık, ücretlilik düzeninin temelinde yatan sanayi devrimi ve kapitalizmin ilk olarak İngiltere’de varlık kazanması nedeniyle İngiltere’de doğmuştur (Işıklı, 2003: 17). İlk işçi sendikasının İngiltere’de kurulmasının ardından onu Almanya ve Fransa takip etmiştir. Sendikalar, hukuki varlıklarını ise daha sonraları, sendikalara ait hukuk kurallarını kendisine konu edinen kanunların önce 1871 yılında İngiltere’de, ardından 1884 yılında Fransa’da, daha sonraları ise art arda diğer ülkelerde yürürlüğe konulması ile kazanmıştır (Ünsar, 2002: 77).

Sendika kavramının ifade ettiği anlam ve önem ülkeden ülkeye, ülkelerin ekonomik, sosyal ve politik hayatlarında sendikaların oynadıkları role ve zamana göre değişiklik gösterebilir. Kökeni eski Yunancaya kadar uzanan sendika kelimesi, aynı sınıftan olan kişilerin iş ve kazanç koşullarını korumak ve geliştirmek için kurdukları mesleki birlik anlamına gelmektedir (Tuncay ve Savaş, 2013: 3).

Sendika terimi Eski Roma ve Yunan hukuk sistemlerinden gelen ve birliğin temsilini sağlamakla görevli kimseleri ifade etmek için kullanılan “syndic” teriminden doğmuştur. Türkçe’ye ise daha sonra “syndic”in fonksiyonlarını ifade eden “syndicat” teriminden girmiş ve sendika terimi oluşmuştur (İpek, 2006: 7). İlkçağlarda Roma ve Yunan hukuk sistemlerinde bir sitenin (şehir devleti) yönetiminde “temsilcilik” görevi yapan kişi/kişiler anlamında kullanılan “syndic” sözcüğü, Ortaçağ’da, Fransızca, İtalyanca ve İspanyolca gibi Batı dillerine girdikten sonra “Belirli bir konuda bir topluluğun yararını gözetmek için seçilen temsilci” şeklinde anlam kazanmıştır. 19.yy.ın başlarından itibaren ise sendika (syndicat, sendicati) kavramı, “çalışma ilişkilerinde işçi kesiminin hak ve çıkarlarını korumak amacıyla kurulan örgütleri” ifade etmiştir (Mahiroğulları, 2016: 1).

Sendika, Güncel Türkçe Sözlüğü'nde, "İşçilerin veya işverenlerin iş, kazanç, toplumsal ve kültürel konular bakımından çıkarlarını korumak ve daha da geliştirmek için aralarında kurdukları birlik" olarak tanımlanmıştır. Bu tanımda sendikalar her ne kadar "işçilerin ve işverenlerin çıkarlarını korumak ve geliştirmek için kurdukları birlikler" olarak nitelenmiş olsa da salt işçilerin değil memurların da çıkarlarını korumak ve geliştirmek için kurdukları birlikleri ifade etmektedir. Nitekim sendika, çalışanların; çalışma hayatına yönelik problemlerini çözmek, ortak çıkarlarını ve haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurdukları örgütlere denilmektedir (Güneş, 2013: 63).

Sendika, Sosyoloji sözlüğünde; "çalışanların, emek piyasasında bireysel pazarlıkların yerine toplu pazarlık uygulamasını geçirmek ya da geçirmeye çalışmak için kurdukları bir örgüt" olarak tanımlanmaktadır (Özmen, 2014: 4).

Sendikacılığın temelindeki felsefe; "birleşerek güçlü olma, dayanışma yoluyla ortak çıkarları birlikte koruma ve geliştirme"dir. Sendikaların ortaya çıkış nedeni kuvvete kuvvetle karşı koyma ihtiyacıdır. Bu düşünce işveren sendikaları için de geçerli olsa bile hiçbir zaman sendikanın işçiler için arz ettiği önem kadar olamaz (Tuncay ve Savaş, 2013: 3).

Sendika kavramı, ilk olarak Sidney ve Beatrice Webb tarafından "çalışma koşullarını iyileştirmek ve korumak amacıyla işçilerin kurdukları sürekli bir topluluk" olarak tanımlanmıştır (Tokol, 2014: 22).

Baydur'a göre (2008) sendika, önce memleket çıkarları ve daha güçlü işletme veya yüksek rekabet gücü yaratarak üyelerinin çalışma hayatındaki geleceğini garantiye alırken, onların mutlu yaşamı ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak tüm hizmetleri ve eylemleri gerçekleştiren yüksek etkinliğe sahip sivil toplum örgütleridir.

Yılmaz'a göre ise sendikalar, "Bir meslek icra eden kişilerin kazanç paylaşma amacı gütmeyen, kendi yararlarını korumak ve toplumsal durumlarını güçlendirmek amacıyla yasalara uygun biçimde bir araya gelerek örgütlenmeleri"dir (Özmen, 2014: 4).

Sendika kavramı; İngiltere, ABD ve Almanya gibi bazı ülkelerde işçi örgütlerini; Türkiye ve Fransa gibi bazı ülkelerde ise hem işçi hem de işveren örgütlerini anlatmak amacıyla kullanılmaktadır (Tokol, 2002). Fransızca, İtalyanca, İspanyolca gibi Latin dillerinde birbirlerine eş ve yakın anlamlarda kullanılan "syndicat" ve "sindicato" gibi kelimelerle ifade edilen sendika terimi özellikle işçiler tarafından benimsenmiştir (Demir, 1989: 23; akt. Tuncay ve Savaş, 2013: 3). Almanya'da işçi sendikaları "Gewerkschaft", işveren sendikaları ise "Arbeitgebervereine" kavramlarıyla ifade edilmektedir (Özmen, 2014: 5).

Sendika kavramının literatürdeki yeri incelendikten sonra Türk hukukundaki tanımlamalara baktığımızda, sendika kavramının 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda yer aldığını görmekteyiz. Yasalardaki tanımlamalara geçmeden önce Anayasa'nın sendika hakkını nasıl düzenlediğine bakmak faydalı olacaktır.

Anayasa'nın 2001 yılında 4709 sayılı Kanunla değişik 51. maddesinde, "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir" denilmektedir.

6356 sayılı Kanunun 2. maddesinde sendika, "İşçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşları" ifade etmektedir. Ayrıca yasa, üst kuruluş türü olarak sadece konfederasyonları

öngörmüştür (md.2/1-g). Yasa konfederasyonu ise, “Değişik işkollarında en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluş” olarak tanımlamaktadır (md.2/1-f).

4688 sayılı Yasa ise sendikayı 6356 sayılı yasadaki “işçilerin veya işverenlerin” ifadesi yerine “kamu görevlilerinin” ibaresini ekleyerek ve sendikanın kuruluş amacında bir genişletme yaparak tanımlama yoluna gitmiştir. Buna göre 4688 sayılı Yasa, sendikayı, “Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar” olarak tanımlamıştır. Kamu görevlileri için sendika tanımında kuruluş amacı her ne kadar genişletilmişse de, kuruluş amaçlarını gerçekleştirme konusunda işçi sendikalarının sahip olduğu “grev” hakkından hala yoksundur.

Anayasa hükümleri ve 6356 sayılı yasanın hükümleri dikkate alınarak konfederasyonu da içine alacak şekilde sendikanın tanımı “Sendika, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde serbestçe kurulan ve demokratik ilkelere uygun olarak işleyen ve faaliyette bulunan bağımsız özel hukuk tüzel kişisidir” (Tuncay ve Savaş, 2013: 20).

## **1.2. SENDİKANIN UNSURLARI**

### **1.2.1. Ortak Amaç**

Sendikalar, üyelerinin hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek gayesiyle kurulan örgütlerdir (Tokol, 2002). Sendikanın tarihine bakıldığında sendikaların önce işçilerin daha sonra ise işverenlerin örgütlenmelerinin, ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarının korunup geliştirilmesi ihtiyacından doğduğu görülür. Bunun için de özellikle işçi sendikaları gerektiğinde grev silahına da başvurarak işverenlerle toplu iş sözleşmesi yapmayı amaç edinirler. Sendikaların “işçilerin ya da işverenlerin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek” olarak tanımlanan amaçları, onları hem derneklerden hem de amacı

kazanç paylaşmak olan ticaret ortaklıklarından ayıran önemli bir özelliğidir (Tuncay ve Savaş, 2013: 20).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 51. maddesine göre sendikaların amacı “üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek” olduğu ve bu amaçla “çalışanların” ve “işverenlerin” sendikalar ve üst kuruluşlar kurabileceklerini belirtmiştir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda işçi ve işveren sendikalarının amacı, “İşçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek”tir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda ise kamu görevlileri sendikalarının amacı da kamu görevlilerinin “ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek” olarak ifade edilmiştir. Kamu görevlileri sendikalarının ortak amaçları şu şekilde özetlenebilir. İlk olarak, memurların statülerini, çalışma şartlarını ve diğer maddi durumlarını düzeltmek ve memurlar arasında dayanışmayı arttırmaktır. İkinci olarak kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmektir (Tutum, 1968, 34).

### **1.2.2. Serbestçe Kurulabilme**

Sendikaların “izin sistemi”, “normatif sistem” ve “özgür kuruluş sistemi” olarak üç ayrı sistem içinde kurulmaları mümkündür. Totaliter ve güdümlü rejimlerde görülen izin sistemine göre, sendikaların tüzel kişilik kazanması bir makamın iznine bağlı tutulmuştur. Normatif sistemde; sendika kuranlar, onun tüzel kişiliğini kazanması için tüzüğünü yetkili makama incelenmek üzere verirler. Yetkili makam, tüzüğün yasalara uygunluğunu denetler; tüzük yasalara uygun ise kuruluşa izin vermek zorundadır. Aksi durumda, tarafların yargıya başvurması söz konusu olur. Demokratik parlamenter rejimlerdeki özgür kuruluş sistemine göre ise sendika, kurma isteğinin açığa vurulması ile kurulmuş sayılır. Tüzel kişilik kazanmak için ayrıca izin alınmasına gerek yoktur. Türkiye'de sendikaların kuruluşunda benimsenen sistem özgür kuruluş sistemine yakın bir konumdadır (Demircioğlu ve Centel, 2015: 205-206).

Anayasanın 51. maddesinde, sendikaların önceden izin almaksızın kurulacağı hükmedilmiş, sendika özgürlüğünün bir parçası olan “sendikaların serbestçe kurulabilmesi” güvence altına alınmıştır. 6356 sayılı yasanın 3.maddesinde “Kuruluşlar, bu Kanundaki kuruluş usul ve esaslarına uyarak önceden izin almaksızın kurulur.” denilerek sendikaların kuruluş serbestileri vurgulanmaktadır. Aynı şekilde 4688 sayılı Yasanın 6. maddesinde de “sendika ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın serbestçe kurulurlar” denilerek sendikaların kuruluş serbestileri vurgulanmıştır. Sendikal örgütlerin üyelerinin hak ve çıkarlarını gerçek anlamda savunmalarının mümkün olabilmesi için sendikaların serbestçe kurulmalarının yanı sıra özgürce faaliyet gösterme imkanıyla da desteklenmesi gerekir (Mahiroğulları, 2016: 4).

### **1.2.3. Bağımsızlık**

Sendikaların kendi kendini idare etmesi, yönetim ve işleyiş bakımından başka bir kuruluşun vesayeti altına girmemesi anlamına gelen sendikal bağımsızlık, işçi sendikasının işveren veya işveren sendikası ile devlete ve siyasi partilere karşı bağımlı olmama koşuluna dayanmaktadır (Mahiroğulları, 2016: 4).

UÇÖ tarafından 1949 yılında kabul edilen ve 5834 sayılı Yasa ile ülkemiz tarafından onaylanması uygun bulunan “Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme”nin 2. maddesinde bulunan “sendikada saflık ilkesi” olarak nitelendirilen temel ilke, mevzuatımızda aynen kabul edilmiştir (Demircioğlu ve Centel, 2015: 208). Demokratik bir düzenin en somut göstergesi olan “sendikada saflık ilkesi”, yalnızca işçilerin işçi sendikasına, işverenlerin de işveren sendikasına üye olması anlamına gelmemekte; birinin diğerinin kurulmasına ve yönetimine müdahalede bulunmamasını sağlama ve birinin diğerinden yardım ve bağış almamasını da ifade etmektedir. Kısaca sendikada saflık ilkesi, her iki tarafın da birbirinden bağımsız olması ve kendi iradeleri ile hareket edebilmelerinin ön şartıdır.

Çoğulcu parlamenter demokratik düzende, işçi ve işveren sendikalarının hem kuruluşlarında hem de faaliyetlerinde devlete karşı bağımsızlıklarının kabul edilmesi büyük önem taşımaktadır (Demircioğlu ve Centel, 2015: 208). Bu nedenle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Yasası'nın 20. maddesinin 2. fıkrasında “sendika ve konfederasyonlar, kamu makamlarından maddi yardım kabul edemez, siyasi partilerden maddi yardım alamaz ve onlara maddi yardımda bulunamazlar.” ifadesine yer verilmiştir.

Sendikalar, yalnızca işverenlerden ve devletten değil siyasi partilere karşı da bağımsız olmalıdır. 4688 sayılı Kanunun 20. maddesinde yer alan “Sendika ve konfederasyonlar siyasi partilerin kuruluşu içinde yer alamazlar; siyasi partilerin ad, amblem, rumuz ve işaretlerini kullanamazlar.” ifadesi ile kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının siyasi partilere karşı bağımsız olmaları gerektiği hüküm altına alınmıştır.

#### **1.2.4. Demokratik Esaslara Uygunluk**

Demokrasilerin ayrılmaz bir parçası olan sendikaların kuruluşları, yönetimi ve işleyişi demokratik ilkelere uygun olmalıdır (Duyuş, 2010: 11). Yani sendikanın iç düzeninin ve iradesinin oluşması, demokratik ilkelere dayanmalıdır. Ancak bu yolla sendika, demokratik ve sosyal hukuk devletinin temel gereklerine uygun olur ve ancak bu şekilde üyelerinin, sendikanın yaptığı toplu iş sözleşmesine ve grev/lokavt kararlarına bağlılığı kabul edilebilir. Bunu sağlayabilmek için de, sendika içinde üyelere oy hakkı tanınmalı; çoğunluk esası, eşitlik esası ve demokratikliği belirleyen diğer ilkeler uygulanmalıdır (Tunçomağ ve Centel, 2005: 254).

Anayasa'nın 51. maddesinde, “sendika ve üst kuruluşların tüzüklerinin, yönetiminin ve işleyişlerinin, Cumhuriyet'in temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamayacağına” hükmedilmiştir. Bu doğrultuda 6356 sayılı Yasa da, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyette bulunan kuruluşun, merkezlerinin bulunduğu yer Cumhuriyet



Başsavcısının talebi üzerine mahkeme kararı ile kapatılacağını belirtmiştir (m. 31/1). Benzer şekilde 4688 sayılı Yasanın 20. maddesinde “kurulan sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyet’in niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.” denilerek Anayasa hükmüne vurgu yapılmıştır. Ayrıca, 37. maddesinde aykırılık durumunda sendikanın kapatılacağını belirtmiştir.

### 1.2.5. Özel Hukuk Tüzel Kişisi Olması

Sendikalar ve üst kuruluşları, kamu hukuku alanına giren birtakım yetkilerle donatılmış olmalarına karşın, serbest irade ile kurulmaları ve kuruluş ve işleyiş itibariyle devletten bağımsız olmalarından dolayı özel hukuk tüzel kişisi olarak kabul edilmektedir (Talu, 2008: 13).

6356 sayılı Yasa, 2. maddesinde yer alan sendika tanımında “tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar” olduğunu belirtmiştir. Aynı Kanunun 7.maddesinde “Kuruluşlar, kurucularının kuruluşun merkezinin bulunacağı ilin valiliğine dilekçelerine olarak kuruluş tüzüğünü vermeleriyle tüzel kişilik kazanır.” denilmiştir.

Kamu görevlileri sendikaları, kurucuları ve üyeleri kamu görevlilerinden oluşan özel hukuk tüzel kişileridir (Uçkan, 2013: 46). Nitekim 4688 sayılı Yasa’nın 3. maddesinde yer alan tanımlarda kuruluşların tüzel kişiliğe sahip oldukları belirtilmiştir. Ayrıca 6. ve 7. maddelerinde sendika ve konfederasyonların tüzüklerini ilgili valiliğe vermekle tüzel kişilik kazanacakları belirtilmiştir.

Sendikalar, tüzel kişilik ile sendika kurucularından ve üyelerinden bağımsız olarak hukuksal varlık kazanmakta, bu sayede kendileri ve üyeleri adına dava açabilmekte, toplu iş sözleşmesi yapabilmekte ve grev/lokavt kararı alıp uygulayabilmektedir (Özmen, 2014: 7).

### 1.3. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

Köleci ve feodal devletlerde memurlar; saray ve çevresinde toplanmış, devletin başlıca görevi olan vergi toplama, devletin gelir ve giderlerini hesaplama ve askeri görevleri yerine getirmekle görevli sınırlı sayıda adamdan oluşuyordu. Memurların sayılarının az olması nedeniyle diğer toplum kesimlerine göre önemli ayrıcalıkları bulunuyordu. Ancak kapitalist devletin kurumlaşıp büyümesi ve kamu hizmetlerinin genişlemesi sonucunda memurluk bir meslek olmaktan çıkarak toplumsal bir kategoriye ifade etmeye başlamıştır (Özerkmen, 1998: 428).

Her ülke kendi siyasi, sosyal, hukuki ve teknik gerçeklerini göz önünde bulundurarak “kamu görevlisini” tanımlamakta ve bu nedenle birbirinden farklı kamu görevlisi tanımları ortaya çıkmaktadır. Bu durum kamu görevlisi kavramının genel, geçerli ve salt bir tanımını yapmayı oldukça zorlaştırmaktadır. Bir ülkenin çeşitli kanunlarında bile farklı tanımlamalarla karşılaşılabilmesi kamu görevlisi ve memurlar için her zaman ve her mekan hatta her olayda uygulanabilecek tam ve kesin bir tanımını yapmayı oldukça güçleştirmektedir. Ancak bütün ülkelerce kabul edilebilecek bazı ortak noktalar tespit edilmesi mümkündür. Bunlardan kamu görevi yapmak ve daimi bir surette idare kadroları ve idari hiyerarşi içinde bulunmak en önemli iki ortak noktadır (Zengin, 2006: 3).

Kamu görevlisi, kamusal faaliyetlerin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir şekilde sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişidir. Bir başka ifadeyle kamusal faaliyetin yürütülmesine katılan kişiye kamu görevlisi denilmektedir (Aydın, 2010: 118).

Dar anlamda kamu görevlisi, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtildiği üzere kamu kurum ve kuruluşlarının genel idari esaslara göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin getirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişileri kapsamaktadır. Dar anlamda kamu görevlileri devlet memurları ve diğer kamu görevlileridir (Burnaz, 2002: 4). 657 sayılı Yasaya bakıldığında diğer kamu

görevlisinden sözleşmeli personel anlaşılmakta ve aynı yasanın 4. maddesinde şöyle tanımlanmaktadır:

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, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.

Geniş anlamda kamu görevlisi ise, çeşitli kamu kuruluşlarında çalıştırılan ve hukuki durumları birbirinden farklı olan tüm görevlileri kapsamaktadır. Bu tanıma göre Cumhurbaşkanından kamuya ait herhangi bir fabrikada işçi olarak çalışan kimse de geniş anlamda kamu görevlisi kapsamındadır (Kanlıgöz, 180-181).

Yargı kararları doğrultusunda memurlar dışındaki kamu görevlileri dar ve geniş kapsamda iki boyutta incelenebilir. Buna göre, 657 sayılı kanuna göre kendi özel kanunlarına bağlı olduğu belirtilen personel dar anlamda kamu görevlilerini oluştururken, bunlar dışında kalan ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde idari sözleşme ile görev yapan sözleşmeli personel geniş anlamda kamu görevlilerini oluşturmaktadır (Demren Dönmez, 2011: 100).

### **1.3.1. Türk Hukuk Mevzuatında Kamu Görevlisi**

Kamu görevlisi kavramı, birçok hukuk dalını ilgilendiren bir kavram olmakla birlikte Türk hukukunda tüm hukuk dalları için geçerli olan bir kamu görevlisi tanımına yer verilmemiştir. Kanun koyucu, değişik hukuk dallarında birçok hüküm öngörmüşse de kamu görevlisiyle ilgili genel bir tanımlama yapmamıştır.

1876 tarihli Kanun-i Esasi’de kamu görevlisi (memur) tanımı yapılmamıştır. Bununla birlikte Osmanlı Devleti döneminde kanunları yorumlama yetkisi bulunan Danıştay’ın 27.08.1918 tarihli kararında memur niteliğinin belirlenmesinde belirleyici unsurun görevlinin görevlendiriliş biçiminin değil gördüğü kamusal görev olduğu ifade edilmiştir (Zengin, 2006: 5). 1924 Anayasası’nda da kamu görevlileri ile ilgili ayrıntılı bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte kamu görevlileri konusunu “Memurlar” başlığı altında 92, 93 ve 94’üncü maddelerinde düzenlemiş olup 93. madde konuya ilişkin ana ilkeyi ortaya koymuştur. 1924 Anayasası’nın söz konusu maddesinde “Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir” denilmektedir. 1924 Anayasası her ne kadar memurların özlük hakları ile ilgili her türlü düzenlemenin yapılmasını yasa koyucuya bırakmış olsa da Anayasanın öngörmüş olduğu geniş çaplı ve genel nitelikli bir yasa 1924 Anayasası döneminde çıkarılmamıştır. 1924 Anayasası’nın 93. maddesindeki düzenlemeden Anayasanın tek tip bir kamu görevlisi kategorisi getirerek memur kavramı ile kamu görevlisi kavramını özdeşleştirmiş olduğu görülmektedir (Kanlıgöz, 172).

1982 Anayasası’nın 128. maddesinde “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” denilmektedir. 1982 Anayasası’nın “memurlar ve diğer kamu görevlilerinin” kimler olduğunu düzenleyen bu maddesinde kast edilen dar anlamda kamu görevlileridir (Erat, 2013: 173).

Türk hukukunda kamu görevlisi kavramı ile ilgili tanım olarak ifade edilebilecek iki düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan ilki 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’dur. Bu kanun kamu görevlisi kavramının, “Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini” ifade ettiğini belirtmiştir (Aydın, 2010: 112). 4688 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer

alan kamu görevlisi kavramının içine 657 sayılı Kanuna tabi olan memurlar dışında esasen kendileri memur olan ancak özel yasaları bulunan 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında değişik unvanlarla çalışan tüm personel dahil edilmiştir (Çevikbaş, 2010: 9).

Kamu görevlisi kavramı ile ilgili ikinci tanım ise 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda (TCK) bulunmaktadır (Aydın, 2010: 112). 2005 yılında 5237 sayılı TCK'nın yürürlüğe girmesiyle 765 sayılı TCK'daki "memur" kavramı değişmiştir. 5237 sayılı Kanun "memur" kavramını terk ederek "kamu görevlisi" kavramını düzenlemiştir (Demren Dönmez, 2011: 95). Buna göre 5237 sayılı Kanun, kamu görevlisi deyiminden "kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi"nin anlaşılması gerektiğini belirtmiştir. 5237 sayılı Kanun'da yapılan bu tanımlama doktrindeki geniş anlamda kamu görevlisi tanımı ile paralel bir anlamdadır (Erat, 2013: 173).

### **1.3.2. İşçi Kavramı ve İşçi-Memur Ayrımı**

İşçi kavramına ve işçi-memur ayrımına geçmeden önce memur kavramının incelenmesinde yarar vardır. Güncel Türkçe Sözlüğü'ne göre; "devlet hizmetinde aylıkla çalışan kimse, görevli" anlamlarına gelen memur: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 4.maddesinde "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler" olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre devlet memurlarının taşıması gereken nitelikler şöyle sıralanabilir: (1) Devlet memuru; devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip diğer kuruluşlarda çalışmaktadır. (2) Memurlar, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerini yerine getirirler. (3) Memurların gördüğü görevler asli ve sürekli görevlerdir (Zengin, 2006: 12).

İşçi kavramına bakıldığında Anayasada açıkça bir işçi tanımı bulunmamakla beraber 4857 sayılı İş Kanunu'nun 2. maddesinde işçi, "bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi" olarak tanımlanmıştır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 2. maddesinde ise 4857 sayılı İş Kanunu'na atıfta bulunarak tanım birliğine gidilmiştir. 657 sayılı Kanununun 4. maddesinde ise işçi kavramı şu şekilde tanımlanmıştır:

(A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bunlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

İşçi ve memur ayrımının en önemli nedenini, çalışan ve işveren arasındaki iş ya da hizmet ilişkisini kuran hukuksal işlemin niteliğindeki ayrılık oluşturmaktadır (Yıldız, 2009: 10). Nitekim, işçiler sözleşmesel çalışma ilişkisine göre, memurlar ise statüsel çalışma ilişkisine göre çalışmaktadır. Bu sebeple, işçilerin hak ve yükümlülükleri iş hukuku alanında değerlendirilirken, memurların hak ve yükümlülükleri ise idare hukukunun kapsamı içinde değerlendirilmektedir (Özmen, 2014: 66).

Özünde iş kanunları ve toplu sözleşmeler ile hizmet sözleşmeleri yer alan sözleşmesel çalışma ilişkisi sisteminde "sözleşme özgürlüğü ilkesi" esastır (Özmen, 2014: 66). Gülmez (1996: 8); sözleşmesel çalışma ilişkisi sisteminden, bağımlı çalışanlardan "işçi" niteliği taşıyanların çalıştırılanla ilişkilerini kuran ve düzenleyen kurallar bütünü'nün anlaşılması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca sistemin, özellikle bir özel işverenin otoritesi altında bağımlı çalışma yapan kimseler için söz konusu olduğunu belirtirken, iş ilişkisi sitemlerinin iki temel kümeye ayrılmasında işverenin niteliğinin tek başına bir ölçüt oluşturmadığını; devletin de sözleşmesel iş ilişkisi sistemine bağlı kişiler çalıştırmasının mümkün olduğunu vurgulamaktadır.

Gülmez'e göre (1996: 5) statüsel çalışma ilişkisi, bağımlı çalışanlardan "memur" niteliğini taşıyanların çalıştıranla ilişkilerini kuran ve düzenleyen tek yanlı ve nesnel kurallar bütünüdür. Ona göre statüsel çalışma ilişkisinin üç önemli özelliği bulunmaktadır. Birincisi, statüsel çalışma ilişkisi, devlet memurlarının ortak iş hukuku kurallarından ayrı, özerk bir hukuksal rejime bağlı tutuldukları sistemdir. İkinci özelliği, eşitsizlik temeli üzerine kurulmasıdır. Üçüncü özelliği ise gerek memur ve yönetim (işveren devlet) arasındaki ilişkiler, gerekse de memurlara tanınan hak ve güvenceler ile kendilerinden beklenen ödev ve sorumluluklar arasında nesnel bir denge kurmayı amaçlayan bir sistem olmasıdır.

## 2. BÖLÜM

### DÜNYADA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI VE İMZALANAN ULUSLARARASI BELGELERDE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI

Kamu görevlileri sendikacılığı işçi sendikacılığına nazaran daha geç başlamış ve kamu görevlileri kamu hizmetinin niteliği ve çalışma ilişkisi nedeniyle engellemelerle karşılaşmıştır. Yapılan çeşitli eleştirilere rağmen kamu görevlileri sendikacılığının gelişmesinde dünyada demokrasinin yayılması etkili olmuştur. Ülkelerin hem demokratik hem de ekonomik gelişmişlikleri sendikacılığa yönelik tutumlarına da yansımıştır. Nitekim günümüzde gelişmiş ülkelerde kamu görevlilerinin çoğu sendikal hakların tamamına sahiptir.

#### 2.1. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ DOĞUŞU

Demokratik toplumun temel unsurları arasında önemli yeri olan işçi sendikacılığı; tarihsel süreç içinde çalışanların yaşam standartlarının korunup geliştirilmesinde, çalışma yaşamında eşitlik ve adaletin sağlanmasında, çalışma şartlarının iyileştirilmesinde ve piyasa ekonomisinin işleyişi içerisinde iktisadi ve sosyal hakların unutulmamasında önemli bir rol oynamıştır. Ancak yüzyılı aşan bir dönemde kendisini vazgeçilmez bir sosyal taraf olarak kabul ettirebilmiştir (Selamoğlu, 2003: 63).

Kamu görevlileri sendikalarının tarihi gelişmesindeki en önemli faktör, sanayi devriminden sonra işçi sendikalarının bütün sanayileşmiş ülkelerde kaydettiği dinamik gelişme olmuştur (Turan, 1999: 2). 19.yy.da işçi sendikaları hareketinin hak kazanım mücadelesi verdiği sırada, kamu görevlileri, çalışanlar arasında şanslı



insanlar olarak kabul edilmiştir. Bu dönemde işçiler, arz ve talep kanununa göre emeklerini pazarlayarak ve en başta iş güvencesi olmak üzere her çeşit ekonomik ve sosyal haklardan yoksunken, kamu görevlileri muhatapları olan devletin kendilerine sağladığı hukuki bir statüden yararlanmış ve iş güvencesine de sahip olmuşlardır (Turan: 1999: 2).

İlk memur örgütlenmesi, 1890 yılında ABD'deki posta işletmesinde kurulmuştur. 1917 yılında ise Amerikan Kongresi tarafından kabul edilmiştir. ABD'de kurulan memur sendikalarının ilgilenmeyi amaçladığı konular arasında çalışma şartlarının düzenlenmesi, kendi çıkarları ile ilgili yasaların çıkarılması, daha iyi hizmet koşullarının oluşturulması, yeterlilik sisteminin korunması ve kredi kolaylıkları sağlanması gibi konular bulunmaktadır (Bibilik, 2008: 14-15).

İşçi sendikacılığına göre gecikmeli başlayan kamu görevlileri sendikacılığı, öncelikle posta ve demiryolları gibi yoğun bir işçi bileşimi olan hizmetlerle eğitim gibi çok sayıda kişinin istihdam edildiği hizmetlerden başlayarak kamu yönetimine girmiştir. Bu görece değişimin nedenlerinden biri statü anlayışı gereği memur sendikacılığına karşı çıkan siyasal iktidarların, sendikacılığı grevle özdeş saymaları ve sendikacılığın grev hakkını da içerdiği anlayışını benimsemiş olmalarıdır (Gülmez, 1996: 43).

İşçi sendikacılığının gelişmeye başladığı günlerden itibaren devlette sendikacılık tartışmaları başlamıştır. Kamu görevlileri sendikacılığı, kendisini meşru zeminde kabul ettirmek ve devletle kamu görevlileri arasındaki hukuki ilişkileri değiştirmek için mücadele etmiştir. Bu gayeyle bir yandan kamu görevlilerine sendikal hürriyetlerin verilmesi ve uygulanması hakkı talep edilirken diğer yandan da kamu gücü sahip olduğu yetkilerin bir kısmından feragate zorlanarak bir uzlaşma ortamı yaratmaya çalışılmıştır. Bu uzlaşma çalışmalarının sonucunda devlet, kamu görevlilerinin sendikal haklarını serbestçe uygulayabilmeleri için bazı yetkilerinden vazgeçmiş ve kamu görevlileri sendikaları ile onların üyelerine serbesti tanımak zorunda kalmıştır. Ancak bütün tarihi gelişmesi boyunca işçi sendikacılığının ayak

izlerini takip ederek gelişen kamu görevlileri sendikacılığı, yine de elde ettiği hakları işçi sendikacılığının hakları ile eşitleyememiştir. Bu durumun en önemli nedeni, kamu görevlilerinin statü hukukuna göre çalışırken işçilerin farklı bir statü olan sözleşmesel çalışma ilkesine göre istihdam edilmiş olmalarıdır (Turan, 1999: 3).

Kamu görevlileri sendikacılığı, birçok ülkede genel sendikacılıktan ayrı tutulmadığından özel olarak pek fazla incelenmemiş, tarihi gelişmesi açısından işçi sendikacılığına bağlı kalmasından dolayı işçi sendikacılığı içinde değerlendirilmiştir. Ancak kabul etmek gerekir ki kamu görevlileri sendikacılığı, işçi sendikacılığının bire bir kopyası değil, kendine has özellikleri olan bir faaliyet alanını oluşturmaktadır. Kamu görevlileri sendikalarını bazı özellikleri nedeniyle işçi sendikacılığından ayrı bir platformda incelemek gerekmektedir. Turan (1999:5-7) kamu görevlileri sendikacılığının ayrı bir platformda incelenmesini gerektiren 6 önemli özelliğini şu şekilde sıralamıştır:

- Dünya ülkelerinin tümünde kamu gücünün muhalefeti ile karşılaşan kamu görevlileri sendikaları, zamanla kamu gücünün ve kanun koyucunun direncini kırarak kamu görevlileri sendikalarının kuruluşuna ortam hazırlamıştır. Böylece kamu görevlilerinin genel sendikal hakları “meşru zemine” oturtulurken, bu haklar günümüz demokratik devlet anlayışının temelini oluşturmuştur.
- Patron-devlet karşısında üyelerinin haklarını toplu olarak korumak ve geliştirmek amacıyla kamu görevlileri sendikaları, devlet ile ortak “danışma kurulları” oluşturmaktadır. Bu danışma mekanizmalarında taraflar bir grup hakları tartışarak beraberce çözüm yolları aramaktadırlar.
- Gerek kamu görevlileri sendikalarının kamu görevlilerinin haklarını savunma görevi, gerekse de devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirme görevlerinde vazgeçme olanakları bulunmadığından toplu görüşmelerde her iki tarafın da “uyum” içinde hareket etmeleri gerekmektedir. Bu ilke devlet hizmetlerinin devamlılığı ve kamu görevlileri sendikalarının varlık sebebidir.

- Kamu görevlileri sendikalarının “çoğulcu” bir karaktere sahip olması, aynı hizmet kolunda birden fazla sendikanın kurulmasına olanak tanımaktadır. Ancak bu ilke, üye gücünün dağılmasına yol açmasından dolayı kamu görevlileri sendikalarının önemli bir zaafını oluşturmaktadır.
- Devlet, bütün kamu görevlileri sendikaları ile tek tek toplu görüşme yapma şansına sahip olmadığından dolayı kamu görevlileri sendikaları ile olan ilişkilerinde “Temsil Kabiliyeti En Yüksek Olan Konfederasyonu” muhatap almaktadır. Bu durum çoğunluk ilkesine göre kurulmuş olan diğer konfederasyonları ikinci plana atarak kamu görevlilerinin pazarlık gücünün bölünmesine yol açmaktadır.
- Kamu görevlileri sendikacılığının sistem olarak yaşatılması, tarafların bütün ilişkilerinde “uzlaşma ilkesini” temel unsur olarak benimsedikleri durumda söz konusu olabilmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin aksatılmasına neden olan her olay, uzun vadede kamu görevlileri sendikalarının varlığının yeniden sorgulanmasına uygun anti-demokratik bir ortamın oluşmasına yol açabilecektir.

### **2.1.1. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Doğuşunun Gecikmesine Neden Olan Faktörler**

Tüm dünyada kamu görevlilerin sendikalaşmaları genel olarak sendikacılık hareketi içinde görece olarak daha geç başlamıştır. Bu durumun temelindeki neden memur statüsünün özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Dünyada kamu görevlileri ancak bu statüsünün özelliklerinde yaşanacak olan değişim sonucunda örgütlenme ihtiyacı içine girmiştir. Kamu görevlilerinin sendikalaşmasını geciktiren memur statüsünün özellikleri şunlardır (Işıklı, 1991: 2):

Memurun işvereni olan devlet, ister Doğu’da olsun isterse de Batı’da olsun uzun bir dönem boyunca tanrının yeryüzündeki yansıması olarak kabul edilen padişah/kral tarafından yönetilmiştir. Böyle bir inanç sistemi içinde devletin hata yapmayacağı savı, devlete karşı hak talep etmek veya devlete karşı örgütlü bir mücadele ihtiyacının oluşmasını engellemiş, dolayısıyla devletin istihdam ettiği

kimselerin örgütlenmesi sorunu gündeme gelmemiştir. Memurların sendikalaşmasının yaygın bir kabul görebilmesi, her şeyden önce devletin niteliğiyle ilgili olarak yaygın kanaat ve değerlendirmelerde bir dönüşümün olmasına bağlı olabilmıştır ki, ancak devletin de insanlardan ve toplumsal ilişkilerden bağımsız olmadığı görülebildiği ölçüde devletin istihdam ettiği memur vs. kategorilerde çalışanların da sendikalaşmalarının gerekliliği anlaşılmıştır.

Kamu kesimi, başlangıçta neredeyse bütün ülkelerde nitelikli ve beyaz yakalı bürokratlarla sınırlı bir istihdam alanı olarak belirginleşmiştir. Ayrıcalıklı bir kesimi oluşturan kamu kesimi bürokratlarının etkin sınıflara yakın konumları sendikacılık hareketine ortam hazırlamaktan çok uzak olup bu durumun bir sonucu olarak, başlangıçta kamu kesiminde çalışanlar açısından hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla sendikal mücadele ihtiyacı söz konusu olmamıştır.

### **2.1.2. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Doğuşuna Neden Olan Faktörler**

Kamu görevlilerinin sendikalaşma ihtiyacı içine girmeleri birbiriyle ilişkili iki yönlü bir gelişmenin ortaya çıkmasına kadar beklemiştir. Memurlar bir yandan kapitalist toplumlara özgü toplumsal kesimlerin ortaya çıkması nedeniyle kendi konumlarının gerilediğini görmeye başlamışlar öte yandan da memur kategorisi dışındaki bazı bağımlı çalışanların sendikal haklardan yararlanarak durumlarını düzeltmeye başladıklarını görmüşlerdir. Turan'a göre (1999: 3), kamu görevlileri sendikalarının ortaya çıkışını sağlayan birçok sebebin dayanağını sağlayan üç önemli gelişme söz konusudur. Bunlar; dünyada demokratik hak ve hürriyetlerin yaygınlaşması, devlet organizasyonunun yapı değiştirmesi ve son olarak kamu görevlileri ile kamu sektörü işçilerinin fonksiyonlarının benzerliğidir.

Memurların, sendikalaşma gereğini doğuran bir faktör de zamanla memurların ayrıcalıklı konumlarını kaybederek daha geniş kesimlerin memur olabilme imkanına kavuşmasıdır. Sosyal devlet anlayışının getirdiği değişimler sonucunda memur

olmanın yalnızca varlıklı kesimlerin çocuklarına özgü bir ayrıcalık olmaktan belli ölçüde olsa da çıkması nedeniyle memur statüsünde çalışanların çalışma koşulları ve sosyo-ekonomik durumları sendikalaşma gereğini doğuran bir ilişkiye dönüşmüştür. Sosyal devlet anlayışının sonucu olarak devletin “jandarma” ve “tahsildar” gibi özelliklerinin ötesinde “düzenleyici” ve “yatırımcı” bir rol üstlenerek eskisine göre daha kapsamlı görevler üstlenmesiyle bağlantılı olarak kamu kesimi, çok sayıda ve değişik niteliklerde istihdama ortam hazırlayan bir büyüklük kazanmıştır. Bu doğrultuda kamu görevlileri sendikacılığının ortaya çıkmasının başlıca nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Güneş, 2013: 64):

- Devlet kavramındaki algı değişikliği,
- Demokratik hak ve özgürlüklerin yaygınlaşması,
- Devletin üstlenmiş olduğu hizmetlerin kapsamının ve çeşitliliğinin artması ve bunun sonucunda kamunun yeniden yapılanma ve daha fazla personel istihdamına ihtiyaç duyması,
- Hizmet çeşitliliğinin artması sonucunda aynı veya benzer görevi ifa eden fakat farklı statü ve ücrete tabi olan personel yapısının ortaya çıkması,
- İşçi sendikacılığında yaşanan dinamik gelişmelerin modern iş hukukunu doğurarak işçilerin ücretlerinde ve çalışma koşullarında olumlu gelişmelere yol açması gibi nedenler kamu görevlilerinin işçilere benzer yöntemlere başvurmalarını etkilemiştir.

### **2.1.3. Kamu Görevlileri Sendikacılığına Yönelik Olarak Yapılan Eleştiriler**

Kamu görevlilerinin sendika kurmaları bazı çevreler tarafından desteklenirken bazı çevreler tarafından da karşı çıkılmaktadır. Kamu görevlilerine sendikal hakların tanınıp tanınmaması tartışmalarının temelinde statüsel çalışma ilişkisine göre çalışmaları ve işverenlerinin devlet olması yatmaktadır.

Sendikalar memurlara görüş ve düşüncelerini idareye ve yasama organlarına daha etkili duyurma ve haklarını savunma olanağı verir. Bazı personel sorunlarının idare ile memurları aşan bir yönü vardır. Bu tür sorunlar yalnız yasama faaliyetleri seviyesinde halledilebilir. Öte taraftan yasama kapsamına girmeyen ancak bir kurumu ya da bütün kurumları ilgilendiren bazı ortak problemlerde de memurların kolektif temsili hayati önem kazanır ve kolektif temsil ise yalnız örgütlenme ile mümkün olur (Tutum, 1968: 34). Çünkü sendikalarda memurlar toplu olarak temsil edildiklerinde hakların grup adına savunulması daha kolay olmaktadır. Ayrıca kamu otoritelerinin memurlarla ayrı ayrı iletişim kurmaları zordur. Onların görüş ve düşüncelerini savunarak onları temsil edecek az sayıda kişi ile iletişim kurmak yönetim için de faydalı ve verimli olacaktır.

