

TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞI UYGULAMALARI

Tuba Şükriye BURNAZ

724950

Cumhuriyet Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin Çalışma
Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı İş Hukuku ve Sosyal
Güvenlik Hukuku Bilim Dalı İçin Öngördüğü

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Olarak hazırlanmıştır.

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

TEZ DANIŞMANI
Yrd.Doç.Dr. Mehmet SİLAH

T 724950

SİVAS
ARALIK 2002

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Bu çalışma jürimiz tarafından Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

M. Günlüç

Başkan ..Doç..Dr..Mustafa..GÜNÜÇ..

Üye ..Yrd..Doç..Dr..Mehmet..SİLİCİ..

Üye ..Yrd..Doç..Dr..H. Bayram..KAÇMAZOĞLU..

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

..17...1.0.1.../2003

Doç. Dr. H. Bayram KAÇMAZOĞLU

H. Bayram Kaçmazoğlu
Enstitü Müdürü

ÖZET

Son yıllarda memur sendikacılığı ülkemiz gündeminde sürekli tartışılan bir konu olarak önemini korumuştur. Bu problem siyasal ve Anayasal sistemin bir uzantısı olması sebebiyle geniş boyutlu ve birçok değişkenden etkilenen bir nitelik taşımaktadır.

Araştırmamıza konu olan “Türkiye de Memur Sendikacılığı” isimli çalışmamızın ilk bölümünde memur kavramı ve memur-işçi ayrımı konusu üzerinde durulmuştur. Çalışmamızın ikinci bölümünde örgütlenmeden bahsedilmiş. Örgütlenme ile demokrasinin ilişkisi kurulmuş, memurların örgütlenme nedenleri ve memurların örgütlenmesine karşı olanların görüşleri incelenmiştir. Daha sonra sendikal haklara yani sendika toplu pazarlık ve grev hakkının çeşitli ülkelerdeki düzenlenme yöntemlerine ve bu hakların tanımına yer verilmiştir.

Türkiye’de memur sendikacılığının teorik temellerini ve dayanaklarını incelediğimiz üçüncü bölümde 1961 Anayasası’nda ve bu Anayasaya dayanılarak çıkartılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nda sendikal hakların nasıl yer aldığını incelenmiştir. 1961 Anayasasını Türkiye’de Memurlar sendika hakkını açıkça tanıyan ilk ve şu zamana kadar tek anayasa olduğu için, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu ise bu zamana kadar memurların sendika hakkını düzenleyen tek kanun olması nedeniyle ayrıntılı olarak ele alır. Daha sonra 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda sendika hakları ve 1971 yılında yapılan ve memurların sendika hakkını elinden alan anayasa değişikliğini ve bunu yapanlar nedenlerini araştırdıktan sonra 1982 Anayasası’na göre memurların sendikal haklarını incelenmiştir. Türkiye’nin onayladığı ve halen kurulmuş olan memur sendikalarının dayanakları olan uluslararası anlaşmalara da değinilmiştir. Son olarak 4688 sayılı Kamu Personeli Sendikaları Kanunu detaylı olarak irdelenmiştir.

Çalışmamızın dördüncü bölümünde memur sendikasının üyelerine ve yöneticilerine yapılan alan araştırmasında elde edilen bilgiler ışığında çok kısa bir geçmişi olan memur sendikalarının gözümüzdeki sorunları ve diğer sonuçlar verilmektedir.

SUMMARY

In recent years, there has been continuous debates on public servant unions as an important theme in our country. Since the problem has politic and constitutional is wide spread and it has been affected by several variables.

The title of our research is "Public Servant Unions in Turkey". In the first chapter of the study we have considered with the term of public servant, and the differences between public servant and worker. We have also considered with organization the relationship between organization and democracy, including arguments for public servant unions and arguments opposing them. Then we have examined union rights, new union, collective bargaining, strike rights, within the several countries, in chapter two.

In the third chapter, we have examined the theoretic basis of public servant unionism in Turkey. Since the article 624 was first public servant law, we have examined it in detail. It was based on constitution of 1961, that was first constitution which openly permits public servant union. Then, we have examined the union rights in public servant law of article 657, the arguments of prohibition of public servant unions through the changes in constitution in 1971. After that we have examined public servant rights within the constitution of 1982, and international Acts approved by Turkey, as the bases of current public servant unions. Lastly, law of the public servant, article 4688 have been considered in detail.

In the fourth chapter of our study, we have analyzed the data which have been gathered from unionists in order to find out fine current problems of unions.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
SUMMARY	II
İÇİNDEKİLER.....	III
TABLolar	VII
KISALTMALAR CETVELİ.....	IX
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
YASAL ÇERÇEVEDE KAMU GÖREVLİSİ VE MEMUR KAVRAMLARININ AÇIKLANMASI.....	4
I. Kamu Görevlisi Kavramı.....	4
A. Dar Anlamda Kamu Görevlileri.....	4
B. Geniş Anlamda Kamu Görevlileri.....	4
II. Memur Kavramı	5
A. 1961 ve 1982 Anayasasında Memur Kavramı ve Farkları.....	5
1. 1961 Anayasasında Memur	5
2. 1982 Anayasasında Memur	6
3. 1961 ve 1982 Anayasalarındaki Memur Kavramı Arasındaki Farklar ..	6
B. 788 Sayılı Memurun Kanunu ve 765 Sayılı Türk Ceza Kanununa Göre Memur	7
C. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Memur Kavramı.....	9
III. Sözleşmeli Personel, Memur-İşçi Kavramı Karşılaşması.....	10
A. Sözleşmeli Personel.....	10
B. İşçi Kavramı	11
C. Memur-İşçi Ayrımı Sorunu	12
İKİNCİ BÖLÜM.....	15
MEMURLARIN ÖRGÜTLENME HAKKI VE SENDİKALAR	15
I. Memurlar ve Örgütlenme.....	15
A. Örgütlenme Kavramı.....	15
1. Tanımı ve Kapsamı	15
2. Örgütlenme ve Demokrasi İlişkisi.....	17
B. Memurların Örgütlenmeleri.....	20
1. Memurların Örgütlenme Nedenleri	20

2. Memurların Örgütlenmesine Karşı Olanların Görüşleri	21
a. Devlet Otoritesinin Sarsılması	21
b. Hiyerarşinin Bozulması	21
c. Kamu Hizmetlerinin Aksaması	23
C. Bir Örgütlenme Türü Olarak Memur Sendikaları	28
1. Sendikacılık ve Teorik Temelleri	28
2. Sendikal Haklar ve Bu Hakları Düzenleme Yöntemleri	30
a. Sendika Kavramı ve Sendika Kurma Hakkı	31
b. Toplu Pazarlık Hakkı	34
c. Grev Hakkı	36
D. Bazı Ülkelerde Memur Sendikacılığı	39
1. İngiltere’de Memur Sendikacılığı	39
2. Amerika Birleşik Devletlerinde Memur Sendikacılığı	42
3. Fransa’da Memur Sendikacılığı	44
4. Almanya’da Memur Sendikacılığı	45
5. İsveç’de Memur Sendikacılığı	46
6. İtalya’da Memur Sendikacılığı	48
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	53
TÜRKİYEDE MEMUR SENDİKACILIĞI	53
I. Anayasal Dönemde Memur Sendikacılığı	53
A. 1923-1960 Dönemi.....	53
B. 1961-1982 Dönemi.....	55
1. 1961 Anayasası Dönemi	55
a. 1961 Anayasasında Sendika Hakkı ve Memurlar	58
b. 1961 Anayasasında Grev Hakkı ve Memurlar.....	60
c. 1961 Anayasasında Toplu Sözleşme Hakkı ve Memurlar	62
2. 1971 Anayasa Değişikliği.....	64
a. 46. Madde Değişikliği	64
b. 119. Madde Değişikliği.....	66
3. 1982 Anayasası Dönemi.....	67
a. 1982 Anayasasında Sendika Hakkı ve Memurlar	69
b.1982 Anayasasında Toplu Sözleşme Hakkı ve Memurlar	71
c. 1982 Anayasasında Grev Hakkı ve Memurlar	72

II. Türkiye’de Memur Sendikacılığının Yasal Dayanakları.....	72
A. 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikası Kanunu.....	72
1. Kanunun İçeriği.....	74
a. Amaç	74
b. Kapsam	78
c. Kuruluş Şekli ve Bünyesi.....	78
d. Üst Teşekküller	80
e. Çalışma Alanı.....	81
f. Yasaklar	83
g. Gelirleri	90
2. Sendikaların Faaliyetleri.....	91
a. Sendikaların Sosyal Faaliyetleri.....	91
b. Sendikaların İdareye Karşı Baskı Grubu Olarak Giriştikleri Faaliyetler.....	92
B. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Sendikal Haklar.....	93
1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Sendika Hakkı.....	93
2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Grev Hakkı.....	94
3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Toplu Sözleşme Hakkı.....	96
C. Memurların Sendikal Haklarına İlişkin Uluslararası ve Ulusal Belgeler.....	97
1. Uluslararası Belgeler	98
a. Birleşmiş Milletler Belgeleri.....	99
b. Uluslararası Çalışma örgütü (İLO) Belgeleri.....	101
D. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikası Kanunu	102
1. Kanunun İçeriği	103
a. Amaç Kapsam ve Tanımlar.....	103
b. Kuruluş İlkeleri ve Organlar	106
c. Üyelik ve Güvenceler.....	112
d. Faaliyet ve Yasaklar.....	120
e. Gelir ve Giderler	121
f. Toplu Görüşme	123
g. Sendika ve Konfederasyonların Katılma Birleşme ve Kapatılması.....	127
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	128
MEMUR SENDİKALARI İLE İLGİLİ BİR ALAN ARAŞTIRMASI	128

I. Araştırma ile İlgili Bilgiler	128
A. Araştırmanın Amacı	128
B. Araştırmanın Kapsamı.....	129
C. Araştırmanın Hipotezi	129
D. Araştırmanın Yöntemi.....	130
E. Anket Verileri	131
1. Anket Yapılan Sendika Üyelerinin Kişisel Özellikleri	131
2. Ankete Katılan Sendika Yöneticilerinin Özellikleri.....	135
II. Araştırmanın Sonuçları ve Yorumu.....	137
A. Sendika Üyelerine Uygulanan Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi. 138	
B. Sendika Yöneticilerine Uygulanan Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi..143	
SONUÇ.....	154
KAYNAKÇA.....	159
EK-I.....	169
EK-II.....	171

TABLOLAR VE ÇİZELGELER

Tablo-1: Sendika Üyelerinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	131
Tablo-2: Sendika Üyelerinin Cinsiyetlerine Göre Dağılımı	132
Tablo-3: Sendika Üyelerinin Medeni Hallerine Göre Dağılımı.....	133
Tablo-4: Sendika Üyelerinin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı.....	133
Tablo-5: Sendika Üyelerinin Mesleklerine Göre Dağılımı	134
Tablo-6: Sendika Yöneticilerinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	135
Tablo-7: Sendika Yöneticilerinin Cinsiyetlerine Göre Dağılımı	136
Tablo-8: Sendika Yöneticilerinin Medeni Hallerine Göre Dağılımı.....	136
Tablo-9: Sendika Yöneticilerinin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı	137
Tablo-10: Sendika Üyelerinin Sendikalarından İlk Beklentilerine Göre Dağılımı..	138
Tablo-11: Sendika Üyelerinin Sendikalarının Beklentilerine Cevap Verip- Vermediğine Göre Dağılımı	139
Tablo-12: Sendika Üyelerine Göre, Sendikalarının Beklentilerine Göre Cevap Verememesinin Nedenleri	140
Tablo-13: Sendika Üyelerince, Sendikaların Çalışmalarının Değerlendirilmesi	140
Tablo-14: Sendika Üyelerinin Sendika Üyesi Olmalarından Dolayı Karşılaştıkları Güçlüklere Göre Dağılımı	141
Tablo-15: Sendika Üyelerine Göre Sendikaya Üye Olmayan veya Üye Olmak İstemeyenlerin Nedenleri	142
Tablo-16: Sendika Üyelerine Göre Memur Sendikalarına İhtiyaç Duyulmasının Nedenleri.....	143
Tablo-17: Sendika Yöneticilerine Göre Yönetimin Sendikanın Kuruluşu Nasıl Karşılıdığı	144
Tablo-18: Sendika Yöneticilerine Göre Yönetimin Sendikalara Karşı Şimdiki Tutumu.....	145
Tablo-19: Sendika Yöneticilerine Göre Yönetimin Sendikalarına Karşı Kayıtsız yada Dostane Olmayan Tutumun Nedenleri.....	146
Tablo-20: Aynı İşkolunda Kurulan Sendika Sayısı	146
Tablo-21: Sendika Yöneticilerine Göre Aynı İşkolunda Kurulan Sendikalarla İlişkileri.....	147
Tablo-22: Sendikanın Yöneticilerine Göre Aynı İşkolunda Birden Fazla Sendikanın Bulunmasının Sakıncaları.....	148
Tablo-23: Sendikaların Şimdiki Üye Sayılarına Göre Dağılımı	149
Tablo-24: Sendikaların Örgütlenmeyi Amaçladıkları Üye Sayılarına Göre Dağılımı.....	150

Tablo-25: Sendika Yöneticilerine Göre Memur Sendikalarının Etkili Olmasını Engelleyen Etkenler	150
Tablo-26: Sendika Yöneticilerine Göre Karşılaştıkları Güçlükler.....	151
Tablo-27: Kanunla Gelen Sendika Üyeliğinin Güvencesiyle İlgili Teminatı	152



KISALTMALAR CETVELİ

AİD.	: Amme İdaresi Dergisi
ASS.	: Avrupa Sosyal Şartı
AÜEF.	: Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi
AÜHF.	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBUF.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DMK.	: Devlet Memurları Kanunu
DPSK.	: Devlet Personeli Sendikaları
GÜİİBF.	: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
HÜİİBF.	: Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İHAS.	: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
İÜHF.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Md.	: Madde
p.	: Page
S.	: Sayı
TMMOB.	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE.	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
Yay. Haz.	: Yayına Hazırlayan
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
BM	: Birleşmiş Milletler
İHEB	: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
İLO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
TİSGLK	: Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu

GİRİŞ

Çağımızın toplumlarının en belirleyici özelliği “Örgütlü Toplum” olmasıdır. İçinde yaşanan toplumun bu özelliğinden dolayı belirli ölçüler içinde de olsa insanlar çeşitli örgütlerle ya ilişki kurmaya zorlanılmakta veya bazı hizmetlerden yararlanabilmek için örgütler oluşturmak zorunda bırakılmaktadır.

Toplumsal ve bireysel sorunların çözümünde kullanılan etkili araçlardan biri olan örgüt ve örgütlenme; çalışanların arasında dayanışma sağlanmasını, baskı grubu oluşturmalarını, yararlarını ve ortak çıkarlarını savunmak için amaç birliği yapmalarını sağlamaktadır.

XVII. yüzyılda İngiltere’de çalışanların, işverenlere karşı güçlerini birleştirme eğilimine girmeleri “Sendikacılık” (Sendikalizm) olarak adlandırılan bir baskı grubunun doğmasına yol açarken¹ başlangıçta böyle bir hareketin bütün çalışan kitleleri arkasından sürükleyecek, neredeyse çalışanlar bakımından çağımıza damgasını vuracak olan yeni bir akımın başlatıldığı yeterince biliniyordu. Oysa günümüzde ister demokratik, ister otoriter isterse totaliter rejimler olsun, bütün yönetim biçimlerinde sendikalara yer verilmiş olması, başka bir ifadeyle bütün devlet sistemlerinde, işleyiş biçimleri farklı olmakla birlikte, sendikalara yer verme zorunluluğunun hissedilmesi sendikacılığı devlet sistemlerinin vazgeçemedikleri bir kurum durumuna getirmiştir.² Ancak bu ifadeyle bütün ülkelerdeki sendikaların aynı işleyiş biçimine sahip oldukları ve aynı grupların çıkarlarına hizmet ettiğinden bahsetmiyoruz. Hatta farklı devlet sistemlerindeki sendikal faaliyetler bakımından farklılıklar bir yana, aynı siyasal sisteme sahip ülkeler arasında bile sendikaların kapsadığı kesim, işleyiş biçimleri, baskı grubu olma nitelikleri arasında bile çok belirgin farklılıklar bulunmaktadır.

Biz bu incelememizde sendikal hakları kamu görevlileri ülkemizde Anayasal olarak olmasa bile yasal olarak kamu görevlilerinin sendikal hakları çeşitli şekillerde engellendiğinden konuyu çeşitli meslek grupları açısından değil de 657

¹ Gencay ŞAYLAN, *Memur Sendikacılığı ve Türkiye Deneyi*, TOBDER Eğitim Yayınları, Ankara 1975, s:6.

² Cahit TUTUM, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, TODAİE Yayını, Ankara 1972, s:128.

sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) kapsamına giren bütün personel açısından genel olarak değerlendireceğiz.

Diğer yandan başka ülkelere rağmen, ülkemizde çalışan kesimin milli gelirden aldıkları payın son derece düşük olması başka bir deyişle kamu görevlilerinin ücretlerinin son derece düşük olması, kamu görevlilerini yasal olmayan yollara ittiği gibi hizmetlerin sunulmasını da önemli ölçüde aksatmaktadır. Belki de daha önemlisi, kamu görevlilerinin toplum içerisindeki saygınlığının azalması, bu kesimde genel bir güvensizliğin doğmasına yol açarken, toplumun bütün kesimlerinde kamu görevlisi olma isteğini azaltmakta, başka alanlarda başarılı olmayanların; “Hiç olmazsa devlet memuru olsun” düşüncesinin giderek yaygınlaşmasına, bu da nitelikli kamu görevlisi sayısının giderek azalmasına yol açmaktadır.³

Çalışanların ekonomik yönden daha güçlü bir duruma gelmeleri, çalışma hayatının daha insancıl esaslara dayalı olarak düzenlenmesi, eğitim düzeyinin yükseltilmesi, çalışma koşullarının sadece işveren durumunda olan devletin tek yönlü olarak düzenlenmesinin belirli ölçüler içinde de olsa önlenmesi amacıyla memurların sendika kurmaları bir hak olarak kabul edilmiştir. Genel olarak sendika aynı veya benzer mesleklere mensup kişilerin ortak ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurdukları mesleki örgütlerdir. Memur sendikaları ise “işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla”⁴ kurulan örgütlerdir. Sendikalar ilk defa 1824 yılında işçilerin çalışma koşullarını iyileştirmek amacıyla İngiltere’de kurulmuştur. Daha sonra ABD ve diğer ülkelerde işçiler tarafından büyük ilgi ile karşılanmış ve 19. yy sonunda ve 20. yy başlarında özellikle demokratik ülkelerde büyük bir gelişme göstermiştir. Memurlar bakımından ise aynı gelişme çizgisini izlememiş olmakla beraber anayasalarda temel hak ve özgürlüklerin kapsamlı bir şekilde yer almaya başlamasıyla birlikte 1950 yıllardan itibaren memurlar bakımından da büyük bir gelişme göstermiştir.

³ Ferhat ŞENATALAR, *Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*, Yayınevi Yok, 2. Baskı, İstanbul, 1978, s:327-328, Doğan CANMAN, “Yirmibirinci Yılında Devlet Memurları Kanunu’nun Genel Bir Eleştirisi”, *AİD*, c.7, s:4, Aralık 1974, s:72.

⁴ 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu (DPSK) Madde: 1.

Sendikal haklar deyimi sadece sendika kurma hakkını ifade etmez. Sendika, toplu pazarlık ve grev haklarını kapsar.⁵ Birbirini tamamlayan bu hakların biri olmazsa öteki de olmaz. Sendika kurma toplu pazarlık ve grev hakları içerisinde sendika kurma hakkı diğerlerine nazaran daha önemli olanıdır. Çünkü toplu pazarlık ve grev hakları sendika kurma hakkından kaynaklanır.⁶ Ayrıca günümüzde çalışanların sendikalar yoluyla örgütlenmemeleri ekonomik haklarını da elde etmelerine yol açmıştır. Ekonomik özgürlüğü olmayan kişilerin diğer özgürlüklerini kullanmada zorlandıkları ifade edilmektedir. Çalışanlara sendika kurma hakkının verilmesi sadece bu hak açısından değil, diğer pek çok temel hak ve özgürlüğün somut biçimde kullanılabilmesinin çoğu hallerde ön koşulu olmaktadır. Bu yüzden sendika hakkının diğer haklara göre daha çok önem taşıdığı öne sürülebilir.

Demokrasi, kurumlar rejimidir ve bu kurumlar içinde sendikalar önemli bir yere sahiptir. Robert MİCHAELS tarafından ortaya atılan “Oligarşinin Tunç Kanunu” olarak nitelenen⁷ demokratik kuruluşların, demokratik yollarla seçilen yöneticilerinin zamanla oligarşik eğilimler içine girerek, kendilerinin yeniden seçilmelerini sağlamak için her yola başvurmaları sendikaların demokratik nitelikli baskı grubu niteliği taşıyan “Oligarşik Örgütler” şeklinde değerlendirilmesine yol açtığına da işaret etmek istenilmektedir.

İşte bu önemlerine dayalı olarak Türkiye’de memur sendikacılığı bilimsel platformda pek inceleme konusu yapılmadığı gerekçesiyle tarafımızdan tez konusu olarak benimsenip ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Böylece bu alandaki boşluk doldurulmak istenmiştir. Bu önemli konu şu bölümlerden oluşturulmaktadır. Birinci bölümde ise memur kavramı ikinci bölümde memurların örgütlenme hakkı ve sendikalar üçüncü bölümde Türkiye’de memur sendikacılığını yasal çerçeve etrafında ele aldıktan sonra çalışmamızın son bölümü olan dördüncü bölümde memur sendikaları ile ilgili bir alan araştırmasına yer verilmiştir.

⁵ Adnan, GÜLERMAN, “Sosyal Devlet ve Sendika”, Demokratikleşme Sürecinde Kamu Çalışanlarının Hakları Sempozyumu, **Kamu Çalışanları Dergisi, Sendika Özel Sayısı** (15 Mart), Ankara 1992,s:56.

⁶ Öner EYRENCİ, “Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri”, (Yay. Haz. Mesut Gülmez) **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinde**, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s:155.

⁷ Toker DERELİ, **Organizasyonlarda Davranış**, İstanbul 1981, s:15.

Birinci Bölüm

YASAL ÇERÇEVEDE KAMU GÖREVLİSİ VE MEMUR KAVRAMLARININ AÇIKLAMASI

I. Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu yönetiminin başarısı, her şeyden önce nitelik ve nicelik bakımından yeterli kişilerin istihdamı ile mümkündür. Kamu yönetiminin en önemli ögesi olan insan ögesine “kamu görevlileri” denmektedir. Kamu görevlileri kamu kesimindeki bir kuruluş yada kuruma bağlı olarak çalışırlar.⁸ 1961 ve 1982 anayasalarında “Kamu Hizmet Görevlileri” deyimini kamu görevlileri anlamında kullanılmıştır. Kamu görevlileri kavramının biri geniş, diğeri ise dar olmak üzere iki anlamı vardır.

A. Dar Anlamda Kamu Görevlileri

Dar anlamda kamu görevlisi deyimini, Anayasanın 128. maddesinde belirtildiği gibi, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idari esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin getirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişileri kapsar. Bunlar devlet memurları ile diğerk kamu görevlileridir.⁹

B. Geniş Anlamda Kamu Görevlileri

1982 Anayasasınının 39. maddesinde geçen “kamu görev ve hizmetlerinde bulunan” deyimini, 40. maddesinde geçen “resmi görevliler” deyimini, 71. maddesinde geçen kamu hizmetlerine girenler” deyimini ve 137. maddesinde geçen “kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfatla ve suretle çalışmakta olan kimse” deyimleri geniş anlamda çeşitli kamu görevlilerini ifade etmektedir¹⁰. Kamu görevlileri deyimini geniş anlamda, çeşitli kamu kuruluşlarında çalıştırılan ve hukuki durumları

⁸ Devlet Memurları El Kitabı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:22, 3. Baskı, Ankara s:54

⁹ Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, 12. Baskı ,Ankara 1998, s:159, Acar ÖRNEK, *Kamu Yönetimi*, Pano-Bassan A.Ş. Yayını, Ankara 1987, s:144.

¹⁰ Cihan KANLIGÖZ, “1982 Anayasasına göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlamı ve Kapsamı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, c.43, S.1-4, Ankara 1994, s:180 – 181.

birbirinden farklı olan bütün görevlileri kapsamaktadır. Kısacası geniş anlamda kamu görevlileri deyimini içine, kamu kesiminde çalışan herkes girer.

II. Memur Kavramı

Memur kavramının tam ve kesin bir tanımını yapmak çok güçtür. Memur kavramı ülkeden ülkeye değişmekte hatta bir ülkede çeşitli kanunlarda birbirinden farklı tanımlanabilmektedir. Bu durum memur kavramının sınırlarının kesin bir çizgi ile gösterilmesine engel olmaktadır. Gerek uluslararası gerekse ülkemizdeki tanımlamalar açısından memur kavramında bir takım ortak şart ve unsurlar bulunduğu farklılığın ise ayrıntılarda gizli olduğunu görüyoruz. Memur kavramının ortak ve genel sayıldığı iki unsuru vardır:

- Memur kendisine bir kamu hizmeti tevdi edilen kimsedir. Yani bir kimsenin memurluğu yerine getirdiği faaliyetin kamu hizmetine yönelik olmasına bağlıdır. Bu faaliyet devlete ait bir faaliyet olsa bile kamu hizmeti mahiyetinde bulunmadığı takdirde o faaliyeti yerine getiren kişi memur olamayacaktır.

- Memur idarenin daimi, sabit ve normal kamu hizmetleri kadrosuna girmiş ve bu kadronun dereceleri içinde kaynamış olan kimsedir. Bu ikinci unsur memur sıfatının tayin ve tespitinde ve memurları diğer görevlilerden ayırmakta çok önemli bir unsurdur. Bu husus 1961 ile 1982 Anayasasında ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki tanımlamalarda da mevcuttur.

A. 1961 ve 1982 Anayasasında Memur Kavramı ve Farkları

1. 1961 Anayasasında Memur

1961 Anayasasının 117. maddesinde memur kavramı ile ilgili hüküm şu şekildedir: “Devletin ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idari esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür.

Memurların nitelikleri, atanmaları ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”

1961 Anayasası hangi tür işlerde çalışanların memur sayılacakları hususunda bazı ilkeler tespit etmiştir. Buna göre;

- Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin bulunması,

- Genel idare esasına göre yürütülen bir kamu hizmetinin olması,
- Yürütülen görevin asli ve sürekli olması gerekmektedir.

2. 1982 Anayasasında Memur

1982 Anayasasının 128. maddesinde memur ve kamu görevlileri şu şekilde tanımlanmıştır: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları ve diğer görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödemeleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Üst kademe yöneticilerin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.”

Görülüyor ki, 128. madde kamu görevlileri için genel bir düzenleme yoluna gidilmiş, dolaylı bir ifadeyle de olsa memur tanımı yoluna gitmekten kaçınılmıştır. Böyle bir tanımın unsurları açık ve kesin bir şekilde Anayasada vermek mümkün görülmemiştir. Bu düzenleme ile ilgili kamu hizmeti görevlilerinin çalıştırılma tarzlarına göre kendi içerisinde ayrılması kanun koyucuya bırakılmıştır.

Anayasada dikkati çeken bir başka nokta, genel idari esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevler, memurlar dışında kamu görevlileri eliyle de yürütülebileceği hususudur. Anayasada hangi tür hizmetlerin memurlar eliyle görüleceği belirtirken, kamu iktisadi teşebbüslerinden de söz etmiş olması, kamu iktisadi teşebbüslerinin hem gereklerine, hem de yapısına ters düşmektedir; bu, uygulamaya da zorlamalara neden olacak bir düzenlemedir.¹¹

3. 1961 ve 1982 Anayasalarındaki Memur Kavramı Arasındaki Farklar

1961 Anayasasında asli ve sürekli görevlerin sadece memurlar eliyle görüleceği belirtiliyordu. Oysa 1982 Anayasası ile devletin asli ve sürekli görevlerinin memurlardan başka kamu görevlilerince de yürütülmesine imkan tanınmıştır. 1982 Anayasası devletin, ülkedeki ekonomik, sosyal ve teknik gelişmeler

¹¹ GÖZÜBÜYÜK, age, s:163

sonucu giderek artan fonksiyonlarını dikkate alarak tüm kamu görevlilerini memur kavramı altında toplamıştır.

1982 Anayasasına göre memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atamaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunlarla düzenleneceği belirtilirken 1961 Anayasası bu konuyu sadece memurlar açısından ele almıştır. Bu ise 1961 Anayasasının tüm kamu görevlilerini memur kavramı altında toplamasından kaynaklanmaktadır.

1961 Anayasasının memurlarla ilgili maddesindeki “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin” ibaresi 1982 Anayasasında “Devletin, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve diğer Kamu Tüzel Kişiliklerinin” şeklinde değiştirilmiştir. 1982 Anayasasına göre “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin de genel idari esaslara göre yürütülmekle yükümlü oldukları, kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği” hükmü konulmuştur.

B. 788 Sayılı Memurin Kanunu ve 765 Sayılı Türk Ceza Kanununa Göre Memur

657 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan ve Cumhuriyet döneminin başlarında memurlara ilişkin düzenlemeler getiren “Memurin Kanunu” en eski iki konudan biridir. 31 Mart 1926 tarihli Memurin Kanunu Cumhuriyetin ilk yıllarında memurlarla ilgili köklü hukuk kurallarını ihtiva etmektedir. Bugünkü memur kavramının nereden geldiğinin anlaşılması açısından kanunun getirdiklerine göz atmak yararlı olacaktır. Bu kanuna göre bir kimsenin memur sayılabilmesi için;

- Bir kimseye devlet hizmeti verilmiş olması,
- Bir kimsenin özel sicilinde yazılı bulunması,
- Genel ve özel bütçelerden bu kişinin aylık alması gerekmektedir.

788 sayılı Memurin Kanunu bu tanımı devlet örgütünün genişlemesi, devletin gördüğü kamu hizmeti çeşidinin artması ve nitelik değiştirmesi sebebiyle bazı kurumların kamu görevlilerini sınır dışında bırakmış olduğundan bu boşluğu doldurmak amacıyla Türk Ceza Kanununun 3008 sayılı kanunla değişip 279. maddesi yürürlüğe konulmuştur. Bu sayede daha geniş bir kamu görevlisi kesimi

Ceza Kanunu kapsamında memur sayılabilmektedir. Sözü geçen maddede “sürekli veya geçici, ücretsiz veya ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak tesrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören kimseler memur sayılır” denilmektedir.

Halen yürürlükte olan bu kanun maddesine göre Ceza Kanununun uygulamasında şunlar memur sayılmaktadır:

- Devamlı ve muvakkat suretle bir amme hizmeti gören devlet veya diğer amme müesseselerinin memur ve müstahdemleri,
- Devamlı ve muvakkat, ücretli veya ücretsiz, ihtiyari veya mecburi suretle bir amme hizmeti gören diğer kimseler

Görüldüğü üzere Türk Ceza Kanununda memur kavramının kıstası görevin önemli olması bağlamında kapsam oldukça geniş tutulmuştur. Buna göre kamu görevi yapan bir kişi bu işte ister sürekli, ister geçici olarak çalışsın memur sayılacaktır. Hatta bu işin karşılığında ücret alması da önemli olmayıp ücretsiz çalışanlar ve mecburi çalışanlarda memur sayılmaktadır. Burada önemli olan devlet ve diğer kamu kuruluşlarının gördüğü işin zorunlu bir kamu hizmeti olmasıdır. Oysa diğer kanunlara göre buralarda görülen kamu hizmetleri sadece memurlar tarafından görülemez. Bu yüzden buradaki “memur” kavramının Gözübüyük’ün de belirttiği gibi “Kamu Görevlisi” anlamında ele alındığını görürüz.¹² Nitekim bu kanuna göre milletvekillerinin de memur sayılmaları gerekmektedir ki, milletvekilleri aslında geniş anlamda kamu görevlileridir.¹³

Görüldüğü üzere Türk Ceza Kanunu memur kavramını oldukça geniş tutmuştur. Bunun sebebini kamu hizmetinden yararlananları korumak amacına bağlayabiliriz. Bu sayede daha fazla kişi yaptığı işlem dolayı cezai işlem görebilecek ve kamu yararı amacı sağlanmış olacaktır.

Durum böyle olunca memur kavramını “Ceza Hukukuna Göre Memur”, “İdare Hukukuna Göre Memur” şeklinde ayırmak gerekmektedir. Ancak bu ayırım tamamen birbirinden bağımsız bir ayırım olmamalıdır. Zira İdare Hukukuna göre memur sayılanlar Ceza Hukukuna göre de memurdurlar. Örneğin; bir kaymakam hem İdare Hukuku hem de Ceza Hukuku açısından memurdur. Şekercioğlu bu fikri benimsememekte KİT’lerde çalışanları Ceza Hukuku açısından

¹² Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 1987, s:121.

¹³ Devlet Memurları El Kitabı, s:58 .

memur saymamaktadır.¹⁴ Oysa 1982 Anayasasının 128. maddesinde KİT'lerin asli ve sürekli görevlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceğini belirten açık hükümden sonra bunları da Ceza Hukuku açısından memur saymak gerekir.

C. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Memur Kavramı

1965 yılında çıkarılmasına rağmen ancak 1970 yılında uygulanmasına başlanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 1961 Anayasasının 117. maddesinden etkilenecek memuru tanımlamıştır.

Devlet Memurları Kanunu (DMK)'nın 4. maddesinin A bendinde yapılan memur tanımı, 1327 sayılı kanun, 2 ve 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ve son olarak da 1897 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. DMK'nun 1897 sayılı Kanunla değişen 4. maddesine göre memur;

“Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer Kamu Tüzel Kişilerince genel idare esasına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerdir.” Bu tanımda belirtilen özellikler şunlardır;¹⁵

- Kuruluş biçimine bakılmaksızın Devlet ve diğer Kamu Tüzel Kişiliklerinde çalıştırılması,
- Yapılan hizmetin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmeti olması,
- Görülen hizmetin asli ve sürekli bir görev olması.

Yukarıdaki nitelikleri taşıyan görevlerde çalışanlar DMK'na göre memur sayılmaktadır. Böylece bu kanundan önce memur sayılmayan, adına müstahdem ve hizmetli denilen yardımcı hizmetler sınıfı da DMK ile memur kapsamına alınmıştır.

Görüldüğü gibi Türk Personel Rejimi, kanunlar ve daha sık olarak KHK'lerle durmaksızın değiştirilmesine rağmen bir türlü düzeltilememiş ve kararlılık kazanamamıştır. Su anda 657 sayılı DMK yürürlükte ama 1965'teki orijinal halinden hiçbir şey içermediği gibi bütünlüğü ve iç tutarlılığı da bozulmuştur.¹⁶

¹⁴ Metin ŞEKERCİOĞLU, *Ceza Hukukumuzda Memur Kavramı*, Yayınev yok, İstanbul 1974, s:28.

¹⁵ Nuri TORTOP, *Kamu Personel Yönetimi*, S. Yayınları, Ankara 1985, s:9.

¹⁶ ÖRNEK, age, s:148-149 .

III. Sözleşmeli Personel , Memur – İşçi Kavramı Karşılaşması

A. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel, kamu kurum ve kuruluşlarında memur ve hizmetli statüsü dışında özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu görevlileridir¹⁷. Sözleşmeli personel 657 sayılı DMK'nun 4/B maddesine göre ve 233 sayılı 1984 tarihli Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında KHK ile olmak üzere iki ayrı statüde çalıştırılmaktadırlar.

- 657 sayılı DMK'nun 4/B maddesine göre Sözleşmeli Personel; "Kalkınma Planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerle münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. Bunlara ödenecek ücretin üst sınırı Bakanlar Kurulu'nca belirlenir."
- 233 sayılı KHK' ye göre Sözleşmeli Personel; Kamu kurum ve kuruluşlarında memur ve hizmetli statüsünün dışında özel bir meslek bilgisi ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerle Bakanlar Kurulu tarafından geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. Bunların durumları 1983 tarih ve 2929 sayılı yasa ile 233 sayılı KHK (1984), 308 sayılı KHK (1988) ve 399 sayılı KHK (1990) tarafından düzenlenmiştir.

Bir kurumun sözleşmeli personel çalıştırması izne tabidir. Sözleşmeli personel çalıştırabilmek için Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın görüşüne ve Bakanlar Kurulu kararına gerek vardır.¹⁸

¹⁷ Faruk ANDAÇ, İş Hukuku Açısından Türk Sosyal Politika Uygulaması, Erciyes Ün. İİBF Yayın No : 8, 2. Baskı, Kayseri 1999, s:28.

¹⁸ GÖZÜBÜYÜK , age, s:161.

Sözleşmeli personel memur olmadığından, memur güvencelerinden yararlanamaz. Dolayısıyla kurum ihtiyacı kalmayan elemanların sözleşmelerini yenilemeyerek görevlerine son verebilir. Bu bakımdan çalıştırılan kurum açısından esneklik sağlar. Sözleşmeli personel, devlet memurlarının ücret rejimine tabii değildir. Ödenecek ücretin üst sınırı Bakanlar Kurulu tarafından saptanır. Bu üst sınırı aşmamak kaydıyla, ücret sözleşmeyle belirlenir. Sonuç olarak sözleşmeli personel memurlardan daha iyi ücret alır.¹⁹

Başlangıçta sözleşmeli personel çalıştırılmasının, ancak istisnai bir yol olarak ve geçici nitelikteki işlerde, belli bir süre için olabileceği öngörülmüştü. Ancak teknik hizmet için, geçerlilik şartı aranmıyordu. Daha sonra bu dar kapsam biraz daha genişletilmiş, kalkınma planında yer alan önemli projelerin hazırlanması ve gerçekleştirilmesine yönelik işlerde de sözleşmeli personel çalıştırılması kabul edilmiştir. 1980 yılında sözleşmeli personel sayısı 5000 civarında tahmin edilmekteydi.²⁰

1980 yılında çıkan bir kanun, bu kapsamı daha da genişletmiştir. Böylece, geçici olmayan asli ve sürekli nitelikteki görevlerin, memur niteliğine sahip olmayan kişilerce yürütülmesi yoluna gidilmiş olmaktadır. Dolayısıyla sözleşmeli personel sayısının, günümüzde büyük bir artış gösterdiği söylenebilir.²¹

İstisnai bir durum olarak görülen sözleşmeli personel statüsü giderek yaygınlaşmaktadır. Bunun ilk nedeni, memurlardan daha iyi ücret verilebildiğinden, bu yolla eleman sağlanmasının kolay olmasıdır. Diğerleri ise klasik ve dar memur statüsünün, bugünün devletinin yüklediği ekonomik ve teknik hizmetleri yürütmeye yeterli gelmesidir.

