

**Toplu Sözleşme ve Grev Hakkının Türk
Silahlı Kuvvetlerinde Çalışan Sivil
Memurlara Uygulanabilirliği**

Fatih KARA
(Yüksek Lisans Tezi)
2006

**T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI**

**TOPLU SÖZLEŞME VE GREV HAKKININ TÜRK SİLAHLI
KUVVETLERİNDE ÇALIŞAN SİVİL MEMURLARA
UYGULANABİLİRLİĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Tez Danışmanı
Yrd.Doç.Dr. Mahir GÜMÜŞ**

**Hazırlayan
Fatih KARA**

Çanakkale - 2006

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Fatih KARA' ya ait Toplu Sözleşme ve Grev Hakkının Türk Silahlı Kuvvetlerinde Çalışan Sivil Memurlara Uygulanabilirliği adlı Çalışma, jürimiz tarafından Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalında Doktora/ Sanatta Yeterlilik/ Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

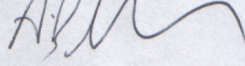
Başkan

Yrd.Doç.Dr. Mahir GÜMÜŞ (Danışman)



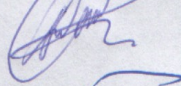
Üye

Yrd.Doç.Dr. Abdurrahman BENLİ



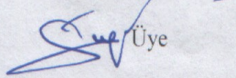
Üye

Yrd.Doç.Dr. Bünyamin BACAK



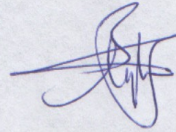
Üye

Yrd.Doç.Dr. Suat UĞUR



Üye

Yrd.Doç.Dr. Ayten AKATAY



ÖZET

Günümüzde sendika, toplu sözleşme ve grev haklarının örgütlenme hakkının uzantısı olduğu, bu haklar olmaksızın sendikaların etkin bir faaliyet gösteremeyecekleri kabul edilmektedir. Diğer taraftan, çalışanların sendikaları aracılığıyla yönetime katılması da sendikal haklar kapsamında değerlendirilmektedir. Çalışma koşullarının belirlenmesi, mesleki gelişim ve verimin artırılması amacıyla, toplu sözleşme yoluyla ya da danışma organları oluşturarak, çalışanlar ile yönetim arasındaki iletişimin sağlanması, yönetime katılma hakkının sendikal niteliğini ortaya koymaktadır.

Çalışanlara sendikal hakların tanınması uluslararası sözleşmeler çerçevesinde de ele alınan haklar arasında yer almaktadır. Fakat kamu görevlileri, sendikal haklardan fiili olarak (de facto) işçiler gibi yararlanamamaktadır. Günümüzde sendikal hakların işçi ve işverenler kadar kamu görevlileri içinde yeterli olup olmadığı tartışılmaktadır. Nitekim ülkemizde kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı güncel bir sorun olmaya devam etmektedir. Dünyanın çoğu ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de kamu görevlileri toplu sözleşme ve grev hakkından yararlanamamaktadır. Bu noktada devletin, vatandaşlarına vermek mecburiyetinde olduğu kamu hizmetlerinin, kesintiye uğratılmama isteği yatmaktadır.

Ülkemizde kamu görevlilerinin sendikal hakları, Avrupa Birliği hukukuna uyum çerçevesinde 12 Eylül 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile en son şeklini almıştır. Bu kanunla kamu görevlileri sendika kurma ve üye olma hakkı elde ederek kamu görevlilerinin sendikalaşması yasal hale gelmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ilke olarak tüm kamu görevlilerinin sendikal haklardan yararlanmalarını benimsenmiş, ancak görevlerinin niteliği gereği sınırlı sayıdaki kamu görevlisi kanun kapsamı dışında tutmuştur. Kanunun 15. maddesinde sendika üyesi olamayacaklar listesinde, Türk Silahlı Kuvvetlerinde çalışan sivil memurlar da yer almaktadır. Çalışmada, Türk Silahlı Kuvvetlerinde çalışan sivil memurlara sendika hakkının tanınması halinde toplu sözleşme ve grev hakkının uygulanabilirliği incelenmektedir.

ABSTRACT

Nowadays it is believed that collective agreement and strike rights are the extended part of organization right and without these rights, unions can not be active. On the other hand, the participation of workers to the government through unions are evaluated with in the union rights. The determination of working conditions and order and the provision of communication between workers and government through collective agreement or consultation agency in order not to improve the professional development bring up the feature of union which has the right to participate the government.

To give union rights to workers with international agreements is involved in this respect. But as workers, public workers can not benefit from these union rights. Today it is argued that union rights validity for workers and employers are not appropriate. In our country, the right of organization of union for public workers continue to be a current matter. As in most countries in the world, in our country, public workers can not benefit from collective agreement and union right. In that point, it lies tahat government does not want to cut publice servise which the government have to give to the citiziens.

In our country, on 12 September, 2001, it came to its last state through 4688 article of the Unions of Public Workers Law. With this law, public servants got the right for establishing union and being a member of it and unions for public workers become legal.

4688 article of the Unions Of Public Workers Law appropriate for all the public workers to benefit from union rights, but few public workers because of their duty's feature, are apart from these rights. With this Law's 15th article, civil servants in Turkish Military Force are not in the list. In this research, the practicability of collective agreement and strike rights will be investigated if it is applied to civil servants in Turkish Military Force. most countries in the world, in our country, public workers can not benefit from collective agreement and union right. In that point, It lies that Government does not want to cut public service which the government have to give to the citiziens.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR CETVELİ.....	ix
TABLolar CETVELİ.....	x
ÖNSÖZ.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM TEMEL KAVRAMLAR

1. SENDİKA KAVRAMI	3
1.1. Sendikanın Tanımı.....	3
1.2. Sendikanın Amaçları ve Temel Nitelikleri.....	5
1.3. Sendikanın Türleri.....	5
1.4. Sendikanın Faaliyetleri.....	6
2. TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ	7
2.1. Toplu İş Sözleşmesinin Tanımı.....	7
2.2. Toplu İş Sözleşmesinin Nitelikleri.....	9
2.3. Toplu İş Sözleşmesinin Yararları.....	9
3. GREV	10
3.1. Grevin Tanımı.....	11
3.2. Grevin Unsurları.....	12
3.3. Grevin Nedenleri.....	12
3.4. Grevin Türleri.....	13
4. KAMU HİZMETİ	15
4.1. Kamu Hizmetinin Tanımı.....	15
4.2. Kamu Hizmeti İlkeleri.....	16
4.3. Kamu Hizmetinin Özellikleri.....	18

5. KAMU GÖREVLİLERİ	19
5.1. Kamu Görevlileri Kavramı.....	20
5.2. Kamu Görevlileri Çeşitleri.....	20
5.2.1. Memurlar.....	20
5.2.2. Sözleşmeli Personel.....	23
5.2.3. Geçici Personel.....	23
5.2.4. İşçiler.....	23

İKİNCİ BÖLÜM

BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞINA GENEL BAKIŞ

1. MEMUR SENDİKACILIĞI VE GELİŞİMİ	25
1.1. Memur Sendikalarının Ortaya Çıkışı.....	26
1.2. Memur Sendikalarının Özellikleri ve Gelişimi.....	27
2. MEMUR SENDİKACILIĞININ DAYANDIĞI ULUSLARARASI KAYNAKLAR	28
2.1. Sendikal Hakları Düzenleyen Uluslararası Örgütler.....	29
2.2. Sendikal Hakları Düzenleyen Uluslararası Sözleşmeler.....	34
2.2.1. Sendika Kurma Hakkını Düzenleyen Uluslararası Sözleşmeler.	34
2.2.2. Grev Hakkını Düzenleyen Uluslararası Sözleşmeler.....	44
2.2.3. Toplu Sözleşme Hakkını Düzenleyen Uluslar arası Sözleşmeler.....	47
2.3. Uluslararası Sözleşmelerin Türk Hukuk Sistemindeki Yeri.....	50
2.3.1. Onaylanmış Uluslararası Sözleşmeler Bakımından.....	50
2.3.2. Onaylanmamış Uluslararası Sözleşmeler Bakımından.....	51
3. BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE MEMUR SENDİKACILIĞI	52
3.1. Fransa.....	52
3.2. Almanya.....	53
3.3. İsveç.....	54
3.4. İngiltere.....	55
3.5. Belçika.....	56

3.6. İtalya.....	57
3.7. Portekiz.....	57
3.8. Yunanistan.....	58
3.9. Avrupa Birliği Ülkelerini Genel Değerlendirme.....	58
4. TÜRKİYE’DE MEMUR SENDİKACILIĞI.....	60
4.1. Türkiye’de Memurların Sendika Kurma Haklarının Gelişimi.....	63
4.1.1. 1961 Anayasası ve Sendika Hakkı.....	69
4.1.2. 624 Sayılı Devlet Personeli Ve Sendikaları Yasası ve Sendika Hakkı.....	69
4.1.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası ve Sendika Hakkı.....	70
4.1.4. 1971 Anayasa Değişikliği ve Sendika Hakkı.....	71
4.1.5. 1982 Anayasası ve Sendika Hakkı.....	71
4.1.6. 1995 Anayasa Değişikliği ve Sendika Hakkı.....	72
4.1.7. 2001 Anayasa Değişikliği ve Sendika Hakkı.....	73
4.2. Memurların Grev Hakkı ve Türkiye’deki Gelişimi.....	74
4.2.1. 1961 Anayasası ve Grev Hakkı.....	74
4.2.2. 624 Sayılı Devlet Personeli ve Sendikaları Yasası ve Grev Hakkı.....	75
4.2.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası ve Grev Hakkı.....	75
4.2.4. 1971 Anayasa Değişikliği ve Grev Hakkı.....	76
4.2.5. 1982 Anayasası ve Grev Hakkı.....	76
4.2.6. 1995 Anayasa Değişikliği ve Grev Hakkı.....	77
4.3. Memurların Toplu Görüşme Hakkı ve Türkiye’deki Gelişimi.....	77
4.3.1. 1961 Anayasası ve Toplu Görüşme Hakkı.....	78
4.3.2. 624 Sayılı Devlet Personeli ve Sendikaları Yasası ve Toplu Görüşme Hakkı.....	79
4.3.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Toplu Görüşme Hakkı.....	79
4.3.4. 1982 Anayasası ve Toplu Görüşme Hakkı.....	79
4.3.5. 1995 Anayasa Değişikliği ve Toplu Görüşme Hakkı.....	80

5. 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU...	80
5.1. Amacı ve Kapsamı.....	81
5.2. Kuruluş Esasları ve Üyelik.....	81
5.3. Örgütlenme Modeli.....	81
5.4. Faaliyetler ve Yasaklar.....	82
5.5. Toplu Görüşme.....	84
5.6. Denetim.....	84
6. MEMUR SENDİKACILIĞININ GÜNCEL GÖRÜNÜMÜ.....	85
6.1. Memur Sendikalarının Üye Sayısı ve Hizmet Kollarına Göre Dağılımı.....	85
6.2. Konfederasyonların Sayısı ve Üye Oranları.....	89

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİNDE ÇALIŞAN SİVİL MEMURLARA SENDİKAL FAALİYETLERİN UYGULANABİLİRLİĞİ

1. SİLAHLI KUVVETLERDE KAMU GÖREVLİSİ OLARAK SİVİL MEMUR.....	91
1.1. Hizmet Sınıfları.....	92
1.2. Silahlı Kuvvetlerde Görevli Memurlar Bakımından 657 Sayılı Kanunun Uygulanamayan Hükümleri.....	93
1.3. Sivil Memurların Yükümlülük ve Yasakları.....	93
1.3.1. Sivil Memurların Ödev ve Sorumlulukları.....	94
1.3.1.1. Sadakat.....	94
1.3.1.2. Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık.....	94
1.3.1.3. Davranış ve İşbirliği.....	95
1.3.1.4. Yurt Dışında Davranış.....	95
1.3.1.5. Amir Durumundaki Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları.....	96
1.3.1.6. Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları.....	96
1.3.1.7. Kişisel Sorumluluk ve Zarar.....	97
1.3.1.8. Uğranılan Zararlar.....	97

1.3.1.9. Mal Bildirimi.....	98
1.3.1.10. Basına Bilgi Demeç Verme.....	98
1.3.1.11. Resmi Belge, Araç ve Gereçlerin Muhafazası ve İdaresi.....	99
1.3.2. Sivil Memurların Genel Hak ve Yasakları.....	99
1.3.2.1. Uygulamayı İsteme Hakkı.....	99
1.3.2.2. Güvenlik Hakkı.....	99
1.3.2.3. Emeklilik Hakkı.....	100
1.3.2.4. Çekilme Hakkı.....	100
1.3.2.5. Müracaat, Şikayet ve Dava Açma Hakkı.....	100
1.3.2.6. İzin Hakkı.....	101
1.3.2.7. Kovuşturma ve Yargılama Hakkı.....	101
1.3.2.8. İsnat ve İftiralara Karşı Koyma Hakkı.....	101
1.3.2.9. Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı.....	101
1.3.2.10. Grev Yasağı.....	102
1.3.2.11. Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı.....	102
1.3.2.12. Menfaat Sağlama ve Hediye Alama Yasağı.....	103
1.3.2.13. Denetimdeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama Yasağı.....	103
1.3.2.14. Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı.....	103
2. SİLAHLI KUVVETLERDE MEMUR SENDİKACILIĞININ İNCELENMESİ.....	103
2.1. 4688 Sayılı Kanun Öncesi Sendikal Faaliyetler: Asim-Sen.....	103
2.2. 4688 Sayılı Kanun Çerçevesinde Sendikal Haklar.....	106
2.2.1. Sendika Hakkı.....	107
2.2.2. Grev Hakkı.....	109
2.2.3. Toplu Görüşme Hakkı.....	110

2.3. Sendikal Faaliyetlerin Uygulanabilirliği.....	112
2.3.1. Sendika Kurma Hakkının Uygulanabilirliği.....	112
2.3.2. Grev Hakkının Uygulanabilirliği.....	118
2.3.3. Toplu İş Sözleşmesinin Uygulanabilirliği.....	119
SONUÇ	122
KAYNAKÇA	126

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
A.B.D.	: Amerika Birleşik Devletleri
AGİT	: Avrupa Güvenlik İşbirliği Teşkilatı
AİD	: Amme İşleri Dairesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
Asim-Sen	: Askeri İşyeri Memur Sendikası
A.Ş.	: Anonim Şirketi
BM	: Birleşmiş Milletler
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
G.Ü.İ.İ.B.F.	: Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
Kamu-Sen	: Kamu Çalışanları Konfederasyonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KKK	: Kara Kuvvetleri Komutanlığı
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
Koop	: Kooperatif
Md	: Madde
MSB	: Milli Savunma Bakanlığı
İ.İ.İ.B.F.	: İstanbul İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
RG	: Resmi Gazete
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TCO	: Tanstaümünnas Central Organization
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İşleri Enstitüsü
Türk –İş	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü

TABLÖLAR CETVELİ

	Sayfa No
Tablo-1 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Gereğince 2006 Temmuz Ayı İtibariyle Hizmet Kollarındaki Kamu Görevlileri Sayıları ve Üye Sayıları.....	86
Tablo-2 Türkiye’de Kamu Çalışanları Konfederasyonlarının Üye Sayıları ve Oranları.....	90
Tablo-3 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Kapsadığı Hizmet Kolları.....	113

ÖNSÖZ

İşçi kesiminin sendikalaşma çalışmalarından bir hayli sonra başlayan memur sendikacılığı, zaman içerisinde dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de kabul görmeye başlamıştır. Günümüzde memurlar, sendikalarını ve üst örgütlenmeleri olan konfederasyonlarını kurup işverenle (devlet) toplu görüşme yapma hakkını elde etmiştir.

Ülkemizde çalışan kesiminin önemli bir bölümünü oluşturan memurların sendikal haklarını düzenleyen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 25 Haziran 2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanun, ilke olarak tüm kamu görevlilerinin sendikal haklarını benimsemiş ancak görevlerinin özelliği gereği sınırlı sayıdaki kamu görevlilerini kapsamı dışında tutmuştur. Kanunun 15. maddesi gereği Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar kapsam dışına bırakılmıştır. Günümüzde memurlara grev hakkının tanınmasına ilişkin tartışmaların paralelinde sendika kurma ve diğer sendikal hakların tanınmasına yönelik görüşler gündeme gelmektedir.

Çalışmada kanun kapsamına alınmayan sivil memurların görev özellikleri incelenerek, kanundan yararlanamamalarının sebepleri ve kanunun sendikal hakları tanıması halinde toplu sözleşme ve grev hakkının uygulanabilirliği incelenecektir.

Bu çerçevede hazırlanan çalışmada, planlama aşamasından sonuçlandırılmasına kadar gösterdikleri yakın ilgi ve yönlendirmelerden dolayı değerli hocam ve aynı zamanda tez danışmanım, Yrd.Doç.Dr. Mahir GÜMÜŞ' e ve Bölüm Başkanı Yrd.Doç.Dr. Abdurrahman BENLİ' ye şükranlarımı sunuyorum.

Kara Kuvvetleri Komutanlığı mensubu lider personelin mesleki gelişimi ve eğitim seviyesini artırmak kapsamında bana bu çalışmayı yapmam için teşvik edip her türlü kolaylığı sağlayan sıralı komutanlarıma saygılarımı arz eder, rahat bir çalışma ortamı sağlayan sevgili eşime teşekkür ederim.

GİRİŞ

Ülkemizde memurların sendikal örgütlenmeleri, işçilerin oluşturdukları sendikal örgütlenmelerle karşılaştırıldığında oldukça yenidir. İlk memur sendikası 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanından sonra kurulmuştur. Cumhuriyetin ilk döneminde de memur sendikacılığı uygulamaları bulunmaktadır. Bu dönemlerde memur örgütlenmesini yasaklayan herhangi bir yasa olmamasına rağmen memurlar arasında sendikal faaliyetlere yönelik toplumsal bir hareket görülmemiştir.

Ülkemizde memurların örgütlenmelerinin nedenlerinin başında o dönemlerde memurların sahip oldukları ayrıcalıklar ve özel konum gelmiştir. Memur sendikacılığı ilk olarak 1961 Anayasası ile başlamıştır. 1961 Anayasası sosyal ve sendikal haklar alanında memur sendikacılığı açısından dönüm noktası olmuştur. İşçi ve memur sendikacılığı 1961 Anayasası ile birlikte yasal güvence altına alınmıştır. Ancak grev ve toplu iş sözleşmesi yapma hakkı memurlara tanınmamıştır. 1961 Anayasası çerçevesinde 08.06.1965 tarihinde çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile ilk defa memurlara sendika hakkı tanınmıştır.

Ardından çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile memurlara sendika kurma hakkı tanınmamıştır 1971 Anayasa değişikliği sonrasında memurların sendikal örgütlenmesi yasaklanmış ve daha önceden kurmuş oldukları sendikalar kapatılmıştır. 1982 Anayasası'nda sendikal hakları olmayan memurlara 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile sendika hakkı tanınmıştır. Yasal durumun tekrar değişmesinde TBMM tarafından kabul edilmiş olan uluslararası sözleşmeler esas teşkil etmiştir.

Bütün bu gelişmelerin ardından 13.08.2001 tarihinde kabul edilen ve hala yürürlükte olan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile memurlara sendika kurma ve toplu görüşme hakkı tanınmıştır.

4688 sayılı Kanunun geniş bir kamu çalışanını kapsamaması amaçlamıştır. Ancak görevlerinin niteliği çerçevesinde sendikalı olmayacak kamu çalışanları kanunun 15. maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır.

Sendika üyesi olamayacaklar listesinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memurlar da yer almaktadır. Bu durumdan hareketle Toplu Sözleşme ve Grev Hakkının Türk Silahlı Kuvvetlerinde Çalışan Sivil Memurlara Uygulanabilirliği çalışma konusu olarak belirlenmiştir.

Çalışmanın amacı 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'na göre asker şahıslar dışında tutulan sivil memurlara sendikal hakların uygulanabilirliği araştırılmasıdır. Çalışmada daha çok literatür taraması yapılarak, sivil memurların sendikal hakları TBMM tarafından onaylanmış uluslararası sözleşmeler ve iç hukukumuz çerçevesinde değerlendirilmiştir. Çalışmada kullanılan veriler ile ilgili resmi kurumların yayınlarından yararlanılmış ve basın yayın organlarında konuyla ilgili çıkan haberler ve araştırmalar incelenmiştir.

Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memurlara sendika hakkı tanınması durumunda toplu sözleşme ve grev hakkının uygulanabilirliğine ilişkin değerlendirilmelerin yapıldığı çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde; temel sendikal haklar olan sendika kurma, toplu sözleşme ve grev kavramları teorik çerçevede incelenmektedir. Daha sonra genel olarak kamu hizmeti ve kamu görevlileri kavramları üzerinde durulmaktadır.

İkinci bölümde; memur sendikacılığının Avrupa ülkelerinde ve ülkemizdeki gelişimi ele alınarak 4688 sayılı Kamu Görevleri Sendikaları Kanunu ana hatlarıyla ortaya konmaktadır. Devamında Türkiye'de kamu çalışanları ve 11 hizmet kolunda kurdukları sendikalar, konfederasyonlar ve üye sayıları hakkında istatistikî bilgiler çerçevesinde memur sendikacılığının güncel görünümü incelenmektedir.

Üçüncü bölümde ise; Türk Silahlı Kuvvetleri'nde kamu görevlisi olarak çalışan sivil memurların statüleri, yükümlülük ve sorumlulukları ele alınmakta, uluslararası sözleşmeler ve iç hukuk bağlamında toplu sözleşme ve grev hakkının uygulanabilirliği incelenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR

1. SENDİKA KAVRAMI

Sendika kavramının çıkış noktası çok eski zamanlara dayanmaktadır. Roma ve Yunan hukuk sistemlerinde karşılaştığımız “Syndic” deyimini, bir birliğin temsilini sağlamakla görevli kişileri ifade ediyordu. “Syndi cat” deyimini de, Syndic’in fonksiyonlarını ve bu fonksiyonların yürütülmesini ifade etmek için kullanılmıştır. Daha sonra bu kavram özellikle işçiler arasında pek benimsenmiş ve yaygınlık kazanmıştır (Demir 2003: 197).

Sanayinin gelişimi ile büyük işlikler ve fabrikalarda, ağır koşullarda ve az ücretle, çalışan işçiler ilk örgütlerini oluşturmuşlardır (Öz 2002: 289). Tarihsel ve siyasal içeriği nedeniyle sendika kavramı, işçi sendikalarını kapsamıştır. Bu nedenle, sendikacılık ve sendikal hareket kavramları da işçi hareketleriyle bağlantılı olarak ele alınmıştır (Burnaz 2001: 31).

1.1. Sendikanın Tanımı

Sendika kavramı dünya genelinde kabaca aynı devrelerde ve birbirine yakın faaliyetler sonucunda ortaya çıkmasına rağmen toplumların yapısındaki bazı farklar, sendika kavramı ve sendikacılık hareketlerinde farklı felsefe ve yaklaşımlara yol açmıştır (Ekin 1994: 69–70).

Sendika kavramı çeşitli kaynaklarda değişik şekillerde tanımlanmaktadır. Bu tanımlardan bazıları şunlardır:

Sendikalar, işçilerin veya işverenlerin bir araya gelerek sosyal, ekonomik, mesleki ve hukuki, hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek üzere meydana getirdikleri kuruluşlardır (Ağrı 1967: 9).

Sendikalar, aynı veya benzer mesleklere mensup kişilerin mesleki menfaatlerini korumak amacıyla meydana getirdikleri cemiyetlerdir (Baykal 1970: 21).

Sendika, kendine özgü çok amaçlı ve çok işlevlidir. Sendika, üyelerinin çalışma yaşama şartlarını iyileştirmek ve geliştirmek amacı güden bir örgüttür (Talas 1997: 221–227).

Ülkemizde ise, Anayasa’da belirlenen ilkeler çerçevesinde 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’nun 2. maddesine göre sendika, “işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır.”

25.06.2001 tarihinde kabul edilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun 3. maddesine göre sendika: “Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatleri korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır.

Her toplum, işçi ile işveren arasındaki çıkar çatışmasını uzlaştırmak mecburiyetindedir. Sanayi toplumunda gelişen kapitalist ekonomik sistemlerde üretim faktörleri arasındaki paylaşımda emek ve sermaye arasında kuvvetli bir çatışma bulunmaktadır. Çalışanlar ve işverenler meselelere çoğu zaman aynı doğrultuda bakmazlar. İşçi üretimden ve üründen ziyade ücretlerle ilgilenir. Yüksek ücret ise iş ve işveren için ürün kaybına yol açmaktadır. Sendikalar bazen üretimde emek yerine diğer faktörlerin ikame edilmesini önlemeye çalışırlar. Sendikalar aynı zamanda işçi dayanışmasının bir sembolüdür (Balcı 1999: 5).

Sendikalar işçilerin işverenlere ve hükümetlere karşı hak ve çıkarlarını koruyan örgütlerdir. Sendikalar canlı kuruluşlardır. Dünyadaki ve ülkedeki ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullarda meydana gelen değişiklikler, işçilerin karşı karşıya buldukları sorunları ve ihtiyaçlarını değiştirir. Sendikalar da, bu sorunlara çözüm arama çabası içinde sürekli bir değişim ve dönüşüm yaşarlar (Koç 1998: 7).

Günümüzde işçi ve işveren sendikaları üye sayılarının çokluğu ve büyük rakamlara ulaşan mal varlıklarıyla, toplu iş sözleşmesi ve grev – lokavt haklarıyla toplum hayatının iktisadi, sosyal düzenini yakından etkileyen kuruluşlardır. Sosyal

devlet anlayışının en belirgin özelliğini oluşturan sendikalar, gerek Anayasalarda gerekse yasalarda belirten görev ve yetkileriyle, bir yandan bazı devlet kuruluşlarının sosyal – ekonomik kararlarına ve çalışma mevzuatının hazırlanmasında sağladıkları katkılarla devlet hayatını etkilemektedirler (Demir 2003: 197).

1.2. Sendikanın Amaçları ve Temel Nitelikleri

Sendikalar genel olarak, iki amaç çerçevesinde kurulmuşlardır. Bunlardan birincisi; sendika güvenilirliğinin sağlanması, diğeri ise; sendika çatısı altında bulunan üyelerin ücret, çalışma süreleri, çalışma koşulları ve diğerkazanımlarının iyileşmesidir (Dessler 1997: 548). Ayrıca bu amaçlara ilave olarak, üretim sürecinde elde edilen iktisadi fazlalıktan yararlanmak ve amaçların gerçekleştirilmesi çerçevesinde çalışanların temsil etmesi eklenebilir (Demirkan 2003: 79).

Esas amacı üyelerinin hayat şartlarını geliştirmek olan sendikaların oluşumları teorik temeller üzerine kurulmuştur. Sendikal örgütlenmelerin teorik temelleri şu şekilde özetlenebilir:(Beydoğan 2006: 4)

— Sendikalar, belli çıkarlar doğrultusunda, yönelen grupsal davranış bütünüdür. Sanayi devrimi ile ortaya çıkmışlardır ve buna en büyük etken, 19. yüzyılda yaşanan, düşük ücret ile ağır çalışma şartlarıdır.

— Grup teorisinde olduğu gibi sendikaların oluşumlarında amaç, grupça hedeflenen kolektif çıkarlara hizmet etmeli ve bir davranış olarak yoğun olmalıdır.

— Oluşumun gerçekleşebilmesi için, grup teorisinin tek kutupluğundan sıyrılarak, sistem teorisinde geçen uygun etkenleri içine alan, çok yönlü bir sistemsel bütünlük olmalıdır.

1.3. Sendikanın Türleri

Sendikacılık, kararlı örgütlenmelere doğru yol alırken birçok aşamalarla değişimlere uğramıştır. Örgütlenme açısından geçirilen değişikliklerin başında, kapsadıkları üyelerin geçirdikleri değişiklikler gelmektedir (Koray 1992: 93). Çeşitli sınıflandırmalar yapılmasına karşın sendikalar, genellikle işçi sendikaları, işveren

sendikaları ve bunların oluşturdukları üst kuruluşlar olarak örgütlenmişlerdir. I. Dünya Savaşı ardından gelişmeye başlayan memur sendikaları da sendika türleri arasında sayılmaktadır (Bingöl 2003: 396).

Sendikal örgütlenme modellerini değişik şekillerde sınıflandırılarak incelemek mümkündür. Genel olarak üç değişik tasnif yapılmıştır. Bu tasniflerle sendikalar kapsamlarına, üyelerinin niteliğine ve kuruluş düzeylerine göre sınırlanmıştır (Koray 1992: 93–99, Demirkan 2003: 75–76). Bu çerçevede sendikalar şöyle sınıflandırılabilir:

- *Kapsamlarına Göre Sendikalar*
Meslek Sendikaları, İşkolu Sendikaları, İşyeri sendikaları
- *Üyelerinin Niteliğine Göre Sendikalar*
Beden İşçilerini Kapsayan Sendikalar, Fikir İşçiliğini Kapsayan Sendikalar
- *Kuruluş Düzeyine Göre Sendikalar*
İşyeri Sendikacılığı, İşkolu Sendikacılığı

1.4. Sendikanın Faaliyetleri

Sendikaların faaliyeti, sendikalara kanunlarla tanınmış ve yasaklanmamış faaliyet türlerini ve işlevlerini ifade eder. Sendikaların faaliyetleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Ay 2005: 8).

Sendikalar amaçlarını gerçekleştirirken birtakım faaliyetlerde bulunmaktadır. Sayıları ve ülkelerinin sosyo – ekonomik gelişmişlik düzeylerine ve sendikaların üstlendikleri rollere göre değişmekle birlikte genel olarak bu faaliyetleri Toplu Pazarlık, Siyasal ve Diğer Faaliyetler olarak üç ana başlık altında toplamak mümkündür. Bu faaliyetleri kısaca açıklayacak olursak: (Demirkan 2003: 80–83, Beydoğan 2006: 7–9)

Toplu Pazarlık Faaliyeti

Sendikaların en önemli işlevi toplu pazarlık yoluyla çalışma koşullarının düzenlenmesine katılmaktır. Sendikalar toplu pazarlık çerçevesinde elde ettikleri

kazanımların onların etkinliğini ve varlık sebebini belirler. Bu bakımdan toplu pazarlık sendikalar için büyük önem arz etmektedir.

Toplu pazarlık sayesinde sendikalar üyelerine, yüksek ücret, iş güvencesi ve çalışma koşullarında iyileştirmeler sağlamaktadırlar.

Siyasal Faaliyetler

Sendikalar, toplu pazarlıkla elde edemedikleri veya toplu pazarlığı aşan birtakım amaçlarının siyasal faaliyetlerle elde etmeye çalıştıkları görülmektedir. Sendikalar, üyeleri veya tüm çalışanlar adına belli kazanımlar elde etmek için yasaların çıkarılması veya var olan yasaların düzenlenmesi yönünde çaba harcamaktadırlar.

Diğer Faaliyetler

Sendikalar temsil ettikleri üyelerinin, çalışma ortamlarından kaynaklanan hukuksal sorunlarında hukuksal destek vermektedirler. Bunun yanında, üyelerine yönelik olarak kamp ve sosyal tesisler oluşturarak, iş yaşamı dışında sosyal aktivitelerde bulunmaktadır.

2. TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ

Toplu iş sözleşmesi, işçileri temsil eden işçi sendikaları ile işverenler veya işveren kuruluşlarının çalışma kural ve koşullarını belirlemek için bir araya gelerek yaptıkları anlaşmadır. Toplu iş sözleşmesi toplu pazarlık sürecinin son aşamasıdır.

1.2. Toplu İş Sözleşmesinin Tanımı

İngiliz işçi hareketinin ünlü tarihçileri Sidney ve Beatrice Webb tarafından ilk defa 1891 yılında kullanılan toplu pazarlık kavramı, işçilerin temsilcisi olarak sendikalar ile işverenler arasında ücret ve diğer çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla yapılan toplu iş sözleşmelerini ve buna ilişkin görüşmeleri, yorumları ve uygulamaları anlatılmaktadır. Toplu iş sözleşmesi görüşmelerine çağrıda bulunmasından toplu iş uyuşmazlıklarına ve çözüm yollarına kadar bütün bu ilişkiler süreci toplu pazarlık kavramı içinde yer alır (Demir 2003: 282).

Sanayi devriminin ürünü olan kitlesel üretim ile kitlesel çalışmanın ortaya çıkmasından sonra çalışanlar ile işverenler arasında karşılıklı pazarlık şeklinde oluşturulan toplu iş sözleşmeleri yapılmıştır. Toplu iş sözleşmeleri sayesinde sendika ile işveren arasında çalışma şartlarının tespiti sağlanmıştır (Balcı 1999: 6).

1982 Anayasası'nın 53. maddesinde “işçiler ile işverenler karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla tanınan toplu iş sözleşmesi yapma hakkı tanımıştır” hükmü vardır. 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Grev ve Lokavt kanununun 2. maddesinde, “Toplu iş sözleşmesi, hizmet akdinin yapılması, muhtevası, sona ermesi ile ilgili hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşmedir. Toplu iş sözleşmeleri, tarafların karşılıklı hak ve borçlarını, sözleşmelerinin uygulamasını ve denetimini, uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak yolları düzenleyen hükümleri de ihtiva eder” diye tanımlanmıştır.

1982 Anayasası çerçevesinde toplu iş sözleşme yapma hakkı sadece işçilere ve işverenlerle karşılıklı olarak tanımıştır. Kamu çalışanlarına böyle bir hak tanınmamaktadır. Kamu çalışanlarının toplu sözleşme yerine, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu toplu görüşme kavramına yer verilmiştir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 28. maddesinde: “Toplu görüşme: Kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsar” tanımı yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunu, 28. maddede ayrıntıları belirtilmiş konuların bağlayıcı bir kararla sonuçlanan bir toplu görüşme sistemi içerisinde görüşülmesine olanak vermemiştir (Gülmez 2002: 514).

2.2. Toplu İş Sözleşmesinin Nitelikleri

Toplu iş sözleşmesinin niteliklerini açıklamaya yönelik çeşitli görüşler ve yaklaşımlar ortaya atılmıştır. Birinci yaklaşım, iş gücünün satışını düzenleyen bir araç olarak görülmektedir. İkinci yaklaşıma göre ise de endüstri ilişkilerine ait kural ve mekanizmaları belirleyen bir yönetim biçimi olarak değerlendirilmektedir (Koray 1992: 36–37).

Toplu iş sözleşmesinin dört özelliği ortaya çıkmaktadır. İlk olarak toplu iş sözleşmesi, en azından işçiler yönünden toplu bir harekettir. Toplu olma şartı işçiler için zaruri olmakla beraber işverenler münferiden pazarlık yapabilecekleri gibi sendikaları aracılığıyla da temsil edilebilirler. Toplu iş sözleşmesi ikinci olarak tarafların pazarlık gücüne sahip olması gerekir. Sistemde istihdam şartları tek taraflı olarak belirlenmez; aksine bir faaliyet sonucunda ve tarafların gücüne göre oluşur. Sendikacılık ve toplu pazarlık sistemi zaten çalışanların ferdi pazarlıkta nispi olarak zayıf olan güçlerini artırmak ve dengelemek amacıyla ortaya çıkmıştır. Üçüncü özellik ise, bu sürecin en azından işçiler tarafından kurumsal bir maliyet taşınması yani en azından işçilerin daimi bir temsil organı olarak sendikalar tarafından temsil etmesidir. Bu sistemde sendikalar demokratik sistemlerin vazgeçilmez bir parçası olarak endüstriyel demokrasinin gerçekleşmesini sağlarlar. Son olarak toplu iş sözleşmesi tarafların ve taleplerin tespiti, toplu müzakere, arabuluculuk uzlaştırma ve tahkim, grev ve lokavt, anlaşma, anlaşmanın uygulanması ve uygulamada ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümü içeren dinamik bir süreçtir (Balcı 1999: 7).

2.3. Toplu İş Sözleşmesinin Yararları

Toplu iş sözleşmelerinin sağladığı yarar görünüşte sadece çalışanlar lehine bir izlenim yaratsa da çift taraflı değerlendirilmektedir. Bir yönden çalışanlar arasında eşit ücret uygulayarak eşitlik ve adalet ilkelerine katkıda bulunan toplu iş sözleşmeleri; özellikle grup sözleşmeleri ile iş kolları düzeyinde sağladığı standart çalışma koşulları sayesinde, sosyal ekonomik hükümlülükleri eşit duruma gelen işverenler arasında haksız rekabetin önüne geçmektedir. Haksız rekabeti önlemede başka araç olan toplu iş sözleşmeleri reorganizasyon ve teknolojiyi yenilemelerinde

de itici bir rol oynamaktadır. Gerçekten gelen çok iş gücü maliyetlerine sahip işletmelere, rekabet güçlerini artırmak için işletme içinde çalışanlardan önemli bir kısmının istifadesini sağlayacak yeni organizasyonlara gitme veya teknolojiyi yenilemeye zorlamaktadırlar. Bunu sonucu yeni teknolojiyi kullanacak ve kayıt dışı işçilerin emeğini istismar edecek kalitesiz üretim yapan işyerleri zaman içerisinde kapanmakta bunların yerine ileri teknoloji ile kayıtlı işçi çalıştırarak kaliteli üretim yapan işyerleri olmaktadır (Demir 2003: 283).

Toplu iş sözleşmelerinin ortak olarak sağladığı diğer bir fayda ise çalışma hayatına bir düzen ve istikrar getirmesidir. Çalışan ve işveren arasında meydana gelen uyuşmazlığı sonuçlandırarak uyuşmazlığın grev veya lokavta doğru gitmesini engel olmasındır. Böylece iş gücü ve zaman kaybını önlemektedir. Toplumsal barış ve sosyal diyalog sağlanır.