Sendikalar psikolojik olarak da memurlar için bir doyum aracıdır. Çünkü memur, sendika üyesi olarak resmi hayatının dışında, sendika bünyesinde dostluklar kurmaktadır (Yıldırım, 2007: 17). Nitekim resmi iş hayatı, memurların büyük bir çoğunluğu için sıkıcı ve bunaltıcıdır. Özellikle rutin nitelikteki işlerde çalışanlar için tam bir yük olmaktadır. Sendika üyeliği bu tür sosyal bunalımlara kısmi bir çare sunmaktadır. Sendikalara üye olarak memur resmi hayatta sağlayamadığı arkadaşlık, ekip çalışması gibi psikolojik bazı ihtiyaçlarını tatmin fırsatı bulurken sendikalar bir nevi sosyal deşarj vasıtası olmaktadır. Bu nedenle idarenin iş dışında tatmin imkanları sağlayan sendikacılığı teşvik etmesi ve desteklemesi kendi yararına olan bir harekettir (Tutum, 1968, 34).

Kamu görevlilerinin sendikal hakları olmasını destekleyenlerin yanında karşı çıkanlarda bulunmaktadır. Memurlara sendika ve grev hakkı tanınması durumunda halkın huzur ve güvenliğinin tehlikeye düşebileceği, memurlara sendikal hakların tanınmasının kamu yararına uygun olmadığı, memurların kendilerine tanınan sendikal hakları kötüye kullanabilecekleri ve sendika ve grev gibi ileri hakların tanınmasının hiyerarşik düzene aykırı olacağı gerekçeleriyle kamu görevlilerinin sendikal haklarına karşı çıkılmaktadır (Yıldırım, 2007: 17).

## 2.2. DÜNYADA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

Kamu görevlilerinin sendika hakkının düzenlenmesi açısından dünyadaki çeşitli ülkelerin mevzuatlarında farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin sendika hakkının tanınıp tanınmaması bakımından dünyada 3 farklı düzenleme söz konusudur: Bunlar, kamu görevlilerine sendika kurma hakkını tanıyan ülkeler, kamu görevlilerine sendika hakkı tanıyan ancak bazı kamu görevlisi kategorilerine kısıtlama getiren ülkeler ve sendika kurma hakkını tanımayan ülkelerdir. Dünya ülkelerinin büyük çoğunluğunu oluşturan kamu görevlilerine örgütlenme ve sendika hakkı tanıyan ülkelerin çoğu işçi-memur ayrımı yapılmaksızın işçilerle aynı şartlarda sendika hakkı tanımışlar ve genel olarak sendikalarla ilgili kanunları memurlara da uygulamışlardır (Eren, 1997: 130).

Sendika kurma hakkını tanıyan ülkelerde uygulamada dört yöntem görülmektedir. Birincisi, sendika hakkının genel yasalarla düzenlendiği yöntemdir. Bu yöntemde sendikalara uygulanan kanunlarla kamu görevlilerine de sendika hakkı tanınmıştır. İkincisi kamu görevlilerine sendika hakkının özel yasalarla tanındığı yöntemdir. Üçüncü yöntem kamu görevlilerine sendika hakkının ilke olarak tanınmadığı ancak bazı kamu görevlilerinin genel mevzuattan ayrı tutularak sendika hakkı kapsamına alındığı yöntemdir. Dördüncü yöntem ise sendika kurmanın bazı kamu görevlileri bakımından yasaklanmış olmasıdır (Çevikbaş, 2010: 12).

İkinci grupta ilke olarak memurlara sendika hakkı tanıyan ancak bazı kamu görevlisi kategorilerine kısıtlamalar öngören veya onları bu hakkın uygulama alanı dışında bırakan ülkeler bulunmaktadır. Malezya, Belçika, Fas, Japonya, Meksika gibi ülkeler bu grupta yer almaktadır. Bu ülkelerde, silahlı kuvvetler, polis, itfaiye, cezaevi personelleri iç ve dış güvenliğin sağlanmasında sorumluluk üstlenmiş olmaları nedeniyle; üst düzey yöneticiler ise yüklendikleri görevin özel niteliği sebebiyle sendika hakkından yararlandırılmayan personel arasındadır. Son grup ise dünyada çok az sayıda ülkenin yer aldığı memurlara sendika hakkını yasaklayan ülkelere oluşmaktadır. Memurlara sendika kurma hakkı tanımayan ülkeler

genellikle demokrasinin olmadığı veya çok yavaş işlediği ülkelerdir. Kamu görevlilerinin tamamı sendikaların örgütlenmesine dair kanunun uygulanma alanı dışında bırakılmıştır. Kamu görevlilerine sendikalaşmayı yasaklayan bu gruptaki ülkeler Ekvator, Bolivya, Çad ve Liberya'dır (Eren, 1997: 130).

Dünyada genel olarak kamu görevlilerine sendika hakkı verilmekte ancak bu hak çeşitli sınırlamalarla kısıtlanmaktadır. Ülkelerin pek çoğu her ne kadar sendika hakkını tanımak konusunda esnek olsalar da söz konusu grev ve toplu sözleşme olunca katı kurallara başvurmuşlardır. Nitekim İngiltere, İspanya, İsveç, İtalya, Almanya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Yunanistan ve Güney Kıbrıs gibi ülkeler toplu pazarlık hakkını tanımalarına karşın bazı kamu görevlilerini bu hakkın kapsamı dışında tutmuşlardır (Çevikbaş, 2010: 13). Benzer şekilde kamu görevlilerine grev hakkını Anayasa ve yasalarla ilke olarak tanıyan ülkeler bu hakkın kullanımını kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlama endişesi ile çeşitli yönlerden kısıtlamıştır (Gülmez, 1996: 117).

Memurlara örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları; Norveç'te 1958'de, Gine ve Nijer'de 1959'da, Fransa ve Meksika'da 1963'te, İsveç'te 1965'te, Kanada'da 1967'de, Togo'da 1968'de, Finlandiya'da 1970'de, Portekiz'de ise 1974 yılında tanınmıştır (Özmen, 2014: 13).

Tablo 1'de dünyada kamu görevlilerinin sendikal haklarının yasal çerçevesi yer almaktadır. Görüldüğü gibi genel olarak kamu görevlilerinin sendikal hakları genel yasalarla düzenlenmişken silahlı kuvvetler ve polisler için sendikal haklarda kısıtlama yapılmıştır. Ayrıca grev hakkı konusunda sınırlamanın olmadığı tek ülkenin İsveç olduğu görülmektedir.



**Tablo 1: Dünyada Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Yasal Çerçevesi**

Ülke	Sendikalaşma		Sendika hakkı düzenleme yöntemi	Sendika hakkının sınırlaması	Toplu pazarlık hakkının geçerliliği	Grev hakkı sınırlaması
	Kamu	Özel				
<b>ABD</b>	36.4	7.9	AYRI	SKP ve Polisler Mesleki Çıkarlar İçin Örgütlenme Hakkı	İlgili Organ Yöneticisinin Onayına Tabi	8 eyalet dışında tüm memurlar için yasak
<b>İngiltere</b>	58.8	17.25	GENEL	SKP ve Polisler Mesleki Çıkarlar İçin Örgütlenme Hakkı	Hükümet Onayına Tabi	SKP ve Polisler için Yasak
<b>Hollanda</b>	38.8	22.4	GENEL	SKP için Yasak	Hükümet Onayına Tabi	Statü Hukukuna Tabi Memurlar İçin Yasak
<b>İsveç</b>	93	77	GENEL	SKP ve Polisler Mesleki Çıkarlar İçin Örgütlenme Hakkı	Hükümet Onayına Tabi	Sınırlama Yok
<b>Fransa</b>	15.3	5.2	GENEL	SKP ve Polisler Mesleki Çıkarlar İçin Örgütlenme Hakkı	Hükümet Onayına Tabi	Polisler ve Gardiyanlar İçin Grev Yasak
<b>Almanya</b>	56.3	21.9	GENEL	SKP ve Polisler Mesleki Çıkarlar İçin Örgütlenme Hakkı	Beamte Hariç Toplu Pazarlık	Üst Düzey Memur ve Hak Uyuşmazlıklarında Grev Yasak
<b>İtalya</b>	43	34	GENEL	SKP ve Polisler Mesleki Çıkarlar İçin Örgütlenme Hakkı	Hükümet Sayıştay Onayına Tabi	Grev Yasak
<b>Belçika</b>	67	53	AYRI	SKP ve Polisler Mesleki Çıkarlar İçin Örgütlenme Hakkı	Hükümet Onayına Tabi	Statü Hukukuna Tabi Memurlar İçin Grev Yasak

**Kaynak:** Cerev, Gökçe.(2013). Türkiye’de Kamu Sektöründe Öğretmenlerin Örgütlenmesi: Öğretmenlerin Sendikalaşma ve Sendikal Gelecek Algılarına Yönelik Bir Alan Araştırması (Kocaeli İli Örneği). s.156

### 2.2.1. İngiltere

İngiltere’de kamu kesiminde çalışan personel; memurlar, parlamento tarafından istihdam edilenler ve diğer kamu görevlileri olmak üzere üç grupta sınıflandırılmıştır. Memur kavramının yasal bir tanımı bulunmamasına rağmen gelenekselleşmiş tanımlardan birine göre; memur, politik ya da adli organlar dışında çalışan, kamu gücünü kullanan, maaşlarını parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneğinden alan, Kraliyete bağlı ve kadroya sahip görevlilerdir. Bu tanıma göre memurlar daha çok bakanlıklar ile onlara bağlı kurumlarda çalışan personelden oluşmaktadır ve bakanlar, hakimler, ordu çalışanları ile millileştirilmiş sanayi kurumlarında, yerel yönetimlerde ve özerk örgütlerde çalışanlar memur kategorisi içinde bulunmamaktadır. Ayrıca ordu mensupları ve adli makam personeli için de ayrı bir personel rejimi vardır (Özmen: 2014: 31-32).

İngiltere’de 1906 yılında posta personeli ile kamu görevlileri sendikacılığı başlamıştır. 1927 yılında çıkarılan Sendikalar Kanunu ile sendika hakkını diğer devlet memurlarına da tanıyan İngiltere böylece, işçi ve memur ayrımı gözetmeksizin örgütlenme hakkını tek kanun ile düzenleyen ülkeler arasına girmiştir (Bülbül, 2009: 33)

İngiltere’de polis ve silahlı kuvvetler mensupları dışındaki tüm kamu görevlileri sendikalaşma hakkına sahiptir (Tuncay, 2007: 159). Polislere grev yasaklanmakla birlikte yasakların temeli 1919 tarihli polis grevlerine dayanmaktadır. Ayrıca silahlı kuvvetler mensuplarına toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır (Cindemir, 2017: 559).

Yönetimle memurlar arasındaki toplu pazarlığı gerçekleştirmek için 1916’da “Whitley Meclisleri” olarak adlandırılan ve çalışma koşulları, memurların maaşları ile emeklilik gibi konuların görüşüldüğü kurullar oluşturulmuştur (Özmen, 2014: 32). Toplu sözleşmeden yalnızca sendikaya üye olan kamu görevlileri faydalanabilmektedir (Cindemir, 2017: 560).

Grev hakkı konusunda İngiltere’de anayasal düzeyde tanınan bir hak bulunmamaktadır. İngiltere’nin sahip olduğu “Common Law” sistemi ile İngiliz hukukunda grev hürriyeti kabul edilmiş olmasına karşın grevlerin hangi esaslar çerçevesinde yapılacağı konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır (Ünal, 2012: 98). Memurlara grev hakkının 1946 yılında verilmesine karşın genel grev korkusu nedeniyle memur sendikalarının başka birlik ve örgütlere katılmaları yasaklanmıştır. Ayrıca 1982 yılında İstihdam Kanunu’yla beraber grev kısıtlamalarına gidilerek 1974 tarihli Sendikalar Kanunu’nun 29.maddesinde belirtilen toplu pazarlık konularıyla ilgili konular dışındaki grevler yasaklanmıştır. Thatcherist dönemin ürünü olan bu tür düzenlemeler, grev hakkını kısıtlayan en önemli belgelerdendir (Bülbül, 2009: 33).

### 2.2.2. Almanya

Almanya’da da kamu personel sisteminde Türkiye’dekine benzer bir yapının olduğu ve kamu görevlilerinin memurlar (beamte), sözleşmeli personel ve işçilerden oluştuğu görülmektedir. Memurların statüleri, görevleri ve bağlılıkları kamu hukuku ile; sözleşmeliler ve işçiler ise özel hukuka dayanan sözleşme ile istihdam edilmektedir. Kamu görevlileri arasında en önemli görevi ise memurlar üstlenme, genel olarak devlet gücünü kullanma görevi sadece memurlara verilmektedir. Sözleşmeli personel ile işçilere ise kamu gücünün uygulanmasını içeren görevler geçici nitelikte verilebilmektedir (Çapar, <http://www.arem.gov.tr/almanyada-kamu-personel-sistemi>).

Almanya’da memurlar kamu gücünü temsil etmelerine, devletle özel bir çalışma ilişkisi içinde bulunmalarına karşın sendika hakkına sahiptir (Tuncay, 2007: 158). Nitekim polis ve silahlı kuvvetler de dahil olmak üzere bütün çalışanlara sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı tanınmıştır (Şenver, 2009: 21-22). 1949 Anayasası ile her mesleğe; ekonomik çıkarlarını ve çalışma koşullarını korumak ve geliştirmek amacıyla örgütlenme hakkı tanınmış ve 1953 yılında kamu görevlilerini de kapsamına almıştır (Ünal, 2012: 94). Kamu görevlileri olan yardımcı hizmetlerde çalışan sözleşmeli personel ile işçiler için toplu pazarlık ve toplu

sözleşme hakkı tanınmasına karşın memurların toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı yoktur (Cindemir, 2017: 561).

Almanya, kamu görevlilerinin önemli bir bölümünü oluşturan memurların statülerinin grev hakkına engel oluşturduğu nadir ülkelerdendir (Cindemir, 2017: 554). Kamu otoritesini elinde bulunduran kamu görevlilerine toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmamaktadır. İş yasasına tabi olan diğer kamu görevlileri ise toplu görüşmeler çerçevesinde taleplerini desteklemek amacıyla grev aracını ancak yaşam için temel ihtiyaç maddelerini ve hizmetlerini üreten işletmelerde çalışmamak ve kamu gücünü kullananlar arasında olmamak kaydıyla kullanabilmektedir (Özmen, 2014: 34-35). Ayrıca yargıçlar, yüksek derece memurları, askerler hatta öğretmenler için grev yapma yasağı vardır (Tuncay, 2007: 159).

### **2.2.3. Fransa**

Değişik meslek grupları arasındaki yardımlaşma birliklerinin oluşumu 18.yy.da başlayan Fransa'da bu örgütler daha sonra ortaya çıkacak olan sendikal hareketin temellerini oluşturmuştur. 1940'ta çıkarılan bir yasa ile memur derneklerine kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ile ilgili sorunlara katılma hakkı verilirken 1946 yılında çıkarılan bir yasa ile de kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı verilmiştir (<http://www.kamusen.org.tr>).

Fransa'da kamu görevlisi Türk hukukuna paralel olarak “kamu tüzel kişilerinden herhangi birisinde, kamu statüsüne tabi olarak maaş karşılığı çalışan kimse” şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı şekilde kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen herkes kamu görevlisi sayılmamış, kamu görevlisi olabilmek için kamu hukukuna tabi olmak gerektiği kabul edilmiştir (Cindemir: 2017: 555). Memurların statü hukukuna tabi olmasından kaynaklanan bir anlayışın sonucu olarak memur sendikacılığına temkinli yaklaşan Fransa'da memurlar sendika hakkını geç kazanmışlardır (Tuncay, 2007: 159). Fransız hukukçuları tarafından kamu görevlilerinin statülerinin, toplu sözleşme ve grev ile uyuşmadığına dair önemli

görüşler ileri sürülmüş ve bu konuda tartışmalar yaşanmıştır. Günümüzde bu görüş ayrılıklarının neredeyse tamamına yakını son bulmuştur (Cindemir, 2017: 554). Sosyalistlerin iktidara gelmesinin ardından kamu hizmeti ifasının memuru işçiden ayıran tek ölçüt olmadığı ve işçi-memur yakınlaşmasının da etkisi ile sendika hakkı, toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmıştır (Tuncay, 2007: 159). Herkesin sendika kurma hakkına sahip olduğu 1946 Anayasası ile aynı yıl çıkarılan memur statüsüne ilişkin kanunla kamu görevlileri sendika hakkına sahip olmuştur (Cindemir, 2017: 555). 1959 yılında kabul edilen “Genel Memur Statüsü” ile memurlara sendika hakkı yasal bir hak olarak da tanınmıştır (Özmen, 2014: 36).

Fransız kamu personeli farklı yasalara tabi olunması sebebiyle merkezi yönetim, yerel yönetim ve sağlık hizmeti çalışanları olmak üzere üç kısımdan oluşur. Ancak bu üç gruptaki kamu personelleri arasında sendikal haklar bakımından bir ayrım bulunmamaktadır (Özmen, 2014: 36).

Fransa’da memurlar ve kamu işçileri sendikal özgürlüklerden özel sektör işçileri ile aynı şartlarda faydalanırken polislerin de sendikal özgürlüklerden yararlanma hakkı vardır. Ancak, illerin üst düzey personelinin örgütlenme hakkı yoktur. Askeri personel ve jandarmanın ise sendika kurma hakkı bulunmamaktaydı (Şenver, 2009: 24-25). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2014 yılında Fransa’yı askeri personele uyguladığı sendika yasağı nedeniyle mahkum etmiş ve asker kişilerin sendikal haklarının sınırlandırılabilceğini ancak sendika hakkının tamamen yasaklanmasının kişi temel hak ve hürriyetlerinin ihlali olacağına karar vermiştir. Bunun üzerine Fransa, asker kişiler için kapsamı daha az olan ve diğer kamu görevlilerine göre daha az hak içeren “light sendicat” (hafif sendika) kavramını ortaya atmıştır (Cindemir, 2017: 556).

Toplu görüşmelerde işveren tarafını Kamu Personeli Bakanlığı, Yerel Yönetimler Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı oluşturmaktadır. Kamu görevlilerini ise genelde 8 büyük sendika temsil etmektedir. Toplu görüşmelerde tazminat, çalışma koşulları, sosyal güvenliğin geliştirilmesi, eğitim sorunları, özürülülerin çalışması ve

iş sağlığı ve güvenliği konuları görüŖülmektedir (Özmen, 2014: 37). Ayrıca sendikalar ile idare arasında toplu sözleşme akdedilmesi de mümkündür. Toplu görüşmeler sonucunda anlaşmaya varılamaması durumunda hükümetin tek taraflı olarak ücret belirleme yetkisi vardır (Cindemir, 2017: 557). Anlaşma ile sonuçlanan müzakerelerde ise anlaşmalar yasal düzenlemeler ve yönetmeliklerle ilişkili olmadığı takdirde yasal olarak hiçbir yaptırım gücüne sahip değildir (Şenver, 2009: 25). Söz konusu toplu sözleşmelerin tek başına bir bağlayıcılığı yoktur (Cindemir, 2017: 557).

Fransa'da kural olarak bütün kamu görevlilerine grev hakkı tanınmasına karşın bazı özellikli olanların kendi yasalarında bu meslek gruplarına ilişkin olarak özel bir grev yasağı getirilmiştir. Kamu görevlisinin grev hakkını kullanabilmesi için ulusal olarak faaliyet gösteren bir sendikaya üye olması gerekmektedir (Cindemir, 2017: 557-558). Bununla birlikte Fransa'da grev hakkına yönelik kısıtlamalar da bulunmaktadır. Güvenlik kuvvetleri, polisler, İçişleri Bakanlığının iletişim personeli, cezaevi hizmetlerinin yerel birimler çalışanları, yargı mensupları ve silahlı kuvvetler mensupları için grev yasağı bulunmaktadır (Ünal, 2012: 97). Ayrıca içtihat nedeniyle yetkili konumdaki personel ve kamu hizmetlerinin kesintisiz olarak sürdürülebilmesi için işyerinde bulunması gereken personelin de grev yapması yasaktır (Şenver, 2009: 25). Ancak polisler için getirilen grev yasağı, polislerin diğer örgütlenme ve toplantı gösteri yürüyüşü hakkını engellememektedir (Cindemir, 2017: 556).

Türkiye ile paralel olarak memurların statü hukukuna tabi olarak iş güvencesinden yararlandığı Fransa'da grev hakkının düzenlenmesine karşın lokavt bir hak olarak düzenlenmemiş olup kamu görevlileri açısından lokavt yasağı bulunmaktadır. Dolayısıyla grev hakkı, memurların statü hukukundan kaynaklanan güvence ve haklarına zarar vermemektedir (Cindemir, 2017: 558).

#### 2.2.4. İsveç

Sendikacılığın gelişimi açısından önemli bir yere sahip olan İsveç'te sendikal hakların her türlü her şeyden önce bir insan hakkı ve demokratik idare biçiminin bir ürünü olarak kabul edilmektedir (Ünal: 2012: 99). Çalışanların ve çalıştırılanların örgütlenmeleri uzun bir geçmişe dayanmaktadır (Özmen, 2014: 38). İsveç'te kurulan ilk işçi sendikası 1846 yılında kurulmuş olan "Stockholm Matbaacılar Sendikası"dır (Cindemir, 2017: 562). 1898'de İsveç İşçi Sendikaları Konfederasyonu (LO), 1902'de ise İsveç İşveren Sendikaları Konfederasyonu (SAF) kurulmuştur (Özmen, 2014: 38). Endüstriyel ilişkiler alanında İsveç modelinin özgünlüğünü; tarafların sorunları kendi aralarında imzaladıkları temel anlaşmalar aracılığı ile çözmeleri ve yasal düzenlemelere olabildiği kadar az yer verme ilkesine dayanmaktadır (Ünsal, 1999: 30).

Memurların sendikalaşmaları ise işçilerin sendikalaşmalarından daha sonra gerçekleşmiştir. İsveç'te kamu görevlileri sendikal haklarını uzun mücadeleler sonucunda elde etmişlerdir. Başlangıçta dernek olarak kurulan kamu görevlileri birlikleri, daha sonra toplu sözleşmesiz ve grevsiz sendikal örgütlenme özgürlüğüne sahip olmuşlardır (Cindemir, 2017: 562). 1920 yılında memurların sendikalaşmaları yaygınlaşmaya başlamış, 1936 yılında İsveç parlamentosu özel sektörde çalışan memurlara sendikalaşma hakkı tanımıştır. 1937 yılında da 8 kamu çalışanları sendikası bir federasyon kurmuştur (www.kamusen.org). Memur Sendikaları Merkez Örgütü ise (TCO) 1944 yılında kurulmuştur (Ünsal, 1999: 30).

Devlet sektöründe çalışan memurları üç sendika temsil etmektedir. Üst düzey memurlar SACO/SR-S, orta kademe yöneticisi olan memurlar TCO-S ve vasıfsız çalışanlar da SF olarak bilinen sendikalarda örgütlenmişlerdir. Yerel yönetim çalışanları da aynı ilkeler doğrultusunda üç sendikada örgütlenmiştir (Ünsal, 1999: 31). 1966 yılında da polis ve ordu mensupları dahil olmak üzere tüm kamu görevlilerine örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmıştır (Cindemir, 2017: 563). Bu nedenle İsveç, ulusal mevzuatlar açısından en ileri örneklerden biridir.

### 2.3. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARININ ULUSLARARASI DAYANAKLAR I

Sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükler arasında önemli bir yeri olan sendikal hak ve özgürlüklere uluslararası belgelerin çoğunda rastlamak mümkündür. Ancak bu bölümde konumuz itibariyle kamu görevlilerini yakından ilgilendiren Türkiye'nin imzalamış olduğu uluslararası belgeler hakkında bilgi verilecektir. Bu bağlamda imzalanan uluslararası sözleşmelerin bağlayıcılığı irdelenerek kamu görevlilerinin sendikal haklarını kazanmasına dayanak oluşturan uluslararası sözleşmeler ele alınmıştır.

Uluslararası hukuk kurallarının iç hukuka karşı üstünlükleri, geçerlilikleri ve uygulanması doktrinde çok tartışılan ancak görüş birliğine varılamamış bir konudur. Uluslararası hukukun ulusal hukukla ilişkisine yönelik olarak hukuk öğretisinde birbirinden kesin çizgilerle ayrılan, ikici (dualist) görüş ve tekçi (monist) görüş olarak bilinen iki yaklaşım söz konusudur. İkici görüşe göre, uluslararası hukuk ile iç hukuk birbirinden farklı ve bağımsız iki hukuk düzenini oluşturmaktadır (Çelik, 2010: 5-6). Bununla birlikte her iki hukukun düzenledikleri konular ve toplumsal ilişkiler birbirinden farklıdır. Bu nedenle de koydukları kuralların birbirleriyle çatışması söz konusu değildir. İkici görüşe göre, uluslararası antlaşmalar iç hukukun bir parçasını oluşturmaz, ancak antlaşma ile güvence altına alınmış olan haklar iç hukuka aktarılmakta ve uygulanması için gerekli tedbirler alınmaktadır. Danimarka, İzlanda, Malta, Norveç ve İngiltere bu düzeni uygulayan ülkeler arasındadır (Bülbül, 2009: 46-47).

Tekçi görüşe göre, ulusal ve uluslararası hukuk düzeni tek bir hukuk düzenidir ve bir bütün oluşturmaktadır. Tekçi görüşü savunanların çoğunluğu uluslararası hukukun iç hukuka üstünlüğünü savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre iki hukuk düzeninin temel dayanağını "pacta sunt servanda" (ahde vefa) ilkesi oluşturmaktadır (Çelik, 2010: 6). Bu görüşe göre, uluslararası hukuk alanında yaratılan kural, ulusal kurallar arasında daha önce belirlenen yerini almakta ve aldığı



yerin hiyerarşik sırasına göre uygulanmaktadır. Ancak, hangi hukuk kuralının üstün olduğu ve çatışma durumunda hangi kuralın uygulanacağı bu sistemin en büyük sorununu oluşturmaktadır. Bu sorunun çözümüne ilişkin evrensel bir görüş birliği bulunmayıp her ülkenin hukuk sistemi, kendi koşulları ve Anayasal sistemi içinde bu soruna çözüm getirme yoluna gitmiştir (Bülbül, 2009: 46-47).

T.C. Anayasası'nın 90. maddesinde, usulüne göre yürürlüğe konmuş Milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu ve aynı maddeye 2004 yılında eklenen cümlede de bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı belirtilmiştir. Anayasanın aynı maddesi, usulüne göre yürürlüğe konulmuş olan temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşmaların esas alınacağı vurgulanmıştır.

### **2.3.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri**

Birleşmiş Milletler Belgeleri esas olarak çalışma yaşamının sorunlarına değinmemiştir. Ancak birçok uluslararası belge ve sözleşmede temel bir insan hakkı olarak kabul gören sendika hakkına, Birleşmiş Milletler belgelerinde de yer verilerek sendikal haklar uluslararası alanda güvenceye kavuşturulmuştur. BM'nin üç önemli belgesinde sendikal haklar herkes için güvenceye alınmıştır.

#### **2.3.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi**

Birleşmiş Milletler tarafından oluşturulan İnsan Hakları Komisyonu tarafından hazırlanan 10 Aralık 1948 tarihinde Genel Kurul'da kabul ve ilan edilen bildirgeyi Türkiye, 6 Nisan 1949'da onaylamıştır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, genel olarak çalışanların sendika kurma hakkını uluslararası güvence altına alan en önemli temel belgelerden birisini oluşturmaktadır (Ünsal, 1999: 20-21). Bunda sendika hakkı açısından çalışanlar arasında bir ayırım yapılmamış olması, sendika

hakkının çalışan herkese verilmesi gereken bir hak olduğunun belirtilmesi ve bu durumun evrensel bir ilke haline getirilmesi etkilidir (Çevikbaş, 2010: 25).

Bildirge'nin birinci maddesinde yer alan "Bütün insanlar hür, şeref, haysiyet ve haklar bakımından eşit doğar (...)" ifadesi, Beyanname'yi onaylayan tüm devletleri insan haklarına saygı ve insanlara eşit davranma açısından yükümlülük altına almıştır (Mahiroğulları, 2016: 12-13).

1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 20. maddesinde herkesin silahsız ve saldırısız toplanma, dernek kurma ve derneğe katılma özgürlüğünün olduğu belirtilmiştir (Ünsal, 1999: 21).

Bildirge'nin 23. maddesinin 4. fıkrasında herkesin çıkarını korumak için sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir (Tuncay ve Savaş, 2013: 14). Bildirge, öngörmüş olduğu tüm hak ve özgürlüklerin hangi koşul ve sınırlar çerçevesinde kullanılabileceğini ise 29. ve 30. maddelerinde belirtmiştir. Toplantı, dernek ve sendika haklarının da sınırlarını gösteren 29. maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında, "Herkes haklarının kullanımında ve özgürlüklerinden yararlanmada, yalnızca başkalarının hak ve özgürlüklerinin tanınmasını ve bunlara saygı gösterilmesini sağlamak ereğiyle ve demokratik bir toplumda, sadece genel ahlak, kamu düzeni ve genel refah gereklerini yerine getirmek amacıyla yasaca konulan sınırlamalara bağlıdır." ve "Bu hak ve özgürlükler, hiçbir durumda Birleşmiş Milletler'in hak ve çıkarlarına aykırı olarak kullanılamaz." ifadeleri ile çizilmiştir. Bir başka sınırlama getiren 30. maddesi ise, "bu Bildirge'nin hiçbir hükmü, bir devlet, bir topluluk ya da bir birey için Bildirge'de açıklanan hak ve özgürlüklerin yok edilmesini amaçlayan bir etkinliğe girişme ya da bir eylemde bulunma konusunda herhangi bir hak içerdiği biçimde yorumlanamaz." demektedir (Gülmez, 1998: 441).

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

Ekonomik ve Sosyal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, BM Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilerek 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, 15 Ağustos 2000 tarihinde Türkiye tarafından imzalanmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra güçlenmeye başlayan insan haklarına olan inancı pekiştirme, sosyal ilerleme ve daha iyi hayat standartlarını sağlama amacının bir yansıması olarak kabul gören Sözleşme; özgür insan idealine herkesin kişisel ve siyasal haklarının yanı sıra ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan yararlanmasını sağlayan şartların oluşturulması ile varılabileceğini vurgulamaktadır (Uçkan, 2013: 25). Sözleşmenin 8. Maddesi, “ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek” olarak oldukça geniş bir amaçla sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını güvence altına almış, sendika tür ve düzeyi hakkında bir kısıtlama getirmemiştir. Ayrıca sendika hakkına sadece ulusal güvenlik, kamu düzeni ya da başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla sınırlamalar getirilebileceğini, ancak demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlamalar dışında başka bir sınırlamaya tabi tutulamayacağını belirtmiştir.

Grev hakkını açıkça tanımış olan Avrupa Sosyal Şartı'ndan sonra grev hakkını tanıyan ikinci sözleşme olan bu sözleşme, sendika ve grev hakkı bakımından silahlı kuvvetler, polis veya devlet yönetimi görevlilerine kısıtlama getirilebileceğini vurgulamıştır. Silahlı kuvvetler, polis ve üst düzey kamu görevlilerine sendika hakkının nasıl kullanılacağını ülkelerin iç hukukuna bırakan sözleşme, Avrupa Sosyal Şartı'na göre grev hakkı konusunda daha geri düzenlemeler yapmıştır (Çevikbaş, 2010: 25). Sendika ve grev hakkının silahlı kuvvetler, polisler ve devlet idaresinde olanlar için sınırlandırılmasına imkan vermiştir. Ancak Sözleşme, 87 sayılı UÇÖ Sözleşmesi ile tanınan haklara üstünlük tanıyarak o sözleşmede yer alan güvencelere aykırı düzenlemeler yapılamayacağını hükme bağlamıştır.

### 2.3.1.3. Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde arzulanan özgür insan ülküsüne ancak medeni ve siyasal haklara ek olarak herkesin ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan yararlanabileceği şartlar sağlandığında ulaşılabileceğinin bilinci ile Sözleşme, BM üyesi ülkelere kabul edilen hakların geliştirilip gözetilmesi sorumluluğunu getirmiştir (Ünsal, 1999: 22). 23 Mart 1976 yılında yürürlüğe giren Sözleşme'yi Türkiye 2003'te onaylamıştır.

Sözleşmenin 22. maddesine göre; herkesin, çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını da içeren başkaları ile birlikte örgütlenme hak ve özgürlüğü vardır. Bu hakkın kullanılmasında, demokratik bir toplumda ulusal güvenlik veya kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu sağlığı ve genel ahlakın ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması açısından gerekli olan ve yasalarla belirlenenler dışında hiçbir kısıtlama konulamaz (Ünsal, 1999: 22-23). Sendikal hakları tanımaya karşın silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına kısıtlama getirilebileceğini hükme bağlayan bu sözleşmenin kapsamı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nden daha dardır (Çevikbaş, 2010: 25). Madde, sınırlama konuları ve kapsam konusunda Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesindeki yaklaşımı benimseyerek 87 sayılı Sözleşmenin üstünlüğünü kabul etmiştir.

### 2.3.2. Avrupa Konseyi Belgeleri

#### 2.3.2.1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS)

Avrupa Sözleşmesi, 4 Kasım 1950 tarihinde onaylanmış yaklaşık üç yıl sonra da 3 Eylül 1953'te yürürlüğe girmiştir (Gülmez, 1996: 169). Türkiye ise bu sözleşmeyi, 1954 yılında onaylamıştır (Çevikbaş, 2010: 26). Türkiye'nin bu sözleşmeyi geleneksel onay politikasından ayrılan bir yaklaşımla yürürlüğe girişinin ilk yılı henüz dolmadan onaylamasında iki neden etkili olmuştur. İlki, Avrupa

Sözleşmesi'nin o tarihte yürürlükteki yasalara aykırı bir kural içermemesi sebebiyle iç hukukta, sözleşme gereğince yeni yasal düzenlemelere gitme yükümlülüğünü getirmemesidir. Diğerine ise DP iktidarının ilk yıllarındaki 98 sayılı UÇÖ sözleşmesinin onaylanmasında da etkili olan “özgürlükçü görünme” isteği ile bağlantılı olan, demokratik bir yönetim içinde hak ve özgürlüklere gerekli güvencenin sağlanmasının yararlı ve zorunlu olduğuna yönelik inançtır (Gülmez, 1996: 169).

Memurların, iç hukukla bütünleşmiş uluslararası hukuktan doğan sendika hakkının dört dayanağından ilkidir (Gülmez, 1993: 14). Avrupa Konseyi tarafından, 1950 yılında kabul edilen İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS), birinci kuşak haklar olarak da nitelenen sivil ve siyasi hakları güvence altına almaktadır. “Dernek kurma ve toplantı özgürlüğü” başlıklı 11. maddesi ile sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını güvence altına almasına karşın kapsamlı bir sosyal haklar katalogu içermemektedir (Çelik, 2010: 20).

İnsan Hakları Komisyonu ile İnsan Hakları Divanı'nın kararlarına göre İHAS'ın 11. maddesi toplu sözleşme ve grev haklarını içermemektedir. Bu madde yalnızca “dinlenme hakkı”nı güvence altına almıştır (Çevikbaş, 2010: 26). Ancak, Avrupa Sözleşmesi'nin memurlara tanıdığı ve güvence altına aldığı sendika hakkı, toplu sözleşmesiz ve grevsiz bir haktır (Gülmez, 1993: 15).

### **2.3.2.2. Avrupa Sosyal Şartı**

Temelde sivil ve siyasal haklara yer veren İHAS'ın ekonomik ve sosyal alandaki karşılığını oluşturan Avrupa Sosyal Şartı, 1961 yılında Torino'da imzalanarak 1965 yılında yürürlüğe girmiştir (Çelik, 2010: 21). Avrupa Sosyal Şartı, Türkiye tarafından 14 Ekim 1989 tarihinde onaylanarak yürürlüğe koyulmuştur. Ancak, Sosyal Şart'ın sendika, toplu pazarlık ve grev haklarını güvence altına alan 5 ve 6. maddelerine çekince konulmuş olmasına karşın Türkiye sendikal haklar konusunda Sosyal Şart'tan doğan yükümlülüklerinden kurtulmuş sayılmamaktadır

(Gülmez, 1993: 21). Şart'ın 1989 yılında onaylanmasının ardında bazı nedenler vardır. Şart'ın imzalanmasında rol alan etmenlerin başında Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusunun yapılmış olması gelmektedir (Uçkan, 2013: 30).

Avrupa Sosyal Şartı'nın en önemli özelliği, uluslararası belgeler arasında grev hakkını açıkça tanıyan ilk uluslararası belge olmasıdır. Ayrıca Avrupa Sosyal Şartı, sendika, toplu pazarlık ve grevi de içeren toplu eylem hakları ile uyuşmazlık halinde başvurulabilecek barışçıl süreçleri bir bütün olarak düzenleyen ve güvence altına alan ilk uluslararası insan hakları belgesidir (Çevikbaş, 2010: 26).

Avrupa Sosyal Şartı, sendika hakkını çalışanlara ve işverenlere “ekonomik ve toplumsal çıkarlarının korunması amacıyla tanımıştır. Bu hak, yerel, ulusal veya uluslararası örgütler kurma ve bunlara üye olma özgürlüğünü içerir. Sözleşmeyi imzalayan ülkeler, bu özgürlüğü güvence altına almak ya da geliştirmek üzere ulusal mevzuatın sendika kurma ve üye olma özgürlüğünü zedelememesini ve zedeleyecek şekilde uygulanmamasını sağlamayı üstlenirler (Gülmez, 1993: 21).

Sendikalaşma hakkı kamu görevlilerini de kapsayan ASS, sendikalaşma hakkını çalışanlar arasında gördükleri iş ve hizmetler açısından bir ayırım yapmaksızın güvenceye almıştır. Bu yönüyle ASS, UÇÖ sözleşmelerinden farklı bir düzenleme olarak polislerin sendikalaşmasına da izin vermektedir. ASS, polisin sendika hakkını ilke olarak tanımamasına karşın bu haktan yararlanma ölçüsünün ne olacağını ulusal makamlara bırakmıştır. Silahlı kuvvetler mensupları dışında kalan tüm çalışanların sendikalaşmasına olanak tanınmasını gerektiren hükümler içeren ASS'nin 5. maddesi, devlet memurlarının örgütlenme hakları üzerinde özel sınırlamalar getirilmesini de yasaklamaktadır (Çelik, 2010: 22).

Ülkelerin toplu pazarlık hakkının etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamakla yükümlü olduğunu belirten 6. maddede yer alan toplu pazarlık hakkı, kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Sosyal Şart, yürürlükteki toplu sözleşmelerden ileri gelebilecek yükümlülükler saklı kalmak kaydıyla tarafların toplu eylem hakkını

tanımakta ve grev hakkını açıkça zikretmekle birlikte, hak uyuşmazlıkları için grev (hak grevi) ve toplu eylem hakkını güvenceye almamıştır. (Çelik, 2010: 23).

### 2.3.3. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri

Sendika özgürlüğü, UÇÖ'nün kurulduğu 1919 yılından beri “anayasal bir ilke”dir (Gülmez, 1996: 143). UÇÖ Anayasası'nın Başlangıç bölümünün ikinci paragrafında çalışma saatlerinin düzenlenmesi, işsizlikle mücadele, çalışanların iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunmaları ve sendika özgürlüğünün doğrulanması gibi ivedilikle düzeltilmesi zorunluluk arz eden “çalışma koşullarını” 11 maddede sıralamış ve “benzer başka önlemler” diyerek bu koşulların sınırlı olmadığını belirtmiştir. Üye devletlerin UÇÖ Anayasasını onaylamaları ile birlikte Başlangıç ve Filadelfiya Bildirgesi'deki ilkeler, başta sendika özgürlüğü ve ayrımcılık yasağı olmak üzere üye ülkeleri hukuksal yönden bağlayıcı etki doğurur (Gülmez, 2011: 138-139). Filadelfiya Bildirgesi'nin, UÇÖ'nün genel felsefesinin sunulduğu ve örgütün dayandığı temel ilkelerin bir kez daha onaylandığı birinci bölümünde, emeğin bir “meta” olmadığı belirtildikten sonra sendikal özgürlüklerle ilgili olarak “düşünce ve örgütlenme özgürlüğünün sürekli bir ilerlemenin kaçınılmaz bir koşulu olduğu” vurgulanmıştır (Gülmez, 2014: 107).