B. İşçi Kavramı

657 sayılı Devlet Memur Kanunu'nun 4. Maddesinin D bendinde işçi; "A,B ve C fıkralarında belirtilenler dışında kalan kişilerdir. Bunlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz" şeklinde tanımlanmıştır.

¹⁹ ÖRNEK, age, s:147.

²⁰ Cahit TUTUM , "Devlet Personel Sistemi Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", AİD, Eylül 1980, s:120.

²¹ ÖRNEK, age, s:148.

Yani kamu kurum ve kuruluşlarında memur, sözleşmeli personel, geçici personel dışında istihdam edilenlere işçi denilmektedir.²² DMK işçileri ne oldukları değil, ne olmadıklarını belirtmek suretiyle tanımlanmıştır. Gündelik üzerinden ücret alan işçiler hakkında DMK uygulanmaz. Kamu kuruluşlarında çalışacak işçiler için, ayrı bir düzenleme yapmaya gerek olmadığı anlayışıyla hareket edilerek, özel kesimle aynı esaslara göre işçi çalıştırılması ilkesi benimsenmiştir.²³

C. Memur – İşçi Ayrımı Sorunu

İşçi – Memur ayrımı sorunu ülkemizde sosyal politika ve iş hukuku açısından en çok tartışılan konulardan biridir. Bu sorun çalışanların “memur” statüsünü eğilimlerinin bir sonucu olarak önemini artırmıştır.

Çağımızdaki genel gidişe uygun olarak kamu kesiminde istihdam edilenlerin nisbi ve mutlak önemli bir artış göstermiş olması bir yandan da özellikle kamu kesiminde çalışan işçilerin son yıllarda yararlandıkları sendikal ve diğer haklar sayesinde iktisadi durumlarında hissedilebilir bir iyileşme sağlayabilmeleri; buna karşılık, memurların iktisadi durumlarının tarım dışındaki diğer çalışanlara kıyasla nisbi anlamda diğer çalışanlara göre gerilemesini önleyebilecek olanaklardan yoksun kalmış bulunmaları, Türkiye’de işçi – memur ayrımı sorununa büyük bir önem kazandırmıştır. Soyut ve teknik bir kavram ve sınıflandırma sorunu olarak görülmesi imkansız olan bu konu bazı temel hakların, kamu kesiminde çalışanlar bakımından, uygulama anlamının tayini sorunu haline gelmiş bulunmaktadır.²⁴

Birçoğunu onayladığımız uluslararası anlaşma, sözleşme ve bildirgelerin metinlerinde, çalışanlara tanınan haklar bakımından işçi, memur gibi bir ayrıma yer verilmediği görülmektedir. Demokratik toplumlar mevzuatlarını çağımızdaki evrensel gelişmenin sonucu olarak bu ayrımı ortadan kaldıracak şekilde düzenlenmiştir. Demokratik toplumlarda büyük bir evrimin tamamlanmış bulunduğu ortaya çıkmaktadır.²⁵

Buna karşılık ülkemizde öteden beri, işçi memur ayrımına kaynak teşkil eden mevzuat hükümleri özel kesimde çalışan bazı kimselerle, onlarla aynı

²² Bayram ZENGİN, *Memur Sendikacılarına Notlar*, İSMAT Yayını, Ankara, 2000, s:12.

²³ ÖRNEK, age, s:149.

²⁴ Alpaslan IŞIKLI, ”İşçi – Memur Ayrımı Sorununun Düşündürdükleri”, *AÜSBF Dergisi*, Sevinç Matbaası, C. XXV, No: 4, Ankara 1971, s:208.

²⁵ Cahit TUTUM, “Kamu ...”, age, s: 35.

nitelikteki işleri kamu kesiminde benzer nitelikteki işleri gören kimseler arasında sosyal haklar bakımından önemli farklar doğmuştur. Aynı durum, kamu kesiminde gören kimseler arasında, sosyal haklar bakımından önemli farklılıklar doğmuştur. Aynı durum, kamu kesiminde benzer nitelikteki işlerde istihdam edildikleri halde, farklı hukuki statülere sokulmuş kimseler arasında da belirmiştir. Özellikle 12 Mart 1980'den sonra Anayasa ile memurlara tanınmış olan sendika hakkına yeni metinde yer verilmemiş olması, mevzuatın işçiler ile memur statüsünde çalışanlar arasında gözettiği ayrımı daha da büyütüştür. Bu durumun, çeşitli demokratik toplumlarda ve uluslararası alanlarda gözlenen çağdaş gelişim ifade ettiği anlam açıktır.²⁶

Sorunun taşıdığı bu öneme ilave olarak olayın hukuki boyutunu da el almakta fayda var. “Kamu hizmetinin görülmesi bu çalışma ilişkisinin ayırt edici özelliği değildir. Başka bir ifade ile; işçinin göreceği işin kamu hizmeti niteliği taşıması da mümkündür. Çünkü kamu kesiminde çalışanların işçi niteliğinin belirlenmesinde de ayırt edici unsur çalışmanın özel hukuka dayalı bir bireysel iş ilişkisi olmasıdır. İşçi kavramı bir statü hukuku kavramı değildir. Oysa memur, statü hukukuna dayanan ve özünde sözleşme değil, atanma işlemine dayanan bir çalışma ilişkisi içerisindedir. Durum böyle olmakla birlikte özellikle kamuda aynı işi yapan aynı kurumlarda çalışan kimi personelin farklı hukuki statüde olması, 1980 sonrası düzenlemelerde de konu açıklığa kavuşmuş değildir. Anayasa mad. 128/I’ de “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esasına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevle memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür.” hükmü yer almaktadır. Aynı şekilde sendika sendikalar kanunu md. 2/III ‘de “Hizmet akdine dayanarak çalışan bir kimsenin T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabii olması işçi sayılmasına engel değildir” denilmektedir. Gerek Anayasa mad. 128’de yer alan hüküm gerekse Sendikalar Kanunu md. 2/III’ de yer alan hükümler; işçi – memur ayrımının kesin ölçütlerini ortaya koymaktan uzaktırlar.²⁷

Mevzuatın bu şekilde olması yalnızca kanun koyucunun hukuk tekniği bakımından gösterdiği yetersizliklerle açıklamak mümkün değildir. Kanunun siyasal iktidarlarının görüşlerinin etkilerine açık bulunması nedeniyle nesnel esaslara

²⁶ IŞIKLI , age, s:209.

²⁷Fevzi ŞAHLANAN, **Sendikalar Kanunu**, Savaş Yayınları, Ankara 1992, s:149.

dayandırılmasının imkansız olması ve bulunacak çözüm üzerinde etkileri görünen toplumdaki siyasal güçler dengesinin müstakar olmaması da bu durumu açıklamak için yeterli görülmez.²⁸

İşçi – memur ayrımı, devletin ihtiyaçları, evrensel ilkeler ve günümüzdeki çalışma şartları göz önünde bulundurularak demokratik değişme ve karar mekanizmaları ile netleştirilmelidir.²⁹

Bu konunun kanunlarla çözüme kavuşturulması şüphelidir. Sorunun köklü çözümü temel sosyal haklar konusunda, bütün çalışanların, herhangi bir ayırım gözetilmeksizin, çağdaş demokrasinin gereklerinden yararlanmaları ölçüsünde sağlanabilecektir.

²⁸ IŞIKLI , age, s:210.

²⁹ Yıldırım KOÇ, **Güncel Sorunlarımız ve Taleplerimiz**, Türk-İş Eğitim Yayınları No:10, Ankara 1999, s: 15.

İkinci Bölüm

MEMURLARIN ÖRGÜTLENME HAKKI VE SENDİKALAR

I. Memurlar ve Örgütlenme

A. Örgütlenme Kavramı

1. Tanımı ve Kapsamı

Örgüt kavramına yaklaşırken gözümüzü ilk çevirdiğimiz obje insanın kendisi olmaktadır. İnsan vücudu başlı başına bir örgüttür. İnsan bedeninin birbirinden farklı farklı faaliyetlerini yerine getiren her bir organı, eş güdümlü ve birbirini tamamlayıcı bir şekilde hareket eder ki, sonuçta insan bedeni anlamlı bir davranış bütünü oluşturur.³⁰

Günümüz toplumlarının en belirgin özelliği örgütlü toplum olmasıdır. Artık, bütün insanlar bir örgüt içinde doğarlar, bir örgüt içinde yaşarlar, ya bir örgütün faal üyesi olurlar veya örgütlerle sıkı ilişkiler içinde bulunmak zorunda kalırlar. Sanayileşme, kentleşme, demokratik düşüncenin daha geniş kitleler tarafından kabul edilmesi, insanları örgütlenmeye teşvik eden, bu yöndeki eğilim ve isteklerini hızlandıran nedenler olarak kabul edilmektedir.³¹

Örgütlerin ve örgütlenmenin böylesine önem kazandığı günümüz toplumlarından toplum içindeki fertler de bilinçli olarak örgütlenme, güçlerini birleştirme, dayanışma ve birbirini destekleme arzularının güçlenmesine yol açmaktadır. Bu durum baskı gruplarının önem taşıdığı demokratik toplumlarda daha anlamlı hale gelmekte iktidarlarını etkilemenin adeta tek yolu haline gelmektedir.³²

Aristo'nun söylediği gibi "İnsan sosyal bir varlıktır" ve toplum halinde yaşar. İnsanlar tek başlarına bütün ihtiyaçlarını ve isteklerini karşılayamazlar. Tek başına çabalarının, istek ve ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz olduğunu gören insan başkalarıyla yardımlaşması gerektiğini anlamıştır. Birkaç kişi bir araya gelip, çabalarını birleştirdiklerinde tek başlarına yapacaklarından çok daha fazla şeyler

³⁰ Ersin TAŞÇI, *Memurlar Sendikal Haklar ve Türkiye, Kamu-Sen, Nüans Kitapevi, Ankara 1996, s:30.*

³¹ Cahit TUTUM, *Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara 1979, s:197.*

³² Selahattin BALTA, "Neden Örgütlenme", *Denetim Dergisi*, S:46, Ekim 1989, s:2.

üretmişlerdir. Yani, örgüt kavramının temel fikirlerinden birisi, insanların karşılıklı, yardımlaşmaları sırasında çabalarının birleştirilmesi ve koordine edilmesidir.³³ Örgüt kavramının ikinci önemli dayanağı, çabaların birleştirilmesinin ve koordinasyonun yararlı olabilmesi için kişilerin ortak amaç ve hedeflerinin olması gerekir. Bu ortak amaç veya hedeflere daha kolay ulaşabilmek için kişiler arasında iş bölümü olması gerekir. İş bölümü de örgüt kavramının üçüncü önemli unsurudur:

Örgüt tanımını yapmak hiçte kolay değildir. Birkaç değişik örgüt tanımı şu şekildedir:

Kelime anlamı olarak örgüt; “genellikle amaçları belirlenmiş, oldukça geniş kapsamlı birlik olarak tarif edilmektedir.”³⁴

“Herhangi bir toplumsal yapıya örgüt denilebilmesi için, ortak ve açık bir amacın varlığı, iş bölümü, yetki ve sorumluluk hiyerarşisi. faaliyetlerin ussal eşgüdümü özelliklerini göstermesi gerekmektedir.

İşletme örgütleri açısından düşünüldüğünde bu tanıma toplum gereksinimleri, mal ve hizmet kavramları, üretim düşüncesi eklenmelidir.”³⁵

“Örgütler belirli amaçlara ulaşmak için kurulmuş ve tekrar kurulan toplumsal birimlerdir. (Yada insan gruplaşmalarıdır.)”³⁶

“Örgüt, müşterek insan faaliyetlerinin bir sistemidir.”

Örgüt :“İş ve fonksiyon bölümü yapılarak bir otorite ve sorumluluk hiyerarşisi içinde ortak ve açık bir maksat yada amacın gerçekleştirilmesi için bir grup insan faaliyetlerinin ussal eşgüdümüdür.”³⁷

“Örgüt toplumun ihtiyaç duyduğu bir ürünü üretmek, hizmeti yapmak için birden fazla insanın bir araya gelerek iş birliği yapmaları sonucunda meydana gelen bir sistemdir. Toplumsal ihtiyaçları karşılamak için kurulan örgütleri beşe ayırabiliriz.”³⁸

³³ Nuri TORTOP-Eyüp İSBİR –Burhan AYKAÇ, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara 1993, s:71.

³⁴ BÜYÜK Larousse, Milliyet Yayınları, C.17, s:9047.

³⁵ Süleyman TÜRKEK, *Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetim Anlayışı*, H.Ü.İ.İ.B.F. Yayınları, No:3, Ankara 1983, s: 17.

³⁶ Amitai ETZİONİ, (Çev. Komisyon), *Modern Örgütler*, ODTÜ Yayınları, Ankara 1969, s:16.

³⁷ H. Edgar SCHEİN, (Çev. Mustafa TOSUN), *Örgüt Psikolojisi*, TODAİE Yayını, Ankara 1978, s:11.

³⁸ İbrahim Ethem BAŞARAN, *Örgütsel Davranış*, AÜEF Yayını, 1. Baskı, Ankara 1982, s:55.

a. Mal Örgütleri

Kâr amaçlı olan bu örgütler toplumun ihtiyaç duyduğu, malları üretirler. Bu örgütler kendi içlerinde üçe ayrılırlar:

1. Yatırım Malları (Makine) Üreten Örgütler,
2. Ara Malları (Dayanıklı Tüketim Malları) Üreten Örgütler,
3. Tüketim (Besin, Giyim, Temizlik, vb.) Malları Üreten Örgütler

b. Hizmet Örgütleri

Çoğunlukla kamu kuruluşu olan bu örgütler toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetleri, yerine getirmek için kurulmuşlardır. Eğitim, sağlık, bayındırlık gibi devlet hizmetlerinin gerçekleştirilmesini sağlarlar.

Güvenlik Örgütleri

Savunma, kolluk, koruma vb. hizmetleri yapan bu örgütler devletin savunma ve güvenlik görevlerini yerine getirmek için kurulmuşlardır. Bu örgütler hizmet örgütlerinden daha değişik yapıdadır.

c. Meslek Örgütleri

Amaçları üyelerine yararlar sağlamak, yardım etmek olan bu örgütler aynı meslekten, aynı işyerinden veya aynı çalışma alanından olan kişilerden oluşurlar. Sendikalar, dernekler, odalar, kooperatifler, siyasi partiler bu guruba girerler.

d. Aracı Örgütler

Yüksek kâr sağlamaya daha çok eğilimli olan bu örgütler, depolama, pazarlama gibi hizmetler yaparlar. Bu örgütler üretim örgütleriyle tüketici arasında çalışırlar.

Sendikalar görüldüğü gibi bu örgüt çeşitlerinden meslek örgütleridir.

2. Örgütlenme ve Demokrasi İlişkisi

Demokrasi, Yunanca demos (halk) ve kratos (iktidar) sözcüklerinden meydana gelmektedir. Sözcük anlamı ise demokrasi, halk iktidarı demektir.³⁹ En genel anlamı ile demokrasi, halkın kendi kendini yönetmesi ve toplum işlerinin yürütülmesinde söz sahibi olmasıdır.⁴⁰

³⁹ Ana Britannica, Genel Kültür Ansiklopedisi, Ana Yay.,C.7, İstanbul 1986, s:107.

⁴⁰ Cahit TALAS, "Sendika Hakkı, Demokrasi, Devlet ve Memurlar", İdarecinin Sesi Dergisi, C.IV, S.2, Mart 1990, s:16.

Demokratik rejim içinde insanlar ancak örgütlenerek menfaatlerini korumak imkanına sahiptirler. Demokratik bir ülkede meslek kuruluşları, dernekler, sendikalar ve diğer sivil toplum kuruluşları çok önemlidir. Kişiler demokratik ülkelerde örgütlenerek yönetime katılmaktadırlar. Yönetime katılmaları, iktidarları kurdukları örgütler aracılığıyla kendi menfaatleri doğrultusunda etkileyerek ve kararların kendi istedikleri şekilde alınmasına etki ederek olur. Bu anlamda örgütler demokratik kuruluşlardır.

Örgütlenmiş topluluklar maddi veya manevi menfaatleri korumak ve kollamak, ayrıca ortak bir amacı gerçekleştirmek için mevcut örgütleri aracılığıyla birer baskı grubuna dönüşebilirler. Demokratik ülkelerde bir örgütün varlığı, örgütlenme amacına bağlı olmaksızın bir baskı grubunun oluştuğu anlamına gelmektedir. Demokratik toplumlarda menfaatlerin korunması için baskı grubu oluşturmak ihtiyacı duyulur. Hakların alınması, alınan hakların korunması ve bu hakların zaman içerisinde geliştirilmesi için baskı grubu oluşturma, ve örgütlü hareket etme zorunluluğu vardır. Demokratik sistem içerisinde bütün örgütler geçici veya sürekli baskı grubu oluşturabilirler. Amaçları ne olursa olsun baskı grubuna dönüşebilirler.⁴¹

Baskı grupları “ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar”⁴² olarak tanımlanabilir. Baskı gruplarına bazen “menfaat grupları”da denilmektedir. Bir menfaat grubu haline gelebilmesi, onun siyasal karar merkezlerini çeşitli yollardan, sistemli bir şekilde etkileme faaliyetine girişmesiyle olur. Aralarında ortak çıkarları olan insanların meydana getirdikleri menfaat (çıkar) grupları belirli amaçları gerçekleştirmek için örgütlenerek sistemli bir şekilde etkileme faaliyetine girişmesiyle olur. Aralarında ortak çıkarları olan insanların meydana getirdikleri menfaat (çıkar) grupları belirli amaçları gerçekleştirmek için örgütlenerek sistemli bir propagandaya giriştikleri ve değişik yöntemlerle siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalıştıkları zaman baskı grubu olurlar. Yani, baskı gruplarının etkileme faktörü çok önemlidir. Baskı gruplarının amacı, siyasal partiler

⁴¹ Kadir ARICI, “Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Hakkını Hukuki Gelişimi; Dernekten Sendikaya”, **Demokratikleşme Sürecinde Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları Sempozyumu**, Türkiye Kamu Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Vakfı Yayınları, Ankara 1992, s:64.

⁴² Münci KAPANI, **Politika Bilimine Giriş**, AÜHF Yayını, 3. Baskı , Ankara 1983, s:152.

gibi iktidar olmak değil, iktidarı etkileyerek siyasal kararların kendi istekleri doğrultusunda alınmasını sağlamaya çalışmaktır.⁴³

Bir ülkenin demokratiklik derecesi, o ülkede yaşayan insanların, temel hak ve özgürlüklerinden yararlanma düzeyine göre değerlendirilebilir. Temel hak ve özgürlüklerin kullanımı ne kadar çok kısıtlanırsa, ne kadar çok engellenirse ve bu hak ve özgürlüklerin kullanımı çeşitli koşullara bağlanırsa, özgür toplumların yönetim biçimi olan demokrasi de kısıtlanmış olur. Örgütlenme özgürlüğü de temel hak ve özgürlüklerden birisidir.⁴⁴ Dolayısıyla ülkenin demokratiklik derecesini örgütlenme düzeylerine ve örgütlenme hakkının kullanımını düzenledikleri belgelere bakarak da anlayabiliriz. Bazı demokratik ülkeler kişilere birden fazla örgüte üye olabilmeye imkanı dahi vermişlerdir. Böylece kişiler üye oldukları örgütler vasıtasıyla yönetimi birkaç kanaldan etkilemekte ve kararların kendi istekleri doğrultusunda alınmasını sağlayabilmektedir.

Örgütlenme hakkının kullanılışı ve muhtevası ülkedeki siyasi rejime göre belirlenir. Demokratik rejim dışında kamu görevlilerine örgütlenme hakkının tanındığı rejimlerde bu örgütlerin bir sosyal yardımlaşma organizasyonları olmak ve rejime destek olmak gibi iki işlevi vardır. Bu örgütlerin iktidarlar üzerinde bir baskı grubu oluşturmalarına hem imkan yoktur, hem de izin verilmez. Ancak siyasi otoritelerin çizdikleri sınır içinde ve verdikleri izne göre faaliyet yapabilirler.⁴⁵

Demokratik bir rejim ile demokratik olmayan bir rejimde örgütlerin adı aynı olsa bile işlevleri çok farklıdır. Örneğin, sendikalara ister demokratik, ister otoriter isterse de totaliter rejim olsun bütün yönetim biçimlerinde yer verilmiştir. Fakat sendikalar, demokratik rejimlerde iktidarlara baskı yaparak üyelerinin çıkarlarını korumakta, çalışma şartlarını iyileştirmeye uğraşmaktadırlar. Oysa diğer rejimlerde sendikalar yönetimin izin verdiği kadarıyla çaba göstermektedirler. Bütün bunlar bize gösteriyor ki, örgütlenme hakkı gerek anlam gerekse muhteva yönünden demokratik rejimlerde gerçek anlamını bulmakta ve en geniş şekilde demokratik rejimlerde tanınmaktadır.

⁴³ Fikret TOKSÖZ, "Dernekler", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul, Baskı Tarihi Yok, C.2, s:386.

⁴⁴ Mesut GÜLMEZ, Sendikal Hakların Uluslar arası Kuralları ve Türkiye, TODAİE Yayını, Ankara 1988, s:68.

⁴⁵ ARICI , age, s:62.

Kişilerin örgütlenme hakkını kötüye kullananlar endişesiyle bu hakkı esirgemek veya engellemek demokraside eksikliğe yol açar. Çünkü demokratik ülkelerde haklar ve hürriyetler vardır. Demokratik ülkeler örgütlenme hakkı kötüye kullanılacak diye kişilerden bu hakkı esirgemez, kişilere bu hakkı yasaklamaz. Oysa ülkemizde örgüt ve örgütlenme hala suç oluşturma teşebbüsü olarak algılanmaktadır. Gerek kısıtlamalar ve gerekse insanımızın örgütlenme bilincindeki yetersizlikler nedeni ile insanımız örgütlü güvenceden yoksun sayılır. Demokrasimiz örgütlerin birliğinden alabileceği gücü olmadığı için sürekli tehlikelere maruz kalmış ve tehlikeler atlatmıştır.

B. Memurların Örgütlenmeleri

1. Memurların Örgütlenme Nedenleri

Çalışanların, kendilerini çalıştıranlara karşı ortak çıkarlarını korumak için örgütlenmeleri ilk önce işçiler arasında görülmüştür. İşçiler uzun yıllar süren mücadeleler sonucunda örgütlenme haklarını elde etmişlerdir. İşçilerin bu amaçla kurdukları örgütler sendikalardır.⁴⁶

Memurlar ise işçilerden çok daha sonra örgütlenme konusunda duyarlı olmaya ve sendikalar kurarak devletten bir takım taleplerde bulunmaya başlamışlardır. Memur sendikalarının doğuşunda ve gelişiminde, işçi sendikacılığının teşvik edici bir rolü olmuştur. Fakat memurların sendikalar yoluyla haklarını aramalarının gerçek nedeni; ekonomik olarak gittikçe zayıflamaları (yoksullaşmaları) ve dolayısıyla sosyal statülerinde meydana gelen düşüştür.⁴⁷

Başlangıçta her ülkede memurlar seçkin, imtiyazlı bir azınlığı temsil ediyorlardır. Çünkü az gelişmiş ülkelerde memurluk her ay maaş garantisinin olması nedeniyle en güvenilir geçim kaynağıdır. Ayrıca memurluk hem itibarlı hem de iş garantisi olan bir meslektir. Memurlar toplumda sosyal prestij ve maddi avantaj yönünden özel ve üstün mevkilerde bulunuyorlardı.⁴⁸ Onun için resmi ve gayri resmi davranışlarında memurlar, özel ve istisnai kaidelere tabi tutuluyorlardı. Bundan dolayı devlet-memur ilişkileri işçi ve işveren ilişkilerine hiçbir zaman

⁴⁶Nuri ÇELİK, *İş Hukuku*, Beta Yay., 9. Baskı, İstanbul 1998, s:276-277; Ali ÇABUK, *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, GÜİİBF Yayını, Ankara 1983, s:107; Gencay ŞAYLAN, ve Erkan ORAL, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı*, TODAİE Yayını, Ankara 1972, s:2; Mesut GÜLMEZ, *Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)*, TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara 1991, s:407-450.

⁴⁷Cahit TUTUM, “Kamu Personeli Sorunu”, age, s:39.

⁴⁸ Öznur US, “Memurluk Prestiji” *AİD*, C.6, :3, Eylül 1973, s:45-50.

benzememiştir. Memurların durumlarının işçilere göre daha iyi olması ve özel disiplin kurallarına tabi olmaları devletin karşısına bir takım isteklerini kabul ettirme yolunda uzun mesafeler katetmeleri ve memurların en büyük avantajı olan sosyal güvenlik müessesesinin işçilere de tanınması işçilerle memurlar arasında mesafeyi kapatmıştır. Ayrıca, memurlar ekonomik olarak özel sektörde çalışanların da gerisinde kalmışlardır. Bu süre zarfında memurların sayıları da artmıştır. Maddi ve sosyal statülerinde meydana gelen olumsuz değişiklikler sonucunda memurlar, örgütlenmeleri, ortak çıkarlarını korumak ve geliştirmek için sendikalar kurarak devletten bir takım taleplerde bulunmaları gerektiğini anlamışlardır.⁴⁹

Memurların örgütlenmelerinin, sendikal hak arayışlarının en önemli nedeni ekonomik olmakla birlikte “... ülke siyasetinde ağırlıklarını hissettirme arayışı ve siyasi partilerin memuru kendilerine çekme çabaları da ...” diğer nedenler arasında sayılabilir.⁵⁰

2. Memurların Örgütlenmesine Karşı Olanların Görüşleri

Çalışanların ortak çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenerek işverenden bir takım taleplerde bulunmaları her zaman tereddüt konusu olmuş ve daima büyük tepkilerle karşılanmıştır. Memurlar açısından ise, işveren devlet olduğu için bu tereddüt daha da artmıştır.⁵¹

Memurların örgütlenmesine karşı çıkanların ileri sürdükleri görüşleri şu şekilde özetleyebiliriz:⁵²

a. Devlet Otoritesinin Sarsılması

Klasik görüşe göre, devlet en üstün otorite kaynağıdır. Devlet otoritesi bir bütündür ve bu otorite hiçbir şekilde parçalanamaz, zedelenemez. Devletle, kişiler arasında son söz her zaman devletin olmalıdır. Bu görüşü savunanlara göre, devlet ile memur arasındaki ilişki işçi ile işveren arasındaki ilişkiye benzemez, birbirinden çok farklıdır. Çünkü devletin elinde kamu kudreti vardır. Kamu kudreti “devletin

⁴⁹ Cahit TUTUM, “Türkiye’de Memur Sendikaları”, *AİD*, c.1, S.2, Eylül 1968, s:33.

⁵⁰ ARICI, age, s:50.

⁵¹ Cahit TUTUM, *Türkiye’de Memur Güvenliği*, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s:59.

⁵² Burhan AYKAÇ, “Kamu Çalışanları Sendikal Haklarının Verilmesinin Personel Rejimine Ettikleri”, *Demokratikleşme Sürecinde Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları Sempozyumu*, Türkiye Kamu Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Vakfı Yayınları, Ankara 1992, s:85-87.

emretme, tek taraflı iradesini ilgililere kabul ettirme ve gerektiğinde zor kullanarak yerine getirme hak ve yeteneğidir".⁵³ İşverenin elinde ise kamu kudreti yoktur.

Bu arada çalışan personel ile, çalıştıran kurum arasındaki ilişkiler iki farklı görüşe göre açıklanmaktadır.⁵⁴ Bu görüşlerden birisi sözleşmeye dayanan görüş, diğeri ise statü görüşüdür.

Sözleşmeye dayanan görüşe göre, çalışan personel ile çalıştıran kuruluş arasındaki ilişki bir sözleşmeye dayanır. Çalışan ve çalıştıran taraflar birbirine karşı hak ve yükümlülüklerini bu sözleşmeye göre belirlenir, denilmektedir. Özel sektörde çalışanlar açısından bile tam bir sözleşmenin yapıldığını söyleyememekle birlikte, hukuki yönden bakıldığında çalışan personelle, çalıştırılan kuruluş arasındaki ilişki bir özel hukuk sözleşmesinin bütün unsurlarını taşıdığından bu görüşün özel sektörde çalışanlar için geçerli olabilirler. Bu görüş Fransa'da bazı alanlarda sınırlı olarak, Anglo-Sakson ülkelerinde ise genel olarak kabul edilmiştir. Bazı bilim dalları ise idare ile memur arasındaki ilişki de sözleşmeye dayanan görüşü, bir sözleşmenin unsurlarını taşımadığı nedeniyle reddetmektedirler. Ülkemizde de kamu çalışanları açısından bu görüşün geçerli olmadığını görüyoruz.

Statü görüşüne göre, çalışan personelle, çalıştıran kurum arasındaki ilişki bir statüye dayanmaktadır. İdari rejimi benimseyen ülkelerde, devlet ile memur arasındaki ilişkinin bir özel hukuk sözleşmesi niteliği taşımadığı ve taşımasının mümkün olmadığı savunulmaktadır. Bu ilişkinin ancak ve ancak bir idari sözleşme niteliği taşıyabileceği belirtilmektedir. Bu görüş geçmişte Fransız idare hukukçuları tarafından çok ciddi bir şekilde savunulmuş, Fransız Danıştay içtihatlarıyla da benimsemiştir. Günümüzde statü görüşünden vazgeçme eğiliminin arttığı görülmekle birlikte, ülkemizde de devlet ile memur arasındaki ilişkilerde geçerli olan görüş statü görüşüdür.

Statü görüşüne göre, memur bir sözleşmenin tarafı değildir. Önceden, tek taraflı olarak devletin belirlediği bir statüye idari bir işlemle intisap eder. Devlet ile memur arasındaki ilişkide ortada bir sözcük yoktur. Ayrıca, sözleşme yapabilecek

⁵³ Lütfi DURAN, *İdari Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982, s:23.

⁵⁴Hamza EROĞLU, *İdare Hukuku*, Yayınevi yok, 5. Baskı, Ankara 1985, s:245-247; Nuri TORTOP, *Kamu Personel Yönetimi*, Ankara 1978, s:41-42.

eşit durumda iki taraf dahi yoktur. Çünkü memurun karşısında elinde kamu kudreti olan devlet vardır.

Memurlar sözleşme yerine bir statüye bağlıdır. Bu statü kanun, tüzük veya bir karar olabilir. Bu statüyü devlet tek taraflı olarak, memurlara danışmadan belirler. Memurun bütün memurluk yaşamı boyunca uyacağı kurallar devlet tarafından, memura danışılmaksızın, tek yönlü olarak hazırlanır. Bu kurallarda yapılacak değişikliklerde de, memurlara danışılmaz, devlet istediği değişikliği yapar. Bir sözleşmenin değiştirilmesinde olduğu gibi tarafların yani devlet ile memurun anlaşması gerekmez.

Ülkemizde statü görüşünün tam olarak benimsendiğini görüyoruz. Nitekim devlet memurlarının tabi olduğu 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) tek taraflı olarak hazırlanıp, TBMM’de kabul edildiği gibi, bu kanun üzerinde yapılan 150’den fazla değişikliğin hiç birisinde memurlara danışılmamış, devlet yine tek taraflı olarak karar vermiş ve değişiklikleri yapmıştır.

Memurların örgütlenmesine karşı olanların ileri sürdükleri görüşlerden birisi olan devlet otoritesinin sarsılması görüşü, memurlara sendikal hakların verilmesinin sakıncalı olacağını savunan en eski görüşlerden birisidir.

b. Hiyerarşinin Bozulması

Hiyerarşi, ast ve üst ilişkilerini, üst makamların alt makamlara emir verme ve alt makamları denetleme yetkilerini ifade eder.⁵⁵ Memurlara sendikal hakların tanınmasının hiyerarşik ilişkileri bozacağı öne sürülmektedir. Bu ilkenin zedelenmesinin yönetimi zaafa uğratacağı, kamu hizmetlerinin aksamasına neden olacağı öne sürülmektedir.

Memur örgütlerinin itaatsizliği teşvik edici ve hiyerarşik düzeni bozucu etkisi olduğu öne sürülmektedir. Örgütlenme hakkı verildiği zaman memurlar, bir kamu görevlisi olarak yapmaktan çekindikleri bir takım hareketleri memur örgütünün bir üyesi olarak yapmak imkanı bulacaklardır. Bu ise ast-üst ilişkilerini olumsuz etkileyecektir.

Memurların hak ve yükümlülükleri kanunlarla belirlenmiş ve kanunların teminatı altındadır. Dolayısıyla, memurların kamunun kendilerine verdiği

⁵⁵ Nuri TORTOP - Eyüp G İSBİR - Burhan AYKAÇ, age, s:92.

bir hakkı almaları, kanunun açıkça tanımadığı bir hakkı kullanmaları mümkün değildir. Memurlar, kanunun vermediği bir hakkın, kendilerine verilmesini isteyeceklerdir. Örneğin, kendisine sendikal haklar verilen memur, doğal olarak amirinden maaşının toplu sözleşme yoluyla belirlenmesini isteyebilir. Halbuki, ülkemiz açısından memurların maaşlarının bütçe kanununda öngörülenden daha fazla verilmesi söz konusu değildir. Bu yüzden ast-üst ilişkilerinde bir bozulma olacağı öne sürülmektedir.

Memur, kamu otoritesini temsil eden, devlet adına hareket eden kişidir. Memurlar buldukları göreve göre kamu kudretini kullanmaktadırlar ve memurlar arasında hiyerarşik ilişkilerin önemli bir yeri bulunmaktadır. Hiyerarşik ilişkilerin zedelenmesi kamu hizmetlerinin aksamasına neden olur ve bundan toplum zarar görür, dolayısıyla memurlara sendikal hakların tanınmasının sakıncalı olacağı öne sürülmektedir.

c. Kamu Hizmetlerinin Aksaması

Kamu hizmeti, “devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı (sürekli) ve muntazam (düzenli) faaliyetlerdir.”⁵⁶ Kamu hizmeti, tanımında da belirtildiği gibi “sürekli” ve “düzenli” olmak zorundadır⁵⁷. Sendikal haklardan birisi olan grev hakkının kullanılması durumunda kamu hizmetlerinin aksayacağı ifade edilmektedir. Grev ile kamu hizmetlerinin sürekli ve devamlılığının çeliştiği öne sürülmektedir. Eğitim, sağlık, ulaşım, haberleşme gibi devletin etkin olduğu alanlardaki hizmetlerin, memurlara sendikal hakların tanınmasıyla birlikte büyük ölçüde aksayacağı öne sürülmektedir.

Grev hakkının kamu görevlilerine tanınıp tanınmaması konusunda iki farklı görüş ortaya çıkmaktadır.⁵⁸

Bu görüşün sahipleri grev hakkının kamu kesiminde çalışan kamu görevlilerine tanınmaması taraftarındırlar. Bu kişilere göre kamu kesiminde yapılan grevler özel kesimde yapılan grevlerden farklı sonuçlar doğurur. Özel kesimde

⁵⁶ Birsen ÇIRAKMAN, “Kamu Hizmeti”, *AİD*, C:9, S:4, Aralık 1976, s:75.

⁵⁷ GÖZÜBÜYÜK, *age*, s:161-164.

⁵⁸ Mesut GÜLMEZ, *Memurlar ve Sendikal Haklar*, İmge Yayınları, Birinci Baskı, Ankara 1990, s:182-184.

yapılan grevler taraflar üzerinde “ekonomik” nitelikli maliyeti olan ve sonuçlarına da temel işverenin katlandığı grevlerdir. Oysa kamu kesiminde grevler, “toplumsal ve siyasal” sonuçlar doğurur. Şöyle ki, kamu kesimindeki grevler halkı hem kamu hizmetlerinden yararlanan kişi olarak, hem seçmen olarak hem de vergi yükümlüsü olarak etkilediği ve ilgilendirdiği için özel kesimlerdeki grevlerden farklıdır ve kamu görevlilerine grev hakkı tanınmamalıdır. Bu kişilerin gerekçeleri şu şekildedir:

Kamu görevlilerinin yerine getirdikleri kamu hizmetleri, özel kesimdeki hizmetlerden farklıdır ve süreklilik arz eder. Kamu hizmetlerinin kesintiye uğraması devletin işleyişi açısından tehlikelidir ve kamu grevlerine bu nedenle hoşgörüyü bakılmamalıdır.

Grev işverene yönelik bir baskı aracıdır ve devletin egemenlik gücü ile bağdaşmaz. Seçimle gelmiş yasama organının ayrıcalıklarının tartışılması anlamına gelir. Onun için kamu görevlilerine grev hakkı tanınmamalıdır.

Kamu görevlileri özel kesimde çalışanlar için söz konusu olamayan özel bir statüden yararlanmaktadır. Ayrıcalıklar içeren özel statüden yararlanmalarının karşılığı olarak kamu görevlileri, devlete sıkı sıkıya bağlı olmalı ve işçiler için geçerli olan bir takım haklardan vazgeçmelidirler, denilmektedir.

Bu ve buna benzer görüşler geçmişte pek çok ülkede dile getirilmiştir. İlk memur sendikası 1880 yılında posta memurları tarafından kurulduğu ve memurlarına ileri derecede haklar tanınan ABD'ye, 1887 yılında ABD Başkanlarından Franklin D. ROOSEVELT memurların örgütlenme hakları ve devlete olan ilişkileri hakkında şunları söylüyordu.⁵⁹ “Kamu görevlilerini adil ve yeterli bir ücret, makul iş saatleri, uygun istihdam şartları, ilerleme imkânları, şikayetlerinin tarafsız ve adil bir şekilde ele alınması ve benzeri diğer haklar istemeleri konusunda durumları, esas itibarıyla, özel kesimde çalışan personelin durumundan farklı değildir. Bu meseleler üzerinde görüşlerini bildirmek üzere örgütlenmeleri hem normal hem de mantıkîdir. Ancak kamu görevlilerinin halka ve hükümete karşı olan görev ve ilişkilerindeki özelliğe son derece dikkat edilmelidir... Memur örgütlerinin faaliyetlerinde “Militer” taktiklerinin bir yeri olmadığı hususundaki kanaatimi özellikle belirtmek istiyorum. Madem ki gördükleri hizmetler hükümet görevleridir;

⁵⁹ Cahit TUTUM, “Türkiye’de” age., s:30.

o halde kamu görevlilerinin greve teşebbüs etmeleri, en azından, istekleri karşılancaya kadar hükümet faaliyetlerinin yerine getirilmesine engel olmaları anlamını taşır. Sadakat yemini ile bağlı buldukları hükümeti felce uğratabacak bu kabil hareketlerin düşünülmesi ve müsamaha görmesi imkânsızdır.” Franklin D. ROOSEVELT memurların bazı konularda özel kesimde çalışan personelle aynı haklara sahip olduğunu ve bu konularda görüş bildirmek üzere örgütlenmelerinin normal olduğunu belirtmekte sadakat yemini ile hükümete bağlı olduklarını ve bunun için hükümeti felce uğratabacak şekilde “militan” taktikleri içinde değerlendirdiği greve başvurmaları gerektiğini belirtmiştir...