Bunlara ilave olarak toplumlarda ve özelde iş yerinde hâkim olan stres, yılgınlık, yabancılaşma manevi tatminsizlik ve çatışmaların toplu hareket – toplu sesle bir deşarj olduğu ve çözümlerin olduğu bir mekanizma olması bakımından psiko – sosyolojik bir öneme sahiptir (Balcı 1999: 8).

3. GREV

Grev kelimesi Türkiye'ye Fransızca'dan La Greva kelimesinden girmiştir. La Greva Paris'te Sen Nehri kıyısında belediye binasının yanında ihtilalden sonra ölüm cezalarının infaz edildiği meydana verilen addır. Grev yapmak tabiri, Parisli emekçilerin iş aramak için bu meydana toplanmaları karşılığında kullanılmıştır. 1789'da Fransız İhtilali'nden sonra işçilerin bu eylemleri grev olarak adlandırılmıştır (Demirkan 2003: 119).

Grev hukuki açıdan olduğu kadar sosyolojik ve ekonomik açıdan da incelenmektedir. Grevin anlamı ve önemi her ülkenin içinde bulunduğu politik, sosyal ve ekonomik şartlara paralel bir görünüm taşımaktadır. Toplumun işçi sınıfına ve kuruluşlarına bakış açıları grev kavramına yansımaktadır. Bu nedenle de grevi düzenleyen mevzuat her ülkenin sosyal, ekonomik ve politik bünyesine göre şekillenmektedir (Narmanlıoğlu 1990: 49–50).

3.1. Grevin Tanımı

Uzun yıllar bir zor ve şiddet kullanma aracı olarak algılanan grev kavramı, toplumların demokratikleşme sürecine paralel bir gelişme göstererek mesleki yararın kavramlaşmasında toplumsal bir denge unsuru olarak kabul görülmektedir. 19. yüzyılın başlarında yasak konusu olan grev, daha sonra özellikle verilen örgütlü işçi faaliyetleri sonucu elde edilmiş ve Anayasalara girmiştir. Günümüzde klasik demokrasi modelini benimseyen toplumlarda kaçınılmaz ve vazgeçilmez temel hak ve özgürlükler arasında yer alan grev hakkı, zamanımızın gelişen ve sosyalleşen demokrasi anlayışı içinde çalışanların en önemli temel haklarının başında gelmektedir. (Demir 2003: 341–342).

2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu Anayasa'daki esasları dâhilinde, genel anlamdaki grev ile yasal olan ve olmayan grevleri belirtmiştir. 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununu 2. maddesi grevi şöyle tanımlar;

“İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak veyahut bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği konuma uyarak iş bırakmalarına grev denilir.

Toplu İş Sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkmazı halinde işçilerin iktisadi ve sosyal durumlarıyla çalışma şartlarını korumak veya düzeltmek amacıyla bu kanun hükümlerine uygun olarak yapılan greve kanuni grev denilir.

Kanuni grev için aranan şartlar gerçekleşmeden yapılan greve kanun dışı grev denilir. Siyasi amaçlı grev, genel grev ve dayanışma grevi, kanun dışı grevin müeyyideleri uygulanır.

Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, milli egemenliğe, Cumhuriyete, milli güvenliğe aykırı amaçla grev yapılamaz”

Kanunun yaptığı bu tanım, zorunlu olarak birtakım sınırlamaları da beraberinde getirmiştir. Çünkü işçilerin işlerini bıraktıkları her durumda grev söz

konusu olmamakta; sadece kanuni tanıma uyan davranışları grev kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Kanuni tanımın dışında kalan davranışlar ise grev kavramı dışında kalmaktadır (Narmanlıoğlu 1990: 51).

3.2. Grevin Unsurları

Toplumsal bir hareketin veya eylemin grev sayılabilmesi için taşıması gereken unsurları şu şekilde ayırmak ve özetlemek mümkündür (Demirkan 2003: 121):

— *Eylemi Yapanların İşçi Olması*

Grev bir işverene bağlı olan işçilerin hareketidir. Grevi yapanlar işçi statüsünde olmalıdır. Grev hakkı işçilere ait olduğundan grev hareketinin temeli ve ilk şartıdır.

— *Toplu Hareket Edilmesi*

İşin durdurulması veya belli ölçüde aksatılması eylemi bir grup işçi tarafından topluca ve anlaşarak yapılmalıdır. Toplu hareket unsuru hem grev kararının alınmasında, hem de uygulanması sırasında geçerlidir. Birlikte hareket etme unsuru birçok hukuk düzeninde sendika kararı olarak algılanmaktadır. Bundan da anlaşılacağı gibi birlikte eylem kararının sendika tarafından onaylanması gerekmektedir.

— *Hak ve Menfaat Uyuşmazlığı Yansıtması*

Bu çerçevede grevler hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi doğrultusunda mevcut iş koşullarının düzenlenmesi ve geliştirmesi amacı taşımaktadır.

— *Geçici Nitelikte Olması*

İşçilerin talepleri kabul edildiğinde veya işverenle anlaşmaları takdirde işe dönme eğiliminde olmalıdırlar. Bunun aksi ilişkiyi tamamen koparacağından grevin mantığına aykırıdır.

3.3. Grevin Nedenleri

Toplu iş uyuşmazlıklarının sonunda ortaya çıkan grevlerin büyük çoğunluğu ekonomik nedenlere dayanmaktadır. Özellikle ücret ve parasal konular yüzünden

uyuşmazlıklar çıkmaktadır. Diğer taraftan günümüzde teknolojik değişikliklerle üretimin makineleşme eğilimine bağlı olarak ortaya çıkan iş güvencesi konusu da, uyuşmazlıkların başında gelmektedir. Çıkan bu uyuşmazlıklar nedeniyle işçiler grev hakkını kullanma eğilimindedirler (Koray 1992: 152).

3.4. Grevin Türleri

Grevlerin işçilerin ve sendikalar içinde zor kararlar olması ve önemli ekonomik sorunlar doğurması, sendikaları işverenler üzerinde etkili olacak fakat zararları daha sınırlı kalacak grev uygulamalarına yöneltmiştir. İşyerinde çalışanların tümünün iş bırakması yerine işçi gruplarından bazılarının işi sırayla bırakması veya çok kısa süreli iş bırakma eylemleri, grevden beklenen amaçların gerçekleşmesi açısından daha işlevsel bulunmuştur. Böylece birçok grev türü çıkmıştır. Bu görevler şöyle sıralanabilir (Koray 1992: 149–151, Balcı 1999: 108–110, Demirkan 2003: 122–123):

Yasal ve yasal olmayan grevler

Yasal grevler, mevzuatının ön görmüş bulunduğu yollardan geçerek ve toplu iş sözleşmelerinin taraflara uyuşmazlık durumlarında yüklemiş oldukları yetki gereği yapılan grevlerdir. Bunun dışındaki grevler, yani yasal dayanağı olmayan diğer bir değişle yasanın ön gördüğü aşamalardan geçmeden yapılan grevlerdir. Yasa dışı grevler olarak kabul edilmişlerdir. Ancak burada yasaların izin verdiği sınırlarda önemlidir. Örneğin, siyasi amaçlı grevler, bazı ülkelerde yasaklanmıştır. Toplu pazarlık sırasında çıkan uyuşmazlık neticesinde gidilen greve çıkar grevi, toplu sözleşmenin uymaması sırasında çıkan uyuşmazlık sonunda gidilen greve de hak grevi denir. Hak grevi çalışma barışının korunması maksadıyla birçok ülkede yasaklanmıştır.

Denetimsiz Grevler (Wildcat Strike)

Grev kararının yetkili işçi kuruluşu tarafından alınmadan işçilerin kendilerinden başlattıkları grevlerin özel adıdır. Bu tür grevlerde denetim ve kontrol eksikliği bulunmaktadır.

Döner Grevler

Grev uygulamasının çalışanlar tarafından dönüşümlü olarak yerine getirilmesi söz konusudur. Yani işi durdurma ya da yavaşlatma kararlarının işyerinde yönetim birimleri veya değişik çalışma grupları arasında sıra ile yerine getirilmesidir.

İş Yavaşlatma

İşçilerin işi bırakmadan işin başında kalarak iş veriminin hızını düşürmeleridir. Bu tür greve daha çok toplu pazarlık aşamasında işveren ve işten doğrudan veya dolaylı olarak etkilenen kişiler ve kitleler üzerinde bir kamuoyu baskısı oluşturmak için başvurulmaktadır.

Kısa Süreli Grevler

İş erken bırakma, geç gelme veya toplu viziteye çıkma gibi iş süresinde uyulmayarak yapılan grevlerdir. İşyerinde çalışan işçilerin sistemli olarak verimliliği düşürecek faaliyetlerde bulunmalarındır.

Oturma Grevi

İşçilerin işlerini terk etmeyerek ancak çalışmayarak oturmaları ile gerçekleştirdikleri eylemdir. Bu tür grevlerde işçiler üretimde bulunmazlar.

Uyarı Grevi

İşçilerin işverenin alınmış olduğu bir karardan veya uygulanmamasından vazgeçilmek amacı ile başvurdukları ve belli bir süre uygulayamayacaklarını önceden açıklayarak başladıkları grevdir.

Dayanışma Grevi

İşçilerin kendi işleri ile herhangi bir ihtilaf bulunmamasına rağmen başka işyerindeki grevi de desteklemek amacı ile başlattıkları grevdir. Buna sempati grevi denmektedir.

Genel Grev

Bir ülkede birkaç iş kolunda veya tüm iş kollarında, ülkenin tutumunda veya bir bölgesinde, belirli veya belirsiz sürekli olmak üzere işçilerin işi topluca durdurmalarıdır. Genel grevler genellikle siyasal amaçlar taşır. Genel grevin süresi çoğu zaman belirli ve kısa sürelidir.

4. KAMU HİZMETİ

Maddi açıdan değerlendirildiğinde kamu hizmeti, giderilmesinde kamu yararı bulunan ve toplumsal bir gereksinmeyi karşılayan bir faaliyet olarak açıklanabilir (Sönmez 1999: 6).

4.1. Kamu Hizmetinin Tanımı

Kamu yönetiminin temel kavramlarından olan kamu hizmeti, kamu yönetiminin uğraş alanının belirlemesinde yardımcı olan bir kavramdır. 1982 Anayasası'nın 128. maddesi kamu hizmeti kavramını şöyle açıklamaktadır: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğini hükme bağlamaktadır”.

Kamu hizmeti deyiimi, değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Kamu hizmeti kimi kez faaliyet, iş, uğraş anlamında kimi kez de kamu kuruluşları anlamında kullanılmaktadır (Gözübüyük, Akıllıoğlu 1993: 8). Kamu hizmeti, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altında, diğer kişilerce, kamunun genel ve ortak ihtiyaçlarını sağlamak için yapılan ve kamuya dönük olarak tanımlanabilecek, geniş ve değişken içerikli bir kavramdır (Pınar 2001: 66).

Sosyal devlet ilkesi gereğinin yansıması olan kamu hizmeti; T.C. idaresi, sadece bireylerin ve toplulukların uğraş ve faaliyetleri ile toplum yararının sağlanmayacağı veya sağlanmasının kuşkulu olduğu alanların varlığını da kabul eder ve bu alanlara doğrudan müdahale eder. Bu halde, idare bireylerin ve toplumların bazı uğraş ve faaliyetlerini kendisi üstlenerek yürütür. İdare bunları ya tek başına veya bireyler ve topluluklar ile yan yana ve ortaklaşa olarak yürütür. Böylece kamu hizmetleri denilen faaliyetlerde bulunarak toplum yararı sağlanır (Günday 1997: 20).

Kamu hizmeti, idarenin yapmakla hükümlü olduğu bir faaliyet olmasına rağmen, idarenin bütün faaliyetlerini kapsamaz. Bu açıdan kamu hizmetinin idareye

nispetle bir yandan daha dar, öte yandan daha geniş olduğunu söylemek mümkündür. (Sönmez 1999: 6).

Kamu hizmeti kavramı, organik açıdan belirli bir örgütü ifade etmek için kullanılır. Buna göre, bir görevi yürütmek için, bir kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş ajan ve mali araçların bütünü, kamu hizmeti oluşturmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, kamu hizmetini, idare tarafından kamu yetkilerine dayanan usul ile yönetilen teşebbüsler olarak tanımlanmaktadır (Sönmez 1999: 6).

Kamu hizmeti kavramını açıklamak için birçok tanımlamalar yapılmıştır. Bu tanımlamalar sonucunda kamu hizmetinin izafi ve belirsiz bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak incelendiğinde, kamu hizmetinin iki esaslı unsuru bulunmaktadır. Bunlardan birincisi olan hizmetin kamuya yönelik olması, kamu hizmetinin temel maddi unsurudur. Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için onun doğrudan doğruya kamuya yönelmiş ve yararlı olması gereklidir. Dolaylı olarak kamuya yararlı olması yeterli değildir. Bu nedenle devletin kendisine miras yoluyla intikal etmiş bir apartmanı kiraya vermesinde kamu hizmeti yoktur. Aynı şekilde, K.İ.T.' lerinin demiryolu, elektrik gibi hizmetlerin kamu hizmeti niteliğindeki kömür, demir ve çelik, dokuma üretim, bankacılık gibi serbest faaliyetleri kamu hizmeti sayılmaz. Kamu hizmetinin ikinci unsuru organik olup, hizmetin kamu kurumu tarafından sağlanmasıdır. Gerçekten bir hizmetin kamuya yapılırlığı onun kamu kurumu tarafından sağlanmasıdır. Fakat bir hizmetin kamuya yapılırlığı onun kamu hizmeti sayılması için yeterli değildir. Ayrıca bir kamu kurumunun, ya kendisi tarafından yapılması ya da sıkı denetimi altında özel girişim eliyle sağlanması gereklidir (Sönmez 1999: 9).

4.2. Kamu Hizmeti İlkeleri

Kamu hizmetleri belirli temel ilkelere uyarak hayata geçirilir. Kamu hizmetinin klasik ilkeleri tüm kamu hizmetleri için geçerli olan müşterektir. Bu ilkeler kamu hizmetlerinin ortak hukukudur. Kamusal rejimin minimum unsurudur. Tüm kamu hizmetleri bu ortak hukuka tabidir. Bu ilkeler kamu hizmetinin özüne sıkı

sıkıya bağlıdır ve bozulduğu zaman, kamu hizmeti, sahip olması gereken niteliğini yitirir. Kamu Hizmeti ilkeleri sistemin sert çekirdeğidir. Bu ilkeler kamu hizmeti ile eş tözlüdür; onlar olmadan hizmet, kamuya sunulan hizmet, kamunun hizmeti olamaz (Karahanoğulları 2001: 228). Bu kriterler (Sönmez 1999: 10–14):

Süreklilik (Kesintisizlik)

Hizmetin karşıladığı toplumsal ihtiyacın sürekliliğine koşul olarak yerine getirilmesini ifade eder. Siyasal alanın örgütünün en temel işlevi olarak ortaya çıkan dayandığı üretim ilişkilerinin varlığını korumak işlevi, sürekliliği zorunlu kılmaktadır. Siyasal alanın bu işlevi minimum olarak hayat, mülkiyet ve sözleşme hürriyetini güvenceye almak biçiminde ortaya çıkar ve kapitalist üretim biçimi sürdürmek için gerekli olan tarihsel ihtiyaçlara doğru genişler. Her tarihsel gelişme anında farklı şekilde varlık bulan bu hizmetlerin sürekliliği siyasal örgütün varlık nedenidir. Ulusal savunma, iç güvenlik ve acil yardım hizmetleri gibi temel hizmetlerde süreklilik kesintisizliğe kadar sürdürülmekte; diğer hizmetlerde ise süreklilik işleyişteki düzenliliği ifade eder. Süreklilik ilkesinin kamu hizmeti gören kamu görevlileri bakımından en önemli sonucu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 94. maddesinde yer alan birbirine vekâlet kuralı ile grev hakkını yasaklanmış olmasıdır.

Nesnellik ve Eşitlik

Kamu hizmetlerinden yararlanmada eşitlik ilkesiyle iki anlam yüklenmektedir. Bir yandan bireylerin kendi aralarındaki ilişkilerinde hukuk öznesi olarak eşit olduklarını anlattığı gibi, devletin hukuk yapıcısı ve uygulayıcısı olarak bireylere yansız davranması gerektiğini ifade eder. İki yönüyle de günümüz toplumsal ve siyasal kurgusunun temelinde yer alır. İnsanlar hukuk öznesi olma bakımından eşit ve özgürlerdir. Tüm iktisadi ve toplumsal yapı bu temel varsayım üzerine kurulur. Hukuki sonuçlar doğurma bakımından, tüm kişilerin iradesi eşit hukuksal değere sahiptir; eski toplumsal yapı bu temel varsayım üzerine kurulur. Hukuki sonuçlar doğurma bakımından, tüm kişilerin iradesi eşit hukuksal değere sahiptir; eski toplumsal yapıdan farklı olarak soyluluk, toprağa bağlılık, kölelik gibi öğeler, iradelere astlık/üstlük tanıyarak hukuk özneleri arasında farklılık yaratmaz. Ayrıca

eşit hukuki değerde irade gücüne sahip olduğu kabul edilen kişilerin, hukuki ilişkiye girmekte özgürdür.

Değişkenlik (Uyarlama)

Kamu hizmetlerinin toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmeleri, toplumun gelişme seyrine uymalarına bağlıdır. Değişen ve gelişen sosyal gereksinimlere ayak uydurmak amacıyla, kamu hizmetinde değişiklik yapmak zorunda kalan devlet, bunu ya yasama organı tarafından doğrudan yapacak, ya da idareye bu konuda yetki verecektir. Dolayısıyla kamu hizmetinden yaralanan kişiler, hizmete girdikleri ya da hizmetten yararlanmaya başladıkları zamana göre kazanılmış hak iddiasında bulunamadıkları gibi değişikliğin yapılmasına da engel olamazlar.

Bedelsizlik

Kamu hizmetlerinin halka sunulmuş olmasının bir neticesi de, bunların parasız olmasıdır. Her ne kadar kamu hizmetinin karşılığı olarak belirli bir ücret alınmakta ise de, bu paranın bir bedel olduğunu söylemek zordur. Bir kamu hizmetinin ücretli ya da ücretsiz yapılmasının kamu hizmeti niteliği ile ilgi olmayan bir mali politika sorunu olduğunu söylemek hiç de yanlış değildir. Asıl olan kamu hizmetinin bedelsiz olmasıdır.

4.3. Kamu Hizmetinin Özellikleri

Hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması, hizmetin ya kamu kuruluşlarınca, ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesi gerekir. Kamu hizmetinin diğer özellikleri, farklı kamu hizmetinin muhteviyatına göre farklılar göstermektedir (Gözübüyük, Akıllıoğlu 1993: 219-220).

Kamu hizmetleri bireylerin yaralanmalarına açık etkinliklerdir. Yaralanmada eşitlik ilkesi gözetilir. Kısaca birey hizmetten yararlanan konumundadır. Kolluk görevlerinde birey “yararlanan” değil, hakları “sınırlanan” konumundadır. Kamu hizmetlerinden yararlananların hak ve özgürlükleri hizmet gerekleri doğrultusunda dolaylı biçimde sınırlandırılabilir. Hizmetten yararlanmayan üçüncü kişiler için sınırlandırma söz konusu değildir. Kamu hizmeti, kamuya yönelik ve kamuya yararlı bir hizmettir. Kamuya dolaylı olarak yararlı olan hizmetler, kamu hizmeti sayılmaz.

Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması, toplumun içinde bulunduğu koşullar ile yakından ilişkilidir. Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması, siyasal bir kararla belirlenir. Kamu hizmeti, ülkesel, yerel veya bölgesel olabileceği gibi, toplumun belli kesimine yönelik olabilir. Kamu hizmetleri, kural olarak, kamu kuruluşlarınca sağlanır. Kamu hizmetlerinin kamu kuruluşlarınca yapılması zorunlu değildir; kamu kuruluşunun denetimi altında özel kesimce de yürütülebilir. Bir hizmetin kamuya yönelik olması, kamu hizmeti sayılması için yeterli değildir (Canman, Ertekin 2002: 81–83)

Kamu hizmeti, kural olarak sürekli hizmetlerdir, böyle olmakla birlikte, süreli ya da geçici nitelikte kamu hizmeti de olabilir.

5. KAMU GÖREVLİLERİ

Kamu yönetiminin başarısı, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi, hem nicelik, hem nitelik yönünden yeterli kişilerin kullanılmasına bağlıdır (Gözübüyük, Akıllıoğlu 1993: 143). İyi bir idareyi meydana getirmek esaslarının en önemlisi, idarenin beşeri unsuru olan personeldir (Giritli 1987: 241).

Nitekim her girişimde olduğu gibi kamu hizmetleri girişiminin bir unsuru da bu faaliyetleri yürütecek gerçek kişiler, personel teşkil eder. Kamu yönetimi teşkilatını oluşturarak, onu harekete geçirecek birer soyut varlık olan kamu tüzel kişiliğine hayat ve irade verecek söz konusu gerçek kişilerdir. Kamu yönetimi teşkilat açısından gerçek kişileri klasik bir ayırımla “İdare edenler” ve “ajanlar” olmak üzere iki kategoriye ayırmak mümkündür (Giritli 1987: 242).

Hükümet ve idare edenler: Doğrudan doğruya egemenliği açıklayan organlardır. Başta seçmenler yani ulus ve halk olmak üzere milletvekilleri ile bakanlar bu gruba dâhildirler. Ajanlar ise; hükümet ve idare edenlerin uzman yardımcılardır. Kamu hizmetlerinin başarılması, idarenin işlemesi için fiilen çalışırlar. Valiler ve belediye başkanları ile belediye meclis ve encümenleri üyeleri, yargıçlar, öğretmenler, fen memurları, zabıta memurları, subaylar, ajan kategorisine girerler.

5.1. Kamu Görevlileri Kavramı

1961 ve 1982 Anayasalarında da “kamu hizmeti görevlileri” kavramı, kamu görevlileri anlamında kullanılmıştır. Kamu görevlileri kavramının çoğu kez dar ve geniş olmak üzere iki anlamda kullanıldığı görülmektedir.

Geniş anlamda kamu görevlileri: Kamu kesiminde görev yapan, hukuksal durumları bir birinden farklı olan tüm görevlileri içine alır. Dar anlamda kamu görevlileri ise Anayasanın 128. maddesinde belirtildiği gibi, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişileri kapsar. Devlet memurları ile diğer kamu görevlileri bu görevleri yerine getiren kişilerdir. Memurların dışında kalan diğer kamu görevlileri kapsamına, hâkim ve savcılar, askerler, üniversite öğretim üyeleri gibi, ayrı personel rejimine tabi olan kamu görevlileri girmektedir (Gözübüyük, Akıllıoğlu 1993: 144).

5.2. Kamu Görevlileri Çeşitleri

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kendi uygulama alanı içinde olan kamu kesiminde çalışan görevlileri dört grupta toplamıştır. Kanunda kamu görevlileri memurlar, sözleşmeliler, geçici görevliler ve işçiler olarak sınıflandırılmıştır.

5.2.1. Memurlar

Kamu görevlilerinin ağırlık noktasını oluşturan memurlar kamu kuruluşlarının, yönetim hukukunca düzenlenen “asli ve sürekli” görevlerini yürüten kimselerdir.

Memurların tam bir tanımını yapmak çok güçtür. Çünkü çeşitli ülkelerin kanun koyucuları kendi ülkelerindeki siyasi, sosyal ve teknik gerekleri göz önünde tutarak, memuru tanımlamakta ve bu suretle ortaya birbirine benzemeyen bir takım tanımlar çıkmaktadır. Üstelik bazı ülkelerin çeşitli kanunlarında memur kavramı ayrı ayrı tanımlanmaktadır. Ancak memurların çeşitli ülke mevzuatlarına göre hukuki durumları incelendiği zaman, memur kavramının bazı şartlarının ve unsurlarının hepsinde mevcut olduğu görülür (Giritli 1987: 245).

Hukukumuzda çeşitli memur tanımlamalarına rastlanır. Anayasa, Devlet Memurları Kanunu, Türk Ceza Kanunu kendi açılarından memuru tanımlamışlardır. Bunlar içinde en geniş kapsamlı tanımlama, Türk Ceza Kanunu tarafından yapılmış olanıdır. Devletin gayesi yapmakla zorunlu olduğu esas işlerin sürekli kadrolarında yer alarak hukuki tasarruf ve fiilde bulunanlar yahut eylemlere kamu usulüne göre iştirak edenlerle, kamu hukukunu ilgilendirir geçici bir ilişkiye dayanarak devlete ait teşri, adli ve idari işleri yapan kimseler ceza hukukuna göre memur sayılırlar (Çetin 2000: 8). Diğer taraftan, Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu tarafından yapılan memur tanımlaması daha dar kapsamlıdır.

1961 Anayasasının 117. maddesinde, “Devlet ve diğer kamu ve tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür” kuralı yer almıştır. 1982 Anayasası bu kuralda değişiklik yaparak, “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” kuralını getirmiştir. Bu kuralda dikkati çeken nokta, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli görevlerin, memurlar dışında, diğer görevliler eliyle de yürütülebileceği hususudur.

Devlet memuru, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde şöyle tanımlanmıştır: “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memurdur.”

⁵²³⁷ sayılı Türk Ceza Kanununun 6. maddesi ise memuru, “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir suretle sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi, anlaşılır” tanımlamasını yapmıştır. Bu maddede, kamu görevlisi kavramı çok açılı ve kapsayıcı bir özellik göstermektedir. Diğer yandan, kamu görevlisi kavramı içerisinde yer alan, atama ve sürekli katılım özellikleri ise tamamen memuru tanımlamaktadır (Beydoğan 2006: 11).

Araştırmamızın konusu kapsamında TSK’ de çalışan sivil personel kavramı içine giren memurlar ise; 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanununun 115.maddesinde tanımlanmıştır. Türk Silahlı Kuvvetleri’nde çalışan sivil personel; 1.Sivil memurlar, 2.Müstahdem, 3.Müteferrik, Müstahdem, 4.Gündelikçi şeklinde sınıflandırılarak tanımlanmıştır.

Bu sınıflandırma, 1965 öncesi Memurin Kanunu ve mevzuatına göre yapılmış olup; madde de geçen sivil memur, müstahdem, müteferrik müstahdem ayrımları, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile birlikte kalkmıştır (Özbakan 1987: 380). Kullanılan sivil memur deyimi ile memurun sivil olmayan bir hali de olduğu düşünülebilir. Fakat kanunda yer alan, subaya denk bir sınıf olan “Askeri Memur” kavramından ayırt etmek maksadıyla sivil memur deyimi kullanılmaktadır (Ateşoğlu, Terzioğlu 1984: 99).

Türk kamu personel sisteminde Devlet memurluğu bir meslektir. Nitekim DMK’ nun “Temel ilkeler” başlıklı 3. maddesinde personel rejimi ilkelerinden birinin de kariyer ilkesi olduğu belirtilmektedir (Canman, Ertekin 2002: 90). Bireyler, bilgi ve yeteneklerine göre, belli düzeyde memurluk mesleğine girerler. Memurlar, kamu hizmetini sürekli çalışarak ve hizmet içinde yetişerek yürütürler; hizmet sürelerine ve becerilerine göre memurluk mesleğinde ilerler. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, devlet memurluğuna girmede ve yükselmede liyakatı esas almıştır. Devlet memurluğunu meslek haline getirilmiş ve görevde yükselmenin sistemleştirilmiş olmasıdır; çünkü memurlara görevleri için gerekli bilgilerin kazandırılması, öğrenim ve yetiştirme şartlarına uygun olarak buldukları hizmet sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar yükselme imkânları sağlaması söz konusudur (Canman, Ertekin 2002: 90).

Memurluğun meslek olarak kabul edildiği ülkelerde ve ülkemizde kamu gücünü elinde bulunduran siyasal parti ve veya partilerle, kamu görevlileri arasında bağ yoktur. İzlenen politika ne olursa olsun kamu görevlileri, görevlerinde kalırlar, önceden nesnel olarak düzenlenmiş olan kurallara uygun olarak, memurluk mesleğini sürdürürler. Memurluk, hükümete ve onu oluşturan siyasal parti veya partilere bağlı

bir hizmet değildir. Kamu gücünü elinde bulunduran partinin değişmesi, memurların değişmesini gerektirmez (Gözübüyük, Akıllıoğlu 1993: 149).

Memurluğu bir meslek olarak kabul edilmesi, memurların tarafsız olmalarına, siyasal partilere girmelerinin yasaklanması gibi bazı koşulların sağlanması gerektirir. DMK, bu konuda gereken hukuki düzenlemeleri yapmıştır. Siyasal ve toplumsal yaşamda meydana gelen olumsuz karışıklıklar yüzünden devlet memurluğu liyakat sistemi etkilenmektedir (Canman, Ertekin 2002: 91).

5.2.2. Sözleşmeli Personel

Kamu kuruluşlarında “sözleşmeli” niteliği taşıyan görevlerde zorunlu ve “istisnai” hallerde, geçici veya istisnai olarak devamlı çalıştırılan kimselerdir. Kamu kurum ve kuruluşlarının sözleşmeli personel çalıştırabilmek için, öncelikle Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı’nın görüşü ve Bakanlar Kurulu kararına gerek vardır (Gözübüyük 1999: 161).

5.2.3. Geçici Personel

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetlerde, sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan görevlilerdir. Geçici personelin yürütecekleri görevler, çalıştırılacak personel sayısı ve ücretleri Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı’nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu’na saptanır. Geçici personel de, kamu çalışanları gibi İdare Hukuku hükümlerine tabidir (Günday 1997: 389).

5.2.4. İşçiler

İşçiler, kamu yönetiminde çalışıp memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan kesimdir. Hizmet akdine dayanarak kamu kesiminde çalıştırılan bu personel özel hukuk kurallarına tabidir. Kanun bu istihdam biçimini kabul etmekle, kamu kuruluşlarına da, özel kesim kuruluşlarındaki çalıştırılabileceğini ve kamu kuruluşlarında çalıştırılan işçiler için ayrı bir düzenlemeye gerek olmadığı ilkesini benimsemiştir (Sönmez 1999: 26, Gözübüyük, Akıllıoğlu 1993: 146). Temelde ilk bakışta göze çarpan farklılık işçinin işveren tarafıyla yapmış olduğu bir iş sözleşme olduğudur. Memurların böyle bir sözleşmesi

yoktur. Memurların bazı istihdam şekillerinde örneğin odacı, müstahdem gibi meslek gruplarında çalışmalarına rağmen memur statüsündedirler.

Açıkça görüldüğü gibi işçilere, 657 sayılı Yasa hükümleri uygulanmaz. İşçilere İş Kanunu, Sendikalar Kanunu, Toplu Sözleşme ve Grev Lokavt Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunları uygulanmaktadır (Giritli 1987: 263).

İKİNCİ BÖLÜM

BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞINA GENEL BAKIŞ

1. MEMUR SENDİKACILIĞI VE GELİŞİMİ

Sanayileşme, kentleşme, demokratik düşüncenin daha geniş kitleler tarafından kabul edilmesi, insanları örgütlenmeye teşvik eden, bu yöndeki eğilim ve isteklerini hızlandıran nedenler olarak kabul edilmektedir (Tutum 1979: 197). Günümüzde çalışanlar haklarını elde etmek amacıyla, dernek ve sendikalar şeklinde örgütlenmektedirler. Örgütlenme ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (UÇÖ 1976: 9).

20. yüzyılda değişen devlet yapısı, memurların devletle süre gelen paylaşım ve seçkinliklerini zayıflatmıştır. Devlete bağımlı olarak çalışan memurlar, sosyal, kültürel, mesleki ve iktisadi çıkarlarını koruma kaygıları ile sendikal varlıklarını oluşturmuşlardır (Beydoğan 2006: 11).

Tarihsel süreç içinde, devletin ekonomik ve sosyal alanları düzenleyici ve bu alanlarda girişimci, müdahaleci bir rol üstlenmesi, toplumsal yapıda önemli değişikliklerin gözlenmesine neden olmuştur. Bu değişikliklerden birincisi, işçi sınıfının bilinçlenmesi ve örgütlenmesi sonucu, devletin kendisini bu sınıfa bazı hak ve özgürlükleri tanımak zorunda hissetmesidir. Bu gelişim sürecinde memurlara yönelik sendikal birliklerin oluşturulmaları arka planda kalmıştır. Bunun sebebi olarak, memurluk rejiminin tarihsel açıdan, ayrıcalıklı ve özel bir rejim olarak ortaya çıkmış olması gösterilebilir (Özdemir 1987: 11).

Sanayi devrimine kadar memurların büyük çoğunluğu savunma, adalet, maliye, asayiş gibi belli bir düzenin korunmasına yönelik görev yapmışlar ve belirli ayrıcalıklara sahip olmuşlardır. Kamu kesiminde çalışmanın belirli bir formasyonu gerektirmesi, paralelinde toplumun seçkin tabakalarından gelen kişilerin memur olmaları, iyi ücret ve itibar, memurların mevcut statülerini benimsemeye etkili olan

faktörler olarak değerlendirilmelidir. Diğer yandan memurlar kendilerine yön verici değerler olarak, devlete sadakat ve üstlere itaat ilkelerini benimsemişlerdir (Tutum 1979: 197).

Yukarıda ifade edilen faktörlerin etkisiyle memurlar işçiler gibi başlangıçta sendikal örgütlenmeye yönelmemiştir. Ancak mevcut şartların değişmesiyle memur sendikalaşması kaçınılmaz bir görünüm almıştır.

1.1. Memur Sendikalarının Ortaya Çıkışı

Memurlar ilk zamanlarda sahip oldukları birtakım ayrıcalıklar ve devlete olan bağlılıkları nedeniyle örgütlenmeye gereksinim duymamışlardır. Ancak zaman içerisinde bu ayrıcalıkların yitirilmesi, memurluğun geniş kesimlere açılması ve devletin fonksiyonlarının artmasıyla birlikte devletle olan bağların gevşemesi ve ekonomik statülerin gerilemesi sonucu memurlar da tıpkı işçiler gibi örgütlenmek zorunda kalmışlardır (Demirhan 2003: 13).

Ana hatlarıyla memur sendikacılığının ortaya çıkmasının nedenleri şu şekilde sıralanabilir (Demirhan 2003: 13, Turan 1999: 3–4, Mutlu 2000: 26–27);

- Devlet kavramı bütün dünyada kutsal sayılmış ve devlete karşı bir hak isteminde bulunmak gereği duyulmamıştır. Ancak devletin insanlardan ve toplumsal ilişkilerden ayrı olmadığı düşüncesinin ortaya çıkmasıyla birlikte devletin istihdam ettiği memur ve diğer çalışanlar sendikalaşma gereği duymuşlardır.
- Kamu kesiminin ayrıcalıklı bir sınıf olması, fakat zamanla önemini yitirmesi.
- Memurluğun ayrıcalıklarını yitirirken bir yandan da daha geniş kesimlere açılmış olması.
- Devletin sorumluluğunun artarak daha fazla hizmet götürme zorunluluğunun doğması ve bu nedenle doğru orantılı olarak memur sayısının giderek artması.

1.2. Memur Sendikalarının Özellikleri ve Gelişimi

Memur sendikacılığı birçok ülkede genel sendikacılıktan ayrı tutulmadığı için, özel olarak pek fazla incelenmemiştir. İşçi sendikacılığı içinde incelenmesi tercih edilmiştir. Ancak memur sendikacılığının işçi sendikacılığı gibi düşünülmemesi gerekir. Nitekim memur sendikalarının bazı özellikleri nedeniyle farklı bir platformda incelenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır (Turan 1999: 5). Bugün dünyada ve ülkemizde memur sendikacılığına genel olarak baktığımızda sistemli bir başarı elde edemediklerini görülmektedir. Özellikle ülkemizde memur sendikalarının ayrı olarak faaliyet göstermesi ve aynı çatı altında toplanamamaları başarılarını etkilemektedir.

Dünya genelinde memur sendikacılığı aşağıda belirtilen kriterlere göre değerlendirilebilir (Turan 1999: 3–4):

- *Meşru Zemin*: Bütün dünya ülkelerinde memur sendikaları kamu gücünün muhalefeti ile karşılaşmış, daha sonra kamu gücünün ve kanun koyucunun direnci içsel bir yaklaşıma dönüşmüştür. Bunun sonucunda kamu görevlileri sendikaları formel bir yapıya oturmuştur. Bu haklar günümüz devlet anlayışının temel ilkelerinden biri olmuştur.
- *Danışma Mekanizmaları*: Memur sendikaları haklarını devlete karşı korumak ve geliştirmek maksadıyla devlet ve sendikalarca ortak danışma mekanizmalarında bir takım hakları beraberce tartışarak çözüm yolları üretmektedir.
- *Uyum*: Gerek sendikaların temel misyonları gerekse devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirme görevi arasında uyumun sağlanması memur sendikacılığı açısından vazgeçilmez bir kriter olarak değerlendirilmelidir.
- *Çoğulculuk*: Memur sendikaları çoğulcu bir karaktere sahiptir. Bu durum aynı zamanda birden fazla sendikanın kurulması imkânını vermektedir.