UÇÖ, 1919'da kurulurken ve 1944 yılında Filadelfiya Bildirgesi'yle kendisini İkinci Savaş sonrasında koşullarına uyarlarken, başta uluslararası ekonomik ve siyasal bağlamlar olmak üzere dış çevre koşullarından etkilenmiştir. Soğuk Savaş döneminin ardından küreselleşme ve yeni liberal politikalar örgütü, amaç, program ve çalışma yöntemlerini sorgulamak zorunda bırakmıştır. Uluslararası Çalışma Konferansı, 18 Haziran 1998 tarihinde; iki Dünya Savaşı sonrasında 1919'da ve 1944'te belirlenen anayasal ilkeleri bir kere daha doğruladığı Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi'ne göre, Anayasasını kabul eden tüm üye devletler, onay söz konusu olmaksızın Bildirge'de yer alan temel haklarla ilgili ilkelere saygı göstermek, onları geliştirmek ve gerçekleştirmekle yükümlüdür. Temel Haklar Bildirgesi'nde yer alan ilkeler, tamamını Türkiye'nin de onaylamış olduğu UÇÖ'nün sendikal haklar,

zorunlu alıştırma, ayrımcılık, ücret eşitliği ve çocukların çalışması konularındaki sözleşmelerle güvence altına alınan haklarla ilgilidir (Gülmez, 2011: 148-154).

### **2.3.3.1. 87 sayılı Sendika zgrlğ ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi**

1948 yılında kabul edilen ve sendika özgürlüğünü, devletten ya da kamu yetkililerinden gelebilecek saldırılara karşı korumayı amaçlayan 87 sayılı Sözleşme, lkemizce 25 şubat 1993'te imzalanmıştır (Gülmez, 1993: 17). Türkiye'nin diğer sözleşmelere göre 87 sayılı Sözleşme'yi bu kadar geç imzalamasının nedeni, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin ulusal mevzuattaki eksiklikler ve uyumsuzluklardır (Uçkan, 2013: 35).

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde üstünlüğü ve önceliği belirtilen 87 sayılı Sözleşme, sendika özgürlüğünü en kapsamlı şekilde düzenleyen uluslararası belgelerin başında gelmektedir (Uçkan, 2013: 33). Ayrıca, rgtlenme hakkını sadece işçi ve işverenlere değil, kamu görevlileri de dahil olmak üzere "tüm çalışanlara" tanımış olması 87 sayılı Sözleşme'nin önemli bir özelliğidir (Tuncay ve Savaş, 2013: 15).

Sözleşmenin 10. maddesinde örgüt için, "alışanların veya işverenlerin çıkarlarına hizmet ve bu çıkarları savunma amacını güden, çalışanların ve işverenlerin her türlü kuruluşunu ifade eder." denilmektedir. Sözleşme'nin "alışanlara" tanıdığı sendika hakkının "hiçbir şekilde ayırım gözetmeme", "nceden izin almama" ve "istedikleri örgütleri kurma ve onlara ye olma" olmak üzere üç evrensel ilkesi vardır. Sözleşme; sendika hakkını, işçi, memur, hizmetli ya da sözleşmeli personel gibi yasal-biçimsel niteliklerini göz önüne almadan ve hiçbir ayırım gözetmeden çalışanların tümüne tanımıştır. Bunun yanında Sözleşme alışanların bağlı olduğu işverenin niteliği ya da çalıştıkları ekonomik etkinlik bakımından da ayırım yapmamıştır (Gülmez, 1993: 17). Ancak, Sözleşme sendikal



haklara yönelik olarak tek kısıtlamayı kişiler bakımından, “Sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ya da polise ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenebilecektir” ifadesiyle silahlı kuvvetler mensupları ile polisler getirmektedir. Ancak; Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasası’nın 19. Maddesinin 8. Paragrafı ile konulan ilkelere uygun olarak bu sözleşmenin bir üye devlet tarafından onanması durumunda silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına, bu sözleşmede öngörülen güvenceleri sağlayan yürürlükteki herhangi bir yasa, karar, adet veya antlaşmayı etkilemeyecektir (md. 9).

Bireysel ve kolektif sendika özgürlüğünü tam anlamıyla güvence altına alan bu Sözleşme’ye göre, çalışanlar ve işverenlerin özgür bir şekilde kuracağı ve üye olabileceği örgütlerin kendi tüzük ve yönetmeliklerini düzenleme, kendi temsilcilerini özgürce seçme, kendi yönetim ve etkinliklerini örgütleme ve kendi programlarını belirleme hakkına sahiptirler. Kamu makamları bu hakların yasal bir biçimde kullanılmasını engelleyebilecek herhangi bir müdahaleden kaçınmalıdır (Ünsal, 1999: 25).

87 sayılı sözleşme de dahil olmak üzere hiçbir UÇÖ belgesi açıkça ve doğrudan doğruya grev hakkını içermese de UÇÖ denetim organları 87 sayılı sözleşmenin üç ayrı maddesine dayanarak grevin tüm çalışanların ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla başvurabilecekleri temel ve yasal bir hak olduğunu kabul etmişlerdir. Birincisi, sözleşmenin sendikalara etkinliklerini düzenleme ve eylem programları hazırlama hakkı tanıyan 3. maddesidir. İkinci dayanağı ulusal mevzuatın sözleşmede öngörülen güvencelere zarar vermemesini ya da zarar verecek şekilde uygulanmamasını öngören 8. maddenin 2. fıkrasıdır. Üçüncü dayanağı ise sözleşmede geçen “örgüt” terimini “çalışanların ve işverenlerin çıkarlarını savunmayı amaçlayan çalışan ve işveren örgütleri” şeklinde tanımlayan 10. maddesidir. Bu durumda grev hakkına getirilecek genel bir yasaklama, sendikaları belirtilen maddelerdeki hak ve imkanlardan mahrum bırakır ki bu durum sendika özgürlüğü ilkeleriyle bağdaşmaz (Gülmez, 1996: 147-148). Yani 87 sayılı sözleşme her ne kadar grev hakkını açıkça içermese de UÇÖ

denetim organlarının yerleşik görüşüne göre grev hakkının hukuksal dayanağını oluşturmaktadır. Ayrıca grev hakkı, dar anlamda temel hizmetlerde çalışan ya da kamu gücünün organları olarak hareket eden (devlet yetkisi kullanan) memurlar dışındaki tüm kamu görevlileri için 87 sayılı sözleşme çerçevesince güvence altına alınmıştır (Gülmez, 1996: 151).

### 2.3.3.2. 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı ilkelerinin uygulanmasına müteallik Sözleşme UÇÖ tarafından 1 Temmuz 1949'da kabul edilmiştir: Türkiye ise bu sözleşmeyi 8 Ağustos 1951 tarihinde imzalamıştır. Talas, Türkiye'nin bu sözleşmeyi diğer sözleşmelere nazaran bu denli hızlı onaylamasının nedenlerini: DP'nin ilk bir-iki yıl içinde (1950-1953 arasında) özgürlükçü görünmek ve işçi hakları konusundaki duyarlılığını ispatlamak için uluslararası bir fırsattan faydalanmak istemesi; sözleşmenin iç hukukumuzla çelişkili olmadığı kanısı ve kimi uyumsuzlukların farkına varan bürokratlarca "pişmiş aşı su katmamak için" ön plana çıkarılmaması; pürüz yaratacak bazı durumlar üstünde durma gereğinin duyulmaması; memurların 6.madde gereği sözleşme kapsamı dışında tutulduğu düşüncesinin benimsenmesi, bilhassa sözleşmenin Fransızca metninin buna elverişli olması ve UÇÖ uzmanlarının 6.maddeyi henüz günümüzdeki şekli ile yorumlamış olmamaları; 1950-1954 arasında UÇÖ-Türkiye ilişkilerinin olumlu bir gelişme içinde olması; 1949'da Türkiye'ye gelen UÇÖ uzmanlar kurulunca hazırlanan raporda sendika ve toplu pazarlık haklarına yönelik kanunların yetersizliğinin ve özgürlükçü bir düzeye ulaşmamış olduğunun özel olarak vurgulanması olarak sıralamıştır (Gülmez, 1996: 152).

98 sayılı sözleşme, çalışanların işverenlerden gelecek sendika özgürlüğüne zarar vermeyi hedefleyen eylemlere karşı "birey" olarak eksiksiz korunmasını öngörmüştür (Gülmez, 1996: 157). Sözleşmenin 1. maddesinde, işçilerin çalışma alanında sendika özgürlüğünü önleyici her türlü eylemlere karşı korunması gerektiğini, özellikle bir işçinin çalıştırılmasını, bir sendikaya girmemesine ya da bir

sendikadan çıkması şartına bağlanamayacağını ve bir sendikaya üyeliğinden ya da çalışma saatleri dışında veya işverenin izni ile çalışma saatleri içinde sendikal faaliyetlere katılmasından dolayı işinden çıkarılamayacağını veya bu sebeplerle başka bir şekilde zarar göremeyeceği düzenlenmiştir.

98 sayılı sözleşme, örgütlenme hakkının çalışanlarca işverenlere (dolayısıyla memurlarca kamu yetkililerine) karşı özgürce kullanılmasını güvence altına almak amacıyla çalışan (memur) örgütlerini işverenlerden gelecek “karışma eylemlerine” karşı korumuştur (Gülmez, 1996: 157). Sözleşmenin 2. maddesinde “sendikada saflık ilkesi” vurgulanmıştır. Birinci fıkrasında, işçi ve işveren örgütleri, gerek doğrudan doğruya gerekse de temsilcileri veya üyeleri aracılığıyla birbirlerinin kuruluşları, işleyişleri ve yönetimlerine müdahalelerine karşı yeteri kadar korunacağını düzenlemiştir. İkinci fıkrada ise işçi örgütlerinin, işverenlerin veya işveren örgütlerinin himayesi altında kurulmaya çalışılması ya da işçi örgütlerine işverenlerin veya işveren örgütlerinin himayesi altına almaya yönelik mali ya da başka yöntemlerle desteklemeyi öngören eylemlerin özellikle müdahale gerektiren haller olduğu ifade edilmiştir.

98 sayılı sözleşmenin getirdiği ikinci temel konu toplu pazarlığın getirilmesidir. Sözleşmenin 4. maddesinde yer alan gönüllü toplu pazarlık ilkesi, işverenlerin çalışan örgütleriyle toplu pazarlığa girişmekten sistemli biçimde kaçınmasını ve böylece sendikal eylemi kötürümleştirmelerini önleme amacı güder. Bu maddeye göre, istihdam koşullarını toplu pazarlık vasıtasıyla düzenleme amacıyla işverenler ve işveren örgütleri ile çalışan örgütleri arasında gönüllü toplu sözleşmeler pazarlığı yöntemlerinin geliştirilmesi ve en geniş şekilde kullanılmasını özendirmek ve yaygınlaştırmak için ulusal koşullara uygun önlemler alınması gerekir. Toplu pazarlığın gönüllü niteliğini ve toplu pazarlık taraflarının özerkliğini düzenleyen bu madde, memurların ücretlerinin ve çalışma koşullarının belirlenmesine toplu pazarlık vasıtasıyla katılmasını güvence altına almıştır (Gülmez, 1996: 158).

Sözleşmenin 5. maddesi ise 98 sayılı sözleşmedeki güvencelerin silahlı kuvvetler ile güvenlik güçlerine nasıl uygulanacağı üzerine olup maddenin birinci fıkrasında “silahlı kuvvetler ve güvenlik güçlerine hangi ölçüde uygulanacağı milli mevzuatla tayin edilecektir.” ifadesine yer almıştır. Yani 98 sayılı sözleşme 87 sayılı sözleşmede olduğu gibi silahlı kuvvetler ve polis için “yararlanma ölçüsünün belirlenmesi” yetkisini ulusal mevzuata bırakmıştır (Gülmez, 1996: 153).

Sözleşmenin 6. maddesinde, sözleşmenin devlet yönetiminde çalışan kamu hizmetlilerinin konumu ile ilgili olmadığı ifade edilmiştir. Bu madde ile kast edilen 98 sayılı sözleşmenin devletin egemenlik erkini (devlet gücünü) kullananları kapsamadığıdır (Ünsal, 1999: 26). Sözleşmenin 6. maddesinden kaynaklanan sorunun temelinde İngilizce ve Fransızca metinlerinde önemli bir ayrımın olmasıdır. Şöyle ki, Fransızca metninde sözleşmenin durumlarını ilgilendirmediği çalışanlar için Türkçe’ye “devlet memurları” olarak çevrilmesi uygun olan “fonctionnaires publics” teriminin kullanılırken; İngilizce metinde “devlet yönetiminde görevli devlet memurları” şeklinde çevrilebilecek “public servants engaged in the administration of the State” denilmiştir. UÇÖ denetim organları ise en başından beri 6.maddenin İngilizce ve Fransızca metinleri arasındaki bu ayrıma dayanarak, dar anlamda memur niteliği taşımayanların sözleşmenin uygulama alanı dışında tutulmaması gerektiğini savunmaktadır (Gülmez, 1996: 153-154).

### **2.3.3.3. 151 Sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Çalışanları)**

#### **Sözleşmesi**

98 sayılı sözleşmesinin 6. maddesinde yer alan ifade nedeniyle sözleşmenin kamu kesiminde çalışanlara uygulanıp uygulanmayacağına dair tartışmaların meydana gelmesi sonucunda tereddütleri ortadan kaldırmak amacıyla 7.6.1978 tarihinde “Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı UÇÖ Sözleşmesi imzalanmıştır (Tuncay ve Savaş, 2013: 16). 151 sayılı Kamu Hizmetinde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi, 1960’lı ve 1970’li yıllarda şahit olunan kamu görevlilerinin

sendikalaşması, çalışma şartlarının belirlenmesine katılması ve örgütleri vasıtasıyla yönetimle toplu pazarlık yapması yolundaki gelişmelerin uluslararası platformda ulaştığı aşamayı temsil eden bir belgedir (Gülmez, 1996: 159).

151 sayılı sözleşmenin uygulama alanını birinci maddesinde “kamu yetkililerince çalıştırılan tüm kişilere” uygulanacağı belirtilmiştir. Fakat başka uluslararası çalışma sözleşmelerinin daha elverişli kurallarının bu kişilere uygulanması durumunda 151 sayılı sözleşme uygulanmaz. Yani kamu görevlilerinin yararına olan aynı konudaki sözleşme öncelikle uygulanır. Bu nedenle 151 sayılı sözleşme “yedek” bir sözleşme özelliği gösterir (Gülmez, 1996: 159).

Kamu yetkilileri ile kamu görevlileri örgütleri arasında çalışma şartlarının belirlenmesi konusunda ortaya çıkan uyuşmazlıkların barışçı yollarla çözülmesi gerektiğini düzenleyen 151 sayılı Sözleşme, çıkar uyuşmazlıklarının taraflar arasında yapılacak toplu görüşme dışında, üçüncü kişilerin devreye girmesine imkan veren arabuluculuk, uzlaştırma ya da hakemlik gibi yollarla çözülmeye çalışacağını düzenlemiştir. Ancak sözleşmeye göre bu barışçıl yöntemlerin bağımsızlık ve tarafsızlık güvenceleri vermeleri ve ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde oluşturulması gerekmektedir (Gülmez, 1996: 163).

### 3. BÖLÜM

## TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ HUKUKSAL GELİŞİMİ VE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENME GEÇMİŞİ

Kamu kesiminde toplu pazarlık düzeninin özel kesime nazaran daha kolay yerleşmesine karşılık bu gelişme işçi sendikacılığı üzerinde görülmüştür. Kamu görevlileri uzun süre sendikalaşma gereksinimi duymamıştır. Bu bölümde ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığının tarihsel dönüm noktaları ve deneyimleri üzerinde durulmuştur.

### 3.1. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKALAŞMALARININ GECİKME NEDENLERİ

Kamu çalışanlarının sendikalaşması konusu en başta devletin niteliği ile ilgili düşüncelerin bir evrim geçirmesi ile oluşmuştur. Devlet, önceleri hükümdarın, tanrının yeryüzündeki temsilcisi olarak kabul edildiğinden örgütlenmeyi düşünmek bir yana devletten bir hak talebinde bulunulması dahi düşünülemezdi. Çünkü devlet, hiçbir şeye zorlanamaz sadece bahşederdi (Özerkmen, 1998: 434).

Osmanlı Devleti'nde memur sayısının 1910 yılında 138 bin ve 1911 yılında 97 bin olduğu tahmin edilmektedir. 1912 yılında ise sadece Düyun-u Umumiye'de 9 bin memur çalışmaktaydı. Ancak yaşamlarını ücret gelirleriyle sürdürmelerine karşın memurlar, kendilerini “ameleler” den farklı görmekteydiler (Koç, 2003: 16).

Memurların kendilerini amelelerden ayırmaları, örgütlenme bilinçlerinin ve tecrübelerinin oluşmasını da geciktirmiştir.

Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı nedeniyle nitelikli insan gücünü oluşturanların bir bölümü savaşlar sırasında ve salgın hastalıklarla ölmüş, Ermeniler ile Rumlar ülkeden ayrılmıştı. Ülkede yeni kurulan genç Cumhuriyetin nitelikli işgücü ihtiyacı artmış ve işçi sınıfı içindeki eğitilmiş, nitelikli, becerikli ve vasıflı kesimler “memur” adı altında ayrılmıştır. Bu koşullar nitelikli işgücüne sahip kesime maddi ve manevi ayrıcalıkların tanınmasına yol açmıştır. Memurlar; kurdukları memur kulüpleri, yardım sandıkları ve kooperatifler ile kendilerini diğer çalışanlardan ayırarak, itibar, çalışma süresi ve yıllık izin, ücret düzeyi, iş güvencesi ve sosyal güvenlik gibi ayrıcalıklar elde etmiştir. Örneğin, 1931 yılında memurların aktif nüfus içindeki oranı % 1,2 iken milli gelirden aldıkları pay % 7,1 olarak görülmektedir. Diğer taraftan II. Dünya Savaşı yıllarında piyasada zor bulunan bazı karaborsa mallar, memurlara ya düşük fiyatlarla veriliyor ya da dağıtılıyordu. Bu kesim, nitelikli ve az bulunan emeğe sahip olmalarından dolayı örgütlenme ihtiyacı duymadan, önemli haklar elde etmiş ve siyasal iktidarın yanında yer almıştı. Bu nedenle işçiler ve diğer emekçi kesimlerden ayrılarak onların hedefi durumuna gelmişlerdir. Ayrıca 1926 yılında kabul edilen Memurin Kanunu ve sonrasında kabul edilen diğer kanunlarla memurlara ayrıcalık tanınarak, memur olan kişinin yaşamı güvence altına alınmıştı. Böylece işçi sınıfının en eğitilmiş ve becerikli kesimi memur adı altında bölünerek “işçi aristokrati”na dönüştürülmüş ve bu durum sendikalaşma eğilimlerini ciddi bir şekilde geriletirerek, 1960’lı yılların ortalarına kadar gecikmesine neden olmuştur (<http://www.kesk.org.tr/2010/03/31/kamu-emekcilerinin-orgutlenme-sureci/>; Kozak, 1992).

Memurların ayrıcalıklı konumu 1950’li yıllardan itibaren değişmeye başlamıştır. 1950’li yıllarda teknik elemanlar haricindeki memurların konumları gerilemiştir. Teknik elemanlar, 4/10195 sayılı kanun hükmünde kararname sayesinde önemli maddi haklara kavuşmuş, itibarlı konumlarını sürdürmüşlerdir. Durumları gerileyen memurlar ise kendilerini işçi sınıfının bir parçası olarak kabul

etmemişlerdir. Memurların kendilerini ayrıcalıklı hatta üstün görme anlayışı 1990'lı yıllara kadar devam etmiştir. Cumhuriyet'in ilk 25-30 yıllık dönemindeki ayrıcalıklı konumlarının bilinçlerinde yarattığı etkiler ancak 35-40 yıllık bir süreçte silinmiştir (Koç, 2001a: 2).

Ülkemiz açısından kamu çalışanları sendikal haklarının bilincinde olmamalarının yanında öneminin de farkında değildir. Kamu görevlilerinin sendikalaşmasının geç bir zamanda başlamasının altında Anayasa ve yasalardan çok insanların içindeki endişe ve korkunun etkisi olmuştur (Özerkmen, 1998: 434). Kamu görevlilerinin geç sendikalaşmalarının nedenleri arasında kamu görevlilerinden kaynaklanan tüm bu nedenlerin yanında kamu çalışanlarının özelliğinden kaynaklanan nedenler de bulunmaktadır.

### **3.2. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ HUKUKSAL GELİŞİMİ**

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hareketinin başlangıcı ve gelişimi değerlendirildiğinde iki önemli özelliği ortaya çıkmaktadır. Birincisi, Osmanlı sonrasındaki dönemde Türkiye'de sendikal hareketin Batı ülkelerine göre oldukça geç oluşması, ikincisi, Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal hareketinin sıkça siyasal baskılar ile mevcut hükümetlerce engellenmesi veya kısıtlanmasıdır (Cerev, 2014: 25-26). Kamu görevlileri sendikacılığının ülkemizdeki gelişimini temelde Cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak ikiye ayırabiliriz. Bunun yanında Türk kamu görevlileri sendikacılığı Cumhuriyet sonrası dönemde farklı siyasal, ekonomik ve sosyal dönemlerden geçmiştir. Ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığının gelişimini belirleyen temel aktör siyasal konjonktür olmuştur.

#### **3.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Görevlileri Sendikacılığı**

Osmanlı Devleti ve öncesi Anadolu uygarlıklarında batılı anlamda bir örgütlenme ve sendikacılık görülmemesine karşın tarihsel sürece bakıldığında



özellikle Anadolu Türkleri arasında belirli sanat ve meslek mensuplarının ortak hak ve menfaatlerini korumak üzere örgütlendikleri görülmektedir. Günümüzde, sendikaların ve meslek kuruluşlarının ilk örnekleri olarak kabul gören bu kuruluşlar ekonomik ve dinsel içerik taşımaktaydı (Özer, 2000: 123). Bu kuruluşlar, Osmanlı Devleti'nde genel olarak kamu çalışanları dışında gerçekleşmiştir. Ancak, bu dönemde ekonomik, sosyal ve siyasal şartların yetersiz olması, üretim ilişkilerinin kısıtlı olması, sanayi işçisinin az olması ve sınıf bilincinin olmaması güçlü bir sendikacılık hareketinin doğmasını engellemiştir (Yenihan ve As, 2017: 73).

Osmanlı sendikal hareketinin genel özelliklerine bakıldığında sendika hareketinin çok zayıf olmasına karşın kendisinden sonra gelecek hareketlere katkısı olmuştur. İşçi derneklerinde ve yardımlaşma sandıklarında örgütlenen işçiler Osmanlı işgücü içerisinde küçük bir azınlığı oluşturmasının yanında örgütlü işçilerin büyük bir kısmı gayrimüslimlerden oluşmaktaydı. Örneğin, işçi kuruluşlarının daha etkin ve yaygın olduğu Balkan Yarımadasında Türk işçiler, işçi sınıfı içinde azınlık olmaları bir tarafa örgütlenmede de en yavaş davranan işçilerdi. Bunun yanı sıra işçi kuruluşlarının kendi aralarında bağlantısız olmaları da önemli bir zaafıydı (İleri, 2009: 118). Ayrıca Osmanlı Devleti'nde ilk işçi örgütlenmeleri, ya sendika niteliği taşıyan fakat dernek çerçevesinde gerçekleştirilen örgütlenmeler ya da sendikal bir nitelik taşımaksızın dernekler şeklinde gerçekleştirilen örgütlenmeler olarak iki ayrı biçimde gerçekleşmiştir (İleri, 2009: 90).

Kamu görevlilerinin örgütlenmeleri ve sendikalaşmaları ise tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de işçilerin örgütlenmesinden çok daha geç bir zamanda gerçekleşmiştir. Memurların uzun süre örgütlenme gereksinimi duymamalarının başlıca nedenleri memurların belirli ayrıcalıklara sahip olması, ekonomik erki elinde tutanlarla siyasal erki paylaşmaları, toplumun seçkin tabakalarından gelen kimselerin memur olabilmesi, iyi ücret ve itibarın mevcut sistemi benimsemelerini sağlaması, devlete sadakat ve üstlere itaatin benimsenmiş olmasıdır.

Osmanlıda memurların ve bürokratik yapının ortaya çıkışı Tanzimat Fermanı ile gerçekleşmiş olup Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı'dan devraldığı yapının temellerini oluşturmaktadır. Tanzimat Fermanı ile getirilen en önemli düzenleme aylıklı çalışmaya geçiştir (Ülgen, 2016: 16).

Cumhuriyet öncesi dönemde kamu görevlileri sendikacılığı açısından en önemli yasal düzenleme Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar yürürlükte kalan Tatil-i Eşgal Kanunudur. II.Meşrutiyet (1908) sonrasında işçilerin kötü çalışma koşullarının da etkisiyle giriştikleri grev hareketlerinin yanında memurlar da aylıklarının zamanında ödenmesi için çeşitli eylemlerde bulunmuşlardır. Ancak yabancı sermayenin baskısıyla örgütlenme ve toplu eylem konularında gerilemelere neden olacak gelişmeler yaşanmıştır. Bu dönemde bu eylemleri bastırabilmek için 9 Ağustos 1909 tarihinde çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu ile kamuya ait müesseselerde sendika kurulması ve greve gidilmesi yasaklanmıştır (Yenihan ve As, 2017: 73).

Türkiye çalışma ilişkileri tarihinde toplu iş ilişkileri konusunda düzenlemeler yapan ilk kanun olan Tatil-i Eşgal Kanunu, aynı zamanda çalışma ilişkilerinin, Osmanlı İmparatorluğu'nda o tarihe kadar düzenlenmeyen temel konuları üzerinde önemli hükümler getirmiş, Cumhuriyet Dönemine de sarkarak 3008 sayılı İş Kanunu'nun çıkarıldığı 1936 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Tatil-i Eşgal Kanunu, kapsam bakımından tüm bağımlı çalışanları kapsamamaktadır. Kanun kapsamına, "kamuya yönelik hizmet veren kuruluşlarda çalışanlar" girmekte ve yasanın 1. maddesinde kamuya yönelik hizmet veren bu kuruluşlara "demiryolu, tramvay, liman, genel aydınlatma kuruluşları" örnek gösterilmektedir (İleri, 2009: 121-122). Tatil-i Eşgal Kanunu ile kamuya yönelik hizmetleri yerine getiren kurumlarda sendikalaşma yasaklanmış, ancak bu yasağın ihlalinin yaptırımını 1 haftadan 6 aya kadar hapis veya 1 liradan 25 liraya kadar para cezasıydı. Kamuya yönelik hizmetlerde greve gidilebilmesi için önce bir uzlaştırma aşamasından geçme şartı konulmuştu. Bu kurala uymadan greve gitmenin cezası ise 24 saatten 1 haftaya kadar hapis veya 25 kuruştan 100 kuruşa kadar para cezasıydı (Koç, 2003: 18).

### 3.2.2. 1923-1961 Anayasası Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı

Memurların sendika ve grev haklarına ilişkin yasal ve anayasal düzenlemelerin tarihi, Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. Ancak kamu görevlilerinin sendikal haklara kavuşmaları 1961 Anayasası'nın kabulü ile mümkün olabilmektedir. Bu dönemde Cumhuriyet'in bütün kurumları ile yerleşmesini sağlamak ve özellikle dış kaynaklı tahriklerden korunmak amacıyla dernek faaliyetlerinin askıya alındığı görülmektedir (Çevikbaş, 2010: 18). Bu doğrultuda Doğu'daki Şeyh Sait Ayaklanması'nı bastırmak için 1925 yılında çıkarılan Tahrir-i Sükun Kanunu ile dernek kurma ve mesleki anlamda örgütlenme hemen hemen imkansız hale gelmiştir. Öte yandan 1933 yılında Ceza Kanununda yapılan değişikliklerle grev ve lokavt yasakları cezai müeyyidelerle güçlendirilmiştir (Uçkan vd., 2015: 162).

Cumhuriyet'in ilanından 1961 yılına kadar kamu görevlilerinin örgütlenmelerini ve greve gitmelerini yasaklayan iki önemli yasal düzenleme bulunmaktaydı. Bu yasal düzenlemelerin ilki memur hukukunu ilk kez genel ve toplu düzenlemeye kavuşturan 788 sayılı Memurin Kanunu, ikincisi ise sınıf adına ve temeline dayalı dernek kurulmasını yasaklayan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'dur (Uçkan, 2013: 6).

Türkiye'de memur hukuku, ilk kez Cumhuriyet'in ilk yıllarında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu ile genel ve toplu nitelikte bir mevzuata kavuşmuştur. 18 Mart 1926'da kabul edilen Memurin Kanunu, 1961 ve 1982 Anayasaları gibi "statü" anlayışını benimseyen 1924 Anayasası'nın çıkarılmasını öngördüğü özel bir yasadır. 788 sayılı yasanın çıkarılması sürecinde devlet ile memurların karşılıklı hak ve ödevlerini çağın anlayış ve gerekleri ile ülkenin gereksinimlerine uygun şekilde düzenleyen bir yasanın çıkarılmasının gerekliliği çeşitli tarihlerde dile getirilmiştir.

788 sayılı Memurin Kanununun çıkarılması Antalya Mebusu Ahmet Saki Bey ve arkadaşlarınca verilen 30 Teşrinisani (Kasım) 1340 (1924) tarihli yasa önerisinde iki gerekçeyle açıklanmıştır. Bunlardan birincisi, Anayasa'ya uygun

olarak kurulması gerekli olan “devlet idare makinasını” yönetmekle yükümlü “memurların vezaifi(nin), hukuku(nun) ve masuniyetleri(nin) umumi bir kanun ile sureti katiyede ve vazihada tayin ve tespit edilme(si)”nin, duraksama ve kararsızlıkların önlenmesi için zorunlu görülmesidir. İkinci gerekçe ise yürürlükteki kuralların “memurların vaziyetlerini kati ve sarih bir surette tespit” açısından yetersiz olmasıdır (Gülmez, 1994: 1).

Memurlara sendikal örgütlenmeyi yasaklamayan 788 sayılı Memurların Kanunu, 65. maddesinde memurların grev yapmalarını yasaklamıştır. 788 sayılı Kanun, memurların sendikalaşmalarını yasaklamamasına karşın memurlar bu dönemde sendikalaşmamışlar, ancak dernekler, yardımlaşma sandıkları ve kooperatifler kurmuşlardır (Özerkmen, 1998: 437). Bu durum üzerinde 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanununun kamu müesseselerinde sendika kurulamayacağına dair hükmü etkili olmuştur.

1926 tarihli Borçlar Kanununun “umumi mukavele” düzenlemesi aracılığıyla toplu iş sözleşmesi yalnızca işçilere tanınmış bir hak olsa da ilk kez çalışma hayatına girmiştir (Yenihan ve As, 2017: 74). 1936 yılında kabul edilerek 1937 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu; ülkemizde ilk kez sistematik olarak ele alınan ve zamanın koşullarına göre bazı ileri standartlar getiren bir iş kanunudur. Buna karşın fikir işçilerini, başta tarım olmak üzere bazı faaliyet alanlarını ve 10 işçiden daha az işçi çalıştıran işyerlerini kapsamı dışında tutarak sınırlı bir işçi grubu için düzenlemeler getirmiştir. Bireysel iş ilişkilerinin yanı sıra toplu iş ilişkilerine ilişkin bazı düzenlemeler de getiren Kanun, sendikalardan hiç bahsetmezken grev ve lokavtı açıkça yasaklayarak, bu yasağa uymayanlara cezai ve hukuki müeyyideler getirmiştir. Ayrıca toplu iş uyuşmazlıklarının uzlaştırma veya zorunlu tahkim yoluyla çözümleneceğini hükme bağlamıştır (Uçkan vd., 2015: 163).

Türkiye’de kamu görevlilerinin örgütlenmelerini ve greve gitmelerini yasaklayan ikinci önemli düzenleme de 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu’dur. 28 Haziran 1938’de 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle Osmanlı

döneminden kalma 1909 tarih ve 121 sayılı Cemiyetler Kanunu yürürlükten kalkmıştır. 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu, derneklerin kurulmasına izin esasını getirirken, 9. maddesinin h bendinde “Aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına dayalı cemiyetlerin” kurulmasını yasaklamıştır. Yasa koyucu, 1938 tarihli yeni Cemiyetler Kanunu’nun 9. maddesi ile sendikaların kurulmasını yasaklayarak, sendikal örgütlenme yoluyla komünist ve faşist rejimlerin ülkeye ithal edilmesine engel olmak istemiştir (Mahiroğulları, 2017: 67-68).

1938 tarihli Cemiyetler Kanunu, çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak kamu kesimi çalışanlarına ilişkin 12. maddesinde, “Devlet, Özel İdareler ve Belediyelerle Devlete bağlı kurumlardan maaş veya ücret alanların buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramayacakları”nı hükme bağlayarak kamu görevlilerinin de örgütlenmelerine yönelik sınırlama getirmiştir. 1946 yılında Cemiyetler Kanununda değişiklik yapılarak sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı kaldırılmış, ancak kamu görevlileri ile ilgili hükmünde bir değişiklik yapılmamıştır (Yenihan ve As, 2017: 74).

1947 yılında “5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun” ile Türkiye’de ilk kez sendikal hareketi yasaklama veya sınırlama yerine düzenleme yoluna gidilmiştir. 5018 sayılı Kanun, çalışanların kendi örgütlerini kurmaya yönelik faaliyetlerde bulunmalarına ilişkin ilk yasal düzenleme olması bakımından önem taşımaktadır (Uçkan vd., 2015: 164). Ancak kanunla sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı yalnızca 3008 sayılı İş Kanununda tanımı yapılan işçi ve işverenlere tanındığından sadece bedenen çalışması fikren çalışmasına üstün olanlar bu haklardan yararlanmışlardır. Dolayısıyla işçi ve işverenlere sendika hakkını açıkça düzenleyen 5018 sayılı Kanun sonrasında sendikalaşma önemli düzeylere ulaşırken kamu görevlileri bu gelişmelerin dışında kalmıştır (Yenihan ve As, 2017: 74). Yasanın yalnızca işçi ve işverenlere yönelik sendika hakkına yer vermesinde bu dönem içerisinde memurların sendikal haklara ilişkin bir talebinin olmaması etkili olmuştur (Güneş, 2013: 70). 1953 yılında ise çıkarılan bazı özel kanunlar ile kamu kesiminde çalışan bazı meslek gruplarına mesleki dernekler

kurmak mümkün hale gelmiştir: Türk Tabipler Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türk Eczacılar Birliği gibi (İleri, 2009: 197).

### 3.2.3. 1961-1980 Döneminde Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleştirilen “askeri darbe” ile DP yönetimi tasfiye edilerek, Türkiye’de ilk defa demokratik yollarla iktidara gelmiş bir siyasi irade anayasal unsurların dışında yöntemlerle iktidardan uzaklaştırılmıştır. Ayrıca, bu eylem ülkemiz siyaseti açısından sıklıkla tekrarlanabilecek pek çok darbe girişimi, muhtıra ve siyaset üzerindeki vesayetın devamına yönelik teşebbüslerin de başlangıcını oluşturmuştur. Askeri darbe sonrasında kabul edilen 1961 Anayasası, II. Dünya Savaşı sonucunda Batı Avrupa’da egemen olan “sosyal hukuk devleti” ilkesi doğrultusunda şekillendirilmiştir (Uçkan vd., 2015: 165).

1961 Anayasası’nın 29. maddesinde “Herkes önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak ancak, kamu düzenini ve genel ahlakı korumak için kanunla sınırlanabilir.” hükmü ile dernek şeklinde tüm kesimlerin örgütlenmesinin önünü açmıştır (Çevikbaş, 2010: 21).

1961 Anayasası’nın, 46. maddesinin birinci fıkrasında “çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olabilme ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptir” ifadesine yer verilerek Türkiye’de ilk defa kamu görevlilerine sendikalaşma hakkı verilmiştir.

Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı ilk kez 1961-1980 yılları arasında yasal olarak tanınmış; ancak daha sonra bu hak çeşitli bahaneler ileri sürülerek geri alınmıştır. Dolayısıyla 1961-1980 Dönemini Uçkan’ın (2013) da yapmış olduğu gibi kendi içinde “Kamu görevlilerinin ilk sendikalaşma dönemi (1961-1971)” ve “Kamu görevlilerinin sendikal haklarının geri alındığı dönem (1971-1980)” olarak iki alt döneme ayırarak incelemek doğru olacaktır.

### **3.2.3.1. Kamu Görevlilerinin İlk Sendikalaşma Dönemi (1961-1971)**

Kamu görevlilerinin ilk kez örgütlenme hakkı elde ettikleri bu dönemin hukuki çerçevesini 1961 Anayasası, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu oluşturmaktadır.

1961 Anayasası'nın 46. maddesinin birinci fıkrasındaki “çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olabilmek ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptir” ibaresi yalnız işçi sendikacılığı açısından değil, memur sendikacılığı bakımından da bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Ancak, 1961 Anayasası'nın getirdiği sendika hakkı, “memurlar” açısından “toplu sözleşmesiz ve grevsiz” bir haktır. Çünkü sendikalaşma hakkını tüm çalışanlara tanıyan 1961 Anayasası, toplu pazarlık ve grev hakkını sadece işçiler için öngörmüştür. 1961 Anayasası, sendika hakkı konusunda benimsemiş olduğu olumlu yaklaşımdan uzaklaşarak toplu iş sözleşmesi ve grev hakkını sadece “işçiler” için anayasal güvenceye almıştır (Gülmez, 1994: 13-15). Kamu görevlileri bakımından bir düzenleme yapmamış ancak yasaklama da getirmemiştir (Çevikbaş, 2010: 21). Her ne kadar memurlara örgütlenme hakkı 1961 Anayasası'yla verilmiş olsa da memur sendikalarının kurulması 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu yürürlüğe girinceye kadar gecikmiştir (Güler, 2008: 33).

#### **3.2.3.1.1. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu**

Anayasa koyucu memurların sendikalaşma hakkını 1961 Anayasası'nın 46.maddesinde güvence altına almış, kamu görevlilerinin sendikalaşmasıyla ilgili özel kanunu, TBMM'nin ilk toplantısından en geç iki yıl içinde çıkarmayı öngörmüş olmasına karşın 624 sayılı Kanun ancak 1965'te yasalaşmıştır (Mahiroğulları, 2011: 64-65). 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, memurların sendikal hakları

ile ilgili ilk yasal düzenleme olması bakımından kamu görevlileri sendikacılığı tarihinde önemli bir yere sahiptir.

624 sayılı yasa, Anayasa'nın 46. maddesinin 2. fıkrasında anılan işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti görevlilerince kurulacak devlet personeli sendikaları ile ilgili kuruluş ilkeleri, üyelik, etkinlik, gelir ve mallar gibi konuları belirli bir sistematikten uzak ve hukuk tekniğinden yoksun bir şekilde düzenlemiş olup toplam yirmi beş maddeden oluşmaktadır (Gülmez, 1994: 40).

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu başlangıçta Devlet Personeli Meslek Teşekkülleri Kanun Tasarısı adıyla Meclis'e sevk edilmiş ancak daha sonra Devlet Personeli Sendikaları Kanunu adını almıştır. TBMM'ye sunulan tasarıda üç ilke egemen olmuştur (Özer, 2000: 131):

- Anayasaya göre bütün çalışanların hak ve menfaatlerini korumak amacıyla serbestçe kuracakları teşekküllere katılmalarının sağlanması ve kamu hizmeti çalışanlarının bu alandaki haklarının düzenlenmesi,
- Kamu görevlilerinin hak ve menfaatlerini koruyup düzenlemenin yanı sıra devlet hizmetlerinin de elbirliği ile daha verimli hale getirilmesini ve ortak faydalar alınmasını sağlamak,
- Kamu görevlilerinin ortak hak ve menfaatlerinin demokratik esaslara göre korunmasına olanak verirken, bu teşekkülleri çeşitli etkilerden özellikle uzak tutmak demokrasinin temel ilkesi olan idarenin tarafsızlığı ilkesini zedelemekten kaçınmak.

Yasa memur sendikalarını, “işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacı ile kuracakları mesleki teşekküller” olarak tanımlamıştır. Ayrıca, emekliye ayrılan kamu personeline de emeklilikten başka yasal ya da sözleşmeli bir statü içinde bulunmamak şartıyla sendika kurma hakkı verilmiştir (Çevikbaş, 2010: 21).



624 sayılı Yasanın 13. maddesinde memur sendikalarının hangi faaliyetlerde bulunabilecekleri ve 14. maddesinde sendikalara yasaklanan faaliyetler ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Memur sendikalarına gelirleri konusunda da sınırlamalar getiren yasanın 16. maddesine göre devlet personeli teşekküllerinin gelirleri, üyelerinden alacakları aidatlar, mevzuat ve tüzüklerine göre yapabilecekleri faaliyetlerinden doğan gelirler ile bağışlardır (Ünsal, 1999: 61).