Grev hakkının kamu görevlilerine tanınmasına yandaş olanlar, grev hakkının kamu görevlilerine tanınmasına karşı olanların ileri sürdükleri gerçeklere şu şekilde karşı çıkmaktadırlar:

Bazı kamu görevlilerinin yerine getirdikleri hizmetler süreklilik arz etmekle birlikte kamu kesiminde çalışanların tümü temel hizmetleri yerine getirmez. Hatta bazı özel kesimde çalışanlar kamu kesimindeki çalışanlara oranla toplum için daha önemli hizmetleri yerine getirmektedirler. Bu yüzden grev hakkı tanınırken kamu kesimi özel kesim diye bir ayırım yapılmamalı, sadece, kamu kesiminde, aksaması halinde halkın tümünün veya bir kısmının zarar göreceği kamu hizmetlerinde grev kısıtlamasına gidilmelidir. Nitekim ILO'nun sözleşmelerinde de bu görüş hakimdir. Ünlü kamu yönetimi otoriterlerinden Leonard D.White grev hakkındaki düşüncelerini şöyle açıklamaktadır: “Bir grev, ister devlet sektöründe, ister iktisadi devlet teşekkülünde ya da karma veya özel bir teşebbüste olsun ayırımın gerçek ölçüsü grevin ortaya çıkaracağı sonuçların niteliği ve ağırlığıdır. Kaide şu şekilde ifade edilebilir: Bir grev, toplumun temel menfaatlerini, doğrudan doğruya, kesin ve ciddi bir şekilde tehdit ediyorsa, kanunla yasaklanmalıdır. Ancak greve sebep olan meselenin çözümünü sağlayacak yeterli vasıtaların da bulunması şarttır... bu nedenle, ölçü, grev yapanın statüsü değil girişilen teşebbüsün kamu menfaatleri üzerinde bırakacağı etkinin ciddiyetidir.”⁶⁰ Demek ki grev hakkını kullanacak kişinin işçi veya memur olması önemli değildir. Önemli olanın grevin kamu menfaatleri üzerindeki etkisidir. Bu açıdan bakıldığından bazı işçi grevleri ve özel sektörde

⁶⁰ TUTUM, age., s:32.

çalışanların yapacakları grevlerde en az kamu görevlilerinin yapacakları grevler kamu menfaatleri üzerinde etki yapar.

Greve giden kamu kesiminde çalışanlar sadece çalışma koşullarını iyileştirmek istemektedirler. Kamu yetkililerinin halkın tümü adına kullandıkları yasama ayrıcalığını haksız bir şekilde ele geçirmek için greve başvuramazlar. Grev hakkının devletin egemenliği ile bağdaşmayacağı savına da karşı çıkmışlardır. Zaten egemenlik özü gereği otoriteyi paylaşma gücünü de içermektedir ve bu nedenle devletin kamu görevlilerine grev hakkını tanımasına engel bulunmamaktadır.

Kamu görevlilerine grev hakkının tanınmasına yandaş olanların üçüncü gerekçeleri grev hakkı, sendika özgürlüğünden ayrı düşünülemez ve toplu pazarlık hakkı için ise vazgeçilmez tamamlayıcı bir ögedir. Yani toplu iş ilişkileri düzeninin üç temel ögesi olan sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı birbirinden ayrı düşünülemez ve bu haklar birbirini tamamlarlar. Grev hakkı toplu iş ilişkilerinde “onsuz olmaz” unsuru (sine qua non) olarak kabul edilmeli bu üç hak bir sayaç ayağı gibi düşünölmelidir.

Ayrıca dünyada 25 civarındaki demokratik ölkede, kamu görevlilerine grev hakkının tanınmış olması, bu ölkelerde kamu hizmetlerinin sunulmasını aksatmamaktadır. Hatta tam aksine, bu ölkelerin pek çoğunda sunulan, kamu hizmetlerinin grev hakkının tanınmadığı ölkelerde (bu ölkelere Türkiye’de dahil) sunulan kamu hizmetlerine nazaran hem nicelik, hem de nitelik bakımından daha ileri bir düzeyde bulunması, kamu hizmetlerinin aksayacağı varsayımının tamamen gerçek dışı olduğunu ortaya koymuştur. Zaten sendikal hakların tanındığı ölkelerde de sağlık, emniyet gibi hizmet kesimlerinde grev hakkının sınırlandırılmış olması devletin varlığını ve kamu hayatını zaafa düşöreceğı görüşlerini de geçersiz kılıyor. Ayrıca, memurlarına en geniş şekilde sendikal hakları tanıyan ölkelerde bile güvenlik kuvvetleri, silahlı kuvvetler ve yargı mensuplarına bu haklar tanınmamıştır.

Bu görüşlere ek olarak, memurlara sendikal haklar verildiğı zaman, memurların bu hakkı kötüye kullanabilecekleri de öne sürölen görüşler arasındadır. Bu görüşlerin temelinde memurlara güvensizlik unsuru yatmaktadır. Memurların gelecekteki davranışlarına şüphe ile bakılmamalı, memurlara bugün ve yarın kısacası her zaman güvenmeliyiz. Çünkü kamu görevlilerini memurların ellerine bırakmış durumdayız.

C. Bir Örgütlenme Türü Olarak Memur Sendikaları

1. Sendikacılık ve Teorik Temelleri

Ekonomik mücadele aracı olarak kabul edilen sendika, esas amacı üyelerinin hayat şartlarını geliştirmek olan, ücret karşılığı emeğini kiralayanların kurdukları bir örgüttür.⁶¹

Genel olarak sendika; “aynı ve benzer mesleklere mensup kimselerin mesleki menfaatlerini korumak için meydana getirdikleri bir cemiyettir.”⁶²

1982 Anayasasının 51. maddesi sendikayı “Amacı üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek” olan işçiler ve işverenler tarafından kurulabilen örgütler olarak tanımlamıştır.

Modern endüstri toplumunun ortaya çıkışı ile birlikte sendika hareketi başlamıştır.⁶³ Sendika hareketi yani çalışan kişilerin ortak yararlarını korumak için, kendilerini çalıştıranlara karşı örgütlenmeleri ilk olarak işçiler arasında görülmüş ve sendikalar ilk defa 1824 yılında işçilerin çalışma koşullarını iyileştirmek amacıyla İngiltere’de kurulmuştur. İlk olarak İngiltere’de kurulmasının nedeni, sendikalaşmaya yol açan iktisadi, sosyal ve toplumsal evrelerin ilk defa bu ülkede görülmesidir. Ayrıca sanayi devriminin ilk olarak bu ülkede patlak vermesidir.⁶⁴

Sanayi Devrimi sendikalaşmanın temelinde yatan toplumsal sınıflaşmaya neden olmuştur. Sanayi Devrimi sonucunda meydana gelen teknik başkalaşım, üretim ilişkilerini de değiştirmiş ve emek ile üretim araçlarının maliyeti arasında ayrılmaya yol açmıştır. Üretim ilişkilerinde meydana gelen bu değişme başka birçok önemli toplumsal gelişmeye sebep olduğu gibi sendikalaşmanın da temel nedeni olmuştur.⁶⁵

Toplumsal yapıda meydana gelen bu değişikliklerin önemli ve açık bir sonucu olarak İngiltere’de işçi sınıfı meydana gelmiş ve bu işçi nüfusunun genel nüfus içindeki oranı artmıştır. “Bir zamanlar nüfusun geniş bir kesimini teşkil eden

⁶¹ Gencay ŞAYLAN, *Memur Sendikacılığı ve Türkiye Deneyi*, TOBDER Eğitim Yayınları, Ankara 1975, s:6.

⁶² Ali BAYKAL, “Personel Sendikaları, Grev ve Boykot Olayları”, *Türk İdare Dergisi*, Temmuz-Ağustos 1970,s:21.

⁶³ Gencay ŞAYLAN, “Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar”, *AİD*, C.3 , Aralık 1970, s:4.

⁶⁴ Nusret EKİN, *Endüstri İlişkileri*, İ.Ü. Yayını, Üçüncü Baskı, İstanbul 1985, s:77 .

⁶⁵ IŞIKLI, *age*, s:62.

eski güzel günlerin alt ve orta sınıfları Sanayi Devrimi ortadan kaldırmıştır(...) Bunların yeri bir yandan zengin sermayedarlar diğer yandan da sefil işçiler tarafından doldurulmuştur.⁶⁶ Sanayinin gelişimiyle birlikte sermaye sınırlı sayıda insanların elinde toplanmış, nüfus ise belli merkezlerde yoğunlaşmıştır.⁶⁷

Feodal toplum kapitalist topluma dönüşürken çoğu kişi elindeki tezgahı ve toprağı satmış ve emeğini satarak hayatlarını sürdürmeye mecbur kalmışlardır. “Sendikaların doğduğu bütün hallerde (görülüyor ki) geniş bir işçi kitlesi, üretim sürecini bizzat denetleyen malzemelere ve kendi emeğinin ürününe sahip olan bağımsız üreticiler olmaktan çıkmış, ne üretim araçlarına ne de mamul mallara sahip olmaksızın ömür boyu sürekli olarak kalma durumuna girmişlerdir⁶⁸. Böylece toplumda emeğini satarak geçinenlerin yani işçilerin sayısı her geçen gün artmıştır. Sayıları artan işçiler, Sanayi Devrimi ile birlikte, büyük işletme ve fabrikaların kuruldukları bölgelere akın etmişlerdir. Rekabet yüzünden işçiler emeklerinin gerçek değerini alamamışlar ve her gün biraz daha sefaletin içine sürüklenmişlerdir.⁶⁹

Böyle bir durumda çalışanların tek başlarına kendi gayretleriyle çalışma koşullarını iyileştirmelerine ve asgari ücretleri artırmalarına imkan yoktu. İşçilerin sermayedarlar karşısında, insanca yaşama şartlarını elde etmek için mücadele etmeleri gerekiyordu. Bu arada birlikten kuvvet doğar gerçeği işçiler arasında benimsenmiş ve yerleşmiştir. İşçiler ancak birleşerek çalışma şartlarını iyileştirmek için mücadele edeceklerini ve kendi aralarında örgütler kurmaları gerektiğini anlamışlardır. Bunu gerçekleştirmek, sendikalar kurabilmek için ise her şeyden önce mesleki birleşme veya koalisyon hürriyetinin kanuni bir hak olarak tanınması gerekir. Koalisyon hakkını tanıyan ilk ülke İngiltere olmuş ve 1824 yılında İngiltere’de koalisyon yasağının kalkması ile birlikte sendikalar kurulmaya başlamıştır.⁷⁰

İlk işçi sendikalarının 1824 yılında İngiltere’de kurulmasından sonra Amerika Birleşik Devletleri’nde ve diğer ülkelerde sendikalar, işçiler tarafından

⁶⁶ IŞIKLI, age, s: 12.

⁶⁷ Cahit TALAS, “Türk Sendikalizminin Bugünkü Durumu ve Gelişme Şartları”, SBF Dergisi, C. IX, Aralık 1954, s:1-4.

⁶⁸ IŞIKLI, age, s: 62.

⁶⁹ ÇABUK, age, s: 107.

büyük ilgi ile karşılanmış ve 19.yy sonunda ve 20.yy başlarında özellikle demokratik ülkelerde büyük gelişme göstermiştir. Memurlar bakımından ise aynı gelişme çizgisi izlenmemiş olmakla birlikte anayasalarda temel hak ve özgürlüklerin kapsamı bir şekilde yer almaya başlamasıyla birlikte 1950’li yıllardan itibaren memurlar bakımından da gelişme göstermiştir.⁷¹

Memur sendikaları “işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla”⁷² kurulan örgütlerdir. Memur sendikacılığı işçi sendikacılığına oranla geç kalmıştır.

Ülkemiz açısından ise batı ülkelerinin tersine hukuk uygulamayı öncelemiştir. Hem işçi sendikacılığı hem de memur sendikacılığı açısından uygulama hukukun ardından gelmiştir. Yeni sendikal haklar ancak kanunla tanınıp düzenlendikten sonra yaygın ve sürekli bir şekilde kullanılmıştır.⁷³

Memurların sendikal haklarının doğuşu ve gelişimi hakkında verdiğimiz bu bilgilerin ardından sendikal hakların içeriğini ve bu hakların memurlar açısından çeşitli ülkelerdeki düzenleniş şekillerini incelemek doğru olacaktır.

2. Sendikal Haklar ve Bu Hakların Düzenleme Yöntemleri

Sendikal haklar deyimi bir ölçünün bütünüdür. Sendika, toplu pazarlık ve grev haklarını ifade etmektedir.⁷⁴ Birbirini tamamlayan bu haklardan biri olmazsa ötekide olmaz. En azından biri olmazsa öteki iki hakkın işlevi aksar, etkinliği azalır ve anlamı çok daralır. Sendika kurma, toplu pazarlık ve grev hakları içerisinde sendika kurma hakkı diğerlerine nazaran daha önemli olanıdır. Çünkü toplu pazarlık ve grev hakları sendika kurma hakkından kaynaklanır. Sendika kurma hakkı olmadan toplu sözleşme ve grev hakları kullanılmaz.⁷⁵

⁷⁰ Cahit TALAS, *Sendika Hürriyeti*, SBF Yayını, Ankara 1957, s:7.

⁷¹ Cahit TALAS, *Türkiye’de ve Dünyada Devlet Memur İlişkileri*, AÜSBF Basın ve Yayın Y.D., Yıllık (1974–1976), Ankara 1977, s:2–3 .

⁷² **624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu.**

⁷³ Mesut GÜLMEZ, “Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri” (Yay. Haz. GÜLMEZ, Mesut) *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinden*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s:59.

⁷⁴ Mesut GÜLMEZ, “Toplu Pazarlık ve Grev Hakları ve Türkiye” (Yay. Haz. GÜLMEZ, Mesut), *Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolokyumu İçinde*, TODAİE Yayını, Ankara 1993, s: 199.

⁷⁵ Öner EYRENCİ, “Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri” (Yay. Haz. GÜLMEZ, Mesut) *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinde*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s:60.

a. Sendika Kavramı ve Sendika Kurma Hakkı

Sendika teriminin kökeni çok eski olmakla birlikte, bugün ifade ettiği anlamda kullanılışı oldukça yenidir. Roma ve Yunan hukuk sistemlerinde rastlanan “syndic” terimi bir birliğin (sitenin) temsilini sağlamakla görevli kimseleri ifade eder. “Syndicat” terimi ise “syndic” in fonksiyonlarını ve bu fonksiyonların uygulamasını ifade etmek için kullanılmıştır.⁷⁶

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

“Sendikalar, bir sınıftan olanların iş ve kazanç bakımından çıkarlarını korumak için aralarında kurdukları birlikteliktir.”⁷⁷

“Sendikalar, işçilerin veya işverenlerin bir araya gelerek sosyal, ekonomik, mesleki ve hukuki, hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek üzere meydana getirdikleri kuruluşlardır.”⁷⁸

“Sendikalar, aynı veya benzer mesleklere mensup kişilerin mesleki menfaatlerini korumak amacıyla vücuda getirdikleri cemiyetlerdir.”⁷⁹

“Sendika – Sui Generis – kendine özgü çok amaçlı ve çok işlevli bir tür demektir... Sendika üyelerinin çalışma ve yaşama koşullarını iyileştirmek ve geliştirmek amacı güden bir örgüttür.”⁸⁰

“Sendika iş mukavelesinin şartlarını geliştirmek veya savunmak için işçilerin kurdukları daimi bir topluluktur.”⁸¹

“Sendika, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinden doğan ortak mesleki, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla meydana getirdikleri tüzen kişiliğe sahip kuruluşlardır.”⁸²

“Sendikalar; işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal, ekonomik hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki

⁷⁶ Rüchan IŞIK, “Sendika Hakkı ...”, age, s: 73.

⁷⁷ Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, Ankara 1966, s:636.

⁷⁸ Sedat AĞRILI, “Günümüze Kadar Belgelerle Türk Sendikacılığı”, Son Telgraf Matbaası, İstanbul 1967, s:9.

⁷⁹ Ali BAYKAL, “Personel Sendikaları...” ,age, s: 21.

⁸⁰ Cahit TALAS, “Sendikacılık ve Toplum”, SBF Dergisi, Mart–Aralık 1975 .

⁸¹ Sidney and Beatrice WEBB., The History of Trade Unionism, Longmas Green and CO, London 1950, s:74.

⁸² 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu Madde 2.

gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kurulacak mesleki birlikleri...”dir.⁸³

Günümüzde sendikalar, kazanılmış olan hakların koruyucusu ve henüz kazanılmamış hakların da öncüsü ve savunucusu olma fonksiyonuna sahiptirler.⁸⁴ Bağımsız sendikacılık çağdaş demokrasinin tamamlayıcı unsuru ve onun ayrılmaz bir parçasıdır.

1. Sendika Kurma Hakkının Düzenlenmesi

Kamu görevlilerinin sendika hakkı yönünden çeşitli ülkelerdeki durumu iki ana başlık altında toplayabiliriz: sendika kurma hakkı tanıyan ve tanımayan ülkeler:

a. Sendika Kurma Hakkı Tanıyan Ülkeler

Bazı ülkelerde kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı, genel olarak sendikalara uygulanan kanunlar ile tanınmış ve ortak düzenleme konusu olmuştur. Bu yönetimi benimseyen ülkelerde sendika hakkını tanıyan ve düzenleyen kanunlar yönünden işçi – memur ayrımı gözetmemektedir. Bu ülkelerden bazıları şunlardır. Almanya, Arjantin, Avusturya, Avustralya, Danimarka, Fransa, Finlandiya, Hollanda, İrlanda, İsveç, İsrail, İtalya, Portekiz, Tunus, Ukrayna.⁸⁵

Kamu görevlilerine sendika hakkını özel kanunlarla tanıyıp, düzenleyen ülkeler ise; ABD, Belçika, İspanya, İsviçre, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Meksika, Peru, Venezüella, Yeni Zellanda'yı örnek verebiliriz.

Bazı ülkeler ilke olarak, kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı tanımakla birlikte, devlete hizmet veren bazı özel kişi kategorilerini bu hakkın dışında tutmuş yada bu konuda bazı özel kısıtlamalara yer vermişlerdir. Sendika hakkının yasaklandığı yada kısıtlandığı kamu görevlilerinin başında silahlı kuvvetler, polis ve diğer güvenlik personeli gelmektedir. Ayrıca bazı ülkelerde yönetim, denetim, güvenlik konularındaki üst düzey yöneticilere, bazı ülkelerde ise yangın söndürme görevlerinde çalışan kamu görevlileri ile cezaevi görevlilerine bu hak yasaklanmıştır.

⁸³ Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, 17-6-1965 Gün ve 624 No Madde 1.

⁸⁴ Münci KAPANİ, Kamu Hürriyetleri, AÜHF Yayını ,Ankara 1981,s:279.

⁸⁵ Mesut GÜLMEZ, Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994 , TODAİE Yayını Ankara 1994, s:51.

b. Sendika Kurma Hakkı Tanımayan Ülkeler

Bu grupta yer alan ülkeler, ilke olarak kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanımamışlardır. Ancak, bu ilke bazen “mutlak” bazen de “kısmen” yada “koşullu” olarak uygulanır. Bazı ülkeler devlet hizmetindeki tüm personel kategorilerine sendika kurma hakkı tanımazken, bazı ülkeler sadece devlet yönetimindeki görevlilerini bu hakkın kapsamı dışında tutmuşlardır. Kamu görevlilerinin tümüne yada büyük bir kısmına sendika kurma hakkını yasaklayan ülkeler; Bolivya, Çad, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, Liberya, Şili ve Zimbabve’dir.

Bazı ülkelerde kamu görevlilerine sendika kurma hakkının tanınmasına ilişkin düzenlemeler şu şekildedir: sendikacılığın beşiği⁸⁶ olarak nitelendirilen İngiltere’de işçilerin yanı sıra ve polislerde dahil olmak üzere kamu görevlilerinin tümünün sendika kurma hakkı vardır.⁸⁷ Fransa’da kamu görevlilerine sendika kurma hakkı 1946 anayasası ile tanınmış olup, bu haktan silahlı kuvvetler personeli ve polisler de yararlanmaktadır. Almanya’da 1949 tarihli anayasa ile bu hak ülkede yaşayan herkese tanınmıştır. Dolayısıyla bu haktan silahlı kuvvetler ve polisler de dahil olmak üzere tüm kamu görevlileri yararlanabilmektedirler.⁸⁸ İsveç’te demokrasinin kazanılmasında, yerleşmesinde, gelişmesinde ve yüksek yaşam düzeyinin sağlanmasında sendikal örgütlenmenin katkısı büyük olmuştur. İsveç’te 1936 da çıkarılan bir kanunda ilk kez çalışanla sözcüğü kullanılmış ve kamu görevlileri sendikalaşmaya başlamışlardır.⁸⁹ İsveç’te silahlı kuvvetlerin, polislerin, yargıç ve savcılarının bile sendikaları vardır.

⁸⁶ Alpaslan IŞIKLI, *Sendikacılık ve Siyaset*, Imge Kitapevi, Ankara 1961, s:61.

⁸⁷ İktisadi Kalkınma Vakfı, *Avrupa Topluluğu Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları*, İstanbul 1992, s:124.

⁸⁸ MORKOVİTS Andrei and SİLVIA Setphan, “Federal of Germany”, *European Labor Unions*, Ed.. Joan CAMPBELL, TORONTO 1993, s:176-177.

⁸⁹ Ahmet EROL ve Safa GÜRSOY, *İsveç’te Örgütlenme Özgürlüğü ve Sendikal Haklar*, TODAİE Yayını, Ankara 1988, s:40.

b. Toplu Pazarlık Hakkı ve Düzenlenmesi

1. Toplu Pazarlık Kavramı

Toplu pazarlık kavramının kökeni 19. yy dayanmakta olup, yaygınlaşması ve kapsamının genişlemesi ise 20. yy olmuştur. Toplu pazarlık kavramına ilişkin tanımlardan bazıları şunlardır:

“Toplu pazarlık işveren ve işçi ilişkilerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde kullanılan sürekli ve dinamik bir oluş, bir yoldur.⁹⁰”

“Toplu pazarlık işveren veya işveren teşekkülleriyle işçileri temsil eden sendikalar arasında çalışma şartlarının tayini ve tespiti için toplu sözleşme sağlanması amacıyla yapılan görüşmelerin tümüdür.⁹¹”

“Toplu pazarlık, bir işçi topluluğunun, fakat genellikle işçiler adına hareket eden sendikanın, sermayenin temsilcileri ile işverenlere daha iyi ve daha adil bir yaşam sağlamak için girmiş olduğu barışçı ve arkasında grev de bulunan bir özel diyalogdur.⁹²”

Uluslararası doktrinde ise, toplu pazarlık kavramıyla, çalışma ilişkilerinde bir tarafta işçileri temsil eden işçi sendikaları, diğer tarafta işveren olmak üzere iki tarafın ücret ve çalışma koşullarını belirtmek için sürdürdükleri pazarlık kastedilmektedir.⁹³

Toplu pazarlık kavramı tanımlardan da anlaşılacağı gibi, işçilerin temsilcisi sendika ile işveren arasında ücret ve diğer çalışma koşullarının belirlenmesi için yazılı olarak yapılan toplu iş sözleşmesi ve buna ilişkin görüşmeleri, sözleşmenin yönetimi, yorumu ve uygulanması ile yürürlüğünün sağlanması yöntemlerini içeren bir süreçtir.⁹⁴ Toplu iş sözleşmesi yapmak, toplu iş uyuşmazlığını barışçı ya da mücadelecî yöntemler kullanarak çözmek toplu pazarlık süreci içerisinde yer alan unsurlardır. Toplu pazarlık süreci, ancak özgür sendikacılıkla ve iyi işleyen bir grev düzeni ile işlerlik kazanabilir.⁹⁵

⁹⁰ Cahit TALAS, “Sosyal Ekonomi”, Sevinç Yayımları, Ankara 1983, s:231.

⁹¹ ÇABUK , age, s:115.

⁹² TALAS , age, s: 232.

⁹³ Tunç DEMİRBİLEK, “Toplu Pazarlığın Davranışsal Boyutu”, Basisen Yayını, İzmir 1996, s:12.

⁹⁴ Cevza AKIN, “Toplu Pazarlık ve Uygulanması”, Vakıflar Bankası Mensupları Sendikası Eğitim Dizisi-2, Ankara 1980, s:9.

⁹⁵ ÇABUK , age, s:115.

Toplu pazarlık kavramının unsurlarından biri olan toplu iş sözleşmesi, sendikaların, işveren ile sendika üyelerinin hizmet akdi veya yürürlükteki hukuk kuralları gereğince sahip buldukları hak ve çıkarlarının sağlanması ve korunması için yapılır.⁹⁶ Toplu iş sözleşmesi kavramı, işçi sendikacılığı konusunda gelişmiştir. Memur sendikacılığında toplu iş sözleşmesi kavramı yerine, toplu görüşme kavramının kullanıldığı görülmektedir. Bu süreç, ancak, memur sendikalarına grevin hak olarak tanıdığı ülkelerde etkili ve başarılı olarak uygulanabilmektedir. Diğer ülkelerde ise, sadece idare sendika ilişkisinin anlayışlı ve makul olduğu alanlarda uygulanabilmektedir.

Toplu iş sözleşmesi, işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında, hizmet akdinin yapılması, muhtevası ve sona ermesi ile ilgili hükümleri düzenlemek için yapılan, tarafların karşılıklı hak ve borçlarını, sözleşmenin uygulanması ve denetimi ile uyuşmazlıkların çözümü yollarına ilişkin hükümleri de içerebilen yazılı bir sözleşmedir.⁹⁷ Toplu sözleşme hakkının kullanımı sırasında toplu pazarlıkta anlaşmazlık çıkarsa, bu anlaşmazlıkların çözümünde arabuluculuk, hakem uzlaştırma gibi, barışçı yollara başvurabileceği gibi barışçı olmayan grev, lokavt ve her türlü direniş, iş bırakma gibi çözüm yolları da kullanılabilir.

2. Toplu Pazarlık Hakkının Düzenlenmesi ve Uygulanışı

Toplu pazarlık hakkının kamu görevlilerine tanınması dayanağını bazı ülkelerde geleneklerde bulurken; bazı ülkelerde ise, genel ya da özel kanunlarda bulmaktadır.

Çeşitli ülkelerde toplu pazarlıkla ilgili düzenlemeler şu şekildedir.⁹⁸ Toplu pazarlık ve danışma İngiltere’de 1916 yılında Whitley Kurları 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 (Beamte) toplu görüşme yapması yasaktır. İsveç’te birlikte karar verme ve toplu pazarlık hakkı 1956 yılında tanınmıştır. Kamu görevlilerinin

⁹⁶ Hayrettin KALKANDELEN, *Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık*, Şenyuva Matbaa, Ankara 1968, s:17-18.

⁹⁷ ÇELİK, age, s:372.

⁹⁸ KALKANDELEN, age, s: 24; IŞIKLI, “Kamu Kesiminde ...”, age, s:92; GÜLMEZ, “Dünyada Memurlar ...”, age, s:70-71.

toplular pazarlık hakkı İsveç'te en ileri düzeydedir. Memurların, polislerin, silahlı kuvvetler personelinin ve yargıçların bile toplular pazarlık hakkı bulunmaktadır. ABD'de 1962 yılında kamu görevlilerine federal düzeyde toplular pazarlık hakkı tanınmış, bunu izleyen yıllarda da birçok federe devlet bu konuda kanunlar çıkarmıştır. Fransa'da yönetim ve memur sendikaları temsilcilerinin katıldığı ortak kurallar aracılığıyla danışma yöntemi uygulanmaktadır. Toplular pazarlık hakkı ise 1968'den beri fiilen varolmakla birlikte 1983 yılında kanuna geçirilebilmiştir.

a. Kişiler Yönünden

Toplular pazarlık hakkı, genellikle hiyerarşinin alt kademelerinde yer alan kamu görevlileri için kabul edilmiştir. Merkezi yönetimde üst düzey işlevler yerine getiren görevliler için ise toplular pazarlık hakkını sınırlı bir biçimde uygulanmaktadır. Örneğin Kanada'da federal yönetimdeki, yönetim ya da güven gerektiren görevlerde bulunan kişiler toplular pazarlık hakkı kapsamı dışında tutulmuştur.⁹⁹

b. Konular Yönünden

Toplular pazarlığa konu olan sorular ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, özel kesime oranla toplular pazarlığa konu olan sorunlar, kamu kesiminde genellikle daha dar tutulmuştur. Uluslararası karşılaştırmalar toplular pazarlık konularının genellikle şu öğelerden oluştuğunu göstermektedir: Toplular pazarlık biriminin belirlenmesi, sendika güvenliği, ücretler ve ek avanslar, istihdam güvencesi ve çalışma koşullarıdır.

c. Grev Kavramı ve Grev Hakkının Düzenlemesi

1. Grev Kavramı

İdare ve işveren karşısında sendikalara tanınan en etkili direnme aracı olan grev tanımlarından bazıları şunlardır:

“Grev, işçilerin maddi ve manevi menfaatler sağlamak amacıyla toplular ve iradi olarak işe ara vermeleridir.¹⁰⁰”

“Grev çalışma koşullarını kendi lehlerine değiştirmek, yeni haklar ve menfaatler sağlamak amacıyla işçilerin çoğunun önceden kendi aralarında kara

⁹⁹ GÜLMEZ , age, s:79.

¹⁰⁰ Melda SUR, *Grev Kavramı*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir 1987, s:7.

vermek suretiyle, bir işyerinde ya da iş kolunda belirli ya da belirsiz bir süre için çalışmaya son vermeleri durumudur.¹⁰¹

“Grev, işçilerin işverenlere isteklerini kabul ettirmek ve onlara bu yönden baskı yapmak için aralarında verdikleri karara uygun olarak topluca iş bırakmalarınıdır.¹⁰²”

“Grev bir hoşnutsuzluğu ifade etmek ya da bir talebi zorlamak üzere, bir grup işçi tarafından işin geçici olarak durdurulmasıdır.¹⁰³”

1960 yılında Lüksembourg Mahkemesince yapılan tanıma göre grev, “iş şartlarının ıslahı amacıyla çalışanlar tarafından işin kasten durdurulması”¹⁰⁴dır.

“Grev bir işkolu ve işyerinde işçilerin tümünün veya bir bölümünün bir toplu uyuşmazlığı toplu iş sözleşmesiyle çözmek amacıyla, birlikte ve plan gereğince işi bırakmalarına”¹⁰⁵ verilen addır.

1983 tarihli ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'na göre “işçilerin topluca çalışmamak suretiyle işlerinde faaliyet durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak ve yahut bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmalarını için verdiği karara uyarak işi bırakmalarına grev, denir.”

Yukarıda verilen grev tanımlarında farklı gibi görünen noktalar varsa da, bu durum grevin belirli özelliklerinden vurgulanmış olmasından kaynaklanmaktadır.¹⁰⁶ Geçici olmalı, bir iş durdurma olmalı, toplu bir hareket olmalı ve hesaplı bir iş durdurma olmalıdır.

2. Grev Hakkının Düzenlenmesi

İLO raporlarına göre, yürürlükte olan kanunlar çerçevesinde grev hakkına ilişkin üç tür düzenleme mevcuttur: grev hakkını tanıyan ülkeler, yasaklayan ülkeler ve grev hakkına ilişkin kuralların bulunmadığı ülkeler.

¹⁰¹ TALAS , Sosyal Ekonomi, age, s:281.

¹⁰² Turhan ESENER, İş Hukuku, AÜHF Yayını, Ankara 1978, s:587.

¹⁰³ Ahmet MAKAL, Grev, Kurallar ve Uluslar Arası Farklılıklar, V Yayınları, Ankara 1987, s:7.

¹⁰⁴ Marc SOMERHAUSEN, Kamu Hizmetlerin Grev Hakkı, P.S.I. Bulletin 1964'den naklen KALKANDELEN , age, s:16.

¹⁰⁵ Kenan TUNÇOMAĞ, İş Hukuku , İÜHF Yayını, C.II, İstanbul 1981, s: 257-258.

¹⁰⁶ ESENER , age, s:597,599.

a.Grev Hakkını Tanıyan Ülkeler

Kamu görevlileri ile devler arasındaki sorunların barışçı yollarla, danışma veya toplu pazarlık ile çözümlenememesi halinde bazı ülkeler grev hakkını açıkça kamu görevlilerine tanımıştır. Kanunlarla ve yargı kararları ile bu hak tanınabildiği gibi tanımının hukuki dayanağı uygulamada olabilir. Grevi kanuni veya anayasal bir hak olarak ülkelerin birçoğu tanımaktadır. Kanunla grev hakkını tanıyan ülkelerin sayısı yirmi beşi aşmaktadır. Bu ülkelere örnek olarak; ABD (sekiz eyalette), Finlandiya, Fransa, İspanya, İsveç, Lüksembourg, Norveç, Polonya, Portekiz, Senegal ve Yunanistan'ı sayabiliriz.

İsveç'te tüm memurların bu arada silahlı kuvvetler personeli, polisler ve yargıçların grev hakkı vardır. Ancak, ülke politikasını etkileyecek yönde grev yasaktır. Birde toplu sözleşmelerde devleti temsil eden memurların grev hakkı bulunmamaktadır.¹⁰⁷ Fransa ilke olarak kamu görevlilerine grev hakkını tanımıştır. İçtihatlarla oluşan duruma göre, yönetim; mesleki çıkar olmaması, kamu hizmetini ya da hükümet faaliyetlerinin sürekliliğini aksaması durumunda grevi yasaklayabilmektedir.¹⁰⁸ İtalya'da silahlı kuvvetler personeli, polisler ve yargı organı çalışanları dışındaki kamu görevlileri için grev hakkı, "genel yarar niteliği taşıyan hizmetleri aksatmama" koşuluyla tanınmıştır.¹⁰⁹ İngiltere'de 1946 tarihli bir kanunla memurlara grev hakkı tanınmıştır. Ancak grev konusunda geçmişte büyük haklara sahip olan İngiliz Sendikaları, bu haklarını 1980'den sonra önemli ölçüde yitirmişlerdir.¹¹⁰ ABD'de grev hakkı 1947 yılında çıkarılan bir kanunla memurlara yasaklanmıştır. Ancak sekiz kadar eyalette, eyalet ve yerel yönetim memurlarına sınırlı bir grev hakkı tanımıştır.¹¹¹

Kamu ülkelerine grev hakkı tanındığı ülkelerin çoğunda grev hakkının kullanımına çeşitli kısıtlamalar getirilmiştir. Kamu görevlilerinin grev hakkına

¹⁰⁷ Ahmet EROL, **Demokrasi, Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği**, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara 1995, s: 123,132; Alpaslan IŞIKLI, "Kolalı Gömlekleli Katipten Eylemci Memura", **Mülkiyetler Birliği Dergisi**, c.XVI, S.146; Murat DEMİRCİOĞLU, **İsveç Sendikal Hareketi Üzerine Notlar**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, Ankara 1990, s:202.

¹⁰⁸ Kamil Ufuk BİLGİN, "Türkiye'de ve Avrupa Topluluğu'nda Memur Sendikacılığı", **Karınca Dergisi**, Mart 1994, s:687.

¹⁰⁹ IŞIKLI, "Kolalı Gömlekleli ...", age, s:4.

¹¹⁰ Aysen TOKOL, **Avrupa Topluluğuna Üye Ülkelerde Sendikal Hareket**, Uludağ Ün.v.Yayını, Bursa 1993, s:63-64.

¹¹¹ O. Glenn STAHL, "**Public Personnel Administration**", First Edition, New York 1962.

getirilen kısıtlamaların önemli bir bölümü, yerine getirdikleri hizmetlerin niteliğine ve konumlarına ilişkindir. Birçok ülkede temel hizmetler olarak nitelendirilen işlevleri yerine getiren memurlara grev hakkı yasaklanmış ya da hakkın kullanımı önemli kısıtlamalara bağlanmıştır.

b.Grev Hakkını Yasaklayan Ülkeler

Grev hakkını kamu görevlilerinin tümüne ya da bir bölümüne kanunla açıkça yasaklayan ülkelerin sayısı grev hakkını tanıyan ülkelerin sayısından fazladır. Bu ülkelere örnek olarak; Bahreyn, Çad, Fas, Lübnan, Burundi ve Japonya gösterilmektedir. Türkiye’de bu ülkeler arasında yer almaktadır.

c.Grev Hakkına İlişkin Kuralların Bulunmadığı Ülkeler

Bazı ülkelerde grev hakkının kamu görevlilerine tanınıp tanınmadığı hakkında kanuni herhangi bir düzenleme yoktur. Bu hukuksal boşluk ülkeler tarafından değişik şekillerde yorumlanmaktadır. Bazı ülkelerde kural boşluğu bu hakkın tanınmış olduğu şeklinde yorumlanmıştır. Örneğin; İsrail ve Madagaskar’da durum böyledir. Bazı ülkelerde ise bu durum grev hakkının yasaklandığı şeklinde kabul edilmiştir. Örneğin; Almanya’da bu görüş benimsenmiştir. Kural boşluğunun söz konusu olduğu ülkelerin bazılarında ise, ilk iki görüşten biri ağırlık kazanamamış, dolayısıyla grev hakkı, tartışmalı bir sorun olarak kalmıştır. Örneğin; Danimarka ve Avusturya’da bu böyledir.¹¹²

D. Bazı Ülkelerde Memur Sendikacılığı

1. İngiltere’de Memur Sendikacılığı

İngiltere daha önce sendikaların doğuşu konusunda da değindiğimiz gibi modern anlamda işçi sınıfının dolayısıyla sendikacılığın ilk kez doğup geliştiği bir ülkedir. “Siyasi Devrimi” olarak adlandırılan büyük toplumsal değişim sürecine ilk sahne olan ülke yine İngiltere’dir. İngiltere’de işçiler sanayi devriminden önce de “combination” (birlik) ve “association” (dernekler) kurarak çıkarlarını korumaya çalışmışlardır. Ancak bunları ortak çıkar duygusuna ve sınıf bilincine sahip örgütler haline dönüştüren hareket sanayi devrimi olmuştur.¹¹³ Kısacası sendikalaşmaya yol

¹¹² Sait GÜRAN, “Avrupa’da ve Türkiye’de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması”, AİD, c:11 s.4 Aralık 1978 s:19.

¹¹³ WEBB, Sidney and Beatrice, age, s:1-63.

açan iktisadi, siyasal ve toplumsal evrimler ilk defa İngiltere’de olmuş ve bu yüzden ilk sendikalar İngiltere’de kurulmuştur. İngiltere’ye sendikacılığın beşiği diyebiliriz.¹¹⁴

İngiltere’de 1824 yılında çıkarılan kanun ile daha önce yasak olan koalisyon (meslek birlikleri kurma) hakkı verilmiş ve 1824 yılında ilk sendika kurulmuştur. Sendikaların tanınması ise 1971 yılında çıkartılan “Sendikalar Kanunu” ile mümkün olmuştur.