- *Temsil Kabiliyeti En Yüksek Olan Sendika İlkesi:* Kurulan memur sendikalarının sayısı ne olursa olsun, hepsinin muhatabı aynı tüzel kişi olan devlettir. Devletin bütün memur sendikaları ile ayrı ayrı doğrudan muhatap alması ve ayrı ayrı toplu görüşme yapması ise mümkün değildir. Bu yüzden temsil kabiliyeti en yüksek olan konfederasyonu muhatap almak zorundadır.
- *Uzlaşma İlkesi:* Memur sendikalarının işveren niteliğindeki toplu görüşmeler sırasında anlaşmazlığa düşmesi mümkündür. Kamu hizmeti ile sendikacılık arasında kurulması gereken çok hassas bir denge vardır. Devlet bir taraftan sendikal hakları tanıdığı gibi diğer taraftan kamu çıkarlarını da gözetmek zorundadır. Bütün ilişkilerde taraflar uzlaşma ilkesini kural olarak benimsedikleri takdirde, memur sendikalarının sistem olarak yaşatılması mümkün olacaktır.

2. MEMUR SENDİKACILIĞININ DAYANDIĞI ULUSLARARASI

KAYNAKLAR

Tarihte ilk sendikal örgütlenme işçilerin çabalarıyla başlamasına rağmen, memurlar açısından ancak son yıllardaki girişimlerle bir takım sendikal haklar elde edilebilmiştir. Sendikal hakları düzenleyen uluslararası örgütler; Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), Birleşmiş Milletler Örgütü (BM), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) 'dır.

Sendikal hakları düzenleyen uluslararası sözleşmeler ise de; İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Topluluk Şartı, Paris Şartı, 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkını Korunması Sözleşmesi ve 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ve 151 Sayılı Kamu Hizmetinde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi 'dir.

2.1. Sendikal Hakları Düzenleyen Uluslararası Örgütler

İkinci Dünya Savaşı öncesinde ve savaş sırasında yaşanan, insanlık onurunu ayaklar altına alan olaylar insanoğlunun vicdanında derin izler bırakmıştır. Bu yaşanan kötü olaylar insanoğlu ailesinin tüm fertlerinde bulunan onuru ve onların eşit ve ayrılmaz haklarını yok saymıştır. Dünya bu olayların farkına vardıktan sonra insan haklarına saygıyı sağlamak, adaletsizlik ile mücadele etmek maksadıyla ulusal ve uluslararası çabalar gösterilmiştir.

Sendika kurma hakkı emeğin sahibi insana saygının bir gereği olduğundan birçok uluslararası çalışma ve karar, çalışanların hakkının vazgeçilmez bir hak olarak tartışılmaz bir konuma getirmiştir (Ünsal 1999: 20).

Ulusal seviyede hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için mücadele eden memurlar zaman geçtikçe uluslararası dayanışma ihtiyacı duymuşlardır. Özellikle 1980'li yıllarda başlayan ve 1990'lı yıllarda büyük bir ivme kazanan küreselleşme olgusu dünya genelinde tüm çalışanlar arasında uluslararası seviyede örgütlenmenin önemini daha da belirgin bir şekilde gündeme getirmiştir (Sükun 1999: 3).

İnsan hak ve özgürlüklerinin uluslararası alanda güvence altına alınmasında en büyük paylardan biri, hiç şüphesiz uluslararası örgütlere aittir. Uluslararası örgütler, tüm dünyada kabul görmeye ve belirginleşmeye başlayan bu temel kavramları hayata geçirmek için önemli bir sorumluluk üstlenmiştir. Gerek uluslararası kuruluşlar gerekse bu haklara ilgi gösteren ülkelerin çabaları sonucu temel hak ve özgürlükler evrensel nitelikteki anlaşmalarla güvence altına alınmıştır (Demirhan 2003: 33).

Ekonomik ve sosyal bir hak olarak, sendika hakkını tanıyan ve koruyucu hükümler getirmeye çalışan uluslararası örgütler ve aldığı kararları sıralı maddelerde incelenecektir.

—*Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ)*

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), 1919 yılında Versay Barış Antlaşması gereğince Milletler Cemiyeti ile beraber kurulmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütünün Anayasası'nda örgütün amaçları belirtilmiştir. Buna göre birçok kişi için adaletsizlik, yoksulluk ve yoksunluklar içeren çalışma koşullarının varolduğunu ve bu koşulların evrensel barış ve uyumu tehlikeye sokan hoşnutsuzluklar yarattığı belirtilmiştir. Örgütün Anayasası'nda ayrıca, çalışma saatlerinin düzenlenmesi, günlük ve haftalık iş sürelerinin üst sınırının belirlenmesi, iş gücünün işe alınması, işsizliğe karşı savaşın, uygun yaşama koşulları sağlayan bir ücret güvencesi, çalışanları genel ya da mesleki hastalıklara ve çalışmadan doğan iş kazalarına karşı korunması, çocukların, kadınların ve gençlerin korunması, yaşlılık ve sakatlık ödemeleri, yabancı ülkelerde istihdam edilen çalışanların çıkarlarının savunulması eşit işe eşit ücret ilkesinin onaylanması, sendika özgürlüğünün onaylanması, mesleki ve teknik öğretiminin örgütlenmesi ve diğer çalışma koşullarının düzenlenmesi gibi konulardan söz edilmektedir (Uzuner 1999: 10, Gerşil 1997: 21). Uluslararası iş hukukunun temelini UÇÖ tarafından kabul edilen normlar oluşturmaktadır.

Sözleşme ve tavsiyelerin taslak metinleri Uluslararası Çalışma Bürosu'nun yaptığı çalışmalara dayanılarak hazırlanmaktadır. UÇÖ genel konferansı delegelerinin üçte ikisinin oy çokluğuyla kabul edilir. Kabul edilen sözleşmeler üye devletler için yükümlülük doğurmaz. Üye devletler açısından bir yükümlülüğün doğması için üye devletin sözleşmeyi onaylaması gerekir. UÇÖ Anayasasına göre üye devletler genel konferansın yıllık toplantısının ardından bir yıl içinde yasa haline getirilmek ya da başkaca önlemler alınmak üzere yetkili makamlara, Türkiye açısından TBMM'ne, ilgili sözleşmeyi sunmak zorundadır. Bu yoldan ulusal mevzuatın sözleşme veya tavsiye kararı ile uyumlu duruma getirilmesi gerçekleşecektir. Sözleşmeler onaylandığı takdirde, devletlere düşen görev sözleşmeye içerdiği kuralların iç hukukta uygulamasıdır. UÇÖ Anayasasının 19/5,d maddesi hükmüne göre onay işlemini UÇÖ Genel Direktörü'ne bildiren her üye

devlet, bu sözleşmenin hükümlerini gerçek kılmak için gerekli önlemleri alacaktır (Ünsal 1999: 82).

UÇÖ sözleşmeleri iç hukukumuzda memurların sendikal hakları ile toplu sözleşme ve grev hakları çerçevesinde ilişkin tartışmalar devam etmektedir. Özellikle 151 sayılı Kamu Hizmetinin Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin sözleşmenin 25.02.1993 tarih ve 21507 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak iç hukukumuzda yer almasına karşın uygulanabilirliği konusunda yoğun spekülasyonlar yapılmaktadır. Yine 87 Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına ilişkin sözleşme 25.11.1992 tarihli 3847 sayılı yasayla kabul edilmiştir.

— *Birleşmiş Milletler Örgütü (BM)*

Dünyada barış ve güvenliği korumak, hak eşitliği ve kendi kaderini belirleme ilkeleri temelinde ülkeler arasında dostluk ilişkilerini geliştirmek, ekonomik, toplumsal, kültürel ve beşeri sorunlar çözmede uluslararası işbirliği sağlamak amacıyla 24 Ekim 1945 yılında kurulan uluslararası örgüttür. Merkezi New York’tadır. BM antlaşmasına göre tüm üye devletler eşittirler. Anlaşmazlıklar barışçı yollardan çözülecektir. Örgüt barış ve güvenlik adına örgüte üye olmayan devletlere karşı da antlaşma maddelerini uygulayabilmektedir. Prensip olarak örgütün üye devletlerin iç işlerine karışmaması esastır. Örgütün altı temel organı, eliyle yakın danışma ve teknik organı bulunmaktadır. Temel organlar Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Vesayet Konseyi, Uluslararası Adalet Divanı, Sekreterlik’ dir (www.un.org).

Örgüte üye tüm devletlerin en çok beş temsilcisi ile katıldıkları ve bir oy hakkına sahip oldukları Genel kurul yılda bir kez olağan olarak toplanır. Ancak istediği kadar olağanüstü toplantı yapabilir. Genel kurul kararları genellikle oy çokluğu ile alınmaktadır. Ancak önemli sorunlar söz konusu olduğu zaman, hazır bulunan ve oylamaya katılan üyelerin 2/3 oy çokluğu gerekmektedir. Genel Kurul kararları hukuksal olarak bağlayıcı değildir. Sadece tavsiye niteliği taşır. Güvenlik Konseyi örgütün barış ve güvenliğinin korunmasından sorumlu organıdır. Konsey ‘in

on beş üyesi vardır. Bunlardan beş tanesi (A.B.D., Çin, Rusya, Fransa, İngiltere) sürekli üyelerin veto hakkı vardır. Birleşmiş Milletler örgütü genel yapısı ve kuruluş amacıyla sadece çalışma ilişkileri ve sorunlarını ele almaz. Fakat insan haklarına ilişkin kimi belgelerinde çalışma ilişkilerine ve sendikal haklara da yer verdiği görülmektedir. Bu belgeler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ve Sivil Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesidir (Demirhan 2003: 36).

— *Avrupa Birliği (AB)*

Aslında birbirinden farklı, ancak birbirini tamamlayan üç topluluğun oluşturduğu birliktir. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğudur. Bunlardan ilk ikisi kendi konularıyla ilgilendirler. Avrupa Ekonomik Topluluğu ise onların dışında kalan özel konularıyla ilgilendirler. 1994 yılına kadar Avrupa Topluluğu ya da Avrupa Ortak Pazarı ifadeleri kullanılmıştır. 25 Mart 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmuştur. Roma Antlaşması'nda bir iktisadi birleşme şekli olarak Gümrük Birliği öngörülüyordu. Diğer bir deyişle, altı kurucu olan Federal Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg 'un aralarındaki gümrük tariflerini uygulamaları kabul ediliyordu (Karluk 1994: 10).

Bununla birlikte Gümrük Birliği'nden öteye, bölge içinde üretim faktörlerinin serbest dolaşımı sağlanarak ortak bir pazara geçilmesi ve oradan da ekonomik, mali ve sosyal politikaların uyumlaştırılarak bir iktisadi birlik kurulması amaçlanmıştır. Roma Antlaşması'nın uzun vadedeki amacının Batı Avrupa ülkeleri arasında bir siyasal birliği gerçekleştirmek olduğu söylenebilir. Avrupa Birliği'nin bu amaca ulaşmak için benimsediği bazı ortak politikalar vardır. Avrupa Topluluğu'nun üye sayısı 1 Ocak 1973 tarihinde İngiltere, İrlanda, Danimarka'nın katılımı ile 9'a, 1 Ocak 1981'de Yunanistan'ın katılımı ile 10'a, 1 Ocak 1986 tarihinde İspanya ve Portekiz'in katılımı ile 12'ye çıkmıştır. Avusturya, İsveç ve Finlandiya ise 1 Ocak 1995 tarihinden itibaren Birliğe üye olmuşlardır. Norveç ise halk oylaması sonucu üyeliği reddetmiştir. Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Litvanya, Letonya, Estonya, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin 1 Mayıs

2004 tarihinden itibaren birliğe üye olmaları ile birlikte birliğin üye sayısı 25 olmuştur. Türkiye'nin Avrupa kuruluşlarıyla yoğun ilişkisi ülkemizin 12 Aralık 1949 tarihinde Avrupa Konseyine üye olmasıyla başlamış 1987 yılında ise tam üyelik başvurusu yapmıştır. (Turan 1999: 10). Esasen Ankara Antlaşması ile Avrupa Topluluğu ve Türkiye arasında bir “ortak üyelik” statüsü kurulmuştur. 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren Türkiye ile Avrupa Birliği arasında Gümrük Birliği gerçekleştirilmiştir.

Çalışmamızla doğrudan ilgili olan ve grev hakkından açıkça söz eden ilk uluslararası sözleşme olan, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Avrupa Birliği Hukuku çerçevesinde çeşitli insan hak ve özgürlüklerini güvence altına alınmıştır (Demirhan 2003: 37). Diğer yandan ekonomik birlik yaratma amacıyla sendikal haklar ve çalışma koşullarını içeren ortak bir müktesebat oluşturma çabasını devam ettirmektedirler.

— *Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)*

Eski Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansının yeni adıdır. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı, bağlayıcı nitelikte olmayan bir Nihai Senet'in imzalanmasıyla sonuçlanan Arnavutluk dışındaki bütün Avrupa ülkelerinin yanı sıra A.B.D. ve Kanada'nın katılımıyla oluşmuştur. Son olarak 31 Temmuz – 1 Ağustos 1975 tarihinde Helsinki'de düzenlenen doruk toplantısında bir araya gelen 35 ülkenin devlet başkanları “Nihai Senet” olarak bilinen belgeyi imzaladılar. Bu senet Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan sınırları dokunulmaz olarak kabul etmekte ve anlaşmaya imza atan ülkelerin insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı göstermelerini, bilim, kültür ve başka alanlarda işbirliği yapmalarını öngörmekteydi. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı, 1985 yılında iktidara gelen Gorboçov'un batı ile yakınlaşma politikası ve özellikle 1989 sonbaharında Doğu Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan demokratikleşme hareketleriyle özel bir önlem ve yeni Avrupa barış ve düzenin kurulmasında ağırlıklı bir rol kazanmıştır (Demirhan 2003: 38).

2.2. Sendikal Hakları Düzenleyen Uluslararası Sözleşmeler

İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan örgütlerin ortak amacı insanların yaşam seviyelerini artırmaktır. Bu örgütler kuruluş amaçları doğrultusunda birçok uluslararası bildirme, sözleşme ve kararlar almıştır. Söz konusu bildirme, sözleşme ve kararların içeriği incelendiğinde hukuk eğitimi, sağlık, çevre vb. gibi insan haklarına saygıyı ön plana çıkaran adaletsizlik ile mücadele etme gibi konularını kapsadığı görülmektedir. Çalışmanın bu bölümünde çalışma hayatını etkileyen sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını içeren uluslararası sözleşmeler üzerinde durulacaktır. Bu sözleşmeler; İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Topluluk Şartı, Paris Şartı, 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkını Korunması Sözleşmesi ve 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ve 151 Sayılı Kamu Hizmetinde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi'dir.

2.2.1. Sendika Kurma Hakkını Düzenleyen Uluslararası Sözleşmeler

Sendika hakkının memurları da kapsayacak şekilde düzenlenmesi, daha önceki kısımda adı geçen bütün sözleşmelerde görülmektedir. Bu anlamda uluslararası veya bölgesel nitelikteki hiçbir sözleşmede ayrım gözetilmemiş ve hak öznesi olarak genellikle "herkes" veya "çalışanlar" sözcükleri kullanılmıştır (Demirhan 2003: 39).

Sendika hakkıyla ilgili UÇÖ'nün hazırladığı sözleşmeler dünya çalışma ekonomisi ve endüstriyel ilişkiler alanında öncülük yapmıştır. Hazırlanan sözleşmelerde 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması, 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı, 151 Sayılı Kamu Çalışma İlişkileri Sözleşmeleri ile sendika hakkı uluslararası boyuta taşımıştır.

— *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*

Birleşmiş Milletler çerçevesinde kabul edilen üç belgeden birincisini oluşturan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne göre; herkesin çıkarlarını korumak için başkalarıyla sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkı vardır (Gülmez 1993: 23). Hukuksal bağlayıcılığı olmayan, tamamen moral etkisi ve ağırlığı olan bir

belgedir. 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul edilerek yayımlanan belgeyle, soy, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin herkes için insan haklarına ve temel özgürlüklere karşı saygıyı geliştirip özendirme konusunda uluslararası işbirliğinin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Hukuksal bağlayıcılığı olmayan ve yükümlülüklerine uymayan ülkelere karşı herhangi bir yaptırım olmamasına rağmen, insan hak ve temel özgürlüklerine olan saygı ve inancı dile getirmesi bakımından dünya kamuoyu tarafından hemen benimsenmiş ve insanlık tarihinin en önemli belgelerinden biri olarak kabul edilmiştir. Evrensel Bildirgenin kabulü, uluslararası hukukta bir çağ başlatmış; özellikle bildirinin kabulünden sonra yapılan ulusal Anayasaların hemen bütünü bildirgedeki temel ilkeleri Anayasa kuralı haline getirmiştir. Bunun sonucu olarak bildirgedeki temel ilke ve haklar pozitif hukuk kuralı haline gelmiştir (Gülmez 1997: 136).

Bildirge esas itibarıyla insanı dünyanın en değerli varlığı olarak kabul ederek düşünüldüğünde bir insanın sahip olması gerekli temel hak ve özgürlükleri içermektedir. Bunun yanında ekonomik ve toplumsal haklara da yer verilmiştir. Bildirgenin 23. maddesinin son fıkrası bu konuyla ilgilidir. İlgili bölümde, “Herkesin çıkarlarını savunmak için sendikalar kurma ve üye olma hakkı vardır” ibaresi yer almaktadır.

Türkiye, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ni 6 Nisan 1949 tarihli ve 9119 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilmiştir. Bu bildirge, 27 Mayıs 1949 gününden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarının hazırlanmasında evrensel bildirgenin etkisi ciddi şekilde görülmektedir (Korkusuz 1998: 56).

— *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi*

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilen ancak 35 devletin onaylamasından sonra 3 Ocak 1976 yılında yürürlüğe giren sözleşme sendika hakkını ayrıntılı biçimde düzenlemesinin yanı sıra grev hakkını da içermesi bakımından önem arz etmektedir (Korkusuz 1998: 63). Sözleşmenin bu özelliği ona ayrı bir anlam yüklemektedir. Çünkü bu sözleşmenin dışında memurların

grev hakkında söz eden başka bir uluslararası sözleşme bulunmamaktadır. Türkiye sözleşmeyi, 15.8.2000 tarihinde New York’ ta imzalamış, 4 Haziran2003 tarihinde TBMM tarafından 4857 sayılı Yasa ile uygun bulmuş ve 18.6.2003 tarihinde Resmi Gazete yayımlamıştır.

Sözleşme incelendiği zaman 8/1a fıkrası, “Taraf devletler, herkese ekonomik ve toplumsal çıkarlarını geliştirmek ve korumak amacıyla, başkalarıyla sendikalar kurma ve yalnızca ilgili örgütçe saptanmış kurallar saklı kalmak üzere, seçtiği sendikaya üye olma hakkını sağlamayı üstlenirler” hükmünü içermektedir. Fıkradan anlaşılacağı üzere “herkes” ibaresiyle kamu çalışanlarının da içine aldığı açıktır. Ve buna taraf olan, sözleşmenin altına imza koyan devletlerinde bu hakların sağlanmasında ve korunması yolunda yükümlülükler içermektedir. Fakat aynı maddenin diğer hükümlerinde sendika hakkının sınırlanabilmesine imkân vermektedir. Polis ve silahlı kuvvetler mensupları için bu hakkı kullanmalarına sınır getirilebilir (Gerşil 1997: 27).

— *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)*

Avrupa Konseyi’ne üye devletler, BM Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde düzenlenen hakların her yerde etkin olarak tanınmasını ve uygulanmasını sağlamayı hedeflediklerini, bir yandan demokratik siyasi rejimi, öte yandan insan hak ve özgürlüklerine derin saygı ve bağlılık duyduklarını açıklayarak hukukun üstünlüğü ve özgürlüklere saygı noktasında ortak bir mirasa sahip olan Avrupa Devletleri sıfatıyla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma’ da imzalamıştır. Türkiye bu sözleşmeyi 10 Mart 1954 tarihinde onaylamıştır (Ünsal 1999: 21).

AİHS’ nin önemi, güvence altına aldığı temel hak ve özgürlüklerden ortak güvence sistemine dayanan uluslararası yargısal bir denetim mekanizması kurmasından ve bireye sağlanan güvenceyi bir yaptırıma bağlamasından kaynaklanmaktadır. AİHS ve eklerinin güvence altına aldığı hak ve özgürlükler,

sınırlı da olsa, uluslararası bir güvenceye bağlanmış ve böylece bireyin özgürlüğünü ihlal eden devletten yakınabilme hakkı tanınmıştır (Tangör 2001: 234).

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden esinlenmiş olmakla birlikte ondan daha dar kapsamlı bir sözleşmedir. Bu özelliğine karşın uluslararası hukukta büyük katkısı olan yeni gelişmelere yol açan bir sözleşmedir. Sözleşmeyi imzalayan devletler sözleşmede tanınan haklar konusunda yükümlülük altına girmektedir. Sözleşme, ayrıca hakkını ihlal eden devlete karşı, kişiye İnsan Hakları Komisyonuna başvurma hakkı tanımakta ve üye devletleri, kişilerin hak ve özgürlüklerinin sözleşmeye uygun olarak korunması noktasında sorumlu tutmaktadır. Sözleşme, bölgesel nitelikli insan haklarını korunmasıyla yetinmemiş, kişinin uluslararası hakları olduğunu da kabul etmiştir. Böylece sendikal hakların da içinde bulunduğu insan haklarının korunması ulusal düzeyden uluslararası düzeye çıkmış ve uluslararası hukukta da hak sahibi yapmıştır. Sözleşmenin diğer bir özelliği, ikincil nitelikte olmasıdır. Buna göre, hakları çiğnenen kişi önce ulusal hukuka başvurmalıdır. Ulusal hukuk yolu tükendikten sonra kişi insan hakları komisyonuna başvurabilmektedir. Bu bakımdan sözleşme organları, sözleşmeciler devletlerin yargı organlarının yasaları doğru uygulayıp uygulamadıklarının denetçisi ve ulusal temyiz makamlarının üstünde ikinci bir temyiz makamı değil, sözleşme kurallarının uygulanıp uygulanmadığını belirlemeye gayret sarf edilmektedir (Gözübüyük, Akıllıoğlu 1993: 430–432).

— Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı, 18 Ekim 1961 tarihinde İtalya'nın Torino kentinde Konsey üyesi 13 ülke tarafından imzalanarak kabul edilmiş, 26 Şubat 1965 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sosyal Şartı ancak 28 yıl sonra ve memurlara grev hakkı veren maddelere ve çalışanlara en az dört hafta yıllık ücretli izin verilmesini düzenleyen maddelerine çekince koyarak, 16.6.1989 tarih ve 3581 sayılı yasa ile kabul etmiştir (TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu 2001: 391).

Avrupa Sosyal Şartı, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin ekonomik ve toplumsal haklar alanındaki karşılığını oluşturmaktadır. Avrupa Sosyal Şartı,

uluslararası bir sözleşme niteliği taşıdığı için onaylayan devletleri bağlamaktadır (Demirhan 2003: 51). Avrupa Sosyal Şartı, sendika hakkını çalışanlara ve işverenlere ekonomik ve toplumsal çıkarların korunması için tanımıştır (Gülmez 1993: 21). Avrupa Şartı'nı onaylamak isteyen bir devletin zorunlu çekirdek madde olarak sayılan yedi maddeden en az beş tanesini kabul etmesi gerekmektedir. Sözleşmeciler devlet, bu beş madde dışında Şart'ın ikinci bölümünde yer alan maddelerle ya da fıkralarla da kendisini bağlayabilir. Ancak sözleşmenin onaylanmış olması için en az madde ve ya fıkranın kabul edilmesi gerekmektedir (Demirhan 2003: 51).

Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı'na imza koyan devletler arasında olmasına rağmen, antlaşmayı 28 yıl sonra ve bazı çekincelerle onaylamıştır. Türkiye Avrupa Sosyal Şartı'nı, onay için zorunlu olan alt sınırı yalnızca bir madde yada bir fıkra geçerek onaylamıştır. Türkiye mecburi çekirdek sayılan maddelerden, örgütlenme hakkını düzenleyen md. 5'i ve toplu pazarlık hakkını düzenleyen md. 6'yı onay dışı bırakmıştır. Türkiye toplam 11 madde ya da 46 paragraf ile kendini bağlı tuttuğunu beyan etmiştir. İtirazı kayıt konulan md. 5 ve md. 6 dışında, adil çalışma koşulları hakkını düzenleyen md. 2, güvenli sağlıklı çalışma koşulları hakkını düzenleyen md. 3 de onay dışında tutulmuştur (Heper 1997: 24).

Sosyal Şartın 5. maddesiyle, sendika hakkı, çalışanlar arasında hiçbir ayırım gözetilmeksizin herkese tanınmıştır. Maddeye göre, "Aktif taraflar, çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal haklarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya geliştirmek amacıyla, ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmamasını taahhüt eder".

Bu sözleşmede de, çalışanlar arasında herhangi bir ayırım gözetilmemiş, diğer sözleşmelerdeki genel anlayıştan bir sapma gösterilmemiş ve sendika hakkı herkese tanınmıştır. Zaten dünyadaki yaygın anlayışa göre, çalışanlar, işçi- memur şeklinde bir ayrıma tabi tutulmamakta bir bütün olarak görülmektedir. Bununla beraber Şartın, 5. maddesinde ve daha sonra aktarılacak olan 6. maddesinde "workers", "travailleurs" ve "employers", "employeurs" kavramları kullanılmıştır. Şartın bu iki hükmünün kabulü halinde memurlara kural olarak toplu iş sözleşmeli ve grevli bir

sendikalaşma hakkı tanımak zorunda kalınacaktır. Söz konusu hükümlere çekince konulma nedenin de bu hakka dayandırıldığı şeklinde yorumlar yapılmaktadır. Ancak sözleşmenin 5. ve 6. maddelerine çekince konulmuş olması, o güne kadar Anayasanın 90. maddesi uyarınca yürürlüğe konulmuş ve yasa hükmü kazanmış uluslararası belgelerin, memurların sendika hakkını güvenceye alan hükümlerini yürürlükten kaldırmayacağı düşülebilir (Demirhan 2003: 51).

Avrupa Sosyal Şartı, 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler gibi, silahlı kuvvetler ve polis için kısıtlamalar getirilmesine olanak vermiştir. Ancak kişi yönünden uygulanma alanı konusundan iki yönden İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nden ayrılan bir düzenleme olmuştur. İlk olarak kamu görevlileri için kısıtlama getirilmesine olanak vermemiştir. Türkiye'nin 5. md.'ye koyduğu çekincenin temeli budur. İkinci olanda, güvenlik personeline getirilecek kısıtlamalar konusunda ayırım gözetmiştir. Gerçekten ulusal mevzuat, polis için güvencelerin uygulama ölçüsü belirlemekle yetkili iken, silahlı kuvvetler için hem uygulanma ilkesini hem de uygulanma ölçüsünü saptama konusunda yetkilidir. Bu ayırımın en önemli sonucu şudur: Ulusal yasa ile koyucu silahlı kuvvetlerin örgütlenme hakkına tümden yasaklayabilir. Polis için ise genel bir yasaklama getiremez (Gülmez 1993: 21).

— *Topluluk Şartı*

Uluslararası bir sözleşme niteliği taşımayan bu belge, Avrupa Birliği, çerçevesinde 1989 yılında kabul edilmiştir. Topluluk Şartı da, öteki uluslararası sözleşmeler gibi bütün çalışanlara örgütlenme hakkı tanımıştır. Şart'a, göre Avrupa Topluluğu işveren ve çalışanlarının ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak için mesleki kuruluşlar ya da sendika kurmayı da kapsayacak şekilde örgütlenme hakkı tanınmıştır. Topluluk Şartı, sendika ve toplu eylem haklarının silahlı kuvvetler, polis ve kamu görevlilerince, hangi koşullarda kullanılacağını ulusal yasalarda yapılacak düzenlemelere bırakmıştır (Gülmez 1993: 24). Sözleşmenin, Silahlı kuvvetler, polis ve kamu görevlilerinin sendikal hakları, kullanmasını ulusal yasal düzenlemelere bırakması, ulusal yasa yapıcıların bu anlamda diledikleri düzenlemeyi getirebilecekleri şeklinde yorumlanabilme ihtimali doğmaktadır. Diğer bir anlatımla

bu kesimlere mutlak bir sendika ve örgütlenme yasağı getirebileceğinin yanında daha sınırlı bir sendika hakkı da tanınabilir (Demirhan 2003: 52).

—*Paris Şartı*

21 Kasım 1990 tarihinde Paris’te toplanan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı’nda kabul edilen Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartı, ayırım gözetmeksizin herkesin örgütlenme ve barışçı toplanma özgürlüğü hakkı bulunduğunu belirtmiştir (Gülmez 1993: 24).

Bölgesel nitelikli olmasına karşın, çok sayıda konunun görüşülüp karara bağlandığı Şart’ın insan hakları ve temel özgürlükler bölümünde, dernek hakkından da bahsedilmiştir. Şart’a göre; “İnsan Hakları ve temel özgürlüklere her insan doğduğu anda sahip olur, bunlardan feragat edilemez ve hukukun güvencesi altındadır. Devletin birincil sorumluluğu sendikal hakları korumak ve geliştirmektir. Bunlara uyulması ve eksiksiz işlerlik kazandırılması özgürlük, adalet ve barışın temelidir. Her ferdin düşünce, vicdan ve din ya da inanç özgürlüğüne, dernek kurma ve asayiş ve huzur ortamını bozmayacak bir şekilde toplanma özgürlüğü hakkı vardır. Ayrıca herkesin haklarını bilmeye ve kullanmaya da hakkı bulunmaktadır.” Paragrafta geçen “herkes” sözcüğünün memurları sonucuna varılmaktadır. Ayrıca, imzacı devletlerin bu hakları koruma noktasında birincil derecede yükümlülük altında oldukları belirtilmiş ve bu sözleşme ilgili ülkelerin yetkili kişileri tarafından da imzalanmıştır. Dolayısıyla, devlet başkanlarının sözleşmeye koyduğu imza ile sözleşmenin, üye ülkelere yüklediği koruma ve geliştirme yükümlülüğü en üst derece güvenceye alınmıştır (Demirhan 2003: 53).

— *87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi*

1919 yılında Versay Barış Antlaşması’nın XIII. bölümünde çalışma başlığı altında uluslararası nitelikli ve çalışma sorunlarını düzenleyen bu konuda uluslararası normlar koyan bir örgütün kurulması öngörülmüştür. Hazırlanan Anayasasına, 10 Mayıs 1944 tarihinde Philadelphia Uluslararası Çalışma Örgütü Konferansı’nda

kabul edilen Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Hedef ve Amaçlarına İlişkin Bildirge ek olarak kabul edilmiştir. Böylece kurulmuş olan Uluslararası Çalışma Örgütü çalışma koşullarının evrensel boyutta insan onuruna yakışan bir biçimde gerçekleşmesi için uluslararası temel ilkeleri belirleyen ve 1946 yılında Birleşmiş Milletler' in uzmanlık kuruluşu olarak yetkilendirilen bir kuruluş olmuştur (Demirhan 2003: 54).

UÇÖ 9 Temmuz 1948 tarihinde San Francisco 'da gerçekleştirdiği 31. oturumda UÇÖ Anayasası önsözünün sendika özgürlüğü ilkesinin tanınmasının çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve barışın sağlanması yolunda bir araç olduğuna değinerek ve Philadelphia Bildirgesi'nin de bunu doğruladığını vurgulayarak 87 sayılı Sözleşmeyi kabul etmiştir.

Sözleşme'nin 2. maddesine göre, “çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.” Maddede geçen “herhangi bir ayırım yapılmaksızın” sözlerini meslek, cinsiyet, renk, ırk, inanç, milliyet ve siyasi inanç konularında hiçbir ayırım yapılamaz biçimde anlamak gerekmektedir. Bireysel ve kolektif sendika özgürlüğünü tam anlamı ile güvenlik altına alan bu sözleşmeye göre çalışanlar ve işverenlerin özgürce kuracağı ve katılabileceği bu örgütlerin kendi tüzük ve yönetmeliklerini düzenleme, kendi temsilcilerini özgürce seçme, kendi yönetim ve etkinliklerini örgütleme ve kendi programlarını belirleme hakkına sahiptirler. Kamu makamları bu hakkı kısıtlayabilecek ya da hakkın yasal bir biçimde kullanılmasını engelleyebilecek herhangi bir girişimden kaçınacaklardır (Ünsal 1999: 25).

87 sayılı Sözleşmeye göre, sendika hakkının hiçbir ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara tanınması gerektiğini hükme bağlamıştır. Kamu görevlileri arasında, hukuksal niteliklerine ilişkin tanımlar yaparak sendika hakkı yönünden ayırım yapılmaması yönünde yorumlar yapılabilir. Yalnızca polis ve silahlı kuvvetlerin, sendika hakkından “hangi ölçüde” yararlanacağını belirleme konusunda ulusal mevzuata takdir yetkisi tanınmıştır (Gülmez 1997: 28).

Yukarıda da belirtildiği gibi 87 sayılı sözleşmenin tek istisnası, silahlı kuvvetler ve polis üyeleri içindir. Buna göre bu iki kesim için yapılacak düzenlemeler ulusal mevzuatla belirlenecektir. 87 sayılı sözleşmenin bu şekilde ele alınması halinde silahlı kuvvetlere ve polislere sendikal hakların tümüyle ortadan kaldırılması yönündeki görüşlere karşı olarak, sözleşme ile ulusal mevzuata tanınan yetki sözleşmede ileri sürülen güvencelerin hangi ölçüde silahlı kuvvetler ve polis üyelerine uygulanacağı belirlenmesi yorumu yapılabilir. Hakkın bütünüyle ortadan kaldırılması anlamına gelmediği düşünülmektedir. Nitekim böyle bir görüş hem 87 sayılı sözleşmenin 9. maddesi hem de 87 sayılı Sözleşme'nin amacına ve özüne aykırı düşeceği değerlendirilmiştir. Bağımsız Uzmanlar Komitesinin de belirttiği gibi silah kuvvetleri için bu hakkın tümünden yasaklanması, polisler içinse sınırlandırılabilir şeklinde yorumlanabilir (Demirhan 2003: 40).

Örgütlenme Özgürlüğü Komitesinin, 87 sayılı sözleşme ile ilgili genel görüşleri şöyledir. Sözleşmenin ikinci maddesi, sendikal konularda ayrımcılık yapılmamasını ilkesini ifade etmek amacıyla tasarlanmıştır ve maddede kullanılan “hiçbir ayırım gözetmeksizin” sözcükleri, örgütlenme özgürlüğünün meslek, cinsiyet, inançlar, milliyet, siyasal görüş ve benzeri herhangi bir ayrımcılık olmaksızın ve yalnızca ekonominin özel sektöründeki işçiler için değil fakat aynı zamanda devlet memurları ve genel olarak kamu hizmetlerinde çalışanları için de güvence altına alınması gerektiği anlamına gelmektedir. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin, buna benzer pek çok kararı da bulunmaktadır. Öte yandan Uzmanlar Komitesinde 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinin çok geniş şekilde düşünüldüğünde, “merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde devletin yönetiminde görevli olup olmadıklarına, önemli kamu hizmetleri sağlayan birimlerde görevli veya devlette ait ekonomik girişimlerde istihdam edildiklerine bakılmaksızın tüm kamu görevlileri ve yetkileri, mesleki örgütler kurma hakkına sahip olmalıdır” şeklinde görüş belirtmektedir (Koç 1992: 23–24).

— 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

UÇÖ 32. Genel Konferansı'nda 98 Sayılı Sözleşmeyi 1 Temmuz 1949 tarihinde kabul etmiştir. 98 sayılı Sözleşme ile örgütlenme hakkını kullanan işçilerin

birbirlerine müdahale etmemesi ve gönüllü toplu sözleşme yapımının güçlendirilmesi amacını taşımaktadır. İşçiler özellikle sendikaya üye oldukları gerekçesi ile işe alınmama ve sendikaya üye oldukları ya da sendikal etkinliklere katıldıkları gerekçesi ile işten atılma ya da herhangi bir cezalandırmaya karşı korunacaklardır (Ünsal 1999: 25–26).

98 sayılı Sözleşme, kural olarak sendika özgürlüğünü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korumayı ve çalışma ilişkilerinin en önemli yönlerinden birini oluşturan gönüllü toplu pazarlık süreçlerinin geliştirilmesini ve toplu pazarlık taraflarının özerkliği ilkesini düzenlemeyi amaçlamıştır. Sözleşme, silahlı kuvvetler ve polis üyelerinin hakkı kullanabilmeleri için ulusal mevzuata yetki tanımıştır (Gülmez 1990: 216).

98 sayılı Sözleşme kapsam bakımından bütün çalışanlara örgütlenme hakkı tanınmasına rağmen, sözleşmenin 6. maddesinde yer alan “bu sözleşme, devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir suretle onların haklarına hanel getirmez” ibaresi tartışmalara yol açmıştır. İlk bakışta; sözleşmenin memurlardan ziyade işçi sınıfı ile ilgili olduğu görülmektedir.

— *151 Sayılı Kamu Hizmetinde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi*

98 sayılı Sözleşmenin devlet memurlarını kapsamadığı yolundaki 6. maddesine ilişkin yorumlar UÇÖ’ nün konuyu yeniden ele almasına neden olmuştur. Konuyu görüşmek üzere ÜÇÖ Genel Konferansı, Yönetim Kurulu tarafından 7 Haziran 1978 tarihinde toplantıya çağrılmış ve UÇÖ Genel Konferansı 64. oturumda 151 sayılı Kamu Kesiminde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi’ni 27 Haziran 1978 tarihinde kabul etmiştir. Sözleşmenin 1. maddesinin 1.fikrasına göre ; sözleşme “kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanacaktır” şeklinde hükme bağlanmıştır. Kamu personelinden görevleri gereği politika saptamak veya yönetmek olan üst düzeydeki yöneticiler ile görevleri ileri derecede gizlilik gerektirenlere tanınacak olan örgütlenme hakkı ulusal yasalarla belirlenecektir. Silahlı kuvvetlerle polis in bu sözleşmedeki güvencelerden ne ölçüde yararlanacakları ulusal

düzenlemelere konu olacaktır (Ünsal 1999: 27). Bu bakımdan 151 sayılı Sözleşme, yedek bir sözleşme olarak nitelendirilmektedir (Gülmez 1990: 159).