624 sayılı Yasa, sendika kavramının içerdiği, işverene karşı hak ve çıkarları koruma ve geliştirme amacıyla savaşıma verme düşüncesini bünyesinde barındırmayan ve sendikaları yönetime karşı tavır koyan örgütler olarak düşünmeyen bir yasaydı. 6 yılı aşkın bir süre uygulanan bu yasa, memur sendikalarına, gerçek bir sendikacılık işlevi yerine getirme ve etkili bir baskı grubu olma araç ve olanaklarından tamamen yoksun bir faaliyet alanı çizmişti (Gülmez, 1998: 356). Bu nedenle 624 sayılı Yasa, her ne kadar memurların örgütlenme hakkını düzenleyen ilk yasa olması açısından önemli olsa da memur sendikalarını gerçek bir sendikacılık işlevi yerine getirmeleri ve etkili bir baskı grubu olmaları için gerekli olan toplu pazarlık ve grev araçlarından yoksun bırakmasının sonucu olarak etkisiz bir kamu görevlileri sendikacılığının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Uçkan, 2017: 219).

624 sayılı Yasa; çatısı, amaçları ve yasaklamaları ile Anayasaya aykırı bir yasa olarak ortaya çıkmıştır (Ünsal, 1999: 61):

Toplantı ve gösteri yürüyüşlerini yasaklayarak Anayasaya ters düşen 624 sayılı Yasa, bunun yanında idarenin tarafsızlığını gerekçe göstererek bazı personelin sendika kurma haklarını kaldırması nedeniyle Anayasaya aykırı görülmüştür. İdarenin tarafsızlığı, vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerde söz konusu iken sendika; mesleki dayanışmayı ve bu amaçla mücadeleyi sağlayan bir örgüttür. Kanun, ortak birçok sorunları olan meslek topluluklarının birleşmesini de yasaklamasının güçsüzlüğü arttırmaktan başka bir işe yaramayacağı sebebiyle eleştirilmiştir. Ayrıca, sendika yöneticilerine teminat tanınmamış olması, sendika çalışmalarına kurum binalarının kapatılması ve bu sayede sendikal faaliyetlerin güçleştirilmeye çalışılması

ile gönüllü aidat sisteminin sendikacılığı güçsüz kılması da eleştirilen sorunları arasındadır. Tüm bu sorunların yanı sıra yasanın işçi niteliği dışında kalan kamu hizmeti çalışanlarını belirtmemesi karışıklığa neden olmuş, personelin bir kısmı memur sendikalarına üye olurken bir kısmı da işçi sendikalarına katılmışlardır (Özer, 2000: 133).

624 sayılı Kanun'un yasalaştığı dönemde Türkiye, sendikal örgütlenmeyle ilgili 87, 98 ve 151 sayılı UÇÖ sözleşmelerinden yalnız 98 sayılı “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşme”yi onaylamış durumdaydı. Ancak 98 sayılı sözleşmenin onaylanmış olmasına karşın yasa koyucu, 624 sayılı Kanun'da toplu sözleşme hakkı ile ilgili hiç bir düzenlemeye yer vermemiştir. Türkiye, o yıllarda 87 ve 151 sayılı sözleşmeleri her ne kadar imzalamamış olsa bile UÇÖ Anayasası'nı 1932'de onaylayıp üye devlet niteliği kazanması nedeniyle yasal düzenlemelerini UÇÖ normlarına uygun hale getirme yükümlülüğü vardır (Mahiroğulları, 2011: 67-68).

### **3.2.3.1.2. 657 sayılı Devlet Memurları Yasası**

14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1961 Anayasası'nın güvenceye aldığı sendika hakkını düzenleyen 22. maddesinde “Devlet memurları, özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler. Bu meslek teşekkülleri, özel kanundaki hükümler uyarınca mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar” denilmektedir. Dolayısıyla 657 sayılı yasa da 624 sayılı Yasa gibi kamu görevlilerine örgütlenme hakkını tanımış ancak sıra grev hakkına geldiğinde yasaklama yoluna gitmiştir. 657 sayılı Yasa, kamu görevlileri sendikalarını, kamu görevlileri ile yönetim arasındaki ilişkilerde bir köprü olarak görmüş, sendikaların işlevini yönetimle işbirliği sağlamakla sınırlandırmıştır (Uçkan, 2013: 9). Kanununun 27.maddesinde devlet memurlarının kendilerinin yapacakları grev eylemlerinin yasaklanmasının yanında işçiler tarafından uygulanan bir greve katılmaları veya destek vermeleri de yasaklanmıştır (Çevikbaş, 2010: 22). 657 sayılı Yasa, 624 sayılı

Yasada olduğu gibi devlet memurlarının “sendika” ya da “meslek birlikleri” biçiminde örgütlenmelerine imkan vermiş, sendikaların etkinlik alanını “mesleklerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde arama” olarak belirlemiştir.

### **3.2.3.2. Kamu Görevlilerinin Sendikalaşma Hakkının Geri Alındığı Dönem**

1961 Anayasası ile kamu görevlilerine verilen sendika hakkı sadece on yıl sürebilmiştir. 12 Mart 1971 Muhtırası'nın ardından 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu ilga edilerek memurların sendikalaşmaları yasaklanmıştır. Ayrıca Anayasanın 119. maddesinde “Memurların sendikalara üye olamayacakları” hükmüne yer verilmiştir (Turan, 1999: 8). Böylece kamu çalışanlarına açıkça sendikalaşma yasağı getirilmiş, geçici 16. madde ile de kamu görevlileri sendikalarının eylemlerine son verilmiştir (Özerkmen, 1998: 436). Memurların sendikal özgürlüklerine son veren 1961 Anayasasının 46. ve 119. maddelerinde yapılan değişiklikler özellikle,

- Anayasa ve 624 sayılı yasa ile memurlara tanınan sendika hakkının grev hakkından yoksun oluşu, grev hakkı tanınmayan memur sendikalarının göstermelik olmaktan öteye gidememiş olmaları.
- Siyasal iktidarların 1909'dan beri sendika hakkını yasaklamak veya kısıtlamak için çok hassas olmaları, sendikaların siyaset yaptıkları ve anarşik olaylara karıştıkları savı.
- Sendika olgusunun memur statüsü ile bağdaşmadığı savı.
- Türkiye'nin onayladığı İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin bu hakkın kısıtlanmasına imkan tanıdığı savı.

gibi gerekçelere dayandırılmıştır (Sapancalı, 1994: 31).

1971 yılında yaşanan siyasi gelişmeler sonucunda 1488 sayılı Yasa ile Anayasanın maddelerinde değişiklikler yapılmış, emeği karşılığında çalışan memurların sendikal örgütlenme hakları ellerinden alınmıştır. Anayasanın 46. maddesindeki “çalışanlar” ibaresi kaldırılmış, yerine “işçiler” ibaresi konulmuştur. Anayasanın 119. maddesine getirilen hükümle de memurların sendikaya üye olamayacakları açıkça hükme bağlanmıştır. Böylece, T.C. tarihinde ilk kez, yasal olarak sendikalaşma hakkı elde etmiş olan memurlar tekrar sendikasız bırakılmıştır (Sapancalı, 1994: 31). 1971 Anayasa değişikliğinden sonra kapanan sendikaların yerini dernekler almış ve siyasi bir kutuplaşma yaşanmıştır. Memurlara getirilen sendika yasağı sonucu kurulan kamu çalışanları dernekleri ise çok kısa bir süre yaşamış ve 12 Eylül 1980 darbesiyle kamu çalışanları derneklerinin faaliyetlerine son verilmiştir (Çevikbaş, 2010: 23).

657 sayılı yasanın 17.7.1965 tarihli ilk metninin 22. maddesinde sendika hakkını tanıyan “Devlet memurları, özel kanunlarında belirtilen hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler.” kuralı, 1961 Anayasası’nda 1971 yılında yapılan değişiklikten sonra 23.12.1972 tarihli ve 2 sayılı KHK ile “yürürlükten kaldırılmıştır”. Dolayısıyla da 1972 yılından itibaren 657 sayılı Yasa’da sendika hakkı konusunda yasaklayıcı ya da tanıyıcı bir kural bulunmamaktaydı (Gülmez, 1993: 5).

### **3.2.4. 1980 Sonrası Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları**

12 Eylül 1980 darbesi ile 1961 Anayasası’nın kurduğu düzen kaldırılmış, TBMM ve hükümet feshedilmişti. Yasama ve yürütme yetkileri Milli Güvenlik Konseyi’nde toplanmış ve sendikal faaliyetler durdurulmuştu (Çevikbaş, 2010: 23). 12 Eylül 1980 darbesinden sonra yeni bir anayasanın hazırlanmasına karar verilmiş ve 7 Kasım 1982 tarihinde 1982 tarihli T.C. Anayasası kabul edilmiştir. Yeni anayasanın “Sendika Kurma Hakkı” başlığını taşıyan 51. maddesinde ise sendika kurma hakkı sadece işçilere ve işverenlere verilmiştir (Turan, 1999: 8). Ancak 1982 Anayasası ile pek çok konuda yasakçı ve kısıtlayıcı hüküm getirilirken memur

sendikaları hakkında herhangi bir yasaklama getirilmemiştir (Ünsal, 1999: 63). Bununla birlikte, 1982 Anayasası ile memurların derneklere üye olmaları sınırlandırılmış, derneklerin siyasi faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Başta öğretmenler olmak üzere bazı kamu görevlilerinin dernek kurmaları ve bunlara üye olmaları yasaklandığı için dernek kuramayanlar vakıflar kurarak örgütlenmişlerdir (Çevikbaş, 2010: 23).

1982 Anayasası'nda memurların sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını yasaklayan bir hüküm olmamasının yanında Anayasa metni içinde bu hakların varlığını dolaylı olarak kabul ettiğine kanıt olarak gösterilebilecek hükümleri vardır. Bunlardan birincisi, Anayasa'nın 2. maddesinin Türkiye Cumhuriyeti'nin "demokratik... sosyal bir hukuk devleti" olduğunu kabul etmesidir. Sosyal hukuk devleti, yurttaşlarının ve çalışanların örgütlenme ve sendika hakkını kabul eden devlettir. Demokratik anlayış ve sosyal hukuk düzeni vatandaşların örgütlenme ve çalışanların sendikalaşma hakkını kabul etmek zorundadır. Örgütlenme ve sendikalaşma hakkı demokratik bir yaşamın vazgeçilmez bir unsuru olup Anayasa ve yasalarda açıkça yasaklanmadıkça var oldukları kabul edilen temel haklardandır. Ayrıca temel hakları yasaklayan anayasaların demokratik ve sosyal haklara dayalı bir hukuk düzenine ait Anayasa olarak kabul edilmeleri söz konusu değildir. İkinci olarak 1982 Anayasası'nın 90. maddesi, "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz." hükmüne yer vermiştir. Eğer T.C. Hükümeti çalışanlar ve memurlara sendika kurma ve toplu sözleşme hakkı tanıyan bazı uluslararası sözleşmeleri onaylamışsa memurlara sendika kurma hakkının tanınmamasının hiçbir hukuki dayanağı yoktur (Ünsal, 1999: 64).

#### **3.2.4.1. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Fiilen Tanındığı Dönem (1990-2000)**

28 Mayıs 1990'da Eğitim-İş'in, 13 Kasım 1990'da Eğitim-Sen'in fiilen kurulması ile memurların örgütlenmesi ile ilgili arayış süreci somut bir sonuca

ulaşmıştır (Mahiroğulları, 2016: 272). 1982 Anayasasında memurların örgütlenmeleri ile ilgili olarak anayasal bir boşluğun olduğu bu dönemde ilk kamu görevlisi sendikalarının kurulmasının ardından Danıştay 1. Dairesi, 22.04.1992'de doktrindeki görüş doğrultusunda Anayasada memurların sendikal örgütlenmesini engelleyen bir hüküm bulunmadığına karar vermiştir (Güler, 2014: 217).

1991 yılında kurulan DYP-SHP Koalisyon Hükümeti'nin programında kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesinin taahhüt edilmesi dolayısıyla Hükümet, 87 ve 151 sayılı UÇÖ sözleşmelerini kabul etmiş, 15 Haziran 1993 tarihli Başbakanlık Genelgesi'yle de memur sendikacılığının tanınma süreci desteklenmiştir. Dolayısıyla memur sendikacılığıyla ilgili özel kanunun çıkması beklenmeden çok sayıda taban sendika ve Türkiye Kamu-Sen, KESK ve Memur-Sen gibi üst örgütler kurulmuştur (Mahiroğulları, 2016: 272).

Memur sendikalarının ilk kurulduğu günden itibaren sendikalaşması konusundaki engellerin kaldırılması konusunda en büyük siyasi kazanımlardan birisi 15 Haziran 1993 tarihli ve 1993/15 sayılı Genelge'dir. Başbakan Vekili Erdal İnönü imzasıyla tüm bakanlıklara, valiliklere ve belediyelere gönderilen Genelge ile kamu görevlileri de dahil tüm çalışanlara sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkının tanınmasının ülkemizce üstlenildiği vurgulanmış ve kamu yetkililerinin sendikalara yönelik yönetsel engellemelerine son vermeleri istenmiştir (Han, 2014: 87-88).

1982 Anayasasının memurlara sendika hakkı tanıyıp tanımadığına yönelik tartışmalar 1995 yılında son bulmuştur. 87 ve 151 sayılı UÇÖ sözleşmelerinin onaylanması, çeşitli yargısal ve yönetsel kararlar ve kamu çalışanlarının etkin mücadeleleri sonrasında Anayasada 1995 yılında değişiklik yapılmıştır. 23 Temmuz 1995 tarihli ve 4121 sayılı bu değişiklik sonucunda Anayasanın 53. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrası arasına eklenen bir fıkra ile devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilecekleri belirtilmiştir (Yorgun, 1999: 288). Ancak bu düzenleme ile kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme değil sadece toplu görüşme yetkisi tanınmıştır (Çevikbaş, 2010: 24). Bunun yanında

Anayasada işçiler ve işverenler için sendika kurma hakkının düzenlendiği 51. maddede herhangi bir değişiklik yapılmamıştır (Uçkan, 2013: 15).

1995 Anayasa değişikliğinin ardından Anayasanın 51. maddesinde yer alan “işçiler” ifadesi kamu görevlilerinin sendikal haklarının olmadığını savunanların en büyük dayanağını oluşturmaktaydı. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının olmadığını savunanlar, Anayasadaki söz konusu “işçiler” ifadesi yerine “çalışanlar” ifadesi gelmedikçe kamu görevlilerinin sendikal haklarının olmadığını ileri sürmekteydi (Uçkan, 2013: 14).

Anayasada olduğu gibi 657 sayılı Kanunda da kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin özel bir kanunun çıkarılması öngörülmüştür (Uçkan, 2013: 16). Anayasanın 53. maddesinde yapılan değişikliğe uygun bir biçimde 1997 tarihli ve 4275 sayılı Kanunla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kaldırılan 22. maddesi yeniden düzenlenerek devlet memurlarının, Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilecekleri ve bunlara üye olabilecekleri hükme bağlanmıştır (Yorgun, 1999: 288).

Sendikal haklara ilişkin Anayasada 1995 yılında yapılan ilk değişiklikten 6 yıl sonra ve Nisan 2001’de Avrupa Birliği Müktesebatının kabulü için Birinci Ulusal Programın kabul edilmesinden sonra 3 Ekim 2001’de 4709 sayılı Kanunla sendika kurma hakkını düzenleyen 51. maddede değişiklik yapılmıştır. Böylelikle uzun yıllar kamu görevlilerinin örgütlenmelerinin önüne engel olarak çıkartılan Anayasanın 51. maddesinin 1. fıkrasındaki “işçiler” ifadesi yerine “çalışanlar” ifadesi getirilmiştir. Anayasanın 51. maddesinde yapılan değişiklikler ile birlikte kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı Anayasanın iki farklı maddesinde düzenlenmiş ve her iki madde de bu hakkı düzenleyen özel bir kanunun çıkarılmasını öngörmüştür (Uçkan, 2013: 16). Anayasada yapılan bu düzenleme ile kamu görevlilerinin sendikal hakları 1961 Anayasası’ndan sonra tekrar anayasal güvence altına alınmış ve yapılacak yasal düzenlemenin önü açılmıştır (Cerev, 2014: 24).

### 3.2.4.2. 4688 Sayılı Kanun Dönemi

Kamu görevlileri sendikalarını yasal çerçeveye kavuşturmak amacıyla 15 Mart 1994 tarihinde DYP-SHP Koalisyon Hükümeti bir kanun tasarısını TBMM'ye sunsa da tasarı görüşülemeden erken seçimler nedeniyle kadük kalmıştır. Bir başka düzenleme ise Refah-Yol hükümeti tarafından yapılmış ancak tasarı görüşülmeden geri çekilmiştir. Kamu görevlileri sendikacılığı özel kanununa 18 Nisan 1999 Genel Seçimleri sonrasında kurulan DSP-MHP-ANAP Koalisyon Hükümeti döneminde kavuşmuştur.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile kamu görevlileri sendikacılığı, 1965 yılında kabul edilen ve 1971'e kadar uygulanan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'ndan sonra tarihinde ikinci kez özel yasasına kavuşmuştur.

Toplam 46 madde ile 8 geçici madde ve bir cetvelden oluşan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, 7 bölümden oluşup, bireysel ve toplu yönleriyle sendika hakkı ile toplu görüşme hakkını ve uyuşmazlıkların çözüm yollarını düzenlemiştir. Buna karşılık kanun, 1926'dan beri yürürlükte olan yasak rejimini sürdürme iradesinin bir sonucu olarak grev hakkına yönelik hiçbir kurala yer vermemiştir.

4688 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren mevcut siyasetçiler tarafından kamu çalışanlarına grev ve toplu sözleşme hakkının tanınacağı ve sendikacılığın daha modern bir şekilde uluslararası sözleşmelerle uyumlu bir hale getirileceği vaatlerinde bulunulmuştur (Cerev, 2014: 34). Ancak kanunun çıkışından 9 yıl sonra 2010 yılında Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkının getirilmesi ve anayasal güvenceye alınması ile yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacı doğmuştur. Kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkının kullanımı ile ilgili usul ve esasları düzenlemek, ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümü ile ilgili hükümleri düzenlemek ve kamu görevlileri sendikaları ile ilgili



birtakım değişiklikler yapmak amacıyla 2012 yılında kabul edilen 6289 sayılı kanunla 4688 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmıştır. Bu doğrultuda öncelikle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun adı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" şeklinde değiştirilmiştir.

4688 sayılı Kanunun amacı 1.maddesinde, "Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir." denilmiştir.

Kanunun kapsamı ise 2.maddesinde, "..., Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır." denilmiştir.

Örgütlenme modelleri konusunda önemli kısıtlamalar getiren 4688 sayılı Kanun 4. maddesinde sendikaların hizmet kolu esasına göre ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulacağını, bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabileceğini ancak meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamayacağını belirtmiştir. Kanun, üst örgütlenme modeli olarak ise sadece konfederasyonlar oluşturabileceklerini belirtmiştir. Kanunun 5. maddesinde ise sendikaların kurulabileceği hizmet kolları şöyle sıralanmıştır:

- Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri,
- Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri,

- Sağlık ve sosyal hizmetler,
- Yerel yönetim hizmetleri,
- Basın, yayın ve iletişim hizmetleri,
- Kültür ve sanat hizmetleri,
- Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri,
- Ulaştırma hizmetleri,
- Tarım ve ormancılık hizmetleri,
- Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri,
- Diyanet ve vakıf hizmetleri.

4688 sayılı Kanununun 6. maddesinde sendika ve konfederasyonların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabileceği düzenlenmiştir. 2012 tarih ve 6289 sayılı Kanun ile sendika kurucusu olmak için aranan “en az iki yıldan beri kamu görevlisi olarak çalışmak” şartı değiştirilmiş, sendika kurucusu olmak için “en az iki yıldan beri” ifadesi maddeden çıkarılmıştır. Ayrıca yapılan değişiklik ile aday memur ve deneme süresinde olan kamu görevlilerine de sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı verilmiştir. Sendika kurucuları; sendika tüzüğü ve kamu görevlisi olduklarını gösterir belge ile sendikayı ilk genel kurula kadar sevk ve idare edeceklerin isimlerini kuruluş dilekçelerinin ekinde sendika merkezinin bulunacağı ilin valiliğine vermek zorundadır. Aynı şekilde konfederasyon kurucuları da konfederasyon tüzüğü ile sendikaların konfederasyon kurulmasına ilişkin kurucular kurulu kararını ve konfederasyonu ilk genel kurula kadar sevk ve idare edecekler, üyesi oldukları sendikaların zorunlu organlarına seçilmemişlerse, kamu görevlisi olduklarını gösterir belgeyi eklemekle yükümlüdürler. Kurucuları tarafından gerekli belgelerin valiliğe verilmesi ile sendika veya konfederasyon tüzel kişilik kazanır. İlgili valilik, tüzük ve belgelerin birer örneğini onbeş gün içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderir. Tüzüğün veya kuruluş işlemleri için sayılan belgelerin içerdikleri bilgilerin kanuna aykırılığının tespit edilmesi ya da 4688 sayılı Kanunda öngörülen kuruluş koşullarının gerçekleşmediğinin görülmesi halinde, ilgili valilik eksikliklerin bir ay içinde tamamlanmasını ister, tamamlanmadığı halde sendika veya konfederasyonun faaliyetinin durdurulması için bir ay içinde iş mahkemesine başvurur.

Sendika üyeliğinin düzenlendiği 14.maddede, sendikalara üye olmanın serbest olduğu ve kamu görevlilerinin çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilecekleri belirtilmiştir. Sendika üyesi olamayacaklar ile sendika kuramayacaklar ise 15. maddede düzenlenmiştir;

- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,
- Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,
- Bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit ve daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcıları,
- Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksekokulların müdürleri ile bunların yardımcıları,
- Mülki idare amirleri,
- Silahlı Kuvvetler mensupları,
- Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları,
- Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,
- Emniyet hizmetleri sınıfı,
- Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,
- Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler üye olamazlar ve sendika kuramazlar.

Kamu görevlilerinin örgütlenmesine ilişkin sorunlar arasında UÇÖ mevzuatında ve yorumlarında sendikalaşma hakkının ulusal mevzuata bırakılan kamu görevlilerinin çok sınırlı olarak belirlenmesine karşın, 4688 sayılı Kanununun 15. maddesinde yer alan sendikalara üye olamayacak kamu görevlilerinin ayrıntılı bir şekilde sıralanması yer almaktadır. Türkiye tarafından onaylanan 87 sayılı UÇÖ Sözleşmesi yalnızca iki hizmet kolunu ulusal mevzuata bırakmışken, 4688 sayılı yasada on bir çalışma alanındaki kamu görevlileri sendikal örgütlenme hakkından yoksun bırakılmıştır. Ayrıca 87 sayılı Sözleşmenin 9. maddesi, sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polislere ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuata bırakmasına karşın bu yetkinin özü “yasaklama” değil, “sınırlama”dır. Bununla birlikte Anayasa’nın 51. maddesindeki düzenleme ve 151 sayılı UÇÖ sözleşmesindeki düzenlemeler birebir aynı olup, sendika kurma ve üye olma hakkı temel bir hak olarak kabul edilmiş, ulusal mevzuata göre sınırlandırma esası getirilmiştir. Üstelik Anayasanın 51. maddesine göre, sendika kurma hakkı ancak milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebine dayalı olarak kanunla sınırlandırılabilir. Sınırlandırma yapılırken Anayasa’nın 13. maddesinde belirtildiği gibi hakkın özüne dokunmaksızın demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyet’in gereklerine ve ölçülülük ilkesine uygun olarak yapılması gerekir.

İçişleri Bakanlığı’na bağlanan Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler de 02.01.2017 tarih ve 682 sayılı KHK’nın 36. maddesi ile sendikaya üye olamayacak kamu görevlileri arasında açıkça düzenlenmiş ve 31.01.2018 tarih ve 7068 sayılı Kanun ile aynen kabul edilmiştir.

4688 sayılı Kanununun 15. maddesindeki yasaklayıcı bu düzenleme, Anayasa’nın 11., 13. ve 51. maddelerine aykırı olduğu gibi, Anayasa’nın “devletin amaç ve görevlerini” düzenleyen 5. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır. Bilindiği gibi devletin temel görevlerinden biri; kişinin temel hak ve hürriyetlerini geliştirmek

ve önündeki siyasi, ekonomik ve sosyal engelleri ortadan kaldırmak olduğu halde Kanunun 15. maddesiyle temel bir hakkın tamamen ortadan kaldırıldığı görülmektedir.

2014 yılı öncesi sivil memurlar için de sendika yasağı bulunmaktayken memurlar, örgütlenme konusunda fiili durum yaratarak hukukun önünü açmaya ve incelemeye devam etmiştir. 4688 sayılı Kanuna göre örgütlenmeleri yasak olan TSK'da sivil memurların kurduğu Sime-Sen ile başlayan süreç, AYM'nin TSK, MSB ve emniyette çalışan sivil memurların örgütlenme yasağını kaldırmasıyla sonuçlanmış, böylece fiili uygulama; hukuki uygulama ve düzenlemeyi beraberinde getirerek sivil memurların sendikal hakları hukuki olarak tanınmıştır (Uçkan, 2017: 249). Benzer şekilde AYM'nin 30 Eylül 2015 tarihinde oybirliğiyle aldığı bir başka olumlu karar da, yine 4688 sayılı Kanunun 15. maddesinde öngörülen sendika yasaklı kamu görevlilerinin çalıştığı "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı" ibaresinin oybirliğiyle iptaline ilişkindir (Gülmez, 2016b: 90).

9 Kasım 2012'de emniyet hizmetlerinde ve teşkilatında çalışanların kurduğu Tüm Çalışan Emniyet Hizmetleri Sınıfı ve Emniyet Teşkilatında Çalışan Diğer Personel Sendikası (Emniyet-Sen), kuruluş için gerekli olan tüm belge ve bilgileri ile Ankara Valiliği'ne başvurmasına karşın Valilik, başvuru evraklarını emniyet teşkilatında çalışanların örgütlenme hakkı olmadığı gerekçesiyle iade etmiştir. Bunun üzerine Emniyet-Sen, bilgi ve belgeleri kargo yoluyla Ankara Valiliği'ne göndererek tüzel kişilik kazanmıştır (Uçkan, 2017: 236). Ayrıca Emniyet-Sen'e yönelik olarak Ankara Valiliği tarafından Ankara 9.İş Mahkemesi'ne açılan dava sonucunda ise dava yasal süre içinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar verilmiştir (Hürriyet Gazetesi, 2015: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/emniyet-sen-davasinda-karar-cikti-40027707>). Ardından Ankara 9. İş Mahkemesi, emniyet teşkilatı mensuplarının sendika üyesi olamayacakları ve sendika kuramayacaklarına ilişkin hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş, ancak başvuru reddedilmiştir (Haber Türk Gazetesi, 2016: <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1340107-yargitaydan-emniyet-sen-icin-yok-karari>).

2011 yılında kurulan Yargı-Sen'in 2012'de kapatılmasından sonra, Yargıçlar Sendikası'nın kuruluşu için başvuru evrakları Ankara Valiliği'ne götürülmüş, ancak uzun süre kabul edilmemişse de belgelerin Emniyet Müdür Yardımcısının odasına bırakılmasının ardından yasal otuz günlük süre içinde uyarıda bulunulmamış ve yasa yollarına da başvurulmamıştır. Böylece 12 Kasım 2012 tarihinde sendika tüzel kişilik kazanmıştır (<http://www.yargiclarsendikasi.org/tarihce>).

Yargıçlar Sendikası ve Emniyet-Sen örneğinde valilikler tarafından yapılan uygulamalar, serbest kuruluş sisteminin düzenlendiği 4688 sayılı Kanuna aykırılık oluşturmaktadır. 4688 sayılı Kanuna göre Valiliğin henüz yasal süre dolmamışken yapması gereken iş, kuruluş belgelerini inceleyerek yasal eksiklik ve aykırılıklar gerekçesiyle “faaliyeti durdurma” davası açmakken Valilik; tutanak ve tebligat yazısı ile kuruluş belgelerini sendikaya göndererek yasa dışı yollara başvurmuştur (Gülmez, 2016a: 182).

4688 sayılı Kanununun 18. maddesinde kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri sebebiyle farklı bir işleme tabi tutulamayacakları ve görevlerine son verilemeyeceği öngörülmüşse de bu hükmün güvencesinden söz edilmemiştir. Kamu görevlilerinin; sendikaya üye olması, istediği sendikaya üye olması veya sendikal bir faaliyete katılması sebebiyle farklı bir işleme tabi tutulması durumunda ilgili idari makamlar lehine tazminat davası açabilme hakkı olmalıdır.

4688 sayılı Kanununun 20. maddesinde sendika ve konfederasyonların, yönetim ve işleyişlerinin Anayasa'da belirtilen Cumhuriyet'in niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamayacağı belirtilmiş ve ticaretle uğraşmaları yasaklanmıştır. Ayrıca sendika ve konfederasyonlara dar anlamda siyaset yasağı getirilmiştir. Buna göre kamu makamlarından maddi yardım almaları, siyasi partilerden maddi yardım almaları ve onlara maddi yardımda bulunmaları ile siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanmaları yasaklanmıştır.

Sendika ve konfederasyonların gelirlerinin 4688 sayılı Kanununun 24. maddesinde üyelerinin ödeyecekleri üyelik ödentileri, bu kanuna göre yapabilecekleri faaliyetlerden elde edilecek gelirler, bağış ve yardımlar ile mal varlığından elde edilecek gelirlerden oluştuğu belirtilmiştir.

### 3.2.4.3. Toplu Görüşme'den Toplu Sözleşme'ye...

Toplu sözleşme, tarafların anlaşması ve bir anlaşma metninin imzalanması ile yürürlüğe girerken, toplu görüşmede taraflarca imza altına alınan metinlerin doğrudan uygulama imkanı bulunmamaktadır (Çevikbaş, 2010: 13). Nitekim 1995 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 53. maddesine bir fıkra eklenerek kamu görevlilerine örgütlenme ve toplu görüşme hakkı tanınmıştır. Ancak, kamu görevlilerine tanınan bu toplu görüşme hakkı; tarafların toplu görüşme sırasında her konuda mutabık kalsalar bile kendilerini bağlayan bir sözleşme imzalamayacaklarını; son ve bağlayıcı kararın uygun idari veya kanuni düzenlemeler yapılarak Bakanlar Kurulu ya da TBMM tarafından verileceğini ifade ediyordu (Uçkan, 2013: 15). Ancak bir anlaşmaya varılamaması halinde anlaşmaya varılan ya da varılamayan konular bir tutanakla tespit edilerek “Uzlaştırma Kurulu”na gönderilmekteydi. Uzlaştırma Kurulu'nun 5 gün içinde alacağı karara katılması halinde bir mutabakat metni imzalanarak; Uzlaştırma Kurulu kararına taraflar katılmadığı durumda ise anlaşmazlıklar tutanakla belirlenerek Bakanlar Kurulu'na sunulurdu. Sonuç olarak son kararın Bakanlar Kurulu tarafından verildiği bir toplu görüşme sistemi öngörülmüştü.

Çalışma hayatımıza ilk kez 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nda yer alan “umumi mukavele” düzenlemesi ile giren toplu sözleşme hakkı, işçi kesimine yönelik ayrı bir yasal düzenlemeyle uygulanmaktaydı. Kamu görevlileri ise ancak 2010 yılında Anayasada birtakım düzenlemeler yapmak amacıyla hazırlanan ve halkoylamasına sunulmuş kabul edilen kamu görevlilerine yönelik toplu sözleşme yapma hakkı ile ilgili düzenlemeleri de içeren değişikliklerle elde etmişlerdir (Yenihan ve As, 2017: 77).

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı Anayasal bir çerçeveye kavuşmuş ve bu doğrultuda Anayasa'nın 53. maddesinin başlığı "Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı" olarak değiştirilmiştir (Görmüş, 2012: 9). Böylece memurların ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkına sahip oldukları, toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilecekleri, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarının kesin ve toplu sözleşme hükmünde olduğu belirtilmiştir. Toplu sözleşme hakkının kapsamının, istisnalarının, toplu sözleşmeden yararlanacakların, toplu sözleşmenin yapılma şeklinin, usulünün ve yürürlüğünün, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılmasının, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususların kanunla belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasanın 53. maddesinde yapılan değişiklik, kısmen de olsa memurların lehine bir düzenleme olmasına karşın uluslararası "özgür toplu pazarlık" normlarını taşımamaktadır (Mahiroğulları, 2016: 277).

Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi 4688 sayılı Kanun'un 29. maddesinde düzenlenmiştir. Toplu sözleşme görüşmeleri kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti tarafından yürütülmektedir. Kamu İşveren Heyeti, Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanı tarafından uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşmaktadır. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ise bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci, her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci ve bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere on beş üyeden oluşmaktadır. Toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı yetkilidir. Kamu görevlileri adına



ise kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı yetkiliyken hizmet kollarına yönelik bölümü için ilgili sendika temsilcisi yetkilidir.

4688 sayılı Kanunun 31. maddesinde toplu sözleşme görüşmelerinin son rakamı tek olan yıllarda yapılacağı ve toplu sözleşme görüşmelerine Ağustos ayının ilk günü başlanıp Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararının alınması da dahil en geç Ağustos ayının son işgünü tamamlanacağı belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanunun 33.maddesinde uyuşmazlık hali düzenlenmiştir. Toplu sözleşme görüşme süreci sonunda toplu sözleşme imzalanamaması halinde üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağı imzalanır. Tutanağın kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı; hizmet kollarına yönelik bölümleri için de ilgili sendika temsilcisi imzalamaya yetkilidir. Kamu İşveren Heyeti adına da Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından imzalanır. Toplu sözleşme görüşmeleri uzlaşmazlıkla sonuçlandığı halde toplantı tutanağı imzalanmadığı hallerde Devlet Personel Başkanlığı tarafından görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutanağı tutulur. Uyuşmazlığın toplantı tutanağı ya da tespit tutanağı ile belirlenmesinden itibaren sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar imzalamaya yetkili oldukları bölümler için üç işgünü içinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurabilirler. Toplu sözleşme görüşmeleri uzlaşmazlıkla sonuçlandığı halde tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvuramaları durumunda uygulanacak prosedür, Kanun'un 31. maddesinde düzenlenmiş ve kamu görevlilerine, sonraki iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal hakların genel hükümlere göre belirleneceğine hükmedilmiştir.

**Tablo 2: Kamu Görevlileri Sendikaları ile Kamu İşveren Kurulu Arasında Yürütülen Toplu Görüşme Sonuçları**

Toplu Görüşme Dönemleri	Toplu Görüşme Tutanağı Sonuçları
1. Dönem (2002)	Uzlaşma Yok
2. Dönem (2003)	Uzlaşma Yok
3. Dönem (2004)	Uzlaşma Kısmen Sağlandı
4. Dönem (2005)	Uzlaşma Sağlandı
5. Dönem (2006)	Uzlaşma Yok
6. Dönem (2007)	Uzlaşma Yok
7. Dönem (2008)	Uzlaşma Sağlandı
8. Dönem (2009)	Uzlaşma Yok
9. Dönem (2010)	Uzlaşma Kısmen Sağlandı (Memur-Sen uzlaşma metnini imzaladı; Türkiye Kamu-Sen Uzlaştırma Kurulu'nu devreye soktu)
10. Dönem (2011)	Toplu Görüşmeler Gerçekleştirilmedi

**Kaynak:** Uçkan, Banu.(2013). 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı. Legal Yayıncılık s.19; Yorgun, Sayım.(2011). “Grevsiz Toplu Pazarlık Hakkı ve Aidat Bağımlılığı Kıskaçında Memur Sendikacılığı”, Sosyal Siyaset Konferansları. Sayı:60 No:1, s.151.

4688 sayılı Kanun’un kabul edildiği 2001 yılından itibaren 2011 yılına kadar toplam 9 toplu görüşme yapılmıştır. Yapılan bu toplu görüşmelerin beşinde uzlaşma sağlanamazken (1., 2., 5., 6. ve 8. Dönem); ikisi tam uzlaşmayla sonuçlanmıştır (4. ve 7. Dönem). Diğer iki toplu görüşme (3. ve 9. Dönem) ise kısmi uzlaşma ile sonuçlanmıştır. 2011 yılında yapılması beklenen toplu görüşmeler ise 2010 yılında Anayasada yapılan değişikliklere uygun yasal düzenlemelerin yapılmamış olduğu gerekçesiyle gerçekleştirilmemiştir (Uçkan, 2013: 19). 12 Eylül 2010 Referandumu sonrası yapılan toplu sözleşmelerde sendikalar cephesinin daha etkili olmaya başladığını söylemek mümkündür. Örneğin 2015 yılı görüşmelerinde varılan çerçeve anlaşmada 2016 yılı ilk altı ay için % 6 ve ikinci altı ay için % 6; 2017 yılının ilk altı ayı için % 3 ve ikinci altı ay için % 4 zam yapılması öngörülmüştür. Ayrıca sözleşmede TÜFE’nin ilgili altışar aylık dönemlerde söz konusu artış oranlarını geçmesi halinde aradaki fark maaşlara yansıtılacaktır (Mahiroğulları, 2017: 467).

Ülkemizde kamu çalışanlarının sendika ve toplu pazarlık haklarının bulunmasına karşın grev hakkının bulunmayışı büyük tartışmalara neden olmaya

devam etmektedir. Kamu çalışanlarına grev hakkının verilmemesi gerektiğini savunanlara göre;

- Grevin baskı aracı olma özelliğinin devletin egemen gücüyle bağdaşmayacağı,
- Kamu çalışanlarının kamu hizmeti görmelerinden dolayı kamu yararının koruyucusu oldukları kanısı ve kamu çalışanlarının kamu yetkisi kullanmalarının grev hakkına engel olması,
- Özel kesime tanınan grev hakkının sadece işvereni ilgilendirirken kamu çalışanlarına tanınacak olan grev hakkı sonucunda doğrudan toplumun etkilenecek olması;

gerekçeleriyle kamu görevlilerine grev hakkının verilmesi uygun bulunmamaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki kamu çalışanlarına tanınacak olan grev hakkının kamu hizmetinin sürekliliğini zedeleyeceği iddiası doğru değildir. Çünkü kamu hizmetinin sürekliliğini sadece zaman bakımından ele almak doğru bir yaklaşım değildir. Kamu hizmetinin sürekliliğinde zamandan ziyade nitelik asıl önemli olan unsurdur (Özerkmen, 1998: 434-435). Bunun yanı sıra grev hakkının verilmemesi demokratik düzenle bağdaşmamaktadır. Nitekim bir uyuşmazlık durumunun grev hakkı verilmeksizin zorunlu tahkim ile çözülmesi özgür toplu pazarlık normlarıyla uyuşmamaktadır.

### **3.3. TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENME GEÇMİŞİ**

Türkiye’de kamu görevlileri sendikaları, oluşumları boyunca farklı bir statüye tabi olmalarına karşın işçi sendikalarının deneyimlerinden faydalanmak istemiş, sendikal talepler ve haklar açısından işçi sendikalarının izinden gitmiştir. Kamu görevlileri sendikalarının toplu iş sözleşmeli ve grevli bir sendika modelinin oluşturulması konusundaki ısrarları ve çalışmaları zamanla aşılamayan bir sorun haline dönüşmüştür. Ancak kamu görevlileri sendikalarının bu gayretlerine rağmen gelişimi, statü hukukunun izin verdiği ölçüde şekillenmiştir.

Ülkemizde memurların örgütlenme ihtiyacı 19.yy.dan itibaren artmaya başlamıştır. Kapitalizmin gelişmesi ile ortaya çıkan burjuvazinin memurların toplumdaki ayrıcalıklı konumunu sarsmaya başlaması, nitelikli emek için öğretim gören insan sayısının artması ve işçi sınıfının örgütlü mücadele sonucunda ekonomik haklarını genişletmeleri memurlara iyi ücret ve övünme imkanı bırakmaması sonucunda memurların büyük bir kısmı yoksullaşma sürecine girmiştir. Zamanla memur sayısının artması ve işçi sınıfının mücadelelerinden ders çıkarmaları sonucunda kamu görevlileri örgütlenme ihtiyacı duymuşlardır.

Türkiye’de memurlar öncelikle tüketim kooperatifleri ve memur dernekleri şeklinde örgütlenmişlerdir. İlk memur sendikası, 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanının ardından yaygınlık kazanan sendikalaşma ve grev hareketleri döneminde oluşmuştur (<http://www.kesk.org.tr/2010/03/31/kamu-emekcilerinin-orgutlenme-sureci/>).

Cumhuriyet öncesi dönemde kamu görevlilerinin kurdukları sendikal örgütler o dönemdeki ayrıcalıklı konumları nedeniyle az sayıdadır. Darülfünun ve Darulmuallim mezunları tarafından 23 Temmuz 1908 tarihinde İstanbul’da Çağaloğlu’nda eğitimcilerin ve öğretmenlerin haklarını korumak amacıyla II.Meşrutiyet Dönemi’nde kurulan Encümen-i Muallimin, ilk öğretmen cemiyeti olarak kabul edilmektedir (Erdal ve Aydın, 2017: 412). Ankara Lisesi öğretmenleri tarafından 1920 yılında kurulan Muallim ve Muallimler Cemiyeti, 7 Mayıs 1921’de Türkiye Muallime ve Muallim Cemiyetleri Birliği’ne dönüşmüştür. Fahri başkanlığını Mustafa Kemal’in yaptığı Birliği’n amacı, “muallime ve muallimlerin içtimai vaziyetlerini ve bu gayesine iktisadi ve ilmi vasıtalarla ulaşmak olarak belirlenmişti. Cumhuriyet’in ilanından sonra adı Türkiye Muallimler Birliği olarak değiştirilen birlik, Şeyh Sait Ayaklanması üzerine çıkarılan Takrir-i Sükun Kanunu ve 1931 yılında başlayan tek partili dönemin özgür örgütlenme iklimini yok etmesinin ardından 1935-1936 öğretim döneminde kapanmıştır (Yalçın, 2000: <http://kemalyalcin.com/index.php/fakir-baykurt-yeni/fakir-baykurt-hakk-nda-yaz-lar/188-fakir-baykurt-ve-oerguetlue-oeretmen-muecadelesi>).

Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren Türkiye'de çeşitli memur dernekleri bulunmaktaydı. 1930'lu ve 1940'lı yıllarda da çeşitli memur dernekleri kurulmuştur. Bu derneklerden Türk Hastabakıcı Hemşireler Cemiyeti 1933 yılında; İstanbul Öğretmenleri Yardım Cemiyeti 1936 yılında; İstanbul Gümrük Memurları Yardım Cemiyeti 1938 yılında; İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü Memur ve Müstahdemleri Yardım Cemiyeti 1942 yılında kurulmuştur (Koç ve Koç, 2009: 56).

1923-1946 yıllarında işçiler ve memurlar halkodaları ve halkevleri vasıtası ile örgütlenmiştir. Çeşitli yörelerde memur cemiyetleri ve kulüpleri kurulmuştur. Bu dönemde işçi sınıfının bir kesimini oluşturan memurlar Cumhuriyet Halk Partisi ile bütünleşmiştir. Aslında bu dönemde devlet-hükümet-CHP bütünleşmesi olup memurlar da bu yapının bir parçasını oluşturmuştur. Bu yıllarda yardımlaşma sandığı, dernek ve kulüp biçiminde çok sayıda işçi ve memur örgütü bulunmaktaydı. 1946 yılından başlayarak bunların bir bölümü ya sendikaya dönüşmüş ya da sendikaların oluşması için maddi-manevi desteği ve insan desteğini sağlamıştır (Koç, 2003: 29-30).

1946-1961 döneminde memurlar çoğunlukla derneklerde örgütlenmekte ve en önemli örgütlenmeleri de öğretmenler oluşturmaktaydı (Koç, 2003: 39). Köy enstitüsü mezunu öğretmenlerin 1949 yılından itibaren 1950'li yıllarda oluşturdukları derneklerin kamu görevlilerinin örgütlenmesinde önemli katkıları olmuştur. Bu dönemde Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu'nun da önemli bir katkısı olmuştur (Koç ve Koç, 2009: 56).

### **3.3.1. 1965 Sendikaları ve Örgütlenmesi**

1961 Anayasası'nın 46. maddesi ile tüm ücretli ve aylıklı çalışanlara sendikalaşma hakkı tanınması üzerine, işçilerin ve memurların ortak örgütlenmesi yönünde bazı girişimler olmuştur. 1962 yılı başlarında kurulan Türkiye PTT Mensubları Sendikası buna örnektir. Türkiye PTT Mensubları Sendikası, PTT'de

çalışan ve PTT'den emekli olan herkesi bünyesinde bir araya getirmeye çalışmıştır (Koç ve Koç, 2009: 56).

Tüm ücretli çalışanlara sendika hakkının tanınmasından sonra en örgütlü ve sistemli çalışma öğretmenlerden gelmiştir. Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu'nun 1962'de Samsun'da toplanan 15. Kurultayında öğretmenlerin sendika kurlmaları doğrultusunda çalışma yapılması kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda daha sonraki yıllarda bir taraftan ilgili yasanın çıkarılması için çaba gösterilmiş, bir taraftan da Türkiye Öğretmenler Sendikası'nın kurucuları hazırlanmıştır. 1965 yılında Adapazarı'nda yapılan 18. Kurultayda ise TÖS'ün kuruluşu müjdelenerek üyelik çağrısı yapılmıştır (Koç ve Koç, 2009: 57).

İlk memur sendikası, Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikası adıyla yasanın kabulünden sadece on gün sonra 18 Haziran 1965'te Ankara'da kurulmuştur. İlk üst düzey memur örgütü, 18 federasyondan biri olarak 24 Eylül 1965'te kurulan TCDD Personel Sendikaları Federasyonu, ikincisi de 27 Aralık 1965'te oluşturulan Türkiye Yüksek Okullar Öğretim Üyeleri ve Yardımcıları Sendikaları Federasyonu'dur. 15 Nisan 1966'da kurulan ve ilk konfederasyon olan Türkiye Devlet Personeli Sendikaları Konfederasyonu, 1 Temmuz 1966'da kurulan Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-PERSEN) ile bu ad altında 16 Temmuz 1968 tarihinde birleşmiştir. 24 Nisan 1968 tarihinde kurulan üçüncü konfederasyon ise Türkiye İktisadi Devlet Teşekkül ve Teşebbüsleri Personel Sendikaları Konfederasyonu'dur (Gülmez, 1998: 360).

Türk Hekimler ve Eczacılar Sendikası, meslek temelinde örgütlenmiş bir memur sendikasıdır. 1965 yılında Ankara'da kurulan sendikanın amacı “üyelerinin ortak mesleki, kültürel, sosyal, ekonomik, idari ve hukuki hak ve menfaatlerini korumak, çalışma şartlarını geliştirmek ve düzenlemek, üyeler arasında mesleki dayanışmayı ve yardımlaşmayı sağlamak”tı. Sendikaya, sanat ve mesleğini icraya yetkili ve işçi statüsü dışındaki memur, emekli tüm hekimler, dış hekimleri, tıbbın bir

dalında ihtisas yapmış veteriner hekim ve eczacılar üye olabiliyorlardı (Koç, 2001a: 11).

1968 yılı sonlarına doğru 16 memur sendikaları federasyonu daha kurulmuştur. Bu dönemin en fazla duyulan memur sendikaları 10 Temmuz 1965'te kurulan Türkiye Öğretmenler Sendikası (TÖS) ve 12 Temmuz 1965'te kurulan Türkiye İlkokul Öğretmenleri Sendikası'dır (İLK-SEN) (Koç, 2003: 52). 1965-1971 döneminde 624 sayılı yasa ile kamu görevlilerine grev ve toplu sözleşme hakkı hariç örgütlenme hakkı tanınmasının ardından 658 sendika kurulmuş ve kamu emekçilerinin yarıya yakını bu sendikalara üye olmuştur. Bu dönemde, faaliyet gösteren sendikal örgütlenmelerden eğitim emekçilerinin örgütlendiği Türkiye Öğretmenler Sendikası (TÖS) haricinde hiçbir örgütlülük tarihte günümüze yansıyan derin izler bırakacak bir sendikal birikim ve mücadele deneyimi taşıyamamıştır (<http://www.kesk.org.tr/2010/03/31/kamu-emekcilerinin-orgutlenme-sureci/>).

624 sayılı Yasanın uygulandığı bu dönemde memurlar, istemde bulunmadan ve uğraş vermeden elde ettikleri sendika hakkından yararlanma konusunda istekli davranmışlardır. 624 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından birkaç günlük tereddüt evresi yaşanmış daha sonra son derece süratli bir örgütlenme faaliyeti başlamıştır. 1 Haziran 1968 tarihi itibarıyla faaliyette bulunan 460 sendikanın 202'si (% 43,91) 1965 yılının ikinci yarısında, 145'i (% 31,52) 1966 yılında, 65'i (% 14,13) 1967 yılında, 48'i (% 10,21) de 1968 yılının ilk yarısında kurulmuştur (Tutum, 1968: 39). 1968 Ağustos ayı itibarıyla faaliyette bulunan sendikaların büyük çoğunluğunun 624 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesini takip eden ilk altı ayda kurulduğu görülmektedir. Yatay örgütlenme şeklinde oluşan sendikalaşma izleyen yıllarda da devam etmiş, ancak başlangıçtaki ivmesini giderek yitirmiştir (Gülmez, 1998: 360).

1965-1971 arasında 658 memur sendikası kurulmuştur (Koç, 2003: 51-52). 1965 ve sonrasında çok sayıda devlet personeli sendikasının kurulmasında 1963 yılında çıkarılan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası'ndan sonra 1964 yılında yaygın olarak toplu iş sözleşmelerinin imzalanmasının ve işçi

ücretlerinin artmasının önemli bir etkisi olmuştur (Koç, 2001a: 10). Türkiye’de memur sendikacılığının ilk safhası olan bu dönemde kamu görevlileri sendikacılığının genel durumuna ilişkin olarak şu bilgiler verilebilir:

- Sendikalar çok hızlı bir şekilde kurulmuş, memurlar başlangıçta adeta “sendika kurma” modası içinde sendika kurma yarışına girmişlerdir. Sendikalaşma hızı en çok genel bütçeli kuruluşlarda olmuştur.
- Sendikalaşma hızının yüksek olmasına karşın sendikalar üye sayıları ve mali güç açısından çok yetersiz kalmıştır.
- Sendikaların kurulmasına idare kayıtsız kalırken sendikalara girişi engelleyen nedenler mevcuttur. Bu nedenler arasında en başta memur sendikacılığının gerekliliğine ve etkililiğine inanmama, sendikaların sağlayacağı faydalardan üye olmayanların da yararlanacak olması, memur sendikacılığına karşı ilgisizlik, sendikalara üye olmanın amir ve yöneticilerce hoş karşılanmayacağı endişesi, aidat ödeme konusundaki isteksizlik ve sendika yöneticilerine karşı güvensizlik gelmektedir.
- Sendikalar üst kuruluşlara gitme konusunda isteksiz olmuşlardır (Tutum, 1968, 40).
- 1968 yılının temmuz ayında etkin olan 453 sendikanın % 51’i üç büyük ilde toplanmıştır. “Memur kenti” olan Ankara’da kurulan sendika sayısı 149, İstanbul’da 67 ve İzmir’de 15’tir (Gülmez, 1998: 360).

Kamu görevlileri sendikaları ile ilgili olarak bir başka özellik ise güçlü üst kuruluşların ortaya çıkmamasıdır. Bu durum, sendikaların daha çok işyeri ya da ilgili birim düzeyindeki sorunlarla uğraşmalarına ve daha büyük güç gerektiren tüm kamu görevlilerini ilgilendiren genel nitelikli sorunlara daha az ilgi göstermelerine neden olmuştur (Demir, 1991: 61).

Yasanın belirli bir kuruluş ilkesi ya da örgütlenme modeli öngörmemiş olması nedeniyle kamu görevlileri sendikaları, üye sayıları bakımından küçük ve doğal olarak güçsüz ve cılız örgütler olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca yasanın çok sayıda ve türde sendika kurulmasına olanak vermesi, sendikaların üye tabanı



yönünden de büyümesini ve gelişmesini engelleyen temel faktörlerden biri olmuştur (Gülmez, 1998: 361). Kamu görevlileri sendikalarının üçte birinden fazlasının 100'den; dörtte üçünün de 500'den az üyesi vardı. Bu nedenle hem gelir bakımından zayıf olmuşlar hem de parçalanmalarının sonucunda etkinlikleri sınırlı bağımsız örgütlenmeler izlenimi sergilemişlerdir (Demir, 1991: 60). Toplu pazarlık ve grev hakkının bulunmadığı bu dönem koşullarında memur sendikalarının önemli bir bölümü yardımlaşma sandıkları kurmuş, sosyal ve kültürel faaliyetler düzenlemiş, üyelerinin mesleki eğitim almalarına imkan tanımıştır. Ayrıca sendikalar, üyelerine uygun koşullarda konut kredisi sağlayarak örgütlülüklerini sürdürmeye çalışmışlardır.

### 3.3.2. 1971-1980 Dönemi Memur Dernekleri ve Örgütlenme

Kamu görevlilerinin dernekler şeklinde örgütlendiği bu dönem, siyasal iktidarların engellemelerine ve derneklerin yapılarından kaynaklanan çeşitli olumsuzluklara rağmen kamu görevlilerinin örgütlenmesinde önemli bir yere sahiptir. Sendika hakkının bulunduğu yıllar bir anlamda bu dönemin ön hazırlığını oluşturmuştur (Demir, 1991: 62).

Kamu görevlileri dernekleri örgütsel yapı bakımından sendikalarla benzerlik göstermektedir. Kamu görevlileri dernekleri; farklı birimlerde çalışan kamu görevlilerini tek bir örgüt altında toplamayı amaçlayan merkezi işkolu ve Devlet Memurları Yasası'nın 36. maddesinde düzenlenen hizmet kolları yerine işçi sendikaları gibi işkolu temel alınarak gerçekleştirilen işyeri-meslek örgütlenmeleri olarak iki eğilim yaşanmıştır (Demir, 1991: 65). İşyeri- meslek örgütlenmesi eğilimi gösteren derneklerden EGO-DER, DDY-DER, TRT-DER, TÜM PTT-DER, GENEL-DER, TEK-DER, TÜM ZERBANK-DER, SAYIŞTAY-DER işyeri örgütlenmesini esas almış, TÖB-DER, TÜTED, TÜS-DER, ÜLKÜ-BİRÖĞRET, ÜLKÜ-TEK, HÜR-ÖĞRET, HÜR-TEK gibi dernekler işkolu esasına göre örgütlenmiştir. TÜM-DER, MEM-DER, ÜLKÜM, AK-MEM ise tüm kamu

çalışanlarını tek çatı altında örgütlenme amacıyla kurulmuş genel derneklerdir (Pıçak ve Kadah, 2017: 230; Koç, 2001a: 12).

Kamu görevlileri derneklerinde kurulan birimler genellikle “Büro” olarak adlandırılmıştır. Örgütlenme Bürosu, Basın Yayın Bürosu, Eğitim ve Araştırma Bürosu, Kitaplık Bürosu, Teknik Büro, Özlük İşleri ve Hukuk Büroları sıkça rastlanan bürolardır (Demir, 1991: 66).

Kamu görevlileri derneklerinin önemli bir kısmında çeşitli siyasal görüşlerin bir arada olması, tabanda bulunan siyasal çeşitliliğin yönetime yansımaması pek çok sorun ortaya çıkarmıştır. Dernek içindeki değişik siyasal görüşleri temsil eden grupların yönetim mücadelesine girmesi ve mücadelenin düzeyinin bazen çok sertleşmesi dernek içinde bölünmelere neden olmuştur. Bu durumun sonucunda dernek içi demokrasinin sağlanması zorlaşmış, derneklerde tasfiyelere neden olmuş ve derneklerin etkinliğini kaybetme tehlikesi kendini göstermiştir (Demir, 1991: 67).

Memur derneklerinin üye sayılarına bakıldığında TÖB-DER’in yaklaşık 200 bin, TÜM-DER’in yaklaşık 100 bin, POL-DER’in ve TÛTED’in yaklaşık 15 bin, TÛS-DER’in yaklaşık 8 bin, ÜLKÜ-TEK’in yaklaşık 5 bin, ÜLKÜ-BİR-ÖĞRET’in yaklaşık 40 bin, TÜMAS’ın yaklaşık 3 bin üyesi bulunmaktaydı. Şube sayıları ise TÖB-DER’in 650, TÜM-DER’in 196, TÛTED’in 48, TÛS-DER’in 91, POL-DER’in 45, MEM-DER’in 30, ÜLKÜM’ün 120, ÜLKÜM-BİR’in 56 idi (Koç ve Koç, 2009: 61).

### **3.3.3. 1980-2000 Dönemi Memur Örgütlenmesi**

1982 Anayasası’nın kamu görevlilerine sendikalaşma yolunu kapatması, kamu görevlilerinin daha sonraki yıllarda sendikal hakları elde etme mücadelesine engel olamamıştır. Kamu görevlileri önce dernek kurarak, daha sonra kurulan bu derneklere sendika adını vererek ve merkezlerine sendika tabelası asarak fiili bir durum yaratmışlardır. Bu fiili durumun yaratılmasında özellikle seçim öncesi

dönemlerde siyasi parti liderlerinin yaptıkları seçim vaatleri etkili olmuştur (Turan, 1999: 8).

Prof. Dr. Alpaslan Işıklı'nın genel başkanlığını yaptığı Mülkiyeliler Birliği, TMMOB, bağlı odaların büyük bir bölümü, Türk Tabipler Birliği Merkez Konseyi ve bağlı tabip odalarının bazıları da Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkını kullanabilmeleri amacıyla çaba göstermiştir (Koç ve Koç, 2009: 86-90; Ülgen, 2016: 24). TMMOB tarafından 1985 yılının sonlarında düzenlenen "Kamu Çalışanları ve Sorunları Sempozyumu" ile kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme talepleriyle ilgili suskunluk dönemi sona ermiştir. Alpaslan Işıklı, sempozyuma sunduğu tebliğinde kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkıyla ilgili Anayasa'nın 51. maddesinde memurların sendikalaşamayacağına ilişkin açık bir hükmün yer almadığını ve dolayısıyla memurların örgütlenmesi ile ilgili bir yasağın bulunmadığını savunmuştur. Ayrıca 1971 değişikliği ile 1961 Anayasası'nın 119. maddesine konulan yasağın da 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında metinden çıkarıldığını belirtmiştir (Mahiroğulları, 2006: 157-158).

Kamu görevlileri, 1987 yılından itibaren mesleki örgütlenmelerde sendikalaşmayı tartışmaya başlamış bu doğrultuda Sendika Yürütme Komisyonları (SYK) oluşturmuşlardır. SYK'ların önderliğinde telgraf çekme eylemleri, yemek boykotları, kitlesel basın açıklamaları, paneller, kapalı salon toplantıları gibi etkinliklerin yapıldığı bu dönemde "Nasıl sendika?" sorusu yanıtlanmaya çalışılmış; genel yönelim işkolu temelinde grevli-toplu sözleşmeli sendika olmuştur (<http://www.kesk.org.tr/2010/03/31/kamu-emekcilerinin-orgutlenme-sureci/>).

PTT işyerlerinde çalışan kamu emekçilerinin örgütlenme tartışmaları 1985 yılında kurulan ÇAYAD bünyesinde başlamış, 1989 yılında İstanbul Sendika Yürütme Komisyonu kurulmuştur (Ülgen, 2016: 25).

İstanbul Belediyesi'nde çalışan memurlar tarafından 1989 ortalarında Belediye Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği (BEM-DER) kurulmuş ve

kitlesele eylemler düzenlenmiştir. Bem-Der'in önemli bir özelliği, Bem-Sen'in kurulması öncesinde çok önemli kitle eylemleri örgütlemesidir. Bem-Der'in, 1990 yılı Haziran ve Temmuz eylemliliklerinde büyük katkıları olmuştur. Ankara'da ise Bal-Day-Der, belediye çalışanlarının örgütlenmesine önemli katkıda bulunmuştur (Koç ve Koç, 2009: 85-86; Ülgen, 2016: 25).

Devlet Demiryolları'nda çalışan kamu çalışanlarının da örgütlenmesinde memur derneklerinin önemli katkısı olmuştur. Bu örgütlerden biri Demiryolu Faal Memurlar Derneği (DYFM-DER)'dir. DYFM-DER, daha sonra adını 1990 yılında Demiryolu Çalışanları Derneği (DEÇAD) olarak değiştirmiştir. Demiryolunda çalışan kamu çalışanlarının örgütlenmesinde rol oynayan diğer bir dernek Demiryolu Memurları Derneği (DEMED)'dir (Koç ve Koç, 2009: 86).

Maliye Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarda çalışan kamu çalışanlarının örgütlenmesi amacıyla 24 Ocak 1990 tarihinde Ma-Der çatısı altında yapılan çalışmalar en önemli girişimdir. Kuruluş ilke ve amaçlarını bir sendika gibi hazırlayan Ma-Der, 1990'lı yıllarda kamu çalışanlarının fiili meşru eylemliliklerine büyük katkı sağlamıştır.

Sendikal örgütlenmenin mümkün olmadığı bu dönemde vakıf kurulmasına karar verilerek 6 Mart 1989 tarihinde Türkiye Kamu Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Vakfı kurulmuştur (<http://www.turkav.org/files/upload/doc//TAR%C4%B0H%C3%87E.pdf>). Ancak 1985'li yıllardan itibaren kamu görevlileri tarafından kurulan dernekler bir süre sonra sendikaya dönüştürülerek sendikal örgütlenme hakkının kullanılmasında özel yasanın hazırlanması beklenilmeden fiili bir durum yaratılmıştır. Bu nedenle Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığının gelişim sürecinin ikinci dönemi Eğitim-İş'in kurulduğu tarih olan 1990 tarihinden başlamaktadır (Mahiroğulları, 2006: 158).

2908 sayılı Dernekler Kanunu ile dernek kurma hakları önemli ölçüde yasaklanan öğretmenler ancak Milli Eğitim Bakanlığı'nın tespit ve ilan ettiği

derneklere üye olabiliyorlardı. Kamu çalışanlarının sendikalaşması doğrultusunda öncü olan öğretmenler, sendikalaşma için ilk adım olarak 1986 yılında “abece dergisini” çıkarmaya başladılar. 16 Şubat 1988 tarihinde ise Eğitim-Der’i kurdular (Koç, 2001a: 14). 1982 Anayasasının sendikal hakları düzenleyen 51. maddesinin sendika kurma ve sendikalara girme hakkında memurlar için herhangi bir düzenleme yapmamış olması bu dönemde memurların örgütlenmesinde anayasal bir boşluk yaratmıştır (Güler, 2014: 217). 1986 yılından itibaren kamu çalışanlarının onaylanmış uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan sendikalaşma hakkının olduğunu savunan öğretmenler 28 Mayıs 1990 tarihinde Eğitim-İş’i kurmuşlardır (Koç, 2001a: 14). Bu sürecin sonunda 28 Mayıs 1990’da ilk kamu görevlisi sendikası olan Eğitim-İş’in ve 13 Kasım 1990 tarihinde ise Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası’nın (Eğit-Sen) kurulmalarıyla somut bir sonuca varılmıştır (Güler, 2014: 217).

EĞİTİM-SEN (Eğitim, Bilim ve Kültür Emekçileri Sendikası) ve TÜM BEL-SEN (Tüm Belediye Memurları Sendikası)’in de kurulması ile çok sayıda sendika kitlesel başvurularla kurulmaya başlamıştır. Kamu emekçileri arasında hakların örgütlü mücadele ile alınabileceği inancının yankı bulmaya başladığı bu dönemde, yıllık hak kayıplarını telafi etmek için alanlara çıkan işçilerin 1989 Bahar Eylemleri olarak bilinen eylemlilikleri bu süreci hızlandıran temel etkenler arasında olmuştur (<http://www.kesk.org.tr/2010/03/31/kamu-emekcilerinin-orgutlenme-sureci/>). 1989 Bahar Eylemleri’nden sonra 1990 yılının sonu ve 1991 yılının başlarında sendikal örgütlenme; eğitim, sağlık ve belediye çalışanlarının öncülüğünde başlamıştır. Tablo 3’te görüleceği gibi işvereni devlet ve siyasi iktidar olan kamu çalışanlarının kamu yönetiminin neredeyse bütün bölümlerinde sendikalarını kurdukları anlaşılmaktadır (Özerkmen, 1998: 431).

Eğitim-İş’in kurulduğu tarihten 20 Ekim 1991 seçimlerine kadar olan 17 aylık dönemde toplam 9 sendika kurulmuştur. ANAP’ın tek başına iktidarda olduğu bu yıllarda, tüm valiliklere gönderilen İçişleri Bakanlığı’nın 28 Şubat 1991 tarihli

ünlü “Vecdi Gönül Genelgesi” ile sistemli bir engelleme politikası izlendiğinden sendikal örgütlenme çok yavaş gelişmiştir (Gülmez, 2002: 6).

**Tablo 3: 1993 Yılı Ağustos Ayı Kamu Görevlileri Sendikalarına Ait Üye Sayıları**

Sendikanın Adı	Kuruluş Tarihi	Yıl	Üye Sayısı (Ağustos 1993)
EĞİTİM-SEN	Kasım	1990	48000
EĞİTİM İŞ	Mayıs	1990	45000
TÜM-BEL-SEN	Aralık	1990	45000
BEM-SEN	Ekim	1990	8000
TÜM SAĞLIK-SEN	Ocak	1991	20000
SAĞLIK-SEN	Ekim	1990	7000
TARIM-SEN	Mayıs	1991	7000
DEMİR YOL-SEN	Kasım	1991	11000
TÜM HABER-SEN	Şubat	1991	20000
TÜM MALİYE -SEN	Ocak	1991	20000
TÜM HAVA-SEN	Haziran	1992	1100
TÜM YARGI-SEN	Şubat	1992	5000
MADEN-SEN	Nisan	1992	5000
TÜM SOSYAL-SEN	Mayıs	1992	8000
ORKAM-TSEN	Nisan	1992	6400
SOSYAL HİZMET-SEN	Ekim	1992	3750
EMEK-SEN	Ekim	1992	900
YAPI YOL-SEN	Haziran	1992	11400
TÜM TAK-SEN	Aralık	1992	3500
TURİZM-SEN	Eylül	1992	238
İL-SEN	Aralık	1992	2250
ENER-SEN	Nisan	1993	18000
TÜM GIDA-SEN	Ocak	1993	1500
TOPLAM SENDİKALILARIN SAYISI			298038

**Kaynak:** Özerkmen, Necmettin.(1998). “Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenmesinde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler ve Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunları” s.432.

Danıştay 1.Dairesinin verdiği olumlu karar, 87 ve 151 sayılı UÇÖ sözleşmelerinin imzalanması ve bazı kamu kurumlarının engellemelerini ortadan kaldıran Başbakan Yardımcısı Erdal İnönü imzasıyla 15 Haziran 1993'te yayınlanan Başbakanlık Genelgesi ile kamu görevlileri sendikacılığının yasallık kazanma süreci tamamlanmıştır. 1990 yılında Eğitim-İş'in fiilen kurulmasıyla kazanılan ivmenin

sonucunda örgütsel alt yapısı hazır olan pek çok kamu görevlisi sendikası resmen kurularak tüzel kişilik kazanmıştır. Sendikaların kurulması ile Sendika Yürütme Komisyonlarının da işlevi sona ermiştir (Mahiroğulları, 2006: 160).

İlk üst düzey örgütlenme, 24 Haziran 1992 tarihinde Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu'nun (Türkiye Kamu-Sen) kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Türkiye Kamu-Sen, 18 Haziran 1992 tarihinde kurulan 14 sendikanın oluşturduğu bir konfederasyon olarak doğmuştur. İkinci konfederasyon Memur-Sen, 9 Haziran 1995'te; üçüncü konfederasyon olan Demokrat Kamu-İş, 23 Ekim 1995'te kurulmuştur. Temelde sendikacılık anlayışı birbirine yakın olan KÇP, KÇSP ve KÇSKK gibi oluşumlar dördüncü konfederal örgüt olan KESK'in oluşum sürecinde birbirini tamamlayan örgütlenme aşamalarını oluşturmuştur. KESK'in çekirdeğini oluşturan Kamu Çalışanları Platformu (KÇP), Ağustos 1992'de adını Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu olarak değiştirerek bünyesinde barındırdığı 25 örgütle 1994'e kadar örgütün konfederasyonlaşma sürecini yürütmüştür. Aynı yıl oluşturulan Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu, 8 Aralık 1995'te KESK'in kuruluşunu sağlamıştır. Konfederasyonlaşma sürecinde kurulan altıncı konfederal örgüt ise 2000 yılının sonlarında kurulan Ulusal Demokrat Sendikalar Konfederasyonu (USEK)'dur (Gülmez, 2002: 10; Uçkan, 2013: 114; Mahiroğulları, 2006: 160).

Konfederasyonlaşma sürecinin tamamlanmasıyla birlikte kurulu bulunan işçi ve memur konfederasyonları bir araya gelme ihtiyacı duyarak platformlar oluşturmaya başlamışlardır. İşçi konfederasyonları tarafından oluşturulan Demokrasi Platformu'nun 1993 yılında kurumsal olarak faaliyetlerinin sona ermesi ve sosyo-ekonomik politikalara karşı yeniden biraraya gelinmesi gereksinimi nedeniyle 27 Ocak 1999 tarihinde üç işçi konfederasyonu (Türk-İş, Hak-İş, DİSK) ve üç memur konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen, KESK, Memur-Sen) ile çok sayıda meslek odasının bir araya gelmesiyle Emek Platformu oluşturulmuştur. Türkiye'de çalışanların Memurin Kanunu ile başlayan bölünme süreci ilk defa Emek Platformu ile sona ermiştir. Çalışanların herhangi bir ideolojik ve siyasal kaygı ya da amaç

taşımadan tüm işkollarında ve ülke genelinde biraraya gelebilmeleri Emek Platformu ile mümkün olmuştur. Emek Platformu, farklılıkların büyük ölçüde aşılmasını sağlayarak Türkiye sendikacılık hareketinde bir dönüm noktası oluşturmuştur (Özmen, 2014: 117; Koç, 2001b: 20-21). Emek Platformu, 24 Temmuz 1999 Ankara Mitingi ve 2001 ekonomik krizinde oluşturduğu kapsamlı alternatif programla Türkiye işçi sınıfı tarihine önemli bir örgütlenme olarak geçmiştir. Daha sonraki süreçte ise Hak-İş ve Memur-Sen'in hükümetle iyi geçinme politikaları ve diğer bazı nedenlere bağlı olarak Emek Platformu, emek tarihi içerisindeki aktif rolünü kaybederek toplumsal birlik hareketinin sona ermesine neden olmuştur (<http://www.tekgida.org.tr/%5COku%5C5582%5CEmek-Platformunun-Onemi>).

Türkiye'de 1990'lı yıllarda kamu çalışanlarının örgütlenmesindeki en temel sorunun kitleselleşmek olduğunu belirten Özerkmen (1998), kamu çalışanlarının o dönemde örgütlenme oranının düşüklüğünün şu nedenlerden kaynaklandığını belirtmektedir:

- Örgütlenmenin önünde yasal ve yönetsel birçok engellemelerin olması,
- Toplumda demokratik katılım bilincinin henüz tam olarak gelişmemiş olması,
- Toplumun örgütlenme konusundaki bilincinin ve deneyim birikiminin oldukça zayıf olması,
- Siyasi partiler ile işçi sendikalarının kamu çalışanlarının örgütlenmeleri için yeterli desteği vermemeleri,
- Örgütlenmelerin o zamana kadar güçlenmeleri, kendilerini yenilemeleri ve aşmaları için gerekli demokratik ortamı bulamamış olmaları,
- Geçmişte derneklere ve sendikalara siyasal parti işlevinin yüklenmeye çalışılmasının toplumda tepki çekmesi ve hala toplumda bu tepkinin izlerinin bulunması,
- Kamu çalışanlarının özellikle 1950'ye kadar toplumda ayrıcalıklı bir statüye sahip olmalarının örgütlenme ihtiyacını doğurmamasıdır.

Sendikaları kurma ve yaşatma yılları olarak tanımlanabilecek 1990-1991 yılları, baskılarla karşılaşılan ilk yıllar olmuştur. Bu dönemde kurulan sendikaların



tümü hakkında kapatma davaları açılmış, bazı yöneticiler geçici sürelerle görevden uzaklaştırılmış ve sendikalar mühürlenmeye başlamıştır. Ancak devletin bu baskılarına rağmen kamu emekçileri geri adım atmamış; bir yandan hukuksal alanda girişimlerine devam ederken bir yandan da fiili ve meşru temelde mücadelelerine devam etmişlerdir.

1990 kamu görevlileri sendikacılığının 624 sayılı yasa dönemindeki memur sendikacılığından ayrılan olumlu bir özelliği, memur sendikalarının başlangıçtan itibaren işyeri ve mesleki temellere dayalı sendikacılık yerine genel olarak işkolu sendikacılığı ilkesini benimseyerek Türkiye çapında örgütlenme çabası göstermesidir. Öğretmen ve sağlık personeli gibi aynı zamanda belli bir mesleğin üyesi olan memurlar da meslek ve kademe sendikacılığına karşı çıkarak, bu hizmetlerin görüldüğü kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memur statüsündeki tüm çalışanları (örneğin yardımcı hizmetler sınıfındaki kamu görevlileri) kapsayan bir sendikalaşma anlayışını benimsemişlerdir. 1990 sonrası memur sendikacılığının bir diğer özelliği de sendikal anlayış ve ideoloji farklılıkları nedeniyle aynı işkolunda birden çok örgütün kurulmasıdır (Gülmez, 1998: 363-364). Ayrıca 1990 kamu görevlileri sendikalarının en önemli özelliği, ulusal yasalardan beslenmeyen aksine tabandan gelen güce ve belgelere dayanarak ulusal yasaları şekillendirme amacı ile sendikal haklar talep etmeleri ve bu doğrultuda mücadele vermeleridir (Yorgun, 2011: 149). 1990 kamu görevlileri sendikacılığı, yasal düzenlemeleri önceleyerek hak yaratma ve kullanma bakımından Türkiye sendikacılık tarihinde özgün bir örneği oluşturmuştur.

### **3.4. TÜRKİYE’DE MEMUR EYLEMLERİ**

Türkiye’de geçmişten günümüze memur eylemlerinin yapısal bir dönüşüm yaşadığı görülmektedir. Osmanlı Devleti’nde ve Cumhuriyet’in ilanından 1961 Anayasası’nın kabulüne kadar olan dönemde gerçekleşen eylemlerin temel nedenini ücretler oluşturmuştur. Kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkını elde ettiği ilk dönemde kamu görevlileri sendikalarının tabela sendikacılığından ileri gidemediği

görülmüştür. Buna karşın, kamu görevlilerinin sendika hakkının 1971 yılında geri alınmasıyla başlayan 1971-1990 arası dönemde kamu görevlileri dernekleri, bir yandan kendilerine toplu pazarlıklı ve grevli sendika hakkının tanınması için mücadele etmiş, bir yandan da işçi statüsüne geçirilmelerini savunmuşlardır. 12 Eylül sonrasında ise bu derneklerin büyük bir bölümünün çalışması engellenmiştir.

Memur sendikaları, fiilen kurulmaya başladıkları 1990-2001 yılları arasında ise genel olarak sivil toplum örgütü olma bilinciyle yoğun baskı grubu işlevli eylemlere girişmiş, özellikle memurların sendikalaşma esaslarını düzenleyecek olan özel kanunlarda bulunmasını istedikleri hakları kazanmak için siyasi otoriteyi kendi talepleri doğrultusunda etkilemeyi amaçlamışlardır. Bu doğrultuda kamu görevlileri sendikaları, bu dönemdeki kitlesel eylemlerini özellikle grevli toplu pazarlık hakkını elde etme ve maaşlara enflasyon üzerinde zam isteme ya da toplumsal sorunlar karşısında siyasi otoritenin dikkatini çekme amacıyla gerçekleştirmiştir.

2001 yılı ve sonrasında memur sendikaları, sendikal ve ekonomik hak arama mücadelesinde baskı grubu işlevli geniş katılımlı miting, yürüyüş ve genel grevi anımsatan iş bırakma eylemleri yapmışlardır. Gerçekleşen eylemlerin önemli bir bölümü, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda bulunmayan grevli toplu pazarlık hakkına yönelik olup bu dönemde gerçekleştirilen eylemlerin bir başka özelliği de memur sendikalarının, işçi sendikaları ve bazı sivil toplum örgütleriyle beraber miting, ortak bildiri yayınlama ve yürüyüş gibi etkinlikler yapmalarıdır.

### **3.4.1. Cumhuriyet'in İlanından Önce Memur Eylemleri**

Türkiye'de kamu görevlilerinin örgütlülük mücadelesi geç başlamasına karşın eylemlerinin tarihi Osmanlı Devleti'ne kadar uzanmaktadır. Osmanlı Devleti'nde işçi sınıfının bir parçasını oluşturan memurların da çeşitli eylemler yaptıkları görülmektedir. Bu dönemde eylemlerin temel nedenini aylıkların zamanında ödenmeyişi oluşturmaktadır. Bu eylemlerden biri 1906 yılının Aralık

ayında ücretlerin ödenmemesi ve görev süresinin fazlalığı nedeniyle 450 kadar tayfanın Bahriye Komutanı Ahmet Paşa'nın evini basarak 3 subayı dövmeleri ve ev sahibinin yaralanmasıyla sonuçlanan protestolarıdır. Eylem sonucunda tayfaların aylıkları ise hemen ödenmiştir (Koç, 2003: 20).

Osmanlı Devleti'nde memurların hak elde etme çabalarına en büyük örneği kapıkulu askerleri oluşturmaktadır (Yıldırım, 2007: 28). Kapıkullarının enflasyon (akçe tağşişi) nedeniyle gerçek ücretlerinin düşmesine tepki olarak, önce çorba kaplarını ayaklarıyla devirmeleri ve sonra da kutsal kabul edilen yemek kazanlarını kaldırmaları (kazan kaldırma) da bir tür grevdir. Kapıkullarının gerçek ücretlerinin düşmesine tepki olarak yaptıkları bu eylemler bazen kazan kaldırmayı da aşarak ücretlere zam yapılması ve cülus bahşişinin de alınabilmesi amacıyla padişah değiştirmeye kadar gidebiliyordu. Kapıkullarının önemli bir kısmını oluşturan yeniçeriler tarafından yapılan bu nitelikteki ilk başkaldırı 1444 yılında akçenin ayarının düşürülmesi üzerine Edirne'de olmuştur. Yeniçeriler, yevmiyelerine yarım akçe zam yapılmasına rağmen ayaklanmayı sürdürerek padişahı değiştirmişlerdir. Kapıkulu süvarilerinin ilk ayaklanması da yine akçe tağşişine bağlı olarak 1588 yılında gerçekleştirdikleri eylemdir. Bu eylem de amacına ulaşmış ve zam alınmıştır (Koç, 2003: 19).

### **3.4.2. Cumhuriyet'in İlanından 1961 Anayasası'na Kadar Memur Eylemleri**

İşçi sınıfının azlığı ve mülksüzleşme seviyesinin azlığı, kamu kesiminde çalışan işçilerin ve memurlara tanınan emekçi halkın diğer kesimlerine göre daha iyi olan hakların, tek parti yönetimi ve örgütlenme geleneğinin yaratılamamış olmasının bir sonucu olarak 1923-1946 döneminde çok büyük işçi ve memur eylemleri olmamıştır. Özellikle 1925 yılından sonra eylemler daha da azalmıştır. Gerçekleştirilen eylemler ise genellikle bir örgütlülüğün sonucu değildi. Gerçekleştirilen eylemlerin bir bölümü, tam mülksüzleşmiş işçilerin haksızlıklara duydukları geçici tepkilerin bir yansımasıydı. Bir bölümünde ise iktidarda bulunan

CHP'nin uyguladığı ekonomik politikalara karşı halkın duyduğu tepkiler ile işçilerin tepkisi birbirine karışmıştı (Koç, 2003: 30).

1923-1950 döneminde bilinen tek grev Samsun, Adana ve Trabzon telgraf memurlarının 1925 yılında maaşlarının arttırılması için yaptıkları grevdir. Grevciler İstiklal mahkemelerinde yargılanmış ve yargılama sonucunda Adana'daki memurların tümü beraat ederken Samsun'dan 5 ve Trabzon'dan 1 telgrafçı cezalandırılmış ve diğerleri beraat etmiştir (<http://www.kesk.org.tr/2010/03/31/kamu-emekcilerinin-orgutlenme-sureci/>).

### 3.4.3. 1961-1971 Arası Memur Eylemleri

Memur sendikciliğinin 1965-1971 dönemini kapsayan birinci döneminin sonlarına doğru bazı kamu görevlileri sendikaları sivil toplumu olma bilinciyle “baskı grubu” işlevli eylemler gerçekleştirmiştir. TODAİE araştırmasının verilerine göre 1968 sonrasında 1971 başlarına kadar mevcut sendikalardan 151'i üyelerinin hak ve çıkarlarıyla ilgili yönetime karşı “uyarı” eyleminde bulunmuşlardır. 69 sendika ise, Hükümet'in aldığı bazı kararlara karşı “bildiri yayınlama” faaliyetinde bulunmuş, 37 sendika protesto ve gösteri yürüyüşü düzenlemiştir. Boykot eylemine ise yalnızca TÖS ve İLK-SEN başvurmuştur (Gülmez, 1944: 73).

1960'lı yıllarda kamu çalışanları içinde öğretmenler aktifti. Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu tarafından 20 Şubat 1963'te Ankara'da düzenlenen Büyük Eğitim Mitingi, 292 öğretmen derneğinin desteği ve 14 bin civarında öğretmenin katılımıyla gerçekleşmiştir (Koç, 2003: 84).

Türkiye Kamu Sendikaları Konfederasyonu, o tarihte var olan 598 kamu görevlileri sendikasının sadece 71'inin bir araya gelerek oluşturulmasına karşılık yayınladığı bildirimler, düzenlediği protesto, toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile sayısal gücünün ötesinde bir etkinlik göstermiştir (Gülmez, 1994: 74).