Memur sendikacılığının doğru ve gelişimi işçi sendikacılığından farklılık arz eder. Bunda kamu hizmeti kavramının takip ettiği tarihi seyir rol oynamıştır.

İngiltere’de devlet personelinin sendikalaşmasına ait tanıma 1906 yılında posta personeline aittir. Memur sendikacılığının gelişmesinde Posta Bakanı Sidney BUXTON’ın davranışının da etkisi olmuştur. Posta bakanı Sidney BUXTON 1906 yılında posta memurlarının usulüne uygun olarak kuracakları birliklerin temsilcileri ile temasa hazır olduğunu bildirmiş ve bu davranışı memur sendikalarına cesaret vermiştir. Bu yıllarda diğer mesleklerde de çalışanların yetkisiz olarak örgütlendikleri görülmektedir. 1927 yılında çıkartılan Sendikalar Kanunu ile örgütlenme hakkı diğer devlet memurlarına da tanınmıştır.¹¹⁵

1916 yılında memur sendikalarının temsilcilerinin katılması ile biri milli nitelikte diğeri ise her bir kurum bünyesinde olmak üzere iki çeşit kurulun oluşturulması kabul edilmiştir. Bunlardan birisi Milli Whitley Kurulu (National Whitley Council)’dur. Bu kurul yarısı memur diğeri ise idare temsilcilerinin meydana getirdiği 54 üyeden oluşan bir kuruldur. Diğer kurul ise daha az sayıdaki Kurumsal Whitley Kurulları (Departmental Whitley Council)’dır. Her iki kurul idare ile memurlar arasında görüşmeler yapar, hizmet ve çalışma şartlarının düzenlenmesinde idarenin sorumluluğuna katılır. İngiltere’de çalışan personel ile kurumlar arasındaki ilişkiler sendikalar, dernekler ve Whitley Kurulları aracılığıyla işlenmektedir. “İngiliz idaresi, personeli, mesleki bir dernek veya birliğe (sendikaya)

¹¹⁴ İŞIKLI , age, s:61; MUMCUOĞLU , age, s:34.

¹¹⁵ KALKANDELEN , age, s:23-24.

katılmaya teşvik eder. Zira idare, isabetli bir personel politikasını düzenleme konusunda temsil yetkisi bulunan bu kuruluşlara bu suretle sahip olma şartlarının gerçekleşeceğine inanır.¹¹⁶

İngiltere’de 1870 ve 1946 tarihli kanunlar İngiliz sendikacılığını düzenlemektedir. Polis memurları dışında diğer tüm devlet memurları istedikleri mesleki birliğe katılabilmekte ve idareden teşvik görmektedir. Çünkü İngiltere’de sendika üyesi olan memurların iyi ilişkiler kurma, devam ettirme ve iş şartlarının tespit edilmesinde idarenin yardımcısı olacağı görüşü hakimdir. Zaten İngiliz sendikacılığının temel ilkesi sınıf çatışması değil sınıflar arası uzlaşmadır.¹¹⁷

22 Mayıs 1946’da İngiliz memurlarına grev hakkı verilmiştir. Fakat İngiltere’de memurlar greve başvurma ihtiyacını hissetmediği gibi daha önceleri de grev hakkına sahip olmaya pek önem vermemişlerdir. Çünkü İngiltere’de grev gibi mücadeleye gerek kalmadan hakların elde edilmesi için uygun bir ortam mevcut olduğu için grev hakkına sahip olamaya önem vermemiş, bu hak elde edildikten sonrada sorunlara greve başvurmadan Whitley Kurallarında çözümlendiğinden greve ihtiyaç kalmamıştır.¹¹⁸

İngiltere’de “İşçi Partisi” sendikaların desteğiyle kurulmuştur ve İngiltere’de en büyük iki partisinden biri olarak yaşamaktadır. “Yalnızca sendikal örgütlenme, liberal ve muhafazakar iki dev arasında yer almaya muktedir güçlü bir siyasal partinin kurulmasına imkan vermiştir.”¹¹⁹ Gelişen sendikal işçi sınıfının kendi iç dinamiğinin ve toplumun siyasal evriminin elverdiği ölçüde doğmaya başlayan siyasal örgütlenmeye gerekli olan desteği sağlamak ve zemini hazırlamak bakımından önemli bir rol oynamışlardır ve bu rolleri çeşitli şekillerde devam ettirmektedir.

İşçi sınıfının sendikal alanda örgütlenmesinin ardından siyasal alanda da örgütlenmesi İngiliz sendikalarına siyasal bakımdan iki farklı fonksiyon yüklemiştir. Sendikalar bir yandan doğrudan doğruya işçi sınıfının temsil aracı ve bir

¹¹⁶ age, s:24.

¹¹⁷ MUMCUOĞLU , age, s:25.

¹¹⁸ KALKANDELEN , age, s:25.

¹¹⁹ IŞIKLI , age, s:65.

baskı grubu olarak temsil ettiği işçilerin gücünü siyasal alanda ortaya koymakta diğer yandan ise işçi sınıfı ile İşçi Partisinin ilişkilerine aracı olmaktadır.

İngiltere’de sendikalar, İşçi Partisine üye çokluğunun ve mali kaynaklarının önemli bir kısmını sağlarken partinin bazı karar ve yürütme organlarından da temsil edilme imkanını elde etmişlerdir. Mahalli sendika örgütleri İşçi Partisi seçim bölgesi örgütlerinden, ulusal düzeyde üye olan sendikalar ise İşçi Partisi Yıllık Konferansında temsil edilmektedir.¹²⁰

2. Amerika Birleşik Devletlerin’de Memur Sendikacılığı

Amerika’da sendikacılığın Amerikan milletinin tarihi ile başladığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla sendikaların uzun bir geçmişi vardır. Kolonyel dönemden başlayarak terzi, ayakkabıcı, marangoz, dokumacı gibi zanaat erbabları ücret düzeylerini korumak, ölüm ve hastalık hallerinde yardımlaşmak amacıyla kendi aralarında sendika benzeri birlikler kurmuşlardır. Fakat bu birlikler genellikle bölgesel, dar kapsamlı ve geçici olmaktan öteye gidememiş, gelişme göstermemiştir. İngiltere’de ve her ülkede olduğu gibi Amerika’da da sendikalaşmayı hızlandıran etken sanayileşme olmuştur. Fakat sanayileşmeye rağmen sendikalar rahat bir şekilde gelişme olanağı bulamamışlardır. İşverenler, mahkemeler ve diğer kamu otoriteleri Amerika’da sendikalara başlangıçta tehlikeli kuruluşlar gözüyle bakmışlardır.¹²¹

Amerika’da sendikaların başlangıçta karşılaştıkları ortamı bir Amerikalı yazar şu şekilde özetlemiştir. “Hiçbir siyasal demokrasi, sendikacılığa karşı birleşik devletlerde olduğundan daha düşman bir ortam sunmamıştır. Ve bu düşmanlık Amerikan sendikacılığına diğer hiçbir işçi hareketlerine benzemeyen bir karakter ve nitelik kazandırmıştır.”¹²²

1830’lu yıllarda Amerika’da memurların sendika kurma eğilimleri kendisi gösterir. Fakat hükümetler bu eğilimi engellemek için çeşitli tedbirler almışlardır. Kamu kesiminde ilk kez 1890 yılında PTT memurları örgütlenme

¹²⁰ age, s:96-104

¹²¹ Cemal MIHÇIOĞLU, “Devlet Personelinin Hak ve Hürriyetleri”, SBF Degisi, C.XIV, No: 2-3 Temmuz 1959, s:193-194; MUMCUOĞLU Maksut, age, s:88.

¹²² HARMON, *Interest Groups in America*, Prentice-Holl, Inc. ,New Jersey 1964, p:127, NAKLEN MUMCUOĞLU Maksut, s:89.

teşebbüsünde bulunmuşlardır. 1912 yılında kamu kesiminde çalışan kamu görevlilerine sendika kurma hakkı sağlanmıştır.¹²³

Amerika Birleşik Devletleri'nde memur sendikaları politikada aktif rol oynamazlar. Üyelerine ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve çıkarlar sağlamak için çalışmalar yaparlar. İdare ile memur sendikaları arasındaki ilişki anlaşmaya dayalıdır ve idare işbirliğine yanaşmamaktadır. Amerika'da memurların grev hakkı yoktur. 1947 tarihli Taft Harley Kanunu grev hakkını yasaklamıştır.¹²⁴

Amerika Birleşik Devletleri'nde sendikalaşma oranı düşüktür. Amerika'da 17 milyon civarında bulunan sendikalı işçi kitlesi toplam faal nüfusun %22'sini oluşturmaktadır. Oysa köylü geleneğine sahip olan batı Avrupa ülkelerinde ve Avusturya'da bu oran %50 civarında olmakta, İsveç'te ise %75'i aşmaktadır. Amerika'da sendikalı işçi oranının düşük olması Amerikan işçileri için sınıf bilincinin yetersizliğinin göstergelerinden birisidir.¹²⁵ zaten Amerikan sendikacılığının temel özelliği sınıf bilincinin zayıflığıdır.¹²⁶ Amerikan işçilerinde sınıf bilincinin yerini "ücret ve meslek bilincinin" aldığı söylenir.¹²⁷

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Amerikan sendikaları sadece kendi üyelerinin çıkarlarını korumaya ve yeni çıkarlar elde etmeye yönelik çaba sarf ederken Avrupalı sendikalar münhasıran kendi üyeleriyle ilgili değil, bütün işçiler adına, toplumun bütün sorunlarıyla ilgili daha geniş amaçlara dönük sosyal hedeflerle ortaya çıkmışlardır.¹²⁸

Amerika'da İngiltere'den farklı olarak belirgin özellik sendikaların yani işçi sınıfının çoğunluğunun desteği ile yaşayan bir partinin varolmayışıdır. Sınıf çatışması temeline oturmuş olmasa bile, Amerika'da sendikaların taleplerine parlamenter alanda güç kazandırmak için İngiltere'de İngiliz İşçi Partisi gibi bir partide meydana getirilmemiştir.¹²⁹

¹²³ KALKANDELEN , age, s:28.

¹²⁴ ESENER , age, s:280.

¹²⁵ PERLMAN Selif, A Theory of Labor Movement, New york 1949, s:198; NAKLEN IŞIKLI, Alpaslan, "Sendikacılık ve Siyaset", age, s:141.

¹²⁶ IŞIKLI, age, s:137.

¹²⁷ CROZIER, Michel, "La Philosophie des Conventions Collectives et l'Evolution Sociale aux Etats Unis", Droit Social, Nison 1952, p:248 NAKLEN IŞIKLI, Alpaslan, age, s:142,

¹²⁸ EKİN, age, s:79.

¹²⁹ IŞIKLI,age, s:137.

Amerika Birleşik Devletlerinde mevzuata göre tüm federal memurlar için ve hemen hemen tüm eyalet ve yerel yönetim memurları için 8 eyalet dışında grev yasaktır. 8 eyalette de yerel yönetim ve eyalet memurlarına sınırlı bir grev hakkı tanınmamıştır. Amerika'da bütün memur sendikaları statülerinde greve başvurmayacaklarını açıkça belirtmektedirler.¹³⁰

3. Fransa'da Memur Sendikacılığı

Fransa'da sendikal hareketlerin yasaklanması 1305 tarihine kadar inmektedir. 1789 ihtilali ile birlikte kişilere tanınan dernek kurma hakkı 2 yıl sonra 1791 yılında geri alınmıştır. Çeşitli kanunlarla bu hak yasaklanmış ve cezai hükümler öngörülmüştür. Bu dönemde işçilerin faaliyetleri kanun dışı olarak devam etmiştir. 1848 Anayasası ile işçilere birleşme, dernek ve sendika kurma hakları verilmiş fakat işçiler arasında artan grev teşebbüslerinden sakınan hükümet, 1852'de sendikalaşma hakkını geri almıştır. Bir süre daha kanunsuz olarak devam eden işçi sendikacılığını ilk önce Fransız hükümeti fiilen tanımak zorunda kalmış, daha sonra 1884 tarihinde hukuken tanımıştır. Bu tarihten itibaren 10 yıl sonra 1894 yılında da devlet hizmetinde çalışıp ta memur niteliği taşıyan işçi ve hizmetliler için sendikal haklar tanınmıştır.¹³¹ “uygulamanın hukuki önceleme” olgusunu Fransa'da da görüyoruz. Fransa'da sendikal hakların gerçek teminata bağlanması 27 Ekim 1946 anayasası ile mümkün olmuştur. Anayasanın başlangıç bölümü yalnızca sendika ve grev haklarına yer vermemiş, ayrıca katılma hakkını da düzenlemiştir. 1946 Anayasasında: “Herkes, sendikal eylemle haklarını ve çıkarlarını savunabilir ve dilediği sendikaya üye olabilir. (Sendika Hakkı)

Grev hakkı onu düzenleyen yasalar çerçevesinde kullanılır.(Grev Hakkı)

Her çalışan, temsilcileri aracılığıyla çalışma koşullarının toplu (ortak) belirlenmesine ve işlemlerin yönetimine katılır. (Katılma Hakkı)”¹³² şeklinde

¹³⁰ Cemal MIHÇIOĞLU, “Personel İdaresi Ders Notları”, Ankara 1965-1966, s:120.

¹³¹ KALKANDELEN ,age,s:25.

¹³² Mesut GÜLMEZ, “Fransa'da Memurların Kurumsal Katılma Mekanizmaları”, AİD, C.26, s.1,Mart 1993, s:113.

düzenlenmiştir. 1946 Anayasasında kişilerin bu haklarından yararlanmaları için işçi veya memur olmaları gerektiği şeklinde bir ayırım yapılmamıştır.

Fransa'da anayasaya göre kanunlar çerçevesinde kullanılacak olan grev hakkı işçilere 1864 yılında tanınırken kamu görevlilerine 13 Temmuz 1893 tarihli bir kanun ile ilke olarak tanınmıştır. Fakat grev uygulaması çeşitli sınırlara tabi tutulmuştur. 7 Temmuz 1950 tarihinde danıştay kararına dayanarak, idari makamlar, idari mahkemelerin denetimi altında olmak kaydıyla kamu hizmetlerinin normal işleyişi ve hükümet faaliyetlerinin devamı açısından zorunlu gördükleri işlerde grev hakkının kullanımını yasaklayabilmektedirler. Yine aynı içtihat uyarında idari makamlar, amacı meslek çıkarı olmayan grevleri de yasaklayabilmektedirler. Ayrıca bazı özel kanunlardan ve danıştay içtihatlarından kaynaklanan başka kısıtlamalarda vardır.¹³³

Fransa'da devlet kamu yönetiminde eşit temsil ilkesine göre oluşturulan üç katılma kurumu vardır. Bunlar¹³⁴

1. Devlet Kamu Yönetimi Yüksek Kurulu

Devlet Kamu Yönetimi Yüksek Kurulu'nun iki temel görevi vardır. Biri, devlet kamu yönetimini ilgilendiren genel nitelikli tüm sorunları görüşmektedir. Diğeri ise disiplin, yükselme ve mesleksi yetersizlik nedeniyle görevden uzaklaştırma durumunda üst başvuru organı olarak görev yapar. Bu kurula başbakan başkanlık eder. Yönetimin ve memur sendikalarının eşit sayıda temsilcilerinden oluşur.

2. Ortak Yönetim Komisyonları

Ortak Yönetim Komisyonları, memurların kariyerine ilişkin bireysel nitelikli sorunlar, sınıf üyelerini ilgilendiren bireysel kararlar konusunda danışılan katılma kurullarıdır. Bu komisyonların yetkileri sadece öneri sunmakla sınırlıdır ve tüm durumlarda karar yetkisi yönetimindir.

3. Ortak Teknik Komiteler

Ortak Teknik Komiteler, hizmetlerin örgütlenmesine ve işleyişine, personelin hizmete alınmasına, ilişkin sorunları ve özel statü (yasa) tasarılarını

¹³³ İŞIKLI, "Kolalı Gömlekli..."age, s:146.

¹³⁴ GÜLMEZ, "Fransa'da ...", age, s:116-141.

görüşmeye yetkilidirler. Eşit sayıda yönetim temsilcileri ile memurların sendikal örgütlerinin temsilcilerinden oluşur.

4. Almanya’da Memur Sendikacılığı

Almanya’da 1870 yılına kadar sendikacılık faaliyetlerine rastlanmaz. 1870 yılından önceki sendikal hareketler aslında politik temellere dayanmaktadır. 1870 – 1890 yılları arasında sendikalar birer sosyalist kuruluş olarak görülmüş, hızla gelişmiş ve en yaygın olanı ise Sosyal Demokratların gizli desteğinden yararlanmıştır. 1920 buhranı sendikaları daha olumsuz etkilemiş ve 1945’den itibaren sendikacılık Doğu Almanya ve Batı Almanya’da ayrı ayrı gelişmeler göstermiştir.¹³⁵

Almanya’da Fransa ve İngiltere’deki özellikleri ne iş sendikacılığını ne de memur sendikacılığının gelişiminde bulmak mümkün değildir. Bunun nedeni Alman Ulusunda ferdiyetçilikten çok toplumculuğun hakim olmasında ve otoriteye verilen önemde aramak gerekir.

23 Mayıs 1949 tarihinde yürürlüğe konulan Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası’nın “Temel Haklar” bölümünde 9. maddeye göre;

- “Bütün Almanların dernek ve ortaklık kurma hakları vardır.
- Amaç ve faaliyetleri ceza kanununa aykırı olan, anayasa düzenine, halkların anlaşması düşüncesine karşı olan dernekler yasaktır.
- Çalışma ve iktisadi şartları korumak ve geliştirmek için topluluklar kurma hakkı herkez ve bütün meslekler için teminat altına alınmıştır. Bu hakkı sınırlamaya yada ona engel olmayı amaç edinen sözleşmeler hükümsüzdür ve bu konuda alınacak tedbirler hukuka aykırıdır...”¹³⁶

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası dernek ve birliklerin kuruluşunu anayasaya, ceza kanununa ve uluslararası antlaşmalara karşı olmamak koşuluyla serbest bırakılmıştır.

1 Eylül 1953 tarihi Almanya Federal Memurlar Kanunu ile memurlara da dernek ve mesleki birlik öngörmemiştir. Zaten grev kavramı, ne Alman Ulusu ne de memurların hizmete girerken ettikleri yeminle bağdaşmamaktadır. Bir yazarın

¹³⁵ KALKANDELEN , age, s:29.

¹³⁶ Yaşar GÜRBÜZ, *Anayasalar*, Seçkin Yayınları, İstanbul 1981, s:49-50.

ifade ettiği gibi; “Alman memuru hayatı boyunca devlete tabiidir. Özel hayatı, resmi hayatının derin etkisi altındadır. Görevi başında kendi hayatını yaşamaz. İdeal hayat onun için kişi olmak değil kişiliğe sahip olmaktır. Bu kişilik ise memuriyetle kazanılır...”¹³⁷

5. İsveç’de Memur Sendikacılığı

Sendika özgürlüğu, sendikaların faaliyet alanlarını serbestçe tayin etme, sendikacılık hareketini siyasal eylemi ve toplu pazarlık rejimi bakımından İsveç örnek sayılacak ülkelerden biridir. İsveç’te 1809 tarihli Anayasa ile kişilerin bir araya gelerek dernek ve meslek örgütleri kurma hakları teminat altına alınmıştır. Bu hak daha sonra diğer mevzuatla da tanınmıştır.

Sanayileşme ile doğan ve büyüyen İsveç Sendikacılığının başlıca özelliği birlik ve beraberliktir. İsrarla dağınıklıklardan kaçınılmıştır. Meslek ve İşyeri Sendikacılığı yerini İş Kolu Sendikacılığı öngörölmüştür.¹³⁸

İsveç’te mavi yakalı–beyaz yakalı işçiler geleneksel olarak kendilerine has örgütler oluşturmuşlarıdır. Beyaz yakalı işçiler arasında dahi hizmet sektöründe çalışanlar ile memurların farklı örgütler içerisinde yer aldığı görölmüştür. Yani bu ülkede işçi grupları arasındaki ayırım sendikal hareketin bünyesi bakımından belirleyici rol oynamaktadır. Ancak örgütlenmenin bu şekilde olması, işçi ve memur sendikaları arasında dayanışmanın ve uyumun olmadığı anlamına gelmemelidir. Bilakis İsveç’te işçi ve memur sendikaları arasında sürekli bir dayanışma ve yardım anlayışı hakimdir.¹³⁹

İsveç’te kamu personelini temsil eden 1944 yılında kurulmuş olan federasyon devlet ve belediye personelini kapsar. Tamamı ile memur sendikalarından meydana gelen bu federasyonda kamu ve özel sektör personeli karışık bir haldedir.

İsveç’te grev hakkı, özel kesimde olduğu gibi kamu kesiminde de herkese tanınmıştır. Buna karşılık idarenin de lokavt hakkı vardır. Fakat kamu otoritesinin kullanımı anlamına gelen işlerde grev hakkı yalnızca işçi – işveren

¹³⁷ Cahit TUTUM, “Memurluk Statüsü”, AİD, C.5, S.2, Haziran 1972, s:7.

¹³⁸ TALAS , age, s:10-11.

¹³⁹ DEMİRCİOĞLU , age , s:169-197.

ilişkilerine bağlı esaslarla sınırlıdır. Bu tür işlerde ülke politikasını etkileyecek yönde grev yasaktır.¹⁴⁰

İsveç'te kendine özgü bir sendikal düzen söz konusudur. Sendikalar bu ülkede sadece sözleşme dönemlerinde akla gelen örgütler değildir. Tersine sendikalar demokratik İsveç toplumunun ayrılmaz bir parçasıdır. Toplumun her alanında görev yapan sendikalar toplumda demokratik sistem içerisinde oynadıkları rolün bilincindedirler. Kısacası İsveç'te sendikalar toplumsal gelişmede oldukça fazla görevler yüklenmişlerdir.¹⁴¹

Daha önce de belirttiğimiz gibi İsveç'te çalışan nüfusun %75'inden fazlası örgütlüdür.

6.İtalya'da Memur Sendikacılığı

İtalya'da 27 Aralık 1947 tarihli Anayasanın iktisadi ilişkiler bölümünde yer alan 39. maddeye göre sendika kurmak serbesttir. Sendikaların kanunda belirlenen kurallara göre merkezi veya özel makamlarda tescillerini yaptırmaktan başka bir sorumlulukları yoktur. Sendikaların tescil edilebilmesi için tüzüklerin demokratik esasa dayanan bir iş düzeni içermesi gerekmektedir. Tescilli yapılan sendikalar tüzel kişilik kazanırlar. Üyelerinin sayısına göre toplu olarak temsil edilen sendikalar tüm üyeleri için gerekli ve zorunlu olmak üzere toplu olarak temsil sendikalar, tüm üyesi için gerekli ve zorunlu olmak üzere toplu iş sözleşmeleri imzalayabilirler.¹⁴²

İtalya'da personel sendikaları hareketi hükümet tarafından şüpheyle karşılanmaktadır. İtalyan personel sendikaları siyasi eğilimler bakımından üç büyük konfederasyona bağlıdır. Bunlar katolik, sosyalist ve komünist konfederasyonlarıdır. Siyasi temelli bu ayrımlar personel sendikalarının gücünü büyük oranda azaltmaktadır.¹⁴³

İtalya'da polis silahlı kuvvetle ve yargı organı mensupları hariç kamu kesiminde çalışanların tümü için grev hakkına ilke olarak, mahkemeler 1950'li yılların başından bu yana verdikleri kararlarla meşrutiyet kazandırmışlardır. Anayasa mahkemesine göre, kamunun sağlığını ve fiziksel yaşamını korumaya yönelik olanlar

¹⁴⁰ IŞIKLI, "Kollalı ...", age, s:47.

¹⁴¹ DEMİRCİOĞLU, age, s:193-207.

¹⁴² GÜRBÜZ, age, s:137.

¹⁴³ ADAL, age, s:273.

başta olmak üzere anayasa uyarınca esas itibarıyla genel yarar niteliği taşıdığı kabul edilen hizmetleri aksatmamak koşuluyla grev yasaldır.¹⁴⁴

Yukarıda sendikaların doğuşunu ve gelişmesini incelediğimiz ülkeler gelişmiş ülkelerdir. Gelişmekte olan ülkelerdeki sendikacılığı özelliklerine ve yapısına bakacak olursak:¹⁴⁵

Bu ülkelerde hüküm süren ekonomik, sosyal ve politik koşullarla sendikacılık sıkı sıkıya bağlıdır. Bu nedenle sendika eylemleri büyük endüstri kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri, ulaştırma ve büyük tarım işletmeleri ile sınırlı kalmakta ve sık sık dolaylı veya dolaysız devletin karışmalarına konu olmaktadır. Sendikaların örgütlenme yapıları gerek işletme, gerek ulusal (iş kolu) seviyede olup, eylemlerini özellikle dıştan gelen ideolojik ve politik baskılar yönlendirmektedir. Sendikaların eylemlerini politik bir niteliğe bürünmesi değişik biçimlerde olmaktadır: sendikalar zaten politik ideolojilerin içinde oluşmaktadır, sendikaların politik çalışmalara göre öncelik kazanmaktadır ve sendikalar bir siyasal parti ile organik bağlılık içindedir.

Gelişmekte olan ülkelerde sendikaların bu tutumu iki nedene bağlanabilir. Bunlardan biri, bu ülkelerde geçmişte verilen bağımsızlık savaşlarının siyasal partilerle sıkı bir işbirliği içinde yürütülmüş olmasıdır. Diğeri ise değişik sosyal tabakaların özlemlerini gidermeye yönelik bir ekonomik gelişme ve endüstrileşme politikasının uygulanmasıdır.

Üye sayılarında görülen yetersizlik ve istikrarsızlık bu ülkelerdeki işçi sendikalarının başlıca sorunlarıdır. Bunun nedenleri ise şu şekilde sıralanabilir: özellikle tarım sektöründeki işçilerin mevsimlik, yani geçici olması, sendika dışındaki kişilerin sendika işlerinde önemli rol oynamaları, sendikaların üyeleriyle sıkı ve sürekli bir bağ kurmamaları, işçiler arasındaki etnik bölümler, işçileri iş pazarında işverenler lehine işgücü arzının yüksek elastikiyeti nedeniyle doğal korkusu yani işsizlik, büyük çoğunluğu köy kökenli olan işçilerin, gerek işletme gerek işçi sınıfıyla bütünleşmelerinde karşılaştıkları güçlüklerdir.

Çalışanların sendikal örgütlenmelerine karşın iktidarların ve işverenlerin başlangıçta gösterdikleri tepkiler hemen hemen tüm gelişmekte olan

¹⁴⁴ IŞIKLI, age, s:146.

¹⁴⁵ Fevzi DEMİR, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Sendikacılık", AİD C.12, S.2, Haziran 1979 s:45-71.

ülkelerde, gelişmiş ülkelerin aynı aşamadan geçerken gösterdikleri tepkilerin aynısı olmuştur. Bu tepki bazen sert bir görünüm kazanmış, hatta düşmanca bir tutuma kadar varmıştır. Çünkü hükümetler sendikaların ekonomik ve sosyal karışıklıklarının nedeni olmasından korkmuşlardır. İşverenler de işçilerin isteklerine boyun eğmeyi kendi yönetim yetkilerinden vazgeçme olarak nitelendirmişlerdir. Bunun için işçilerin taleplerini sürekli geri çeviren işverenler, genellikle çıkarlarının savunulmasında hükümetlerin desteğini yanlarında görmek istemişlerdir.

İngilizce konuşan Afrika ülkelerinde, sendikaların tanınmasında yararlanılan yöntem genellikle inandırma (ikna) yöntemi olmuştur. Bu ülkelerde işverenlerin çoğunluğunun sendikaların tanınması konusunda olumlu tavır takındıklarını söylemek yerinde olur. Uygulamada sendikaların tanınmamasından doğan bir uyuşmazlık söz konusu ise, devletin yetkili organları duruma müdahale etmekte ve sık sık tarafları sürekli sayılabilecek temel konular üzerinde toplu görüşmeye başlatacak telkinlerde, özendirilmelerde ve önerilerde bulunmaktadır. İngiliz geleneğinden ayrılan bu ülkelerden bazıları (Gana ve Kenya) sendikaların tanınması konusunda karşılaştıkları güçlüklerle yasal yondan köklü çözümler aramışlardır.

İngilizce konuşan Afrika ülkeleri sendikal haklar konusunda hiçbir yasal önlem almamışlardır. Buda bu ülkelerin sistemlerinin İngiliz endüstri ilişkileri modeli üzerinde geliştirmek istemelerinden ileri gelmektedir. Fakat İngiltere’de sendikalar yıllar süren savaşın ve uyuşmazlıklardan sonra sağlam temeller üzerine kurulabilmiş ve çıkarlarını herhangi bir yasal koruma önlemine gerek kalmaksızın savunabilmişlerdir. Halbuki bu ülkelerde sendikalar henüz İngiltere sendikalarının vardığı gelişme aşamasına ulaşmamışlardır.

Sendikaların tanınması sorunu İngilizce konuşan Afrika ülkelerinin sendikalarının başlıca uğraşısı olmaktadır.

Fransızca konuşan Afrika ülkelerinde, İngilizce konuşan Afrika ülkelerinde (Gana ve Kenya dışında) uygulanan görüşme zorunluluğunun bulunmadığı “isteğe bağlı yanıt” yönteminin aksine, genellikle görüşme zorunluluğunun bulunduğu ve “zorunlu tanıma” diye adlandırılan bir yöntemi benimsemişlerdir. 1952 yılında kabul edilen çalışma yasasının temel hükümlerinin küçük değişikliklerle hala yürürlükte olduğu ülkeler de yetkili kamu makamlarının

toplu iş uyuşmazlıklarının söz konusu olduğu durumlarda gerek taraflardan birinin isteği üzerine gerekse kendi girişimleriyle tarafları her zaman toplu görüşmeye çağırma yetkisi vardır ve bu yetkiye taraflardan hiçbiri hukuken itiraz edemez. Bunun anlamı tarafların görüşmeye katılmak zorunda olduklarıdır. Görüşmeler genellikle iş kolu seviyesinde kurulan bir karma komisyonda yapılır. Karma komisyonda yalnız sendika ve işveren temsilcileri değil, çalışma bakanlığı temsilcileri de bulunur. Karma komisyonlar kamu otoritelerince oluşturulur. Yetkili kamu makamlarının toplu görüşme yapılması konusunda sahip oldukları bu yetkiler toplu iş görüşmelerinin tarafların karşılıklı anlaşmalarının bir sonucu olmasından çok özde bir idari düzenleme olduğu izlenimi yaratmaktadır.

Fransızca konuşan Afrika ülkelerinde yasalar genellikle sendika özgürlüğünü onaylayan bir tutum içinde işçilere serbestçe sendikalar kurma hakkını tanımaktadır. Bu ülkelerden bazıları (Mali ve Senegal’de) yürürlükte bulunan yasalarda bir sendikaya üye olma veya bu sendikanın çalışmalarına ve eylemlerine katılma nedeniyle işçiler arasında işe alma, iş bölümü, kademe ilerlemesi, ücretler, disiplin, iş değiştirme gibi konularda işverenlerin ayırım gözetme hakkına sahip olmadıkları ayrıntılı bir biçimde belirtilmektedir. Bu ülkelerden büyük çoğunluğunda yürürlükte bulunan çalışma yasaları teşmîle elverişli toplu iş sözleşmelerini “sendikal hakların serbestçe kullanılması” ile ilgili hükümler içermesini zorunlu kılmaktadır.

Asya ülkelerinde işletme ve yerel düzeyde görülen dağınık örgütlenme yapıları, üye sayılarının istikrarsızlığı ve mali durumların güçsüzlüğü genellikle bu ülkelerin tarımsal veya yarı endüstriyel sosyo-ekonomik yapılarına bağlanmaktadır. Bu nedenle işverenlerin tanımamakta sürekli direnç gösterdikleri sendikalar başka yerlerde görüldüklerinden daha çok kendilerine yarar sağlayacak bir devlet karışmasına pek istekli görünmüşlerdir. Devletin bu alana karışması sonucunda da, sendikalar arasında ayırım gözetmek suç sayılmış ve cezai yaptırıma bağlanmıştır. Asya ülkelerinde hükümetler bazı güçlükleri çözümlemenin sürekli çabası içinde, taraflar isteklerine önem veren yöntemlere (Malezya ve Seylan) ve yasal düzenlemelere başvurmuşlardır.

Asya ülkelerinin anayasalarında İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’ne uygun olarak düşünce ve söz özgürlüğü, toplanma hakkı ve dernek kurma hakkı genellikle öngörülmüştür. Aynı zamanda sendika özgürlüğü ve örgütlenme hakkı da

tanınmıştır. Fakat bu hakların ve özgürlüklerin kullanılması, özellikle devlet güvenliğinin kamu düzeninin korunması söz konusu olduğu durumlarda önemli yasal kısıtlamalara uğramaktadır.

Yavru vatan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde ise sendika kurma hakkı anayasanın 53. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre "Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendika ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak biçim ve usuller yasada gösterilir. Yasa ulusal güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması amacıyla sınırlar koyabilir".(md. 53/1).Anayasa sendika kurma hakkı açısından işçiler ve memurlar arasında bir ayırım yapmamış, bütün çalışanlara bu hakkı tanımıştır.

Toplu sözleşme ve grev hakkı ise KKTC Anayasası'nın 54. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir."Çalışanlar işverenle olan ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacıyla toplu görüşme ve grev hakkına sahiptir." (madde 54/1). Sendika kurma hakkında olduğu gibi toplu sözleşme ve grev haklarında da çalışanlar arasında ayırım gözetilmemiş ve bu haklar tüm çalışanlara tanınmıştır.

Üçüncü Bölüm

TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞI

I. Anayasal Dönemde Memur Sendikacılığı

Kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkının tanınması bu dönemde gerçekleşebilmiştir. Bu dönemde batı hukuku ülkede hakim kılındığı için sendikal haklar bakımından önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Bu dönemi aşağıdaki evrelerde incelemek mümkündür.

A. 1923 – 1960 Dönemi

Bu dönemde örgütlenme hakkı bakımından ilk gelişme Cumhuriyet yönetiminin 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu'nda değişiklik yapmak suretiyle devletin cemiyetler üzerindeki kontrolünün artırılmasıdır.

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.¹⁴⁶ Bu anayasa ile “cemiyet kurma hak ve hürriyetinin Türklerin tabii hakları” arasında olduğu kabul edilmiştir. (md.70) Anayasanın açıkça sendika kurma hakkından bahsetmemiş, bu hakka toplanma ve dernek kurma hakkı çerçevesinde yer vermiştir. Ancak yapılan bu düzenlemeler uygulama bakımından fazla etkili olmamıştır.

17 Mart 1925 tarihinde kabul edilen Takriri Sükun Kanunu doğrudan sendikal örgütlenmeye yönelik olmamasına rağmen yürürlükte kaldığı süre içinde dernek kurma, siyasi ve mesleki alanda örgütlenme imkanını ortadan kaldırmıştır.¹⁴⁷

1924 Anayasası döneminde çıkarılan bir diğer kanun ise 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. 18 Mart 1926 tarihli bu kanunda, memurlar diğer vatandaşlara göre özel statüde ele alınmışlar, ancak bu özel statü nedeniyle sendikal haklardan yoksun tutulmuşlardır. Memurin Kanunu Sendika hakkına ilişkin açık bir kurala yer vermemiştir. Ancak bu dönem de yürürlükte olan Tatil-i Eşkal Kanunu'nun 8.maddesi sendika hakkını kamu kurumlarını da kapsayan genel bir anlatımla

¹⁴⁶ Cahit TALAS, “Sosyal Haklar ve Türk Anayasalarındaki Sosyal Hakların Evrimi”, *İnsan Hakları Yıllığı 3-4*, TODAİE Yayını, Ankara 1982, s:57-59.

¹⁴⁷ Georges LEFRANC ve Kemal SÜLKER, *Dünyada ve Bizde Sendikacılık*, Çev: BEZİRCİ, Asım, Narlık Yayınları, İstanbul 1966 s:151.

yasaklamış olduğundan kanundaki bu boşluk sendika hakkının tanınmadığı şeklinde yorumlanmıştır. Ancak, kanun grev hakkını da açıkça yasaklamıştır. Kanunun 65.maddesi ile memurların toplu olarak iş bırakmaları kesin olarak yasaklanmış ve bu yasağa uymayanlara cezai müeyyideler getirilmiştir.¹⁴⁸

Yine bu dönemde kabul edilen 22 Nisan 1926 tarihli Borçlar Kanunu ile toplu iş sözleşmesi kavramı “umumi mukavele” adıyla Türk çalışma yaşamına girmiş, ancak bu düzenleme uygulamaya aktarılmamıştır.¹⁴⁹

Bu arada 4 Ekim 1926’da Türk Medeni Kanunu kabul edilmiştir. Kanun dernek kurma konusunda “serbest kurulu sistemi”ni benimsemiş, dernekler hakkında o döneme göre liberal sayılabilecek hükümler getirmiştir. Kanunda, Medeni Kanuna aykırı olan hükümlerin yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir.¹⁵⁰ Buna rağmen 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu’nun uygulanmasına devam edilmiştir.

1909 tarihli Cemiyetler Kanunu’nu yürürlükten kaldıran 26 Haziran 1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu, örgütlenme hakkını düzenleyen ilk temel kanun olmuştur. Kanun örgütlenme hakkını izin sistemi içinde tanımıştır. 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu’nun memurların örgütlenme hakkı bakımından taşıdığı önem bu kanun ile kamu görevlilerinin dernek kurmaları yasaklanmış olmasıdır. Kanunun 12.maddesine göre, “Devlet özel idareler ve belediyelerle devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı aylık veya ücret alanlar buldukları işin sıfatı ve mahiyeti ile ilgili cemiyetler kuramazlar.¹⁵¹” Ayrıca kanunun 9. maddesi ile “aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına dayanan cemiyetlerin teşkili yasaktır” demek suretiyle sınıf esasına dayalı olarak kurulan dernek niteliğindeki sendikaların kurulmasının da yasak olduğu belirtilmiştir.¹⁵²

3512 sayılı Cemiyetler Kanunu’nda 5 Haziran 1949 tarih ve 4919 sayılı kanun ile değişiklik yapıncaya kadar örgütlenme hakkı sınırlı bir biçimde uygulanmıştır.¹⁵³ 4919 sayılı kanun örgütlenme hakkı konusuna da serbesti esasını

¹⁴⁸ Oğuz KURUCU, *Devlet Personeli Sendikaları ve İlgili Hükümler*, Ülkü Matbaası, Ankara 1967, s:173.

¹⁴⁹ Faruk PEKİN, *Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar*, Alan Yayıncılık, İstanbul 1985, s: 277.

¹⁵⁰ IŞIK, age, s:61-62.

¹⁵¹ TORTOP, age, s:40.

¹⁵² Osman DOĞU, “Türkiye’de Sendikalara Siyaset Yasaklarının Dünü ve Bugünü”, *İnsan Hakları Yıllığı*, IX, TODAİE Yayını, Ankara 1978, s: 131.