2.2.2. Grev Hakkını Düzenleyen Uluslararası Sözleşmeler

Grev hakkı konusunda özellikle UÇÖ ve Avrupa Birliği'nin bu konuda hazırladığı sözleşmeler göze çarpmaktadır. Bu sözleşmeler; Avrupa Konseyi çerçevesinde 1961'de kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı ile Birleşmiş Milletler çerçevesinde 1966'da kabul edilen Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesidir (Gülmez 1993: 20).

87 sayılı UÇÖ Sözleşmesi grevi açıkça güvence almamıştır. Ancak denetim organlarının yerleşik kararlarına göre grev güvence altındadır. Grev ancak temel hizmetlerde kısıtlanmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi md.11 çerçevesinde, sendika hakkı çıkarların savunması için tanınmıştır. Sendika üyelerin çıkarlarını toplu eylemler ile savunma özgürlüğü vardır. Eğer toplu pazarlık kural üretici bir nitelik taşımayacaksa, biçimsel olarak devlet tek yancı düzenleme ve kural koyma ayrıcalığını koruyacaksa, grevin bir hak olarak tanınması gerekir. Çünkü grev, kural üretici ve değiştirici işlevi olmayan toplu görüşmeler çerçevesinde alınan kararların, varılan anlaşmaların yasal ya da yönetsel yollardan uygulamaya aktarılmasını sağlayan tek güvence ve yaptırım olacaktır. Grev hakkından yoksun bir toplu görüşme düzeni, sonuç olarak tek yanlı düzenleme yetkisinin sürmesi anlamına gelecektir (Gülmez 1993: 190).

Grev hakkını düzenleyen uluslararası sözleşmeler çerçevesinde Birleşmiş Milletlerin; Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, Avrupa Konseyi'nin; Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Birliği bünyesinde çıkarılan Topluluk Şartının ilgili bölümleri incelenecektir.

— *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi*

Sözleşme, ulusal yasalara uygun kullanılmak koşulu ile grev hakkını, memurları da kapsayacak şekilde üst düzey çalışanlar, polis ve silahlı kuvvetler

dışında herkese tanımıştır. Sözleşmenin “Sendika Hakkı ve Sınırları ve Grev Hakkı” başlıklı 8. maddesini d fıkrası şu şekildedir:

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

Sözleşme aynı maddenin 1. fıkrasında olduğu gibi sendika kurma ve grev hakkını herkese serbest bırakmamıştır. Bu durumda ulusal yasalara uygunluğundan bahsetmiştir. Yani bu maddeyi onaylamış olan ülkelerin grev hakkı konusundaki uygulamaları iç hukukuna bırakmıştır. Bunun sebebi olarak ülkelerin sosyal, siyasi ve kamu düzeninin birbirinden farklı olması gösterilebilir.

Sözleşmede üzerinde durulması gerekli düzenlemelerden biri de; sendika ve grev hakkının kullanılmasında silahlı kuvvetler personeli, polisler ve kamu yönetimi üyeleri için sınırlama getirilmesine imkân tanınmış olmasıdır. Sözleşmede yer alan polis ve silahlı kuvvetler personeli deyiimi açık olmakla birlikte, kamu yönetimi üyeleri ifadesi farklı şekillerde yorumlanabilmektedir. Ancak bu ifadeyi üst düzey yöneticiler olarak kabul etmek daha doğru olacaktır. Burada üzerinde durulması gereken husus, bu gibi görevlere tamamıyla yasaklama değil yasal sınırlama getirilmesine imkân verilmiş olmasıdır (Burnaz 2002: 99).

— *Avrupa Sosyal Şartı*

Avrupa Sosyal Şartı'nın en önemli özelliği, grev hakkından açıkça söz eden ilk uluslararası belge olmasıdır. Sözleşmenin 6. maddesinin 4. fıkrası sözleşmeciler devletlerin grev hakkını geliştirmeyi üstlenmesini değil, tanımını öngörmektedir. Sosyal Şart, toplu eylem ve grev hakkını, yeni bir toplu sözleşme yapılırken ortaya çıkabilecek çıkar uyuşmazlıkları için tanımaktadır. Bu nedenle mevcut bir toplu sözleşme, dolayısıyla ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklar için greve gidilemez. Öte yandan toplu eylemler ve greve başvuru hakkının, yalnız çalışan bağımsız örgütleri ile sınırlı tutulamayacağı belirtilmektedir. Bir çalışan kümesi de sendikadan bağımsız greve gidebilir. Sosyal Şart'ın, çıkar uyuşmazlıkları için çalışanlara tanıdığı grev hakkının, kamu çalışanlarını da kapsadığı ileri sürülmektedir. Bu anlamda özel ve kamu kesimi çalışanları arasında ayırım yapılamaz. Grev hakkıyla ilgili yapılabilecek

sınırlama ise şöyledir: Temel kamu hizmetlerinde çalıştırılan kişiler ve kimi memur kategorileri için yapılabilir. Bu anlamda örneğin, elçilere, yüksek yöneticilere, yargıçlara, silahlı kuvvetlere ve polise sınırlama getirilebilir. Türkiye, Şartı onaylarken grevle ilgili maddeye çekince koyduğundan bu metin çerçevesinde ülkemiz için grev hakkını ileri sürmenin mümkün olmadığı belirtilmektedir (Demirhan 2003: 56).

— *Topluluk Şartı*

Avrupa Birliği' nin, Topluluk Şartı çalışanları grev hakkını net ve ayırım yapmadan kapsamı içerisine alan bir belgedir. Açık ve ayırım yapmadan grev hakkını tanıyan bölgesel nitelikli olan Topluluk Şartı, grevi ulusal düzenlemelere ve toplu sözleşmelere bağlamıştır (Gülmez 2002: 3).

Bu nedenle, grev hakkı tamamen yasa koyucunun inisiyatifine bırakılmıştır. Yasa koyucu bu hakkı etkinleştirmesinin yanında tamamen ortadan da kaldırabilir.

— *Grev Hakkının 87 Sayılı Sözleşmeden Doğması*

Grev hakkı, 87 Sayılı Sözleşmenin hiçbir maddesinde bahsedilmemiştir. Ancak UÇÖ Denetim Organları, 87 Sayılı Sözleşmenin, üç ayrı maddesine dayanarak grevin tüm çalışanlar için yasal bir hak olduğu sonucuna varmıştır. UÇÖ'nün öne sürdüğü birinci dayanak, sözleşmenin sendikalara etkinliklerini düzenleme ve eylem programları oluşturma hakkı tanıyan 3. maddesidir. İkinci dayanak, ulusal mevzuatın sözleşmede öngörülen güvencelere zarar vermemesini ya da zarar verecek biçimde uygulanmamasını öngören 8. maddenin 2. fıkrasıdır. Üçüncü dayanak ise, sözleşmede geçen “örgüt” terimini “çalıştıranların (ve işverenlerin) çıkarlarını savunmayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışan (ve işveren) örgütleri” biçiminde tamamlayan 10. maddesidir. Çünkü grev hakkına getirilecek, genel bir yasaklama, sendikaları anılan maddelerdeki hak ve olanaklardan yoksun bırakır, bu da sendika özgürlüğü ilkeleriyle bağdaşmaz. UÇÖ Denetim Organlarına göre, kamu görevlerindeki ve temel hizmetlerdeki grevler, kısıtlanabilir. Buradaki temel hizmetlerden amaç, kesintiye uğraması halinde, halkın tümünün yada bir bölümünün yaşamını yada sağlığını tehlikeye koyabilen hizmetlerdir. Komite, grev hakkından

yararlanamayacak kamu görevlilerinin belirlenmesi konusunda da temel hizmetlerdeki kapsamı dar tutan yaklaşımdan uzaklaşmamıştır. Buna göre kamu görevlilerinden kısıtlanabilecek kamu görevlilerinin kapsamı sadece “kamu erkinin organları sıfatıyla hareket eden görevlilerle” sınırlı tutulmuştur. Komite, yeni kararlarında grevden yararlanamayacak kamu görevlilerini belirleme konusunda “devlet adına otorite işlevlerini yerine getiren memurlar biçiminde” bir tanımlamaya yer vermektedir (Demirhan 2003: 58).

2.2.3. Toplu Sözleşme Hakkını Düzenleyen Uluslararası Sözleşmeler

Uluslararası sözleşmelerin, grev hakkı konusundaki sınırlı ve ihtiyari yaklaşımı toplu sözleşme hakkının düzenlenmesi konusunda da görülmektedir. Tıpkı grev hakkı gibi, toplu sözleşme hakkı da çok az uluslararası sözleşme tarafından ele alınıp düzenlenmiştir. Bu sözleşmeler, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri, Avrupa Konseyinin, Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Birliği'nin Topluluk Şartı'dır.

— 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

Toplu sözleşme hakkı, sözleşmenin, 4. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre “çalışma şartlarını kollektif mukavelelerle tanzim etmek üzere, usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır” diye düzenlenmiştir. Bu maddede güdülen amaç, sendikacılık eyleminin işverenlerin ya da örgütlerin çalışan birimleriyle toplu pazarlığa girişmekten sistemli biçimde kaçınmaları sonucu kötürümleşmesini önlemektir. 4. maddeyle zorunlu tuttuğu gönüllü toplu pazarlığın taraflarını, birey olarak çalıştıranlar ya da çalıştırılan örgütleri ile çalışan örgütleri kapsamıştır. Birey olarak çalışanlara değinilmeyip, Toplu pazarlıkta gönüllük esası öne çıkarılmıştır (Baldemir 2001: 42–43).

98 Sayılı Sözleşmenin, 87 Sayılı Sözleşmeden farklı olarak “hiçbir ayırım gözetmeksizin” ibaresine yer vermeyerek daha dar bir uygulama alanı vardır.

Sözleşmenin 6. maddesinde Fransızca'dan İngilizce'ye çevriminde kaynaklanan bir karmaşa vardır. Maddeye göre “Bu sözleşme devlet memurlarının durumu ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların hakkı veya statüleri konusunda önyargıya vardığı yorumlanamaz”. Fakat sonradan duruma Uzmanlar Komisyonu tarafından açıklama getirilmiştir. Bahse konu geçen memurlar devlet yönetiminde görevli memurların kapsam dışı tutulmasına olanak vermektedir. Bu maddeye rağmen sözleşmenin 5. maddesinde sağlanan güvencelerin silahlı kuvvetlere ya da polise uygulanacağına belirlenmesinde çekinceli davranılmıştır. Öyle ki bu madde toplu sözleşme hakkı ulusal kanunlara bırakılmıştır (Gülmez 1990: 216).

— *151 Sayılı Kamu Hizmetinde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi*

151 Sayılı Sözleşme'nin düzenlendiği bir başka alan da, çalışma koşullarının belirlenmesi yöntemlerin geliştirilmesi ve çıkabilecek uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözülmesi ve toplu sözleşme hakkı ile doğrudan ilişkilidir (Baysal 2001: 45).

Nitekim sözleşmenin çalışma koşullarının belirlenmesi usullerini içeren 7. maddesi; “İlgili kamu yetkilileri ile kamu görevlileri örgütleri arasında çalışma pazarlığına olanak veren usullerin ya da kamu görevlileri temsilcilerinin bu koşulların belirlenmesine katılmalarına olanak veren başka yöntemlerin gelişmesini ve en geniş biçimde kullanılmasını özendirmek ve ilerletmek için, gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemlerin alınması gerekir” (Gerşil 1997: 39).

Bu madde incelendiğinde, 151 sayılı Sözleşmenin, 98 sayılı Sözleşmeye oranla daha esnek ancak geri bir yaklaşımı benimsediği göze çarpmaktadır. Çünkü 151 sayılı Sözleşme ise, gönüllü toplu iş sözleşmeleri pazarlığı yöntemlerinin geliştirilmesini öngörmüştür. 151 Sayılı Sözleşmeyi kabul eden bir ülkenin, kamuda çalışma şartlarını, serbest toplu pazarlık yöntemiyle belirlenmesi yerine “danışma” yöntemini kabul etmesinin sözleşmeye aykırı düşmeyeceği ileri sürülmektedir (Demirhan 2003: 42).

Sözleşmenin 8. maddesine göre; “İstihdam koşullarının belirlenmesi konusunda çıkan uyuşmazlıkların çözülmesi, ulusal koşullara uygun bir biçimde, taraflar arasındaki pazarlık yoluyla ya da ilgili tarafların güvenini uyandıracak

biçimde kurulmuş arabuluculuk, uzlaştırma yahut hakemlik gibi bağımsız ve yansızlık güvenceleri veren bir usul yoluyla araştırılacaktır” (Baysal 2001: 46). Böylece kamu yetkilileri ile kamu görevlilerinin örgütleri arasında çalışma koşullarını belirlenmesi konusunda çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümlenmesi amaçlanmaktadır.

151 Sayılı Sözleşme, 98 Sayılı Sözleşmeden farklı olarak, çalışma koşullarının belirlenme usullerini toplu pazarlıkla sınırlı tutmamıştır. Başka yöntemlere de yer vermiştir. 151 sayılı Sözleşme’de toplu pazarlık yerine sadece danişsal nitelikli görüş alınarak karar sürecine katılımına imkân verilmemiştir (Baldemir 2001: 46).

— *Avrupa Sosyal Şartı*

Avrupa Sosyal Şartı’nın, örgütlenme hakkıyla ilgili olarak 5 ve 6. maddelerine göre; “Tüm çalışanların ve işverenlerin, ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için ulusal ya da uluslararası örgütlerde özgürce örgütlenme hakkı vardır”, “Tüm çalışanların ve işverenlerin toplu pazarlık hakkı vardır.” Bu iki madde toplu pazarlık hakkının dolaylı ve direkt olarak ele alınması açısından önemlidir. Şart daha sonra bu maddeleri açıklamıştır. Buna göre Avrupa Sosyal Şartı’nın 5. maddesi sendikal hakları, silahlı kuvvetler ve polis dışındaki kamu görevlilerini kapsayan tüm çalışanlara tanımıştır. 98 Sayılı Sözleşme güvencelerin kapsamı dışında tutulan kamu gücünün organları sıfatıyla hareket eden kamu görevlileri de bu haktan yararlanmışlardır (Baysal 2001: 51). Sözleşmenin, silahlı kuvvetler, polis ve kamu görevlilerine ilişkin olarak toplu pazarlık hakkının kullanılmasını ulusal düzenlemelere bırakmasıyla inisiyatifin ulusal yasa yapıcıların olduğu anlaşılmaktadır (Demirhan 2003: 53).

— *Topluluk Şartı,*

Topluluk Şartı da, çalışanlar arasında ayırım gözetmeksizin toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkını düzenleyen ve güvence altına alan bir diğer hukuki belge olarak kabul edilmektedir (IV. Aile Şurası Sonuç Raporu 2004).

2.3. Uluslararası Sözleşmelerin Türk Hukuk Sistemindeki Yeri

Usulüne göre yürürlüğe konmuş uluslararası sözleşmelerin bağlayıcılığını Anayasa'nın 90 maddesi çerçevesinde alınan Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları kapsamında iç hukuka uygunluğu inlenecektir.

2.3.1. Onaylanmış Uluslararası Sözleşmeler Bakımından

1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'na göre de kural olarak, bir uluslararası anlaşmanın ya da sözleşmenin usulüne göre yürürlüğe konulmuş sayılması için iki koşulun yerine getirilmiş olması gerekir. Birincisi anlaşma ya da sözleşmenin onaylanmasının, TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı tutulmuş olmasıdır. İkincisi de, uluslararası anlaşma yada sözleşmenin Cumhurbaşkanı'nca onaylanması ve yayımlanmasıdır. Anayasa'ya göre bu iki iç hukuksal işlemin yerine getirilmesiyle usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası anlaşmalar ya da sözleşmeler kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz (Gülmez 1990: 215).

Bu bakımdan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, öngördüğü koşullara uyularak yürürlüğe konulan sözleşmelerin, Türk Hukuk düzeninde yasa gücünde ve doğrudan hüküm doğurduğu ilkesini kabul etmiştir (Demirhan 2003: 64). Bu çeşit sözleşmelere karşı Anayasa Mahkemesine başvurulmaması dolayısıyla Anayasa, uluslararası hukuku milli hukuka üstün tutmuştur. Bu münasebetle uluslararası hukuk, kendisiyle çatışan milli hukuku bağlar. Uluslararası sözleşmeler ile Anayasa ya da yasalar arasında bir çatışma bulunması durumunda, hiyerarşik durum nedeniyle sözleşmenin uygulanması gerekir (Sezen 2002: 21).

Gerek hukuk çerçevesinde, gerekse Anayasa Mahkemesi'nde pek çok kararında ve 22 Mayıs 1991 tarihli Danıştay 5. Daire kararında 90. maddesinin son fıkrasının anlamı konusunda benimsenen ortak görüş şöyledir; onaylanmış uluslararası sözleşmeler, iç hukukun doğrudan doğruya bir parçası olmuştur. Anayasa ve kendisinden önce ya da sonra çıkarılan yasalara aykırı olsa bile uygulanması gerekir. Bu yasalara aykırı olsa da bile uygulanması gerekir. Dolayısıyla yürütme ve yargı organları için bağlayıcılık niteliği taşır (Sezen 2002: 22).

1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'ndan aldığı 90. maddesinin son fıkrasındaki, onaylanmış uluslararası sözleşmelerin iç hukukla bütünleştirilmesi ve iç hukuktaki etkisi konusundaki iki cümlelik yetersiz düzenleme, özellikle son onbeş yıldan beri bilimsel, siyasal ve sendikal çevrelerde tartışma konusu olmuştur.

7 Mayıs 2004 tarihli ve 5170 sayılı yasayla Anayasa'nın 90. maddesine “usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümler esas alır” şeklinde bir ekleme yapılmıştır. Yapılan bu değişikliğin temel amacı ulusal ve uluslararası hukuk arasındaki çatışmadan doğan çözümsüzlüklerde, uluslararası antlaşmalar, yasalar düzeyinde değil, yasaların üstündedir (Gülmez 2005: 26–28).

Sonuç olarak, 2004 yılında yapılan değişiklikle Anayasa'nın 90. maddesi gereği onaylanmış uluslararası sözleşmeler iç hukukun bir parçasıdır ve kendiliğinden uygulanabilir. Anayasaya aykırılığı öne sürülemez ve yasayla değiştirilemez. Ulusal yasalarla çelişmesi durumunda, uluslararası sözleşme uygulanır. Bu maddeye göre sadece yasaların değil yürütmenin de uluslararası sözleşmelere uyması gereklidir.

2.3.2. Onaylanmamış Uluslararası Sözleşmeler Bakımından

Anayasa'nın gerektirdiği koşullar yerine getirilmediği için usulüne göre yürürlüğe konulmamış yani diğer bir manada onaylanmamış olan uluslararası sözleşmeler iç hukukumuzda bağlayıcılığı yoktur. Anayasamız bu sözleşmelerden üstündür.

Bununla birlikte, özellikle sendikal hak ve özgürlüklerle ilgili olarak onaylanmış UÇÖ sözleşmelerinin hiçbir bağlayıcılık taşımadığı yönündeki bir düşünce UÇÖ denetim organlarının kararlarına aykırı olarak değerlendirilmektedir. UÇÖ üyesi devlet olmanın sendika özgürlüğü alanındaki en önemli hukuksal sonuçlarından biriye, dayanağını Anayasa'dan alan özel denetim mekanizmasından sorumlu tutulmuş olmaktadır. Bu sorumluluk, dayanağını Anayasa'nın onaylanmasıyla kazanılan üye devlet olmaktan alır ve onay işleminden tamamen

bağımsızdır. Çünkü devletler, ÜÇÖ' ye katılmakla, ÜÇÖ Anayasası'nda sayılan kimi temel ilkelere dolayısıyla sendika özgürlüğü ilkesine etkin biçimde saygı gösterme ve bu ilkelerin gerçekleştirilmesine çaba harcama yükümlülüğü altına girmektedir (Gülmez 1990: 222).

Özetle onaylanmamış uluslararası sözleşmelerin iç hukukumuzda bağlayıcılığı yoktur. Bu noktada uluslararası ilişkilerde ülkeler arası siyaset ve politika konusudur. Konu devletlerin ulusal çıkarları ve prestijleri açısından değerlendirilmelidir.

3. BAZI AVRUPA ÜLKELERİNDE MEMUR SENDİKACILIĞI

Avrupa ülkelerinin pek çoğu memurlara ilkesel anlamda sendika hakkını tanımıştır. Memurlara sendika hakkı tanıyan Avrupa ülkeleri, bu hakkın düzenlenmesi bakımından farklı yolları tercih etmişlerdir. Bu ülkelerden bir bölümü sendika hakkını Anayasal düzende, diğer bölümü ise yasal düzeyde tanımaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde Fransa, Almanya, İsveç, İngiltere, Belçika, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'da memur sendikacılığı incelenerek Avrupa Birliği Ülkeleri'nde memur sendikacılığı genel olarak değerlendirilecektir.

3.1. Fransa

Fransa'da dernek kurma hakkı ilk kez 1901 yılında çıkarılan kanunla tanınmıştır. Diğer taraftan 1940 yılında çıkan yasa ile memur dernekleri, kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ile ilgili sorunlara katılma hakkı tanımıştır. 1946 yılında çıkan bir yasayla da memurlara sendikal örgütlenme hakkı elde etmiştir (Bilgin, Yayman 1996: 369).

Fransa'daki memur örgütlerinin çoğu, geniş merkezi işçi konfederasyonlarıyla Genel İşçi Konfederasyonu, Fransız Demokratik İşçi Konfederasyonu, Yürütme Personeli Genel Federasyonu'nda birleşmişlerdir. Bazı önemli bağımsız sendikalar da vardır; özellikle çeşitli eğilimlerdeki öğretmen sendikalarını bir araya getiren bağımsız bir öğretmen federasyonunu, ülkenin en büyük federasyonlarından biridir. Bu memur örgütleri, hükümet daireleri ve

servisleri, hiyerarşik iş düzeyi, iş türü, eğitim vb. biçimde çeşitli bölümlere ayılırlar. Fransa’da kamu görevlileri örgütlerinin çoğu, geniş merkezi işçi konfederasyonları ile birleşmişlerdir (Gerşil 1997: 92–93).

1946 Anayasası ile de sendika ve grev hakları ilk kez anayasal güvence altına alınmıştır. 1963 yılında çıkan yasaya göre memurlara sınırlı da olsa grev hakkı tanınmıştır. 1968’de doğan toplu pazarlık hakkı çerçevesinde özellikle ücretler üzerinde yoğunlaşmıştır. Diğer personel sorunları ise danışma statüsünde ele alınmıştır. 1983 yılında ise sendikalara ücretlerinin durumunu belirlenmesinden önce toplu görüşmeler yapabilme imkânı verilmiştir. İşçilerin yanı sıra memurların da sendikal hakların tanındığı bir ülke olan Fransa’da, bu haktan polis ve silahlı kuvvetler personeli de yararlanmaktadır. Memurların sendikalaşma hakkı genel sendikalara uygulanan yasalara düzenlenmiştir (Bilgin, Yayman 1996: 369).

Fransa’da, memurların grev hakkının tanımı içtihat ve yargı kararlarınca ele alınmaktadır. Ancak, özel sektörden farklı olarak grev hakkını sınırlayan grev yasaları da mevcuttur. İchtihatlarla verilen grev hakkı, daha sonra 1983’ de bir yasa ile ilke olarak tanınmış ancak, bu konuda bazı sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre, idare mahkemelerinin denetimi altında olmak üzere, “kamu hizmetlerinin normal işleyişine hükümet faaliyetlerinin devamlılığı açısından zorunlu gördükleri işlerde” ve mesleki çıkarlar yönelik olmayan grev hakkının kullanımı yasaklanabilmektedir (Bilgin, Yayman 1996: 370).

3.2. Almanya

Almanya’da sendikal faaliyetler 1840’lı yıllarla birlikte görülmeye başlanmıştır. 1949 Anayasası her mesleğe ekonomik çıkarlarını ve çalışma koşullarını korumak ve geliştirmek için örgütlenme hakkı tanımıştır. 1953 yılında memurlar da bu hükme dâhil olmuştur. Almanya’da kamu görevlileri, statü hukukuna dâhil olan ve olmayan biçiminde iki kısma ayrılmıştır. Statü hukukuna tabi olan memurlar yönetime katılma hakkı olma birlikte toplu pazarlık hakkı mevcut değildir. Bunun dışında kalan memurlar bu hakkı kullanabilmektedir. Gerek “Bonn Anayasası” gerekse “Alman Devlet Memurları Yasası” ve birçok eyaletin memur

yasaları, doğrudan ve açık olarak memurun grev hakkı olup olmadığı hakkında görüş bildirmekten sakınmıştır. Buna rağmen; gerek Federal Anayasa Mahkemesi ve gerekse hâkim olan fikre göre; statü hukukuna tabi memurların kişisel ekonomik ve politik talepler öne sürmesi kabul edilemez. “Çünkü memur; hukuki, zaruri ve önemli emirleri yerine getirmede, devlete sadakatte yükümlüdür”. Alman Anayasası’na göre, ülkede yaşayan herkes sendikalaşma hakkına sahiptir. Buna göre silahlı kuvvetler mensupları ile polislerde dâhil olmak üzere tüm memurlar ve hatta yabancılar sendika kurma ya da üyesi olma hakkına sahiptir. Ancak memurlar kurdukları sendikalarla sadece üyelerini temsil edebilmekte, toplu sözleşme ve grev hakkından yararlanamamaktadırlar. Almanya’da sendikaların dört üst birliği bulunmaktadır. Bunların içinde en büyük birlik olan “Alman Sendikalar Birliği” ne üye olan “Polis Sendikası” gibi ülkedeki tüm kamu görevlilerinin kurdukları sendikaların üyesi olduğu birlik “Alman Kamu Hizmetleri Birliği ”dir. Bu birliği oluşturan 45 sendikaya toplam bir milyondan fazla üye kayıtlı bulunmaktadır (Bilgin, Yayman 1996: 369).

Almanya’da iki tür memur örgütü vardır; birincisi, Alman Sendikalar Konfederasyonuna veya bağımsız Alman Ayaklı Çalışanlar Sendikasına bağlı olan örgütler, ikincisi, Alman Kamu Görevlileri Konfederasyonuna bağlı meslek derneği türündeki örgütlerdir. Birinci türün üç grup üyesi vardır; devlet memurları, aylıklı çalışanlar, memur statüsündedirler, çok az ölçüde diğer iki kesimden üye alır (Gerşil 1997: 69–74).

3.3. İsveç

İsveç’te işçilerin ve işverenlerin örgütlenmeleri uzun bir geçmişe dayanır. İsveç İşçi Sendikaları Konfederasyonu 1898’de ve İsveç İşveren Sendikaları Konfederasyonu 1902 yılında kurulmuştur. Endüstriyel ilişkiler alanında İsveç modelinin özgünlüğü tarafların sorunları kendi aralarında imzaladıkları temel anlaşmalar aracılığı ile çözmek ve yasal düzenlemelere olabildiğince az yer verme ilkesine dayanır. Bu temel anlaşmalardan olan Aralık Uzlaşması’dır. Bu anlaşma ile işverenler ile işçilerin örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi yapma haklarını kabul etmişlerdir. İkinci temel anlaşma 1938’de “Saltjöbaden Anlaşması”dır. Bu anlaşma

ile taraflar üzerinde anlaştıkları konuları birer ilke olarak belirlemiş olan bu temel ilkelerin imzalanacak tüm sözleşmelerde uygulanması ve toplu görüşmelerin işyeri sorunları ile ilgili olarak yapılması öngörülmüştür (Ünsal 1999: 30).

İsveç'te memurların sendikalaşması 1920'li yıllarda yaygınlaşmaya başlamıştır. 1936'da İsveç Parlamentosu özel sektörde çalışan memurların sendika hakkı da tanınmaya başlanmıştır. İsveç memurların özel sektördeki personel ile en fazla ilişkide bulunduğu ülkelerden biridir. İsveç'te memurları temsil eden Maaşlı Memurlar Merkezi Örgütü yani Tanstümännens Central Organization (TCO)'dır. İlk sendikal hareketlerin başlaması ve hükümet işbirliği ile 1960–1970 yılları arasında toplu pazarlık hakkı kazanmışlardır. Memurların sendikal hakları genel yasalarla düzenlendiği grev haklarının yasalarda tanınmıştır. Grev hakkı yalnızca yüksek düzeyde memurlar için yasaktır (Yelço 1998: 12–13).

İsveç'te kendine özgü bir sendikal düzen söz konusudur. Toplumun her alanında görev yapan sendikaların toplumun gelişiminde büyük rolü vardır. Bu yüzden İsveç'te çalışan nüfusun %75'i sendika üyesidir (Burnaz 2002: 48).

3.4. İngiltere

Sendikacılık, mesleki birlik biçiminde ilk defa İngiltere'de ortaya çıkmıştır. 1720 yılında Londra'daki terzi ustalarının isteklerini şikâyet mektubu olarak parlamentoya göndermesi, sendikal hareketin başlangıcı kabul edilir. İngiliz hukukuna göre meşru olmayan bir amaca yönelmeyen ve yasa hükümleri çiğnenmeyen her türlü örgütlenme yasaldir. Sendikalar İngiltere'de 1871'de tanınmıştır. I. Dünya Savaşı öncesi memurlar işçi örgütleri ile birleşmişlerdir. Bu katılım yönetim tarafından yasaklandı. Hemen ardından 1946 Yasası ile memurlara sendika hakkını memurlar dışında üye kabul etmemek ve siyasetle uğraşmamak koşulu ile kabul edilmiştir (Yelço 1998: 13–14).

1916 yılında memur sendikalarının temsilcilerinin katılması ile biri nitelikte diğeri ise her bir kurum bünyesinde olmak üzere Milli Whitley Kurulu (National Whitley Council) ile Kurumsal Whitley Kurulu (Department Whitley Council) oluşturulmuştur. Her iki kurul idare ile memurlar arasında görüşmeler yaparak

hizmet ve çalışma koşullarının düzenlenmesini sağlarlar (Burnaz 2002: 40). Toplu görüşmelerde ele alınabilen ve ele alınamayan sorunlar arasında sınır yasayla belirlenmiş değildir. Görüşmeler sonucu devlet belirlenen koşulları tek taraflı ve dilediği gibi değiştirme hakkına sahiptir.

İngiltere’de kamu sektöründe çalışan memurlar, sivil hizmetler ve kamusal hizmetler olarak ikiye ayrılmaktadır. Sivil hizmetlerde çalışan ve doğrudan hükümete bağlı kimselere memur, kamu hizmetinde hastane, belediye ve kamu şirketlerinde çalışan kişilere de kamu görevlisi denilmektedir (Gerşil 1997: 80). Her iki kesim açısından, grev hakkı emniyet ve silahlı kuvvetler mensupları dışında yasaldir. Grev hakkı olmayan polis ve askerler ise sınırlı da olsa örgütlenme hakkından yararlanabilmektedirler (Yelço 1998: 14).

3.5. Belçika

Kamu hizmetlerindeki sendikal hareketlerin başlangıcı özellikle alt dereceli memurların özel sektördeki işçilere tanınan birleşme haklarının kendilerine de tanınmasını istedikleri zaman 1890–1920 yıllarına kadar uzanmaktadır. 1898 tarihli işçi sendikaları ile ilgili kanunun kamu hizmetlerini dışarıda bırakması, bunu izleyen yıllarda hizmet şartları, memur teminatı ve sendika kurma hakkı ile ilgili daha ileri hükümleri ihtiva eden birkaç tasarının parlamentoya sunulmasına yol açmıştır. 1920 – 1937 yılları arasında da sendikal faaliyetleri, farklı gelişme hızına rağmen bütün kamu sektöründe yaygınlaşmıştır. İlk genel personel reformunun ele alındığı 1937 yılında, memur sendikaları hükümet mekanizması ile uygun bir şekilde ilişkilendirilerek idari hizmetlerin organizasyonu içinde memur kuruluşlarıyla işbirliği sağlanmış ve mesleklerini etkileyen bütün meselelerle kendilerini danışılmaya başlanmıştır. 1946 yılında da Merkezi İstişare Kurulu kurulmuştur (Bilgin, Yayman 1996: 370).

Avrupa ülkeleri arasında memur sendikacılığı açısından en iyi durumda olan ülkelere birisi olan Belçika’ da memurlar için kurulan komitelerin, memur sendikacılığını 1950’ li yıllardan itibaren katkısı olmuştur. O yıllarda, memur sendikal hareketlerinin, çalışanları yönetimde aktif kılacağı ve demokratik otoriteyi

sağlayıcı anlayışı vardı. Belçika’da da birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi silahlı kuvvetler personelinin sendikalaşma hakkı tamamen yasaklanmıştır. 1984 yılından itibaren memurlara toplu pazarlık hakkı tanınmıştır. Özel yasalarla sendikalaşma hakkı tanınmaktayken, grev hakkı ile ilgili yasak tartışmaları devam etmektedir (Yelço 1998: 12).

3.6. İtalya

İtalya’da işçilerin yanı sıra kamu görevlileri de sendikal örgütlenme hakkına sahiptir. Bu hakkı tanıyan yasalar bakımından işçilerle kamu görevlileri arasında bir ayırım bulunmamaktadır. Bu nedenle, memurların sendika kurma hakkı, genel olarak sendikalara uygulanan yasalarla düzenlenmiştir. Sendikal yapı kamu işvereni ile memurlar için ayrı ayrı kurulmuştur. Buna göre, kısa adı “DIRSTAT” olan sendikal birlik, kamu sektöründe çalışan yönetici ve memurların kurduğu 33 sendikanın üyeliğinden oluşmaktadır. Kamu işverenleri ise, kamu sektöründe farklı alanlarda faaliyet gösteren “ASAP” ve “İNTERSIND” adlı iki konfederasyon içerisinde sendikal örgütlenmeye gitmişlerdir. Sendikal yapının geniş kapsamlı olmasına karşın, 1950’den bu yana mahkeme kararları doğrultusunda polislerin, silahlı kuvvetlerin ve yargı mensupları dışındaki kamu görevlilerinin grev hakları vardır. Üstelik bu hak, başta kamu sağlığı ve fiziksel yaşamı korumaya ilişkin alanlar olmak üzere anayasaya göre, genel yarar niteliği taşıdığı kabul edilen hizmetleri aksatmamak şartıyla, yasal nitelik taşımaktadır (Bilgin, Yayman 1996: 371, Işıklı 1992: 146).

1978–1990 yılları arasında sendika-sendika, sendika-hükümet anlaşmazlıkları, Avrupa Birliği hukuku çerçevesinde olumlu yönde değişmiştir. 1983 yılında İtalyan Hükümeti’nin toplu pazarlık hakkını kabul etmesiyle yeni bir sürece girilmiştir. Sendika hakları genel yasalarla getirilmiş ve grev hakkı tanınmıştır (Yelço 1998: 9).

3.7. Portekiz

Portekiz’de çalışan herkesin sendikalaşma hakkı anayasa ile teminat altına alındığından sendika özgürlüğünü engelleyen her türlü anlaşma geçersiz kabul edilmektedir. Bu çerçevede tüm memurların sendikalaşma hakkı genel olarak

sendikalara uygulanan yasalarla düzenlendiğinden sendikalaşma konusunda işçilerle memurlar arasında bir ayırım söz konusu değildir. Portekiz’de halen polis ve silahlı kuvvetler personeli dışında tüm memurlara grev hakkı tanınmıştır. Ancak, grevlerin yapılma nedenleri konusunda hükümetin 1992’de bazı kısıtlamalar koyması, sendikaların yoğun tepkilerine yol açmıştır (Bilgin, Yayman 1996: 372).

3.8. Yunanistan

Yunanistan’da memurlara sendikalaşma hakkı tanınmıştır. Buna göre, ülkedeki tüm işçi sendikaları “Yunan İşçileri Konfederasyonu” tarafından temsil edilirken, konfederasyon dışında kalan kamu görevlilerinin kurdukları sendikaların üst örgüt ise “Kamu Görevlileri Konfederasyonu” dur. Kamu Görevlileri Konfederasyonu, 240000 üyeden oluşan 59 federasyonu ve 1400 yerel sendikayı temsil etmektedir. Yunanistan’da grev hakkı, 1975 tarihli anayasa ile teminat altına alınmıştır. Hak ve dayanışma grevlerinin yapılabildiği ülkede toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kamu hizmetlerinde çalışanların, ancak yasayla belirlenmiş şartlar altında grev yapmaları söz konusu olabilmektedir (Bilgin, Yayman 1996: 371).

3.9. Avrupa Birliği Ülkelerini Genel Değerlendirme

Sendikal hakların uygulanış düzeylerine göre Avrupa Birliği’ne üye olan ülkeleri değerlendirecek olursak:

Sendika kurma hakkının düzenlenmesi açısından; Almanya, Avusturya, Danimarka, Fransa, Finlandiya, İsveç ve İtalya’da sendika kurma hakkını tanıyan ülkeler arasındadır. Bu ülkelerde kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı genel olarak sendikalara uygulanan kanunlar ile tanınmış ve ortak düzenleme konusu olmuştur. Bu ülkelerde memur işçi ayırımı göze çarpmasa da İsviçre ve Belçika’da kamu görevlileri ile ilgili özel düzenleme getirilmektedir. Özellikle İsveç’te diğer dünya ülkelerinde görülmemiş bir uygulamayla 1936 yılında çıkarılan bir kanunla ilk kez çalışan sözcüğü kullanılmıştır. Bu ülkelerde silahlı kuvvetlerin, polislerin, yargıç ve savcılarının bile sendikaları vardır (Erol, Gürsoy 1988: 40).