15 Şubat 1969 tarihinde TÖS'ün düzenlediği Büyük Eğitim Yürüyüşü ve 15-18 Aralık 1969 tarihlerinde TÖS ve İLK-SEN tarafından gerçekleştirilen Büyük Öğretmen Boykotu, bu dönemin önemli eylemleri arasındadır (Koç, 2003: 84). 15-18 Aralık 1969 tarihlerinde TÖS'ün çağrısı üzerine ve İLK-SEN'in desteği ile gerçekleştirilen öğretmen boykotuna 109 bin öğretmen katılmıştır. Bu eylem, Türkiye işçi sınıfı ve sendikacılık hareketi tarihindeki ilk genel grev girişimini oluşturmaktadır (Koç ve Koç, 2009: 58). 624 sayılı Yasa döneminde yasakçı kurallar nedeniyle örgütlenen memur sendikalarının etkili ve gerçek anlamda sendikal nitelik taşıyan faaliyetler yapamayacağı açıktır. Nitekim kamu görevlileri sendikalarının “tabela sendikacılığı”ndan öteye gidemediği, adeta göstermelik kuruluşlar olarak kaldıkları bilinmektedir (Mahiroğulları, 2011: 69). Bununla birlikte memur sendikalarının altı yıllık faaliyet döneminde gerçekleştirdikleri yönetim karşıtı, baskı grubu işlevli eylemleri iktidar üzerinde hoşnutsuzluk yaratmış ve memurlara verilen sendikalaşma hakkının 1971’de son bulmasında etkili olmuştur (Mahiroğulları, 2006: 156-157).

#### **3.4.4. 1971-1990 Arası Memur Eylemleri**

Memurlar 1970’li yıllarda da çeşitli eylemler yapmıştır. 1970’li yıllarda astsubayların ve astsubay eşlerinin eylemleri olmuştur. 1970’li yılların sonlarında ise polislerin eylemleri olmuştur. TÖB-DER, TÜM-DER ve TMMOB bu dönemde çeşitli miting, yürüyüş ve işyeri eylemleri yapmıştır. 16 Şubat 1975 günü TÖB-DER tarafından 52 ilde gerçekleştirilen “Grevli, Toplu Sözleşmeli Sendika Hakkı, Faşizmi, İşsizliği, Pahalılığı Protesto Mitingleri” 12 Mart sonrasındaki önemli ilk memur eylemidir (Koç, 2003: 84-86).

DİSK Genel Merkezi tarafından düzenlenen “Demokratik Hak ve Özgürlükler İçin Mücadele” mitinglerine TÜM-DER, TÖB-DER ve TÜTED gibi dernekler büyük ilgi göstermiştir. Bu mitinglerden birincisi 6 Eylül 1975 tarihinde ikincisi ise 20 Eylül 1975 tarihinde yaklaşık 40 bin kişinin katılımıyla İstanbul’da gerçekleştirilmiştir. Kasım 1975’te ise TÖB-DER, TUMAS TUS-DER, TUM-DER

ve TÜTED gibi dernekler “Sendikal Haklar İçin İleri” sloganını taşıyan afişler bastırarak memurlara sendika ve grev hakkının verilmesi için kampanya başlatmışlardır (Demir, 1991: 69-75).

6 Aralık 1975 tarihinde TÖB-DER, “Memur Kıyımları ve Hayat Pahalılığını Protesto” yürüyüşleri düzenlemiştir. Aralarında TÖB-DER, TÜR-DER, TÜRÖD, TÜTED gibi memur derneklerinin de bulunduğu kuruluşlar, 13 Mart 1976 tarihinde Ankara’da Tandoğan Meydanı’nda “Faşist Baskı ve Memur Kıyımını Protesto Miting ve Yürüyüşü”nü gerçekleştirmiştir (Koç, 2003: 86).

TÖB-DER, TÜR-DER ve TÜTED, 22 Ocak 1977’de Denizli ve Mersin’de, 29 Ocak 1977’de Bursa ve Zonguldak’ta, 5 Şubat 1977’de ise Ankara’da “Ekonomik ve Demokratik Haklar Miting ve Yürüyüşleri”ni düzenlemiştir. TÜR-DER, kaybolan iki üyesinin bulunmasını sağlamak amacıyla, 23 Temmuz 1977 günü bir yürüyüş ve miting düzenlemiştir. Memurlar, özellikle DİSK tarafından düzenlenen genel eylemlere de, örgütleri aracılığıyla etkili bir biçimde katılmıştır (Koç, 2003: 86).

1977 yılının sonlarına doğru demokratik meslek ve kitle örgütleri, farklı illerde “Taban Fiyatlarını, Hayat Pahalılığını ve Faşist Saldırıları Protesto Miting ve Yürüyüşleri” düzenlemiştir. 16 Mart 1978 tarihinde İ.Ü.’den çıkan öğrencilere yapılan saldırı sonucunda 7 öğrencinin ölmesi üzerine DİSK’in 20 Mart 1978’de faşist saldırı ve cinayetleri protesto etmek için iki saatlik iş bırakma eylemi çağrısına TÖB-DER, TMMOB, TTB, TÜTED, TÜRAS, İstanbul Barosu gibi meslek ve kitle örgütleri desteklemiştir. Faşizme İhtar Eylemi’ne yaklaşık bir milyon kişi katılmıştır. 26 Aralık 1978 tarihinde ise Kahramanmaraş olayları sebebiyle CHP Hükümetinin sıkıyönetim ilan etmesi üzerine DİSK, hükümetin terörü engelleyemediği gerekçesiyle Kahramanmaraş katliamını ve öldürülenleri anmak ve faşizmi lanetlemek için 5 Ocak 1979 tarihinde işçileri saat 11.00’de 5 dakikalık saygı duruşuna çağırmıştır. Bu eylemlere TÖB-DER, TMMOB, TÜRÖD ve TÜTED de katılmıştır (Demir, 1991: 76). Bu dönemde kamu görevlileri örgütleri, bir yandan

kendilerine toplu pazarlıklı ve grevli sendika hakkının tanınmasını istemiş, bir yandan da işçi statüsüne geçirilmelerini savunmuşlardır. 12 Eylül sonrasında ise bu derneklerin büyük bir bölümünün çalışması engellenmiştir (Koç ve Koç, 2009: 63).

### 3.4.5. 4688 sayılı Kanun Öncesi Memur Eylemleri (1990-2001)

Memur sendikaları, fiilen kurulmaya başlandıkları 1990-2001 yılları arasında genel olarak sivil toplum örgütü olma bilinciyle yoğun baskı grubu işlevli eylemlere girişmiş, özellikle memurların sendikalaşma esaslarını düzenleyecek olan özel kanunlarda bulunmasını istedikleri hakları kazanmak amacıyla siyasi otoriteyi kendi doğrultularında etkilemek istemişlerdir. Bu doğrultuda kamu görevlileri sendikaları, bu dönemdeki kitlesel eylemlerini özellikle grevli toplu pazarlık hakkını elde etme ve maaşlara enflasyon üzerinde zam isteme ya da toplumsal sorunlar karşısında siyasi otoritenin dikkatini çekme amacıyla gerçekleştirmiştir. Memur sendikalarının bu doğrultudaki ilk kitlesel eylemi, 25 Haziran 1990 tarihinde İstanbul/Cağaloğlu'nda yapılan eylemdir (Mahiroğulları, 2017: 465).

İçişleri Bakanlığı'nın valiliklere gönderdiği 28 Şubat 1991 tarihli Genelge'nin ardından İstanbul Valiliği'nin memur sendikalarının faaliyetlerinin durdurulması ve kapatılması için mahkemeye başvurması, memurların tepkilerine neden olmuştur. Bu girişimi sendika hakkının gaspına yönelik bir tutum olarak nitelendiren memurlar, mart ayından itibaren çeşitli protesto eylemleri düzenlemiştir. Memurların eylemlilikleri 1992 yılında da sürmüştür. Protestolara yol açan nedenlerin başlıcaları; grevli-toplu sözleşmeli sendika hakkı talebi ve düşük ücret zamlarıydı. Bu doğrultuda yürütülen mücadelelerde yürüyüş, miting, yemek boykotu, açlık grevi, bordro yakma, toplu vizite, iş yavaşlatma, oturma eylemi, çelenk bırakma ve telgraf çekme gibi eylemler yapılmıştır (yy, 1998d: 348-349).

KÇSP, ilk izinli mitingini 26 Ocak 1992 tarihinde İstanbul'da Abide-i Hürriyet Meydanı'nda, ikinci izinli mitingi 15 Şubat 1992 tarihinde Ankara Etlik/Kasalar'da yapmıştır. Her iki mitingde de kamu görevlilerinin attıkları

sloganlar toplu sözleşme ve grev hakkının verilmesine yönelik olmuştur (Ülgen, 2016: 44).

22 Ağustos 1992 tarihinde Diyarbakır'da Kamu Sendikaları Platformu'na bağlı 200 memur, bölgedeki faili meçhul cinayetleri, insan hakları ihlallerini, memurların sürgün edilmesini ve memur sendikalarına karşı uygulamaları protesto etmek için açlık grevine başladı. 1992 yılının en büyük memur eylemi 7 Temmuz'da başlayan ve zamların yetersizliğini, grevli toplu sözleşmeli sendika hakkı isteyen memurlar tarafından yapılmıştır (Gülmez, 1998: 349). 15 Temmuz 1992 eylemi, KESK'i kuran kamu çalışanlarının ilk genel grev girişimiydi (Koç ve Koç, 2009: 249).

7 Ekim 1992'de memurlar sendikal hak talebiyle ülke genelinde balonlu protesto eylemi yapmışlardır. Hükümetin, sendikal haklara yönelik sözlerini tutmamalarını protesto eden memurlar, "Vaat değil, icraat", "Toplu sözleşme hakkımız, grev silahımız" ve "Özelleştirmeye hayır" yazılı balonlar uçurmuştur (yy, 1998a: 368).

16 Aralık 1992 tarihinde Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu'nun Ulus'ta düzenlediği ve yaklaşık 3000 memurun katıldığı bordro yakma eylemi ile memur zammı protesto edilmiş ve hükümetin toplu sözleşme masasına oturması istenmiştir. 17 Aralık 1992 tarihinde ise platforma bağlı sendikalara üye yaklaşık 350 memur Sıhhiye Köprüsü'nden Zafer Meydanı'na kadar "Hak Yürüyüşü" yapmıştır (Koç ve Koç, 2009: 263).

KÇSP tarafından 1-3 Temmuz 1993 tarihlerinde Ankara yürüyüşü başlatılmıştır. İstanbul, İzmir, Mersin, Samsun ve Malatya'da toplanan memurlar "Demokrasi ve Sendikal Haklar" için yola çıkmış; idari ve hukuki baskıların durdurulması, özelleştirme ve taşeronlaşmaya son verilmesi, grevli-toplu sözleşmeli sendikalaşma hakkını amaçlamaktaydı. KÇSP'nin kararıyla 15 Temmuz 1993 tarihinde de kamu görevlileri; Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Diyarbakır, Trabzon,



Bursa, Kayseri, Malatya, Antalya, Mersin, Kastamonu ve Kars'ta iş bırakma ve iş yavaşlatma eylemleri yapmıştır. Eylem özellikle belediyeler, sağlık kuruluşları, vergi daireleri, bazı KİT'ler ve bakanlıklarda etkili olmuştur (Koç ve Koç, 2009: 281-284).

Kamu görevlileri sendikal haklarının tanınması ve ekonomik haklarına yönelik eylemlerin yanı sıra toplumsal nitelikli eylemlerde düzenlemişlerdir. 2 Temmuz 1993'te Sivas Katliamı olarak anılan olaylarda ölen aydın, yazar ve sanatçıların cenaze törenlerinde kamu görevlileri sendikaları katliamı protesto etmiştir (Evren, 2014: <http://bianet.org/bianet/emek/160609-kamu-calisanlarinin-ceyrek-yuzyillik-yuruyusu>).

1994 başlarında Hükümet'in hazırladığı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısındaki yetersiz düzenlemeler, memur kesimini yeniden protesto eylemleri yapmaya itmiş; bu doğrultuda bir çok ilde uyarı mitingi, iş bırakma ve oturma eylemleri düzenlenmiş ve bu tip eylemler ileriki yıllarda da sürdürülmüştür (Mahiroğulları, 2016: 281).

5 Nisan 1994 Ekonomik İstikrar Paketinin açıklanmasından sonra TÜRK-İŞ, DİSK, HAK-İŞ, KÇSP, Demokratik Kitle Örgütleri ve meslek odalarının birlikte hareket etme girişimlerinin örgütsel ifadesi olan Demokrasi Platformu bir bildiri yayımlayarak "Çalışanların Ortak Eylemi" olarak anılan 20 Temmuz 1994 eylemini gerçekleştirmiştir. İşyerlerinde iş bırakma ve belirli merkezlerde kitlesel basın açıklamaları şeklinde yapılan eylem belirli hizmetlerin aksamasıyla etkili olmuştur (Evren, 2014).

6 Haziran 1995 tarihinde yurt genelinde başlayan ve 15-16 Haziran günlerinde Ankara'da yapılan memur eylemleri genel hak arama amacıyla yapılmıştı. Sendikalar üzerindeki baskılara son verilerek grevli toplu sözleşmeli sendika hakkının anayasal güvenceye kavuşturulmasını amaçlamaktaydı. Bu doğrultuda, Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu (KÇSKK) girişiminde yer alan kamu sendikalarına üye olan memurlar tarafından gerçekleştirilen eylemde,

hazırlıkları süren; grev ve toplu pazarlık hakkını içermeyen Memur Sendikaları Yasa Tasarısı'nın geri çekilerek gerekli düzenlemelerin yapılmasını istemişlerdir (yy, 1998b). 17-18 Haziran tarihinde Kızılay'ı işgal eyleminde Hipodrom Alanı önünde toplanan kamu çalışanları Kızılay'a yürüdü. Yürüyüş sırasında Tüm Haber-Sen'in kapatılmasına ilişkin Yargıtay Kararı ve Tüm Sağlık-Sen Genel Başkanı Fevzi Gerçek'in bir yazısı sebebiyle 20 ay hapse mahkum edilmesi protesto edilirken, "toplular sözleşme hakkımız, grev silahımız", "sendikalarımız kapatılmaz", "işçi memur el ele genel greve" ve "devlet güdümlü sendikaya hayır" sloganları atılmıştır. Kamu görevlileri, özgür, grevli ve toplu sözleşmeli, bağımsız örgütlenme hakkının Anayasal güvence altına alınmasını talep etmişlerdir (Koç ve Koç, 2009: 432-434). 150 bin kamu emekçisinin katıldığı bu eylem sonrasında Anayasada yapılan değişikliklerle kamu görevlilerinin örgütlenme ve üyeler adına toplu görüşme hakkı kabul edilmiştir (Evren, 2014).

**Tablo 4: İşçi-Memur Ücret Karşılaştırması (1994 sonu)**

İşçi kadro unvanı	Kıdem Yılı	1994 Yılı Son 3 Ay Ortalam Net Ücreti	Memur Kadro unvanı	Kıdem Yılı	1994 Yılı Son 3 Ay Ortalam Net Ücreti
Şoför	22	20.984.000	Genel Müdür	25	18.527.000
			Daire Başkanı	25	12.614.000
Teknisyen (Büro)	8	16.473.000	Teknisyen (Büro) 9/1	8	5.396.000
Büro Görevlisi	12	18.383.000	Memur 5/1	12	4.266.000
Telefon Telsiz Operatörü	6	17.048.000	Memur 9/3	6	4.035.000
Telefon Telsiz Operatörü	3	16.680.000	Memur 12/3	3	3.984.000
Bekçi	7	15.125.000	Bekçi (10/1)	7	4.035.000
Şoför	12	18.093.000	Şoför (5/1)	12	3.958.000
Temizlikçi	2	13.219.000	Yardımcı Hiz. (15/2)	2	3.660.000

**Kaynak:** Koç, Yıldırım ve Koç, Canan. (2009). *KESK Tarihi-I Risk Alanlar Yolu Açanlar 1985-1995* ss.371.

20 Aralık 1994 ve 17-18 Haziran 1995 Kızılay işgali eylemlerinin başarısının arkasındaki nedenlerin ikisi, memurların ciddi boyutlardaki mutlak yoksullaşması ve işçilerle olan gelir farkının büyümesidir. Memur ve sözleşmeli personel kitlesi, mutlak anlamda ciddi bir gelir kaybına uğrarken aynı işyerlerinde çalışan daha az örgün eğitilmiş işçiler konumlarını korumaktaydı. İnsanlar haksızlığa uğradığına inanıyor ve buna tepki gösterme eğilimine giriyordu (Koç ve Koç, 2009: 370-371).

#### **3.4.6. 4688 sayılı Kanun Sonrası Memur Eylemleri (2001 ve Sonrası)**

2000’li yıllarda emek hareketinin en dinamik kesimini kamu çalışanları oluşturmuştur. Kamu çalışanlarının bu dönemde yaptığı eylemlerin büyük çoğunluğu KESK tarafından gerçekleştirilirken Türkiye Kamu-Sen’in, geçmişe göre artan eylemler düzenlediği, ayrıca Memur-Sen’in hükümet ile uyumu esas alan bir yaklaşım izlediği ve etkili eylemler düzenlemekten kaçındığı gözlenmiştir (Çelik, 2012: 121).

Memur sendikaları bu dönemde, sendikal ve ekonomik hak arama mücadelesinde baskı grubu işlevli geniş katılımlı miting, yürüyüş ve genel grevi anımsatan iş bırakma eylemleri yapmışlardır. Gerçekleşen eylemlerin önemli bir kısmı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nda bulunmayan grevli toplu pazarlık hakkına yönelik olmuştur (Mahiroğulları, 2016: 281). Örneğin kamu görevlileri sendikaları ile ilgili yasa tasarısının toplu sözleşme ve grev hakkına yer vermemiş olması ve bazı kamu görevlilerinin sendikalaşmasını engellemesi nedeniyle KESK, 2001 Mayıs ve Haziran aylarında çeşitli kitlesel eylemler yapmıştır (Çelik, 2012: 119). Yapılan eylemlerin bir kısmı ise toplumu ilgilendiren konulara dikkat çekmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Ayrıca bu dönemde gerçekleştirilen eylemlerin bir başka önemli özelliği de memur sendikalarının, işçi sendikaları ve bazı sivil toplum örgütleriyle beraber miting, ortak bildiri yayınlama ve yürüyüş gibi etkinlikler yapmalarıdır (Mahiroğulları, 2016: 281). 9 Kasım 2001 tarihinde Ankara’da yapılan “Emeğin Küresel Eylem Günü Mitingi”ne 30 bin işçi ve memur

katılmıştır (<http://www.turkis.org.tr/DUNDEN-BUGUNE-EYLEMLERIMIZ-di166>). Emek Platformu bileşenleri tarafından “İşsizliğe, Yoksulluğa, Yolsuzluğa ve Savaşa Karşı Eşitlik, Adalet ve Barış İçin Ankara Yürüyüşü” dört ayrı bölgeden düzenlenmiştir (Çelik, 2012: 119-120).

2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı yasanın ardından yapılmaya başlanan toplu görüşme dönemlerinde kamu çalışanlarının eylemleri yoğunlaşmış ve toplu görüşmeler sırasında bölgesel yürüyüşler ve mitingler yapılmıştır. Toplu görüşme dönemlerinde değişik illerden Ankara’ya yürüyüşler yapılmış ve Ankara’da izinli ve izinsiz mitingler olmuştur. Bunların pek çoğunda kamu çalışanları polisin sert tutumuyla karşı karşıya kalmıştır. KESK bu dönem boyunca birçok kez “Hizmet üretiminden gelen gücün kullanılması” kararı almıştır. 17 Ekim 2002’de yapılan “hizmet üretiminden gelen gücün kullanılması” eylemleri ile kamu çalışanlarının bir bölümü iş bırakmış ve çeşitli illerde mitingler olmuştur. Ancak KESK’in başlattığı “hizmet üretiminden gelen gücün kullanılması” eylemleri soruşturmalara uğramış, maaş kesintisi ve çeşitli baskılar gündeme gelmiştir. Buna karşın zamanla idari yargı kararları ile sendikanın çağrısı ile işe gitmemenin geçerli bir mazeret olduğuna karar verilmiş, böylece iş bırakma eylemlerinin hukuksallığı yönünde önemli bir adım atılmıştır (Çelik, 2012: 121).

KESK, kamu reformu çalışmalarını ve 2004 yılı bütçe hazırlıklarını protesto etmek için 10 Aralık 2003 tarihinde vizite eylemi, 11 Aralık 2003’te hizmet üretmeme eylemi yapmıştır. 23 Ağustos 2003 tarihinde ise KESK çeşitli illerden hareketle Ankara’ya yürümek istemiş ve kamu çalışanlarının Ankara’ya girişi engellenmek istense de sonunda kamu çalışanlarının isteği olmuş ve Kızılay’da büyük bir miting yapılmıştır (Çelik, 2012: 122).

15.05.2005 tarihinde Memur-Sen Ankara’da “Beyaz Buluşma Mitingi” düzenlemiştir. Yaklaşık 100 bin kişinin katıldığı mitingde Memur-Sen Genel Başkanı Ahmet Aksu mitingde bir konuşma yapmıştır (Memur-Sen Faaliyet Raporu,

2006: 146). Miting, üniversitelerdeki başörtüsü yasağını kınama amacıyla gerçekleştirilmiştir (Mahiroğulları, 2017: 467).

02.05.2006 tarihinde Memur-Sen Genel Başkanı, Abdi İpekçi Parkı'nda kitlesel bir basın açıklaması yapmıştır. 2004 yılı toplu görüşmelerinde memura grev, siyaset ve toplu eylem yasağının kaldırılmasının taahhüt edilerek imza altına alınmış olmasına karşın Kamu Personel Reformu Tasarısı'nda memura grev ve siyaset yasağının devam ettirilmesini eleştirerek verilen sözlerin tutulmasını istemiştir (Memur-Sen Faaliyet Raporu, 2007: 113).

14 Aralık 2006 tarihinde KESK tarafından “İnsanca Yaşam İçin 14 Aralık'ta Hizmet Üretmeyeceğiz” adıyla bir başka eylem yapılmıştır (Çelik, 2012: 122). DİSK, mitingi kitlesel katılımlarla desteklemiştir. KESK tarafından 27-29 Ağustos 2007 tarihleri arasında yapılan İstanbul'dan Ankara'ya “İnsanca Yaşam İçin Toplu Sözleşmeye Yürüyoruz” eylemi, 27 Ağustos'ta Bakırköy Özgürlük Meydanı'nda basın açıklaması ile başlamış daha sonra Ankara'ya hareket edilmiştir (Mahiroğulları, 2017: 468).

Memur-Sen, Türkiye Gönüllü Teşekküller Vakfı ve Hak-İş'in öncülüğünde oluşturulan Ortak Akıl Hareketi tarafından 28 Haziran 2008 günü Malatya'da, 7 Temmuz 2008 günü Samsun'da, 19 Temmuz 2008 günü ise Bursa'da “Demokrasi Mitingleri” adıyla geniş katılımlı mitingler düzenlenmiştir. Memur-Sen ve Hak-İş'in etkin bir şekilde destek verdiği Malatya mitinginde yapılan konuşmalarda “Darbeye Hayır!”, “Milli iradeyi her türlü vesayetten arındırma” ve “Daha demokratik bir Türkiye” istekleri vurgulanmıştır (Mahiroğulları, 2016: 282, Koç ve Koç, 2014: 217-2018).

25 Kasım 2009 tarihinde Türkiye Kamu-Sen, kamu çalışanlarına toplu sözleşmeli grev hakkı ile ekonomik ve sosyal haklar elde etme amacıyla ülke genelinde bir günlük iş bırakma eylemi yapmıştır. Son yılların en büyük memur eylemi olarak nitelendirilen ve Türk-İş, Hak-İş, DİSK, KESK, Birleşik Kamu-İş,

BASK, Hak-Sen, Türk Tabipler Birliği ve Türk Eczacılar Birliği'nin de destek verdiği eylem kapsamında öğretmenler ile akademisyenler derslere girmemiş; acil servisler dışında hastane personeli hizmet vermemiş ve trenler durdurulmuştur (Mahiroğulları, 2017: 468). Kamu görevlileri için 2009 ve 2012 yıllarında yapılan iş bırakma eylemlerinin (fili grev) önemli bir yeri bulunmaktadır.

Türk Eğitim-Sen, 13 Mart 2010 tarihinde Ankara'da "Geleceğimiz ve Hakkımız İçin Büyük Ankara Yürüyüşü ve Mitingi" düzenlemiştir. Sözleşmeli öğretmenlerin kadroya geçirilmemesi, MEB, üniversite ve Yurt-Kur çalışanlarının sorunları, kuralsız ve güvencesiz çalıştırılmaya "hayır" demek ve atamalarda ailenin parçalanmaması gerekçeleriyle yapılan mitinge 15 bin sendika üyesi katılmıştır. Hipodromdan Sıhhiye'de Abdi İpekçi Parkı'na yürüyüşle başlayan miting, konuşmalarla sürmüştür (Türk Eğitim-Sen, 2010: 2-5).

KESK, Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen, toplu sözleşme görüşmelerinde Hükümet'in 2012 yılı için memur maaşlarına % 3,5+ % 4 zam teklifini yetersiz bulmuş, bu doğrultuda 23 Mayıs 2012 tarihinde "bir günlük iş bırakma" eylemine karar vermiştir. 23 Mayıs'ta üç konfederasyona ait memurların çoğunluğu işe gitmemiş, hizmet vermemiştir. Özellikle eğitim ve ulaştırma hizmet kolunda eyleme yoğun katılım olmuştur (Mahiroğulları, 2017: 469).

4 Nisan 2015 tarihinde Türkiye Kamu-Sen'in düzenlediği eyleme ise 50 bin kişi katılmıştır. Ankara Toros Sokak'tan yürüyüşle başlayan ve Kolej Meydanı'nda yapılan mitingde onbinler "İş Güvenceme Dokunma, Ek Zammımı Unutma" demiştir. Ankara, sendikal anlamda tarihi günlerinden birini yaşadığı 4 Nisan 2015 tarihinde uzun yıllardan sonra kamu görevlileri ilk defa haklarını korumak için Başkent'e akın etmiştir. Türkiye'nin dört bir yanından gelen kamu görevlileri, emekliler, 4/C'liler, sözleşmeli personel, KİT personeli, ataması yapılmayan öğretmenler, İİBF mezunları ve genç işsizlerin katıldığı eylemde "Yeter Artık" denilmiş ve Toplu Sözleşme masasında memurların enflasyon farkının unutulduğu dile getirilmiştir ([https://kamusen.org.tr/icerik\\_goster.php?Id=9405](https://kamusen.org.tr/icerik_goster.php?Id=9405)).

## 4. BÖLÜM

### KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ MEVCUT DURUMU VE TOPLU SÖZLEŞME SÜRECİNDE KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR

Tezin bu kısmında kamu görevlilerinin sendikalaşma istatistikleri yıllara, konfederasyonlara, hizmet kollarına ve cinsiyete göre değerlendirildikten sonra kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme sürecinde karşılaştığı sorunlara değinilmiştir.

İdeolojik ve siyasal bölünme nedeniyle ülkemizde kamu görevlilerine yönelik çok sayıda sendika ve konfederasyon bulunmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak sendikaların siyaseti etkilemesi ve çalışanların haklarını savunmaları mümkün olmamaktadır. Nitekim kamu görevlilerinin farklı sendika ve konfederasyonlarının bulunması nedeniyle üyeler arasında da bölünme olmaktadır. Bu durum sendika ve konfederasyonların gücünü zayıflatmakta ve toplu pazarlık sürecinde de bölünmelere neden olmaktadır.

#### 4.1. KAMU GÖREVLİLERİ KONFEDERASYONLARINA GENEL BİR BAKIŞ

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı işçi sendikacılığına benzer şekilde Avrupa ülkelerinden farklılık göstermektedir. Sendika ve siyaset arasındaki ilişkiye bakıldığında Avrupa ülkelerinde sendikalar siyasi partilere yön veren demokrasinin

ayrılmaz bir parçası iken Türkiye’de tam tersine siyaset ve siyasi partiler sendikalara yön vermektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak kamu görevlileri sendikaları siyasi görüş ve anlayış farklılığı nedeniyle tek bir konfederasyon çatısı altında toplanamamakta ve birden fazla konfederasyon tarafından örgütlenmektedir (Uçkan, 2013: 109). 2002 yılında kurulu bulunan sendika sayısı 46 iken, 2017 yılı itibariyle faaliyet gösteren 156 sendika bulunmaktadır.

**Tablo 5: Konfederasyonların Toplam Üye Sayıları ve Sendika Üyesi Olan ve Sendika Üyesi Olabilecek Kamu Görevlilerine Oranları (2017)**

Konfederasyon Adı	Konfederasyon Üye Sayısı	Sendika Üyesi Olan Kamu Görevlilerine Oranı (%)	Sendika Üyesi Olabilecek Kamu Görevlilerine Oranı (%)
MEMUR-SEN	997.089	59,19	41,01
TÜRKİYE KAMU-SEN	395.250	23,46	16,25
KESK	167.403	9,93	6,88
BİRLEŞİK KAMU-İŞ	64.248	3,81	2,64
TÜM MEMUR-SEN	6.531	0,38	0,26
ÇALIŞAN-SEN	4.548	0,27	0,18
BASK	4.226	0,25	0,17
HAK-SEN	3.253	0,19	0,13
ANADOLU-SEN	840	0,04	0,03

**Kaynak:** DPB Sendikal İstatistikler

Temmuz 2017 tarihinde yayınlanan istatistiklere göre Memur-Sen’e bağlı sendikaların üye sayıları 997.089, Türkiye Kamu-Sen’e bağlı sendikaların üye sayısı 395.250 ve KESK’e bağlı sendikalara üye 167.403’tür (Tablo 5). 2014 yılında kurulan ve 2016 yılında 26.100 üye sayısına ulaşan Cihan-Sen ile bağlı 10 sendika, 23 Temmuz 2016’da Resmi Gazete’de yayınlanan 667 sayılı KHK ile olağanüstü hal kapsamında, darbe teşebbüsü ve terörle mücadele çerçevesinde alınması zaruri olan tedbirler ile bunlara ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde kapatılmıştır (Erdoğan, 2017: 106).



#### **4.1.1. Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK)**

KESK, 1992 sonrası kurulan bazı sendikaları bünyesinde toplayan “Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu” ve Ankara’da oluşturulan “Eşgüdüm” sendikalarıyla “Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu” adlı ortak komisyon öncülüğünde 8 Aralık 1995 tarihinde Ankara’da kurulmuştur (Mahiroğulları, 2017: 456). Eğitim-Sen, Tüm Bel-Sen, Genel Sağlık-İş, Tüm Sağlık-Sen, Tüm Haber-Sen, Tüm Maliye-Sen, Yapı Yol-Sen, Ener-Sen, BTS Tarım-Sen, Or Kam-Sen, Maden-Sen, Tüm Sosyal-Sen, Sosyal Hizmet-Sen, Bem-Sen, Sağlık-Sen, Tüm Banka-Sen, Tüm Yargı-Sen, Emek-Sen, Tüm Gıda-Sen, Şeker-Sen, Asim-Sen, Turizm-Sen, Sanayi-Sen, Kültür-Sen, Sekam-Sen, Lim-Sen ve ÖES KESK’in kuruluşunda yer alan sendikalardır (yy, 1998c: 256).

KESK’e bağlı sendikalar; Eğitim-Sen, SES, Tüm Bel-Sen, BES, ESM, Tarım Orkam-Sen, Haber-Sen, Yapı Yol-Sen, BTS, Kültür Sanat-Sen ve DİVES’tir (<http://www.kesk.org.tr/>).

Sınıf sendikacılığı anlayışına sahip olan KESK, 1997 yılı sonunda Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu’na ve Avrupa Sendikalar Konfederasyonu’na üye olmuştur (Koç, 2001a: 16). 1995 yılında kurulan KESK’in 2017 yılı itibariyle üye sayısı 167.403’tür (Tablo 5). 2002-2017 yılları arasında üye sayısındaki değişimin oranına bakıldığında % 36,10’luk bir gerileme olduğu görülmektedir (Tablo 7).

#### **4.1.2. Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen)**

Türkiye Kamu-Sen, 1980 sonrasında kurulan ilk memur konfederasyonu olması bakımından önem taşımaktadır. 24 Haziran 1992’de aralarında TÜRKAV yöneticilerinin de bulunduğu 14 sendikanın katılımıyla Ali Işıklar başkanlığında kurulmuştur (Mahiroğulları, 2017: 454-455).

Türkiye Kamu-Sen, kuruluşunda önemli bir rol oynayan TÜRKAŞ'ın da etkisiyle Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu (MİSK) gibi milliyetçi sendikacılık anlayışını benimseyen ve devletle uyumlu politikalar benimseyen bir konfederasyondur. Dolayısıyla zaman zaman sistem ve devletle çatışmaya giren ve sınıf sendikacılığı yürüten KESK'in tersine Türkiye Kamu-Sen'in uyumlu, uzlaşmacı ve Türk milliyetçiliğini ön plana çıkaran bir sendikacılık yürüttüğünü söylemek mümkündür (Uçkan, 2017: 231).

Türkiye Kamu-Sen içinde yer alan sendikalar; Türk Eğitim-Sen, Türk Sağlık-Sen, Türk Büro-Sen, Türk Yerel Hizmet-Sen, Türk Diyanet Vakıf-Sen, Türk Tarım Orman-Sen, Türk Haber-Sen, Türk Enerji-Sen, Türk İmar-Sen, Türk Ulaşım-Sen, Türk Kültür Sanat-Sen, Türk Emekli-Sen ve Kıbrıs Türk Memur-Sen'dir (<https://www.kamusen.org.tr/>).

29 Nisan 1999'da ICFTU'ya üyelik için başvuran Türkiye Kamu-Sen'in üyelik başvurusu KESK ve DİSK'in muhalefeti nedeniyle ve konfederasyonun uluslararası emek hareketi kriterlerine uygun olmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Sağlık-Sen'in 2007 yılında Avrupa Kamu Hizmeti Sendikası'na (EPSU) yaptığı üyelik başvurusu ise daha önce ICFTU'ya yaptığı üyelik başvurusunun kabul edilmemesi ve EPSU'ya Türkiye'den üye diğer sendikaların itirazı nedeniyle kabul edilmemiştir (Uçkan, 2017: 232-233). Türkiye Kamu-Sen, Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC) ve Avrupa Sendikalar Konfederasyonu'na (ETUC) üyedir (Mahiroğulları, 2017: 456).

Türkiye Kamu-Sen, 2017 yılı itibariyle 395.250 üyesi ile sendika üyesi kamu görevlilerinin % 23,46'sını temsil etmektedir (Tablo 5). Ayrıca 2002-2017 yılları arasında üye sayısında % 20,40 oranında artış olmuştur (Tablo 7).

### 4.1.3. Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen)

14 Şubat 1992 tarihinde Eğitim-Bir'in kurulmasıyla Memur-Sen'in kuruluşu doğrultusundaki ilk adım atılmıştır. Türkiye Birlik Haber-Sen 20 Kasım 1992'de, Bem-Bir-Sen 1995'te, Sağlık-Sen 1 Haziran 1995 tarihinde, Enerji Bir-Sen 1995 yılı Nisan ayında, Kamu Büro-Sen 19 Nisan 1995'te ve Öz Büro-Sen 7 Haziran 1995 tarihinde kuruluş işlemlerini tamamlamıştır. Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen), 9 Haziran 1995 tarihinde kuruluş işlemlerini tamamlamıştır (Koç, 2001a: 17). Memur-Sen'in ilk genel başkanlığına edebiyatçı M.Akif İnan getirilmiştir. Memur-Sen, kuruluşundan itibaren manevi ve dini değerleri ön plana çıkaran bir sendikacılık anlayışına sahip olması yönüyle, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Hak-İş) ile paralel bir duruşa sahiptir.

Memur-Sen'e bağlı sendikalar; Eğitim-Bir-Sen, Sağlık-Sen, Diyanet-Sen, Büro Memur-Sen, Bem-Bir-Sen, Toç Bir-Sen, Bayındır Memur-Sen, Enerji Bir-Sen, Birlik Haber-Sen, Ulaştırma Memur-Sen ve Kültür Memur-Sen'dir (<http://www.memursen.org.tr/sendikalar-iletisim>).

Memur-Sen, 2006 ve 2010 yıllarında ise ITUC'a üyelik başvurusunda bulunmuş ancak örgüt tarafından başvurusu reddedilmiştir. ITUC'un Memur-Sen'e gönderdiği üyelik başvurusunun ret gerekçesinde; "... 2006'dan bu yana örgütünüzün yaşadığı gelişmeler, istişare sürecinin olumsuz sonuçları ve Memur-Sen'in bağımsız karakterinin tartışılabilir olması durumu göz önüne alınarak, başvurunuzun dikkate alınmamasına karar verilmiştir" denilmiştir (<http://www.gazetevatan.com/memur-sen-e-sok-yanit-365605-ekonomi/>).

Memur-Sen, 2002-2017 yılları arasında 2014 yılından itibaren tüm hizmet kollarında yetkili konfederasyon durumundadır. 2017 yılında 997.089 üyesi olan Memur-Sen'in temsil oranı % 59,19'dur (Tablo 5). 2002-2017 yılları arasında üye sayısında % 159,1 oranında artış görülmüştür (Tablo 7).

#### **4.1.4. Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (Birleşik Kamu-İş)**

Konfederasyonun amacı, tüzüğünün “Konfederasyonun amaçları” başlıklı 3. maddesinde belirtilmiştir (<http://www.birlesikkamuis.org.tr/kurum-1-birlesik-kamu-is-tuzugu.html>).

çalışanların ortak ekonomik, sosyal, mesleki hak ve çıkarlarını korumak, geliştirmek üye sendikalar arasında karşılıklı dayanışma ve yardımlaşmayı sağlamak, çalışma ve toplumsal barışın sağlanması ve devam ettirilmesi için çaba göstermek ve mücadele etmek, Atatürk'ün önderliğinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Bağımsızlığını, Egemenliğini, Ulus ve ülke bütünlüğünü, laik düzenini, Demokratikleşme ve Çağdaşlaşma hedefini geliştirerek korumak

Birleşik Kamu-İş'e bağlı 9 sendika bulunmaktadır: Büro-İş, Eğitim-İş, Enerji-İş, Genel Sağlık-İş, Kültür Sanat-İş, Tapu Çevre Yol-İş, Tarım Orman-İş, Tüm Yerel-Sen ve Ulaşım-İş'tir (<http://www.birlesikkamuis.org.tr/konfederasyon.html>). 2017 yılında 64.248 üyesi bulunan konfederasyon sendika üyesi kamu görevlilerinin % 3,81'ini temsil etmektedir.

#### **4.1.5. Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK)**

Konfederasyon Türkiye Kamu-Sen'in bölünmesi sonrası kurulmuştur (Mahiroğulları, 2017: 459). Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu, 3 Nisan 2002 tarihinde Ankara Valiliği'ne kuruluş dilekçelerini vererek faaliyetlerine başlayan Bağımsız Haber-Sen, Bağımsız Sağlık-Sen, Bağımsız Büro Çalışanları Sendikası, Bağımsız Enerji-Sen, Bağımsız Ulaşım-Sen, Bağımsız Yapı-İmar Sen ve Bağımsız Tarım Orman Sen'in bir araya gelmesi ile 11 Nisan

2002’de Ankara’da kurulmuştur (<http://www.bask.org.tr/ozel-bask-tarihce>, Erişim Tarihi: 28.02.2018). Partiler üstü, mesleki ekonomik sendikacılık yapmayı hedeflemiştir (Mahiroğulları, 2017: 460). Konfederasyonun amacı, Tüzüğü’nün 4. maddesinde şu şekilde yer almaktadır (<http://www.bask.org.tr/ozel-bask-tuzuk>, Erişim Tarihi: 28.02.2018).

Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek, üye sendikalar arasında karşılıklı dayanışma ve yardımlaşmayı sağlamak, çalışma ve toplumsal barışın sağlanması ve devam ettirilmesi için çaba göstermek ve mücadele etmektir.

I.,II.ve III. Dönemlerinde genel başkanlığını Resul Akay yapmış, 22-23 Şubat 2014’teki 4.Genel Kurul’da başkanlığa Bayram Zengin getirilmiştir (Mahiroğulları, 2017: 460). Yönetim Kurulu, Bayram Zengin (genel başkan), Cansel Güven (genel sekreter), Hanife Ekinci, Faruk Çetin, Erdal Bayram, Mithat Başlan, Murat Aktaş, Ahmet Başlan, Remzi Kızılkaya’dan oluşmaktadır (<http://www.bask.org.tr/ozel-yonetim-kurulu>).

Faaliyetlerini ülke geneline yayan BASK’a, Bağımsız Eğitim Çalışanları (BEÇ-SEN), Bağımsız Diyanet-Sen, Bağımsız Yerel Hizmet-Sen ve Bağımsız Kültür Sanat-Sen’in katılmasıyla 11 hizmet kolunda sendikaların kuruluşu gerçekleştirilmiş, 2012 yılında kurulan Bağımsız Eğitim-Sen ile onikiye çıkan BASK üyesi sendika sayısı, Mayıs 2014’te AND-SEN’in (Anadolu Eğitim Çalışanları Birliği Sendikası) katılımıyla on üçe, Ağustos 2014’te BUSEN’in katılımıyla ondörde, Ocak 2015’te Yerel Birlik-Sen ve AES (Anadolu Eğitim Sendikası)’nın katılımı ile onaltıya yükselmiştir (<http://www.bask.org.tr/ozel-bask-tarihce>). Konfederasyon, 2017 yılında 4226 üyesi ile sendika üyesi olan kamu görevlilerinin % 0,25’ini temsil etmektedir (Tablo 5).