¹⁵³ IŞIK, age, s: 63.

benimsemiş ve Medeni Kanun ile bir paralellik ancak bu kanun değişikliği ile mümkün kılınmıştır. 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nda 1946 yılında değişiklik yapılmasına rağmen bu değişikliklerde 12. maddeye dokunulmamıştır. Bu madde 2 Temmuz 1964 tarih ve 490 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla kamu görevlileri örgütlenmesinin önündeki engel ancak 1964 yılında kaldırılabilmiştir.

Bu dönemde 1949 tarihli 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri hakkındaki kanunla işçilere ve işverenlere olmak üzere ülkemizde iki defa sendika hakkı hukuken tanınmıştır.¹⁵⁴

B. 1961 – 1982 Dönemi

1. 1961 Anayasası Dönemi

Türk anayasalarının evrimi içinde 1961 Anayasasının sosyal haklar bakımından özel bir yeri bulunmaktadır. Bu açıdan 1961 anayasası çağdaş anayasaların en iyilerinden ve en ileri olanlarından birisi olarak nitelendirilmektedir.¹⁵⁵ 1961 anayasası kendiden önceki yasadışı ve baskıcı yaklaşımlar yerine özgürlükçü ve demokratik yaklaşımları benimsemiştir. Sosyal ve sendikal haklar alanında ileri bir dönemeci simgeleyen 1961 Anayasası kişi temel hak ve özgürlüklerini dört grupta toplamıştır.¹⁵⁶

- Birinci bölümde (madde 10–13) tüm temel haklar için geçerli olan ve onların nitelik ve özelliklerini açıklayan genel hükümler,
- İkinci bölümde (madde 14–34) kişinin hakları ve ödevleri,
- Üçüncü bölümde (madde 35–53) sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler,
- Dördüncü bölümde (madde 54–62) siyasi haklar ve ödevler yer almaktadır.

Görüldüğü gibi 1961 anayasası temel hak ve hürriyetleri açısından 1924 anayasasına göre hem daha geniş hem de daha güvenceli haklara yer verilmiştir. Sadece kişi hakları ile siyasi haklara yer veren 1924 Anayasasında sosyal ve ekonomik haklar yer almıyordu. 1961 Anayasası temel haklar arasına sosyal ve

¹⁵⁴ TALAS, "Sosyal Haklar ve ...", age, s: 67.

¹⁵⁵ TALAS, age, s: 67.

¹⁵⁶ Kemal DAL, "Türk Esas Teşkilat Hukuku", Ankara, 1986, s: 86.

ekonomik hakları da eklemiş ve güvenceye bağlamış, böylece de “Sosyal Devlet” ilkesinin yaşama geçirilmesini amaçlamıştır.¹⁵⁷

1961 Anayasasının başlangıç bölümünde “.. insan hakları ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almaya mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kurmak için ...”¹⁵⁸ hazırladığı belirtilen bu anayasa “Sosyal Devlet”i anayasanın ikinci maddesine* sadece cumhuriyetin niteliklerinden biri olarak sayılmakla yetinmemiş ve sosyal devleti somutlaştırıcı araçlara da yer vermiştir. Sosyal ve ekonomik haklarda “Sosyal Devlet” ilişkisinin gerçekleştirilmesi amacıyla kişilere tanınmıştır. Çünkü sosyal ve ekonomik haklar toplumda fertlere, çeşitli sınıf ve zümrelere, insan şeref ve haysiyetine yakışır bir sosyal ve ekonomik hayat seviyesi sağlamak için devlete gerekli bütün tedbirleri alma ve gerekli ekonomik düzeni kurma görevi verir.¹⁵⁹

1961 Anayasasında benimsenen sosyal devlet anlayışı: “Devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak için. sosyal ve ekonomik hayata aktif şekilde müdahalesini meşru ve gerekli gören bir devlet anlayışı ...”¹⁶⁰ şeklinde tanımlanabilir. Sosyal devlet kavramının çok yönlü bir kavram olduğunu belirten bir başka kaynak ise bu yönlerden biri “sosyal adaleti” geliştirmek, ikincisi “bireyin ve toplumun refahını” geliştirmek, üçüncüsü ise “sosyal güvenliği” sağlamaktır diye belirtilmiştir.¹⁶¹ Sosyal devlet anlayışının üçüncü ögesi olan sosyal güvenliğin sağlanması “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler” bölümünde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu haklar arasında sendikal haklar da yer almaktadır.

1961 Anayasası benimsemiş olduğu “sosyal devlet” ilkesine ekonomik yönden güçsüz olan bağımlı çalışanların korunmasını vurgulayan bir anlam kazandırmıştır. Güçsüzleri koruma ve bu amaçla onlara sosyal haklarını tanımak gerektiği, Türkiye’de çağdaş demokrasinin gereklerini yerine getirmenin

¹⁵⁷ Ergün ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, Yetki Yayınları, Ankara 1986, s: 24-25; GÖZÜBÜYÜK, “Açıklamalı ...”, age, s: 88-89.

¹⁵⁸ Atilla ÖZER, *Gereğeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası*, Bil Yayınları, Ankara 1984, s:33.

* 1961 Anayasası’nın 2.maddesi şu şekildedir: “Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.

¹⁵⁹ DAL , age, s: 87

¹⁶⁰ ÖZBUDUN , age, s:25.

¹⁶¹ GÖZÜBÜYÜK , age, s:27.

temel koşullarından biri olduğu anayasanın sosyal ve ekonomik haklara ve ödevlere ilişkin genel gerekçesinde şu şekilde belirtilmiştir: “Batı demokrasisi, hürriyetçi yollarla daha fazla hürriyet elde etme rejimidir. Çağımızın karmaşık sosyal ve iktisadi dünyası içinde daha fazla hürriyet ise iktisadi ve sosyal bakımdan zayıf olan kişileri, grupları korumak bunların maddi ve manevi varlıklarını geliştirme şartlarını hazırlamak ve bunlara klasik kişi hak ve hürriyetleri yanında iktisadi ve sosyal haklar tanımakla kalabilir. Zamanımızın demokratik devleti bu ödevde sahiptir. Devlet hayatı içinde bu himayenin ve hizmetlerin sağlanması bu alandaki engellerin kaldırılmasını istemek de sosyal bir haktır. Türkiye’de çağdaş bir demokrasinin gereklerini yerine getirmek için bu yolda yürümek zorundadır.¹⁶²” denilerek sosyal devlet ilkesinin içeriği ve demokrasi ile ilişkisi ifade edilmiştir.

Kişilere salt özgürlük verilmesinin yeterli olmadığı ve toplum içinde “bir iktisadi ünite olarak varlığını devam ettirme” hakkı da bulunduğu görüşü anayasa tarafından da benimsenmiştir. Anayasa sosyal devlet kavramına kazandırdığı “güçsüzleri koruma” amacını Türkiye Cumhuriyetinin niteliklerini belirten 2.maddenin gerekçesinde kişilere yalnız klasik hakları sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için gerekli olan maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine görev edinen devletin sosyal devlet olduğunu belirttikten sonra “... Her sınıf halk tabakaları için refah sağlamayı kendisine vazife edinen zamanımızın Devleti (refah devleti), iktisaden zayıf olan kişileri, bilhassa işleri bakımından başkalarına tabi olan işçi ve müsdahdemleri, her türlü dar gelirlileri ve yoksul kimseleri himaye edecektir” denilerek ortaya konulmuştur. Ayrıca Anayasa klasik hak ve hürriyetlere geçerlik kazandırmak için güçsüzleri korumak ve bunun çağdaş demokratik araçları olan sosyal hakları tanımak gerektiğinin bilincindedir. İnsan kişiliğine saygının yanı sıra sosyal hakların tanınmasıyla klasik hürriyetlerin gerçeklerle alay eden bir mahiyet almasına da mani olunacaktır. Çünkü ekonomik imkanları yeterli olmayan, yaşaması için gerekli olan gelir kaynaklarından mahrum olan kişiler için “klasik hürriyetler yalnız kağıt üzerinde kalan parlak fakat boş laflardan başka bir değere sahip olamaz.”¹⁶³

¹⁶² ÖZER, age, s:25-26.

¹⁶³ age, s:38.

Ayrıca 1961 Anayasasının 10. maddesine göre "... Devlet kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzurunu, sosyal adalet ve hukuk devletleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırır. İnsanın madde ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar."¹⁶⁴ Anayasa devlete temel hakların gerçekleştirilmesini görev olarak vermiş ve devletin seyirci olarak kalmamasını, olumlu önlemler almasını ve özgürleştirici bir rol oynamasını istemiştir.

Güçlüler karşısında güçsüzlerin korunup, ekonomik ve toplumsal hak ve çıkarlarının korunup geliştirilmesi için özgürlükçü ve demokratik bir çalışma ilkeleri düzeninin ana öğelerini oluşturan sendikal hakların yani sendika toplu sözleşme ve grev haklarını güvenceye alan 1961 Anayasası yeni bir dönem de başlatmış oluyor.

a. 1961 Anayasası'nda Sendika Hakkı ve Memurlar

1961 Anayasası'nın "Sendika kurma hakkı" başlıklı 46. maddesine göre :

"Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptir.

İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.

Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz."¹⁶⁵

"Çalışanlar" sözcüğü ile sendika kurma hakkı Türkiye'de memurlara da tanınmış oluyor ve böylece temel hak ve özgürlükler açısından önemli bir adım atılmış oluyordu. Fakat çalışanların bir kısmı kanuni düzenleme yapılması gerektiğini belirten anayasa memur sendikacılığına sınırlamalar getirilmesine imkan veriyordu. Dolayısıyla işçi sendikacılığına göre daha sınırlı çerçevede bir memur

¹⁶⁴ age, s:68.

¹⁶⁵ GÖZÜBÜYÜK, age, s:129.

sendikacılığının amaçlandığı söylenebilir.¹⁶⁶ Bunu 46.maddenin gerekçesinde de görüyoruz.

“Kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hakları şüphesiz ki işçilerinki gibi kayıtsız olamaz. Bu alanda konulacak sınırları ihtiyaçlara göre kanun koyucu tespit edecektir.” Kanun koyucunun bu düzenlemeyi yaparken tümüyle özgür olmadığı ve anayasanın 11.maddesi’nde* belirtilen “öze dokunmama” ilişkisine uyması gerektiği açıktır.

Sendika kurma hakkı başlıklı 46. maddenin Temsilciler Meclisi’nde görüşülmesi sırasında üzerinde en çok tartışılan konulardan birisi işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerine tanınan sendika hakkıdır. 46. maddenin 2. fıkrasında belirtilen ve kanunla yapılacak düzenlemeden duyulan endişeler dile getirilmiştir. Tartışmalar şu şekilde oluşmuştur.¹⁶⁷

46. maddenin 2. fıkrasını ilk kez gündeme getiren bir üye (Ömer Sami COŞAN) kamu hizmeti görevlilerine verilen sendika hakkının sadece “kanunla” değil “demokratik esaslara uygun bir kanunla” düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca 2. fıkraya dayanarak bazı kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkının kapsamı dışında tutulmasından endişelenmiş ve komisyonun bu konuda bir açıklama yapmasını istemiştir.

Bir üye (Hamza EROĞLU) tasarının tümü üzerinde yaptığı konuşmada 46. maddenin 2. fıkrasının İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 23. maddesinin 4. fıkrasına* aykırı olduğunu belirtmiştir. Bu üyeye göre bu fıkra kanun koyucuya “ işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika kurma yolundaki haklarını tehdit veya ortadan kaldırma hakkı tanımaktır.” Ayrıca, memurlarında sendika kurma haklarını elde etmelerinin hararetle taraftarı olduğunu

¹⁶⁶ Musa ÖZDEMİR, “Memurların Örgütlenme Sorunu”, Çarşamba Söyleşileri “Seçmeler” İçinde, Mülkiyetliler Birliği Vakfı Yayınları- 5, Ankara 1987, s:88; GÜLMEZ, “Memurlar ...”, age, s:3.

* 1961 Anayasası’nın 11. maddesi şu şekildedir: “temel hak ve hürriyetler Anayasa’nın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanır.

Kanun, kamu yararı, genel ahlak, kamu düzeni, sosyal adalet ve milli güvenlik gibi sebeplerle de olsa asla bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz”.

¹⁶⁷ TUTUM , “Türkiye’de Memur ...”, age, s:36-37; GÜLMEZ , “1961 Anayasası’nda ...”, age, s:90-91; GÜLMEZ, age, s:4-5.

* İnsan Hakları Bildirgesi’nin 23. maddesinin 4. fıkrası şu şekildedir: “Herkesin çıkarını savunmak için başkalarıyla sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkı vardır.”

açıklayan üye, İtalyan Anayasasının bizdeki gibi tehdit edici yani sınırlayıcı hükümlere yer vermediğini de belirtmiştir.

Diğer bir üye (Muhittin GÜRÜN) ise 2. fıkrada belirtilen “kanunla düzenleme” nin “bir eliyle verip bir eliyle geri alma” anlamına geldiğini ve 2. fıkranın memurlara işçiler gibi sendika hakkının geniş bir şekilde tanımak suretiyle değiştirilmesini önermiştir.

Anayasa Komisyonu sözcüsü (Muammer AKSOY) ise fıkranın düzenlenmesinde “zaruret” olduğunu ve bunun memurlara sendika hakkı tanınmayacak anlamına geldiğini fakat “belli katagorilere giren kamu görevlileri, ifa ettikleri hizmet özelliklerinden dolayı özel hükümlere tabii tutulmak zorundadır. Elçilerin, hakimlerin, valilerin, subayların tam bir sendika hürriyeti içinde hareket etmeleri doğru olmaz” demiştir. Ayrıca bazı kamu görevlileri açısından sendika hürriyetinin sınırlanmasının ve kanuni düzenlemenin caiz sayıldığını belirten Komisyon sözcüğü, “daha sonra sendika birliklerinin teker teker kapatıldığı bu memlekette birdenbire son derece mühim olan bazı amme hizmetlerini gören memurlara sendikalar kurmalarına dahi müsaade etmenin, mahzur doğurabileceği hesaba katmak lazımdır” demiştir.

Ayrıca Anayasa Komisyonu Sözcüsü, 2. fıkrası memurların sendika kurmasının men edilmesinin de düzenlenmesinin söz konusu olduğunu ve hakkın tümünden yasaklanmasının isme söz konusu olmadığını bir soruyu cevaplarken açıklamıştır.

b. 1961 Anayasası’nda Grev ve Memurlar

1961 Anayasası grev hakkını sadece “işçiler” için güvenceye almıştır. Anayasanın 47. maddesine göre: “İşçiler 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.”¹⁶⁸

47. maddenin metninden de anlaşılacağı gibi amaç ve alan yönlerinden de sınırlandırılmıştır. İşçilerin ancak ekonomik ve sosyal durumlarını

¹⁶⁸ GÖZÜBÜYÜK , age, s:129

korumak veya düzeltmek amacıyla grev yapabilecekleri ve “siyasi grevlerin caiz olmadığı” 47. maddenin gerekçesinde de belirtilmiştir.

Grev hakkı konusunda anayasa koyucunun ölçülü bir tutum sergilediğini bu hakkın kullanımını özel bir kanunun çıkarılmasına bağlamış olmasında da anlayabiliriz. Bu sınırlayıcı tutuma gerekçe de şu şekilde belirtilmiştir : “Grev hakkı bilhassa memleketimiz gibi ona tamamen yabancı olan toplumlarda ancak bazı kayıt ve şartlarla kabul edileceğinden, ikinci fıkra bu hakkın düzenlenmesi ve istisnalarını kanuna bırakmıştır.”¹⁶⁹ Kanuni düzenleme yapılırken anayasanın 11. maddesinde belirtilen “öze dokunmama” ilkesine uymak gerektiği açıktır.

1961 Anayasası grev hakkını “işçiler” için anayasa güvenceye almış işçiler dışında bağımlı çalışanlar ve memurlar için anayasa güvenceye almamıştır. Bu grev hakkının memurlara ve işçiler dışında diğer bağımlı çalışanlara yasaklandığı anlamına gelmez.¹⁷⁰

Temsilciler Meclisi’nde 47. maddenin görüşülmesi sırasında işveren çevrelerinden bir üyenin maddenin ilk fıkrasındaki “işçiler” terimi yerine “çalışanlar” teriminin kullanılmasını komisyona sorması üzerine Anayasa Komisyonu sözcüsü bunun nedenini şöyle açıklamıştır: “... Memurlar içinde grev hakkını anayasa teminatı altına almak adımını henüz atmadık. Şartlarımızın henüz buna elverişli olduğuna kaani değiliz. Bu demek değildir ki kanun koyucu ileri de böyle bir hak benimseyemez. Madde de bu hakların memurlara tanınmayacağını ifade eden bir kayıt yoktur. Memurlara grev hakkı tanınmazsa, Anayasa Mahkemesine müracaat edilerek Anayasa ihlal ediliyor denilmeyecektir. Ama kanun koyucu onlara grev hakkını tanırsa buna mani yoktur.”¹⁷¹

Ayrıca sözcü memurların grev hakkının anayasal güvenceye bağlanmış olmasının “aşırı bir sınırlama sayılmayacağını” ve grev hakkını tanıyan gelişmiş birçok ülkede de memurların grev yapmasının yasak olduğunu belirtmiş ve bu durum

¹⁶⁹ ÖZER , age, s: 247.

¹⁷⁰ İŞIKLI , “İşçi-Memur ...” age, s:193; GÜLMEZ , “Memurlar ...”, age, s:6; Muammer AKSOY, “1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı “SBF Dergisi, c.XXVI No:4 Aralık 1971 s:17-71.

¹⁷¹ Mesut GÜLMEZ , “1961 Anayasası’nda Sendikal Hakların Oluşumu “,AİD ,c.23 ,s.3,Eylül 1990 s:98.

karşısında “biz onu (grevi) nasıl anayasamıza koyabiliriz.”¹⁷² demiştir. Böylelikle Anayasa Komisyonu sözcüsü Aksoy o tarihlerde grev hakkının memurlar için anayasa tarafından tanınmasının ne denli olanaksız olduğunu anlatmak istemiştir.

Başka bir kayıta ise; “... 1961 yılındaki demokratik ülkelerdeki anayasalara bakıldığı zaman memurlara grev hakkı tanındığını açıkça öngören hiçbir anayasaya rastlanmamıştır. Bu nedenle (yani bu çözümlere uygun olarak) Anayasa koyucumuzda memurların grev hakkının anayasada ilan edilmesi cesaretini gösterememiştir. Fakat bu tutum aynen öteki demokratik ülkelerde olduğu gibi memurların grev hakkının mahkemelerin yorumlamaları sayesinde anayasal bir hak olarak tanınmasına engel değildir.”¹⁷³ diyerek memurların grev haklarının bulunduğu sonucuna ulaşılması gerektiğini savunmuştur.

c. 1961 Anayasası’nda Toplu Sözleşme Hakkı ve Memurlar

1961 Anayasası’nın 47. maddesinde toplu iş sözleşmesi hakkı grev hakkı ile birlikte düzenlenmiştir. 47. madde ile toplu iş sözleşmesi hakkı grev gibi işçilere tanınmış ve işçiler için anayasal güvenceye alınmıştır. İşçiler toplu iş sözleşmesi hakkını grev hakkı gibi hem “işverenlerle olan münasebetlerinde” hem de “iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve düzenlemek amacıyla” kullanabileceklerdir.

Anayasa koyucu 1961 Anayasasının 47. maddesinde çalışanlardan hangilerinin toplu sözleşme ve grev hakkına sahip olacağını belirtirken “işçi” kelimesini kullanmakla memurları işçilerden farklı olarak toplu sözleşme ve grev yapma hakkından yoksun bırakmıştır.¹⁷⁴ Toplu sözleşme ve grev hakkını sadece işçi niteliği taşıyan bağımlı çalışanlara tanımak, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu’nca benimsenen ilkelerden birindeki “mümkün olan genişlikte”^{*} yani Türk toplumunun ihtiyaçlarına göre ve şartların elverdiği takdirde düzenleme yaklaşımının en belirgin göstergesidir.¹⁷⁵

¹⁷² GÜLMEZ, “1961 Anayasası’nda ...”, age, s:98.

¹⁷³ AKSOY , age, s:19.

¹⁷⁴ Sait GÜRAN, “Avrupa’da ve Türkiye’de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması”, AİD, C.II, S.4, Ankara 1978, s:18.

* Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu’nun benimsediği onaltı temel prensipten bir tanesi şu şekildedir: “Bütün medeni ve demokratik cemiyetlerin tanıdığı ana hak ve hürriyetler ve sosyal haklar mümkün olan genişlikte Anayasa tasarısında yer alacaktır.”

¹⁷⁵ GÜLMEZ , “Memurlar ...”, age, s:11.

1961 Anayasası grev hakkı ile aynı madde de düzenlediği toplu iş sözleşmesi hakkı için özel kanunla düzenleme koşulunu öngörmüştür. Özel kanunla düzenleme koşulunu grev hakkı için öngörmüştür. Yani işçiler sendika hakkında olduğu gibi özel bir kanuna gerek duymaksızın toplu iş sözleşmesi hakkını anayasaya dayanarak kullanabilirler.

Toplu iş sözleşmesi hakkı açısından memurların durumuna anayasa çerçevesinde baktığımızda 47. madde ile memurlara ne tanınmış ne de tanınmamıştır.

Tıpkı grev hakkı konusunda olduğu gibi memurlar için toplu iş sözleşmesi hakkı yönünden de anayasal bir boşluk dolayısıyla “özgürlük rejimi” vardır. Bu boşluk yasa koyucu tarafından anayasanın 5. maddesinden kaynaklanan genel düzenleme yetkisine dayanarak her iki yönden doldurulabilir. Fakat toplu sözleşme hakkı açısından, bir de anayasanın memurlarla ilgili kurallarına bakmak gerekir.¹⁷⁶ 1961 Anayasası’nın “memurlarla ilgili hükümler” başlıklı bölümünde “genel kural” 117. madde ile şu şekilde belirtilmiştir: “Devletin ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar eliyle görülür.

Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”¹⁷⁷

117. maddeden memur ile işveren yönetim arasındaki ilişkinin “kanun hukuku ilişkisi” olduğunu ve memurların bağlı olduğu çalışma rejiminin “statü” temeline dayandığını anlıyoruz. Birinci bölümde değindiğimiz gibi statü temeline dayanan devlet-menfaat ilişkisinde kurallar memurlara danışılmaksızın tek taraflı olarak koyulmaktadır. 117. madde de memurların görüşüne yer verilmeden kanun koyucu tarafından hazırlanan bir kanunla belirlenen bir çalışma rejimine bağlı olmalarını öngörmüştür.¹⁷⁸ Dolayısıyla statü görüşünü benimseyen kanun koyucunun toplu sözleşme imkanı verecek aralık bırakması beklenemez.

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

¹⁷⁶ İŞIKLI, “İşçi-Memur ...”, age,s :193; GÜLMEZ, “Memurlar ...”, age, s:7-8.

¹⁷⁷ GÖZÜBÜYÜK, “Açıklamalı ...”, age, s:153.

¹⁷⁸ İŞIKLI, “İşçi – Memur ...”, age, s:193-194.

Pazarlık Hakkı Sözleşmesini onaylamıştır. Ayrıca 1961 anayasasının 65. maddesine göre "...usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletler arası antlaşmalar kanun hükmündedir..." denilmekte ve bunlara karşı anayasal yargıya başvurma olanağı tanınmamaktadır. Dolayısıyla 1961 anayasası için toplu pazarlık ve memur sözleşmelerinin bir arada düşünülmemiş olmasını eleştirmek haksızlık olmaz. Fakat bu eleştiriyi yaparken 1961 anayasasının tüm memurlar için dernek kurma ve grev yasağının yürürlükte olduğunu bir dönemde yapıldığını da göz ardı etmemeliyiz.

Memurların devletin koruyucusu ve temsilcisi olduğu zihniyeti bu dönemde de devam etmektedir. Nitekim "1961 Anayasası'nın görüşülmesi sırasında işçiler anayasa tasarısında grev hakkının korunması için büyük gösteriler düzenlerken memurlar olup biteni tam bir sessizlik içinde izlemişlerdir."¹⁷⁹ Kısacası memurlar örgütlü bir mücadele daha çok anayasayı hazırlayanların demokratik bir düzen kurma isteğinin sonucu olarak sendika kurma hakkına kavuşabilmişlerdir. Yani memurlara sendika kurma hakkı verilmiştir. Fakat belli bir mücadele sonucu elde edilmeyen bir makam tarafından verilen haklar aynı makam tarafından her an geri alınabilir. Nitekim memur sendikacılığı ile ilgili uygulamalar bunun en somut örneğini teşkil etmektedir.

2. 1971 Anayasa Değişikliği

1971'de 1961 Anayasası'nın "sendika kurma hakkı"nı düzenleyen 46. maddesinde ve buna bağlı olarak 119. madde de değiştirilmiştir. Böylece 1961 Anayasasının temel hak ve özgürlüklerle ilgili olumlu olarak nitelendirilen düzenlemeleri önemli ölçüde zedelenmiştir.

a. 46. Madde Değişikliği

1961 Anayasası'nın 46. maddesi 1971 yılında değiştirilmiş ve düzenleme şöyle olmuştur: "İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller kanunda gösterilir. Kanun, devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, milli güvenlik, kanun düzenini ve genel ahlakın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir.

¹⁷⁹ İhsan ÇARALAN, "Memur ve Memur Sendikaları", Yayınevi Yok, İstanbul 1993, s:44.

Genel bir hukuk ilkesi “Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.”¹⁸⁰ Şeklinde düzenlenmiştir. bu nedenle ülkemizde sendikal düzenlemelerde bu hukuk kuralı gözetilmelidir.

Görüldüğü gibi ilk değişiklik olarak “çalışanlar” yerine “işçiler” deyiminin kullanılması, ikinci değişiklik ise eski 2. fıkranın yani işçi niteliği taşıyan kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkının kanunla düzenlendiğini belirten fıkranın metinden çıkarılmasıdır.

İlk değişiklikle yani “çalışanlar” yerine “işçiler” deyimini kullanılmakta sendika hakkı bağımlı çalışanlardan yalnızca “işçiler” için anayasal bir hak, anayasa güvencesine bağlanmış bir hak olmuştur. Memurlar veya işçiler niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri için sendika hakkı artık anayasa güvencesinde bir hak yani anayasal bir hak değildir.

İkinci değişiklik olan 46. maddenin 2. fıkrasının metinden çıkarılmasının nedeni ise gerekçede şöyle açıklanmıştır: “...Şu hususun belirlenmesinde zorluk vardır ki, toplu sözleşme, grev, lokavt gibi müesseselere, işçi niteliğinin gereği olarak, yer vermeye imkan olmayan kamu hizmetlileri kuruluşlarının gerçek manada sendikal bir faaliyette bulunmaları mümkün değildir. Şu halde bu kuruluşların “sendika” olarak isimlendirilmesi her şey den önce kavram karışıklığına sebebiyet vermekte, ayrıca “sendika” teriminin etkisiyle bu kavrama olduğundan başka bir anlam verilmesi eğilimi ortaya çıkmaktadır.

Bu itibarla, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kuracakları tüzel kişiliklerin “sendika” olarak değil “Kuruluş” olarak isimlendirilmesi ve bu kuruluşların tabi olacakları hükümlerin özel bir kanunla düzenlenmesi uygun görülmüştür.”¹⁸¹

Gerekçeye hakim olan düşünceyi şöyle özetleyebiliriz : Memurlar gerçek anlamda bir sendikal faaliyeti gösteremez. Toplu pazarlık ve grevi de kapsayan sendikal haklar ancak işçilere özgü haklardır. Bunun için memurların oluşturdukları örgütlere “Sendika” denilmesi bir kavram karışıklığına neden olur ve bu örgütlere olduğunun ötesinde bir anlam kazandırma eğilimi doğar. “Sendika” adı

¹⁸⁰ GÖZÜBÜYÜK, “Açıklamalı ...”, age, s:129.

¹⁸¹ Millet Mecilisi Tutanak Dergisi, Dönem 3, Toplantı 2, C:17, s:49.

yerine “Kuruluş” teriminin kullanılması ile hem bu kavram karışıklığı hem de memur örgütlerine olduğunun dışında ve ötesinde bir anlam verilmeyeceği düşünülmüştür.

Kavram karışıklığına dayandırılan değişikliğin altında geleneksel memur anlayışının yattığı söylenebilir. 624 sayılı DPSK’nın görüşülmesi sırasında da dile getirilen geleneksel memur anlayışına göre memur, devleti somutlaştıran bir varlıktır. İşçi gibi emeğini satan bir kişi değildir. Bu nedenden ötürü işvereni devletle çıkar çekişmesi içinde değildir, işçiler gibi savaşımlarını vermesi söz konusu değildir. Sendika hakkı ise bu savaşımları içerdiğinden memurlara tanınmaz. Çünkü sendika devletle memuru karşı karşıya getirir.¹⁸²

b. 119. Madde Değişikliği

1961 Anayasası’nın 119. maddesi de değiştirilmiştir. Değiştirildikten sonra maddenin “memurların siyasi partilere girememesi” şeklinde olan başlığı “memurların siyasi partilere ve sendikalara girememesi”^{*} olarak düzenlenmiştir.

İlk değişiklik, eskiden sadece siyasi partilere üye olmaları yasaklanan “memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar artık siyasi partiler gibi sendikalara da üye olamayacaklardır. Çünkü siyasi partiler gibi sendikalara da üye olmaları yasaklanmıştır.

İkinci değişiklikte ise maddeye bir fıkra daha eklenmiştir. Son fıkra olarak yapılan ekleme 46. maddenin 2. fıkrasının metinden çıkarılmasıyla oluşan boşluğu doldurmak içindir. Eklenen son fıkraya göre, “İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir.” denilmektedir.

¹⁸² GÜLMEZ . “Memurlar ...” age,s:89-90

* Maddenin ilk şekli:

C. Memurların Siyasi Partilere Girememesi

Madde 119: Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetimlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışanlar derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere üye olamazlar. Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar, görevlerini yerine getirirken vatandaşlar arasında siyasi kanaatlarından dolayı herhangi bir ayırım yapamazlar.

Bu esaslara aykırı hareketleri mahkeme hükmüyle sabit olanlar, kamu hizmetlerinden temelli çıkarılır.

Kavram karışıklığını önlemek amacıyla Anayasa değişikliği yapıldığına ve 624 sayılı DPSK'na göre kurulan memur sendikalarına son verildiğine göre memurların üye olamayacakları sendika olarak “işçi sendikaları” kalmaktadır. Oysa 274 sayılı Sendikalar Kanunu, kendisine bağlı sendikalara kimlerin üye olabileceğini göstermiştir ve bunların arasında memurlar ve işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri yoktur. Memur sendikalarına son verildiğine, memurlarda işçi sendikalarına üye olamayacaklarına göre sendikalara üye olma yasağının açıkça belirlenmesindeki amaç, yasakçı yaklaşımın pekiştirilmesinden başka bir şey değildir.¹⁸³

46. ve 119. maddede yapılan değişikliklere uygun olan geçici 16. maddede varolan sendikaların durumu ve yapılacak yasa düzenlemenin süresi ile ilgili kurallar öngörülmüştür. Geçici 16. maddeye göre: “Anayasanın 46. ve 119. maddelerinde yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihte “(22 Eylül 1971) 624 sayılı kanuna dayanarak kurulmuş olan kamu hizmetlileri sendikalarının faaliyeti sona erer. Kamu hizmetlileri kuruluşlarının, kuruluşuna ve sendikaların varlıklarının bu kuruluşlara intikaline ait hükümler kanunla düzenlenir. Kanun, Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde çıkarılır.”¹⁸⁴

En geç 22 Mart 1972’de çıkarılması gereken kanun 12 Eylül 1980’e kadar çıkarılamamıştır. Yani siyasal iktidarlar memurların kuruluşlar adıyla örgütlenmesine dahi yanaşmamışlardır.

3. 1982 Anayasası Dönemi

Genel olarak temel hak ve özgürlükler ve özel olarak da sendikal hak ve özgürlükler alanında 1982 anayasası tıpkı 1971 Anayasa değişikliğinde olduğu gibi “serbestlik” yerine “sınırlama”yı temel ilke olarak benimsemiştir. Mutlak bir çalışma barışı sağlama ve üretimi artırma amacına öncelik vererek, aşırı tepkici ve ayrıntıcı bir düzenleme yapan 1982 anayasası sosyal devlet ilkesini de çağdaş anlamından uzaklaştırmıştır.¹⁸⁵

¹⁸³ GÜLMEZ, “Memurlar ...”, age, s:91.

¹⁸⁴ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, “Açıklamalı ...”, age, s:180

¹⁸⁵ Mesut GÜLMEZ, “Anayasa Tasarısında Çalışma İlişkileri”, AİD, C.19, S.1, Mart 1986, s:62-81

1982 Anayasası'nın 2. maddesinde* "sosyal devlet" ilkesine Cumhuriyet'in niteliklerinden biri olarak yer verilmiş, fakat 1961 Anayasası'nda benimsenen "güçsüzleri koruma" amacı özenle vurgulanmaktan kaçınılmıştır. Sosyal hukuk devleti ilkesine verilen anlam 2. maddenin gerekçesinde şu şekilde belirtilmiştir :

"Sosyal hukuk devleti ise, bizzat devletin koyduğu hukuk kurallarına uyacağı ve çalışan, çalıştığı halde elde ettiği ürün ile mutlu olabilmek için, tasarladığı maddi ve manevi değerlere sahip olmayan kişilerin yardımcısı olacağı ilkesini belirtmektedir."¹⁸⁶

Devletin temel amaç ve görevleri'nin belirtildiği 5. maddede de "sosyal hukuk devleti" ilkesine şöyle yer verilmiştir: "Devletin temel amaç ve görevleri Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyet ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktadır."¹⁸⁷

1982 Anayasası 5. madde de belirtilen engelleri "kaldırmak" değil "kaldırmaya çalışmak"la ve belirtilen koşulları "hazırlamak" la değil, "hazırlamaya çalışmak"la devleti görevlendirmiş ve 1961 Anayasası'ndan ayrılarak sosyal devlete bireyleri özgürleştirici bir anlam kazandırmaktan kaçınmıştır.¹⁸⁸

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın ferdi sorumsuz ve karşılıksız olarak hak ve hürriyet sahibi yapma anlayışını kabul etmez. 1982 Anayasası'na göre ferdin hak ve hürriyetlere sahip olma, kullanma ve yararlanma karşılığında bir takım görevleri vardır. Fert, hak ve hürriyetlerini, vatandaşı olduğu devletin birlik ve bütünlüğünü bozacak şekilde kullanamaz. Ferdin sahip olduğu ve kullandığı hak ve hürriyetlere karşılık toplumun diğer fertlerine ve devlete karşı birtakım

* 1982 Anayasası'nın Cumhuriyetin Niteliklerini belirten 2. maddesi şu şekildedir: "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk Milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir."

¹⁸⁶ Gerekçeli Anayasa, Değişim Yayınları, İstanbul 1984, s:4; ÖZER, age, s:36.

¹⁸⁷ ÖZER, age, s:45.

¹⁸⁸ GÜLMEZ, "Memurlar ...", age, s:115.

sorumlulukları vardır (Anayasa md. 12/2). Bu nedenle ferdin sahip olduğu hak ve hürriyetler, devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milli egemenliğini, cumhuriyeti, milli güvenliği, kamu düzenini, genel ahlakın korunması amacı ile kanunla sınırlanabilir. Hatta fert sahip olduğu bu hak ve hürriyetleri kötüye kullanamaz (Anayasa Md. 14). Ayrıca 1982 Anayasası savaş, seferberlik, sıkıyönetim gibi olağanüstü hallerde temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulmasını dahi uygun görmüştür. (Anayasa md. 121).

1982 Anayasası'nda öngörülen kurallar içerik olarak incelendiğinde, önce hak ve özgürlüklerin tanındığı, fakat hemen ardından ya kazanılmış hakların ortadan kaldırıldığı ya da hak ve özgürlükleri göstermelik düzeyde bırakan kısıtlama, sınırlama ve yasaklamalara ayrıntılı biçimde yer verildiği kolayca görülebilir.¹⁸⁹

1982 Anayasası'nın bu özelliğini sendikal haklar alanında da görmekteyiz. Şöyle ki sendika, grev ve toplu sözleşme hakları çalışanların sadece bir bölümüne tanınmış, yasaklayıcı ve kısıtlayıcı yaklaşımlarla bu haklar anlamsız, etkisiz ve göstermelik bir konuma indirgenmiştir.

a. 1982 Anayasası'nda Sendika Hakkı ve Memurlar

1982 Anayasası'nın 51. maddesi "Sendika Kurma Hakkı"nı düzenlemiştir. Buna göre; "İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptir..."

1982 Anayasası'nda sendika kurma hakkı işçi ve işverenlere karşılık olarak tanınmıştır. Anayasa'nın 51. maddesinde sendika hakkını kısıtlayan hükümlerde yer almaktadır. Bu kısıtlamalar arasında kamu görevlilerinden bahsedilmemiş olmakla birlikte, 51. maddenin kapsamına bakıldığında maddenin kamu görevlileri ile ilgili olmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda 1982 Anayasası sendika kurma hakkını işçi ve işverenlere açıkça tanımış olmasına karşılık, kamu personeline de açıkça yasaklamamıştır. Anayasalar tarafından yasaklanmayan alanlar, serbest alanlar olarak nitelendirildiğinden 1982 Anayasası'nın kamu görevlilerine sendika kurma yolunu kapamadığı genel olarak kabul edilmektedir. Öte yandan sendika hakkının yalnızca "işçilere ve işverenler"e tanımış olmasından dolayı

¹⁸⁹ GÜLMEZ , "Anayasa Tasarısında ...", age, s:81.

karşıt kavram yoluyla memurlara yasakladığı sonucuna ulaşılamaz. Bunun anlamı, işçilerin sendika hakkının Anayasa güvencesinde bir hak niteliği taşımasıdır.¹⁹⁰

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nca hazırlanan ve Danışma Meclisi'nce kabul edilen tasarı metinlerinde, memur sendikacılığı konusunda 1971 Anayasa değişikliğinde öngörölene benzer bir düzenleme yapılmış ve dolayısıyla da memurların sendikalara üye olması yasaklanmıştır. Bu yasağa ilişkin kurallar, Anayasa Tasarısı'nın Milli Güvenlik Konseyi'nce incelenmesi ve değiştirilmesi aşamasında metinden çıkarılmıştır.¹⁹¹

Danışma Meclisi'nin 139. madde olarak kabul ettiği ve kamu hizmeti görevlilerine sendikalara üye olma yasağı koyup, mesleki çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kuruluşlar kurma hakkı tanıyan ve bunun düzenlenmesini kanun koyucuya bırakan maddenin, metinden çıkarılmasının gerekçesi Milli Güvenlik Konseyi'nin 17 Ekim 1982 tarihli raporuna göre şöyledir: “Anayasanın 68. maddesinde memurlara işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlilerinin siyasi partilere giremeyecekleri açık bir şekilde belirtilmiştir, 53. maddesinde toplu iş sözleşmesi hakkı çalışanlardan yalnızca işçilere tanınmış, 33. maddesine ise dernek ve vakıflar hakkında siyasi faaliyet yasağı getirilmiş bulunduğundan Danışma Meclisi'nce kabul edilen ve bu maddeler ile Anayasa'nın genel esaslarından bir kısmının tekrarı niteliğinde görülen 139. madde bu nedenle metinden çıkarılmıştır”¹⁹²

Halbuki kamu görevlilerinin sendikalara üye olmalarını yasaklayan veya çıkarlarını korumak ve geliştirme amacıyla kanunla düzenlenecek kuruluşlar kurma hakkı tanıyan kural, hem anayasanın genel esasları içinde hem de diğer maddelerinde yoktur. Onun için bu kural açısından anayasanın genel esaslarından bir kısmının tekrarı söz konusu değildir. 139. maddenin anayasa metninden çıkarılışının gerçek nedenini göremiyoruz. Bazı bilim adamları* bu konuda görüş ileri

¹⁹⁰ Alpaslan IşIKLI, “Türkiye’de Memur Sendikacılığı”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslar Arası Sempozyumu* (13-14 Eylül), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları-10, Ankara 1990, s:4-5; Alpaslan IşIKLI, “Memurların Sendika Hakkı Vardır”, *Mülkiyeler Birliği Dergisi*, C.XIV, S.121, Temmuz 1990, s:3-4.