Toplu pazarlıkla ilgili Avrupa Ülkelerinde olan düzenlemeler incelendiğinde Toplu pazarlık ve danışma ilk olarak İngiltere’de 1916 yılında Whitley Kurulları oluşturulurken doğmuştur. Almanya’da kamu kesiminde çalışan sözleşmelilere ve işçilere 1949 yılında toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Ancak Almanya’da memur statüsü içinde yer alan çalışanların toplu görüşme yapması yasaktır. İsveç’te birlikte karar verme ve toplu pazarlık hakkı 1956 yılında tanınmıştır. Kamu görevliklerinin toplu pazarlık hakkı İsveç’te en ileri düzeydedir. Memurların, polislerin, silahlı kuvvetler personelinin ve yargıçların bile toplu pazarlık hakkı bulunmaktadır. Fransa’da yönetim ve memur sendikaları temsilcilerinin katıldığı ortak kurallar aracılığıyla danışma yöntemi uygulanmaktadır (Burnaz 2002: 36).

Çalışma ilişkilerinin en önemli kavramlarından biri olan grev hakkı kamu çalışanları için yeni bir kavramdır. Avrupa Birliği ülkelerinde devlet ile kamu görevlileri arasında sorunun barışçıl ve danışma yoluyla çözülememesi halinde grev hakkını açıkça tanıyanlar vardır. Bu ülkelere; Finlandiya, Fransa, İsveç, Lüksemburg, Norveç, Portekiz ve Yunanistan’ı sayabiliriz (Burnaz 2002: 38).

AB Ülkelerinin uymakla zorunlu olduğu ilk hukuki metin, çeşitli eklerle birlikte yürürlükte olan “Memur Statüsü” adlı tüzük olmuştur. Ancak, AB Ülkeleri’nin hak ve yükümlülükleri konusunda oldukça kapsamlı bir şekilde hazırlanmış olmakla birlikte söz konusu tüzüğün 18 Aralık 1961 tarihli ilk şeklinde, memurların sendika ve mesleki örgütler kurup, kuramayacaklarına ilişkin herhangi bir hüküm yer almamıştır. 1 Temmuz 1972 tarihinde tüzüğün 24. maddesi yeniden düzenlenerek uzman danışmanlar dışındaki tüm memurlara kendi ülkelerinde sendika kurma ve grev hakkı tanınmıştır (Bilgin, Yayman 1996: 369).

İsveç’te tüm memurların silahlı kuvvetler personeli, polisler ve yargıçlar dahil grev hakkı vardır. Ancak, ülke politikasını etkileyecek yönde grev yasak olduğu gibi toplu sözleşmelerde devleti temsil eden memurların grev hakkı bulunmamaktadır (Erol 2000: 141–155). Fransa ilke olarak kamu görevlilerine sendika hakkı tanımıştır. İçtihatlarla oluşan duruma göre, yönetim; mesleği çıkar sağlanmaması, kamu hizmetini ya da hükümet faaliyetlerinin sürekliliğin aksamaması durumunda grevi yasaklamaktadır (Bilgin, Yayman 1996: 370). İtalya’ da silahlı

kuvvetler personeli, polisler ve yargı organları içinde Fransa'daki şartlara uygun olarak grev hakkı tanınmıştır. İngiltere'de 1946 tarihli bir kanunla memurlara grev hakkı tanınmasına rağmen İngiliz sendikaları 1980'den sonra önemli ölçüde bu haklarını yitirmişlerdir (Tokol 1993: 63–64). Almanya, Danimarka ve Avusturya gibi bazı Avrupa Ülkelerinde ise grev hakkını düzenleyen yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu ülkelere örnek olarak Almanya, Danimarka ve Avusturya verilebilir (Burnaz 2002: 39).

4. TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞI

Bir ülkede genel anlamda sendikacılığın gelişmesi bakımından üç temel şartın var olması gerekmektedir. Birincisi ekonomik şarttır. Bilindiği gibi sendikalar sanayinin ortaya çıkmasıyla birlikte gelişmiş ve bu günlere gelmiştir. Sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan zorlu iş şartlarının düzenlenmesi amacıyla işçiler bir araya gelmiş, birlikte hareket etme eğilimine girmiştir. Ekonomisi tarıma dayalı toplumlarda sendikacılık ya gelişmemiş ya da cılız kalmıştır. Türkiye'de belli döneme kadar ekonomi tarıma dayalı olduğu için sendikal hareketin başlaması gecikmiştir. İkincisi, demokrasi şartıdır. Demokrasi, batılı ülkelerin yıllar süren çabaları sonucunda elde edilmiş bir kazanım olmuştur. Bu nedenle sendika ve demokrasi uzun yıllar birbirini etkileyerek birbirlerinin gelişimlerine katkıda bulunmuştur. Türkiye'de demokrasiye geçiş, batılı ülkelere oranla gecikmeli olmuştur. Sendikacılığın gelişmesinin son şartı hukuki zemindir. Türkiye'de hukuki zemin ise sürekli bir gelişim göstermektedir (Demirhan 2003: 68–69).

Memurlar ile devlet arasındaki ilişkiler, toplumda egemen üretim biçimi, devletin niteliği, çalışanların sayısı ve toplum içindeki konumuna bağlı olarak zaman içinde önemli değişimler geçirmiştir. Türkiye'de sendikal hareket Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar gitmekle birlikte, memur statüsündeki kamu çalışanlarının sendikalaşma çabaları 1960'lı yıllarda başlayabilmiştir (Bilgin, Yayman 1996: 364).

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de memurların örgütlenmesi ve sendikalaşması işçilerden sonra başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı

döneminde nitelikli insan gücünün bir bölümünün kaybedilmesi ve göç hareketleri nedeniyle nitelikli işgücüne duyulan ihtiyaç artmıştır. Bu ihtiyaç beraberinde nitelikli işgücüne sahip olanlara maddi ve manevi ayrıcalık tanınmasına da yol açmıştır. Adı geçen dönemde memur klüpleri, yardım sandıkları ve kooperatifler gibi oluşumlar kendilerini diğer çalışanlardan ayırmıştır. Başta ücret, izinler, iş güvencesi sosyal güvenlik olmak üzere çalışma koşulları itibariyle ayrıcalıklı bir konuma ve önemli bir sosyal statüye ulaşmışlardır. Örneğin 1931 yılında faal nüfus içindeki oranları yüzde 1,2 iken, milli gelirden aldıkları pay yüzde 7,1'dir. Yine İkinci Dünya Savaşı yıllarında karaborsada bulunan kimi mallar memurlara düşük fiyatla verilmekte ve dağıtılmaktaydı (Erdem 2002: 275).

Sanayileşme süreci ile birlikte ortaya çıkan sendikalar ve çalışanların sosyal ve ekonomik hak ve menfaatlerini korumak ve gözetlemek amacıyla kurulmuşlardır. Bugün dünyada sadece işçilerin değil, memurların da örgütlendikleri sivil toplum örgütleri ve sendikalar bulunmaktadır (Bilgin, Yayman 1996: 363).

Bilindiği üzere memurların ortak mesleki, iktisadi ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenmeleri devletin karşısına birtakım taleplerle çıkmaları her zaman endişe konusu olmuştur. Memurların örgütlenme çabaları, bu yüzden çeşitli güçlüklerle karşılaşmıştır. Memur sendikalarının kuruluşu ve gelişmesi işçi sendikalarına göre daha geç başlamış ve bu sendikalara karşı gösterilen tepki işçi sendikalarına karşı gösterilen tepkiden daha büyük olmuştur. Bu tepki farkı, işçi-işveren ve devlet-memur ilişkilerinin farklı oluşundan meydana gelmiştir. Devlet – Memur ilişkisinde devletin otoritesi, hâkimiyeti fikrinden hareket ederek, memurların işçiler gibi toplu sözleşme, grev gibi hakları kullanmalarına endişe ile bakılmıştır (Mutlu 2000: 26).

Memurların örgütlenme hakkı çerçevesinde duyulan çekince ve bu çekincenin gerekçesi olarak çeşitli nedenler ileri sürülmüştür. Söz konusu bu nedenler aşağıdaki gibi özetlenebilir (Mutlu 2000: 26- 27).

— Devlet memur arasındaki ilişkiler, işverenle işçi arasındaki ilişkiden farklıdır. Devletle, memuru birbirinden ayırt etmek güçtür. Memur devlet adına

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

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

— Memur sendikaları özel çıkarları gerçekleştirmek için kurulmuş örgütlerdir. Oysa devlet memuru, genel olarak yararın bekçisidir. Memurlara örgütlenme hakkının tanınması, özel çıkarların genel yarara tercih edilmeleri sonucunu doğurabilir.

— Memurlar, emek-sermaye çatışması içinde değildir. Bu nedenle memurların sınıfsal bir mücadele aracı olan sendikalara sahip olmaları gereksizdir. Memurların işçiler gibi mücadele etmelerine gerek yoktur. Memurlara örgütlenme hakkının tanınması, onları işçi sendikalarına özendirir. Neticede kamu hizmetleri bundan büyük zarar görür.

Memur sendikaları aleyhindeki görüşlere karşılık memurların sendikalaşması ile ilgili olarak şu görüşleri ileri sürmüşlerdir. Sendikalar memurlara görüşlerini, düşüncelerini ilgili makamlara bildirme haklarını savunmak imkânını verir. Türk-Persen tarafından 1970 yılı içerisinde yayınlanan bildiriler üzerinde yapılan bir inceleme de bildirilerin %50'sinde hükümetten şikâyetler ve alt yapı devrimlerinden hükümetin istifasına kadar çeşitli konuları kapsayan siyasi nitelikteki listelerin yer aldığı görülmüş, buna karşı mesleki sorunlar, dağınık ve sistemsiz bir biçimde ele alınmış, tutarlı ve kapsamlı öneriler ile sürülemediği (Mutlu 2000: 27–28).

Sendikal hareketin dünya ölçeğinde dibe vurduğu, tartışmaların yaşandığı bir dönemde Türkiye'deki kamu çalışanları sendikal hareketinin bu sürece en azından yeni bir ivme kattığı söylenebilir. Bu hareketin Türkiye'deki sendikal hareket için ayrı bir önemi ve anlamı vardır diyebiliriz. Kamu emekçilerin sendikal hareketinin; içinde bulunduğu dönemin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel koşullarının etkisiyle şekillendiği bir gerçektir. Diğer taraftan sınıflar mücadelesinin deneyimleri ve birikimlerinin etkileşimine açık olan bu hareket kendi özgünlüklerini de ortaya çıkarmıştır (Akgün 2002: 281).

4.1. Türkiye'de Memurların Sendika Kurma Haklarının Gelişimi

Selçuklular ve Osmanlılarda Türk devlet sistemi bugünkü anlamıyla aynen olmasa bile yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip ve bu organlarda devleti temsil eden belli bir hiyerarşi içinde çalışan kamu görevlileri yer almıştır. Bu anlamda Selçuklunun devlet anlayışı Osmanlı'da gelenek olarak devam etmiştir. Osmanlının diğer toplumlarda olan teması sonucunda ise özellikle Bizans ve İran devlet sistemi Osmanlı devlet anlayışı üzerinde tesirler bırakmıştır (Kamu - Sen 2002: 5).

Osmanlı İmparatorluğunun gücü ve bürokratik yapısı kamu yönetimi örgütlenmesini gerekli kılmıştı. Osmanlı'nın yükselme döneminde tımar ve kul sistemi ile ulema sınıflarına dayalı ve mutlak merkezi bir yapı vardı. Bu yapı Osmanlı'nın oldukça başarılı ve sarsılmaz otoriteli bir yönetim yürütmesini sağlamıştır. Bu düzende devlette görev alacak olan kişiler "Enderun" denilen saray okullarında yetiştirilmek üzere üstlenecekleri görevlere hazırlanmışlardır. Gerek yükselme dönemi gerekse batılılaşma sürecinde uygulanan yaklaşımlar nedeniyle, memurlar seçkin bir sınıf olmuşlardır (Baldemir 2001: 58).

Osmanlı Devletinin içinde bulunduğu iktisadi, siyasi ve sosyal problemleri çözmek için Batı ülkeleri tipinde bir hukuk sistemine geçişin başlangıcı olan Tanzimat Dönemi ile çalışma hayatını ilgilendiren konularda yeni düzenlemeler getirmiştir. Yalnız bu gelişme Osmanlı Devletinde pozitif hukuka geçişin başlangıcı değil, Avrupa Hukuk sistemine geçişin başlangıcı olarak kabul edilebilir (Yelço 1998:

18). Bu dönemde Türk örfi hukuku ve İslam hukuku kurallarına Avrupa hukuk sistemine uyarlamaya çalışmaları çerçevesinde hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler Polis Nizamnamesi (1845), Mevaddı Medeniyeye Dair Nizamname (1869), Dilaver Paşa Nizamnamesi (1865), Maadin Nizamnamesi (1869) ve son olarak Mecelle (1876) kanunu çıkarılmıştır (Gerşil 1997: 52–56).

Aslında özellikle memur sınıfı ile ilgili olarak, Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı Devletinden devraldığı bürokratik yapının temelleri 1839 yılında Tanzimat Fermanı ile atılmıştır. Kamu yönetimi için model olarak Fransa'nın seçilmesi ve uzmanlaşmış meslekten memurlar yetiştirilmek üzere 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye kurulmuştur (www.ses.org.tr).

1870 yıllardan sonra çalışma koşulları ve ücretlerin yetersizliği sonucu bir takım grevler olmuşsa da bunları sendikal çalışmaların ürünü olarak görmek uygun değildir. 1871 yılında kurulan Osmanlı Amele Cemiyeti, Osmanlı İmparatorluğu döneminde oluşan ilk işçi örgütlenmelerine örnek olarak gösterilebilir (Tokol 1994: 2).

Cumhuriyet Öncesi Dönemde memurların örgütlenmeleri ile ilgili olarak yasaklayıcı bir kanun çıkarılmadığı gibi sınırlayıcı engellemeler de görülmemektedir. Buna karşılık memurlar da işveren devlete karşı hak ve çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenmelere gitmişlerdir. Bu örgütlenme dayanışma sandıkları, kooperatifler ve meslek kuruluşları şeklinde olmuştur (Baldemir 2001: 59).

Çağdaş anlamda kamu yönetimi ile ilgili düzenlemelerin yapıldığı Cumhuriyet dönemine geçmeden önce hukuki düzenlemelerin en önemlilerine tarih ve isim olarak bakacak olursak; 1875 tarihli Harcırah Kararnamesi, 1882 tarihli Maaş Kararnamesi, 1910 tarihli Umumi Tensik Kanunu, 1916 tarihli Maaş Kanunu, 1917 tarihli Silah Altına Alınan Memurlarla İlgili Memurin Maaş Kanunu, 1918 tarihli İaşe Kanunu, 1919 tarihli Tahsisatı Fevkalade Kararnamesi gösterilebilir (Kamu - Sen 2002: 6).

Cumhuriyet ile Türkiye’de memur sendikacılığının gelişimini ilerleyen bölümlerde incelenecektir. Söz konusu incelemenin ana hatları ise şu şekilde ifade edilebilir:

Osmanlı devletinin gerileme dönemi her yönden gerçekleşmiştir. Bunlardan en önemlisi devlet sistemindeki rüşvet ve adam kayırma sonucu toplumun devlete olan güveni sarsılmış, ayanların halka yaptıkları eziyet ve kanunsuz vergi almalar sosyal sistemde huzursuzlukların doğmasına sebebiyet vermiştir. Ayrıca yapılan savaşlar sonucu toprak kayıplarının büyüklüğü hazinenin gelir kanallarını zayıflatmış olması sebebiyle merkezi devlet mahalli yönetimlere söz geçiremez hale gelmiştir. Bunun yanında Osmanlı toplumunda ekonomik ve teknolojik gerileme batının ilerleyişi ile gün yüzüne çıkmış ve bu sonuçta birçok alanda kendini göstermiştir. Dünya tarihine önemli savaşlar olarak geçen Balkan Savaşları ve Birinci Dünya Savaşı’nda alınan yenilgilerde Osmanlı toplumu özellikle elit kesimden birçok insanını kaybetmiş olması istihdam yapısında çok derin yaralar meydana getirmiştir. 1919 yılında Mustafa Kemal Atatürk liderliğinde başlatılan Kurtuluş Savaşı zaferle sonuçlanmış ve bu zafer sadece savaş meydanlarında bırakılmayarak modern çağın gereklerine uygun olarak hukuk, iktisat, kamu yönetimi, eğitim ve öğretim alanlarında yenilenme olarak zuhur etmiştir. Bu reformlarda gelişmiş batı ülkelerinin sistemi kriter olarak ele alınmıştır. Mesela özel hukuk alanında Alman Hukuku benimsenirken kamu hukukunda İtalya ve Fransız hukuku göz önüne alınmıştır. İşte memur hakları, hukuki ve sosyal yapısı düzenlenirken de Fransız sistemi örnek alınmıştır (Kamu - Sen 2002: 6–7).

Genç Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kurulmasından sonra, temel iktisadi hak ve özgürlükler çerçevesinde düzenlemeler yapıldığını görmekteyiz. Çok partili sisteme geçilen 1946 yılından itibaren de demokratik haklar içerisinde önemli bir yer tutan sendikal haklar tanınmaya başlamıştır (Gerşil 1997: 59).

1923 yılında İzmir’de toplanan Birinci İzmir İktisat Kongresi’nde dernek hakkının tanınması bağlamında Tatil-i Eşgal Kanununun yeniden tetkik ve tanzime karar kılınmıştır (Yelço 1998: 20). Cumhuriyetle birlikte ilk personel rejimine ilişkin kapsamlı kanun çalışması 1926 tarihli 788 Sayılı “Memurin Kanunu” olarak

karşımıza çıkmaktadır. 788 sayılı Memurin Kanunu kamu personelinin hukuki statüsünü düzenleyen bir kanun olmuştur. Bu kanunda memur kavramı ele alınmış olup memurun hak ve görevleri belirtilmiştir. Kanunda memurların maaşlarına ilişkin ayrıntılı bir düzenleme bulunmadığından memuriyet unvan ve dereceleri ile maaşları hakkında tek ücret sistemi ile eşitlik ilkesine uyularak bir düzenleme yapılması istenmekteydi. Bunun yanında 1924 Anayasasının 93. maddesinde de bu yönde yasama organına görev yüklenmesi sonucunda devlet memurlarının maaşlarının düzenlendiği 2.7.1927 tarihli 1108 sayılı “Maaş Kanunu” çıkarılmıştır. Bundan iki yıl sonrada 1.9.1929 tarihli 1452 sayılı “Devlet Memurları Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” yürürlüğe girmiştir. Hemen arkasından 1453 sayılı Silahlı Kuvvetlere İlişkin Maaş Kanunu yürürlüğe sokulmuştur. Böylece kanun koyucu Anayasa'nın kendisine verdiği ödevi bir anlamda yerine getirerek tüm devlet memurlarının kapsayan bir maaş sistemini personel düzenine sokarak bir anlamda personel reformunu tamamlamıştır (Kamu - Sen 2002: 7).

Cumhuriyet tarihinin sistemli bir Anayasası olan 1924 Anayasası bazı klasik hak ve hürriyetlere yer vermiştir. Ancak bu hürriyetlerin güvence altına alınması yönünden bir düzenleme yapılmamıştır. 1924 Anayasası'nın 70. maddesi ile “cemiyet kurma hak ve hürriyetlerinin Türklerin tabi hakları” arasında olduğu kabul edilmiştir. Anayasa açıkça sendika hakkından bahsetmemiş, bu hakka toplanma ve dernek kurma hakkı çerçevesinde yer vermiştir. Ancak yapılan düzenlemeler uygulama bakımından fazla etkili olmamıştır (Burnaz 2002: 53). 1924 Anayasası'nda dernek kurma hürriyeti bulunduğu halde, sendika özelliğinde derneklerin kurulmasında da Takrir-i Sükûn Kanunu'na dayanılarak yasaklanmıştır. Bu dönemde tavriri Tatil-i Eşgal yürürlüktedir. Bu kanundan itibaren 1946 yılına kadar sendikaların faaliyetlerine rastlanmamıştır (Gerşil 1997: 60).

1924, 1927, 1929, 1932 ve 1934 yıllarında İş Kanunu tasarıları hazırlanmıştır. Bunlardan 1932 tarihli tasarıda, sendika hürriyeti yanında grev ve lokavt hakları tanınmış, ancak kanunlaşmamıştır. 1934 yasa tasarısı esas alınarak 1936 yılında 3008 sayılı İş kanunu ile ferdi iş ilişkileri yeni bir çerçevede düzenlenmiş, bunun yanında grev ve lokavtın yasak olduğu hükmü geliştirilmiştir (Gülmez 1991: 203).

1946 yılına kadar olan dönemde çıkarılan önemli bir kanun ise 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu' dur. Cemiyetler Kanuna göre; aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına dayanan cemiyetlerin kurulması yasaklandı. Ayrıca demokratik bir tarz olmayan cemiyetlerin korunmasında "izin sistemi" getirilmiştir (Turan 1990: 191).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, 1946 yılından sınıf esaslı üzerinden cemiyet kurmayı yasaklayan Cemiyetler Kanunu'nun ilgili maddesi 4914 sayılı Kanunla değiştirilerek sendika hakkı kabul edildi. Ardından başta İstanbul olmak üzere Türkiye'nin birçok yerinde sendikalar kuruldu. Ancak zararlı faaliyetlerde buldukları ve siyasetle uğraştıkları için kapatıldılar (Gerşil 1997: 60). Bu dönemde çıkarılan önemli kanunlar arasında, 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'nun değiştirilmesi sonucu ortaya konulan 1947 tarihli ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun, 1952 tarihli ve 5953 sayılı Basın İş Kanunu ile 1954 tarihli ve 6739 sayılı Deniz İş Kanunu gösterilebilir (Çelik 2003: 11).

1961 Anayasası'nın 46. maddesi ile tüm çalışanlara sendika kurma hakkı tanınmasına kadar, memurların sendikalaşma hakkı olabileceği yönünde ciddi eğilimler bulunmamaktaydı. Bunun nedeni olarak memurların işçi aristokratı kimliği içinde olması gösterilebilir. 1961'e kadar ki dönemde memurlar, dernekler, yardımlaşma sendikaları gibi birlikler kurdular. Ancak örgütlenmeler yeni haklar elde etmek için değil aralarındaki dayanışmayı artırmak amacını taşıyordu. Memurlar 1950'li yıllara kadar önemli maddi ve manevi ayrıcalıklara sahiplerdi. Memurların maddi ayrıcalıkları özellikle 1950 sonrasında diğer ücretlilere de yaygınlaştırılarak ayrıcalık olmaktan çıkarıldı. Benzeri nedenlerle, memurlar arasında 1961 öncesinde işverenlerine yani devlete karşı çıkarılarını korumak için bağımsız sendikal örgütlenmeler yaratma doğrultusunda güçlü bir eğilim olmadı (Baldemir 2001: 60).

1961 Anayasası'nın "çalışma ile ilgili hükümler" başlığı altında yer verilen maddelerinde çalışma hakkı, çalışma şartları, dinlenme hakkı, ücrette adalet sağlanması, sendika kurma hakkı, toplu sözleşme ve grev hakkı, sosyal güvenlik esasları düzenlenmiştir. Bu esaslara uygun olarak, 15 Temmuz 1963 tarihli 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 3008 sayılı İş Kanununun birçok maddesini, özellikle grev ve

lokavt yasağına ilişkin olarak 275 sayılı Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Kanunu, 1 Mart 1965 günü yürürlüğe giren Sigorta Kanununun yerini alan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 8 Haziran 1965 tarihli ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu çıkarılmıştır (Çelik 2003: 11).

1961 Anayasası ile sendikal hak ve hürriyetler güvence altına alınmıştır. Sadece işçilere değil bütün çalışanlara sendika hakkı tanınmıştır. 1961 Anayasası'nın 46. maddesinin 2. fıkrasına göre; "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir." Dolayısıyla Anayasa, sendika hakkının yasal düzenlemesi yönünde işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri ile işçi niteliği taşımayan çalışanlar arası ayırım gözetmiştir (Baldemir 2001: 62). Sendika hakkı yanında grevli toplu iş sözleşmesi hakkı da Anayasa ile güvence altına alınmış, UÇÖ' nün 98 sayılı Sözleşmesine uygun bir şekilde 274 sayılı Sendika Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatleri korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları sendikalar birer dernek niteliğindedir. Gerçekten 624 sayılı Kanun, devlet personeli sendikalarına, sıradan derneklere tanınmış bulunan hak ve yetkilerden çok başka hak ve yetki tanımamaktadır (Gerşil 1997: 64).

1982 Anayasası incelendiğinde sendikal haklar bakımından eskisine göre oldukça farklı düzenlemeler getirmiştir. Sendika kurma hakkı ve sendikal faaliyetler 50. ve 51. maddelerde toplanmıştır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu işçi ve işverenlerin iş koluna göre sendikalaşma ilkesini kabul etmiştir. Sendikalar Kanunu'nun 60. maddesine göre 28 işkolu tespit edilmiştir. 1982 Anayasası işçiler ve işverenlerin aynı zamanda birden fazla sendika üyesi olamayacaklarını kararlaştırmıştır. Daha sonra 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı kanunla 52 madde kaldırılarak 53. madde ile kamu görevlilerine sendika kurma ve toplu görüşme yapma hakkı tanınmıştır. Son olarak 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla 1982 Anayasası'nın 51. maddesi ile sendika kurma hakkı çalışanlara tanınmıştır. Anayasa değişikliklerinden sonra çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'yla son halini almıştır.

4.1.1. 1961 Anayasası ve Sendika Hakkı

1961 Anayasası genelde sendikacılık, özelde memur sendikacılığı bakımından yeni bir dönemin başlangıcıdır. Çünkü 1936 İş Yasası'nın öngördüğü grev yasağı ve zorunlu hakem rejimine rağmen, 1961 Anayasası grevi işçiler için Anayasal güvenceye bağladığı gibi, memurlar için dernek kurma yasağının olduğu bir dönemde de, sendika hakkını, kendilerinden herhangi bir istek gelmemesine rağmen memurlar için de güvenceye alan 46. maddeyi kabul etmiştir. Söz konusu maddeye göre “çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma haklarına sahiptirler” (Bingöl 1993: 151).

Anayasa sendika hakkını tüm çalışanlar için ilk kez güvenceye almakla birlikte, çalışanların bir bölümü için ayrı bir yasal düzenleme yapılmasını öngörmüş dolayısıyla bazı sınırlamalar getirilmesine olanak vermiştir. 46. maddenin 2. fıkrasında yer alan “işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir” kuralının anlamı budur (Yelço 1998: 26).

Yasa koyucunun memur sendikacılığı güvenceye almakla birlikte bu alanda köklü bir adım atmaya yanaşmadığı, 46. madde üzerindeki tartışmalar sırasında açıkça belirtilmiştir (Baldemir 2001: 65).

4.1.2. 624 Sayılı Devlet Personeli ve Sendikaları Yasası ve Sendika Hakkı

624 sayılı Devlet Personeli ve Sendikaları Yasa'nın 1. maddesi, sendikaların, “sendika” ve “meslek birliği” şeklinde kurulabileceğini belirtmiştir. Aynı maddede, memur sendikalarının amacı, “işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak” olarak ortaya konmuştur. Yasada, memur sendikalarının amacının, “hak ve çıkarlarının korunmasıyla sınırlı tutulup geliştirme, iyileştirme ya da düzeltme amacına yer verilmemesi ve mesleki gelişmenin ve aralarındaki yardımlaşmanın sağlanması” sözcüklerine özellikle yer verilmiş olması memur sendikacılığını daraltıcı bir yaklaşım olarak değerlendirilmiştir (Gülmez 1990: 30).

624 sayılı Devlet Personeli ve Sendikaları Yasası ile birlikte ilk kez memurlara sendikalaşma hakkı yasal güvenceye bağlanmıştır. Bu dönemde 2 konfederasyon, 16 federasyon ve sonradan lağvedilenler hariç olmak üzere 533 sendika kurulmuştur (Benli 2003: 93). Ancak 624 sayılı Yasa beklenen başarıyı sağlamaması, sendikaların doğal yapılarını dikkate almaması ve yasanın memurlara ait bir derneğin düzenlenmediği gerekçeleri ile eleştirilmiştir (Kutal 1968: 22).

624 sayılı Devlet Personeli ve Sendikaları Yasası'nın yürürlükte olduğu dönemde, sendikalar etkisiz ve güçsüz de olsa çeşitli etkinlikler yapmışlardır. Bunlar; sosyal yardımlar, yardımlaşma sandığı, lokal açılması, yönetime karşı uyarı eylemi, bildiri yayınlama, protesto ve gösteri yürüyüşü ve boykot gibi eylemlerdir (Baysal 2001: 72–73).

4.1.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası ve Sendika Hakkı

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları kanunundan beş hafta sonra 14 Temmuz 1965 tarihinde kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilk metninin "Sendika Kurma" başlıklı 22. maddesinde; "Devlet memurları, özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar" hükmü yer almaktadır. 657 sayılı yasanın 22. maddesini gerekçesinde şöyle denilmektedir: "Yeni bir hüküm getirmekte olan bu madde, tasarının hazırlandığı sıralarda TBMM'nde görüşülmekte bulunan Devlet Memurları Meslek Teşekkülleri Kanunu Tasarısının hükümlerine uygun olarak düşünülmüş ve memur sendikalarının faaliyet alanı da ikinci fıkra ile olunmuştur. Meslek sendikalarının faaliyet alanı da ikinci fıkra ile ifade olunmuştur. Meslek teşekkülleri, mesleklerinin ve üyelerinin hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde aramak bakımından başlıca vasıta olacaklar ve idarenin hak ve menfaat konularında, memurlara olan münasebetleri bu teşekküllerin aracılığı sayesinde açıklığa ve intizama kavuşmuş olacaktır" (İnce 1996: 111).

Memurlara tanıdığı sendikal hak bakımından yetersiz bulunan 22. madde, 23 Aralık 1972 tarihli ve 2 sayılı KHK'nin 5. maddesi gereğince yürürlükten kaldırılmıştır. Bu maddenin kaldırılmasına kadar geçen zaman içerisinde bu

konudaki yasal boşluk polis ve silahlı kuvvetler dâhil memur kesiminin sendikal yasak kapsamına alınıp alınmaması konusunda tartışmalara yol açmıştır (Gülmez 1993: 5).

4.1.4. 1971 Anayasa Değişikliği ve Sendika Hakkı

12 Mart 1971 tarihinden itibaren yaşanan olağanüstü dönemde, 1961 Anayasası ile tanınan bazı özgürlüklere kısıtlamalar getirilmiştir. Bu dönemde, 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı yasa ile iki önemli Anayasa değişikliği yapılmış, kamu çalışanlarının sendikal hakları kaldırılmış ve kamu çalışanlarına sendikalara üye olma yasağı getirilmiştir. 1961 Anayasasınının 46. maddesinde yapılan değişikliklerin ikisi memurların sendikal haklarını yasaklamıştır. İlk değişiklik “çalışanlar” yerine “işçiler” kelimesinin kullanılmasına ilişkindir. Maddenin yeni gerekçesi salt bu deyim değişikliğini belirtmekle yetinmiş, nedenini ise açıklamamıştır. Bu değişiklikle sendika hakkı bağımlı çalışanların yalnızca “işçi” niteliği taşıyan çalışanlar için anayasal bir hak kimliğini sürdürmüştür. Ancak sendika hakkı, memurlar ya da işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri için artık Anayasa güvencesine bağlanmış bir hak olma özelliğini yitirmiştir. 46. maddedeki ikinci değişiklik ise özel düzenleme öngören eski 2. fıkranın metinden çıkarılmasıdır (Gülmez 1990: 106).

4.1.5. 1982 Anayasası ve Sendika Hakkı

1982 Anayasasında 1961 Anayasası dönemindeki aksaklıklar göz önüne alındığından kısıtlayıcı hükümler içermektedir. Bunlardan biride sendika hakkının düzenlendiği 51. madde ve devamıdır. Sendika hakkı 51. madde ile sadece işçi ve işverenlere tanınmıştır (Kamu - Sen 2002: 24). 1982 Anayasası sendika hakkını yalnızca işçi ve işverenler açısından güvence altına almıştır. Kamu görevlilerinin sendika hakkı, anayasal düzeyde güvence altına alınmamakla birlikte yasaklanmış da değildir (Yelço 1998: 31).

Diğer yandan 1982 Anayasası'nın memur sendikacılığını güvence altına almamasını eleştiren çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. 1982 Anayasası'nın 2. maddesindeki Türkiye Cumhuriyeti'nin temel niteliklerinin; “demokratik, laik ve

sosyal bir hukuk Devleti” olduğunu kabul eden hüküm nedeni ile demokratik ve sosyal haklara dayalı bir hukuk düzeninin Anayasasında memurların sendikalaşmasının yasaklanmayacağı düşünülmelidir. Ayrıca Anayasanın 90. maddesine göre, “usulüne göre yürürlüğe konmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz” hükmü de açıktır. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti çalışanlara sendika kurma ve toplu sözleşme yapma hakkını veren 87 sayılı Örgütlenme Özgürlüğüne İlişkin UÇÖ sözleşmesi, 151 sayılı Kamu Kesimi Çalışanlarının Örgütlenme Hakkına İlişkin UÇÖ Sözleşmesi gibi sözleşmeleri onayladığından, iç hukukumuzda uygulanabilir olmalıdır. (Baldemir 2001: 91).

4.1.6. 1995 Anayasa Değişikliği ve Sendika Hakkı

1990’lı yıllardan itibaren fiili bir olgu olarak kurulmaya başlayan memur sendikalarını artan faaliyetleri ve diğer sivil toplum kuruluşlarının etkileri sonucu bu konuda önemli bir taban oluşmuştur. Nitekim 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşmeleri, meclis gündemine getirerek 1993 yılında kabul edilmiştir. Ancak ilgili yasal düzenlemeler 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğine kadar hayata geçirilememiştir (Demirhan 2003: 90).

23.07.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanunun 4. maddesi ile 1982 Anayasasının 53. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları arasına eklenen fıkra şöyledir: “128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir

tutanakla Bakanlar kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.” Eklenen bu fıkranın memurlara dolaylı yoldan sendika hakkı tanıdığı öne sürülmüştür (Demirhan 2003: 91).

1982 Anayasası’na yapılan bu değişiklik ile memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kendi aralarında sendikalar ve sendika üst kuruluşları kurmalarına kanunla uygun görülmüştür. Böylelikle memur sendikaları çıkarılacak özel bir yasa ile tanınmış olacaktır (Baysal 2001: 80).

4.1.7. 2001 Anayasa Değişikliği ve Sendika Hakkı

1995 Anayasa değişikliği ile memurlarının sendika hakkı, Anayasal güvenceye alınmasından sonra 2001 Anayasa değişikliği ile son halini almıştır. 4709 sayılı Kanun ile Anayasanın 51. maddesi şöyle değiştirilmiştir;

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

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

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

Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz.

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

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

Böylece, memurların sendika hakkı açıkça ve yoruma açık olmayacak şekilde Anayasal güvenceye kavuşmuştur. Ancak Anayasa, memurların sendika hakkını işçilerle aynı madde de düzenlemesine rağmen, memurların sendikal hakkının işçilerden farklı kanunla düzenleyeceğini ayrı bir fıkra ile belirtmiştir.

Bu anayasa değişikliğinden sonra 25.6.2001 tarihinde oy birliğiyle kabul edilip, 12.7.2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası çıkarılmıştır. Yasa ile ülkemizin imzalamış olduğu uluslararası sözleşmeler ile uluslararası hukuka Anayasa’mıza uyarlanarak iç hukukumuza şekil verilmiştir.

4.2. Memurların Grev Hakkı ve Türkiye’deki Gelişimi

Grev hakkı, çalışanlar açısından çok önemli bir sendikal hakkı olmasına karşın, özellikle memurlara veya onların temsilcileri olan sendika ve üst kuruluşlara tanınması oldukça tartışmalı konu olup, hala birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de yasak konumundadır (Demirhan 2003: 98). Anayasamız memurların grev hakkı konusundaki yaklaşım ve düzenlemesi sendika hakkından oldukça farklıdır (Gerşil 1997: 102).

4.2.1. 1961 Anayasası ve Grev Hakkı

1961 Anayasası grev hakkını sadece işçiler için güvenceye almıştır. Anayasanın 47. maddesine göre; “işçiler işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltme amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptir. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir” (Gözübüyük, Akıllıoğlu 1993: 129). Maddeden anlaşılacağı üzere kanun koyucu grev hakkını sadece işçilere tanımıştır.

1961 Anayasası grev hakkını “işçiler” için Anayasal güvenceye almış işçiler dışında bağımlı çalışanlar ve memurlar için Anayasal güvenceye alınmamıştır. Bu grev hakkının memurlara ve işçiler dışında diğer bağımlı çalışanlara yasaklandığı anlamına gelmeyebilir (Işıklı 1971: 247).

Bunun yanında grev kapsamında işçilerin ancak ekonomik ve toplumsal konumlarını korumak ya da düzeltmek amacı ile grev yapabilecekleri, siyasi amaçlı grev yapılmasına izin verilemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca grev hakkının kullanım koşulları ve kullanabileceği alanların düzenlenmesi çıkarılacak özel kanun hükümlerine bırakılarak sendika hakkı daha ölçülü hareket etmeye çalışılmıştır (Gülmez 1990: 29).