#### 4.1.6. Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu (Hak-Sen)

Hak-Sen, doktriner olmayan, mesleki ekonomik sendikacılık yapmayı amaçlayan sendikal üst örgüttür (Mahiroğulları, 2017: 462). Konfederasyon'un tüzüğünde amacı, aşağıdaki gibi belirtilmiştir (<http://haksen.org.tr/>):

Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek, üye sendikalar arasında karşılıklı dayanışma ve yardımlaşmayı sağlamak, çalışma ve toplumsal barışın sağlanması ve devam ettirilmesi için çaba göstermek ve mücadele etmek, insan haklarına dayalı, demokratik, çağdaş ve evrensel sendikacılık ilkeleri çerçevesinde çalışma barışının ve sosyal adaletin sağlanmasını amaçlar

Hak-Sen'e bağlı sendikalar, Büro Hak-Sen, Eğitim Hak-Sen, Sağlık Hak-Sen, Yerel Hak-Sen, Haber Hak-Sen, İmar Hak-Sen, Udem Hak-Sen, Toç Hak-Sen, Enerji Hak-Sen ve Kültür Hak-Sen'dir ([http://haksen.org.tr/?page\\_id=3554](http://haksen.org.tr/?page_id=3554)). Hak-Sen, 2017 yılında 3.253 üye üle sendika üyesi kamu görevlilerinin % 0,19'unu temsil etmektedir (Tablo 5).

#### 4.1.7. Anadolu Eksen Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Anadolu Eksen)

Konfederasyon, Eksen Büro-Sen, Anadolu Tapu-Sen, Eksen Diyanet Vakıf-Sen, Eksen Enerji-Sen ve Eksen Sağlık-Sen'in 2015 yılında bir araya gelmesi ile kurulmuştur (Mahiroğulları, 2017: 463). Konfederasyon tüzüğünün 3. maddesinde amacı, şu ifadelerle belirtilmiştir (<https://www.csqb.gov.tr/media/3368/anadolusenkonf.pdf>).

İnsan haklarına saygılı, her bireyin kendini özgürce ifade edebileceği, tarihi ve kültürel değerlerimize sahip çıkan, insanlar arasında fikir ve düşünce ayrımı yapmadan onları saygıdeğer birey olarak kabul eden,

ülke kalkınmasında sivilleşmenin önemine inanan, nimet ve külfetlerin eşit bir şekilde paylaşıldığı güçlü, huzurlu ve büyük bir Türkiye hayalini gerçekleştirmektedir.

Yönetim Kurulu'nda Mustafa Güçlü (başkan), Serkan Güçlü (Genel Sekreter), Zekeriya Özben, Halil Eriklioğlu, Mesut İbrahim Karahan, Murat Gökdağ, Tuncay Osmankahyaoğlu, Burhan Demirtaş, Erdoğan Dakın, İlyas Ağca, (genel başkan yardımcıları) bulunmaktadır (<http://anadolusen.org/1051/yonetim-kurulu>). Anadolu-Sen 2017 itibarıyla 840 üyeye sahip olup sendika üyesi kamu görevlilerinin % 0,04'ünü temsil etmektedir (Tablo 5).

#### **4.2. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ MEVCUT DURUMU**

2002-2017 yılları arasında kamu görevlilerinin sendikalaşma oranlarında dönemsel olarak dalgalanmalar olmuştur. 2002 yılında % 47,95 olan sendikalaşma oranı, 2003 yılında artarak % 62'ye yükselmiştir. Ancak bu yükseliş devamlı olmamış 2004 yılından 2006 yılına kadar azalma olmuş ve 2016 yılına kadar sürekli olarak artmıştır.

Kamu görevlilerinin sendikalaşma oranlarının 2000'li yılların başında daha düşük olmasının altında ilk yıllarda sendikaların yasal olup olmadığı konusunda yaşanan tereddütler, idari makamların olumsuz tavrı ve memurların yeterli bilinç seviyesine ulaşamamış olmalarının yattığı savunulabilir (Uçkan, 2017: 226). 2005 yılından itibaren sendika aidatlarının devlet tarafından desteklenmesi ve bireysel sendika özgürlüğünü zedeleyecek biçimde kamu görevlilerinin özellikle Memur-Sen'e üye olmak zorunda bırakılması sebebiyle sendikalaşma oranında artış olmaya başlamıştır. Kamu görevlilerinin bir kısmı terfi alabilmek ve tayin olabilmek amacıyla zorunlu olarak bir sendikaya üye olurken, bir kısmı da kendilerine mali yükümlülük getirmemesi sebebiyle sendikaya üye olmaktadır (Uçkan, 2013: 109-110).

Kamu görevlileri sendikacılığında 2010 yılı sonrasında sendikalaşma oranlarında artış görülmektedir. Bu artışın arkasında iki neden bulunmaktadır. Birincisi, toplu sözleşme hakkının Anayasal güvenceye alınmış olması; ikincisi de kamu işyerlerinde çalışan diğer kamu görevlilerinin memur kadrolarına alınması ile sendika üyesi olabilecek kamu görevlisi sayısının artmasıdır.

Sendikalı kamu görevlisi sayısı 2016 yılında 1.756.934 kişiyken 2017 yılında 72.611 azalarak 1.684.323 kişi olmuştur. Sendikalaşma oranı ise % 71,64'ten % 69,28'e gerilemiştir. (Tablo 6). 2017 yılında sendikalaşma oranının düşmesinde darbe girişiminin etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

**Tablo 6: 2002-2017 Yılları Arasında Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Düzeyinin Yıllara Göre Gelişimi**

Yıllar	Sendika Üyesi Olabilecek Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	Sendika Üyesi Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	Sendikalaşma Oranı
2002	1.357.326	650.770	47,95
2003	1.272.267	788.846	62,00
2004	1.564.777	787.882	50,35
2005	1.584.490	747.617	47,18
2006	1.568.324	779.399	49,70
2007	1.617.410	855.463	52,89
2008	1.691.299	931.435	55,07
2009	1.784.414	1.017.072	57,00
2010	1.767.737	1.023.362	57,89
2011	1.874.543	1.195.102	63,75
2012	2.017.978	1.375.661	68,17
2013	2.134.638	1.468.021	68,77
2014	2.270.558	1.589.964	70,03
2015	2.354.314	1.679.028	71,32
2016	2.452.249	1.756.934	71,64
2017	2.431.228	1.684.323	69,28

**Kaynak:** DPB Sendikal İstatistikler

2017 yılında kamu kesimindeki memurların % 69,28'i bir sendika üyesidir. Buna karşın sendikalaşmanın görece daha erken başladığı işçi kesiminde



sendikalaşma oranı 2017 yılında % 11,95'tir. Ancak işçi olanların sadece kayıtlı ve sigortalı olanlar içinde sendikalı olanları içerdiğinden gerçekte sendikalı işçilerin oranı çok daha düşük durumdadır. Memur statüsünde çalışanlar ise tamamı kayıtlı olan kesimi oluşturduğundan memurların sendikalaşma oranları işçilere göre daha yüksektir. Ayrıca 4688 sayılı Yasanın 15. maddesi ile bazı kamu görevlilerine sendika üyesi olma konusunda yasaklar getirilmesi ile kamu görevlilerinin sendikalaşabilir kişi sayısı açısından alanını daraltmaktadır. Bu yasak kapsamındaki kamu görevlileri, toplam kamu görevlisi sayısı içine dahil edilmediğinden kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı ile ilgili verilerde sapmalar olmakta, sendikalaşma oranları gerçek oranlardan yüksek çıkmaktadır. Toplam kamu görevlisi sayıları hesaplanırken silahlı kuvvetler mensupları ve emniyet görevlileri bir dereceye kadar dışarıda bırakılabilir. Ancak, sendika özgürlüğüne uygun bir hesaplama için tüm kamu görevlilerinin toplama dahil edilerek sendikalaşma oranının düzenlenmesi gerekmektedir. Nitekim Türkiye tarafından da onaylanan 87 sayılı UÇÖ Sözleşmesinin 9. maddesi açık olarak sendikal örgütlenme özgürlüğü hakkının korunması konusunda sadece silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuata bırakmaktadır (Çelik ve Lordoğlu, 2006: 25-26). Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalaşma oranının işçilerin sendikalaşma oranlarından yüksek olmasının bir nedeni de 2005 yılından itibaren kamu görevlileri sendikalarına üye olan memur ve diğer kamu görevlilerine sendika desteği adı ile başlatılan daha sonra "toplu sözleşme ikramiyesi"ne dönüştürülen ve Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasanın 10. ve 51. maddelerine aykırı olduğu yönündeki kararına rağmen siyasi iktidar tarafından farklı tanımlamalara gidilerek sürdürülmeye devam eden uygulamadır (Arıcı, 2014: 19). Devletin vermiş olduğu bu destek, sendikaların bağımsızlığını ve kolektif sendika özgürlüğünü zedeleyen bir uygulamadır. Sendikaların yalnızca kuruluş aşamasında değil, faaliyetleri ve işleyişleri bakımından da devlete karşı bağımsızlıklarını korumaları gerekmektedir. Nitekim bu uygulama, 4688 sayılı Kanununun 20. maddesinde yer alan sendika ve konfederasyonların kamu makamlarından maddi yardım alamayacaklarına yönelik düzenleme ile bağdaşmamaktadır.

2002 yılında üye sayısı en fazla olan konfederasyon Türkiye Kamu-Sen, ikinci konfederasyon KESK ve üçüncü büyük konfederasyon olarak Memur-Sen'in yer aldığı görülmektedir. 2002-2009 yılları arasında Türkiye Kamu-Sen'in üye sayısı sürekli olarak artarken, KESK'in üye sayısında 2004 yılından itibaren bir düşüş yaşanmaya başlanmıştır. Türkiye Kamu-Sen ise 2002 yılında sendikalı memurların % 50,6'sını temsil ederken 2017 yılında % 23,5'ini temsil edebilir duruma gelmiştir. Bu dönemlerde Memur-Sen'in üye sayısında ise önemli artışlar olduğu görülmektedir. Memur-Sen'in üye sayısındaki bu hızlı gelişmenin, siyasal konjonktürün lehine olan etkisinin üye sayısının artmasını destekleyici bir süreci içerdiğini söylemek mümkündür. Memur-Sen, lehine olan bu atmosfer ile 2009 yılından itibaren en fazla üye sayısına sahip konfederasyon durumundadır (Tablo 7).

**Tablo 7: Konfederasyonlara Göre Kamu Görevlilerinin (Memurların) Sendikalaşması**

Yıl	KESK Üye (bin)	KESK Temsil (%)	Kamu-Sen Üye (Bin)	Kamu-Sen Temsil (%)	Memur-Sen Üye (Bin)	Memur-Sen Temsil (%)	Sendikalı Memur (Bin)	Sendika üyesi olabilecek Memur (Bin)
2002	262	40,3	329	50,6	42	6,5	650	1357
2003	295	37,4	385	48,9	98	12,4	788	1272
2004	297	37,7	343	43,6	138	17,5	787	1565
2005	264	35,3	316	42,3	159	21,3	747	1584
2006	234	30,0	327	42,0	203	26,1	779	1568
2007	232	27,1	350	40,9	250	29,2	855	1617
2008	223	24,0	358	38,5	315	33,9	930	1691
2009	224	22,0	376	37,0	376	37,0	1017	1784
2010	219	21,4	379	37,0	392	38,3	1023	1768
2011	232	19,4	394	33,0	515	43,1	1195	1874
2012	240	17,5	419	30,5	650	47,3	1375	2018
2013	237	16,1	445	30,3	708	48,2	1468	2135
2014	240	15,1	448	28,2	763	48,0	1589	2271
2015	236	14,1	446	26,6	837	49,9	1679	2354
2016	221	12,6	420	23,9	956	54,4	1757	2452
2017	167	9,9	396	23,5	997	59,2	1684	2431
Fark (2002-2017)	-95		67		955		1034	1074
Değişim (2002-2017)	-36,30%		20,40%		2273,80%		159,10%	79,10%

**Kaynak:** Çelik, Aziz. Kamu Emekçileri Sendikacılığı İçin Düşünme Vakti, BirGün 10.07.2017, Erişim Tarihi: 22.02.2018

**Tablo 8: 2002-2017 yılları Hizmet Kollarına Göre Kamu Görevlilerinin Sendikalaşma Oranları**

Hizmet Kolları	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Büro, Bankacılık ve Sigortacılık H.K.</b>	45,66	56,98	45,35	41,63	41,85	45,63	44,61	47,52	44,09	54,48	56,85	56,33	57,13	57,87	57,19	55,17
<b>Eğitim, Öğretim ve Bilim H.K.</b>	45,14	58,25	46,20	43,03	47,90	48,60	49,33	51,90	51,76	57,68	63,67	63,67	67,53	69,40	69,75	67,28
<b>Sağlık ve Sosyal H.K.</b>	30,46	56,49	42,18	42,65	42,62	49,29	57,28	59,03	69,17	71,97	71,71	73,35	73,67	74,00	74,97	70,62
<b>Yerel Yönetim H.K.</b>	84,90	80,43	81,95	74,37	77,60	89,24	93,64	77,64	76,85	83,31	89,02	89,83	90,84	91,44	91,77	91,37
<b>Basın, Yayın ve İletişim H.K.</b>	58,57	69,84	59,94	58,25	60,46	64,88	66,48	65,52	64,41	71,02	78,91	78,98	76,09	76,94	76,83	75,73
<b>Kültür ve Sanat H.K.</b>	44,86	52,31	46,73	45,17	45,25	45,38	46,54	50,95	44,55	52,43	72,25	72,25	70,15	69,65	69,54	68,09
<b>Bayındırlık, İnşaat ve Köy H.K.</b>	55,99	72,00	63,00	52,01	51,27	54,07	51,00	54,80	49,60	58,45	61,05	59,64	56,47	63,66	64,54	64,22
<b>Ulaştırma H.K.</b>	67,04	49,90	58,11	53,64	55,07	51,56	58,69	55,51	54,28	60,00	69,59	70,50	71,15	71,78	71,25	70,09
<b>Tarım ve Ormancılık H.K.</b>	68,93	78,39	68,02	66,27	72,43	72,42	77,20	75,86	77,42	84,12	78,77	72,95	73,71	77,92	79,22	77,91
<b>Enerji, Sanayi ve Madencilik H.K.</b>	63,68	48,28	52,99	45,61	45,28	49,85	48,68	58,82	58,31	61,37	71,13	70,18	68,35	67,93	67,87	65,88
<b>Diyanet ve Vakıf H.K.</b>	74,73	91,19	76,88	69,43	66,95	74,57	74,33	78,39	74,17	77,30	83,93	83,88	85,15	87,02	87,96	87,44
<b>Sendikalaşma Oranı</b>	47,94	62,00	50,35	47,18	49,70	52,89	55,07	57,00	57,89	63,75	68,17	68,77	70,03	71,32	71,64	69,28

**Kaynak:** DPB Sendikal İstatistikler 2017

Yıllar itibariyle hizmet kollarında sendikalaşma oranlarına bakıldığında 2002 yılında en yüksek sendikalaşma oranının, Yerel Yönetimlerde olduğu görülmektedir. Ardından Diyanet ve Vakıf H.K. (% 74,73) gelmektedir (Tablo 8). Tablo 9’da görüldüğü gibi Yerel Yönetimlerin 2002-2016 yılları arasında sendikalaşma oranlarının dönem ortalaması % 85 ve Diyanet ve Vakıf H.K.nın ise % 79’dur.

**Tablo 9: 2002 ve 2016 Yılları İtibariyle Hizmet Kollarının Sendikalaşma Oranları ve Dönem Ortalaması (%)**

Hizmet Kolları	2002	2016	Ortalama
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık H.K.	45,66	57,19	50,2
Eğitim, Öğretim ve Bilim H.K.	45,14	69,75	55,5
Sağlık ve Sosyal H.K.	30,46	74,97	59,2
Yerel Yönetim H.K.	84,9	91,77	85
Basın, Yayın ve İletişim H.K.	58,57	76,83	68,5
Kültür ve Sanat H.K.	44,86	69,54	55,2
Bayındırlık, İnşaat ve Köy H.K.	55,99	64,54	57,8
Ulaştırma H.K.	67,04	71,25	61,2
Tarım ve Ormancılık H.K.	68,93	79,22	75
Enerji, Sanayi ve Madencilik H.K.	63,68	67,87	58,5
Diyanet ve Vakıf H.K.	74,73	87,96	79

**Kaynak:** Erdoğan, Ekrem. (2017). “Türk Endüstri İlişkilerinin 2002-2016 Dönemsel Analizi”. (ed. Çağlar Özdemir) Çalışma Ekonomisi Seçme Yazılar Kitabı.

2002-2017 periyodunda sendikalaşma oranlarının en fazla gerçekleştiği hizmet kolu olarak öne çıkan Yerel Yönetimlerde 2003 ve 2009 yıllarında sendikalaşma oranlarının Diyanet ve Vakıf hizmet kolunun gerisinde kaldığı görülmektedir. Bu durum üzerinde de siyasi konjonktürün etkisinden söz edilebilir.

2017 yılı itibariyle hizmet kollarına göre üye sayıları ve sendikalaşma oranları şöyledir: Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmet Kolunda 149.913 üye ve sendikalaşma oranı % 55,17 olup en düşük sendikalaşma oranıdır (Tablo 7). Eğitim, Öğretim ve Bilim hizmet kolunda 779.587 üye bulunmakta ve sendikalaşma oranı % 67,28'dir (Tablo 8).

Memurlar arasında ilk örgütlenme hareketinin öğretmenler arasında başlaması ve memurların önemli bir bölümünün Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde istihdam edilmesinin de etkisiyle sendikalı memurların yaklaşık % 46'sı eğitim, öğretim ve bilim hizmet kolunda örgütlü bulunmaktadır (Uçkan, 2017: 226).

Sağlık ve Sosyal hizmet kolunda üye sayısı 370.428 olup sendikalaşma oranı % 70,62'dir. Yerel Yönetimler hizmet kolu, 114.096 üye ve % 91,37 sendikalaşma oranı ile en yüksek olan hizmet koludur. Basın, Yayın ve İletişim hizmet kolunda 25.850 üye ile sendikalaşma oranı % 75,73'tür. Kültür ve Sanat hizmet kolunda 11.517 üye ile sendikalaşma oranı % 68,09'dur. Bayındırlık ve İnşaat hizmet kolunda 26.972 üye ile % 64,22 sendikalaşma; Ulaştırma hizmet kolunda 19.674 üye ve % 70,09 sendikalaşma; Tarım ve Ormancılıkta 56.503 üye ve % 77,91 sendikalaşma; Enerji, Sanayi ve Madencilik hizmet kolunda 25.618 üye ile sendikalaşma oranı % 65,88'dir. Diyanet ve Vakıf hizmet kolunda ise 104.159 üye sayısı ile sendikalaşma oranı % 87,44'tür. 2017 yılı itibariyle sendikalaşmanın yoğun olduğu hizmet kolları sırasıyla Yerel Yönetimler hizmet kolu, Diyanet ve Vakıf hizmet kolu ile Tarım ve Ormancılık hizmet kolu gelmektedir.

**Tablo 10 : Cinsiyete Göre Hizmet Kollarında Çalışan Kamu Görevlileri ve Cinsiyete Göre Sendikalaşma Oranları (2016)**

Hizmet Kolu	Kamu Görevlisi Sayısı					Sendika Üyesi Kamu Görevlisi Sayısı				
	Erkek	%	Kadın	%	Toplam	Erkek	%	Kadın	%	Toplam
<b>Büro, Bankacılık ve Sigortacılık H.K.</b>	182.313	62,96	107.265	37,04	289.578	113.998	68,84	51.612	31,16	165.610
<b>Eğitim, Öğretim ve Bilim H.K.</b>	594.944	50,70	578.434	49,30	1.173.378	467.188	57,08	351.266	42,92	818.454
<b>Sağlık ve Sosyal H.K.</b>	215.78	42,45	292.489	57,55	508.269	163.988	43,03	217.090	56,97	381.078
<b>Yerel Yönetim H.K.</b>	99.413	78,95	26.498	21,05	125.911	91.934	79,56	23.621	20,44	115.555
<b>Basın Yayın ve İletişim H.K.</b>	24.886	70,58	10.373	29,42	35.259	19.974	73,72	7.119	26,28	27.093
<b>Kültür ve Sanat H.K.</b>	11.422	65,26	6.079	34,74	17.501	8.466	69,56	3.705	30,44	12.171
<b>Bayındırlık, Köy ve İnşaat H.K.</b>	31.667	73,77	11.258	26,23	42.925	21.769	78,57	5.939	21,43	27.708
<b>Ulaştırma H.K.</b>	25.000	88,26	3.327	11,74	28.327	18.643	92,37	1540	7,63	20.183
<b>Tarım ve Ormancılık H.K.</b>	56.646	78,19	15.798	21,81	72.444	46.795	81,54	10.597	18,46	57.392
<b>Enerji, Sanayi ve Madencilik H.K.</b>	30.140	76,94	9.033	23,06	39.173	21.830	82,11	4.757	17,89	26.587
<b>Diyanet ve Vakıf H.K.</b>	100.834	84,39	18650	15,61	119.484	90.655	86,25	14.448	13,75	105.103

**Kaynak:** ÇSGB (2017). "Çalışma Hayatı İstatistikleri" s.58-59

İşçi sendikacılığına benzer şekilde kamu görevlileri sendikacılığında da kadınların sendikalaşma oranı erkeklere oranla daha düşüktür. 2016 verilerine göre sendika üyesi memurların 1.065.279'u erkek olup sendikalaşma oranı % 60,63'tür. Kadınların ise 691.655'i sendika üyesi olup sendikalaşma oranları % 39,37'dir (Mahiroğulları, 2017: 464). Hizmet kollarına göre kadınların sendikalaşma oranlarına bakıldığında ise kadınların sendikalaşma oranlarının en yüksek olduğu hizmet kolları sağlık (% 56,97), eğitim (% 42,92) ve büro, bankacılık ve sigortacılık (% 31,16) hizmet koludur. Erkek memurların sendikalaşma oranlarının en yüksek olduğu hizmet kolları ise sırasıyla ulaştırma (% 92,37), diyanet ve vakıf (% 86,25) ve tarım ve ormancılık (% 81,54) hizmet koludur (Tablo 10).

#### **4.3. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ TOPLU SÖZLEŞME SİSTEMİNDE KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Çalışanlar kavramının sayısal olarak işçilerden sonraki ikinci önemli unsuru olan kamu görevlilerinin örgütlenmeleri, işçilere göre yalnızca geç başlamakla kalmamış ayrıca güç koşullar altında günümüze kadar gelmiştir. Toplu görüşme hakkından toplu sözleşme hakkına geçilmesi; kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemli bir gelişmedir. Ancak, toplu pazarlık hakkının ayrılmaz bir parçası olan grev hakkının tanınmamış olması kamu görevlileri sendikacılığı açısından düzenlemenin yetersiz olduğunu göstermekte, bu eksiklik çeşitli platformlarda dile getirilmektedir. Örgütlenme ve toplu sözleşme hakkını bütünleyen en temel sendikal haklardan biri olan grev hakkının, uluslararası çalışma mevzuatı ve Anayasanın 90.maddesinin bir gereği olarak kamu görevlilerine, Anayasada ve 4688 sayılı Kanunda tanınması gerektiği savunulmaktadır. Kamu görevlileri sendikalarına bir sendikal hak olarak grev hakkının verilmemiş olmasının yanında, kamu görevlileri sendikaları toplu pazarlık sürecinde çeşitli yapısal, hukuksal, siyasal ve ekonomik sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu durum kamu görevlileri sendikalarının etkinliğini ve kamu görevlileri sendikacılığının gelişimini olumsuz etkilemektedir. Kamu görevlileri sendikacılığının mevzuattan kaynakalanan toplu pazarlık sorunları aşağıda



ayrıntılı olarak verilmiştir. Bu doğrultuda kamu görevlileri sendikacılığının gelişimini ve toplu pazarlıktaki etkinliğini zayıflatan bu sorunlara yönelik olarak çözüm önerileri sunulmuştur.

### 4.3.1. Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Kavramı

Toplu pazarlık, tarafların kendi çıkarlarını korumak ve geliştirmek için seçtikleri ve demokratik toplumlarda yasalarla koruma altına alınmış bir pazarlık ilişkisidir (Uçkan ve Kağnıcıoğlu, 2004: 180). Bu nedenle işverenin tek taraflı yönetim yetkisini sınırlandırması açısından yönetime katılma, demokratikleşme, adil bir gelir dağılımı sağlama, çatışmaları çözme ve çalışma barışını sağlama aracı olarak toplu pazarlık sürecinde, öncelikle taraf iradelerinin kısıtlanmaması ve taraflar arasındaki güç dengesini sağlayacak mekanizmaların yasaklanmamış olması gerekir. Güç dengesini sağlayacak (grev gibi) mekanizmaların engellenmiş olması durumunda sağlıklı bir toplu pazarlık sürecinden söz etmek mümkün olmayacaktır (Yenihan ve As, 2017: 80).

Toplu pazarlık süreci en genel ifadeyle iki veya daha fazla tarafın karşılıklı olarak kendileri için en uygun koşulları karşısındakine kabul ettirmek amacıyla yürüttüğü görüşmelerdir (Yenihan ve As, 2017: 80). Toplu sözleşme ise çalışanlar ile işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla yaptıkları sözleşmelerdir (Zengin, 2012: 145). Toplu sözleşmeden önce statü hukuku ile çalışanların çalışma şartları kanunlarla ve çoğunlukla Kanun Hükmünde Kararnamelerle belirlenirken, toplu sözleşmede devlet, memur ve diğer kamu görevlileri kendi çalışma şartlarına ilişkin pazarlık yapmakta ve böylece kamu idaresinin “belirleme yetkisini” paylaşmaktadırlar (Sayan, 2017: 35).

Siyasi otoritenin düzenlemiş olduğu yasalar aracılığıyla toplu pazarlık düzenine doğrudan ve dolaylı olarak yaptığı müdahaleler, taraflar arasında gerçekleştirilecek toplu pazarlığın serbest bir şekilde gerçekleştirilmesini kısıtlayıcı

nitelik kazanarak olumsuzluklara neden olabilmektedir. Kamu erki tarafından oluşturulan kanunlar aracılığıyla toplu pazarlığın tarafları, konusu, süresi, kapsamı, düzeyi ve mücadele araçlarına yönelik doğrudan müdahalelerinin yanında sendikalaşabilecek kişileri belirleme ve sendikal faaliyetleri belirlemeye yönelik dolaylı müdahaleleri ile demokratik düzene getirilen sınırlamalar da toplu pazarlık sürecinde tarafların iradelerini sınırlamaktadır (Sarıoğlu, 2002: 67-75).

#### **4.3.2. Toplu Sözleşmenin Kapsamı, Gündeminin Belirlenmesi ve İmzalanması**

Toplu sözleşme sürecindeki sorun alanları arasında yer alan konulardan birisi toplu görüşme gündeminin Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı tarafından belirlenmesidir. Nitekim Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı, on beş üyesi bulunan Heyet üyelerince belirlenmemekte; toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyon tarafından belirlenmektedir. Bu durum diğer konfederasyonlar ve sendikaların sürecin dışında kalmasına neden olmaktadır. Toplu sözleşme görüşme gündemini Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile belirleme ve kamu görevlileri adına sözleşmenin geneline yönelik bölümü için imzalama yetkisi bulunan Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı tüm kamu görevlilerinin iradelerini yansıtabilmesi adına Heyette yer alan kamu görevlileri konfederasyonlarınca demokratik bir biçimde belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca toplu sözleşme imzalamaya ve uyuşmazlık durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurmaya tek başına karar verme hakkının sadece yetkili konfederasyona tanınması heyette yer alan diğer konfederasyonların sürecin dışında kalarak üyesi olan kamu görevlilerinin iradelerinin devre dışı kalmasına neden olmaktadır.

Toplu sözleşmenin kapsamının mali ve sosyal haklarla sınırlandırılmış olması bir başka sorundur. Toplu sözleşmenin kapsamı 4688 sayılı Kanununun 28. maddesinde, “kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve

göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal haklar” olarak belirlenmiştir.

4688 sayılı Kanun, toplu sözleşmelerde nelerin görüşüleceğinin düzenlemesi nedeniyle tarafların ücret ve çalışma şartlarını özgürce düzenlemeleri anlamına gelen “toplular sözleşme özerkliğinin” önemli ölçüde zedelemektedir. Toplu sözleşme görüşmelerinde hangi konuların kapsam içinde olacağını yasada yer alması çalışanların haklı taleplerinin reddedilmesine neden olmaktadır (Zengin, 2012: 146). Bu şekilde bir düzenleme yalnızca toplu sözleşme özerkliğini zedelemekle kalmayacak, zaman içinde kamu görevlilerinin taleplerinin yer bulamadığı toplu sözleşme metinlerinin oluşmasına ortam hazırlayacaktır. Üstelik 4688 sayılı Kanunda mali ve sosyal haklar ayrıntılı olarak sayılmamıştır. Bu nedenle 4688 sayılı Kanundaki “kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak” ibaresinden, yapılacak düzenlemelerle ilgili olarak doğrudan bir sonuç çıkarmanın mümkün olmadığı ileri sürülmektedir (Sayan, 2017: 36).

Toplu sözleşme, mali ve sosyal hakları kapsayan bir muhtevaya sahiptir. Toplu sözleşmenin düzenleme alanı içinde ele alınamayacak konulara ilişkin düzenlemeler yapılması yasal olarak mümkün değildir. Ancak toplu sözleşme ile bir kanun hükmünün ortadan kaldırılamayacağı ya da kanun koyucunun emredici nitelikteki bir düzenlemesi değiştirilemeyeceği halde bu tür uygulamalar yapılmaktadır. Örneğin, 1943 yılından itibaren zorunlu İLKSAN üyeliğinin, 1 Haziran 2012 tarihinden itibaren ilk defa atanan öğretmenler için isteğe bağlı hale getirilmiştir. Toplu sözleşmeler kapsamı içinde yer alamayacak bu tür konuların, toplu sözleşmelere konu yapıldığı görülmekle beraber yasal olarak yok hükmünde olacaktır (Arıcı, 2014: 14-18). Dolayısıyla İLKSAN örneğinde görülen fiili uygulamalar, yok hükmünde olması yanında, toplu sözleşme ile mali ve sosyal haklar bakımından, memurlar lehine yapılacak düzenlemelerin önünde Anayasal bir

engelin bulunmadığı görülmektedir. Toplu sözleşme görüşmeleri sırasında uyuşmazlık çıkması halinde kamu görevlilerine grev hakkının tanınmadığı ve uyuşmazlığın uluslararası tahkim ilkelerine uymayan zorunlu tahkim mekanizması ile çözülmeye çalışıldığı ülkemizde, kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları alehine yapılan düzenlemeler önünde Anayasal bir engel bulunmaması hukuki bir eksikliklerdir.

### 4.3.3. Grev Hakkından Yoksun Bir Toplu Sözleşme

Toplu pazarlık sürecinde ortaya çıkan uyuşmazlıklara toplu çıkar uyuşmazlığı; bu uyuşmazlığa bağlı olarak yapılan greve de çıkar grevi denir. Grev hakkı, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını tamamlayan ve bu hakların etkin bir şekilde kullanımını sağlayan temel bir sendikal haklardır. Türkiye’de işçiler, toplu pazarlık görüşmelerinde anlaşmaya varılamaması durumunda, yani toplu çıkar uyuşmazlığı halinde yasal şartların sağlanması kaydıyla grev hakkına sahiptir. Ancak kamu görevlileri için grev hakkı tanınmamıştır. Sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olan grev hakkı ancak halkın hayatını, güvenliğini ve sağlığını ilgilendiren temel hizmetlerle savaş ve doğal afet gibi hallerde ve devlet adına kamu erkini kullanan üst derece bazı kamu görevlileri ile devlet sırrı olarak çok gizli kalması gereken hizmetlerde çalışanlar için sınırlanabilir.

Toplu pazarlık sürecinde kamu görevlilerinin toplu pazarlık gücünü arttıracak olan mücadele araçlarından biri olan ve sendikaların işveren karşısında sahip olduğu en önemli gücü olan grevin yasaklanması toplu pazarlık sürecine yapılan doğrudan bir müdahale olup grev hakkıyla bütünlenmeyen örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının, çalışma barışını ve çalışanlarla işverenler arasındaki güç dengesini sağlaması mümkün değildir. Kısaca, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık mekanizması, ancak grev hakkıyla birlikte bir anlam ve işlev kazanmaktadır (Uçkan ve Kağnıcıoğlu, 2004: 208).

Kamu görevlileri grev haklarını Belçika, Portekiz, Lüksemburg, Fransa ve İsveç gibi birçok Avrupa ülkesinde kullanabilirken Türkiye’de grev hakkına yönelik olarak farklı görüşler bulunmaktadır. Bu yaklaşımlardan biri olan mevzuatçı yaklaşıma göre, kamu görevlileri bakımından Anayasa ve 4688 sayılı yasada grev hakkı düzenlenmezken 657 sayılı Kanunda yasaklanmış olduğu için grev hakkının olmadığı belirtilmektedir. Uluslararası hukuku ve ulusal içtihadı esas alan bir diğer yaklaşıma göre ise kamu görevlilerinin grev hakkı bulunmaktadır. Nitekim uluslararası çalışma mevzuatına göre yalnızca devlet adına otorite kullanan kamu görevlilerinin sendikal haklarının kısıtlanabilmesi mümkündür. Bununla birlikte, Anayasanın 90. maddesine göre, Türkiye tarafından imzalanan insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelerle ulusal mevzuatın çelişmesi veya aynı konuda farklı düzenlemeler içermesi halinde uluslararası sözleşmelerde bulunan hükümlerin geçerli olması gerekmektedir. Bu doğrultuda Türkiye’de kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olmadıklarını söylemek Anayasanın 90. maddesine mümkün değildir (Uçkan, 2013: 102-103).

12 Eylül 2010’da yapılan düzenleme ile memurlara tanınan grevsiz toplu sözleşme hakkı, Türkiye’nin onayladığı uluslararası sözleşmeler esas alındığında yeterli bir düzenleme değildir. Düzenlemede grev hakkının toplu pazarlığın ayrılmaz bir parçası olduğu gerçeği göz ardı edilerek Anayasada doğrudan yasaklanmamış olmasına karşın zorunlu tahkim düzenlenmiştir. Grev, kamu görevlileri açısından her ne kadar dolaylı olarak yasaklanmışsa da son dönemlerde alınan ulusal ve uluslararası yargı kararları doğrultusunda kamu görevlilerinin grev hakkını elde ettiklerini söylemek yanlış olmayacaktır.

“Sendikal çalışmaları nedeniyle sendika yöneticilerine ve üyelerine karşı disiplin cezası uygulanmaması” gerektiğini belirten 5 Ağustos 1999 tarih ve 1999/4 sayılı Başbakanlık Genelgesi’nin kapsamına sendikaların başlıca etkinlikleri ve çalışma alanları arasında olan grev de dahil edilebilir (Uçkan, 2013: 103). Danıştay’ın süreklilik kazanan görüşüne göre sendikal faaliyet kapsamında göreve gelmeme fiilinin mazeret olarak kabul edilmesi gerekir. Yargıtay 4. Ceza Dairesi’nin

2000 tarih ve E.1999/10183, K.2000/780 sayılı kararında üyesi oldukları sendikanın aldığı karara uyarak bir gün süresince görevlerini geçici olarak yapmayan öğretmenlerin 657 sayılı Yasanın 22. maddesinde 1997 yılında yapılan değişikliklerle memurlara sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tanındığı ve Türkiye tarafından onaylanarak Anayasanın 90. maddesine göre iç hukuk halini alan 87 ve 151 sayılı UÇÖ sözleşmelerinde de sendikaların amaçları doğrultusunda üyelere etkinlikte bulunabilme hakkı sağlandığı belirtilerek öğretmenlerin eylemlerinde suç öğelerinin oluşmadığına karar vermiştir. Kamu görevlilerinin sendikal eylem hakları bakımından AİHM'nin verdiği kararlar büyük önem taşımaktadır. AİHM, aldığı kararlarında grev yapan memurlara verilen ceza için, “demokratik bir toplumda gerekli olmadığı”nı belirtmiştir. Ayrıca hükümet, AİHS'nin 11.maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle mahkum edilmiştir.

Kamu görevlilerinin grev haklarının bulunduğuna yönelik Anayasa Mahkemesi tarafından alınan kararlar önemli bir adımı oluşturmaktadır. Eğitim-Sen üyesi öğretmenler sendikalarının aldığı karara katılarak 28-29 Mart 2012 tarihlerinde uyarı grevine katılması üzerine öğretmenlere “mazeretsiz olarak göreve gelmedikleri” gerekçesiyle uyarı cezası verilmiştir. İlk derece ve Bölge İdare Mahkemesine açılan davalardan sonuç alamayan öğretmenler, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru haklarını kullanarak dava açmışlardır. Sendikal hak ve özgürlüklerin başta 87 ve 98 sayılı UÇÖ sözleşmeleri ile Avrupa Sosyal Şartı'nda yer alan güvenceler dikkate alınarak yorumlanması gerektiğini belirten Anayasa Mahkemesi, 2014 ve 2015 yıllarında aldığı kararlarda; verilen cezaların çok küçük cezalar bile olsa sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşru grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek nitelik taşıması, uyarı cezasının “acil bir sosyal ihtiyaca” yönelik olmaması nedeniyle “demokratik bir toplumda gerekli olmadığı” sonucuna varmıştır. Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi, sendika hakkına yapılan müdahale nedeniyle Anayasa'nın 51.maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir (AYM, 2014; AYM, 2015a; AYM, 2015b).

Gerek ulusal gerekse de uluslararası yargı kararları olsun genel kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak amacıyla üyesi oldukları sendikanın kararıyla yapılan iş yavaşlatma ve iş bırakma gibi sendikal eylemlere katılmalarının uyarı cezası gibi caydırıcı nitelik taşıyan yaptırımların demokratik bir toplumda acil bir sosyal ihtiyaca yönelik olmadıkça gerekli olmadığı ve sendikal haklara müdahale oluşturduğu yönündedir.

Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmış olmakla birlikte grev hakkından yoksun bırakılması ve grev hakkı verilmemesinin bir gerekçesi de kamu görevlilerine ödenecek ücretlerin belirlenmesi, bütçe kanunu ve parlamento onayına tabi olmasıdır. Ayrıca memur maaşlarının grev sonucu belirlenmesinin parlamento iradesine aykırı olacağı ve bütçe denkliliğini bozacağı gerekçesi ile de greve karşı çıkmaktadır. Ancak grev hakkının verilmemesinde ileri sürülen bu ekonomik nedenler tutarlı değildir. Çünkü kamu kesiminde işçi olarak çalışanların ücretleri ya toplu sözleşme ile ya da grev sonucu belirlenmekte ve bütçe kanunu kapsamı içinde ödenmektedir. Dolayısıyla kamuda çalışan daimi işçiler için verilen grev hakkının, eşitlik ilkesi ve adalet sistemi içerisinde memurlar için de tanınması ekonomik olarak da mümkün görünmektedir (Çevikbaş, 2010: 39-40).

#### **4.3.4. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu**

Grevsiz bir toplu sözleşme hakkının tanınmasının doğal bir sonucu zorunlu tahkim mekanizmasıdır. Toplu pazarlık sürecinde uyuşmazlık olduğunda anlaşma sağlanamamış konularda zorunlu hakem kurulu anlaşmazlığa ilişkin son sözü söyleyecek ve toplu sözleşme hakem kurulunun kararı ile bağlanmış olacaktır.

Toplu sözleşme sürecinde, toplu sözleşme hakkının vazgeçilmez unsuru olan grev hakkından yoksun olmasının yanında eleştirilere konu olan hususların başında Kamu Görevlileri Hakem Kurulu gelmektedir. 4688 sayılı Kanununun 34. maddesinde düzenlenen Kamu Görevlileri Hakem Kurulu; zorunlu olması, oluşum yapısı itibarıyla bağımsızlığı, tarafsızlığı ve güven verici niteliği ile uyuşmazlık

durumunda hakem kuruluna başvurmaya yalnızca yetkili konfederasyona yetki tanınması gibi çeşitli nedenlerle 4688 sayılı Kanunun toplu sözleşme sürecindeki en büyük sorun alanları arasında yer almaktadır. Nitekim, on bir üyeden oluşan KGHK'nun yapısına bakıldığında her toplu sözleşme dönemi için Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Bakanlar Kurulunca Başkan olarak seçilecek bir üye; Kamu İşveren Heyeti Başkanınca Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından görevlendirilecek bir üye; bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye; üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek bir üye ve bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek bir üyeden oluşmaktadır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na ait bu oluşum hakemliğe ilişkin kabul edilen uluslararası tahkim ilkelerine aykırı bir heyet oluşumudur (Arıcı, 2015: 215).