¹⁹¹ GÜLMEZ, “Memurlar ...”, age, s:116-124.

¹⁹² *Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi (MGKTD)*, C.7, Milli Güvenlik Konseyi S. Sayısı: 450 (Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisi'nce kabul olunan metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu), s:85.

* GÜLMEZ, “Memurlar ...”, age, s:125.

sürebileceklerini belirtmektedir. Bunlardan birincisi “unutulmuş olabileceği” diğeri ise “bilerek ve isteyerek anayasa metininden çıkarılmış olduğu”dur.

Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Başkanı (Muzaffer BAŞKAYNAK) ve bir komisyon üyesi de (Ziya GÜNGÖR) kendileriyle yapılan görüşmelerde Danışma Meclisi Tasarısı’nda kuralın bilerek ve tartışılarak metinden çıkarıldığını belirtmişlerdir. Ayrıca bazı bilim adamları da (Şeref GÖZÜBÜYÜK) “Memur sendikaları ile ilgili kuralın Anayasa’da yer almaması bir unutma değildir. Bu konuda oluşacak siyasi kadroya, yasama oranına belli yetkiler tanımak amacı güdülmüştür.”¹⁹³ Diye belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi 1982 Anayasası’nda memurların sendika kurmasını ve kurulan sendikalara üye olmasını yasaklayan hiçbir kural yoktur fakat, memurlara sendika hakkını tanıyan bir kural da yoktur. Dolayısıyla bu konuda anayasal bir boşluk söz konusudur. Bu durumda 1982 Anayasası’nın olumlu bir hüküm içermemesine karşılık en azından olumsuz bir hüküm içermemesi Türkiye’de kamu görevlisi bakımından sendika kurma hakkının yasal düzenleme yoluyla sağlanabileceğini ortaya koymaktadır.

b. 1982 Anayasası’nda Toplu Sözleşme Hakkı ve Memurlar

1982 Anayasası’nın 53. maddesi “Toplu iş sözleşmesi hakkı”nı düzenlemiştir. Buna göre: “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptir.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir...”

Görüldüğü gibi bu madde ile toplu iş sözleşmesi hakkı “işçiler”e tanınmıştır. Bu kuraldan Anayasa’nın toplu iş sözleşmesi hakkını memurlara yasakladığı sorucu çıkarılamaz.

Fakat bu konuda Anayasa’nın 128. maddesini de göz önüne almalıyız. Tıpkı 1961 Anayasası’nın 117. maddesi gibi 1982 Anayasası’nın 128. maddesi de memur statüsünü oluşturan kimi konuların düzenlenmesi için kanun koyucuya yetki tanımıştır. 128. maddenin 2. fıkrasına göre “memurların ve diğer kamu görevlilerinin, niteliklerini, atamalarını, görev ve yetkilerini, hak ve yükümlülükleri,

¹⁹³ İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri (Yay. Haz. Mesut GÜLMEZ), TODAİE Yayını, Ankara 1992, s:80.

aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” denilmektedir. Böylece kanunla düzenlenmesi Anayasa’da öngörülen kuralların toplu iş sözleşmesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Fakat anayasa’da sayılmayan ve kanunla düzenlenmesi öngörülmeleyen kanoların veya kanunla temel çerçevesi belirtilen konuların ayrıntılı toplu sözleşmelerle düzenlenebilir.¹⁹⁴

c. 1982 Anayasası’nda Grev Hakkı ve Memurlar

1982 Anayasası’nın 54. maddesi “Grev ve Lokavt” hakkını düzenlemiştir. Buna göre: “Toplu iş 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.”

54. maddede grev hakkı sadece “işçiler”e o da “toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde” tanınmıştır. Dolayısıyla grev hakkı sadece “işçiler” için anayasal güvenceye alınmıştır. Memurlar için ise grev hakkı tıpkı sendika ve toplu sözleşme hakları gibi anayasada ne tanınmıştır ne de yasaklanmıştır. Grev hakkının anayasada sadece “işçiler”e tanınmış olmasında hareketle memurlara yasaklandığı söylenemez. Çünkü “kuşkulu ve duraksamalı durumlarda özgürlük yararına yorum yapılması” temel ilkedir.¹⁹⁵ Bu temel ilke grev hakkı için geçerli olduğu gibi sendika ve toplu sözleşme hakları için de geçerlidir.

II. TÜRKİYE’DE MEMUR SENDİKACILIĞININ YASAL DAYANAKLARI

A. 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu

1961 Anayasası sonrasında ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu (DPSK) öncesinde, memurların sendika hakkı daha doğrusu memurların işçi sendikalarıyla ortak bir kanunu düzenlemeye bağlı tutulması sorunu, ilk kez 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile parlamento gündemine gelmiştir. Hükümet olarak düzenleme ilkesini benimsemişse de bazı üyelerin karşı çıkması nedeniyle çalışanların sendika hakkının tek ve aynı kanunla düzenlenmesinden vazgeçilmiştir.

¹⁹⁴ GÜLMEZ “Belgelerle ...”, age, s:6.

¹⁹⁵ GÜLMEZ, age, s:9.

Böylece 274 sayılı Sendikalar Kanunu sadece “işçi sendikaları” kapsamına alınmıştır.

1961 Anayasasının işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkının özel bir kanunla düzenlenmesini öngördüğünü biliyoruz. Buna göre 8 Haziran 1965 tarihinde 624 sayılı DPSK, TBMM tarafından kabul edilmiştir.¹⁹⁶

“Gizlilik içerisinde” ve “amatörce” hazırlandığı belirtilen 624 sayılı kanun anayasal bir yükümlülüğü yerine getirmek, dolayısıyla “yasak savmak” için çıkarılmıştır.¹⁹⁷ Hatta kanunun “Türk memur sendikacılığını sağlam bir temele oturtmak endişesinden çok, Anayasanın bir hükmünü yerine getirilmesi endişesinin hakim olduğu”¹⁹⁸ bir çobanın eseri olduğu ileri sürülmektedir. Şöyle ki tasarının gerekçesinde yer alan ifadeler şu şekildedir:

“Anayasanın 46. maddesinin 2. fıkrası işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceğine işaret etmektedir. Yine Anayasanın geçici 7. maddesi hükmüne göre de bu hususta ki kanunun yeni meclisin ilk toplantısından itibaren es geç 2 yıl içerisinde çıkarılması gerekmektedir.”¹⁹⁹

Ayrıca sürenin bitmek üzere olduğunu ve kanun tasarısının ivedikle görüşülmesi gerektiği hususu gerek Cumhuriyet Senatosu’nda gerek Millet Meclisi’nde tasarının görüşülmesi sırasında ve TBMM Karma Komisyon raporlarında sık sık belirtilmiştir.²⁰⁰ Adeta bir formalitenin yerine getirildiği havası estirilmiştir.

¹⁹⁶ 624 Sayılı DPSK 17 Haziran 1965 ve 12025 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

¹⁹⁷ Cahit TALAS “Devlet Personeli Sendikalar Kanunu”, *SBF Dergisi*, C.XX, No: 2, Haziran 1965, s:867

¹⁹⁸ TUTUM , “Türkiye’de Memur ...”, age, s:29.

¹⁹⁹ *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, C.33, 1964, s:503.

²⁰⁰ *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, C.41, 1965 Dönem I, Toplantı 4, C:41, s:2; *Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi*, Dönem I, toplantı 4, C:24, s:431.

1. Kanunun İçeriği

624 sayılı DPSK yani ülkemizde memurlara ilk defa sendikalaşma hakkı tanıyan kanun toplam 25 maddeden oluşmaktadır. Kanun 1961 Anayasasının 46. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri” tarafından kurulacak devlet personeli sendikalarının kuruluş ilkelerini, üyelik, etkinlik, gelir ve mallar gibi konuları “belli bir sistematikten uzak” ve “hukuk tekniğinden yoksun” biçimde düzenlemiştir.²⁰¹ 624 sayılı DPSK’nu amaç,kapsam, kuruluş şekli ve bünyesi, üst teşekküller çalışma alanı, yasaklar yönlerinden incelenmiştir.

a. Amaç

“Sendika” ve “meslek birliği” adıyla kurulmasına imkan verilen memur sendikalarının amacı 624 sayılı kanunun 1. maddesinde; “İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti görevlilerinin ortak, mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak..” şeklinde ifade edilmiştir.

Kanun, memur sendikalarının amacını hak ve menfaatlerin korunması ile sınırlı tutarak geliştirme, iyileştirme yada düzeltme amacına yer vermemiştir. Ayrıca mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacını özellikle vurgulayıp ön plana çıkarmıştır. Birinci maddenin görüşülmesi sırasında Geçici Komisyon sözcüsü Coşkun KIRCA memur sendikalarının birincil amacının ekonomik hak ve çıkarların korunması olmadığını ve bu nedenle “iktisadi” kelimesine “mesleki, kültürel ve sosyal” kelimelerinden sonra yer verildiğini dolayısıyla bunun benimsenen memur sendikacılığı anlayışını yansıttığını şöyle anlatmıştır: “... Komisyon metni, “mesleki, kültürel, sosyal ve ekonomik hak ve menfaatlerini” yani “iktisadi kelimesi” sona alınmıştır. Bundan neyama doğrudan doğruya pozitif hukukta tesiri olmayan fakat, kanunun tefsirinde ve tatbikatında pozitif hukuku etkileyici bir farklılık gözetilmiştir. O da şudur: Dünyanın her yerinde olduğu gibi memur sendikası denen sendikaların başlıca vasfı, işçi sendikalarının aksine iktisadi menfaatler uğrunu çalışmalarını değil fakat ziyade kültürel sosyal ve

²⁰¹ GÜLMEZ , “Memurlar ...”, age, s:30.

mesleki en evvel mesleki hak ve menfaatlerin korunmasıdır. İktisadi faaliyetleri de korumak buna dahildir. Fakat üzerinde durulan nokta, bunların temel vasfı, çalışmalarındaki temel gerekçe, iktisadi olmaktan ziyade değerlidir. Bu sebeplerdir ki “iktisadi” kelimesi sona alınmıştır.”²⁰²

Kanunun 1. maddesinden anlaşıldığı gibi sendikalar, işçi sendikaları ve memur sendikaları olarak ikiye ayrılmıştır. 1. madde de tarif edilen memur sendikaları ile işçi sendikalarının birbirine benzeyen tarafları olduğu gibi ayrılan tarafları da vardır. İşçi sendikaları gibi memur sendikalarında da kabul edilen esas, sendikaların müşterek yani ortak menfaate sahip kişiler tarafından kurulacağıdır. Fakat işçi sendikalarından farklı olarak üyelerin ortak menfaatlerini gerçekleştirmek için sendikanın bir mücadele organı olduğu hususu benimsenmemiştir. Bunu “özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacını” taşıyabileceği ibaresinden açıkça anlayabiliriz. Zaten toplu sözleşme ve grev haklarından yoksun olan bir sendikacılık üyeleri arasında bir yardımlaşma fonksiyonuna sahip olacaktır.²⁰³

1. maddenin 2. fıkrasında sendikaların “mesleki birliği” adı ile de kurulabileceği belirtilmiştir. Geçici Komisyon Sözcüsü (Coşkun KIRCA) “meslek birliği” terimine yer verilmesinin nedenini şöyle açıklamıştır: “Meslek Birliği adıyla kurulduğu zaman dahi bunların vasfı, hukuki vasfı, bu kanuna göre kurulmuş sendika olmasıdır. Bunun dışında başka bir statü farkı olmayacaktır. Bunun sebebi de şudur: Sendika tabirini Anayasamız tercih etmiş olmakla beraber Garp memleketlerinde bu gibi memur sendikaları için umumiyetle “birlik” tabiri kullanılır. Binaenaleyh vasfı sendikadır, kurulan teşekkülün. Fakat doğrudan doğruya “sendika” kelimesini isminde kullanmak veya yine mahiyeti itibariyle bu kanuna göre kurulan bir sendika olmakla beraber “mesleki birliği” tabirini kullanmakta kendileri muhtar bırakılmıştır...”²⁰⁴

Ayrıca “meslek birliği” terimini memur sendikacılığının işçi sendikacılığından ayrı bir “espri” taşıdığını vurgulamak amacıyla kullanıldığını

²⁰² **Miller Meclisi Tutanak Dergisi**, C.33, 1964, (20,11,1964), s:508.

²⁰³ Metin KUTAL, “Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları”, **Sosyal Siyaset Konferansları** 20. Kitap, İstanbul 1969, s:174.

²⁰⁴ **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, C.33, 1964 (20,11,1964), s:508.

“meslek birliği” teriminin “sendika” terimine yeğlenmesine tercih ettiklerini, sendika sözcüğünün anayasa gereği tasarıda yer aldığını belirtmiş ve bundan beklene yararı şöyle açıklamıştır: “Hükümet ve komisyon biraz da memur sendikaları için mahiyetleri sendika olmak dolayısıyla “meslek birliği” tabirinin kullanılmasında psikolojik bir fayda da mütaala etmektedir. O fayda da şudur: bu meslek birlikleri bu sendikalar haddizatında genel işçi hareketinin içerisinde yer alan ve genel işçi hareketi içerisinde bulunan ve onun amaçlarını taşıyan ve onun amaçlarıyla birlikte olan, o amaçlara yardımcı bulunan sendikalar değildir. Tamamıyla ayrı bir espri içinde çalışması gereken sendikalardır. İşçi sektöründe Yüce Meclisin kararıyla çıkmış bulunan Sendikalar Kanunu’nda tecviz edilen işçi sendikacılığı faaliyetlerinin çok büyük bir kısmı eğer devlet personeli sendikaları tarafından yapılmaya yürütölmeye kalkışılacak olursa Yüce Meclis elbette takdir edecektir ki Devlet nizamını korumak mümkün olmaz. İşte ayrı espri mevcudiyeti aslında biraz da temenni olarak mahiyeti sendika olan ve Anayasamızda sendika olarak tasrih olunan bu teşekküllerin “meslek birliği” tabirini isimlerinde, ünvanlarında sendika tabirine tercih etmelerini biraz da temenni ediyoruz ve bu imkanı da onun için açmış bulunuyoruz.”²⁰⁵ Göröldüğü gibi hükümet, kurulacak olan sendikaların isimlerinde dahi sendika kelimesini kullanmalarına pek sıcak bakmamakta bunun yerine “meslek birliği” tabirini kullanmalarını tercih etmektedir.

İşçi sendikacılığına oranla kısıtlı bir memur sendikacılığının amaçlandığını, aslında hükümetçe hazırlanan kanun önerisini “Devlet Personeli Meslek Teşekkülleri Kanun Tasarısı” şeklindeki başlığından da anlayabiliriz. Göröldüğü gibi kanun teklifinin başlığında “sendika” sözcüğüne yer verilmemiştir. Millet Meclisi başlığı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” şeklinde değiştirmiştir. Tasarının gerekçesi memur sendikalarına egemen olan resmi yaklaşımı ve temel ilkeleri şu şekilde ortaya koymuştur: “Kamu hizmetlerinin devamlılık karakterleri ve bu hizmete girmiş görevlilerinden de düzeni mevzuat dairesinde ve hizmetin icabı bazı kayıtlarda sağlanmak mecburiyeti gibi ihtiyarları harici bir durum ve mükellefiyet içinde bulduklarını özel sektörde serbestçe çalışanlarınkinden farklı mahiyette ve bazı şartlara bağlı olacakları aşıkardır.

²⁰⁵ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, C.33, 1964 (20,11,1964), s:508.

Meslek kuruluşlarının yalnız bir taraflı hak ve menfaatlerinin korunması esasına değil aynı zamanda hizmetin daha iyi şekilde ifası anlayışına dayanması halinde dahi iyi sonuçların elde edileceğine şüphe yoktur. Ekseri memleketlerde memur teşekküllerinin gayeleri, anme hizmetlerinin tanzim ve idaresinde idare ile işbirliği yapabilmek istikametini almış ve mensuplarının menfaatlerinin bu suretle daha iyi sağlandığı neticesine varmıştır.”²⁰⁶

Gerçek de kamu hizmetlerinin sürekliliği ve memurların statü rejimine tabi oldukları devletin tek taraflı bir kararlarla oluşturduğu bir çalışma düzeni içinde bulundukları vurgulanmış ve işçi sendikacılığından farklı bir memur sendikacılığı benimsendiği belirtilmiştir. Sadece hak ve çıkarların savunulması değil, aynı zaman da kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesini ve yönetimle işbirliği yapılmasını amaçlayan bir memur sendikacılığı anlayışı benimsenmiştir.

Sendikaya bir sınıfın mücadele organı olarak bakmaktan çok bir memur yardımlaşması derneği olarak bakan ve işçi sendikacılığından ayrılan ve kendine özgü kayıt ve koşullara bağlı olan bir memur sendikacılığı getirmeyi amaçlayan 624 sayılı kanuna şu üç ana ilkelerin hakim olduğu söylenmektedir:

“1- Anayasaya göre bütün çalışanların meslekten doğan hak ve menfaatlerini korumak üzere serbestçe kuracakları teşekküllere muvazi olarak kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarını düzenlemek,

2- Kamu hizmeti görevlilerinin hak ve menfaatlerini düzenler ve korurken devlet hizmetinin de elbirliği ile daha verimli bir hale gelmesini ve müşterek faydalar alınmasını sağlamak,

3- Müşterek hak ve menfaatlerini demokratik esaslara göre korumalarına imkan verirken bu teşekkülleri türlü tesirlerden bilhassa uzak tutmak ve demokrasinin temel ilkesi olan idarenin tarafsızlığı prensiplerini her hal ve karda zedelemekten sakınmak”²⁰⁷

Görüldüğü gibi tasarıda amaçlanan geleneksel devlet ve memur anlayışı ile bağdaşan, kamu hizmetlerinin daha verimli bir hale getirilmesine yardımcı olan, ekonomik savaşım amacı gütmeyen, her halükarda idarenin

²⁰⁶ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.33, s:1.

²⁰⁷ TUTUM , “Türkiye’de Memur ...”, age, s:38.

tarafsızlığını zedelemeyen, idare ile işbirliği temeline dayanan uyumlu bir memur sendikacılığıdır.

b. Kapsam

Kanunun kapsamı bütün kamu kesimini içine alacak şekilde çok geniş tespit edilmiştir. Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü,

- Genel ve katma bütçeli dairelerin,
- İl özel idarelerinin,
- Belediyelerin,
- Köylerin,
- Bunlara bağlı (köy hariç) kuruluşların,
- Kamu iktisadi teşebbüslerin,
- Özel kanunlara veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküllerin,

a) Asli ve sürekli görevlileri,

b) Yukarıda yazılı görevlerden emekliye ayrılmış olup kanuni veya akdi bir statü içinde bulunmayan kimseler bu kanun çerçevesinde personel sendikası kurabilirler (md. 2)

c. Kuruluş Şekli ve Bünyesi

Kamu Personeli Sendikaları, her bir kurumda, kurumlar arasında, merkez teşkilatında, taşra teşkilatında kurabilirler. Ayrıca bu sendikalar, bir kurumun genel bütünlüğünü bir kurumun bir kısmını, bir meslek veya uzmanlık kolunu (sınıfı) kapsayabilir. (md. 3).

624 sayılı DPSK 3. madde ile kuruluş ilkeleri açısından bölünmeye ve sendika enflasyonuna son derece müsait bir düzenleme yapmıştır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi memur sendikaları, tek bir kurum personelini veya birden çok kurum yani kurumlar arası personeli kapsamak üzere kurulabilir. Bu sendikaların, personelin tanımını kapsaması gerekmez. Sadece merkez ve sadece taşra personelini kapsayabilir. Ayrıca kurum ve kurumlar arası sendikalar yalnızca bir mesleği yada uzmanlık kolunu veya memurluğu kapsayabilir. Meslek sendikalarının sadece

merkez veya sadece taşra personeliyle sınırlı tutulmasına kanunen bir engel yoktur. Kurum, kurumlar arası, meslek yada uzmanlık kollarına dayanarak yerel yönetimlerdeki kamu personeli ile KİT’lerdeki görevlilerde ayrı ayrı yada tümünü yahut bir bölümünü kapsamak üzere sendika kurabilirler. Aynı kurum içinde meslek yada uzmanlık kolu sayısı kadar sendikaların kurulmasına bir engel yoktur. Kanunun “kuruluş ilkesizliği”²⁰⁸ öngörülen bu düzenlemesi başta da belirttiğimiz gibi bölünmeye ve sendika enflasyonuna yol açmış ve bir araştırmaya göre 34 ayrı türde kamu personeli sendikasının ortaya çıkmasına yol açmıştır.²⁰⁹ Kanun koyucunun her yönden parçalanmaya müsait böyle bir sendikal yapıyı öngörmüş olmasını, memur sendikalarının gerçek sendikal işlevler yerine getiren örgütler olarak değil, salt yönetime yardım eden ve adı “sendika” olan kuruluşlar olarak düşünmüş olmasına bağlayabiliriz. Yani kanun koyucu, memur sendikalarını geniş çapta dayanışmayı temsil eden ve etkinliklerini işyeri dışına taşıran örgütler olmasını istememiştir.²¹⁰

Memur sendikalarının kuruluşuna ilişkin 3. maddenin Cumhuriyet Senatosu’nda görüşülmesi sırasında bir üye (Suphi BATUR) kurucu sayısının açıkça belirtilmesini istemiş ve “...bakarsanız aynı koldan 20 tane sendika kurulur? Memleketin her tarafında sendika... Böyle şey olur mu?” demesi üzerine tasarıyı hükümet adına savunan Devlet Personel Daire Başkanı (Hasan Şükrü ADAL) yetkilileri yönünden işçi sendikalarından ayrılan salt mesleksel hak ve çıkarları koruma amacı taşıyan memur sendikalarından ülkenin her tarafında çok sayıda kurulmasından endişe edilmemesini belirtmiştir. Ayrıca, memur sendikalarının işçi sendikaları gibi üyelerinin ekonomik çıkarlarını korumayı amaçladığını, devletle ve yönetimle çalışacak örgütler olduğunu ve işçi sendikaları ile memur sendikaları arasında “...Felsefi bakımdan fark, kuruluşu bakımından fark ve işleyişi bakımından fark...” olduğunu ortaya açıkça koymuştur.²¹¹

Kısacası, işçi sendikalarından her bakımdan farklı görülen memur sendikalarının ülkenin her tarafında kurulmasından kanun koyucu tarafından bir sakınca yoktur. Çünkü memur sendikaları, salt mesleksel hak ve çıkarları koruma amacı taşımaktadır. Böyle düşünen kanun koyucunun sendika enflasyonuna yol

²⁰⁸ GÜLMEZ, “Memurlar ...”, age, s:31.

²⁰⁹ Cemal MIHÇIOĞLU, “Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları”, Ankara 1986, s:30-38.

²¹⁰ KALKANDELEN, age, s:64.

²¹¹ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.25, s:434-435.

açacak, parçalanmaya müsait bir sendikal yapıyı ve “kuruluş ilkesizliği” ni öngören 3. maddedeki bu düzenlemesine şaşmamak gerekir.

d. Üst Teşekküller

Kanunda personel sendikaların tarafından oluşturulacak olan üst teşekküllerin yani federasyon ve konfederasyonların kuruluş koşulları belirtilmiştir. Kanununun 4. maddesine göre federasyonlar;

- a. Her bir kurumun kendi çalışma alanında; veya
- b. Değişiklik kurumların aynı nitelikteki meslek veya uzmanlık kolu ve memurlukları için kurulmuş sendikalardan en az ikisinin; bir araya gelmesiyle kurulur.

Konfederasyonlar;

- a. Federasyonlardan; veya
- b. Her biri kendi alanında tek teşekkül olarak bulunan sendikalardan, en az ikisinin; veyahut
- c. En az bir federasyon ile kendi alanında tek teşekkül olarak bulunan bir sendikanın üye sıfatıyla bir araya gelmeleri suretiyle kurulurlar.

Sendikalar arasında ayrılıklara ve çatışmalara yol açan hem meslek hem de kurumada birden fazla sendika kurabilme esası üst kuruluşların kurulmasında da aynı etkiyi göstermekte, güçlü ve etkin üst kuruluşların ortaya çıkmasını güçleştirmektedir.²¹² Nitekim kanunun çıkmasından 3 yıl sonra kurulan ve üst teşekküller içinde en güçlü olan Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu kısaca TÜRK-PERSEN var olan sendikaların ancak %11.8’ini temsil etmiştir.²¹³ Halbuki sendikal faaliyetlerin başarılı olmasında çok önemli bir nokta, güçlü ve etkin üst kuruluşların oluşturulması ve tüm çalışanlar adına fonksiyon görmesidir. O yıllarda Türkiye’de zayıf ve güçsüz memur sendikacılığı düşünüldüğünde güçlü ve etkin üye kuruluşlara duyulan ihtiyaç daha da artmaktaydı denilebilir.

²¹² MUHÇIOĞLU, “Türkiye’de Kamu ...”, age, s:62-63.

²¹³ ŞAYLAN, “Memur Sendikaları ...”age, s:149.

e. Çalışma Alanı

624 sayılı DPSK'nun 13. maddesinde personel sendikalarının yapabilecekleri faaliyetler 15. fıkra halinde sayılmış ve böylece çalışma alanları belirlenmiştir. 13. maddeye göre personel sendikalarının, tüzel kişi olarak, genel hükümlere göre sahip oldukları yetkilere başka şu faaliyetlerde bulunabilirler.

- Kamu hizmetleri personelini ilgilendiren meslek sorunları, mesleğin gelişmesini, üyelerin personel hukukundan doğan maddi ve manevi hak ve yükümlülüklerini ve üyelerin yararına en uygun şekilde çalışmak ve savunmak (md. 13/a).
- Personel hukukunu ilgilendiren mevzuat ve konular üzerinde incelemeler yapmak ve ilgili kurumlara tekliflerde bulunmak (md. 13/b).
- Kurumların çalışma yerlerinin ve hizmetlerinin verimliliği konularında görüşlerini bildirmek ve işbirliğinde bulunmak (md. 13/c).
- Daire ve büroların hizmete elverişliliği ve sağlık şartlarına ilişkin konularda tekliflerde bulunmak (md. 13/d).
- Üyelerin iktisadi, sosyal ve kültürel menfaatleriyle ilgili faaliyetleri
- İsteyen üyelerine personel hukukunu ilgilendiren durumlarda hukuki yardımda bulunmak (md. 13/e).
- Üyelerinin tüketim-kredi ve yapı kooperatifleri kurması için teşebbüste bulunmak ve yardım etmek (md. 13/f).
- Yardımlaşma sandıkları kurmak (md. 13/g).
- Üyelerin adına toplu sigorta sözleşmeleri yapmak (md. 13/h).
- Üyelerin müşterek hak ve menfaatlerinin takibinde veya hukuki yardıma ihtiyaç hallerinde üyelerini ve mirasçılarını idari ve kazai her nevi ve derecedeki merciler önünde temsil etmek ve ettirmek, dava açmak ve bu münasebetle açtığı davadan dolayı husumete ehil olmak (md. 13/i).
- Üyelerin mesleki bilgilerini ve yeterliliklerini arttıracak kültürlerini genişletecek konferanslar ve kurslar düzenlemek ve buna benzer eğitim faaliyetlerinde bulunmak (md. 13/j).

- Kuruluş amacına ve faaliyetine uygun yayınlarda bulunmak (md. 13/k)
- Üyelerin çocukları için kreşler ve yuvalar emekli üyeleri için ihtiyarlık yurtları ve konutları kurmak ve yönetmek (md. 13/l).
- Üyelerinin ve ailelerinin boş zamanlarını değerlendirmek amacıyla kar amacı gütmeksizin dinlenme yerleri, spor alanları, parklar ve kitaplıklar kurmak ve bunları yönetmek (md. 13/m).
- Üyeler arasında iyi ilişkiler kurulmasını ve devam etmesini sağlayacak toplantı ve eğlenceler düzenlemek (md. 13/n).
- Mevzuata ve amaçlarına uygun faaliyetleri ve görevleri için her türlü malları edinmek (md. 13/o).

Yukarıda 15 fıkra halinde sayılan personel sendikalarının faaliyet alanını bütünüyle değerlendirdiğimizde, ilk bakışta sanıldığı kadar memur sendikalarının ülkemizde geniş haklara sahip olmadıklarını görüyoruz. 624 sayılı kanun memur sendikacılığını bir mücadele organı olarak kabul etmemiş, sadece memurların istek ve ihtiyaçlarını onlara yardımcı olarak, ilgili makamlara duyuran ve üyelerinin ekonomik ve sosyal sorunlarını uygun şekilde çözümlenmek amacı güden mesleki kuruluşlar olarak düzenlemeye çalışmıştır.²¹⁴ 13. maddenin mecliste görüşülmesi sırasında bu görüşleri doğrular konuşmalara rastlıyoruz. Şöyle ki, Millet Meclisi Geçici Komisyon Sözcüsü (Coşkun KIRCA) memur sendikalarına verilen yetkileri kullanırken, sendikaların “üslubu” konusunda şunları söylüyordu: “Memur sendikalarına devleti dışarıdan idare etmek imkanı tanımak bu metni yazanların aklından geçmemiştir. Teklifte bulunur, tavsiyede bulunur. Her üslup içinde, her tarz içinde teklif ve tavsiyede bulunamaz. Tekrar edeyim, disiplin hükümlerinin gerektirdiği ağırbaşlılık ve polemikten uzak duruş üslubu içinde bu tavsiye ve teklifte bulunabilir, (bunun) hiçbir müeyyidesi yoktur. Bu hususlarda karar vermekle vazifeli olan icrai ve teşrii organlar bu gibi teklif ve tavsiyelerle hiçbir surette bağlı değildir.”²¹⁵ Millet Meclisi Geçici Komisyon Sözcüsü, memur sendikalarının kendilerine verilen yetkileri kullanırken “ağırbaşlı” ve “disiplin” esasları içinde bu yetkileri kullanmaları gerektiğini memurların sendikalarının verdikleri teklif veya

²¹⁴ KUTAL , age, s:190.

²¹⁵ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.33, s:1.

tavsiye ile yönetimin hiçbir şekilde bağlı olmadığını belirtmiştir. Statü rejiminin doğal bir sonucu olarak son söz yine yönetimindir.

Cumhuriyet Senatosu'nda 13. maddenin görüşülmesi sırasında ise hükümet adına konuşan Devlet Personel Dairesi Başkanı (Hasan Şükrü ADAL) 13. maddenin i bendinin yani sendikalara üyelerinin ortak hak ve çıkarlarının izlenmesinde yada hukuki yardıma ihtiyaç duymalarında onları ve mirasçılarını, idari ve kazai merciler önünde temsil etmek, dava açmak ve açtığı dava nedeniyle husumete ehil olmak yetkisi tanıyan bendin çıkarılmasını isteyen bir üyeye (Ömer UCUZAL) verdiği cevap şu şekildedir: "... Bu maddenin i fıkrası sendika hüviyetinin hukuki bünyesinin aslı mahiyetteki en önemli kısmını teşkil eder. Bildiğiniz gibi, sendika ile dernek arasındaki farklardan bir tanesi de budur. Eğer bu madde kalktığı takdirde sendikalar, dernekler haline gelebilir. Bütün mesele sendika idarecilerinin sendika organlarının üyelerinin haklarını muhtel organlardan temsil yetkisini kazanmasıdır.²¹⁶

f. Yasaklar

624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu'nda yasakları üç grupta inceleyebilir. Birinci grupta memur sendika kurmaları ve kurulan sendikalara üye olmaları yasak olan kişiler, ikinci grupta memur sendikalarına yasaklanan faaliyetleri, üçüncü grupta ise birleşme yasağını inceleyeceğiz.

1. Sendika Kurma ve Üye Olma Açısından Yasaklar

Kanunun 7. maddesinde 12 bent halinde memur sendikalarını kuramayacak ve üye olamayacak kişiler belirtilmiştir. 624 sayılı kanuna göre sendika kurmaları ve üye olmaları yasaklanan kişiler şunlardır:

- Yargı Yetkisini Kullanan Memurlar: Anayasa Mahkemesi, başkan ve üyeleri ve raportörleri, yüksek mahkemeler kurulu başkan ve üyeleri ve raportörleri, hakimler ve savcılar, Danıştay başkan ve üyeleri, kanun sözcüleri ve yardımcıları (md. 7/1).
- Sayıştay Başkan ve üyeleri, savcılar, raportörleri, denetçileri (md. 7/2).

²¹⁶ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.26, s:12-13.

- Mülki Amirler: valiler, kaymakamlar ve bucak müdürleri. (mad. 7/3)
- Müsteşarlar, müsteşar yardımcıları, genel müdürler ve kamu bütçeli daireler ve kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküllerinin genel müdür yardımcıları (md. 7/4).
- Milli Savunma Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği memurları (md. 7/5).

Yalnız Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı işyerlerinde askerlik görevini yerine getirmekte olanların dışında kalan ve işçi niteliğine sahip olanlar 274 sayılı kanuna göre işçi sendikasına üye olabileceklerdir. (Sendikalar kanunu (md.2/1-4)).

- Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilatı memurları(md. 7/6).

Yukarıdaki madde burada da geçerlidir ve sendikalar kanuna göre Jandarma genel komutanlığına bağlı işyerlerinde hizmet akdi ile çalıştırılan personel işçi sendikası kurabilir ve üye olabilir.

- Milli İstihbarat Teşkilatı (Milli Emniyet Hizmeti) memurları. (md. 7/7).
- Kanuna göre silah taşımaya ve zor kullanmaya yetkili kamu hizmeti personeli. (md. 7/8).
- Dışişleri Bakanlığı Memurları ve Dış Misyonlarda çalışan memurlar (md. 7/9).
- Kamu iktisadi teşebbüslerinin ve kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküllerin yönetim kurulu üyeleri (md. 7/10).
- Din ve ibadet işlerinde çalışanlar. (md. 7/11).
- Devlet Personel Heyeti Başkan ve üyeleri (md. 7/12)

Yukarıda sayılan yasaklamaların çoğu önemli görevlerde istihdam edilen memurlarla ilgilidir. Bu memurlardan bir çoğunun sendikalaşmasında kesin bir zorunluluk olmadığı gibi yaptıkları hizmetlerin önemi de bu mesleğe mensup

kişilerin müşterek hareket etmelerine uygun değildir. Fakat yasaklamalar listesinin fazla geniş olması eleştirilebilir.²¹⁷

624 sayılı DPSK'nu bütünüyle göz önüne aldığımızda anayasa koyucunun isteği doğrultusunda ihtiyatlı ve ölçülü bir yaklaşımla memur sendikacılığını başlatma amacıyla olduğu görülmektedir. Nitekim tasarının 7. maddesinin Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülmesi sırasında başbakan adına konuşan Devlet Personel Daire Başkanı (Hasan Şükrü ADAL) memur sendikacılığına geçişte "ihtiyatlı ve basiretli" hareket edilmesi gerektiğini belirtmiştir.²¹⁸

Devlet Dairesi Başkanı tasarının yeterince kısıtlamalar içerdiğini ve endişe edilmemesi gerektiğini 7. maddedeki sendika hakkından yoksun bırakılan üst düzey görevlilerinin kapsamını genişletici önerilerde bulunan bir üyeye verdiği cevapta "Devlet personel sendikalarından endişe edildiğini seziyorum, yüksek senatoda halbuki bu sendika kanunu mahiyeti itibarıyla çok masum bir kanundur..." diyerek ortaya koymuştur. Ayrıca endişeye hiç gerek olmadığını ve bu kanunun dernekler kanunundan farklı olarak sadece üyelerinin haklarını kazai ve idari mercileri önünde muhafaza ve müdafaa etmekten başka bir amacı olmadığını da belirtmiştir.²¹⁹

Görüldüğü gibi başka ülkelerde rastlanmayan bu yasaklar kanun koyucunun, "ihtiyatlı ve basiretli" tutumunun bir sonucudur.

2. Sendika Faaliyeti Bakımından Yasaklar

624 sayılı kanunun 14. maddesinde sendikalara yasaklanan faaliyetler 11 fıkra halinde sayılmıştır. Buna göre devlet personel teşekküllerine getirilen yasaklar şunlardır:

- Herhangi bir suretle siyasi faaliyette bulunamazlar (md. 14/a).
- Siyasi partilerden, işçi ve işveren teşekküllerinden ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinden yapılacak yardımları alamaz, onlara maddi yardım yapamaz ve onların teşkilatı içinde yer alamazlar. (md.14/b)
- Bir siyasi parti adı altında kurulamazlar (md14/c)

²¹⁷ KUTAL, age, s:179.

²¹⁸ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.25, s:439.

²¹⁹ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.25, s:440.

- Hiçbir siyasi kuruluşun yararına veya zararına bir davranışta bulunamazlar. (md. 14/d).
- Dini faaliyetlerde bulunamazlar. (md.14/e).
- Grev, teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici faaliyetlerde bulunamazlar. (md. 14/f)
- Gelirlerini mevzuatın ve tüzüklerinin gösterdiği amaç ve haller dışında harcayamazlar.(md.14/g)
- Toplantılarını çalışma saatleri dışında dahi olsa çalışma yerlerinde yapamazlar.(md.14/h).
- Açık yer toplantısı ve gösteri yürüyüşü yapamazlar.(md. 14/i).
- Bakanlar kurulu kararı olmadıkça dış kaynaklardan yardım alamazlar.(md. 14/j).
- Bakanlar kurulu kararı olmadıkça uluslararası kuruluşlara katılamazlar.(md. 14/k).