4.2.2. 624 Sayılı Devlet Personeli ve Sendikaları Yasası ve Grev Hakkı

624 sayılı Yasanın, yasak faaliyetler başlıklı, 14. maddesini f bendinde memurların kurmuş oldukları teşekküllerin, grev hakkını kullanamayacakları açıkça belirtilmiş olup, aksi bir görüşe imkân tanımamıştır. Söz konusu bente göre, devlet personeli teşekkülleri, “grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunamazlar”. 1961 Anayasası’nın 47. maddesinde var olan Anayasal boşluğu, yasak şeklinde değerlendirmeyip, bu anlamda düzenleme yapılmıştır. (Demirhan 2003: 103).

Sendikaların grev girişimlerini ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmalarını yasaklayan 624 sayılı Kanun da ayrıca sendikal, isteklerin kurum dışında dile getirilmesini ve sendikaların devlet personeli hukukuna ve kamu hizmeti çalışanlarına ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerinin açıklama veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapmalarını yasaklamıştır. Bunun yanında kamu personelinin memurluk özelliklerini esas alarak kuracağı ya da üye olacağı dernekler hakkında öngörülen tüm yasakları uygulayacağını belirtmiştir (Gülmez 1990: 31–34).

4.2.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası ve Grev Hakkı

624 sayılı Yasa’dan beş hafta sonra kabul edilen 17.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Yasası, 1972’de kaldırılan 22. maddesiyle devlet memurlarına sendika hakkı tanırken, 624 sayılı Yasa gibi grev hakkını yasaklamıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Yasasına göre; devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz,

grevi destekleyemez veya teşvik edemezler. Grev yasağı “kamu hizmetlerinin aksamamasını sağlamak” için konulmuştur (Yelço 1998: 42). Çünkü kamu hizmeti kesintisiz ve sürekli olan bir faaliyettir ve kamunun faydası esastır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun grevi yasaklayan 27. maddesine göre: “Devlet memurlarının, greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları herhangi bir grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.”

Bu yasaklara yasa koyucunun grev konusundaki kesin tavrını, aynı kanunun “Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı” başlıklı 26. maddenin 2. fıkrasında açıklamıştır. Devlet memurların kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri ve görevlerine gelmemeleri ve görevlerine gelipte Devlet hizmetlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.

4.2.4. 1971 Anayasa Değişikliği ve Grev Hakkı

1971'deki Anayasa değişikliklerinde memurların grev hakkı ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmeyerek 1961 Anayasası dönemindeki kural korunmuştur. 1971 Anayasa değişikliği olan dönemde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda geçerli olan düzenlemeye devam edilmiştir.

4.2.5. 1982 Anayasası ve Grev Hakkı

1982 Anayasası'nın 54. maddesi “Grev Hakkı ve Lokavt” kavramlarını düzenlemiştir. Buna göre: “Toplu İş Sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.” Bu kanunda 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'na işaret etmektedir.

Açıkça görüldüğü gibi 54. maddede grev hakkı sadece işçilere tanınmıştır. Dolayısıyla grev hakkı sadece işçiler için Anayasal güvenceye alınmıştır. Memurlar için ise grev hakkı tıpkı sendika hakları gibi Anayasada ne tanınmış ne de

yasaklanmıştır. Diğer yandan grev hakkının Anayasa’da sadece işçilere tanınmış olmasından hareketle memurlara yasaklanmaması yönünde görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşlerin kaynağı olarak: kuşkulu ve duraksamalı durumlarda özgürlükler yararına yorum yapılması temel ilke tanınmasına rağmen serbest olduğu içeren hükümde içermektedir (Gülmez 1990: 9).

4.2.6. 1995 Anayasa Değişikliği ve Grev Hakkı

1995 yılında yapılmış olan Anayasa değişikliği ile 23.7.1995 yılında Anayasa’nın Toplu İş Sözleşmesi Grev Hakkı ve Lokavt başlığı altında düzenlenmiş olan 53. maddeye 3. bir fıkra eklenerek 151 ve 87 sayılı ÜÇÖ sözleşmelerinde düzenlenen kamu görevlileri ile ilgili sendika kurma hakkı getirilmeye çalışılmıştır (Kamu – Sen 2002: 26).

Anayasa’nın 53. maddesi, kurulacak sendikaların, grev hakkını düzenleyen 54. madde kapsamına girmediklerini belirtmiştir. 53. maddenin ilgili cümlesi şöyledir: “...54. madde hükümlerine tabi olmayan sendika ve üst kuruluşları... üyeleri adına yargı merciine başvurabilir ve toplu görüşme yapabilirler...”.

Dolayısıyla yasa yapıcılar belki de bu hakkı genişletme yerine isteyerek veya istemeyerek bu hakkın, memurlara kesin yasak olduğunu bir bakıma teyit etmişlerdir. Çünkü 1982 Anayasası’nın 54. maddesinde, böyle bir ayırım yapılmadığı için yorum yoluyla memurların bu hakka sahip olduğu ileri sürülüyordu. Bu düzenleme de ise, işçi memur arasında kesin bir ayırım yapılmış ve 1982 Anayasası’nın öngörmediği bir yasağı, 1995 döneminin yasa yapıcıları, farkında olarak veya olmayarak getirmiş veya böyle anlaşılmasına neden olmuşlardır (Gülmez 1990: 107).

4.3. Memurların Toplu Görüşme Hakkı ve Türkiye’deki Gelişimi

Ülkemizde memurların toplu iş sözleşmesi hakkı seyrini incelediğimizde durağan bir seyir izlediğini görmekteyiz. Yıllara göre bakıldığı zaman toplu sözleşme hakkı tanınmadığını görmekteyiz. 1995 değişikliği yapılan kadar Anayasası’nın 53. maddesi toplu iş sözleşmesinden farklı olan “toplular görüşme” yapma hakkını karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek

amacıyla memurlara tanımlanmıştır. Bu hakkın kapsamı konusunda 1961 ve 1982 Anayasası'nda 1995 yılından bu konuda yapılan değişiklik müteakip başlıklarda incelenecektir.

4.3.1. 1961 Anayasası ve Toplu Görüşme Hakkı

1961 Anayasası'ndan önce, memurların sendika hakkı olmadığından, toplu sözleşme hakkı bu kesim tarafından kullanılamamıştır. Özellikle Osmanlı Döneminde, insan hak ve özgürlüklerinin en önemlileri olan sendikal haklar, devlet nezrinde yer bulamadığından bu hakların kullanılması gelişmemiş ve bu hakka dayanarak memurlar, ekonomik ve sosyal haklarını devletle pazarlık yapmak suretiyle düzeltme olanağı bulamamıştır (Demirhan 2003: 108).

1961 Anayasası toplu iş sözleşmesi hakkını, grev hakkı kapsamında ele almıştır. 47. madde ile toplu iş sözleşmesi hakkı da, tıpkı grev hakkı gibi bağımlı çalışanlardan yalnızca işçilere tanınmış ve Anayasal güvence altına alınmıştır. Dolayısıyla bu hak, diğer çalışanlar için yapılmasını istediği özel yasal düzenleme şartını, toplu iş sözleşmesi için ileri sürmemiştir. Buna göre, işçiler herhangi bir yasal düzenlemeye gerek kalmaksızın bu haklarını kullanabileceklerdir (Gülmez 1990: 15).

Toplu iş sözleşmesi hakkı açısından Anayasa çerçevesinde memurların durumu 1961 Anayasası'nın 47 ve 117. maddeleri çerçevesinde değerlendirilebilir. 47. madde çerçevesinde Anayasa'nın toplu sözleşme hakkının memurlar için ne tanıdığı ne de yasaklandığı göze çarpmaktadır. Grev hakkı konusunda olduğu gibi, bir boşluk bulunduğu dair görüşler vardır. Oysa 117. maddede memurların görüş ve önerilerinin alınmasının bile söz konusu olmadığı bir süreç çerçevesinde salt yasa koyucunun iradesinin tek yönlü sonucu olarak ortaya çıkan yasayla belirlenen bir çalışma rejimine bağlı olmaları öngörmüştür. Başka bir ifade ile 1961 Anayasası bağımlı çalışanların bu iki kolu için, iki değişik çalışma ilişkisi düzenine yer vermiş, memurların, statü yani tek yanlılık, işçilerin ise sözleşme yani iki yanlılık temeline dayanan sistemlere bağlı olması ilkesini benimsemiştir (Demirhan 2003: 109).

1961 Anayasası memurlara toplu iş sözleşmesi konusunda hiçbir yenilik getirmemiştir. Fakat Türkiye 1961 Anayasası'nda yaklaşık 10 yıl önce 8 Ağustos

1951’de toplu pazarlık hakkını tanıyan 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesinin onaylamıştır. Ayrıca 1961 Anayasası’nın 65. maddesinde göre: “.. usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletler arası antlaşmalar kanun hükmündedir.” denilmekte ve bunlara karşı anayasal yargıya başvurma olanağı tanınmamaktadır (Burnaz 2002: 68–69).

4.3.2. 624 Sayılı Devlet Personeli ve Sendikaları Yasası ve Toplu Görüşme Hakkı

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası’nın, hiçbir maddesinde toplu sözleşme ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Faaliyetler başlıklı 13. madde de, sendikaların üyeleri adına yapacakları bazı çalışmalara yer verilmemişse de bunları da toplu sözleşme kapsamında değerlendirmek olanaklı değildir. Çünkü bu faaliyetlerin çoğu personel rejimin düzenlenmesine yönelik olup, sendikaların yönetimine yardımcı şeklinde düşünülmüştür (Demirhan 2003: 109).

4.3.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Toplu Görüşme Hakkı

657 sayılı Devlet Memurları Yasası, memur statüsünün ana konularının dışında kalan konularını yürütme organına bırakmıştır. Böylece toplu pazarlık hakkının işletilmesine olanak vermemiştir. Yasa koyucu, söz konusu kuralların sözleşme temeline dayalı bir pazarlık süreci çerçevesinde üretilmesini ya da değiştirilmesini düşünmemiştir (Gülmez 1990: 72).

4.3.4. 1982 Anayasası ve Toplu Görüşme Hakkı

1982 Anayasasının 53. maddesinin ilk şekli: “işçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler”. Bu maddeden de açıkça anlaşılacağı gibi kanun işçi ve işverenlerin haricinde bulunan kişilere toplu iş sözleşmesi yapma hakkı tanımamış ve Anayasal güvenceye almamıştır. Fakat kanunda memurlara grev hakkında olduğu gibi toplu iş sözleşmesi yapıp yapmama konusunda bir hüküm belirtmemiştir. Bu Anayasal boşluk ile bazı akademisyenler toplu iş sözleşmesi yapma hakkını memurlar için yasaklanamayacağı yorumlamışlardır (Demirhan 2003: 112–113).

4.3.5. 1995 Anayasa Değişikliği ve Toplu Görüşme Hakkı

Anayasa'nın 53. maddesi 1995 değişikliğiyle eklenen değişiklik fıkrasıyla memur sendikaları için toplu pazarlık usulü olarak toplu görüşmeyi benimsenmiştir. Ek fıkraya göre "...sendikalar ve üst kuruluşlar... idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler." Görüldüğü gibi burada söz konusu olan toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme değildir. 301 imzalı yasa önergesinde, işçi memur ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanlara, toplu iş sözleşmesi hakkı tanınıyordu. Ancak Anayasa Komisyonu memur sendikaların toplu iş sözleşmesi hakkı tanınmasının mümkün olmadığını görüşünden hareketle önergede yer alan toplu iş sözleşmesi hakkını kamu görevlileri açısından "toplular görüşme" ye dönüştürdü. Anayasa Komisyonu maddeye ilişkin gerekçesinde kamu görevlilerinin iş akdiyle çalışmadıklarını, devletin tek taraflı bir idari işlemiyle greve girdiklerini, derece ve kademe yükselmeleri tayin ve nakillerin, emekliye ayrılmalarının da yine devletin tek taraflı işlemiyle gerçekleştiğini belirterek, idarenin böyle bir sözleşmeyi akdetmesinin yasama organına ait egemenlik yetkisini ihlal edeceğini üstelik bunun, devletimizin geleneklerine de ters düştüğünü öne sürmüştür. Böylece 301 imzalı Anayasa değişikliği teklifi ile öngörülen ve tarafların eşitliği temeline dayanan toplu sözleşme usulünden vazgeçilmiştir. Anayasa Komisyonunun da etkisiyle idarenin tek yanlılığı temeline dayanan ve memur sendikalarını pazarlık gücünü azaltan toplu görüşme usulü benimsenmiştir (Yelço 1998: 36-37).

5. 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU

1965 Anayasa değişikliği sonrasında 4121 sayılı Kanunla Anayasa'nın 53. maddesine getirilen ek fıkra hükümlerin uygulamasına ilişkin usullerin düzenlenmesi amacıyla, 2001 yılında kamu çalışanlarının sendikal haklarını düzenleyen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir.

25 Haziran 2001 tarihinde kabul edilen ve 13 Ağustos 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu, bireysel ve toplu yönleri ile sendika hak ve özgürlüğü ile sendika ve toplu görüşme haklarını ayrıca

toplu görüşme esnasında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözüm yöntemlerini ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir (Gülmez 2002: 437).

5.1. Amacı ve Kapsamı

4688 sayılı Kanun, sendikaların ve üst kuruluşların amacını, kamu çalışanları olan üyelerin ortak ekonomik, toplumsal ve mesleki haklarını ve çıkarların korunması ve geliştirilmesi olarak belirleyen 1.madde ile, kamu çalışanları sendikaları ve konfederasyonlarının kuruluşunu, organlarını, yetkilerini ve etkinliklerini, sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu çalışanlarının hak ve sorumluluklarını belirlemek, hizmet kolu esasına göre kurulan sendika ve konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir (Gülmez 2002: 250).

5.2. Kuruluş Esasları ve Üyelik

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlar 2. maddede yer almıştır. Madde ile kanunun kapsamı olan kamu kuruluşlar ve kişiler yönünde belirtilmiştir. Maddenin gerekçesinde ise, 657 sayılı Kanuna bağlı memurlar dışında, özel yasalara tabi olan bazı kamu çalışanlarının da yasa kapsamında olduğu açıklanmıştır (Ay 2005: 73).

5.3. Örgütlenme Modeli

4688 sayılı Kanuna göre sendikaların, hizmet kolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulmasını gerektirmektedir. Kanun meslek ve işyeri esasına göre sendika kurulmasını yasaklamıştır. Sendikacılık modeli olarak alt düzeyde hizmet kolu esasına göre kurulacak sendikaları, üst düzeyde ise beş değişik hizmet kolundan kurulmuş sendikaların bir araya gelerek oluşturacakları konfederasyonları benimsemiştir (Gülmez 2002: 252).

4688 sayılı Kanununun 5. maddesinde 11 hizmet kolunda sendika kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hizmet kolları şöyle sıralanmıştır:1. Büro Hizmetleri, Bankacılık ve Sigorta Hizmetleri, 2. Eğitim, Öğretim, Bilim Hizmetleri, 3. Sağlık ve

Sosyal Hizmetler, 4. Yerel Yönetim Hizmetleri, 5. Basın-Yayın ve İletişim Hizmetleri, 6. Kültür ve Sanat Hizmetleri Bayındırlık, 7. İnşaat ve Köy Hizmetleri, 8.Ulaştırma Hizmetleri, 9. Tarım ve Ormancılık Hizmetleri,10. Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri, 11. Diyanet ve Vakıf Hizmetleri.

5.4. Faaliyetler ve Yasaklar

4688 sayılı Kanununun Dördüncü Kısımının Birinci bölümünün Faaliyetler, Yasaklar başlığı altında yer alan 19. ve 20. maddelerle sendika ve konfederasyonların faaliyet ve yasakları açıklanmıştır.

4688 sayılı Kanunun 19. maddesinde yer alan sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri şöyledir:

“Kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonları bu Kanundaki hükümler çerçevesinde, üyeleri adına toplu görüşmeye katılmaya, toplu görüşmeyi sonuçlandırmaya ve taraf olmaya yetkilidir.

Sendika ve konfederasyonlar kuruluş amaçları doğrultusunda aşağıdaki faaliyetlerde bulunabilirler:

a. Genel olarak kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek ve toplu görüşme sonucunda anlaşmaya varılan mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek üzere idarî kurullara üyeleri arasından temsilciler göndermek.

b. Devlet personel mevzuatında kamu görevlilerinin temsilini öngören çeşitli kurullara temsilci göndermek.

c. Verimlilik araştırmaları yapmak, sonuçlarla ilgili raporlar düzenlemek, önerilerde bulunmak ve işverenlerle bu konularda ortak çalışmalar yapmak.

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

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

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

g. Üyeleri ve ailelerinin yararlanmaları için hizmet amacıyla, eğitim ve sağlık tesisleri, dinlenme yerleri, spor alanları ve benzeri yerler ile kitaplık, kreş, yuva ve huzur evleri, yardımlaşma sandıkları kurmak ve yönetmek ile herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardım etmek ve nakit mevcudunun yüzde onundan fazla olmamak kaydıyla bu kooperatiflere kredi vermek.

h. Yangın, su baskını, deprem gibi tabii afetlerin vukuunda, gerektiğinde üyelik şartı aranmaksızın nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydıyla afete uğrayan bölgelerde konut, sağlık ve eğitim tesisleri yapmak ve bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına aynî ve nakdî yardımda bulunmak.”

4688 sayılı Kanununun 20. maddesinde yer alan yasaklar ise şöyledir:

“Bu Kanuna göre kurulan sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.

Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından maddî yardım kabul edemez, siyasî partilerden maddî yardım alamaz ve onlara maddî yardımda bulunamazlar.

Sendika ve konfederasyonlar siyasî partilerin kuruluşu içinde yer alamazlar; siyasî partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar.

Sendika ve konfederasyonlar ticaretle uğraşamazlar.”

5.5. Toplu Görüşme

4688 sayılı Kanun Toplu Görüşme'yi Altıncı Kısımda düzenlemiştir. Altıncı Kısım'ın birinci bölümünde toplu görüşmenin kapsamı ve taraflarına ilişkin yetki, yetkiye itiraz, tarafların toplanması, toplu görüşmelerin gündemi ve sonuçlanması ve mutabakat metni ile ilgili hükümler yer almaktadır (Canman, Ertekin 2002: 262).

4688 sayılı Kanun, toplu görüşmenin kapsamını 28. maddede belirtmiştir: “Toplu görüşme; kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsar”.

Kanun toplu görüşmenin tarafları olarak kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu çalışanları adına ise, her hizmet kolunda kurulmuş yetkili kamu çalışanları sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar kabul edilmiştir (Canman, Ertekin 2002: 263).

Kamu çalışanlarının sendikal haklarını düzenleyen 4688 sayılı Kanun, toplu görüşme hakkını düzenlenirken toplu sözleşme ve grev hakkına yer vermemiştir. Ayrıca toplu görüşme sonunda imzalanan mutabakat metninin uygulanıp uygulanmaması da tamamen Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakmıştır (Sezen 2002: 19).

5.6. Denetim

Sendika şubesi, sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri ile gelir ve giderleri ve bunlarla ilgili her türlü işlemlerin yasalar ve ilgili mevzuat ile tüzük ve genel kurul kararlarına uygun olup olmadığı hususundaki idari ve mali denetim, denetleme kurulları ya da denetçiler tarafından yapılır. Sendika ve konfederasyonlar her hesap ya da bütçe dönemine izleyen üç ay içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ve bağlı oldukları konfederasyona gönderirler (Demirhan 2003: 152–153).

6. MEMUR SENDİKACILIĞININ GÜNCEL GÖRÜNÜMÜ

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kamu kurum ve kuruluşlarının girdikleri hizmet kollarının bir yönetmelikle belirlenmesinin ve yönetmeliğin Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanması öngörülmüştür. Yayımlandığı 7 Eylül 2001 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik, toplam olarak 138 kamu kurum ve kuruluşunun girdiği hizmet kollarını belirlemiştir (Gülmez 2002: 450).

Toplu görüşme yapmaya yetkili sendika tarafını, her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar biçiminde belirlendiği için bu istatistikler önem taşımaktadır.

Memur sendikalarının üye sayısı ve hizmet kollarına göre dağılımı ile Konfederasyonların üye sayıları 2006 Temmuz ayı istatistiklerine göre incelenecektir.

6.1. Memur Sendikalarının Üye Sayısı ve Hizmet Kollarına Göre Dağılımı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının, Temmuz 2006 tarihinde yayınlamış olduğu memur sendikalara ait rakamlar Tablo-1' de görülmektedir. İlgili istatistikler her altı ayda bir Ocak ve Temmuz aylarında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından kamuoyuna duyurulmaktadır. Özellikle toplu görüşme için yetkili konfederasyonu belirlenmesinde bu resmi istatistikler önem taşımaktadır.

Tablo-1 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Gereğince 2006 Temmuz Ayı İtibariyle Hizmet Kollarındaki Kamu Görevlileri Sayıları ve Üye Sayıları

Hizmet Kolunun Adı	Kamu Görevlileri Sayısı	Kamu Görevlileri Sendikasının Unvanı	Bağlı Olduğu Konfederasyon	Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)		
Büro Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	161.464	BES (Büro Emekçileri Sendikası)	KESK	22.734	14,08		
		TÜRK BÜRO - SEN (Türkiye Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	32.371	20,05		
		BÜRO MEMUR - SEN (Büro Memurları Sendikası)	MEMUR-SEN	11.643	7,21		
		BÇS (Bağımsız Büro Çalışanları Sendikası)	BASK	801	0,50		
		HÜR BÜRO-SEN (Hürriyetçi Büro Hizmetleri Sendikası)	HÜRRİYETÇİ KAMU-SEN	12	0,01		
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	725.048	TÜRK EĞİTİM - SEN (Türkiye Eğitim ve Öğretim Bilim Kültür Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	139.282	19,21		
		EĞİTİM - SEN (Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası)	KESK	122.760	16,93		
		EĞİTİM - BİR - SEN (Eğitimciler Birliği Sendikası)	MEMUR-SEN	78.300	10,80		
		TEM - SEN (Tüm Eğitimciler ve Eğitim Müfettişleri Sendikası)	BAĞIMSIZ	1.891	0,26		
		HÜR EĞİTİM-SEN (Hürriyetçi Öğretim Bilimleri Hizmetleri Sendikası)	HÜRRİYETÇİ KAMU-SEN	37	0,01		
		BAĞIMSIZ EĞİTİMCİLER SENDİKASI (Bağımsız Eğitimciler Sendikası)	BASK	699	0,10		
		ÖĞRETMEN-SEN (Öğretmenler Eğitim Öğretim ve Bilim Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	181	0,02		
		ÇES (Çağdaş Eğitimciler Sendikası)	BAĞIMSIZ	29	0,00		
		ATA EĞİTİM-SEN (Eğitim Bilim ve Kültür Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	158	0,02		
		EĞİTİM-İŞ (Eğitim ve Bilim İş Görenleri Sendikası)	BAĞIMSIZ	3.919	0,54		
		ANADOLU EĞİTİM-SEN (Anadolu Eğitim Öğretim ve Bilim Sen)	BAĞIMSIZ	65	0,01		
		Sağlık ve Sosyal Hizmetler	334.601	TÜRK SAĞLIK - SEN (Türkiye Sağlık ve Sosyal Hizmetler Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	69.288	20,71
				SES (Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası)	KESK	35.707	10,67
				SAĞLIK - SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	MEMUR-SEN	35.628	10,65
BİRLEŞİK SAĞLIK - İŞ (Birleşik Sağlık ve Sosyal Hizmet İşkolu Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ			1.022	0,31		
SAĞLIK-BİR (Sağlık Çalışanları Birliği Sendikası)	BAĞIMSIZ			7	0,00		
		BAĞIMSIZ SAĞLIK - SEN (Bağımsız Sağlık ve Sosyal Hizmetler)	BASK	934	0,28		

Tablo-1'in Devamı

Hizmet Kolunun Adı	Kamu Görevlileri Sayısı	Kamu Görevlileri Sendikasının Unvanı	Bağlı Olduğu Konfederasyon	Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
		HÜR SAĞLIK - SEN (Hürriyetçi Sağlık ve Sosyal Hizmetleri Sendikası)	HÜRRİYETÇİ KAMU-SEN	1	0,00
		ANADOLU SAĞLIK-SEN (Anadolu Sağlık Hizmetleri Sendikası)	ANADOLU KAMU-SEN	5	0,00
Yerel Yönetim Hizmetleri	82.197	TÜM BEL - SEN (Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası)	KESK	26.070	31,72
		TÜRK YEREL HİZMET - SEN (Türkiye Yerel Yönetim Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	11.584	14,09
		BEM - BİR - SEN (Belediye ve Mahalli İdare Çalışanları Birliği Sendikası)	MEMUR-SEN	26.130	31,79
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	36.299	TÜRK HABER - SEN (Türkiye Haberleşme, Kağıt ve Basın-Yayın Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	12.331	33,97
		HABER - SEN (Basın Yayın ve İletişim Emekçileri Sendikası)	KESK	4.435	12,22
		BİRLİK HABER - SEN (Birlik Haberleşme ve İletişim Çalışanları Sendikası)	MEMUR-SEN	4.059	11,18
		BAĞIMSIZ HABER - SEN (Bağımsız Haberleşme ve Basın-Yayın Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	BASK	1.109	3,06
		ANADOLU HABER - SEN (Anadolu Haber Basın-Yayın Hizmetleri Sendikası)	ANADOLU KAMU-SEN	11	0,03
Kültür ve Sanat Hizmetleri	11.652	TÜRK KÜLTÜR SANAT - SEN (Türkiye Kültür ve Sanat Hizmetleri Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	1.896	16,27
		KÜLTÜR SANAT - SEN (Kültür ve Sanat Emekçileri Sendikası)	KESK	2.995	25,70
		BAĞIMSIZ KÜLTÜR SANAT-SEN (Bağımsız Kültür ve Sanat Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	36	0,31
		KÜLTÜR MEMUR - SEN (Kültür Memurları Sendikası)	MEMUR-SEN	346	2,97
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	25.928	TÜRK İMAR - SEN (Türkiye İmar ve İnşaat Hizmetleri Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	6.476	24,98
		YAPI YOL - SEN (Yol, Yapı, Altyapı, Bayındırlık ve Tapu Kadastro Kamu Emekçileri Sendikası)	KESK	4.993	19,26
		BAYINDIR MEMUR - SEN (Bayındır, İnşaat ve Köy Hizmetleri Çalışanları)	MEMUR-SEN	1.571	6,06
		BAĞIMSIZ YAPI İMAR - SEN (Bağımsız Yapı ve İmar Çalışanları Sendikası)	BASK	251	0,97
Ulaştırma Hizmetleri	23.024	TÜRK ULAŞIM - SEN (Türkiye Ulaştırma Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	7.168	31,13

Tablo-1'in Devamı

Hizmet Kolunun Adı	Kamu Görevlileri Sayısı	Kamu Görevlileri Sendikasının Unvanı	Bağlı Olduğu Konfederasyon	Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
		BTS (Birlik Taşımacılık Çalışanları Sendikası)	KESK	2.759	11,98
		ULAŞTIRMA MEMUR SEN (Ulaştırma Çalışanları Memur Sendikası)	MEMUR-SEN	2.308	10,02
		ULAŞTIRMA FAAL-SEN (Ulaştırma Faal Memur Sendikası)	BAĞIMSIZ	130	0,56
		BAĞIMSIZ ULAŞIM - SEN (Bağımsız Ulaştırma Hizmetleri Kamu Görevlileri Sendikası)	BASK	295	1,28
		ANADOLU ULAŞIM - SEN (Anadolu Ulaştırma Hizmetleri Sendikası)	ANADOLU KAMU-SEN	22	0,10
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	43.883	TARIM ORKAM - SEN (Tarım Orman ve Hayvancılık Hizmet Kolu Kamu Emekçileri Sendikası)	KESK	5.162	11,76
		TÜRK TARIM ORMAN - SEN (Türkiye Tarım-Orman ve Gıda Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	16.290	37,12
		TOÇ BİR - SEN (Tarım-Orman Çalışanları Birliği Sendikası)	MEMUR-SEN	10.044	22,89
		BATOÇ-SEN (Bağımsız Tarım-Orman ve Çevre Sendikası)	BASK	290	0,66
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	46.214	TÜRK ENERJİ - SEN (Türkiye Enerji Sanayi ve Madencilik Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	9.849	21,31
		ESM (Enerji, Sanayi ve Maden Kamu Emekçileri Sendikası)	KESK	6.480	14,02
		ENERJİ BİR - SEN (Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Çalışanları Birliği Sendikası)	MEMUR-SEN	4.251	9,20
		BAĞIMSIZ ENERJİ - SEN (Bağımsız Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	BASK	335	0,72
		ANADOLU ENERJİ - SEN (Anadolu Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Sendikası)	BAĞIMSIZ	12	0,03
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	78.014	TÜRK DİYANET VAKIF - SEN (Türkiye Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU - SEN	20.794	26,65
		DİYANET - SEN (Türkiye Diyanet ve Vakıf Görevlileri Sendikası)	MEMUR-SEN	29.571	37,90
		DİVES (Diyanet ve Vakıf Emekçileri Sendikası)	KESK	241	0,31
		ÖZDEV-SEN (Özerk Diyanet ve Evkaf Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	362	0,46
		BAĞ. DİYANET VAKIF-SEN (Bağımsız Diyanet ve Vakıf Çalışanları Sendikası)	BASK	20	0,03
		DİVA-SEN (Türkiye Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	BAĞIMSIZ	1.249	1,60
1.568.324		Toplam Sendikalı Memur Sayısı:		779.399	49.70

(Kaynak: www.calisma.gov.tr.,26.11.2006)

Bu tabloda, kamu kurumlarındaki hizmet kollarında sendikalı olabilecek toplam memur sayısı, o hizmet kolunda kurulu bulunan sendika adı ve bağlı olduğu konfederasyon, üye sayısı ve sendikalaşma oranları gösterilmiştir.

Ülkemizde kamu görevlilerinin sendikalaşma düzeyleri incelendiğinde toplam 1.568.324 olan kamu görevlisi sayısının 779.399'nun bir sendikaya üye olduğunu görülmektedir. Bu sayı kamu görevlileri içerisinde %49,70'nin sendikalı olduğunu göstermektedir.

En yüksek sendikalaşma oranı %77,6 ile Yerel Yönetim Hizmetleri hizmet kolunda gerçekleşmiştir. Bunu, %72,43 ile Tarım ve Ormancılık hizmet kolu %66,95 ile Diyanet ve Vakıf Hizmetleri hizmet kolu izlemektedir.

En düşük sendikalaşma oranları ise %42,62 ile Sağlık kolunda ve %45,25 Kültür ve Sanat hizmet kolunda gerçekleşmiştir.

6.2. Konfederasyonların Sayısı ve Üye Oranları

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının, Temmuz 2006 tarihinde yayımlanmış olduğu sendikalı memur istatistiklerine göre ülkemizde 6 konfederasyon bulunmaktadır. Konfederasyonların unvanları, üye sayıları ve oranları Tablo-2 'de görülmektedir.

Ülkemizde bulunan kamu çalışanları sendikaları konfederasyonları içerisinde Türkiye Kamu-Sen 327.329 üyesiyle ilk sırada yer almaktadır. Konfederasyonu 234.336 üyeye KESK ve 203.851 üyeye Memur-Sen izlemektedir.

779.399 sendikalı kamu görevlisinin; %41,99'u Türkiye Kamu-Sen'e, %30,07'si KESK' na , %26,15'si ise Memur-Sen'e üyedir. Hiçbir konfederasyona üye olmayan bağımsız sendikalarda bulunmaktadır.

Tablo-2 Türkiye’de Kamu Çalışanları Konfederasyonlarının Üye Sayıları ve Oranları

KAMU GÖREVLİLERİ	TOPLAM ÜYE	TOPLAM ÜYE
KONFEDERASYONLARININ ÜNVANI	SAYISI	ORANLARI
KESK		
(Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu)	234.336	%30,07
TÜRKİYE KAMU-SEN		
(Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	327.329	%41,99
MEMUR-SEN		
(Memur Sendikaları Konfederasyonu)	203.851	%26,15
BASK		
(Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu)	4.734	%0,61
HÜRRİYETÇİ KAMU-SEN		
(Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	50	%0,01
ANADOLU KAMU-SEN		
(Anadolu Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	38	%0,01
BAĞIMSIZLAR	9.061	%1,16
GENEL TOPLAM	779.399	

(Kaynak: www.calisma.gov.tr.,26.11.2006)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİNDE ÇALIŞAN SİVİL MEMURLARA SENDİKAL FAALİYETLERİN UYGULANABİLİRLİĞİ

1. SİLAHLI KUVVETLERDE KAMU GÖREVLİSİ OLARAK SİVİL MEMUR

211 sayılı İç Hizmet Kanunu'nun 115. maddesi, Silahlı Kuvvetlerde çalışan sivil personeli dört grupta tanımlamaktadır. Bunlar;

- 1) Sivil Memur
- 2) Müstahdem
- 3) Müteferrik müstahdem
- 4) Gündelikçi'dir.

Söz konusu gruplandırma, 1965 öncesi Memurin Kanunu ve mevzuatına göre yapılmış olup; maddede geçen sivil memur, müstahdem, müteferrik müstahdem tabirleri, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte kalmıştır (Özbakan 1987: 380). Aslında sivil memur deyimi, sanki sivil olmayan memurlar da varmış gibi bir anlam ifade ettiğinden yanlış değerlendirilebilir. Bu nedenle, Devlet Memurları kavramını kullanmak uygun olacaktır. Anlaşılacağı üzere kanunda, subaya denk bir sınıf olan ve halen yasal olarak geçerliliğini koruyan, Askeri Memur kavramından ayırt etmek için, sivil memur deyimi kullanılmaktadır. Çünkü askeri memur, İç Hizmet Kanunu madde 3/a uyarınca idari işlerde fen ve sanat kollarında vazife gören ve kanuna göre subaylara göre muadil ve özel silsileye tabi bulunan askerdir. Her ne kadar yasal olarak mevcutsa da bugün uygulaması bulunmamaktadır (Sönmez 1999: 26–27).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olmak üzere dört grup

personel eliyle gördürüleceği belirtildiğinden, bu kanunun kabulünden sonra, burada yazılı dört istihdam şekli dışında sivil personel çalıştırılmamaktadır.

1.1. Hizmet Sınıfları

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesi esaslarına göre aşağıda belirtilen 7 sınıfta sivil memur çalıştırılabilmektedir. Bu sınıflar ve sınıflarda mevcut olan örnek unvanlar şöyledir:

Genel İdare Hizmet Sınıfı: Yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve kanunla tespit edilen diğer sınıflara girmeyen memurlar Genel İdare Hizmetler Sınıfını teşkil eder. Bu sınıftaki unvanlar; Uzman, Veri Hazırlama Kontrol İşletmeni, Daktilo Memuru, Muhasebeci, Kasiyer-Veznedar, Ambar Memuru, Mal/Hesap Sorumlusu, Şoför, Terzi, Zabıt Kâtibi, Bilgisayar Programcısı, Santral Operatörü, Yazı İşleri Müdürü ve Yardımcısı, Şube Müdürü'dür.

Teknik Hizmetler Sınıfı: Meslekleri ile ilgili teknik görevleri fiilen ifa eden memurlar bu sınıfa girer. Bu sınıftaki unvanlar; Teknik Ressam, Teknisyen, Tekniker, Mimar, Mühendis, İstatistik Uzmanı, Matematikçi'dir.

Sağlık Hizmetleri Sınıfı: Sağlık hizmetlerinde esas görevleri olan memurlar bu sınıfa girerler. Bu sınıftaki unvanlar; Hemşire, Ebe, Tabip, Eczacı, Eczacı Teknisyeni, Psikolog, Beslenme Uzmanı, Fizyoterapist, Masör, Sosyal Hizmet Uzmanı, Biyolog, Laborant, Kimyager, Diş Teknisyeni, Sağlık Memuru, Odiyolog, Tıbbi Cihaz Teknisyeni, Sağlık Hizmetleri Uzmanı'dır.

Eğitim ve Öğretim Sınıfı: Eğitim ve öğretim görevleri ile fiilen görevlendirilen öğretmenler teşkil eder. Uzman ve öğretmen sınıfa ait unvanlardır.

Avukatlık Hizmetleri Sınıfı: Özel kanunlara göre avukatlık ruhsatına sahip, Baroya kayıtlı memurlar Avukatlık Hizmetleri Sınıfını teşkil eder. Avukat ve hukuk uzmanı bu sınıfa ait unvanlardır.

Din Hizmetleri Sınıfı: Çeşitli tahsil seviyesinde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan memurların içine girdikleri sınıftır.

Yardımcı Hizmetler Sınıfı: Her türlü yazı dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek, koruma, temizleme, aydınlatma, iâşe, ısıtma v.b. işlerde çalışmak üzere istihdam edilen memurlar bu sınıfın kapsamındadırlar. Bu sınıftaki unvanlar; Kaloriferci, Hademe, Erkek- Kadın Berberi, Bahçıvan, Bekçi, Aşçı, Duvarcı, Boyacı, Döşemeci, Fayansçı, Garson ve Nalbant'tır.

1.2. Silahlı Kuvvetlerde Görevli Memurlar Bakımından 657 Sayılı Kanunun Uygulanamayan Hükümleri

Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu ve Yönetmeliğinin Askeri Mahkemeler Kuruluş ve Yargılama Usulü Kanununun ve bunlar hakkında halen yürürlükte bulunan diğer mevzuatın uygulamasını sağlama bakımından Türk Silahlı Kuvvetlerinde çalışan sivil memurlar, sözleşmeli ve geçici personel ile işçiler hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun; çalışma saatleri hakkında 99. madde, günlük çalışma saatlerinin tespiti hakkındaki 100. madde, günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmette çalışma saat ve usulünün tespiti hakkındaki 101. madde, fazla çalıştırma ücreti hakkındaki 178. madde, görevden uzaklaştırmaya yetkilileri sayan 138. madde hükümleri uygulanamaz (Alikashifoğlu 1979: 377).