Oluşum yapısı dikkate alındığında Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ile ilgili tartışmalı iki önemli sorun karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, kurul üyelerinin devletten ve hükümetlerden ne kadar bağımsız hareket edebilecekleri. İkincisi, kurul üyelerinin devlet memurları ve akademisyenlerden oluşturulacağı göz önünde bulundurulduğunda, karar alırken ne kadar tarafsız olabilecekleridir.

11 üyeden oluşan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun oluşumuna bakıldığında çalışanların sendikaları tarafından belirlenen dört üyenin dışındaki tüm üyeleri ile kurulun başkanı hükümet tarafından seçilmektedir. UÇÖ'nün yorumlarında belirttiği gibi grev yasağının bulunduğu ülkelerde zorunlu tahkim



organlarının önemi artmaktadır. Bu organların bağımsızlığı, tarafsızlığı ve güven verici nitelikleri de grev yasağını telafi edici ve dengeleyici olma zorunluluğu bulunmaktadır (Kutal, 2013: 175). Bu oluşum yapısındaki bir hakem kurulu yapısı ile her dönemde son sözü hükümet söylemiş olacaktır.

Bir hakem kurulunda tahkime giden tarafların temsilcilerinin eşit sayıda olması gerekir. Üçüncü taraf olarak, tarafsızlığı sağlanmış bir kişi ile hakem kurulu oluşturulur. Bu üçüncü kişi ya bir kurum ya da kurulun başkanı ya da yöneticisi olur (Yargıtay Başkanı, Ticaret odası başkanı, v.s.) ya da bu üçüncü kişinin kim olacağını taraf temsilcileri birlikte kararlaştırırlar (Arıcı, 2014: 18).

Kurul başkanı ve çalışanları temsil edecek öğretim üyesinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu'na kanunla yetki verilmesi uluslararası tahkim hukuku ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Görüldüğü gibi 11 üyeden oluşan kurula seçilen üyelerin yalnızca 4'ü kamu görevlileri konfederasyonları tarafından seçilmektedir. Hakem Kurulunda, Bakanlar Kurulu'nu temsil eden bir öğretim üyesi varken, sendikaları temsil edecek öğretim üyesinin de Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi doğru değildir. Kamu görevlilerini kurulda temsil edecek öğretim üyesinin tespitinde izlenebilecek iki yöntem vardır. Kamu görevlilerini temsil edecek öğretim üyesi ya seçilen yedi öğretim üyesi tarafından ya da doğrudan kamu görevlileri sendikaları heyetince seçilmelidir. (Arıcı, 2015: 215).

Hakem Kurulu oluşturulurken kurulda tarafların eşit sayıda temsil edilmemelerinin yanı sıra bir diğer sorun Bakanlar Kurulu'na Hakem Kuruluna başkan atama hakkının tanınmasıdır. Ülkemizde işçiler için kurulan hakem organı olan Yüksek Hakem Kurulu başkanı Yargıtay'ın ilgili daire başkanı olarak belirlenmiş ve bu alanda Bakanlar Kuruluna bir inisiyatif tanınmamış olmasına karşın KGHK' da böyle bir yolun benimsenmiş olması düşündürücüdür. Bakanlar Kurulu'na kamu görevlileri konfederasyonları tarafından belirlenmesi gereken akademisyenin dışında başkanı da belirleme yetkisinin tanınması ile KGHK'nda kamu ile kamu görevlileri arasındaki temsil oranı 7/4 olmaktadır. Grev yasağının

bulunduğu ÷lkemizde zorunlu tahkim organının oluşum yapısının önemi daha da artmaktadır. Bu doğrultuda KGHK'nun oluşum yapısı itibariyle kurulun bağımsızlığı, tarafsızlığı ve güven verici nitelikleri taşımadığı gör÷lmektedir. Bu yönüyle KGHK, grev yasağını telafi edici ve dengeleyici bir kurul yapısından uzaktır.

KGHK' nun yapısı dikkate alındığında memur ve diğer kamu görevlilerine göstermelik bir toplu sözleşme hakkının tanınmış olduğu; toplu sözleşme hakkı tanınmış gibi yapıldığı ve son sözü toplu görüşme döneminde olduğu gibi hükümetin söylediği bir toplu sözleşme düzeni ile karşı karşıya olunduğu gör÷lmektedir (Arıcı, 2014: 19).

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı tarihine bakıldığında, memurların; Cumhuriyet’in ilk yıllarından DP dönemine kadar ayrıcalıklı bir kesimi oluşturmaları ve işverenin devlet olması gibi nedenlerle sendikal örgütlenmeleri gecikmiştir. Kamu görevlileri, sendika hakkını ilk kez 1961 Anayasası’nın 46.maddesinde “çalışanlar ve işverenlere” sendika hakkı tanınmasıyla elde etmiştir. Bu doğrultuda kamu görevlileri sendikalarına yönelik olarak 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu çıkarılmış ve memurlar çok sayıda sendika kurmuştur. Ancak, sendika hakkının kazanılmasında kamu görevlilerinin tabanından gelen güçlü bir baskı söz konusu olmamıştır. Bu dönemde memurlara sendika hakkının tanınmasına karşın toplu sözleşme ve grev hakkı yalnızca işçilere verilmiştir. Ancak ilk sendikal deneyimleri uzun sürmemiş; memurların kolaylıkla elde ettikleri bu hak 1971 yılında Anayasada yapılan düzenleme ile geri alınmıştır. Böylelikle memurların ilk sendikalaşma dönemi de sona ermiştir. 1971 yılında yapılan yasal düzenlemelerden sonra memurlar, ilk sendikal deneyimlerinin bir sonucu olarak dernekler kurarak örgütlülüklerine devam etmişlerdir. 1980’li yılların ortalarına kadar kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına yönelik bir gelişme yaşanmamıştır. 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren ise kamu görevlileri örgütlenmeye başlamış ve bu dönem kamu görevlileri sendikacılığı için ikinci bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Kamu görevlileri sendikacılığının ikinci döneminde, ilk dönemden farklı olarak örgütlenme hareketi yasal düzenlemelerden önce başlamıştır. Yani bu dönemde kamu görevlileri hukuku önceleyen ve hukuka yön veren bir hak elde etme mücadelesi içine girmişlerdir.

1985 yılında kamu görevlilerinin sendika hakkının bulunduğu; 1982 Anayasası’nda kamu görevlilerinin örgütlenmesinin önünde bir yasak olmadığı akademik çevrelerde dile getirilmeye başlanmıştır. Kamu görevlileri bu dönemde Sendika Yürütme Komisyonları oluşturarak sendikalaşma çabaları yürütmüş, toplu sözleşmeli ve grevli sendika hakkına yönelik mücadelelerine devam etmişlerdir. Bu

örgütlenmeler ise 1990'lı yıllardan itibaren sendika ve konfederasyonlara dönüşerek güçlenmiştir.

1991 yılında iktidara gelen DYP-SHP koalisyon hükümetinin programında kamu görevlilerinin sendikal haklarına yer verilmesi, 1992 yılında Danıştay'ın verdiği lehte karar ve 1993 yılında 87 ve 151 sayılı UÇÖ sözleşmelerinin imzalanmasının ardından 1995 yılında Anayasa'da değişiklik yapılarak kamu görevlilerine sendikalaşma hakkı tanınmış ve 2001 yılında ilgili yasa çıkarılmıştır. 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı yasa kamu görevlilerine temel sendikal haklardan sadece örgütlenme hakkını tanımış, toplu pazarlık ve grev hakkını ise düzenlenmemiştir. 4688 sayılı Kanunda esas olarak örgütlenme ve toplu görüşme hakkı ile toplu görüşmelerde ortaya çıkacak uyuşmazlıkları çözüm yolu olarak uzlaştırma süreci düzenlenmiştir. 12 Eylül 2010 Referandumu ile kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır.

Kamu görevlileri günümüzde de hukuku öncelemeye devam etmektedir. 4688 sayılı Kanuna göre sendika kurmaları ve sendikaya üye olmaları yasak olan hakim ve yargıçların kurduğu önce Yargı-Sen daha sonra Yargıçlar Sendikası ile emniyet mensuplarının kurduğu Emniyet-Sen örnekleri hukukun önünü açmaya yönelik önemli adımlardır. Bunların yanı sıra TSK'da sivil memurların kurduğu Sime-Sen ile başlayan süreçte AYM tarafından TSK ve MSB'de çalışan sivil memurların örgütlenme yasağının kaldırılması ile sonuçlanmıştır. Böylece sivil memurların oluşturduğu fiili uygulama hukukun önünü açarak hukuki düzenleme ve uygulamayı beraberinde getirmiştir. Ayrıca kamu görevlileri uluslararası belge ve sözleşmelerle düzenlenen toplu eylem haklarını çeşitli şekillerde fiili olarak uygulamaya ve grev hakkını elde etmek için mücadele vermeye devam etmektedir. Gerek ulusal yargı kararları gerekse de uluslararası yargı kararları olsun alınan kararlar kamu görevlilerine üyesi oldukları sendikanın aldığı karara uyarak iş yavaşlatması veya işe gelmemesi nedeniyle verilecek cezalar çok küçük bile olsa caydırıcı nitelik taşıdığından acil bir ihtiyaca yönelik olmadığı sürece demokratik bir toplumda yerinin olmadığı yönündedir.

Toplu pazarlık sürecinin etkin olmasının önündeki en büyük engelleri; 12 Eylül 2012 Referandumu ile yapılan değişikliklere rağmen geniş bir kesim için devam eden örgütlenme yasağı, toplu pazarlık sürecinde kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının demokratik ve adil bir şekilde temsil edilmemesi ve toplu pazarlık sürecinin grev hakkından yoksun olması ile KGHK'nin uluslararası tahkim ilkelerine aykırı yapısı oluşturmaktadır.

12 Eylül 2010 Referandumu sonrasında kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmış olması kamu görevlileri bakımından kısmen de olsa olumlu bir düzenleme olarak görülebilir. Ancak toplu pazarlık sırasında uyuşmazlık çıkması halinde uyuşmazlığın zorunlu tahkim ile çözülmesini öngörmesi nedeniyle eksik bir düzenlemedir. Bilindiği gibi kamuda çalışan işçilerin toplu pazarlık sürecinde uyuşmazlık çıkması halinde grev hakları mevcut olup kamu görevlilerine grev hakkının yasaklanması çalışma barışını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca zorunlu tahkim mekanizmasının öngörüldüğü sistemlerde oluşturulan heyet yapısının grev hakkının verilmemesini telafi edici nitelikte olması gerekirken 4688 sayılı Kanunda öngörülen KGHK'nun yapısına bakıldığında tarafların eşit sayıda olmadıkları görülmektedir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na ait bu oluşum uluslararası tahkim ilkelerine aykırı bir heyet oluşumu teşkil etmesi nedeniyle eleştirilen konuların başında gelmektedir.

Kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme sürecinde karşılaştığı sorunların çözümüne yönelik olarak ülkemizin yapması gereken yasal düzenlemeler konusunda şu öneriler getirilebilir: İlk olarak, Kanununun 15. maddesinde sendikaya üye olamayacaklar pozitif sendika özgürlüğüne uygun olarak belirlenmelidir. Çünkü, Türkiye tarafından da onaylanan 87 sayılı UÇÖ Sözleşmesi, sendikal örgütlenme özgürlüğü hakkının korunması konusunda sadece silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuata bırakmaktadır. Üstelik bu ölçünün özünü yasaklama değil sınırlama oluşturmaktadır. Demokratik ve sosyal hukuk devleti olmanın en önemli göstergelerinden biri örgütlenme özgürlüğü olarak görülmekle beraber kamu görevlileri arasında sendika üyesi olamayacakların çok

geniş bir kesimi oluşturması demokrasi ile bağdaşmamakta; sendika üyesi olamayacak bu kesimlerin sosyal ve ekonomik taleplerinin toplu pazarlık konusu yapılmamasına neden olmakta; bunun sonucunda da toplumda sosyal ve ekonomik dengesizlikler ortaya çıkmaktadır.

Toplu sözleşme görüşme gündemini Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile belirleme ve kamu görevlileri adına sözleşmenin geneline yönelik bölümü için imzalama yetkisi bulunan Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı, tüm kamu görevlilerinin iradelerini yansıtabilmesi için Heyette bulunan kamu görevlileri konfederasyonları ve heyette yer almayan diğer konfedereasyonların da onayı alınarak demokratik bir biçimde belirlenmelidir.

Toplu sözleşme ile kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları bakımından, memurlar lehine düzenleme yapılamacağı yönünde Anayasada bir engel bulunmamaktadır. Bu nedenle grev hakkının Anayasa ve yasalarla tanınmadığı bir sistem içinde kamu görevlilerinin hak kayıplarını önlemek mümkün olmayacaktır. Toplu sözleşmelerde İLKSAN örneğinde olduğu gibi kamu görevlilerinin çıkarlarına zarar veren düzenlemeler de yer bulabilecektir. Yasada toplu sözleşmenin mali ve sosyal haklarla sınırlandırılması; tarafların ücret ve çalışma şartlarını özgürce düzenlemeleri anlamına gelen “toplular sözleşme özerkliğini” önemli ölçüde zedelemekte, toplu sözleşme sürecinde hangi konuların görüşme kapsamı içinde olacağına önceden yasayla belirlenmesi, çalışanların haklı taleplerinin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Kamu görevlileri sendikaları için toplu sözleşme kapsamının sınırlandırılması yerine, toplu sözleşme konusu yapılamayacak konuların belirlenmesi, toplu sözleşme özerkliğinin sağlanması yönünde olumlu bir adım olacaktır.

Kamu görevlilerine her ne kadar Anayasada ve 4688 sayılı yasada grev hakkı verilmemiş olsa da imzalanan uluslararası belgelerde en temel sendikal haklar arasında olması ve Anayasa'nın 90. maddesinde imzalanan uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yasalarla çatışması durumunda uluslararası antlaşmaların hükümlerinin

uygulanacağı düzenlenmiştir. Üstelik Anayasada kamu görevlilerine doğrudan bir grev yasağı konulmamıştır. 2000’li yılların başından itibaren gerek ulusal gerekse de uluslararası yargı organlarında grev hakkına yönelik olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Alınan kararlar incelendiğinde kamu görevlilerinin sendikasının aldığı karar doğrultusunda işe gelmemesi, iş yavaşlatması vb. eylemleri için disiplin cezası verilmesinin sendikal haklara müdahale olduğu ve demokratik toplumda gerekli olmadığı vurgulanmıştır. Kamu görevlileri, 1990’lı yıllarda yasalarda sendika hakkı tanınmamışken sendikalar kurarak fiili bir durum yarattığı gibi günümüzde de yasalarda grev hakkı verilmemişken fiili grev hakkını elde etmiştir. Kamu görevlilerinin fiili olarak elde ettiği grev hakkının Anayasa’nın 90.maddesi, alınan ulusal ve uluslararası yargı kararları doğrultusunda 4688 sayılı Kanunda ve Anayasada tanınması konusunda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

4688 sayılı Yasanın 18. maddesinde her ne kadar kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri sebebiyle farklı bir işleme tabi tutulamayacakları ve görevlerine son verilemeyeceği öngörülmüşse de bu hükmün güvencesinden hiç söz edilmemiştir. Kamu görevlisi; sendikaya üye olması, istediği sendikaya üye olması veya sendikal bir faaliyete katılması sebebiyle farklı bir işleme tabi tutulması halinde ilgili idari makamlar lehine tazminat davası açma hakkına sahip olmalıdır. Ayrıca idarecilerin sendikal faaliyetleri nedeniyle kamu görevlilerini farklı bir işleme tabi tutmaları halinde, işlemi yapan ilgili idareciler için de hukuki yaptırımlar öngören gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

4688 sayılı Kanuna göre toplu sözleşme sürecinde uyuşmazlık çıkması durumunda uyuşmazlık KGHK’nda çözülecektir. Bu nedenle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, hakemliğe ilişkin kabul edilen uluslararası tahkim ilkelerine uygun olarak oluşturulmalıdır. Bu doğrultuda, Hakem Kurulu oluşturulurken, kurulda tarafları eşit sayıda temsil edilmeleri sağlanmalı ve Hakem Kurulu başkanı, ya taraf temsilcilerince ortak olarak seçilmeli ya da taraf temsilcilerinin dışında ve taraflarla ilişkisi olmayan birisi olmalıdır. Ayrıca Hakem Kurulunda, sendikaları temsil edecek öğretim üyesi, ya seçilen yedi öğretim üyesi tarafından ya da doğrudan kamu

görevlileri sendikaları heyetince seçilmelidir. Sonuç olarak, kamu çalışanlarının sendikal hakları bir siyasi imtiyaz aracı olarak düşünülmemeli, demokratik hak olduğu bilinciyle hareket edilmeli ve örgütlenme yapısı grev hakkını içerecek şekilde demokratik, sosyal hukuk devletine yakışır biçimde olmalıdır.





## KAYNAKÇA

4857 sayılı İş Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf>  
(Erişim Tarihi: 30.11.2017).

Anadolu-Sen Konfederasyonu Yönetim Kurulu. <http://anadolusen.org/1051/yonetim-kurulu>, (Erişim Tarihi, 26.02.2018).

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (2014), İkinci Bölüm, Başvuru Numarası: 2013/8463, Karar Tarihi: 18.09.2014; Resmi Gazete: 4 Aralık 2014, Sayı: 29195.

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (2015a), Birinci Bölüm, Başvuru Numarası: 2013/8516, Karar Tarihi: 06.01.2015; Resmi Gazete: 7 Mart 2015, Sayı: 29288.

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (2015b), İkinci Bölüm, Başvuru Numarası: 2013/8517, Karar Tarihi: 06.01.2015; Resmi Gazete: 27 Ocak 2015, Sayı: 29249.

ARICI, Kadir. (2014). “Toplu Sözleşme ile Kanun Değiştirilmesi: İLK SAN Örneği”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: XVIII, Sayı: 3-4* ss.3-20.

ARICI, Kadir. (2014). “Türk Endüstri İlişkiler Sisteminde 2010 Anayasa Değişikliği ve Sonrası Gelişmeler”. *TİSK Akademi Cilt: 9, Sayı: 18* ss.6-25.

ARICI, Kadir. (2015). “Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Gerçekliği Meselesinde Önemli Bir Faktör: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Niteliği”. *Karatahta İş Yazıları Dergisi Sayı: 3* ss.209-218.

AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ, (2007). (17 Temmuz 2007), “Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Davası”, (Başvuru No: 74611/01, 26876/02, 27628/02), Strazburg.

AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ, (2009). (İkinci Daire), (15 Eylül 2009), “Kaya ve Seyhan – Türkiye Davası”, (Başvuru No: 30946/04), Strazburg.

AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ, (2009). (Üçüncü Daire), (21 Nisan 2009), “Enerji Yapı-Yol Sen –Türkiye Davası”, (Başvuru No: 68959/01), Strazburg.

AYDIN, Hüseyin. (2010). “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”. *Ankara Barosu Dergisi Yıl:68 Sayı:1* ss. 109-128.

Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu, <http://www.bask.org.tr/ozel-bask-tuzuk>, (Erişim Tarihi: 28.02.2018).

Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu, <http://www.bask.org.tr/ozel-yonetim-kurulu> (Erişim Tarihi: 01.03.2018).

Bağlı Sendikalar, <http://www.birlesikkamuis.org.tr/konfederasyon.html>, (Erişim Tarihi: 28.02.2018).

BAYDUR, Refik. (2008). *Türk Sendikacılığı (İşçi ve İşveren)*, Sinemis Yayınları, Ankara.

BİBİLİK, Erkan. (2008). “Memur Sendikacılığı ve Toplu Görüşme Hakkı”. Atılım Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara.

Birleşik Kamu İş Konfederasyon Tüzüğü, <http://www.birlesikkamuis.org.tr/kurum-1-birlesik-kamu-is-tuzugu.html>, (Erişim Tarihi: 28.02.2018).

BÜLBÜL, Okan Güray. (2009). “Uluslararası Belgeler Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”, Anadolu Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir.

- BURNAZ, Tuba Şükriye. (2002). “Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uygulamaları”. Cumhuriyet Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sivas.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), <https://www.csgeb.gov.tr/media/3368/anadolusenkonf.pdf>, (Erişim Tarihi: 26.02.2018).
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2017). "2016 Çalışma Hayatı İstatistikleri Labour Statistics".
- ÇAPAR, Selim. “Almanya’da Kamu Personel Sistemi”. <http://www.arem.gov.tr/almanyada-kamu-personel-sistemi>. (Erişim Tarihi: 10.01.2018).
- ÇELİK, Aziz ve Lordoğlu, Kuvvet. (2006). “Türkiye’de Resmi Sendikalaşma İstatistiklerinin Sorunları Üstüne”. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı: 9, 2006/2, ss.11-30.
- ÇELİK, Aziz. (2010). “Sendikal Haklar: Uluslararası Çalışma Hukuku ve Türkiye'nin Uyumsuzluğu”, [http://www.academia.edu/7745543/Sendikal\\_Haklar\\_Uluslararası\\_C4%B1\\_C3%87al\\_C4%B1\\_C5%9Fma\\_Hukuku\\_ve\\_T\\_C3%BCrkiyenin\\_Uyumsuzlu\\_C4%9Fu](http://www.academia.edu/7745543/Sendikal_Haklar_Uluslararası_C4%B1_C3%87al_C4%B1_C5%9Fma_Hukuku_ve_T_C3%BCrkiyenin_Uyumsuzlu_C4%9Fu) (Erişim Tarihi: 02.05.2018).
- ÇELİK, Aziz. (2012). “Türkiye’de 2000’li Yıllarda Grevler ve Grev Dışı Eylemler: Çalışma Hayatında “Pax Romana” Mı?”. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu IV, ss.107-133.
- ÇELİK, Aziz. “Kamu Emekçileri Sendikaları İçin Düşünme Vakti”. Birgün Gazetesi, (10.07.2017) (Erişim Tarihi: 22.02.2018).
- CEREV, Gökçe (2013). “Türkiye’de Kamu Sektöründe Öğretmenlerin Örgütlenmesi: Öğretmenlerin Sendikalaşma ve Sendikal Gelecek Algılarına Yönelik Bir

Alan Araştırması (Kocaeli İli Örneği)”. Sakarya Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Sakarya.

CEREV, Gökçe. (2014). “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Mücadelesinin Hukuksal Gelişim Süreci: 6289 Sayılı Kanun ve Sendikal Haklara Etkileri”. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, C:5, S:2 Temmuz, s.24-39.

ÇEVİKBAŞ, Rafet. (2010). “Memurlarda Sendikal Haklar Sorunu”. *TİSK Akademi* Sayı:1 ss.6-43.

CİNDEMİR, Hakan. (2017). “Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri”. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 16 (2), ss. 553-566.

DANIŞTAY 12.DAİRE (2005), E.2004/4643, K.2005/313.

DANIŞTAY 12.DAİRE (2008), E.2005/5767, K.2008/225.

DEMİR, Serdar. (Mart, 1991). “Türkiye’de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971-1980)”. *Amme İdaresi Dergisi Cilt:24 Sayı:1*. ss.55-97.

DEMİRCİOĞLU, Murat ve Centel, Tankut. (2015). *İş hukuku 18. Basım*. Beta Yayıncılık. İstanbul.

DEMREN Dönmez, Burcu. (2011). “Türk Ceza Kanununda ‘Kamu Görevlisi’ Kavramı”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi Yıl:24 Sayı: 94 Mayıs-Haziran* ss. 95-130.

DEMREN, Halil. (1999). “Kamu Çalışanlarının Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı”. *Kamu-İş Dergisi Cilt:4 Sayı:4* ss. 279-295.

ERAT, Veysel. (2013). “Kamu Görevlisi Kavramı Açısından Geçici Köy Korucuları”. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt: 28 Sayı:1* ss.169-196.

- ERDAL, Serkan ve Aydın, Selçuk. (2017). “Sivil Toplum Bağlamında II. Meşrutiyet Dönemi’nde (1908-1918) Öğretmen Cemiyetleri ve Terakki-i Maârif ve İttihâd-I Muallimin Cemiyeti”. *Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 58, ss.409-435.
- ERDOĞAN, Ekrem. (2017). “Türk Endüstri İlişkilerinin 2002-2016 Dönemsel Analizi”. *Sakarya Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar (ed. M. Çağlar Özdemir) ss.93-126.*
- EREN, Hayrettin. (1997). “Kamu Görevlileri ve Sendikal Haklar”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt:1 Sayı:1 ss.128-162.*
- EVREN, Sami. (2014). “Kamu Çalışanlarının Çeyrek Yüzyıllık Yürüyüşü”, <http://bianet.org/bianet/emek/160609-kamu-calisanlarinin-ceyrek-yuzyillik-yuruyusu> (Erişim Tarihi: 08.03.2018).
- Gazete Vatan. (17.03.2011). “Memur-Sen’e Şok Yanıt”. <http://www.gazetevatan.com/memur-sen-e-sok-yanit-365605-ekonomi/> Erişim Tarihi: 25.05.2018.
- GÖRMÜŞ, Ayhan. (2012). “Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu ve Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı”. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri*. ISSN 1308-4453.
- GÜLER, Şerafettin. (2008). “Memur Sendikacılığının Düşündürdükleri”. *Çimento İşveren Dergisi, Mayıs-Haziran s.32-43.*
- GÜLMEZ, Mesut. (1993). *Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- GÜLMEZ, Mesut. (1994). *Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926-1994)*. TODAİE Yayını: Ankara.

GÜLMEZ, Mesut. (1996). *Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları: Ankara.

GÜLMEZ, Mesut. (1998). “Memur Sendikacılığı”. Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi. Cilt:2 İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss.356-365.

GÜLMEZ, Mesut. (2002). “Kamu Çalışanları Sendikaları: 1990-2001”. *Amme İdaresi Dergisi Cilt: 35 Sayı: 1* ss.1-27.

GÜLMEZ, Mesut. (2011). *Uluslararası Sosyal Politika*. Hatiboğlu Yayınları. Ankara.

GÜLMEZ, Mesut. (2014). *Sendikal Hakların Ulusalüstü Kuralları Oluşumu ve Uygulanması 1919-2014*. Hatiboğlu Yayıncılık. Ankara.

GÜLMEZ, Mesut. (2016a). “Anayasa Mahkemesi’nin Emniyet-Sen Kararı ve Değerlendirilmesi”. *Karatahta İş Yazıları Dergisi* ss.89-112.

GÜLMEZ, Mesut. (2016b). “‘Polisiye’ Bir Sendikalaşma Öyküsü”. *Karatahta İş Yazıları Dergisi* ss.175-222.

GÜNEŞ, Hamza. (2013). “Sendikal Haklar ve Ülkemizde Kamu Görevlileri Sendikacılığının Gelişimi”. *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi C:1 S:1 (Temmuz-Eylül)* ss.62-79.

Habertürk Gazetesi, (23.12.2016).  
<http://www.haberturk.com/gundem/haber/1340107-yargitaydan-emniyet-sen-icin-yok-karari>, (Erişim Tarihi: 02.08.2018).

HAN, Ercan. (2014). “Kamu Sendikacılığı Siyaset İlişkisi (Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Siyasi Eğiliminin Sendika Tercihindeki Rolü Üzerine Alan Araştırması)”, Gazi Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.

Hürriyet Gazetesi, (16.12.2015). “Emniyet-Sen Davasında Karar Çıktı”.

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/emniyet-sen-davasinda-karar-cikti-40027707>. (Erişim Tarihi: 02.06.2018).

İLERİ, Ülkü. (2009). *Türkiye’de Toplumsal Değişimin Çalışma İlişkileri Üzerindeki Etkileri*. Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası.

İPEK, Zuhâl. (2006). “Kamu Çalışanları Sendikaları; Sağlık Hizmetlerinde Çalışanların Sendikalaşması Üzerine Alan Araştırması”, Uludağ Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Bursa.

İŞIKLI, Alpaslan. (1991). “Türkiye’de Memur Sendikacılığı. Türkiye’de Memur Sendikacılığı”. (Uluslararası Sempozyum, 13-14 Eylül 1990). Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları 10 s.1-7. Ankara.

İŞIKLI, Alpaslan. (2003). *Gerçek Örgütlenme Sendikacılık*. İmge Kitabevi Yayınları. Ankara.

Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu, <http://haksen.org.tr/> , (Erişim Tarihi: 21.05.2018).

Kamu Emekçilerinin Örgütlenme Süreci, (31.03.2010), <http://www.kesk.org.tr/2010/03/31kamu-emekcilerinin-orgutlenme-sureci/> (Erişim Tarihi: 03.11.2017).

Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, 2001. Resmi Gazete, 24460, 12 Temmuz 2001.

KANLIGÖZ, Cihan.(?). *1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı*, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/1819.pdf> Erişim Tarihi: 19.01.2018 ss.169-197.

KOÇ, Canan ve Koç, Yıldırım. (2009). *KESK Tarihi-I Risk Alanlar, Yolu Açanlar 1985-1995*. Epos Yayınları: Ankara.

- KOÇ, Canan ve Koç, Yıldırım. (2014). *Memur-Sen'in Sicili (1995-2014)*. Epos Yayınları: Ankara.
- KOÇ, Yıldırım. (2001a). "Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması" *Türk-İş Eğitim Yayınları No: 69*. Ankara.
- KOÇ, Yıldırım. (2001b). "Emek Platformu". *Türk-İş Eğitim Yayınları No: 72*. Ankara.
- KOÇ, Yıldırım. (2003). *Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi*. Kaynak Yayınları: İstanbul.
- KOÇ, Yıldırım. "Emek Platformu'nun Önemi". <http://www.tekgida.org.tr/%5COku%5C5582%5CEmek-Platformunun-Onemi> (Erişim Tarihi: (28.05.2018))
- KOZAK, İbrahim Erol. (1992). "İşçi Sendikalarının Tarihi Gelişimi (İngiltere Örneği)". *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi Sayı: 37-38* ss.63-81.
- KUTAL, Metin. (2013). "Kamu Görevlilerinin Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları (Uluslararası Normlar, Yorumlar ve Türk Mevzuatında Durum)". V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu, Uludağ Üniversitesi, <http://www.sosyalhaklar.net/2013/bildiriler/kutal.pdf> (Erişim Tarihi: 17.05.2018).
- MAHİROĞULLARI, Adnan. (2006). "Gelişim Süreci ve Yasal Çerçevesiyle Türkiye'de Memur Sendikacılığı". *İktisat Fakültesi Mecmuası* ss.143-189.
- MAHİROĞULLARI, Adnan. (2011). "1965'ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasakoyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları". *Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı:60 2011/1*, ss.61-87.
- MAHİROĞULLARI, Adnan. (2016). *Dünyada ve Türkiye'de Sendikacılık*. Ekin Yayınevi. Bursa.



- MAHİROĞULLARI, Adnan. (2017). *Osmanlı'dan Günümüze Türk Sendikacılık Tarihi (İşçi-İşveren-Memur Sendikacılığı)*. Özlem Kitabevi: Sivas.
- Memur-Sen Faaliyet Raporu (Mayıs 2005- Mayıs 2006). (2006). (Erişim Tarihi: 25.02.2018).
- Memur-Sen Faaliyet Raporu (Mayıs 2006- Mayıs 2007). (2007). (Erişim Tarihi: 26.02.2018).
- ÖZER, Akif. (2000). "Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı". *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi Cilt:5 Sayı:2* ss.119-144.
- ÖZERKMEN, Necmettin. (1998). "Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenmesinde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler ve Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunları". *A.Ü. D.T.C.F. Dergisi Cilt:38, 1 2.* ss.425-444.
- ÖZMEN, Özlem. (2014). "Türk Sendikacılığında İşçi ve Memur Ayrımı: Uluslar arası Belgeler ve Ülke Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirme", ÇSGB Çalışma Genel Müdürlüğü (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara.
- PIÇAK, Murat ve Kadah, Hamza. (2017). "Türkiye'de Sendikalaşmanın Tarihsel Gelişimi". *Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları* (Ed. Selçuk Koç, Sema Yılmaz Genç ve Kerem Çolak). ss. 207-248. Umuttepe Yayınları: Kocaeli.
- SAPANCALI, Faruk. (1994). "90'lı Yıllarda Türk Sendikacılığının Yapısal Sorunları". *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C:9, S:2* s.29-50.
- SARIOĞLU, Halil İbrahim. (2002). "Türk Toplu Pazarlık Düzeni ve Çalışma Mevzuatının Karşılıklı Etkileri". *İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt: 52 Sayı: 2* ss. 65-84.

- SAYAN, İpek Özkal. (2017). “Türkiye’de Toplu Sözleşmenin Kamu Personel Rejimine Etkisi”. *SOBİDER Sosyal Bilimler Dergisi Yıl: 4, Sayı: 14*, ss.30-39.
- SELAMOĞLU, Ahmet. (2003). “İşçi Sendikacılığında Yeniden Yapılanma ve Örgütlenme Modeli”. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (6), (2)* s.63-98.
- Sendikalar İletişim, <http://www.memursen.org.tr/sendikalar-iletisim>, (Erişim Tarihi: 05.06.2018).
- Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, 2012. T.C. Resmi Gazete, 28460, 7 Kasım 2012.
- Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, 2012. T.C. Resmi Gazete, 28460, 7 Kasım 2012.
- Sendikalarımız, <http://www.kesk.org.tr/>, (Erişim Tarihi: 05.06.2018).
- ŞENVER, Emin. (2009). “AB Üyesi Ülkelerde Kamu Çalışanlarının Örgütlenme ve Grev Hakkı”. *Kamuda Sosyal Politika (Grevli-Toplu Sözleşmeli Kamu Sendikacılığı ve Çalışma Hayatı) Yıl:3 Sayı:11* 2009/4 ss.21-31.
- T.C. Devlet Personel Başkanlığı, Sendikal İstatistikler, <http://www.dpb.gov.tr/tr-istatistikler/sendikal-istatistikler> (Erişim Tarihi: 06.02.2018).
- TALU, Nuray. (2008). “Sendikaların Doğuşu; Türkiye ve Batı Avrupa Ülkeleri Karşılaştırması”. Gaziosmanpaşa Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Tokat.
- TOKOL, Aysen. (2002). “Sendikaların Üye Sayısında Azalma Nedenleri ve Sendikaların İzledikleri Yeni Politikalar”. *İş-Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi Cilt:4 Sayı:1 No:282*.
- TOKOL, Aysen. (2014). *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*. Dora Yayınevi. Bursa.

- TUNCAY, A. Can ve Savaş, F. Burcu. (2013). *Toplu İş Hukuku*. Beta Yayıncılık. İstanbul.
- TUNCAY, A. Can. (2007). “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt:9 (Özel Sayı) ss.157-176.
- TUNÇOMAĞ, Kenan ve Centel, Tankut. (2005). *İş Hukukunun Esasları*. Beta Yayıncılık: İstanbul.
- TURAN, Güngör. (2000). “Türkiye’de Kamu Sendikacılığı”. *Kamu-İş Dergisi* Cilt: 6 Sayı:1.
- TURAN, Kamil. (1999). “Dünyada ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri”. *Kamu-İş Dergisi, C:4 S:4, Ocak* s.1-14.
- Türk Ceza Kanunu, 2004. T.C. Resmi Gazete, 25611, 12.10.2004.
- Türk Dil Kurumu, “Memur”, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5a201476c9ead6.20189796](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5a201476c9ead6.20189796) (Erişim Tarihi: 30.11.2017).
- Türk Dil Kurumu, “Sendika”, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5a20121f8c1d78.97411311](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5a20121f8c1d78.97411311) (Erişim Tarihi: 30.11.2017).
- Türk Eğitim-Sen (2010, Ocak-Mart). “13 Mart’ta Tüm Türkiye’ye Sesimizi Duyurduk”. *Eğitimin Sesi*, Sayı: 32.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982. T.C. Resmi Gazete, 17863, 9 Kasım 1982.
- Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş), (2014). “Dünden Bugüne Eylemlerimiz”. <http://www.turkis.org.tr/DUNDEN-BUGUNE-EYLEMLERIMIZ-di166> (Yayınlanma Tarihi: 6 Mayıs 2014), (Erişim Tarihi: 01.03.2018).

- Türkiye Kamu-Sen, “Batıda Memur Sendikacılığının Gelişimi”, [https://www.kamusen.org.tr/icerik\\_goster.php?Id=5618](https://www.kamusen.org.tr/icerik_goster.php?Id=5618) (Erişim Tarihi: 18.02.2018).
- Türkiye Kamu-Sen. (2015). “50 Bin Memur Başkenti Salladı!” [https://kamusen.org.tr/icerik\\_goster.php?Id=9405](https://kamusen.org.tr/icerik_goster.php?Id=9405) (Yayınlanma Tarihi: 06.04.2015). (Erişim Tarihi: 25.02.2018).
- TUTUM, Cahit. (1968). “Türkiye’de Memur Sendikaları”. *Amme İdaresi Dergisi*, 1 (2) ss.29-46.
- UÇKAN Hekimler, Banu. (2017). “2000’li Yıllarda Türkiye’de Memur Sendikacılığı”. *Zor Zamanlarda Emek Türkiye’de Çalışma Yaşamının Güncel Sorunları*, ss.217-254. İmge Kitabevi: Ankara.
- UÇKAN Hekimler, Banu. (2017). “2000’li Yıllarda Türkiye’de Memur Sendikacılığı”. (der. Ahmet Makal ve Aziz Çelik). *Zor Zamanlarda Emek Türkiye’de Çalışma Yaşamının Güncel Sorunları*. ss. 217-254. İmge Kitabevi: Ankara.
- UÇKAN Hekimler, Banu; Kağncıoğlu, Deniz ve Çelik, Aziz. (2015). *Sendikacılık*. (ed. Banu Uçkan Hekimler). Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2869, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1826. Eskişehir.
- UÇKAN, Banu ve Kağncıoğlu, Deniz. (2004). *Endüstri İlişkileri*. Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1573, Açıköğretim Fakültesi Yayın No: 829, Eskişehir.
- UÇKAN, Banu. (2013). *4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı*. Legal Yayıncılık. İstanbul.
- ÜLGEN, Veysi. (2016). *SES Eğitimciler Eğitimi Programı Eğitim Notları: 2 SES ve KESK Tarihi*. SES Yayınları, Ankara.

- ÜNAL, Emel. (2012). “Türkiye’de Memurların Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev Hakkı”. Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara.
- ÜNSAL, Engin. (1999). *Kamu Görevlilerinin Sendika Kurma Hakkı Memur Sendikaları*, Boyut Matbaacılık. İstanbul.
- ÜNSAR, Agah Sinan. (2002). “Değişen Dünyada Sendikacılık ve Geleceği”. *Trakya Üniversitesi Bilimsel Araştırmalar Dergisi C Serisi C:2 No:1* s.77-81.
- Üye Sendikalar, [http://haksen.org.tr/?page\\_id=3554](http://haksen.org.tr/?page_id=3554), (Erişim Tarihi: 05.06.2018).
- YALÇIN, Kemal. (2000). “Fakir Bayburt ve Örgütlü Öğretmen Mücadelesi”. <http://kemalyalcin.com/index.php/fakir-baykurt-yeni/fakir-baykurt-hak-nda-yaz-lar/188-fakir-baykurt-ve-oerguetlue-oeretmen-muecadelesi>. (Erişim Tarihi: 30.05.2018).
- YARGIÇLAR SENDİKASI, “Tarihçe”. <http://www.yargiclarsendikasi.org/tarihce>. (Erişim Tarihi: 02.06.2018).
- YARITAY CEZA DAİRESİ, 09.02.2000, E.1999/10183, K.2000/780.
- YENİHAN, Bora ve As, İzzettin. (2017, Aralık). “Türkiye’de Kamu Sendikacılığının Gelişimi ve Toplu Pazarlık Sorunları”. *The International Journal of Innovative Approaches in Social Sciences Volume: 1 Issue: 1* ss.77-89.
- YILDIRIM, İhsan Sabri. (2007). “Türkiye’de Sendikalaşma Sürecinde Öğretmen Sendikaları ve Siyasetle İlişkisi: Adapazarı Örneği”, Sakarya Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Sakarya.
- YILDIZ, Yetkin. (2009). “Memur Sendikalarının Türkiye’nin AB Üyeliğine Bakışı (Sağlık Sendikaları Örneği)”. Sakarya Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sakarya.

- YORGUN, Sayım. (2011). “Grevsiz Toplu Pazarlık Hakkı ve Aidat Bağımlılığı Kısacasında Memur Sendikaları”. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi Sayı: 60* ss. 145-168.
- ZENGİN, Raşit. (2006). Kamu Görevlilerinin Görev Suçlarında Soruşturma Usulü. Süleyman Demirel Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Isparta.
- ZENGİN, Tarkan. (2012). “Yeni Sendikacılık Bakımından Kamu Çalışanlarının Toplu Sözleşme Hakkı”. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi Cilt:1 Yıl: 1 Sayı: 2*, ss. 143-151.
- yy, (1998a). “Memurların Balonlu Gösterisi, 7.10.1992”. *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi* içinde. Cilt: 2. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss.368.
- yy, (1998b). “Memurların Genel Hak Arama Eylemi, 1995”. *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi* içinde. Cilt: 2. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss.369-370.
- yy, (1998c). “KESK (Kamu Emekçileri Konfederasyonu)”. *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi* içinde, Cilt: 2. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss.253-258.
- yy, (1998d). “Memur Eylemleri, 1990-1995”. *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi* içinde, Cilt: 2. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss.348-354.