Devlet Personel Sendikalarının yukarıda açıklanan hükümleri memurluk vasfı esas alınmak suretiyle kurulan dernekler için de geçerlidir. (md. 14/-, 1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nun 12 maddesi 2 Temmuz 1964 tarihli ve 490 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. 12. madde ile memurların "buldukları işin sıfat ve mahiyetiyle" ilgili dernek kurmaları ve bu derneklere üye olmaları yasaklanmıştı. Bu madde yürürlükten kaldırıldığına göre memurların mesleki esasa dayanan dernek kurmalarında artık kanuni bir engel yoktur. 624 sayılı kanun bazı faaliyetleri yasakladığı için memurlar sendika yerine dernek kurma yoluna gidebilirler ve bu yasaklamalardan kurtulabilirlerdi. Memurların memurluk vasıfları ile ilgili olarak kuracakları derneklerin de aynı yasaklara tabii olduğu belirtilmiş, böylece kanunda belirtilen yasaklardan kurtulmanın önüne geçilmek istenmiştir.²²⁰

Kanunun 14. maddesinin son fıkrasında ise memurlar tarafından kurulan derneklerin faaliyet alanları açıkça sınırlanmıştır. Kanunun 7. maddesinde belirtilen sendika kurmayacak ve üye olmayacak memurların kuracakları dernekler ancak tüketim, kredi ve yapı kooperatifleri, yardımlaşma sandıkları, çocuk ve

²²⁰ Oğuz KURUCU, Devlet Personeli Sendikaları ve İlgili Hükümler, Ankara 1967, s:74.

ihtiyarlık yurtları, dinlenme yerleri, kitaplık kurma, toplu sigorta sözleşmeleri yapmak, eğlenceler düzenlemek ve dunlar için gerekli malları edinmekten başka faaliyetlerde bulunamazlar.

Sendikalar, derneklerden daha geniş bir faaliyet alanı bırakmakla memurların sendikalarda örgütlenmelerini özendirme amacı güdülmüş, derneklerin değil, sendikaların kurulması teşvik edilmek istenmiştir.

624 sayılı kanunun memur sendikalarının tanıdığı ve yasakladığı faaliyetleri bütünü ile değerlendirdiğimizde şu sonuca varabiliriz: Kanun koyucu memur sendikacılığına izin vermekle birlikte, ihtiyatlı hareket etmeyi zorunlu görmüş ve bu nedenle birçok yasaklamalar getirmiştir. Sendikacılığın yeni başladığı birçok ülkede idari organlara hakim olan endişeler bizim ülkemizde de memur sendikaları açısından gerçekleşmiştir. 1947 yılında Sendikalar Kanunu hazırlanırken de aynı ihtiyatlı görüşler haki olmuş ve sendikaların faaliyet alanına çeşitli sınırlamalar konulmuştu. Kanun koyucunun sosyal konularda dikkatli olması gerektiğini haklı sebeplere dayandığına şüphe yoktur. Fakat bu davranışın demokratik düzenin getirdiği her müesseseleri birer göstermelik haline getirmesine izin verilmemelidir. Şayet 1961 Anayasası ile cesaretli adımlar atılmamış olsaydı, işçi sendikacılığında bugün ulaştığımız yere gelemeyecek ve bunun için belki de yıllarca beklemek zorunda kalacaktık. 1960 tan önce Türk işçisinin grev hakkının olmasına karşı çıkan görüşlerin anlamsız olduğu bugün anlaşılmıştır. Memur sendikacılığı için de durum aynıdır. Şöyle ki, memur sendikacılığının bazı özellikleri vardır ve bunlar kanun koyucu tarafından tabi ki göz önünde tutulmalıdır. Fakat kesin bir grev yasağı koyan, toplantı ve gösteri yürüyüşüne dahi izin vermeyen bir kanun memurların mesleki çıkarlarını koruyabileceği şüphelidir. Aslında daha öncede belirttiğimiz gibi, 624 sayılı kanunun memur sendikalarının her türlü mücadele fikrinden ve imkanından uzak yönetim ve iş birliği yapan çeşitli konularda yardım eden ve bağlayıcı olmayan önerilerde ulunan kuruluş olarak görmüştür. 624 sayılı kanun, sendika kavramının içerdiği işverene karşı hak ve çıkarları koruma ve geliştirmek amacıyla mücadele etme, savaşı verme düşüncesini içermekte, sendikaları yönetime karşı tavrı koyan örgütler olarak düşünmemektedir.²²¹

²²¹ KUTAL , age, s:197.

14. maddenin görüşülmesi sırasında memur sendikalarına açık yer toplantısı ve gösteri yürüyüşü hakkının tanınmamasını öngören i bendi daha öncede belirttiğimiz gibi memur sendikacılığının başlangıcındaki “ihtiyatlı” tutumunu bir kez daha açığa çıkarmıştır. Millet Meclisi’nde yapılan görüşmeler sırasında Geçici Komisyon Sözcüsü (Coşkun KIRCA) bu yasağın maddeye konuş nedenini memur sendikalarının yeni oluşuna ve memuru devletle özleştiren geleneksel anlayışa yani memurun halkın gözünde devleti somutlaştıran bir kişi olması gerekçesine dayandırmış ve memurların bir takım istekleri için gösteri yürüyüşleri ve miting yapmalarını somutlaştırdıkları devlet otoritesini zedeleyeceğini, memurların devletle açık savaşıma girmesini devlet hiyerarşi ve disiplin kavramlarıyla bağdaşmadığını ve işçi sendikaları için söz konusu olan bu hakların memur sendikaları için söz konusu olmayacağını ifade etmiştir. Ayrıca sözcü açık yer toplantısı ve gösteri yürüyüşü hakkının dahi olmadığı memur sendikacılığı anlayışının insan hak ve özgürlükleriyle ve kamu kurumlarının korunması amacının uzlaştırılmasına dayandığını bu ikisi arasında bir orta yol olduğunu belirtmiştir.²²²

14. maddenin Cumhuriyet Senatosu’nda görüşülmesi sırasında Cumhuriyet Halk Partili bir üye (Sırrı ATALAY) i bendinin Anayasaya aykırı olduğunu ve metinden çıkarılması gerektiğini istemiş ve “Bunlar (bu haklar) cemiyetin emniyet sübaplarıdır. Bunlar cemiyetin varlığını temin edecek iç dökmeler olarak zaruridir. Bunlardan korkmayalım. Bunları kısıtladığımız takdirde korkalım.”²²³ demiştir. Bu görüşe karşı çıkan Adalet Partili bir üye (A. Nusret TUNA) ise i bendinin Anayasaya aykırı olmadığını savunmuş ve memurların toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakkının devlete ve hükümete karşı gelme ve hatta devleti yıkma anlamı taşıdığını ve i bendinin herkese tanınan bir hakkı memurlar için ortadan kaldırmayıp, sınırlandırdığını ve bunun Anayasaya uygun olduğunu savunmuştur.²²⁴

Devlet Personel Daire Başkanı i bendinin kaldırılmasının istenmesi üzerine her ülkedeki devlet anlayışının, geleneklerin aynı olduğunu ve kanunu hazırlarken bunu göz önüne aldıklarını ve almaları gerektiğini yabancı uzmanlar

²²² Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.37, s:460-461.

²²³ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.26, s:15.

²²⁴ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.26, s:16-17.

tarafından tavsiye edildiğini belirtmiştir. Ayrıca devlet personel hukukuna aykırı bir kanun karşısında memur sendikalarının “deklarasyon hakkı” bulunduğunu bunu beyan edebileceğini fakat sokağa dökülemeyeceğini, meydanlarda toplanamayacağını, bunu meydanlarda parlamentoya karşı bir aksiyon halinde uygulayamayacağını uyguladığı takdirde “hükümete karşı memur” olacağını belirtmiş ve bu tasarımı hazırlarken göz önüne aldıkları hususları bir kez daha tekrar etmiştir. Geleneklerimiz, ulusal deneyimlerimizin, imparatorluk yıllarından beri geçerli olan devlet memur anlayışımızın tasarının hazırlanmasında etkili olduğunu ifade etmiştir.²²⁵

Anayasa mahkemesi 624 sayılı kanunun açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapma yasağı öngören kuralını (md. 14/i) 11 Kasım 1969 tarihli kararıyla iptal etmiştir.²²⁶

3. Birleşme Yasağı

Yukarıda iki başlık altında incelediğimiz yasaklardan başka 624 sayılı kanunda bir de “Birleşme Yasağı” öngörülmüştür. Kanunun 5. maddesine göre; “Devlet personel teşekkülleri, haklarında bu kanunun uygulanmadığı diğer tüzel kişilerle birleşemez veya onlarla bir tüzel kişinin üyesi sıfatıyla bir araya gelemezler.” denilmektedir. Memur sendikalarının diğer tüzel kişilerle ve özellikle 274 sayılı kanuna göre kurulmuş işçi teşekkülleriyle birleşme ve aralarında yardımlaşma ilişkileri kurmaları yasaklanmıştır. Böylece devlet otoritesi kullanan ve temsil eden memurların, işçilerle temas etmesi, aralarında bir dayanışma kurulması önlenmek istenmiştir.²²⁷

Birleşme kararı alan memur sendikası infisah etmiş sayılacaktır. Yani kapatma konusunda herhangi bir işleme lüzum kalmaksızın sendikanın hükmü şahsiyeti sona ermiş olacaktır. (md. 20)

5. maddenin Cumhuriyet Senatosu’nda görüşülmesi sırasında bir üye (Rıfat ÖZTÜRKÇİNE) aynı işyerinde bulunan işçi ve memur sendikalarının işyeri greve gittiği zaman birleşip, birleşemeyecekleri konusunda açıklama istemesi üzerine Geçici Komisyon sözcüsü (Erdoğan ADALI), memur sendikaları ile işçi

²²⁵ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.26, s:17-18.

²²⁶ Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı 8, Ankara 1965, s:134-141.

²²⁷ KUTAL, age, s:195-196.

sendikalarının birleşmelerine imkan olmadığını ve Anayasaya göre memur sendikalarının grev yapmak hakları bulunmadığını sadece işçilerin grev hakkı olduğunu ifade etmiştir.²²⁸

g.Gelirleri

624 sayılı DPSK'nın 16. maddesinde devlet personeli teşekküllerinin gelirleri belirtilmiştir. Buna göre devlet teşekkülleri gelirlerini şu kaynaklardan sağlayabilirler:

- Üyelerden alacakları aidat,
- Meşru faaliyetlerden doğan gelirler,
- Bağışlar,

Kanun bu konuda memur sendikalarına büyük kolaylıklar sağlamıştır. Şöyle ki, üyelik aidatını Cemiyetler Kanunu'ndaki kayıtlara bağlı olmaksızın genel kurul kararıyla serbestçe tespit etme (md. 16) ve aidatın kaynakta kesilmesi hususunda ilgili kurumlara sorumluluk yüklenmiştir. İşçi sendikalarına tanınan bu imkanlar memur sendikalarına da tanınmıştır.

Memur sendikalarının üyeleri bağlı oldukları kurumlara başvurmak suretiyle sendika aidatının aylık veya ücretlerden kesilmesini istemeye hakkı vardır. (md. 18) Böyle bir istekle karşılaşan kurum gerekli kesintiyi yapmak ve aidat tutarını sendikaya göndermek zorundadır.

İşçi sendikacılığı açısından önemli sonuçlar doğuran bu imkanın memur sendikalarının tanınması 624 sayılı kanunun olumlu bir yönünü oluşturur.²²⁹

624 sayılı kanunun yukarıda incelediğimiz hususlardan başka bireysel özellik özgürlüğünü de olumlu ve olumsuz yönleriyle güvenceye almış, üye olma ve üyelikten ayrılma için yazılı başvuruyu yeterli görmüştür.(md. 6)

Memur sendikaları 624 sayılı kanuna göre, tüzüklerini Devlet Personel Dairesi Başkanlığı'na vermekle tüzel kişilik kazanabileceklerdir. Kanuna göre sendikalar kuruluşlarını takip eden ilk iş gününde, tüzüklerinin iki örneğinin ilişik olduğu bir bildirim merkez olarak seçtikleri yerin en büyük idare üstünü vermek zorundadırlar.(md. 11). Bu madde ile sendikaların etkinliklerinin kamu yetkililerince izlenmesine imkan verilmiştir.

²²⁸ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.25, s:437.

²²⁹ KALKANDELEN, age, s:61.

624 sayılı kanun sendika kurucusu olmayı en az 5 yıl kamu hizmeti görme şartına bağlamıştır. (Geçici md.). Buradaki amaç, yeni kurulan sendikaların, meslekte tecrübeli kişilerce oluşturulması, doğuş anında sendikaların zayıf bırakılmamasıdır.

Sendika yöneticileri için hiçbir güvence sağlamayan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu sendikaları devletten ve kamu yetkililerinden gelebilecek karışmalara karşı da korumamıştır. Tam tersi sendikaların devlet karşısındaki bağımsızlığı ve üyelik özgürlüğü ilkesini zedeleyen bir kurala yer vermiştir. Sendikalar istek üzerine tüzüklerinde veya yöneticilerinde meydana gelen değişiklikleri derhal, üye sayıları ve mali durumlarını ise istek üzerine merkez ilin bulunduğu en büyük idare üstüne veya ilgili kuruma bildirmekle görevlidir.(md. 21).

2. Sendikaların Faaliyetleri

624 sayılı kanununun 13 ve 14. maddeleri ile sendikaların faaliyetleri düzenlenmiştir. 13. madde de sendika faaliyetlerinin neler olacağını belirtirken, 14. madde de memur sendikaların yasal faaliyetleri sayılmıştır. Esasen daha önce incelediğimiz bu kurallar çerçevesinde örgütlenen memur sendikalarının etkili ve gerçekten sendikal nitelik taşıyan çalışmalar yapamayacağı açıktır.

TODAEİ yapılan bir araştırma sendikaların faaliyetlerini iki grupta toplamıştır. Buna göre:²³⁰

a. Sendikaların Sosyal Faaliyetleri

Sendikaların alelade bir dernek gibi yürüttükleri faaliyetler arasında %35.9 ile “üyelere doğum, hastalık, evlenme, ölüm vb yardımlar yapılması” ilk sırayı almıştır. Bunu %26.6 ile “yardımlaşma sandıkları kurma” faaliyeti izlemiş, üçüncü sırada ise %21.1 ile “memurlar için lokal açılması” gelmektedir. Sendikaların %18.9’u üyelerinin mesleki gelişimi için kurs, seminer, konferans vb toplantılar düzenlerken, %15.1’i idare ile işbirliği yaparak hizmet içi eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesine katılmıştır. Kısacası sendikalar yönetimin rasyonelleşmesine personelin daha yeterli ve kaliteli hale gelmesine pek katkıda

²³⁰ GENÇAY ve OYAL , “Türkiye’de Memur ...”, age, s:30-33.

bulunamamışlardır. Esas olarak bir derneğin fonksiyonu olarak tanımlayabileceğimiz faaliyetlerde bulunmuşlardır.

b. Sendikaların İdareye Karşı Baskı Grubu Olarak Giriştikleri Faaliyetler

128 sendika üzerinde yapılan araştırmaya göre sendikaların yönetime karşı giriştikleri eylemleri şu şekilde özetlenebilir: 151 sendika (%69.4) üyelerinin hak ve çıkarları konusunda yönetime karşı “uyarı” eyleminde bulunmuşlardır. Uyarı eyleminden bir derece daha sert bir eylem olan “yönetimin bazı eylemlerine karşı bildiri yayınlama” eylemine 69 sendika (%31.7) başvurmuştur. 37 sendika (%15) yönetime karşı “protesto ve gösteri yürüyüşü” düzenlerken, sadece 2 sendika (TÖS ve İLKSEN) “boykot” eylemine başvurmuştur.

“Sendikal” nitelikli ve yönetime karşı tavır alma özelliği belirginleşen eylemlere başvuran sendika sayısı giderek azalmış ve sendikaların baskı grubu olarak giriştikleri faaliyetlerin yoğunluğu düşmüştür. Zaten az üyeli güçsüz sendikaların doğrudan doğruya yönetimi karşısına alan eylemlere girişemeyeceği, girişeler bile etkili olmalarının güç olacağı açıktır. Alt düzeydeki parçalanmışlık, üst düzey kuruluşları da etkilemiş ve memurlar yönetim karşısında güçlü bir temsilciden yoksun kalmışlardır.

624 sayılı DPSK'nun gerçek bir sendikal sistem getirme açısından dört büyük eksikliği vardır.²³¹

- Sendikaların gerçek bir sendikal mücadeleyi yürütmek için mutlak, gerekli olan grev, toplu sözleşme, gösteri ve protesto yürüyüşleri yapma gibi haklardan yoksun kılınmaları,
- Kamu kurumları içinde sendikal faaliyetlerin aşırı ölçüde kısıtlanmış olması; mesai saatleri içinde sendikal faaliyetlerin yassak olması, sendika toplantılarının kurum binalarında yapılmasının yasak olmasını örnek olarak verebiliriz.
- Kanunda örgütlenmeyi parçalayıcı, sendika enflasyonuna yol açıcı hükümlerin bulunması.
- Sendika yöneticilerinin her türlü güvenceden yoksun bırakılmaları.

²³¹ MUHÇIOĞLU , “Türkiye’de Kamu ...”, age, s:69-74.

B. 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU VE SENDİKAL HAKLAR

14.07.1965 tarihinde yani 624 sayılı DPSK'dan 5 hafta sonra 657 sayılı DMK kabul edilmiştir.²³² DMK 22. madde ile devlet memurlarına sendika hakkını tanıyordu. Fakat bu madde 1972 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. DMK 27. madde ile de 624 sayılı kanun gibi devlet memurlarına grev hakkını yasaklamıştır.

1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Sendika Hakkı

657 sayılı DMK'nın "sendika kurma" başlıklı 122. maddesi yürürlükten kaldırılmadan önce şu şekildedir: "Devlet memurları, özel kanunlardaki hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler. Bu meslek teşekkülleri özel kanunlardaki hükümler uyarınca mesleklerinin ve üyelerinin ve müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar."

657 sayılı DMK devlet memurlarının 624 sayılı DPSK gibi "sendika" veya "meslek birliği" şeklinde örgütlenmelerine imkan vermiştir. Sendikaların etkinlik alanları, "mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde arama olarak" belirtmiştir. 624 sayılı kanunda belirtildiği gibi üyelerinin hak ve çıkarlarının korunması amacıyla bile 657'de bahsedilmemiş ve sendikaların amacı sadece ortak hak ve çıkarları yetkili merciler önünde aramayla sınırlı tutulmuştur.

23.12.1972 tarih ve 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 22. madde yürürlükten kaldırılmıştır. 22. maddenin gerekçesinde memur sendikalarının yönetim ile memur arasındaki ilişkilerde bir araç olacağı ve ilişkileri düzene sokacağı şu şekilde belirtilmiştir: "...Meslek teşekkülleri, mesleklerini ve üyelerinin hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde aramak bakımından başlıca vasıta olacaklar ve idarenin, hak ve menfaat konularına, memurlarla olan münasebetleri bu teşekküllerin aracılığı sayesinde açıklığa ve intizama kavuşmuş olacaktır."²³³

²³² 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ,23 Temmuz 1965'de 12056 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²³³ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.42, 1965, s:12.

Sendikalar aracılığıyla yönetim, memurların eğilim ve arzularını öğrenebilecektir. Sendikalar yönetimle işbirliğinin aracı olacaklardır ve memur sendikalarının işlevi bununla sınırlı kalacaktır.

1972 tarihinde 2 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılan 22. maddeden sonra 657 sayılı DMK'da sendika hakkını yasaklayan veya tanıyan bir kural yoktur. Yani bugün yürürlükte olan 657 sayılı DMK'nın hiçbir maddesinde memurların sendika kurmasını ve kurulacak sendikalara üye olmasını yasaklayan yada yaptırıma bağlayan hiçbir kural yoktur. Dolayısıyla 22. maddenin yürürlükten kaldırılması sendika yasağı olarak yorumlanamaz. Kanun koyucu isteseydi 22. maddeyi kaldıracağına yasaklayıcı bir kuralla yeni bir düzenleme yapabilirdi.²³⁴

2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Grev Hakkı

657 sayılı kanunun 27. maddesi ile memurlara grev yapma yasağı getirmiştir. 27. maddeye göre: "Devlet memurlarının greve karar vermelerinin grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır.

Devlet memurları herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler."²³⁵

Bu madde hükmünde de açıkça görüldüğü gibi memurlara grev yasaklandığı gibi grevi desteklemeleri dahi engellenmiştir. Dolayısıyla devlet memurları hem kendileri karar verip işi bırakamayacak, hem de başka bir çalışan grubun mesela işçilerin yaptıkları bir greve katılamayacak yada destek olamayacaklardır.²³⁶ Memur sendikalarının "grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunamayacaklarını öngören 625 sayılı DPSK'na (md. 14) göre 657 daha geniş bir grev yasağı koymuştur.

Memurlar için grev yasağı öngören 27. maddenin gerekçesinde grev yasağının iki nedenden ötürü öngörüldüğü belirtilmiştir. Bu nedenlerden birincisi; "Kamu hizmetlerinin aksamamasını" sağlamaktır. Daha öncede değindiğimiz gibi memurlara grev yasağının konulmasının geleneksel nedenlerinden biri "kamu hizmetlerinin sürekliliği"dir. İkinci neden ise Anayasanın 47. maddesinde grev

²³⁴ Mesut GÜLMEZ, *Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)*, TODAİE Yayını, Ankara 1993, s:5.

²³⁵ İbrahim PINAR, *Devlet Memurları Kanunu*, Seçkin Yayınları, V. Baskı, Ankara 1993, s:9.

²³⁶ Tayfun AKGÜNER, *Kamu Personel Yönetimi*, Yayınevi Yok, İstanbul 1981, s:152; Fikret SÖNMEZ, *Kamu Personel Yönetimi*, İzmir 1977, s:225-226.

hakkının işçiler için tanındığı ve çalışanların ayrı bir kategorisini teşkil eden devlet memurları için böyle bir haktan bahsedilmemiş olmasıdır.²³⁷ Böylece kanun koyucu Anayasanın grevi memurlar için bir “hak” olarak işçiler gibi güvenceye almaması karşısında Anayasanın 117. maddesinde belirtilen düzenleme yetkisini yasaklama doğrultusunda kullanmıştır. 117. maddenin 2. fıkrasına göre, “memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekler ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi de 23 Haziran 1970 tarihli bir kararında 657 sayılı DMK’da yer alan “grev yasağı”nı Anayasaya aykırı olmadığını karara bağlamıştır. Bu kararda yukarıda değindiğimiz gibi, Anayasa Mahkemesi de grev hakkının memurlar için Anayasal güvenceye alınmadığını ve kanun koyucunun takdir yetkisini grev hakkını yasaklama doğrultusunda kullanabileceği ve bunun Anayasaya aykırı olmadığını belirtmiştir.²³⁸

657 sayılı DMK’nın 27. maddesindeki yasaklara uymayan devlet memurları hakkında, “grev yasağı” kapsamına giren eylemlerinden dolayı “devlet memurluğundan çıkarma” cezasını öngörmüştür. (DMK. md. 125/e). Ayrıca TCK’da bu konuyu kapsamına almış ve suç saymıştır. (TCK md. 236).

Grev yasağı ile bağlantılı bir başka yasakta 657 sayılı DMK’da vardır. O da “toplular eylem ve hareketlerde bulunma yasağı” başlıklı 26. maddenin 2.fıkrası şöyledir: “Devlet memurlarının kamu hizmetini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip de devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması ve aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.”

27. madde yukarıda da incelediğimiz gibi doğrudan grev tanımını içine girebilecek iş bırakma eylemlerini yasaklamıştır. Oysa 26. maddenin 2. fıkrası kamu hizmetlerinin aksamasına neden olacak başka toplu eylem ve hareketleri de yasaklamış ve bunları da saymıştır. Birlikte çekilme yasağı dışında, bu yasaklar 12 Mayıs 1982 tarihli ve 2670 sayılı kanunla yapılan değişiklikler ve 26. maddeye

²³⁷ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.42, s:12.

²³⁸ GÜLMEZ , “Memurlar ...”, age, s:82-84.

eklenmiştir. DMK'nın 26. maddesinin 2. fıkrası var olan grev yasağının kapsamını genişletmiştir.²³⁹

3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Toplu Sözleşme Hakkı

1961 Anayasası'nın 117. maddesinin 2. fıkrasında tanınan düzenleme yetkisine dayanarak 657 sayılı DMK çıkartılmıştır. Kanun koyucu bu düzenleme yetkisini 117. maddenin 2. fıkrasında sayılmayan kimi konuları da kapsayacak şekilde kullanılmıştır. 657 sayılı DMK'nın 2. maddesi şu şekildedir: “Bu kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atama ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler.

Bu kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği hususları belirtmek üzere tüzükler çıkarılır. Bu kanunda öngörülen yönetmelikler Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulur.”²⁴⁰

Anayasanın 117. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak çıkarılan 657 sayılı kanun anayasada belirtilen konularda daha fazlasını düzenlemiştir. Kanunun amacını gösteren 2. maddenin 1. fıkrasında, Anayasanın 117. maddesinin 2. fıkrasında sayılmayan “hizmet şartları”, “yetiştirilme”, “ilerleme ve yükselmeler” ve “sorumluluklar” gibi kanunların kanunla düzenlendiğini görüyoruz. 2. maddenin gerekçesinde kanuni düzenlemenin kapsamının neden Anayasada çizilenden daha geniş tutulduğu ise “Dolayısıyla, hem Anayasanın hükmü yerine gelmiş olmakta, hem de Devlet memurlarının statüleri çok daha etraflı bir şekilde, bütün olarak kanun kapsamı içine alınmış olmaktadır.”²⁴¹ şeklinde açıklanmıştır.

Bu bize 657 sayılı kanunun memur statüsünün tek yanlı işlemlerle düzenlenmesi konusundaki geleneksel yaklaşımı benimsediğini göstermektedir. Böylece Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini açıkça öngörmediği konulardan bazılarının toplu pazarlığa konu olması söz konusu değildir. Kanun koyucunun anayasadaki konular dışına taşınarak düzenleme yetkisini kullanması, toplu pazarlık alanını daraltmıştır.

²³⁹ GÜLMEZ, “Belgelerle ...”, age, s:9.

²⁴⁰ GÜLMEZ, age, s:9.

²⁴¹ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem 1, Toplantı 4, C.42, s:7.

657 sayılı kanunun 2. maddesinin 2. fıkrası ile yürütme organına bir takım yetkiler tanınmıştır. Böylece kanun koyucu, memur statüsünün ana konularının kanunla, teknik nitelikli ya da ayrıntılı sayılabilecek 2. konularına yürütme organınca düzenlenmesini öngörmüştür.

Böylece 657 sayılı kanunun 2. konuların düzenlenmesini yürütme organına bırakarak toplu pazarlık hakkının işletilmesine olanak vermemiştir. Dolayısıyla memur statüsünü oluşturan kuralların tümü, yasama ve yürütmenin tek taraflı iradesinden kaynaklanarak en ince ayrıntısına kadar bu kurallara uyacak olan memurlara danışılmadan hazırlanmaktadır. Görüldüğü gibi 657 memur statüsüne egemen olan geleneksel “tek yanlılık ve otoriterlik” anlayışından hiç taviz vermemiş bilakis memurun, idare karşısındaki “statücü” durumunu her fırsatta vurgulamıştır. Mesela 117. maddenin gerekçesinde memurun tek taraflı bir statüye bağlı olarak çalıştığı ve devletin bu statüyü tek taraflı olarak düzenleme yetkisi belirtilmiştir.²⁴²

C. MEMURLARIN SENDİKAL HAKLARINA İLİŞKİN ULUSLARARASI VE ULUSAL BELGELER

1. Uluslararası Belgeler

Ekonomik ve sosyal haklardan olan sendikal haklar tarihi gelişim içerisinde hem devletlerin ulusal hukuk kurallarında yer almışlar. hem de uluslararası belgeleri ile garanti altına alınmaya çalışılmışlardır. Sendikal haklar genel olarak ekonomik ve sosyal bir hak olarak kabul edildiklerinden, bu çerçevede hükümler getiren uluslararası belgeler yanında, doğrudan sendikal hakları zikrederek bu hakları tanıyan ve teminat altına alan uluslararası belgeler de vardır.

Bu çerçevede memurların sendikal haklarına ilişkin düzenlemeler içeren uluslararası belgeler dört grupta incelenmiştir. Birinci grupta; Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi; Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi; Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile her ikisinde Birleşmiş Milletlerin hazırladığı öğretim

²⁴² GÜLMEZ, “Memurlar ...”, age, s:72-73.

personelinin durumuna ilişkin tavsiye ele alınmıştır.İkinci grupta; Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87, 98, 151 sayılı sözleşmeleri incelenmiştir.Üçüncü grupta; Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve kabul edilen İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı Dördüncü ve son grupta ise; Avrupa Birliği belgelerinden olan Roma Antlaşması ve Çalışanları Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı ele alınmıştır.

a. Birleşmiş Milletler Belgeleri

Birleşmiş Milletler, genel olarak çalışma sorunlarını ele almaz. Bununla birlikte temel insan haklarına ilişkin olarak genel nitelikli bazı Birleşmiş Milletler belgelerinde çalışma sorunlarına ve sendikal haklarına ilişkin kurallara yer verilmiştir.²⁴³ Bu belgeler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi , Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Öğretim Personelinin Durumuna İlişkin Tavsiyedir.

1.İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

BM Genel Kurulu tarafından. 10 Aralık 1948'de kabul edilen bildirme ilk defa uluslararası seviyede klasik hakların yanı sıra sosyal haklara yer verilmiştir.²⁴⁴

Bildirgenin 20. maddesinde “herkes barışçı toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Hiç kimse bir derneğe üye olmaya zorlanamaz.” hükmü yer almıştır. 23. maddenin son fıkrasında ise herkes çıkarını korumak amacı ile sendika kurmak ve sendikaya üye olmak hakkının bulunduğu kabul edilerek, sendika hakkı düzenlenmiştir. Bildirgenin 29. maddesinde ise bu hakkın başkalarının hak ve özgürlüklerinin tanınması genel ahlak, kamu düzeni, genel refah gereklerinin yerine getirilmesi amacıyla kanunla sınırlanabileceği ifade edilmiştir.

Bildirge ülkemiz tarafından 27 Mayıs 1949'da kabul edilmiştir. 1982 Anayasası'nın 90. maddesine göre usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş uluslararası sözleşme niteliği taşıyan bu belge; üye ülkelere tavsiye niteliğindedir,

²⁴³ Muzaffer SENCER, *Belgelerle İnsan Hakları*, Beta Yayınları, İstanbul 1988, s:19 .

²⁴⁴ Nizamettin AKTAY, *Sendika Hakkı*, KAMUİŞ Yayınları, Ankara 1993, s:66-67.

bağlayıcılığı yoktur.²⁴⁵ Ancak bildirge Anayasa Mahkemesi tarafından zaman zaman bir yorum ölçüsü olarak kullanılmaktadır.²⁴⁶

2. Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

16 Aralık 1966'da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'na kabul edilen sözleşme, 3 Ocak 1976'da yürürlüğe girmiştir. Sözleşme Birleşmiş Milletler tarihinde İHEB'den sonra ikinci sosyal haklar belgesidir. Sözleşme ile artık sadece klasik haklarla gerçek hürriyetin gerçekleştirilemeyeceği, bununla bağlantılı olarak ekonomik ve sosyal hakların tanınmasının da gerekli olduğu belirtilmiştir.²⁴⁷ Sözleşme sendika hakkını ayrıntılı biçimde düzenlemenin yanı sıra, grev hakkını da açıkça tanımıştır.

Sözleşmenin 8. maddesinde (fk. 1/a) taraf devletler için “herkese ekonomik ve toplumsal çıkarlarını koruyup, geliştirmek için sendika kurma ve ... istediği sendikaya üye olma hakkını ... sağlama” yükümlülüğü getirilmiştir. Görüldüğü gibi sözleşme sendika hakkını ilkece herkese tanımış ve “sendika seçme özgürlüğünü” açıkça düzenlemiştir. Bu haklar, ancak kanunla ve demokratik bir toplumun gerekleri olan ulusal güvenliği, kamu düzenini ya da başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için kısıtlanabilecektir. Kısıtlama “zorunlu önlemler” sınırını aşamayacaktır. Yine Sözleşmenin aynı maddesinde (fk. 1/d) genel olarak grev hakkı da getirilmiş ve bu hakkın her ülkenin yasalarına uygun olarak kullanılacağı belirtilmiştir. Sözleşmede grev hakkının “herkese” getirildiği belirtilmiştir, hakkın kullanılması da ulusal düzenlemelere bırakılmıştır.

Sözleşmede üzerinde durulması gereken düzenlemelerden biri de; sendika ve grev hakkının kullanılmasında silahlı kuvvetler personeli, polisler ve kamu yönetimi üyeleri için sınırlama getirilmesine imkan tanınmış olmasıdır. Sözleşmede yer alan polis ve silahlı kuvvetler personeli deyimi açık olmakla birlikte, kamu yönetimi üyeleri ifadesi farklı şekillerde yorumlanabilmektedir. Ancak bu ifadeyi üst düzey yöneticiler olarak kabul etmek doğru olacaktır.²⁴⁸ Burada üzerinde

²⁴⁵ Kadir ARICI, *Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku*, Ankara 1997, s:16; Faruk PEKİN, “Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar”, Alan Yayıncılık, İstanbul 1985, s:69.

²⁴⁶ Fazıl SAĞLAM, “1982 Anayasası Açısından Memur Sendikacılığı ve Uluslar Arası Sözleşmeler”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslar Arası Sempozyumu*, (13-14 Eylül), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara 1990, s:35.

²⁴⁷ AKTAY , age, s:68.

²⁴⁸ PEKİN , age, s:72.

durulması gereken husus, bu gibi görevlere “yasal yasak” değil, “yasal sınırlama” getirilmesine imkan verilmiş olmasıdır.²⁴⁹

Sözleşmenin çok önemli bir kuralı daha vardır. (md.8/3). Bu kurala göre, sendika ve grev hakkını düzenleyen 8. maddenin hiçbir hükmü, 87 sayılı ILO Sözleşmesi’nde yer alan güvenceleri zedeleyecek biçimde yasal önlemler alınmasına neden olamaz. Böylece Sözleşme. 87 sayılı ILO Sözleşmesi’yle kendini sınırlamıştır.Sözleşme bünyesinde yer alan hakları yaptırım gücüyle koruyan bir Sözleşmedir. Ancak Türkiye bu sözleşmeyi onaylamamıştır.

3. Kişiler ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

BM Genel Kurulunca 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilen bu Sözleşme, 23 Mart 1976’da yürürlüğe girmiştir. Sözleşme; sendika hakkını dernek hakkının özel bir yönü olarak ve özellikle kapsamının daraltılmasına imkan verecek biçimde tanımıştır.²⁵⁰ Bu konuyu düzenleyen ve sendika hakkı ve sınırları başlığı taşıyan 22. maddenin 1. fıkrasına göre; “Herkes başkaları ile birlikte dernek kurma hak ve özgürlüğüne sahiptir. Bu hak herkesin çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını da içerir.”

Sözleşme dernek hakkı kapsamında ele aldığı sendika hakkını, ilkece herkese tanımakla birlikte, söz konusu hakkın silahlı kuvvetler ve polislerce kullanımının yasal kısıtlamalara bağlı tutulmasına imkan vermiştir. Buna göre; sendika hakkının kullanılması, ancak ulusal güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeni, genel sağlık, ahlak ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve kanunla kısıtlanabilir. Ayrıca 87 sayılı ILO Sözleşmesi ile kendini sınırlama bu Sözleşmede vardır. (md. 22/2).

4. Öğretmenlerin Statü Tavsiyesi

Öğretim personelinin durumuna ilişkin tavsiye veya kısa adıyla Öğretmenlerin Statü Tavsiyesi ILO ile UNESCO’nun eğitim personelinin tüm sorunlarını kapsayan bir belge oluşturmak için ortaklaşa yürüttükleri uzun çalışmalar sonucu 1966 yılında kabul edilmiştir.

²⁴⁹Bülent SERİM, *Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut*. Öteki Yayınevi, Ankara 1995, s:90.

²⁵⁰ Mesut GÜLMEZ, “Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri”, *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinde*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s:64-65.

Öğretmenlerin sadece eğitim alanında, yani okul içinde değil, toplum içinde de yerine getirdikleri işlevlerin taşıdığı önemi uluslararası düzeyde belgeleyen Tavsiye, öğretmenlerin tüm sorunlarını işleyen, öğretim personelinin statüsünü tüm yönleriyle ayrıntılı bir biçimde düzenleyen bir belgedir.²⁵¹ Öğretmenlik mesleği ve bu mesleğin çalışanlarını ilgilendiren bir çok konu ve sorunu, öteki uluslararası belgelerde görülmeyen bir ayrıntı ile ve bir bütün olarak düzenleyen Tavsiye, içeriği yönünden orijinal bir belge sayılmaz. Çünkü Tavsiye, içerdiği konuların büyük bir bölümünü ilk kez değil, özellikle bir çoğu öğretmenler için geçerli olan ILO belgelerinden esinlenerek düzenlenmiş, ILO sözleşme ve tavsiyelerinde yer alan ilke ve kuralları bir araya getirmiştir.²⁵²

Örgütlenme hakkını çok doğal bir veri olarak kabul eden Tavsiye, bunu ayrıca belirtmeye gerek görmemiştir. Öğretmen örgütlerinin katılmalı süreçler aracılığıyla eğitim, özlük ve meslek sorunları konusunda etkin bir rol oynamasını öngören Tavsiye, bu süreçlerden biri olan toplu pazarlık, tüm öğeleriyle birlikte düzenlemiştir. Uyuşmazlıkların barışçı yollarla çözümlenmesini öngören Tavsiye, bunun başarılmaması halinde toplu pazarlık sürecinin çatışma aşamasının gündeme geleceğini belirtmiştir. Tavsiyenin grev hakkını içerdiği genel olarak kabul edilmektedir.²⁵³

1966 tarihli Tavsiye, kabul edildiği tarihte yürürlükte olan 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerinde öğretmenlerin de yararlanmakta olduğu ve ayrıca öğretmenlerin kamu personeli içinde ilk önce ve en yüksek düzeyde sendikalaşma eğilimi taşıdığı gerçeğinden yola çıkılarak hazırlanmıştır. Bu nedenle sendikal hakların tümünü yüksek öğretim dışında tüm öğretim personeli için düzenlemiştir. Tavsiye, onaylayan devletler için hukuksal hükümlülükler doğuran bir sözleşme değildir.

b. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Belgeleri

Uluslar arası belgelerde güvenceye alınan bir ilke olarak sendika özgürlüğü İLO ile yaşıttır. Sendika özgürlüğü, İLO'nun kurulduğu 1919 yılından beri

²⁵¹ Tavsiye metni ve daha ayrıntılı bilgi için bkz: Mesut GÜLMEZ, “Öğretmenlerin Statü Tavsiyesi”, Eğitim-İş Yayını, Ankara 1991, s:58.