23.2.1972 tarihli ve 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesi ile 232. madde son şeklini almıştır. Bu değişikliğe göre yukarıda belirtildiği gibi; çalışma saatleri hakkındaki 99. madde, günlük çalışma saatlerinin tespiti hakkındaki 100. madde, günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmette çalışma saat ve usulünün tespiti hakkındaki 101. madde, fazla çalışma ücreti hakkındaki 178. madde, görevden uzaklaştırmaya yetkili sayan 138. madde hükümleri uygulamaz (Pınar 1984: 328).

1.3. Sivil Memurların Yükümlük ve Yasakları

TSK' de çalışan sivil memurların tabi oldukları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre yüklenen ödev, sorumluluk ve yasaklar müteakip başlıklarda belirtilmiştir.

1.3.1. Sivil Memurların Ödev ve Sorumlulukları

Sivil memurların ödev ve sorumlulukları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 6.-16. maddelerinde yer almaktadır.

1.3.1.1. Sadakat

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 6. maddesi gereğince; devlet memurları, T.C. Anayasasına ve Kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde T.C Kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar. Devlet memurları bu hususu, asli devlet memurluğuna atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirtirler ve özlük dosyalarına konulacak yemin belgesini imzalayarak göreve başlarlar. Memurların temel görevleri arasında yer alan sadakat, en çok tartışılan ve üzerinde kesin görüş birliğine varılamayan konulardan biridir. Memurların sadakat ödevi ile ilgili olarak iki görüşün varlığından söz edilebilir. Bu görüşlerden birincisi; devlet hizmetine giren bir memurun yönetenlerin politikasına uygun hareket etmek, hatta düşünmek zorundadır. Bu statü memura, hükümeti aktif olarak ve sadakatle desteklemek görevi yükler. Diğer görüş ise; devlet memuru sadece görevinin gereğini yerine getirmesini isteyebilir. Bunun dışında memurun medeni ve siyasi haklarını kullanmasında hiçbir şekilde müdahale hakkı yoktur (Alıkaşifoğlu 1979: 27).

1.3.1.2. Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 7. maddesi gereğince; devlet memurları, siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararına/zararına hedef tutan davranışta bulunamazlar, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar. Her durumda devletin menfaatlerini korumak zorundadırlar. T.C Anayasası'na ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve

bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle katılamazlar ve bunlara yardım edemezler. Sivil memurların her durumda devletin yararlarını korumak mecburiyetinde oldukları, Anayasa ve kanunlara aykırı olan memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan, devletin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir eylemde bulunamayacakları, aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir oluşuma katılamayacağı ve yardım etmeyeceği hükme bağlanmıştır. Böylece memurların hem devlete hem de tam bir tarafsızlık içinde bulunması sağlanmaya çalışılmıştır (Pınar 2001: 152).

1.3.1.3. Davranış ve İşbirliği

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 8. maddesi gereğince; devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içi ve dışı davranışlarıyla göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır. Memurların halkla, hizmet arkadaşlarıyla münasebetlerini ve hizmet dışındaki davranışlarını memurluğun gerektirdiği terbiye, nezaket, ağır başlılık, sevgi, saygı, itibar ve işbirliği unsurlarına bağlanmıştır. Aslında bunların son derece doğal nezaket ve davranış kuralları olduğu ve memurlar arasında çok büyük bir çoğunluğunun bunlara kendiliğinden uymakta olduğu muhakkaktır. Ancak, bu en doğal kuralların dışına çıkabilecek memurlara disiplin müeyyidelerin uygulanması için kanun kapsamı içerisine girmiştir (Alikashifoğlu 1979: 28).

1.3.1.4. Yurt Dışında Davranış

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 9. maddesi gereğince; devlet memurlarından sürekli / geçici görevle veya yetişme, inceleme ve araştırma için yabancı memlekette bulunanlar, devlet itibarını ve görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamazlar. Bu maddeyle yurt dışında sürekli veya yetişme, inceleme ve araştırma için bulunan memurların davranışlarındaki özelliği belirtecek hükümleri içermektedir. Maddede, memurların sürekli veya geçici görevle yetişme, inceleme ve araştırma için yabancı memleketlerde bulunanların devlet itibarını ve

görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunmayacakları belirtilmektedir (Pınar 2001: 153).

1.3.1.5. Amir Durumundaki Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 10. maddesi gereğince; devlet memurları, amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz yapmaktan ve yaptırmaktan, mahiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumludurlar. Amir, mahiyetindeki memurlar hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar dâhilinde kullanır, mahiyetindekilere kanunlara aykırı emir veremez ve özel bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz. Amir, astlarına hakkaniyet ve eşitlik içinde davranmakla yükümlü olup, amirlik yetkisini, yasa, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar çerçevesinde kullanmak zorundadır. Amirlerin, astlarına yasalara aykırı emir veremeyecekleri, astlarından özel bir yarar sağlayacak bir istemde bulunmayacakları, onlardan borç alamayacakları ve hediyelerini kabul edemeyecekleri ayrı bir fıkra ile hükme bağlanmıştır (Pınar 2001: 154).

1.3.1.6. Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 11. maddesi gereğince; devlet memurları, kanun tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar. Devlet memuru amirinden aldığı emri Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse yerine getirmez ve bu aykırılığı emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, memur bu emri yapmaya mecburdur. Ancak, emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilemez, yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Acele hallerde kamu düzeni ve güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır. Memur amirinden aldığı emri yerine getirmek zorundadır. Ancak amirler tarafından verilen emirde, mevzuata uygun olması gerekmektedir. Bu

nedenle, memur amirinden aldığı emri Anayasa, Yasa, Tüzük, ve Yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, bu emri yerine getirmez ve aykırılığını emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar ederse ve yazılı olarak yenilerse, memur mevzuata aykırılık iddiasında bulunarak emrin ifasından kaçınmaz. Bu halde emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir. Görüldüğü gibi yasa ile memura emrin mevzuata aykırı olup olmadığını düşünme ve karar verme olanağı vermiştir. Fakat emir yazılı olarak verilse de, emrin konusu suç teşkil ediyorsa hiçbir şekilde yerine getirilemez. (Pınar 1984: 11).

1.3.1.7. Kişisel Sorumluluk ve Zarar

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12. maddesi gereğince; devlet memurları, görevlerine dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmış ise zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır. Zararların ödettirilmesinde memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde, disiplin amiri / yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir. Memurlar görevlerinde dikkat ve itina ile yerine getirmek zorundadırlar. Görevleri ile ilgili olarak idareye verdikleri zarardan ötürü haksız feli esaslarına tabi olarak mesul tutulurlar (Alıkaşifoğlu 1979: 32).

1.3.1.8. Uğranılan Zararlar

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesi gereğince; kişiler, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevi yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kâğıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar cezai takibat sonucu beklenmeden hazine tarafından hak sahibine ödenir. Bu madde kamu hukukuna tabi görevler bakımından idare edilenlere verilecek zararlar konusundaki sorumluluğu düzenlemekte ve bu bakımdan idare ile

memur arasındaki sorumluluk münasebetlerini düzenleyen 12. maddeden farklı bir nitelik taşır. İki teminat madde söz konusudur. İdare edilen lehine bir de memur daha doğrusu kamu hukukuna tabi hizmetlerde görevli personel bakımındandır (Pınar 1984: 11).

1.3.1.9. Mal Bildirimi

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 14. maddesi gereğince; devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında özel kanunda yazılı hükümler uyarınca mal bildirimini verirler. Bu amaçla sivil memurlar 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu gereğince, memuriyete ilk girişte, 0 ve 5 ile biten yılların en geç şubat ayı sonuna kadar ve şahsi mal varlıklarında önemli bir değişiklik olduğunda, değişikliği izleyen bir ay içinde yeni edindikleri mal, hak, gelir, alacak ve borçlara münhasır olarak mal bildirimlerini yenilerler. Mal bildirimleri, kıt'a ve kuvvet özlük dosyalarında muhafaza edilir. Memurlar göreve alınırken ve alındıktan sonra belli süreler içinde veya kendisi ile eşine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları alacak ve borçları hakkında mal bildirimini verirler. Bu suretle görevi kötüye kullanıp haksız çıkar sağladıkları hakkındaki iddiaların ispatlanması yönünde fayda sağlar (Alikashiöğlu 1979: 36).

1.3.1.10. Basına Bilgi ve Demeç Verme

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 15. maddesi gereğince; devlet memurları, kamu görevleri hakkında basın, haber ajansları veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi / demeç veremezler. Askeri hizmet ile ilgili bilgiler, özel kanunların yetkili kıldığı personel dışında hiçbir kimse tarafından açıklanamaz. Devlet memurlarının, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına ve radyo televizyon kuruluşlarına bilgi veya demeç veremeyecekleri bu madde ile kesinlikle yasaklanmıştır. Kamu görevleri hakkında gerekli bilgi ancak bakanların yetkili kılacakları görevliler tarafından verilebilir. Böylelikle kanun kamuoyuyla ilişkileri insicamlı bir düzen sağlamak amacı gütmüştür (Pınar 2001: 204).

1.3.1.11. Resmi Belge, Araç ve Gereçlerin Muhafazası ve İdaresi

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 16. maddesi gereğince; devlet memurları, görevleri ile ilgili resmi belge, araç ve gereçleri yetki verilen mahaller dışına çıkaramazlar ve özel işlerinde kullanamazlar. Görevleri icabı kendilerine teslim edilen resmi belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek zorundadırlar. Bu zorunluluk memurun mirasçılara da şamildir. Hizmetin özelliğine göre bir takım belgeler araç ve gereçler verilmiş olabilirdi. Memurun bunlar üzerinde mülkiyet sair ayni hakkı olmayacağı tabiidir. Memuriyete başlarken bunlar kendisine teslim edilmiştir. Memuriyetin sona ermesi üzerinde tasarruf hakları sona erer (Alikaşifoğlu 1979: 39).

1.3.2. Sivil Memurların Genel Hak ve Yasakları

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun memurlara yüklediği yükümlülük ve ödevlerinden başka genel hak ve yasakları da vardır. Bu hak ve yasakları kanunun 17.-31. maddelerinde açıklanmaktadır.

1.3.2.1.Uygulamayı İsteme Hakkı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 17. maddesi gereğince; devlet memurları, bu kanun ve bu kanuna dayanılarak yayınlanan tüzük ve yönetmeliklere göre tayin ve tespit olunup yürürlükte bulunan hükümlerin kendileri hakkında aynen uygulanmasını istemek hakkına sahiptirler (Alikaşifoğlu 1979: 39).

1.3.2.2.Güvenlik Hakkı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 18. maddesi gereğince; kanunlarda yazılı haller dışında devlet memurunun memurluğuna son verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz. Bu hükümler memur hakkında keyfi uygulamayı önleyici niteliktedir (Pınar 2001: 209).

1.3.2.3. Emeklilik Hakkı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 19. maddesinde belirtilmiştir. Devlet memurlarının özel kanunda yazılı belirli şartlar içinde emeklilik hakları vardır. Memurun, devlet için harcadığı uzun hizmet yıllarından sonra sahip olduğu emeklilik hakkı bu kanunla da tescil ve teyit olmaktadır. 8 Haziran 1949 tarihli ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ve aynı konudaki başka mevzuat, temel bir statüde esas olarak belirtilmesi gereken bu hakkı tali şekilde düzenleyerek hakkın uygulanmasını sağlamaktadır (Alikaşifoğlu 1979: 40).

1.3.2.4. Çekilme Hakkı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 20. maddesi gereğince; devlet memurları kanunda belirtilen esaslara göre memurluktan çekilebilirler. Bu madde, Anayasamızın kabul ettiği çalışma hürriyetini doğal bir sonucudur. Herkes, dilediği alanda çalışma hürriyetine sahip olduğuna göre bunun doğal sonucu olarak aynı işten ayrılma hakkına da sahip olmalıdır. Bu düşünceden hareketle düzenlenen maddeyle; memurların, yasada belirtilen esaslara göre memurluktan çekilebilmelerine imkan sağlanmıştır (Pınar 2001: 210).

1.3.2.5. Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma Hakkı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 21. maddesi gereğince; devlet memurları kurumları ile ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat, amirleri/kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikâyet ve dava açma hakkına sahiptirler. Müracaat ve şikâyetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlanarak silsile yolu ile şikâyet edilen amir atlanarak yapılır. Müracaat ve şikâyetler incelenerek en kısa zamanda ilgiliye bildirilir. Müracaatlar hakkında karar verme yetkisi, kurumların çalışma esaslarını düzenleyen mevzuata göre yetkili kılınan mercilere aittir. Şikâyetler hakkında ise karar verme yetkisini, şikâyet edilenin ilk disiplin amiri sahiptir. Müracaat ve şikâyetler silsile yoluyla yapılmalıdır.

Birden fazla memurun toplu olarak şikâyetle bulunmaları yasaklanmıştır (Pınar 1984: 22).

1.3.2.6. İzin Hakkı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 23. maddesi gereğince; devlet memurları kanunda gösterilen süre ve şartlarla izin hakkına sahiptirler (Pınar 2001: 238) İzin konusu 657 sayılı Kanununun 102 – 105. maddelerinde açıklanmıştır.

1.3.2.7. Kovuşturma ve Yargılama Hakkı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 24. maddesi gereğince; devlet memurlarının görevleriyle ilgili / görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ile haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir (Pınar 1984: 22).

1.3.2.8. Isnat ve İftiralara Karşı Koyma Hakkı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 25. maddesi gereğince; devlet memurları hakkındaki ihbar ve şikâyetler, gazez veya mücerret hakaret için uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı ve soruşturma veya yargılamanın tabi olduğu kanuni işlem sonucunda bu isnat sabit olmadığı takdirde, merkezde nezdinde disiplin mahkemesi kurulan birlik komutanlarınca isnatta bulunanlar hakkında kamu davası açılmasının Cumhuriyet Savcılığından isterler. Maddeyle kamu hizmetleri yürütürken bazı kişilerin haksız ve kanunsuz maksatlarına hizmet etmeyen, memurlarına karşı kişiler tarafından gelecek iftira ve hakaretlerden koruma amacı güdülmüştür (Pınar 2001: 256).

1.3.2.9. Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 26. maddesi gereğince; kanununun 21. maddesi ile hükme bağlanan hakkın kullanılmasında birden fazla devlet memurunun toplu olarak söz ve yazı ile müracaatları ve şikâyetleri yasaktır. Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri, görevlerine gelip devlet hizmetleri ve işlerinin yavaşlatılması

veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır. Bu madde ile memurların kamu hizmetlerini aksatacak şekilde görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelipte devlet hizmetinin ve işinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmamaktır. Kasıt önemli unsur olarak maddede ele alınmış ve kasta dayanmayan eylem ve hareketler yasak kapsamı dışındadır (Pınar 2001: 258).

1.3.2.10. Grev Yasağı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 27. maddesi gereğince; devlet memurlarının greve karar vermeleri grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri ve bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler (Pınar 2001: 258). Açıkça görüldüğü gibi kanun koyucu grevi yasaklamıştır. Çünkü kamu hizmeti kesintisiz ve sürekli bir faaliyettir. Bu hizmetin aksaması kamu düzenini bozacağı için grev hakkı tanınmamıştır. Grev konusu çalışmanın sendikal hakların uygulanabilirliği başlığı altında ayrıntılı olarak incelenecektir.

1.3.2.11. Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28. maddesi gereğince; devlet memurları, Türk Ticaret Kanununa göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil/vekil, kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç). Memurların üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri ile kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim ve denetim kurumları üyelikleri görevleri ve özel kanunlardan belirtilen görevler bu yasaklamanın dışındadır. Eşleri ve reşit olmayan çocukları yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar, bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler. Bu maddeye aykırı hareket disiplin cezası gerektirmektedir (Alikışifoğlu 1979: 49).

1.3.2.12. Menfaat Sağlama ve Hediye Alma Yasağı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 29. maddesi gereğince; devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır. Müteakip “Denetimindeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama Yasağı” maddesiyle de memurların şahsı çıkar ve kazanç sağlamaları cezai müeyyidelerle engellenmiştir (Pınar 2001: 265).

1.3.2.13. Denetimdeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama Yasağı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 30. maddesi gereğince devlet memurunun denetimi altında bulunan veya kendi görevi/mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun bir menfaat sağlaması yasaktır (Alikaşifoğlu 1979: 53).

1.3.2.14. Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 31. maddesi gereğince; devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar yetkili makamın izni olmadıkça açıklamaları yasaktır. Gizli bilgilerin açıklanmasında zorunluluk olan hallerde, açıklama iznini verebilecek yetkililer de maddede gösterilmektedir. Sivil nitelikteki devlet memurlarının askeri hizmetlerle ilgili bilgileri verebilmeleri yalnız bu yetkililerinin iznine değil, ayrıca askeri makamların da yazılı iznine bağlamıştır (Alikaşifoğlu 1979: 53).

2. SİLAHLI KUVVETLERDE SİVİL MEMUR SENDİKACILIĞININ İNCELENMESİ

Bu bölümde 4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunu kapsamında sendika kurma, toplu görüşme ve grev hakları incelenecektir.

2.1. 4688 Sayılı Kanun Öncesi Sendikal Faaliyetler: Asim-Sen

Ülkemizde Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memurların örgütlenmesi sonucu kurulan ASİM – SEN (Askeri İşyeri Sivil Memur Sendikası) 4688 sayılı yasa

çıkmadan önce kuruluş faaliyetlerini sürdürmüştür. 1992 yılında merkezi Ankara’da kurulmuştur (<http://www.wikipedia.org>).

Sendika, Milli Savunma Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Kara, Hava, Deniz, Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı ile bunların bağlı kurum ve kuruluşlarında faaliyet göstermiştir. Sendikanın 30.08.1995 tarihli kuruluş gerekçesi şöyledir:

“Konfederasyonumuz ve sendikamız dışında faaliyet gösteren diğer sendikaların çoğunlukla memur sorunlarının çözümü ile uğraşması gerekirken ideolojik yapılanma içine girmesi, eylemlerinde ve bildirilmesinde Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin bölünmez bütünlüğü zarar vermesi slogan ve yazılar yazmaları nedeniyle TSK’ de çalışan sivil memurların bu, olumsuz yapı içerisinde yer alandırılmaması düşüncesi ile kurulmuştur” (Asim-Sen Kuruluş Sunum Gerekçesi: 1995).

Asim-Sen 1992-1995 yılları arasında KESK’ e bağlı olarak faaliyet göstermiştir. Daha sonra üyeler arasında çıkan uyuşmazlıklar nedeni ile Asim-Sen’in ikinci genel toplantısında bazı üyeler, Türkiye Kamu-Sen’e katılma teklifinde bulunmuşlardır. Katılma teklifi bazı üyeler tarafından kabul edilerek Asim-Sen’den ayrılmışlardır. Ayrılan üyeler 1995 yılında Türk Asim-Sen’i kurarak faaliyetlerine devam etmişlerdir. Sendika, aynı yıl içerisinde Türkiye Kamu- Sen’e katılmıştır. 1996 yılında düzenlenen son kongrede Yönetim Kurulu’na Kenan DEMİRTAŞ (Başkan), Özdemir TAŞAN, Ersin ÇAKIR, Adnan MERMERCİ, Hasan BABALIOĞLU, Cemal AKKUŞ, Sedat ÜNAL ve Süleyman YİĞİT seçilmiştir. Bu yıldan itibaren Ankara, Kayseri, Konya, Sivas ve Erzurum’da sendika şubeleri açılmıştır. 1997 yılına gelindiği zaman üye sayısının 5000 olduğu ifade edilmektedir (<http://www.fes.ele>).

Sendikanın, kuruluş gerekçesinde politikası ve stratejisi şöyledir. “Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün Atatürk İlke ve İnkılâplarına bağlı kalarak korunması ve yaşatılması için demokratik yollardan sapmadan milli manevi değerlere bağlı ve saygılı, sosyal adaletin sağlanmasına öncü olacak şekilde devlet ve

millet birliğinin tesisi yolunda toplum ve iş barışını tesir etmeye azimli bir sendikacılık anlayışı ile TSK' de çalışan sivil memurların ortak ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatlerini iyileştirilmesi ve daima korunmasıdır” (Asim-Sen Kuruluş Sunum Gerekçesi: 1995).

Sendika 4688 sayılı Yasa çıkmadan önce, henüz tasarı iken yasak kapsamına alınmaması yönünde açıklamalar da bulunmuştur. Sendikanın İstanbul Şubesi Başkanı Metin Dövenler tarafından yapılan basın açıklaması sendikanın görüşünü belirtmektedir. Bu görüşe göre; İç Hizmet Kanunu'nun 115. maddesi sivil çalışanları tanımladığını, ayrıca aynı kanunun 1 ve 34. maddeleriyle sivil memurların askeri personel olmadıklarını belirterek sendikal haklarının yasaklanmaması gerektiği ileri sürülmüştür (www.milliyet.com.tr).

Asim-Sen'in 4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunu Tasarı halindeken kendilerini hukuken yasadışı tutan maddeler ile ilgili olarak Plan ve Bütçe Komisyon Başkanlığı'na görüş teklifinde bulunmuşlardır. Bu teklif şöyledir: “Tasarının 5. maddesine *Savunma Hizmetleri* bendinin eklenmesini” istemişlerdir. Buna gerekçe olarak:“Milli Savunma Başkanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil kamu görevlileri, 926 sayılı TSK Personel Kanunu'na tabi olmayıp, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidirler. 926 sayılı Kanundan da yararlanamamakta, geri hizmetlerde çalışmaktadırlar. Gizli ve gizlilik dereceli görevlerde çalıştıkları gerekçesi ile sendika hakkından muaf tutulmaları istemleri gerekçe olmamalıdır. Çünkü gizli bilgi ve belgeleri açıklayanlara karşı uygulanacak hukuki müeyyideler yasalarımızca belirlenmiştir. Anılan kadrolarda çalışan sivil kamu görevlileri 1992 yılından itibaren Askeri Yargı Kararları ile sendikal örgütlenme haklarını kullanmaktadırlar. Bu hizmet kolunun ihdas edilmemesi durumunda TBMM'nce 1992'den beri faaliyet gösteren sendikalar kapatılmış olacaktır. Nitekim 1963 yılından itibaren askeri işyerlerinde çalışan sivil işçiler sendikal haklarını kullanmaktadırlar. Savunma Hizmetlerinin de özelliği göz önünde bulundurularak, bahse konu sivil kamu görevlilerinin ayrı bir hizmet kolu ile sendikal haklarını kullanmaları amaçlanmaktadır” (Asim-Sen Teklif Dilekçesi: 2001).

Sendika bugün yasa gereği kapatılmıştır. Sendikal faaliyetleri tamamen durdurulmuştur.

2.2. 4688 Sayılı Kanun Çerçevesinde Sendikal Haklar

Ülkemiz, çalışma hayatına ilişkin olarak; Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yönetimlerine İlişkin 151 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Korunmasına İlişkin 98 sayılı ve Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşmeleri onaylayarak ve 23 Temmuz 1995 tarihinde Anayasanın 53. maddesinde değişiklik yaparak kamu görevlileri için sendika hakkını düzenleyen bir kanun çıkarma yükümlülüğü altına girmiştir (Baldemir 2001: 99).

Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerine dayanarak uzun akademik çalışmaların ardından 28 Mayıs 1990 tarihinde ilk sendikanın kurulmasıyla hukuku önceleyen bir olgu olarak başlayan memur sendikacılığının ulusal yasal çerçevesini belirleyen yasa 25 Haziran 2001 tarihinde kabul edilmiştir (Burgaz 2002: 102). 1982 Anayasası'nın 53. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları arasına 1995 Anayasa değişikliğiyle 4121 sayılı Kanun ile getirilerek fıkra hükümlerinin uygulamasına ilişkin usullerin düzenlenmesi amacı güdülmüştür (Canman, Ertekin 2002: 249).

25.06.2001 tarihinde oy birliğiyle kabul edilip, 12.07.2001 tarihinde Resmi Gazete'nin 24460 sayılı nüshasında yayımlanarak 30 gün sonra yürürlüğe giren 4688 sayılı yasa, 7 kısım, 46 madde ve 8 geçici madde şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca yasanın yürütülmesi için Çalışma Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü bünyesinde toplam 72 kişilik kadro ihdası öngörülmüştür (Demirhan 2003: 133).

4688 sayılı Kanununun 15. maddesi ile TSK'nde çalışan sivil memurlar sendikal yasak kapsamına alınmıştır. Diyanet ve vakıf hizmet kolu ile birlikte 11 hizmet kolunda örgütlenme hakkı tanıyan kanunla, savunma ve yargı iş kollarındaki memur sendikaları (Asim- Sen ve Tüm Yargı –Sen) kapatılmıştır. Ayrıca örgütlenme yasağı getiren diğer işkollarıyla birlikte bazı memurlara sendikal hak tanınmamıştır.

Kanunun sendika üyesi olamayacaklar maddesi ile askeri işyerlerinde çalışan sivil memurlar kanunun kapsamı dışına alınmıştır. Bu yasayla askeri işyerlerinde çalışan memurlara, 4688 sayılı Kanun öncesi örgütlenen sivil memurlar 4688 sayılı Kanunla birlikte bu hak tanınmamıştır. Çalışmamızın bu bölümünde 4688 sayılı yasa, sendika hakkı, toplu sözleşme hakkı ve grev hakkı çerçevesinde incelenecektir.

2.2.1. Sendika Hakkı

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun memur sendikacılığını düzenlemeye yönelik olduğunu amaç başlıklı birinci maddesinde görülmektedir. 4688 sayılı Kanun, sendikaların ve üst kuruluşların (konfederasyonların) amacı, kamu görevlileri olan üyelerinin ortak ekonomik, toplumsal ve mesleki hakların ve çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi belirtilmiştir (Canman, Ertekin 2002: 250). Böylelikle memur sendikacılığı tam anlamıyla yasal bir düzenlemeye oturtulmuştur.

Kanun, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel daireleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküllerle, bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır. İkinci madde de görüldüğü üzere kanun işçi sınıfını tamamen konu dışı bırakarak, memura özgü bir yapıdadır. Kanun geniş bir yelpazede kamu personeline sendika hakkı tanıma eğilimindedir. Buna ilaveten kanunla, kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro ve pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Bu tanımlamaya göre, memurlar ve sözleşmeli personelin sendika kurmaları, sendikalara üye olmaları olanaklıdır (Pınar 2001: 217). Yasa, kapsamına girecek kamu kuruluşları ve burada çalışanlar bakımından çok geniş hükümler içermesine rağmen, sendika üyesi olamayacak kişiler bakımından da önemli ve uluslararası sözleşmelerle uyumsuz sınırlamalar getirildiği ileri sürülmektedir (Demirhan 2003: 135).

Yasanın, kapsam maddesinde kamu hizmetlerinin görüldüğü kurum ve kuruluşlar ile bunlarda çalışan kamu görevlilerinden söz edilmektedir. Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrasında, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevleri yerine getiren memurlar ve diğer Kamu Görevlileri'nden söz edilmektedir. Adı geçen bu çalışanların 4688 sayılı Yasa kapsamı dışında oldukları, Yasa'nın sendika üyesi olamayacaklar başlıklı 15. maddesi ile hükme bağlanmıştır. Nitekim, sendika üyesi olamayacakları yasa şöyle açıklamaktadır: “TBMM Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Kurulunda çalışan kamu görevlileri, yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar, bu yasa kapsamındaki kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez kuruluşlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul üyeleri, merkez kuruluşlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe kuruluşlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst görevlileri, yüz ve daha kamu görevlilerinin çalıştığı işyerinin en üst amirleri ve yardımcıları, belediye başkan ve yardımcıları, Yükseköğretim Kurulu Başkanı ve üyeleri, Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve ileri teknoloji enstitüleri rektörleri, fakülte dekanı, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ve bunların yardımcıları, mülki idare amirleri, Silahlı Kuvvetler (TSK) mensupları, Milli Savunma Bakanlığı ve TSK kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri, Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları, bu yasa kapsamında bulunan kurulan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları, emniyet hizmetleri sınıf ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel görevlik görevlileri, ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri” (Canman, Ertekin 2002: 250–251).

Kanun koyucu ilke olarak tüm görevlilerinin sendikal haklardan yararlanmaları benimsemiş, ancak görevlerinin niteliği gereği sınırlı sayıdaki kamu görevlisi kapsamı dışında tutulmuştur. Kapsam dışında bırakılacak kamu görevlilerinin belirlenmesinde 151 sayılı UÇÖ sözleşmesinin birinci maddesinde belirtilen: “Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları

belirlemede ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifade edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yararlarla belirlenecektir” hükmü dikkate alınmıştır. 151 sayılı UÇÖ sözleşmesi ile getirilen ilkelere göre kamu görevlileri sendikalaşma özgürlüğüne hanel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı korunacak, kamu görevlilerinin çalıştırılmaları bir kamu görevlileri örgütüne katılmama veya üyelikten ayrılma koşuluna bağlanamayacak kamu görevlisi bir kamu görevlileri örgütüne üyeliğe veya böyle bir örgütün faaliyetlerine katılması nedeniyle işten çıkarılmayacak veya ona zarar verilemeyecektir (Baldemir 2001: 126).

Görüldüğü gibi, kamu görevlilerinin çalıştığı kurum ve görevlilerinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gerekli asli ve sürekli kamu hizmeti görevi olması nedeniyle, sendikalara yasa gereği üye olamayan ve sendika kuramayan geniş bir kamu görevlisi topluluğu vardır (Canman, Ertekin 2002: 251).

Yasadaki bazı memur kesimleri diğer ülkelerde mevcut geçerli olduğu gibi yasalar ve uygulamalarda benzerlik göstermektedir. Bu nedenle bazı kesimler için sendika hakkı bakımından getirilecek olan sınırlamalar, hakkın tamamen ortadan kaldırılmaması koşuluyla kabul edilmesi yönünde yorumlar da bulunmaktadır. Bu çerçevede yasanın, üye olmayacaklar için koymuş olduğu sınırlama en azından dünyada kabul edilen sınırlamalar içerisinde aynı kişilere sınırlı kalması makul olarak değerlendirilebilir (Demirhan 2003: 136).

2.2.2.Grev Hakkı

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Anayasa'nın ek fıkra hükümlerine göre kamu görevlilerinin, işçilerin toplu sözleşme ve grev hakkını ve lokavtı güvence altına alan 53. ve 54. maddeleri hükümlerine tabii olmadıklarını göz önünde bulundurarak, kamu görevlileri için toplu sözleşme ve grev hakkına ilişkin bir düzenleme yapmamıştır (Canman, Ertekin 2002: 249). Hiçbir maddesinde grev hakkıyla ilgili açıklama veya bir hak getirmemiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanun incelendiği zaman grev yasağını açıkça belirtmemesi bazı akademisyenlere göre yasal boşluk olarak değerlendirilmektedir.

(Demirhan 2003: 136). Grev hakkının Anayasaya aykırı olmadığına ilişkin akademik çevrelerin görüşleri bulunmaktadır (www.eğitimsen.mersin.8m.net). Yeni yasayla grevin yasaklanmasına dair bir hükmün olmamasına rağmen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 27. maddesiyle memurlar sorumlu tutulmuştur. Bu bağlamda memurlar öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidirler.

Grev hakkının, memurların yerine getirdikleri görevlerinin özelliklerinden olan “*süreklilik*” niteliğini olumsuz yönde etkileyeceği, kesintiye uğratacağı ve aksamaksızın engelleyeceği değerlendirilmektedir.

2.2.3. Toplu Görüşme Hakkı

Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası'nın, memur sendikacılığı için getirdiği en önemli yeniliklerden biri hiç şüphesiz, toplu sözleşmeden farklı olarak toplu görüşme hakkıdır. Nitekim toplu görüşme hakkı, hiçbir zaman toplu pazarlık ve toplu sözleşme niteliğinde değildir. Çünkü toplu görüşmenin hiçbir yasal yaptırımını yoktur. Toplu görüşme hakkı, kamu görevlilerine yalnızca, istemlerini, eşit sayıda temsil esasına dayalı olarak ortak çalışma düzeninde dile getirme olanağı kazandırır (Canman, Ertekin 2002: 249).

Kanunla, sendikalarla Kamu İşveren Kurulu arasında toplu görüşme yapmaları öngörülmüştür. Toplu görüşme, kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik arttırıcı diğer yardımlara ilişkin olarak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşme olarak tanımlanmıştır (Pınar 2001: 217).

Kanun hükümleri toplu görüşmeyi düzenlerken aşağıdaki ilkeler esas alınmıştır: (Baldemir 2001: 101–103)

- Sendikaların kuruluşu, örgütlenmesi ve faaliyetleri ile ilgili hususlarda UÇÖ'nün 87 ve 151 sayılı Sözleşmelerinde belirtilen ilkeler ulusal mevzuata uyarlanmıştır.
- Kamu görevlilerinin sendikal haklarını kullanmalarının bir aracı olarak, Anayasa gereği toplu görüşme hakkı düzenlenmiştir. Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında kamu görevlilerinin işvereni olan devletin soyut varlığının, ilgili kurum yetkililerinden oluşan bir “kamu işveren kurulu” ile temsil edilmesi; toplu görüşmenin bu kurul ile yetkili konfederasyonun eşit sayıda üyesi arasında yapılması esası benimsenmiştir.
- Toplu görüşme sonucunda anlaşmaya varılması halinde bir mutabakat metninin imzalanması ve bunun Bakanlar Kurulu'na sunulması, anlaşmaya varılamaması halinde ise Yüksek Hakem Kurulu Başkanının başkanlığında, Üniversitelerarası Kurul tarafından belirlenecek öğretim üyelerinden oluşacak Uzlaştırma Kurulu devreye sokularak barışçı çözüm yollarına yer verilmesi öngörülmüştür.

Uygulama da çeşitli adlar kullanılarak, çalışanla işvereni eşit şartlarda karşı karşıya getirerek, ekonomik, sosyal ve mesleki hakların ortaklaşa düzenlenmesini öngören toplu sözleşme hakkı ülkemizde toplu görüşme adı altında ve bağlayıcılığı olmayan bir şekilde memurlara tanınmıştır.

Memur sendikaları, Bakanlar Kurulunu, lehlerinde karar almaya yada olumlu idari ve icrai düzenleme yapmaya zorlayacak hiçbir hukuki güce sahip değillerdir. Ancak buna rağmen, yasa yapıcıların ve yürütmenin, bir kısım yetkilerini askıya alarak bu hakkı memurlara tanımış olması, bazı konuları onlara danışmak amacıyla her yıl yasal zorunluluk gereği onlarla bir araya gelmesi, ülkemizdeki memur sendikal haklarının gelişmesi ve tanınması bakımından üzerinde önemle durulması konu olarak değerlendirilmektedir. 4688 sayılı Yasa, toplu görüşmenin nasıl işleyeceğini, 28. ve 34. maddelerde açıklanmıştır. 4688 sayılı Yasa yapılırken pek çok konuda, 2821 sayılı Sendikalar Yasasından esinlenmiştir. Memurların toplu

görüşme hakkı düzenlenirken yasa yapıcılar, 2822 sayılı Toplu İş sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunundan da esinlenmiş olduğu düşünülebilir (Demirhan 2003: 138).

2.3. Sendikal Faaliyetlerin Uygulanabilirliği

Günümüzde sendikalar gelişmiş ve demokratik toplumların vazgeçilmez kurumlarından biri olma yolunda çalışmalar yapmaktadırlar. Ülkelerin sosyal yapıları ve demokratikleşme düzeylerine göre sendikal faaliyetler farklılıklar göstermektedir.

Temel sendikal haklar içinde sendika kurma, grev ve toplu sözleşme hakkı işçi kesiminin ciddi çabaları sonucunda elde edilmiştir. Fakat çalışma hayatının diğer aktörü olan kesintisiz kamu hizmeti vermeye çalışan memurların sendikal hakları elde etmeleri çalışmamızın birinci bölümünde açıkladığımız nedenlerden dolayı geri kalmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile 11 hizmet kolunda çalışan memurlara sendika hakkı tanınmıştır. 4688 sayılı Kanunu'nun 15. maddesi gereği Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar yasak kapsamına alınmıştır. Memurlara grev hakkı tanınması konusunun gündemde olduğu şu günlerde askeri işyerlerinde çalışan sivil memurlara kanunun sendika ve toplu sözleşme hakkını yasak kapsamına alması tartışmalara yol açmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde TSK'de çalışan sivil memurların kanun kapsamında olmaları halinde; sendika kurma, grev ve toplu görüşme haklarının verilmesi durumu incelenmektedir.

2.3.1. Sendika Kurma Hakkının Uygulanabilirliği

4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunu yürürlüğe girmeden önce 8 yıl faaliyet gösteren sivil memur sendikası ilgili kanun çerçevesinde kapatılmıştır. Başka hizmet kollarında çalışan memurlara sendika kurma hakkı yasallaşırken TSK'de çalışan sivil memurlara sendika kurma hakkı tanınmamıştır.

Yasanın 15. maddesinde sendika yasağı uygulanacak kamu görevlileri açık bir şekilde belirtilmiştir. İlgili madde ilke olarak sendikal haklardan yararlanmaları

benimsenmiş, ancak görevlerin niteliği gereği sınırlı sayıdaki kamu görevlisi kapsamın dışında tutulmuştur. Kapsam dışında bırakılacak kamu görevlilerinin belirlenmesinde 151 sayılı UÇÖ sözleşmesinin birinci maddesinde belirtilen: “Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirlemede ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifade edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yararlarına belirlenecektir,” hükmü dikkate alınmıştır (Baldemir 2001: 126). Dikkate alınan görüş zamanın hükümeti tarafından 151 sayılı UÇÖ sözleşmesi yorumlanarak kanuna yansıtılmıştır. Görüldüğü gibi, 4688 sayılı Yasa hazırlanırken yalnızca 151 sayılı Sözleşme hükümleri dikkate alınmıştır. Fakat ülkemizin Ulusal Programında AB müktesebatı ile Türk mevzuatının karşılaştırması yapıldığı halde ülkemizin altına imza koymuş olduğu 87 ve 98 sayılı UÇÖ sözleşmeleri dikkate alınmadığına dair görüşler bulunmaktadır (Gülmez 2002). Bu sözleşmelerde istisna olarak asker ve polis teşkilatı sınırlı tutulmuştur.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunu 11 hizmet kolunda çalışan kamu görevlilerini kapsamaktadır. Bu hizmet kolları Tablo-3 görülmektedir.

Tablo-3 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Kapsadığı Hizmet Kolları

Hizmet Kolu No	Hizmet Kolunun Adı
1	Büro, Bankacılık ve Sigorta Hizmetleri
2	Eğitim, Öğretim, Bilim Hizmetleri
3	Sağlık ve Sosyal Hizmetler
4	Yerel Yönetim Hizmetleri
5	Basın-Yayın ve İletişim Hizmetleri
6	Kültür ve Sanat Hizmetleri
7	Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri
8	Ulaştırma Hizmetleri
9	Tarım ve Ormancılık Hizmetleri
10	Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri
11	Diyanet ve Vakıf Hizmetleri

(Kaynak:www.calisma.gov.tr,26.11.2006)

Hizmet Kollarının tespitinde kamuda yasa öncesi örgütlenmiş mevcut sendikaların durumu görevlerinin niteliği göz önünde alınması nedeniyle kapsam dışına alındığı görülmektedir. Hizmet kollarının belirlemede adalet, yargı ve infaz kurumlarında çalışanların bir bölümü ile askeri işyerlerinde çalışan sivil kamu görevlilerinin sendikaları göze alınmamıştır. Kanunun doğal sonucu olarak Asim – Sen kapatılmıştır. Fakat 87 Sayılı UÇÖ sözleşmesinin 9. maddesinin 1. fıkrasında ulusal mevzuata bırakılmış yetkiler kapsamında düşünülmeyp kanunda “Hizmet Kolu” tanımlaması “işkolu” olarak değiştirilirse kanunla TSK’de çalışan sivil memurlara sendika kurma ve üyesi olma hakkının açılacağı yönünde görüşler bulunmaktadır (Kaygısız 2001 : 9-23).

Bu konuyla ilgili sivil memurların bağlı oldukları Milli Savunma Bakanlığı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu TBMM’nin gündemindeyken Genelkurmay Başkanlığı’na ve sıralı Kuvvet Komutanlıkları’na bir genelge göndermiştir. İlgili genelgede; Türk Silahlı Kuvvetleri’nde çalışan sivil memurlara sendika hakkı tanınması durumunda üye aidatları kesilmesi konusuna açıklık getirmiştir.

Milli Savunma Bakanlığı’nca Genelkurmay Başkanlığı ile Kuvvet Komutanlıklarına gönderilen 18 Mayıs 2001 tarihli genelgede aşağıdaki maddelere yer verilmiştir.

“657 Sayılı Devlet memurları Kanunu'nun 4275 sayılı kanun ile yeniden düzenlenen 22. maddesi, memurların Anayasa'da ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilecekleri ve bunlara üye olabileceklerini öngörmektedir. Bu çerçevede, memur sendikalarına üye olan devlet memurları tarafından ödenecek üye aidatlarının, memurun yazılı talebi üzerine aylık bordrolarında tevkif edilmek suretiyle sendika genel merkezine gönderilmesi ile ilgili genel tebliğ ilişiktir.”

Bu genelge, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın 24 Mayıs 2001 tarihli yazısıyla tüm bünyesinde sivil memur bulunan kıta ve kurumlara gönderilmiştir (<http://www.bianet.org>).

Kısacası, Milli Savunma Bakanlığı'nın Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları'na gönderdiği genelge, sivil memurların sendikal örgütlenmesinin engellenmesini konu almamış ve bu hakkın sivil memurlara verilmesine durumunda yapacakları faaliyetler için ön düzenleme olarak yorumlanabilir. Fakat bunun yanında sivil memur sendikalaşmasını onaylayan bir yaklaşım olduğunu da değerlendirmek yanlış olacaktır.

Bu konuda UÇÖ, sendikal kısıtlamanın yalnızca kamu erkini ellerinde bulunduranlara ve çok gizli görevlerde bulunduranlara yapılabileceğini belirtmektedir. Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşmenin 9/1. maddesi ile Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 sayılı UÇÖ sözleşmesinin 5/1 maddesi sivil memurlara sendikal örgütlenme hakkı getirdiği değerlendirilebilir. Bu sözleşmede sağlanan güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polise ne ölçüde uygulanacağı ulusal yasalar ve düzenlemelerle belirleneceği kararlaştırılmıştır. Dikkat edilirse bu kapsamda tanımlanan kişiler ülkemiz için düşünürsek asker olarak muvazzaf ve yedek askeri personeldir. Bu grubun içerisine askerlik hizmetini geçici bir süre içerisinde yapan er, erbaş ve yedek subaylarla muvazzaf kabul edilen subay, astsubay ve uzman erbaşlar girmektedir. Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memurlar ise askeri şahıs değildir. Fakat bunun yanında görevleri bakımından askerlerin tabi oldukları Askeri Ceza Kanunu'na tabidirler. 211 sayılı İç Hizmet Kanununun 115. ve 116. maddeleri Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memurlar ile ilgilidir.

TSK İç Hizmet Kanunu'nun 115. maddesinde sivil personeli detaylı olarak tanımlamıştır. Bu maddeye göre;

“Silahlı Kuvvetlerde çalışan sivil memur, müstahdem ve gündelikçi sivil personel bu kanunun askerlere tahmil ettiği sorumluluk ve hizmetlerin ifası bakımından

a) Amir vazifesi alanlar; maiyetindeki bütün askeri ve sivil personele hizmetin icabettirdiği emirleri verebilir. Ceza vermek yetkileri yoktur. Maiyetin cezalandırılması icabeden hallerde en yakın askeri amire müracaat edilir.

b) Bütün sivil personel emrinde çalıştıkları askeri amirlere karşı ast durumunda olup bu kanunun 14 üncü maddesinin asta tahmil ettiği vazifeleri aynen yapmaya mecburdurlar. Hilafına hareket edenler askerlerin tabi olduğu cezai müeyyidelere tabi olurlar.”

Maddenin ilk fıkrası, sivil personelden amir vazifesi alanların maiyetinde bulunan asker ve sivil personele yaptıkları hizmetle ilgili emir verebilecekleri belirtilmektedir. Amir vazifesi alanların emirleri altındaki bir personel, herhangi bir suç işlediğinde sivil memurun bu kişiyi cezalandırma yetkileri yoktur. Ancak suçluyu en yakın amirine rapor edebilir. Maddenin ikinci fıkrasına göre, sivil personel muvazzaf askerler gibi her zaman ast kabul edilmemiş, ancak İç Hizmet Kanunu'nun 14. maddesinin asta yüklendiği görevler kapsamında dahilinde ast kabul edilmiştir. Aksi davranışta bulunurlarsa diğer askerlerin tabi oldukları hükümlere göre (As.C.K.'na göre) cezalandırılırlar (Polatcan 1999: 152-153).

İç Hizmet Kanunu'nun 116. maddesi sivil personelin hak ve yetkilerini açıklamıştır. Bu maddeye göre;

“a) Bu kanunun müracaat ve şikayet bölümlerinde gösterilen usul, hak ve kayıtlara aynen tabidirler.

b) Bu kanunun 33. maddesinde gösterilen izin hakkındaki hükümlere aynen riayetle mükellef olup senelik izinleri hususi kanunlardaki esaslara göre tayin ve tanzim olunur.

c) (Değişik: 22/11/1990 – 3683/9 md.) Hastalık ve ölüm hallerinde bütün sivil personel hakkında tabi oldukları özel kanunlar hükümleri tatbik olunur. Ancak sivil personel ve bakmakla yükümlü olduğu aile fertleri, bunlardan harp ve vazife malulü olanlar ile bakmakla yükümlü buldukları aile fertleri ve harp ve vazife malullüğünü gerektiren nedenlerden dolayı ölenlerin aylığa müstahak dul ve yetimleri, 66. maddenin (a) ve (b) fıkraları ile 67. madde hükümlerinden aynen istifade ederler. Aile fertleri; eş, çocuklar (üvey ve evlatlıklar dâhil) ile ana ve babadır.

d) Sivil personel Silahlı Kuvvetlerde gördükleri hizmetlerin hususiyetleri göz önüne alınarak bu kanunun 77. maddesi gereğince nöbet hizmetlerine sokulabilirler.

e) Sivil personelin yalnız kendileri ordu pazarları ve askeri kantinlerden aynen ve askerler gibi, askeri nakil vasıtalarından ise bu kanunun 108. maddesi hükmünden faydalanabilirler.

f) (Değişik: 22/11/1990 – 3683/9 md.) Sivil personelin görevdeki kıyafetleri, Kıyafet Yönetmeliğinde gösterilir.

g) (Ek: 22/11/1990 – 3683/9 md.) Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında veya kadro açıklamalar bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerlerine atanan sivil memurlar Türk Silahlı Kuvvetleri sosyal tesislerinden görevlendirildikleri kadro derecesindeki subaylar gibi istifade ederler. Bu statüdeki sivil memurlar ile askeri personel arasındaki protokol münasebetlerinin düzenlenmesinde de aynı esas uygulanır.”

Kanunun 115. maddesi sivil memurları asker olarak tanımlanmamıştır. Sadece hizmet ve vazife birliği bakımından eş görevler paylaştırılmıştır (Bezirgan 2003: 1). 87 sayılı UÇÖ Sözleşmesinin bahsettiği askeri personel ise 211 sayılı İç Hizmet Kanunu'nun 2. maddesinin 2. fıkrasında “ Asker: Askerlik mükellefiyeti altına giren şahıslarla (Erbaş ve erler) özel kanunlarla Silahlı Kuvvetlere intisabeden ve resmi bir kıyafet taşıyan şahsa denir”. Kanunun devamında askeri şahıslar sıralanmıştır. Bu sıralamada kanununda;

“1. Er: İhtiyaçları Devlet tarafından deruhte ve temin olunan rütbesiz askerdir.

2. Erbaş: İhtiyaçları Devlet tarafından deruhte ve temin olunan onbaşı ve çavuş rütbelerini haiz askerdir.

Askerlik Kanununa göre mükellef buldukları hizmetleri ifadan sonra hususi kanunlara tevfikan muayyen bir hizmet taahhüdü suretiyle Silahlı Kuvvetlerde vazife gören uzman veya uzatmalı çavuş ve onbaşılar da erbaş sayılır.

3. Astsubay: Hususi kanununa göre Silahlı Kuvvetlere katılan astsubay çavuştan astsubay kıdemli başçavuşa kadar rütbeyi haiz olan askerdir.

4. Askeri öğrenci: Subay, askeri memur veya astsubay yetiştirilmek üzere muhtelif okul ve üniversitelerde okuyan ve resmi bir kıyafet taşıyan öğrencilerdir.

5. Askeri memur: İdari işlerde, fen ve sanat kollarında vazife gören ve kanuna göre subaylara muadil ve özel bir silsileye tabi bulunan askerdir.

6. Subay: Hususi kanuna göre Silahlı Kuvvetlere intisabeden asteğmenden mareşale (Büyük amirale) kadar rütbeyi haiz olan askerdir.”

Ayrıca 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun 1. maddesinde: "...Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli diğer asker ve sivil kişiler kendi özel kanunlarına tabidirler. Bu maddeyle TSK Per.K.nun kişi yönünden kimlere uygulanacağını göstermektedir. Madde sayılan kişiler dışında kalan diğer kişilere kendi özel kanunları uygulanmaktadır. Bu çerçevede sivil memurlar 657 sayılı DMK tabidirler (Polatcan 1999: 633–634).

İç Hizmet Kanununun yaptığı asker sıralamasında ve Personel Kanunu kapsamında sivil memur yer almamaktadır. Bu yüzden Türk Silahlı Kuvvetlerinde Çalışan Sivil Memurların diğer hizmet kollarında görevli memurlardan farkları olmadığı görülmemektedir. Bu yüzden örgütlenme hakkı olan sendika kurma ve üye olma hakkının sivil memurlara da uygulanabileceği hususu tekrar gözden geçirilebilir ancak sendikal hakların tanınması çerçevesinde TSK'nin özelliği ve askeri disiplinin gereklerinin dikkate alınması gereklidir.

2.3.2. Grev Hakkının Uygulanabilirliği

Geçen yüzyılın başlarına kadar yasak konusu olan grev, günümüzde Anayasal güvenceler arasında yer almaktadır (Çelik 2003: 341). Anayasamızın 54. maddesinde grevin, sadece işçilere toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde kullanılabilmesi açıkça belirtilmiştir. Daha sonra kanun koyucu 5.5.1983 tarihinde 2822 sayılı Toplu İş sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'yla ayrıntı düzenlemeler getirmiştir.

Ülkemizde olduğu gibi dünyanın çoğu ülkesinde grev hakkından sadece işçiler yararlanmaktadır. Bazı ülkelerde memurlara grev hakkı verilmesine rağmen işçi grevlerinde olduğu gibi uygulama alanı geniş değildir. Çalışmamızın konusunu teşkil eden TSK’de çalışan sivil memurlar da bu kapsamda incelenmelidir. Zaten 4688 sayılı yasayla sendika kurma hakkı bulunmayan olan sivil memurlara grev hakkının verilmesi kanunen olanaksızdır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda açıkça grev yasak olmasına rağmen, teorik olarak TSK’lerinde çalışan sivil memurlara bu hakkın tanınması hukuken gerçekleşse bile uygulanabilirlik açısından mümkün değildir. Çünkü Türk Silahlı Kuvvetleri, eriyle, işçisiyle, sivil memuruyla, subay astsubayıyla bir bütündür. Anayasa’yla kendisine verilen Türk yurdunu korumak ve kollamak görevini büyük bir başarı ile yerine getirmektedir (Bezirgan 2003: 1). Bu kutsal vazifenin yerine getirilmesi için kesintisiz hizmet verilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, sivil memurlara verilecek grev hakkının bu kutsal görevin ifasında engel olacağı gerekçesiyle grev hakkı tanınmamaya devam edilmelidir.

2.3.3. Toplu İş Sözleşmesinin Uygulanabilirliği

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, memur sendikacılığı için getirdiği en önemli yeniliklerden biri hiç şüphesiz “toplu görüşme” hakkıdır. Bu bakımından toplu iş sözleşmesi kavramı memur sendikacılığı açısından söz konusu olmamaktadır. Teorik çerçevede toplu iş sözleşme hakkının verilmesi 4688 sayılı kanunun şu anki sistematiğine uygun olmayacaktır. Ayrıca toplu sözleşme hakkının tanınması sivil memurların ödev ve sorumluluklarına ters düşmektedir. Kanunda geçen toplu görüşme kavramı, 2822 sayılı, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nda geçen toplu sözleşmeden farklıdır.

Türkiye’de işçiler toplu sözleşme hakkını 1963 yılında kazanmışlardır. 1946’dan 1963’e kadar verilen mücadeleler sonucu toplu sözleşme grev hakkını elde etmişler, işçiler de, kamu görevlileri gibi bu süreçte birçok faaliyette bulunmuşlardır. İşçiler 1946 yılından beri sendikalaşma hakkını kullanmalarına rağmen toplu sözleşme haklarını kullanamadıkları için önceleri önemli bir gelir kaybı içine

girmişlerdir. Fakat bu haklarını kazandıktan sonra ücretlerdeki kayıplarını gidermeye başladılar (Kamu – Sen 2002: 24).

Kanunda toplu sözleşmenin farklı bir boyutu olan toplu görüşmenin en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılacağı, bu süre içinde anlaşmaya varılırsa, düzenlenen mutabakat metninin taraflarca imzalanacağı; mutabakat metninin uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulacağı, Bakanlar Kurulu'nun üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idari ve icrai düzenlemeleri gerçekleştireceği ve kanun tasalarını TBMM'ne sunacağı hususlarına da yer verilmiştir.

Bu hükümlerin incelenmesinden, kamu görevlileri sendikalarının etkinliklerinin bulunmadığı, kamu görevlilerinin mali ve sosyal hak ve yardımlarının belirlenmesi konusunda tüm yetkinin etkin taraf olan kamu işveren kurulu ile Bakanlar ve TBMM'nde olduğu anlaşılmaktadır (Pınar 2001: 218).

Kanun tanımış olduğu toplu görüşme hakkı sivil memurlara, sendika hakkında olduğu gibi tanınmamıştır. Bu konuyla ilgili örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının korunmasına ilişkin 98 sayılı UÇÖ Sözleşmesine göre bu hak TSK' de çalışan sivil memurlara da uygulanmalıdır. Toplu görüşme hakkı ile ilgili olarak UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin çok sayıda kararı vardır. 151 sayılı Kamu Yönetiminde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi ile 98 sayılı Sözleşme dışında kalan kamu görevlilerine de uygulanacağı belirtilmektedir (Gülmez 1988: 122-126). Bu sözleşmelere göre, çalışma koşullarının belirlenmesi usullerini toplu pazarlıkla sınırlı tutmamış, toplu pazarlık yerine kamu görevlileri temsilcilerinin bu belirlemeye katılmasına olanak veren başka yöntemlere de yer vermiştir (Gülmez 1993: 19).

Kanunla, sendikalarla kamu işveren kurulu arasında toplu görüşme yapmaları öngörülmüştür. Toplu görüşme, kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu maliyete etkinlik artıcı diğer yardımlarla ilişkin olarak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst

kuruluşları ile kamu işveren kurulu arasında yapılan kuruluşları ile kamu işveren kurulu arasında yapılan görüş olarak tanımlanmıştır. Kanunun 29. maddesinde yer kamu görevlileri için uygulanacak menfaatler ayırım yapılmadan bütün kamu görevlileri için uygulanacağı yorumu yapılmaktadır. Buna rağmen Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memurlarla kanunda ismi geçen diğer çalışan kamu görevlilerine sendika hakkı yasaklanmıştır. Bu durumda hukuki olarak sendika hakkı tanınmamış kesime toplu görüşme hakkı tanınması tezatır. Çünkü kanunun 30. maddesi, toplu görüşme yetkisini kamu görevlileri adına yetkili kamu görevlileri sendikaları konfederasyonu tayin etmiştir

151 sayılı UÇÖ Sözleşmesinin bahsettiği üst düzey görevliler ile silahlı kuvvetler ve polis için ulusal yasalara tamamen yetkilendirilen kişilerin sözleşmede önergesi ile güvencelerden yaralanma ölçüsünün belirlenmesi ile sınırlı olmasıdır. 4688 sayılı Kanun 151 sayılı UÇÖ sözleşmesinin sınırlı tuttuğu kişiler kapsamında, TSK'de çalışan sivil memurları da kapsadığı değerlendirilmektedir.

Toplu sözleşme hakkının sivil memurlara geçerli olması için öncelikle kanun değişikliğiyle kanun kapsamına dâhil edilmeleri gerekmektedir. Sivil memurlara diğer memurlar gibi işçilere tanınan toplu iş sözleşmesi yapma hakkı tanınamaz. Çünkü sivil memurların 657 sayılı DMK 6. maddesinde “sadakat” ile 7. maddesinde yazılı “tarafsızlık ve devlete bağlılık ilkesi” çerçevesinde ödev ve sorumlulukları vardır.

Nitekim sivil memurlar asker statüsünde olmamakla birlikte diğer kamu görevlilerinden bir farkı yoktur. Fakat TSK niteliği ve askeri disiplinin gereklerine toplu görüşmenin etkileyebileceği değerlendirilmelidir. Bunun yanında 4688 sayılı Kanun kapsamına sivil memurlar alındığı zaman kanun gereği olarak toplu görüşme hakkı tanınmış olacaktır.

SONUÇ

Dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de memurların sendikal örgütlenmesi işçilerden çok daha sonra başlamıştır. İlk olarak 1961 Anayasası çerçevesinde çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile memur sendikacılığı yasal hak haline gelmiştir. 1971 yılında yapılan Anayasal değişikliği sonrasında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile memurlara sendika hakkı tanınmıştır.

1982 Anayasası'nda memurların sendikal hakları ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak TBMM tarafından onaylanan uluslararası sözleşmeler ve belgeler çerçevesinde iç hukukumuzda memurların sendikal hakları çerçevesinde düzenleme yapılmıştır. 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonucunda memurların sendikal örgütlenmelerine olanak tanımayan yasaklar kaldırılmıştır. Bu çerçevede 2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunu ile memurlara sendika kurma hakkı tanınmıştır.

4688 sayılı Kanunla geniş bir yelpazede kamu çalışanlarının kapsanması amaçlanmıştır. Ancak görevlilerinin niteliği çerçevesinde sendikalı olamayacak kamu çalışanları kanununun 15. maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır. Sendika üyesi olmayacaklar listesinde Türk silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memurlar da yer almaktadır. Memurların hizmet kolu esas çerçevesinde sendika kurulmasına izin verilmiştir. 4688 sayılı Kanun Büro, Bankacılık ve Sigorta, Eğitim, Öğretim ve Bilim, Sağlık ve Sosyal, Yerel Yönetim, Basın-Yayın ve İletişim, Kültür ve Sanat, Bayındırlık, İnşaat ve Köy, Ulaştırma, Tarım ve Ormancılık, Enerji, Sanayi ve Madencilik, Diyanet ve Vakıf Hizmetleri adları altında toplam 11 hizmet kolunda örgütlenmeye olanak tanımıştır. Sivil memurların görevlerinin niteliği kapsamında örgütlenecekleri uygun hizmet kolu 4688 sayılı Kanunda yer almamaktadır.

Türk Silahlı Kuvvetleri'nde görevli sivil memurlar, devlet memuru statüsünde olduklarından 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidirler. Ancak askeri hizmetin gereklilikleri nedeniyle özellikle çalışma koşulları bakımından, 657 sayılı

Kanunda çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği hükümlerin geçerli olmayacakları vurgulayarak askeri mevzuata tabi olacakları hükme bağlamıştır.

Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memurlar 211 sayılı T.S.K İç Hizmet Kanunu ile 926 sayılı TSK Personel Kanununun ilgili maddelerinde asker statüsünde olmamakla birlikte kendilerine özel kanunun (657 sayılı DMK) uygulanacağını işaret etmektedir.

Sonuç olarak, 4688 sayılı Kanun ile sendika hakkı tanınmayan sivil memurlara; toplu sözleşme ve grev hakkının uygulanabilirliği, onaylanmış uluslararası sözleşmeler ve iç hukuk çevresinde değerlendirildiğinde:

Ülkemizin Avrupa Müktesebatına uyum amacıyla 1993 yılında onaylamış olduğu 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi'nin 2. maddesine göre “Çalışanlar ile işverenlere herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olma hakkına sahiptirler.” Bu sözleşmenin 2. maddesine açıklayıcı olarak 9. maddesinde “Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir” hükmü yer almıştır. İki maddeden de anlaşılacağı üzere silahlı kuvvetler ve polis mensupları haricinde tüm çalışanlara sendika hakkı verilmesi amacı bulunmaktadır.

Sivil memurlar ise 211 sayılı TSK İç Hizmet ve 926 sayılı TSK Personel Kanunlarına göre asker statüsünde değildirler. Sivil memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidirler. Diğer yandan 657 sayılı Kanunla, çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği bazı hükümlerin sivil memurlara geçerli olmayacağı vurgulanmıştır. Ayrıca 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'nun 115. maddesinin b fıkrasında “Bütün sivil personel emrinde çalıştıkları askeri amirlere karşı ast durumunda olup kanunun 14. maddesinin asta tahmil ettiği vazifeleri aynen yapmaya mecburdurlar. Hilafına hareket edenler askerlerin tabi olduğu cezai müeyyidelere tabi olurlar” hükmü vardır. İlgili madde ile sivil memurlar görevlerinin niteliği ve disiplin açısından asker statüsü içerisine girmektedirler.

Bu çerçevede diğerk kamu kuruluşlarında çalışan 657 sayılı Kanuna tabi memurlarla geçerli olan 4688 sayılı Kanunda yapılacak hukuki değişlikle uygulanabileceği değerlendirilmektedir. Mevcut haliyle yasa kesinlikle sendika hakkını sivil memurlara tanımamaktadır.

Toplu sözleşme hakkının farklı bir biçimi olan toplu görüşme hakkı, sivil memurlara da tanınmamıştır. Konu ile ilgili olarak ülkemizde 1993 yılında onaylanan Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı UÇÖ Sözleşmesinin 7. maddesinde “Kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır.” ibaresi yer almaktadır. Madde ile kamu görevlilerine toplu pazarlık yolu ulusal koşullara bırakılmıştır. 4688 sayılı Kanun ile kamu görevlilerine ulusal koşullar çerçevesinde toplu sözleşmenin diğerk bir biçimi olan toplu görüşme hakkı tanınmıştır.

Toplu sözleşme hakkının sivil memurlara geçerli olması için öncelikle kanun değişikliğiyle kanun kapsamına dâhil edilmeleri gerekmektedir. Sivil memurlar diğerk memurlar gibi işçilere tanınan toplu iş sözleşmesi yapma hakkı tanınamaz. Çünkü sivil memurların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 6. maddesinde “sadakat” ile 7. maddesinde yazılı “tarafsızlık ve devlete bağlılık ilkesi” çerçevesinde ödev ve sorumlulukları vardır. Sonuç olarak, sivil memurlara 4688 sayılı Kanun kapsamına alınmaları halinde toplu görüşme hakkının tanınması mevcut düzenlemelerin doğal bir sonucu olacaktır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda açıkça grev yasak olmasına rağmen, grev hakkının tanınması hukuken gerçekleşse bile TSK’lerinde çalışan sivil memurlara uygulanması mümkün olmayacaktır. Çünkü Türk Silahlı Kuvvetleri, eriyle, işçisiyle, sivil memuruyla, subay astsubayıyla bir bütündür. Anayasa ile kendisine verilen Türk yurdunu korumak ve kollamak görevini yerine getirmek için çalışmaktadır. Bu kutsal vazifenin yerine getirilmesi için kesintisiz hizmet verilmesi

gerekmektedir. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 26. maddesi ile grev benzeri toplum eylem ve hareketlerde bulunmaları da yasaktır. Bu nedenle, grev hakkının görevin ifasına engel olacağı gerekçesiyle sivil memurlara tanınmaması uygundur.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Makaleler

AĞRILI, Sedat

1967 **Günümüze Kadar Belgelerle Türk Sendikacılığı**, Son Telgraf Matbaası, İstanbul

AKGÜN, İbrahim

2002 “Kamu Çalışanları Hareketlerinin Kısa Tarihçesi” **Toplum ve Hekim Dergisi**, Cilt.17, Sayı.4

ALİKAŞİFOĞLU, Kemalettin

1979 **Devlet Memurları Kanunu**, Yarı Açık Cezaevi Matbaası, Ankara

ATEŞOĞLU, E. ve A.TERZİOĞLU

1984 **Açıklamalı Jandarma Teşkilatı Kanunu**, Feryal Matbaacılık, Ankara

AY, Nurdan

2005 **Türkiye’ de Kamu Çalışanları Sendikacılığı (KESK Örneği)**, Çanakkale OnsekizMart Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, ÇANAKKALE

BALCI, Yusuf

1999 **Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Ekonomisi**, Alfa Basım A.Ş., Ankara

BAYKAL, Ali

1970 “Personel Sendikaları, Grev ve Boykot Olayları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:4, Temmuz – Ağustos, Ankara

BAYSAL, Belgin

2001 **Türkiye Memur Sendikacılığı ve Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme ve Grev Hakkı**, Gazi Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara

BENLİ, Abdurrahman

- 2003 “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması”, **İ.Ü.İ.F. Sosyal Siyaset Konferansları**, 46. Kitap, İstanbul

BEYDOĞAN, Ali Fuat

- 2006 **Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve Türk Polis Teşkilatına Uygulanabilirliği**, TODAİE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara

BALDEMİR, Berna

- 2001 **Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenme Hakkı**, Kocaeli Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.

BEZİRGAN, Hakan

- 2003 **Askeri ve Ceza Disiplin Hukuku Kapsamında Sivil Personel Statüsü**, MSB Askeri Adalet İşleri Başkanlığı, Ankara

BİNGÖL, Dursun

- 2003 **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Beta Yayıncılık, İstanbul

BİNGÖL, İrfan

- 1993 **Anayasa Hareketleri**, Atak Ofset, Ankara

BİLGİN, K. U. ve Y., Hüseyin

- 1996 “Memur Sendikacılığı”, **İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 12, Sayı 1 - 2, İstanbul

BURNAZ, Tuba Yeşim

- 2002 **Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uygulamaları**, Cumhuriyet Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas

CANMAN, D. ve E.Yücel

- 2002 **Kamu Görevlileri El Kitabı**, Türkiye ve Ortadoğu, Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara

- ÇELİK, Nuri
2003 **İş Hukuku Dersleri**, Beta Basım A.Ş, İstanbul
- ÇETİN, Erol
2000 **Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur**, Eda Matbaacılık, Ankara
- DEMİR, Fevzi
2003 **İş Hukuku ve Uygulaması**, Anadolu Matbaacılık, İzmir
- DEMİRHAN, Yılmaz
2003 **Türkiye’de Memur Sendikacılığı**, Ankara Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara
- DEMİRKAN, Mahmut
2003 **Endüstri İlişkileri Notları**, Sakarya Üniversitesi, Sakarya
- DESSLER, Gary
1997 **Personel Management**, Prentice Hal, Seven Edition, New Jersey
- EKİN, Nusret
1994 **Endüstri İlişkileri**, Beta Basım, İstanbul
- ERDEM, Siyami
2002 “Kamu Emekçileri Örgütlenme Süreci ve KESK” ,**Toplum ve Hekim Dergisi**, Cilt. 17,Sayı.4
- EROL, Ahmet
2000 **Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği**, Tes-İş Koop, Ankara
- EROL, A. ve G. SEFA
1988 **İsveç’te Örgütlenme Özgürlüğü ve Sendikal Haklar**, TODAİE, Ankara

GERŞİL, Gülşen Sarı

- 1997 **Türkiye’de Memur Sendikaları, Uluslar arası Normlar ve Avrupa Birliği Çerçevesinde Değerlendirmesi** 9 Eylül Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir

GİRİTLİ, İsmail

- 1987 **İdare Hukuku**, Harp Akademileri Yayınları, İstanbul

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. ve A. Tekin

- 1993 **Yönetim Hukuku**, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref

- 1999 **Yönetim Hukuku**, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara

GÜLMEZ, Mesut

- 1988 **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları**, TODAİE, Ankara

- 1990 **Memurlar ve Sendikal Haklar**, İmge Kitabevi, Ankara

- 1991 **Türkiye’de Çalışma İlişkileri**, TODAİE, Ankara

- 1993 **Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikacılığı**, TODAİE, Ankara

- 1997 **Devlet Personel Başkanlığı Yasa Tasarısında Sendikal Haklar**, AİD, Ankara

- 2002 **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku**, TODAİE, Ankara

-
- 2002 “Anayasa ve Uyum Yasaları”, **Panel, Türkiye Barolar Birliği**, Yargıtay Konferans Salonu, 13–14 Aralık
-
- 2005 “Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Birleşik Metal-İş Sen Yayını, Sayı.4
- GÜNDAY, Metin
- 1997 **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara
- HEPER, Altan
- 1997 **Avrupa İş Hukuku ve Türkiye**, Beta Basımevi, İstanbul
- İŞIKLI, Alpaslan
- 1971 “İşçi Memur Ayırımı Sorununun Düşündürdükleri”, **AÜSF Dergisi**, Sevinç Matbaası, CXXV, Ankara
-
- 1992 “Kolalı Gömlekleli Katipten Eylemci Memura”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.XVI, Ankara
- İNCE, Önder
- 1996 **Barem Mevzuatı 3**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara
- KAMU-SEN
- 2002 **Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sosyal Hukuku ve Ekonomik Durumları**, Kamu-Sen Yayını, Ankara,
- KARAHANOGULLARI, Onur
- 2001 **Kamu Hizmeti**, Ankara Üniversitesi Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara
- KARLUK, Rıdvan
- 1994 **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta A.Ş., Eskişehir

KAYGISIZ, İrfan

2001 **Kamu Emekçileri Mücadelesi ve Sahte Sendika Yasasının Eleştirisi**, KESK, Ankara

KOÇ, Yıldırım

1992 **Memurlar ve Sendikalaşma**, Şeker- İş Yayınları, Ankara

1998 **Sendikacılık Tarihi**, Türk- İş, Ankara

KORAY, Meryem

1992 **Endüstri İlişkileri**, Repar Matbaacılık, İstanbul

KORKUSUZ, M.Refik

1998 **Uluslararası Belgelerde ve Türk Anayasasında Temel Hak ve Özgürlükler**, Özrenk Matbaacılık, İstanbul

KUTAL, Metin

1968 “ 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunuyla İlgili Düşünceler”, İktisat – Maliye, C.15, Sayı:6, İstanbul

MUTLU, Levent

2000 “Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik Sosyal Haklara Etkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 42, Ankara

NARMANLIOĞLU, Ünal

1990 **Grev**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi No:14, Ankara

ÖZ, Şükran

2002 “Sendika ve Meslek Örgütleri”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, Cilt. 17, Sayı. 4

ÖZBAKAN, Hulusi

1987 **İçtihatlı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu**, Çağ Matbaası, Ankara

ÖZDEMİR, Musa

1987 “Memurların Örgütlenme Sorunu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Ankara

PINAR, İbrahim

2001 **Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuatı**, Seçkin Yayınları, Ankara

1984 **Devlet Memurları Kanunu**, Salmanlar Ofset, Ankara

POLATCAN, İsmet

1999 **Açıklamalı- Örnekli-İçtihatlı TSK İç Hizmet Kanun ve Yönetmeliği, Askeri Ceza Kanunu, Disiplin Mahkemeleri Kanunu, TSK Personel Kanunu**, Bayrak Matbaacılık, İstanbul

SEZEN, Nurettin

2002 **Memur Sendikacılığının Geleceği**, Eğitim Bir- Sen, Ankara

SÖNMEZ, Turgut

1998 **Türk Silahlı Kuvvetlerinde Görevli Devlet Memurlarının Hukuki Statüleri**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale

SÜKUN, Hakan

1999 **Uluslararası Sendikal Örgütlenmeler**, Türk-İş, Ankara

TANGÖR, Burak

2001 “Avrupa Birliği’nde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi” **GÜİİBF Dergisi**, Cilt.3, Sayı.1

TALAS, Cahit

1997 **Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi**, İmge Kitabevi, Ankara

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

2001 Uluslararası Temel İnsan Hakları Belgeleri, Ankara

TOKOL, Ayşen

1993 **Avrupa Topluluğu Üye Ülkelerde Sendikal Hareket**, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Bursa

1994 **Türkiye’de Sendikal Hareket**, Ezgi Kitabevi, Bursa

TURAN, Kamil

1990 **İş Hukukunun Genel Esasları**, Kamu- İş Yayını, Ankara

1999 “Dünyada ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuku Gelişmeleri”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt.4

TUTUM, Cahit

1979 **Personel Yönetimi**, TODAİE, Ankara

Uluslararası Çalışma Örgütü

1976 Rapor I “Memurların Örgütlenme Özgürlüğü”, (Çev. Muammer Pehlivan), Ankara

UZUNER, Hülya

1999 **Uluslararası Çalışma Örgütü**, İş Eğitim Yayınları, Ankara

ÜNSAL, Engin

1999 **Memur Sendikaları**, Boyut Kitapları, İstanbul

YELÇO, M. Fatih

1998 **Avrupa Birliği Çerçevesinde Memur Sendikaları ve Türk Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul

Diğer Kaynaklar

1924 Anayasası

1961 Anayasası

1982 Anayasası

05/05/1946 tarih ve 4914 sayılı Kanun Değişikliği

R.G. 27/05/1949 tarih ve 7127 sayılı Yasa

04/01/1961 tarih ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu

14/07/1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

27/07/1967 tarih ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu

05/05/1983 tarih ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu

05/05/1983 tarih ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu

28/03/1988 tarih ve 318 sayılı KHK

25/11/1992 tarih ve 3847 sayılı Kanun

R.G. 25/02/1993 tarih ve 21507 sayılı Kanun

23/07/1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun

25/06/2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu

26/09/2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

TC. Başbakanlık IV. Aile Şurası Sonuç Raporu, 2004

Asim – Sen Kuruluş Sunum Gerekçesi, 30 Ağustos 1995

Asim – Sen’in Plan ve Bütçe Komisyonu 4688 sayılı Kanun Teklif Dilekçesi, 2001

www.milliyet.com.tr, 01.05.2001

www.fes.ele., 05.02.2005

www.ses.org.tr, 25.05.2005

www.bianet.org., 25.08.2005

www.wikipedia.org, 20.09.2005

www.egitimsen.mersin.8m.net., 05.01.2006

www.un.org , 25.11.2006

www.calisma.gov.tr., 26.11.2006