²⁵² Mesut GÜLMEZ, “Öğretmenlerin Statü Tavsiyesinde Katılma ve Türkiye’de Öğretmen Katılımsızlığı”, AİD, C. XXIV, Eylül 1991, s:5.

²⁵³ İŞIKLI, “Kamu Kesiminde ...”, age, s:93.

“anayasal bir ilke”dir. Örgütün anayasasını oluşturan Versilles Barış Antlaşmasında sendika özgürlüğü ilkesine “çalışanların durumunu düzeltmeye ve evrensel barışı sağlamaya elverişli araçlardan biri” olarak yer verilmiştir.²⁵⁴ 1944 yılında kabul edilen Philadelphia Bildirgesi ile de İLO’nun amaç ve hedefleri en geniş terimlerle yeniden belirlenmiştir.²⁵⁵

İLO çerçevesinde 1948 yılından beri kabul edilen sendikal haklarla ilgili belgelerin sayısı 20’yi bulmaktadır. Türkiye bu belgelerden 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları Sözleşmesi’ni 1951 yılında, 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması sözleşmesi ile 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi’ni de 1993 yılında onaylamıştır.²⁵⁶

D. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu

Uzun bir düşüncesele altyapı oluşturma çabalarının ardından Uluslar arası Çalışma Örgütü sözleşmelerine dayanarak 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 edildi. 18 Nisan 1999’da yapılan milletvekili genel seçimlerinden sonra “ bir uzlaşma ve atılım hükümeti” olarak 28 Mayıs 1999 tarihinde göreve başlayan V. Ecevit hükümetinin koalisyon Protokolünde belirtilen “öncelikli yasalar” arasında yer almamış olmasına karşın, 4688 sayılı bu yasa çıkarılmıştır. Böylece on bir yılını 28 Mayıs’ta dolduran Memur Sendikacılığı, 1992 ilkbaharında başlayan ve dokuz yıl süren taslak ve tasarı hazırlama evresini geride bırakarak, 1965 yılında kabul edilip 1971 yılına kadar uygulanan 624 sayılı “ Devler Personeli Sendikaları Kanunun’dan sonra 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile ikinci kez özel yasal çerçevesine kavuştu²⁵⁷. 87,98,151 sayılı sözleşmelere aykırı sayısız kurallar içermesine karşın Cumhurbaşkanınca da onaylandı ve Resmi Gazetede yayımlandı.

²⁵⁴ Kamil TURAN, *Milletlerarası Sendikal Hareket*, AİTİA Yayını, Ankara 1979, s:134-136; Mesut GÜLMEZ, *Sendikal Hakların Uluslar Arası Kuralları ve Türkiye*, TODAİE Yayını, Ankara 1988, s:3.

²⁵⁵ Cahit TALAS, *Toplumsal Politika*, İmge Kitabevi, Ankara 1955, s:152-153.

²⁵⁶ Mesut GÜLMEZ, “İnsan Haklarında Gelişmeler, İLO Sözleşmesi’nin Onaylanması”, *İnsan Hakları Yıllığı*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s:177-196.

²⁵⁷ Mesut GÜLMEZ “ Ayrıcalıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.3, Eylül 2002, s:1.

Yasanın 45. Maddesine göre “yayımları takip eden 30. Günü sonunda yürürlüğe girmesi öngörüldüğünden 12 Ağustos`ta yürürlüğe girdi.

1. Kanunun İçeriği

4688 sayılı KGSK yani ülkemizde memurlara ikinci kez sendikalaşma hakkı tanıyan bu kanun toplam 46 madde ile 8 geçici maddeden ve 1 cetvelden oluşan yasa, yedi kısımda, bireysel ve toplu yönleriyle sendika hakkı ve toplu görüşme hakkını ve uyuşmazlıkların çözüm yöntemlerini düzenlemekte; buna karşılık 1926`dan beri yürürlükte olan “ yasak rejimi” ni sürdürmek ifadesinin bir sonucu olarak grev hakkına ilişkin hiçbir kurala yer vermemektedir. 4688 sayılı KSSK`nu şu başlıklar halinde inceleyeceğiz.

a. Amaç, Kapsam ve Tanımlar

Memur sendikalarının amacı 4688 sayılı kanunun 1. Maddesinde “ Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı buldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemektedir.” Şeklinde ifade edilmiştir.

Memur sendikacılığının kapsamı, 4688 sayılı kanunun 2. Maddesinde “ Bu Kanun Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinden, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır.” Şeklinde belirtilmiştir.

Kanunun uygulanmasında bu kanunda yapılan tanımlamalar etkilidir. Bu kanunun uygulanmasında;

Kamu Görevlisi: Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini (md 3/a)

Kamu işvereni : Kamu görevlilerinin çalıştığı tüzel kişiliği olan ya da olmayan kamu kurum ve kuruluşlarını. (md 3/b)

Kamu İşveren Vekili: Kamu kurum ve kuruluşlarını temsile ve bütünün sevk ve idareye yetkili olanlar ile bunların yardımcılarını (md 3/c)

İşyeri : Kamu hizmetinin yürütüldüğü yerleri. (md 3/d)

Kurum: Kuruluş kanunlarını veya kuruluşlarına ilişkin mevzuatlarında görev, yetki ve sorumlulukları belirlenen, hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından idari bir bütünlüğe sahip işyerlerinden oluşan kuruluşları. (md 3/e)

Sendika :Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliği olan üst kuruluşlar. (md 3/f)

Konfederasyon : Değişik hizmet kollarında bu kanuna tabi olarak kurulmuş en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliği olan üst kuruluşları. (md 3/g)

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 artırıcı diğer yardımlara ilişkin olarak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşmeyi. (md 3/h)

Uzlaştırma Kurulu : Toplu görüşmeler sırasında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü için oluşturulan kurulu, (md 3/ı)

Mutabakat Metni : Toplu görüşme sonucunda varılan anlaşmayı gösteren belgeyi. (md 3/j)

Yüksek Hakem Kurulu Başkanı : 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 53.Maddesine göre teşekkül etmiş bulunan Kurulun başkanını, (md 3/k)

İfade eder.

Kamu işveren vekilleri bu kanun bakımından kamu işvereni, hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından bağlı tüm birimler ise asıl işyerinden sayılır. Kamu işverenin bir den fazla işyeri varsa bu Kanun bakımından bu işyerlerinin tamamı işyerinden sayılır.

4688 sayılı kanunun amacı, kapsam ve tanımlarda bir takım aykırılıklar göze çarpmaktadır. Bunlar;²⁵⁸

Sendika hakkının kişiler yönünden uygulama alanını belirleme açısından önem taşıyan “ Kamu Görevlisi” kavramının “adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini” kapsayacak biçimde tanımlanmış olması (m 3/a), örtük biçimde üyelik ve kuruculuk koşulu olarak öngörüldüğünden, 87 sayılı sözleşmenin sendika hakkını ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara tanıyan 2. Maddesi kuralına aykırıdır.

Kaldı ki bu koşul daha ağır bir kısıtlama getirerek, öngörülen süre (en az bir yıl en çok iki yıl) içinde adaylığı kaldırmayan kamu görevlilerinin sendikalara üye olmasını da tümüyle olanaksızlaştırmaktadır. Çünkü 14. Maddenin 2. Fıkrası çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olma hakkı tanıdığı kişileri “ kamu görevlileri” de 3. Maddede tanımlanan ve adayları dışlayan kamu görevlileridir. Bu nedenle, sendika hakkı yönünden hiçbir ayırım gözetmeme kuralına açıkça aykırı olan “adaylık ya da deneme süresini tamamlama” koşulunun tanımadan çıkarılması gerekir. Bir insan hakkı olarak sendika hakkının böylesi bir gerekçeyle sınırlandırılması hiçbir geçerli ve tutarlı gerekçesi yoktur.

Kanımcı tanım yoluyla getirilen bu kısıtlama Anayasaya da aykırıdır. Çünkü 53. Maddenin memurları ve diğer kamu görevlilerine tanıdığı sendika hakkı, böyle bir gerekçeyle sınırlandırılmaz. Adaylık 657 sayılı yasada öngörüldüğü gibi başka kurumlara nakil yapılması için bir engel olabilirse de, kamu görevlisini bir insan hakkından yararlandırmamak için haklı bir gerekçe olamaz.

Konfederasyon kurulabilmesi için “ değişik hizmet kollarında (...) kurulmuş en az beş sendikanın” bir araya gelmesi koşulunun öngörülmüş ve üst örgütün bu ölçüte göre tanımlanmış olması (m 3/g), 87 sayılı sözleşmenin – üst kuruluşları da kapsayacak biçimde – çalışanlara – ve örgütlerine – “istedikleri

²⁵⁸ GÜLMEZ Mesut, “Ayrılıklarla...”age , s,8-9

kuruluşları” (seçtikleri örgütleri) kurma hakkı tanıyan 2., 5. Ve 6. Maddelerine aykırıdır. Ayrıca, üst düzeyde örgütlenme konusunda tanımlanan kavramlar arasında yer vermeme yoluyla, örtük biçimde, başka üst düzey örgütler, örneğin federasyonlar kurma yasağı getirilmiş olması da, anılan maddelere aykırıdır.

Üst kuruluşların, 2821’de olduğu gibi, konfederasyonla sınırlandırılmış olması anayasaya da aykırıdır. Çünkü anayasa, “ sendikalarının da kendi aralarında üst kuruluşlar kurabilmeleri” diyerek, alt düzeyde olduğu gibi üst düzeyde de çoğulculuk ilkesini benimsemiştir. Bu ilke, salt üst kuruluşların sayısıyla, birden çok olmasıyla sınırlı olmayıp, aynı zamanda türlerini de kapsar. Bu türleri yada tipleri belirleme konusunda, çalışanlar ve sendikalar özgürdür. Yasa koyucunun bu konuda takdir yetkisi yoktur.

Toplu sözleşme kavramının tanımlanmasında (m. 3/h) ve “toplu görüşmenin kapsamı” nın belirlenmesinde (m. 28), sosyal tarafların toplu görüşme de pazarlıkta ele alınacak konuları belirleme özgürlüğünün sınırlandırılmış olması, 98 sayılı sözleşmenin güvenceye aldığı gönüllü ve özgür toplu pazarlık ilkesine ve tarafların özerkliğine aykırıdır.

b. Kuruluş İlkeleri ve Organlar:

4688 sayılı kanunun 4. Maddesine göre “ sendikalar hizmet kolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlilerince kurulur.

Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilir. Meslek ve işyeri esasına göre sendika kurulamaz.” Şeklinde belirtilmiştir.

Sendikaların kurulabilecekleri hizmet kolları 4688 sayılı kanunun 5. Madesinde belirtilmiştir.²⁵⁹ Bunlar:

- Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri
- Eğitim, öğretim ve ilim hizmetleri
- Sağlık ve sosyal hizmetler
- Yerel yönetim hizmetleri
- Basın, yayın ve iletişim hizmetleri
- Kültür ve sanat hizmetleri

²⁵⁹ 4688 sayılı Kamu Personeli Sendikaları Kanunu

Bayındırlık inşaat ve köy hizmetleri

Ulaştırma hizmetleri

Tarım ve ormancılık hizmetleri

Diyanet ve vakıf hizmetleri

Kurumların girdikleri hizmet kolları Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın birlikte hazırlayacakları bir yönetmelikle belirlenir.

Memur Sendikalarının İş kolunda Türkiye çapında faaliyette bulunmaları hükmünün koyulması güçlü sendikacılık için gerekli ortamı hazırlamak için olduğu açıktır. Bu amaca ters düşen meslek ve iş kolu sendikalarına yer verilmemesi isabetli olmuştur.

Kuruluş ilkeleriyle ilgili bir takım ayrılıklar burada da göze çarpmaktadır. Bunlar:²⁶⁰

Sendikaların "hizmet kolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla" kurulması amacıyla öngörülmesini (M. 4) ve buna bağlı olarak hizmet kollarının sınırlı bir biçimde sayılması (M.5) 87 sayılı sözleşmenin çalışanlara istedikleri kuruluşların kurma hakkı tanıyan 2. Maddesi kuralına aykırıdır.

Alt düzeyde sendikal örgütlenme özgürlüğü açısından işçiler için ön görülen iş kolu sendikacılığına eş değer " hizmet kolu sendikacılığı " ilkesinin de sonucu olarak 2821 sayılı yasada olduğu gibi " meslek veya işyeri esasına göre " sendika kurulmasının yasaklanması (m 4/2). 87 sayılı sözleşmenin çalışanlara düzey ve nitelik /tip olarak istedikleri kuruluşları kurma hakkını tanıyan 2. maddesine aykırıdır.

UÇÖ denetim organları (özellikle sendika özgürlüğü komitesi /SÖK), TÜRK-İŞ ve DİSK'in 1994 ve 1995 yıllarında yaptığı yakınmaları incelediği 1810 ve 1830 sayılı olaylara ilişkin kararlarında 2821 sayılı Sendikalar Yasasındaki bu yasağı 87 sayılı sözleşmeye aykırı bularak kaldırılmasını istemiştir. Çalışanların kuracakları sendikal örgütlerin nitelik, düzey ve etkinlik alanı gibi konularda özgür iradeleriyle karar vermeleri dolayısıyla yasa koyucunun işverene bağımlı olarak tanımam yada "güçlü sendikacılık " yaratma ve benzeri düşüncelerle onların yerine

²⁶⁰ GÜLMEZ, "Ayrılıklarla..."age, s:9

geçmeleri ve dışardan herhangi bir model yada tip dayatmaması gerektiği, denetim organlarının yerleşik kararıdır. Kaldı ki kamu görevlileri 11 yıllık örgütlenme deneyimi içinde böyle bir yasak olmadan da kendi özgür iradeleriyle hizmet kolu/iş kolu sendikacılığını gerçekleştirmişlerdir.

1. Kuruluş İşlemleri

Sendika ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın serbestçe kurulurlar “ Sendika kurucusu olabilmek için en az 2 yıldan beri kamu görevlisi olarak çalışmak yeterlidir. (Madde 6/b) Böylece memur sendikalarının bu konuda deneyimi olmayan kişilerce kurulumu engellenmiştir. Güçlü sendikacılığın yolu açılmıştır.

Sendikanın kurucuları; sendika tüzüğü, kurucuların nüfus cüzdanı örnekleri, ikametgah belgeleri kamu görevlisi olduklarını gösterir belgeler ile sendikayı ilk genel kurula kadar sevk ve idare edeceklerin kimliklerini kuruluş dilekçelerinin ekinde sendika merkezinin bulunacağı ilin valiliğine vermek zorundadırlar. (md 6/c)

Konfederasyon kurucuları, konfederasyon tüzüğü ile sendikaların konfederasyon kurulmasına ilişkin kurucular kurulu kararını ve ilk genel kurula kadar sevk ve idare edeceklerin kimliklerini konfederasyon merkezinin bulunacağı ilin valiliğine alındı belgesi karşılığında vermek zorundadırlar. Konfederasyonu ilk genel kurula kadar sevk ve idare edecekler, üyesi oldukları sendikaların zorunlu organlarına seçilmemişlerse, sendika kurucuları için istenilen diğer belgeleri de eklemekle yükümlüdürler. (md 6/d)

Yukarıda anılan belge ve tüzüklerin ilgili valiliğe verilmesi ile sendika ve konfederasyon tüzel kişilik kazanır. (md 6/e)

Valilik tüzük ve belgelerin birer örneğini, beş çalışma günü içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Devlet Personel Bakanlığına gönderir. (md 6/f)

Tüzüğün veya bu maddede sayılan belgelerin içerdikleri bilgilerin kanuna aykırılığının tespit edilmesi ya da bu Kanunda öngörülen kuruluş koşullarının gerçekleşmediğinden anlaşılması halinde, ilgili valilik eksiklerin bir ay içerisinde tamamlanmasını ister. Tamamlanmadığı takdirde sendika veya konfederasyonun faaliyetinin durdurulması için iş mahkemesine başvurur. (Md 6/g)

Mahkeme kanuna aykırılığın veya eksikliğin giderilmesi için 60 günü aşmayan bir süre tanır. Verilen süre sonunda tüzük ve belgeler kanuna uygun hale getirilmemişse, mahkeme sendika veya konfederasyonun kapatılmasına karar verir. (md 6/h)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, sendika ve konfederasyonlar için birer bilgi kaydı tutar. (md 6/1)

2.Organlar ve Seçimler

4688 sayılı kanunda memur kuruluşlarının zorunlu organları belirtilmiş ve organlara ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Dernekler kanununda ki üç zorunlu organa (m.19) karşılık KPSK kanununda zorunlu organ sayısı 4'e çıkarılmıştır. Sendika ve konfederasyonların zorunlu organları genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kuruludur. (md 8/a) sendika ve konfederasyonlar zorunlu organların görev, yetki sorumluluklarını denetlemek kaydıyla başka organlarda kurabilirler. (md 8/b)

Zorunlu organların kurulma koşulları görevlerine şöyle kısaca deyinelim.

“Genel kurulların oluşması, Genel kurulların toplantı zamanı ve karar yeter sayısı, seçimlerde uygulanacak esaslar , görevleri 4688 sayılı kanunun 9, 10, 11, 12. Maddelerinde şöyle belirtilmiştir.

Sendika ve sendika şubesi genel kurulları üyelerden oluşur.

Sendika üye sayısı bini, sendika şubesinin üye sayısı beşyüzü aştığı takdirde genel kurullar delegelerle yapılabilir.

Delegeler üyeler tarafından gizli oy, açık sayım ve döküm esasına ve sendika tüzüğündeki hükümlere göre seçilirler.

Konfederasyon genel kurulları, üye sendikalarca seçilen ençok beş yüz delegeden oluşur. Üye sendikalarının genel kurulda kaç delegeyle temsil edileceği konfederasyon tüzüğünde belirtilir.

Sendika şubeleri ile sendika ve konfederasyonların yönetim ve denetleme kurulu üyeleri bu sıfatla kendi genel kurullarına delege olarak katılırlar.

Delege sıfatı, müteakip olağan genel kurul için yapılacak delege seçimine kadar sürer.

Tüzüklere delege seçilmeyi engelleyici hükümler konmaz. “

Genel kurulların toplantı zamanı ve karar yeter sayısı madde 10`da şöyle belirtilmiştir.

Sendika veya konfederasyon ilk genel kurulu tüzel kişilik kazanmasından başlayarak bu altı ay içinde yapılır.

Olağan genel kurul üç yılda bir toplanır. Tüzüklerinde belirtilmek koşulu ile daha kısa sürede de toplanabilir.

İlk genel kurul toplantısı arasındaki döneme ilişkin faaliyet ve hesap raporu, denetleme kurulu veya denetçi raporu ile gelecek döneme ilişkin bütçe önerisinin, genel kurula katılacaklara toplantı tarihinden en az onbeş gün önce bildirilmesi zorunludur.

Olağanüstü genel kurul, yönetim kurulu veya denetleme kurulunun gerekli gördüğü durumlarda ya da genel kurul üye veya delegelerinin beşte birinin yazılı isteği üzerine en az altmış gün içinde toplanır.

Genel kurla çağrı yönetim kurulu tarafından yapılır.

Toplantı yeter sayısı üye yada delege tamsayısının salt çoğunluğudur. İlk toplantıda yeter sayısı sağlanamazsa, ikinci toplantı en çok onbeş gün sonraya bırakılabilir. Bu toplantıda salt çoğunluk aranmaz.

Karar yeter sayısı toplantıya katılan üye veya delege sayısının salt çoğunluğudur.

Yukarıdaki hükümlere aykırı hareket eden sendika şubesi veya konfederasyon yönetim kuruluna; üyelerinden birinin veya durumu tespit eden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının başvurusu üzerine, iş davalarına bakmakla görevli mahkeme kararı ile işten el çektirilir. Bu takdirde görevli mahkeme genel kurulu kanun ve tüzük hükümleri gereğince en kısa zamanda toplanmak ve yeni yönetim kurulu seçilinceye kadar cari işleri yürütmekle görevli olmak üzere Medeni Kanun hükümleri gereğince bir veya üç kayyım tayin eder.” Ayrıca

Genel kurullarda seçimler yargı gözetimi altında serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve döküm esasına göre yapılır.(md 11)

Genel kurul toplantıları, genel kurullarda yapılacak seçimler, seçimlere yapılacak itirazlar seçimlerin iptali ve yenilenmesine ilişkin hususlarda 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 14. Maddesi ile 52. Maddesinde yer alan hükümleri uygulanır. (md 11/b)

“Seçimlere ilişkin usul ve esaslar, sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde belirtilir.”

Genel kurulun görev ve yetkileri şunlardır.

Organların seçimi

Tüzük değişikliği

Yönetim ve denetleme kurulu raporlarının görüşülmesi ve aklanması

Yönetim kurulunca hazırlanan çalışma programı ve bütçenin görüşülerek karara bağlanması

Sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde belirtilen konularda yönetim kurula yetki vermesi

Taşınmaz malların satın alınması veya mevcut taşınmaz malların satılması konusunda yönetim kuruluna yetki vermesi.

Sendika ve konfederasyon yönetim kurulu üyelerine verilecek her türlü ücret ve diğer görevlilerin huzur hakkı ve yolluklarının belirlenmesi.

Sendika şubesi açma veya bu konuda yönetim kuruluna yetki verme, şubeleri birleştirme ya da kapama.

Aynı hizmet kolunda bulunmak koşuluyla başka bir sendika ile birleşme yada katılma

Başka bir konfederasyon birleşme ve katılma

Konfederasyonlara üye olma ve üyelikten çekilme

Amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara üye olma veya çekilme

Fesih kararı verme

Mevzuatta veya sendika tüzüklerinde genel kurulca yapılması belirtilen diğer işlemlerin yerine getirilmesi ve herhangi bir organın görev alanına girmeyen konuların karar bağlanması.

4688 sayılı kanunda genel kurullardan geniş bir şekilde söz edilirken yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşması görevleri ve toplanmalarına sadece madde 13’de yer verilmiştir. Buna göre “ sendika şubesi ve sendika yönetim kurulları en az üç, en çok yedi üyeden; konfederasyon yönetim kurulları ise en az beş en çok on üyeden oluşur.

Disiplin kurulu en az üç üyeden en çok beş üyeden, denetleme kurulu en az üç denetçiden oluşur. Şubelerde bir denetçi ile yetinilebilir.

Yönetim, denetleme ve disiplin kurulları uygun görülen diğer organların oluşumu, görev ve yetkileri ile toplanma ve karar alma usulleri Sendikalar Kanununun 16, 17, 18 ve 19. Maddelerinde belirtilen esaslara uygun olarak sendika veya konfederasyonların tüzüklerinde düzenlenir.

c. Üyelik ve Güvenceler

1. Üyeliğin Kazanılması, Sona Ermesi, Üyelikten Çekilme

“Sendikalara üye olmak serbesttir. Kamu görevlileri çalıştıkları işyerlerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilirler. Üyelik başvurusunun sendika yetkili organınca kabulü ile kazanılır. (md 14/a)

Üyelik başvurusu, sendika tarafından en çok otuz gün içinde red edilmediği takdirde üyelik istemi kabul edilmiş sayılır. Haklı bir sebep gösterilmeden üyeliği kabul edilmeyen kamu görevlisinin, bu kararın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkemede dava açma hakkı vardır.

Sendika üyeliği kesinleşen kamu görevlisinin başvuru belgesinin bir örneğini üyenin kendisine verir, bir örneği sendikada kalır, bir örneği üyelik ödentisine esas olmak ve dosyasında saklanmak üzere işverene, bir örneğini de her yılın şubat, mayıs, ağustos ve kasım aylarında bir liste ekinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderir.

Birden çok sendikaya üye olunamaz. Birden çok sendikaya üyelik halinde sonraki üyelikler geçersizdir”.

“Birden çok sendikaya üye olunması'nın yasaklanması ve birden çok sendikaya üyelik halinde sonraki üyeliklerin geçersiz” sayılması (Madde 14/son) 87 sayılı sözleşmeye (m.2) ve denetim organlarının yerleşik kararlarına aykırıdır.

SÖK, 2821 sayılı yasadaki (m.22) benzer yasağın sürdürülmesi sözleşmeye aykırı bularak kaldırılmasını istemiştir. Ayrıca birden çok sendikaya üyelik yasağı kısmi çalışmanın kamu kesiminde de uygulanmaya başlayıp yaygınlık kazanması ve böylece kimi kamu görevlilerinin değişik hizmet kollarında kısmi zaman çalışması olasılığının giderek artması nedeniyle, uygulamadaki gelişmelerle

çelişen ve dolayısıyla sendika özgürlüğünü kısıtlayan gereksiz bir sınırlamadır. Kaldı ki ödenti yükümlülüğü, kendiliğinden bu soncu doğuracaktır.²⁶¹

Buna göre kurulan sendikaya üye olamayacaktır. (md. 15)

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri.

Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar.

Bu kanun kapsamında buluna kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcılar, belediye başkanları ve yardımcıları.

Yüksek Öğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yüksek Öğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve ileri teknoloji enstitü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları.

Mülki idare amirleri

Silahlı Kuvvetler mensupları

Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel komutanlığı ve Silahlı Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri,

Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları

Bu kanunun kapsamında buluna kurum ve kuruluşların merkezi denetleme elemanları

Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli.

Ceza ve infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri

Üye olamazlar ve sendika kuramazlar.”

²⁶¹ GÜLMEZ, “Aykırlıklarla.....” age s:10.

Yasanın sendika değil sanki. grev yasağı getiriyormuşçasına. sendika üyesi olamayacak ve sendika kuramayacak kamu görevlilerini olağan üstü biçimde saymış (m.15) olması hem 87 ve 151 sayılı sözleşmelere (m.2 ve 9/1 ile ½, 3) hem de Anayasaya (m.53 /3) açıkça aykırıdır.

Öncelikle yukarıda denildiği gibi, sendika hakkının kişi yönünden kapsamı 151 sayılı sözleşmeye göre değil daha elverişli ve ileri kurallar / güvenceler içeren 87 sayılı sözleşmeye göre belirlenmelidir. 87 sayılı sözleşmenin 2. maddesinde çalışanlar arasında “ hiçbir ayırım yapmaksızın” sendika hakkı tanınmış ve güvenceye alınmıştır. Bu ayırım, ne kamu görevlilerinin yasalarla “memur” “hizmetli” yada “ sözleşmeli personel” olarak tanımlanmış olması nedeniyle nede kamu görevlilerinin yönetsel hiyerarşide buldukları yer yada üstlendikleri sorumlulukların nitelik yada düzeyi yönünden yapılabilir.

Çalışanlar arasında sendika hakkı yönünden “hiçbir ayırım gözetmeme” ilkesi, kapsamı dar tutulması gereken bir ilkedir. Bunun, 87 sayılı sözleşmenin olanak tanıdığı tek ve biricik istisnası . silahlı kuvvetler ve polis üyelerine ilişkindir. Sözleşmeye göre, silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına sözleşmede öngörülen güvencelerin yalnızca “hangi ölçüde” tanınacağı ve uygulanacağı konusunu belirleme yetkisi ulusal mevzuata bırakılmıştır. Bu ölçünün sendikal haklarla ilgili olarak söz konusu kamu görevlileri arasında ayırım gözetilerek kimileri için büsbütün olarak kaldırılması, başka bir deyişle sıfıra indirgenmesi, yani hakkın tümüyle yasaklanması sözleşmeye aykırı düşer. Silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına sendikal haklar konusunda diğer kamu görevlilerine oranla daha geniş ve ağır kısıtlamalar getirilmesi, hakkın kullanılmasının kimi koşullara bağlanması olanaklıdır. Ancak, belirtildiği gibi, bu meslek üyelerine sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkının toptan yasaklanması sözleşmeyle bağdaşmaz.

Denetim organlarının yerleşik görüşüne göre, silahlı kuvvetler ve polis için 87 sayılı sözleşmede öngörülen”istisna kuralı” nın dar yorumlanması. sendika hakkından yoksun tutulacak yada hakkı sınırlandırılacak güvenlik görevlilerinin sınırlı biçimde belirlenmesi gerekir. Kuşkulu durumlarda da, görevlilerin sivil sayılması, özellikle de sivil kamu görevlilerinin dar alanda silahlı kuvvetler personeli içinde düşünülmemesi gerekir.

UÇÖ denetim organlarının yüksek yöneticilere ilişkin yerleşik kararları, bunların öteki çalışanlarla aynı sendikalarda örgütlenmesini yasaklanmanın ilkece 87 sayılı sözleşmeye aykırı olmadığı, ancak iki koşula, yani yüksek yöneticilere de çıkarlarını savunmak amacıyla kendi örgütlerini kurma hakkının tanınmasını ve bu personel kategorisinin kapsamını genişletmek amacıyla çok geniş biçimde tanımlanmaması koşullarına uyulması gerektiği biçimindedir.

Yasa, bu kapsamlı yasaklarıyla, madde gerekçelerinde benimsendiği ileri sürülen yaklaşımla da açıkça çekilmiştir. Örneğin 1. madde gerekçesinde, tasarının”demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olmanın en önemli göstergelerinden birisi olduğu örgütlenme ve özgürlüğün tüm çalışanlara ayrımsız bir şekilde tanınması için hazırlan(mış)” olduğunun belirtilmesi; 2. madde gerekçesinde, bu maddeyle “kamu kesiminde işçi statüsünde çalışanlar dışında kalan tüm kamu çalışanlarının sendika kurma özgürlüğü ve hakkından yararlanması(nın) öngörölmüş” ve yasa kapsamının, “kamu kesiminde işçi statüsü dışında çalışan tüm personeli kavrayacak şekilde geniş tutulmuş” olduğunun ileri sürölmesi; 15. madde gerekçesinde de, “ilke olarak tüm kamu görevlilerinin sendikal haklardan yararlanmaları(nın) benimsenmiş, ancak görevlilerinin niteliği gereği sınırlı sayıda kamu görevlisi(nin) kapsamı dışında tutulmuş” olduğunun belirtilmesi (s. Sayısı : 643:4,7), bu çelişkinin örnekleridir. Yasa, ileri süröldüğü gibi, “kamu çalışanları” ya da “kamu görevlileri” arasında ayırım gözetmiş, yasakların çerçevesini son derece geniş tutmuştur.

Yasanın 15. maddesindeki yasaklar, uluslararası sözleşmeler dışında, 4121 sayılı yasayla anayasanın 53. maddesine eklenen 3. fıkra kuralına da aykırıdır. Çünkü 128. maddenin 1. fıkrası kapsamına giren “memurlar ve diğer kamu görevlileri” nin tümü sendika hakkının kapsamındadır. İnsan haklarına saygı ilkesine uyması gereken yasa koyucunun takdir yetkisi, kimi memur ya da diğer kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkından tümüyle yoksun bırakılmasını, toptan yasaklanmasını kapsayacak denli geniş değildir; bu yetki, görölen hizmetlerin ve üstlenilen sorumlulukların nitelik ve düzeyine göre değişebilen ve uluslararası hukuka uygun olan kısıtlamalar getirilmekle sınırlıdır.

Yasadaki sendika kurma ve sendikalara üye olma konusunda yasakları konusunda vurgulanması gereken bir nokta da, yasal düzenleme yapılırken, sendika hakkının kişi yönünden uygulama alanı ile grev hakkının kişi yönünden uygulama

alanı arasında bir ayırım gözetilmesi ve bu iki konunun birbirine karıştırılmamasıdır. Başka bir deyişle, sendikalara üye olması yasaklanan kamu görevlileri belirlenirken, genellikle yapıldığı gibi aynı zamanda grev yasağı kapsamına alınmak istenen kamu görevlileri göz önüne alınarak düzenleme yapılmamalıdır. Çeşitli ülkelerdeki yasal düzenlemelerde de farklı kullanma koşullarına bağlı tutulabilen bu iki hakkının kapsamının ayrı ayrı belirlenmesi gerekir.²⁶²

Üyeliğin sona ermesine gelince konuda bununla ilgili düzenlemeler madde 16 da yapılmıştır. Buna göre ;Her üye üyelikten serbestçe çekilebilir. Üyelikten çekilme isteğinin sendikaya bildirilmesi ile gerçekleşir. Çekilme bildirimini alan sendika görevlisi, kayıt defterine işlemek ve alındığına ilişkin bir belgeyi derhal üyeye vermek zorundadır. Sendika, çekilme bildirimlerinin birer örneklerini her yılın şubat, mayıs, ağustos ve kasım aylarında bir liste ekinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına göndermek zorundadır. Üyelikten çekilen, bildirim bir örneğini dosyasında saklaması için işverene gönderir.

Çekilme, sendikaya başvurma tarihinden başlayarak bir ay sonra geçerli olur. Çekilenin bu süre içinde başka bir sendikaya üye olması halinde yeni sendikaya üyeliği,

Bu sürenin bitim tarihinde kazanılır.(16/3)

Üyenin, sendikadan çıkarılma kararı genel kurulca alınır. Çıkarma kararı, çıkarılana ve işverene yazı ile bildirilir. Çıkarma kararına karşı üye. bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde görevli mahkemeye itiraz edebilir. Mahkeme iki ay süre içinde kesin karar verir. Üyelik. Çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar sürer.(16/4)

Çekilme, göreve son verilmesi veya sair nedenlerle kamu görevinden ayrılanlar ile farklı bir hizmet koluna giren kuruma atananlardan sendika veya konfederasyon organlarındaki görevi sona erer. Emekliye ayrılanların sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri seçtikleri dönemin sonuna kadar devam eder.(16/5)

İşverenler her yılın mayıs ve kasım ayı sonu itibarıyla kurumlardaki sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre dağılımları ile sendika üyeliği

²⁶² GÜLMEZ ,”Ayrılıklarla ...” age, s,11-12.

sona eren veya askıya alınanlara ilişkin bilgileri bilgisayar ortamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına göndermek zorundadır.(16/6)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sendika ve üyelik kayıtlarına ilişkin olarak derlediği bütün bilgileri bir ay içinde Devlet Personel Başkanlığına gönderir.(16/7)

“Emekliye ayrılanların sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri(nin) seçtikleri dönemin sonuna kadar devam” etmesinin, dolayısıyla dönem sonunda sona ermesinin örgütlenmesi (m. 16/5, 2cün,le) çalışanların yönetici ve temsilcilerini seçme hakkına aykırıdır.

Üyelikten çekilmenin, “sendikaya başvurma tarihinden başlayarak bir ay sonra geçerli” olacağının ve çekilen üyenin bu bir aylık süre içinde üye olduğu yeni sendikaya üyeliğinin “bu sürenin bitim tarihinde” kazanılacağına öngörülmesi(m 16/3) çalışanların diledikleri örgütlere üye olma özgürlüğüne getirilen uluslararası ilkelere aykırı bir düzenlemedir.

Konfederasyon ve uluslararası kuruluşlara üyeliğe gelince bununla ilgili düzenlemeler madde 17 de düzenlenmiştir.

Sendikalar ancak bir konfederasyona üye olabilirler. Birden çok konfederasyona üye olunması halinde sonraki üyelikler geçersizdir.(17/1)

Sendika ve konfederasyonlar, amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara serbestçe üye olabilirler ve üyelikten çekilebilirler.(17/2)

İlgili kuruluş, üye olduğu veya üyelikten ayrıldığı amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara, üye olduğu veya üyelikten ayrıldığı tarihi izleyen on beş gün içinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bildirir.

Sendikalar ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın, serbestçe, yabancı ülkelerdeki amaçlarına uyan uluslararası kuruluşların üye veya temsilcilerini Türkiye’ye davet edebilir veya yabancı ülkelerdeki toplantılarına kendi üye veya temsilcilerini gönderebilirler.(17/4)

Sendikaların ancak bir konfederasyona üye olabilmesi ve birden çok konfederasyona üye olunması halinde sonraki üyeliklerin geçersiz sayılması kuralı (m. 17/1), 87 sayılı sözleşmeye (m. 2,5 ve 6)ve denetim organlarının yerleşik kararına aykırıdır.

Kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının, ancak "amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara" üye olmalarının zorunlu tutulması (m. 17/2), genel kurula tanınan yetkinin aynı yaklaşımla sınırlandırılması ve yine; ancak "yabancı ülkelerdeki amaçlarına uyan uluslararası kuruluşların üye veya temsilcilerini Türkiye'ye davet edebilmeleri", 87 sayılı sözleşmenin sendikal örgütlere tanıdığı uluslararası ilişkiler-kurma özgürlüğüne aykırıdır.

87 sayılı sözleşme (m 2,5 ve 6) gereğince, kamu görevlileri sendika ve konfederasyonları, diledikleri/ seçtikleri uluslararası sendikal örgütlere özgürce üye olabilir; uluslararası özgürlük, yalnızca "amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlar" ile sınırlı tutulmaz. Çünkü sendika seçme özgürlüğü ve sendika çokluğu ilkeleri, yalnızca ulusal üst örgütlere üyelik konusunda değil aynı zamanda uluslararası üyelik ve uluslararası dayanışma için de geçerli olan ve 87 sayılı sözleşmenin güvenceye bağladığı ilkelerdir. Böyle bir sınırlamanın, uluslararası sendikal örgütlerin aynı zamanda işçi ve memur statüsündeki çalışanların sendikal örgütlerini kapsamaması nedeniyle, uygulamada ulusal kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının uluslararası üyelik ve dayanışmasının bütünüyle doğurabilecektir.²⁶³

2.Güvenceler

Kamu görevlileri iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tabi tutulamaz ve görevlerine son verilemez.(18/1)

Kamu işvereni kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz.(18/2)

Sendika ve konfederasyon yönetim kuruluna seçilenler, seçildikleri tarihinden başlayarak bu görevlerinde kaldıkları sürece kurumlarından aylıksız izinli sayılırlar.(18/3)

Mahalli ve genel seçimlerde aday olanların, sendika ve konfederasyonun organlarındaki görevleri adaylık süresince askıda kalır. Seçilmeleri halinde görevleri son bulur.(18/4)

²⁶³ GÜLMEZ, age, s:13

Sendika şubeleri en az 500 üye ile kurulur. 500 ile 3000 üyesi olan sendika şubelerinde bir yönetim kurulu üyesi, 3001 ile 5000 üyesi olan sendika şubelerinde iki yönetim kurulu üyesi, 5001 ile 7500 üyesi olan sendika şubelerinde üç yönetim kurulu üyesi, 7501 ile 10 000 üyesi olan sendika şubelerinde dört yönetim kurulu üyesi ve 10 001 veya daha fazla sayısı olan sendika şubelerinde beş yönetim kurulu üyesi genel kurul kararı ile aylıksız izinli sayılır.(18/5)

Kamu görevlilerinin bu süreleri , emekli kesenekli ve karşılıklarının yönetici oldukları sendikaları tarafından her ay Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına gönderilmesi kabul etmeleri koşuluyla emeklilik derecelerinde değerlendirilir.(18/6)

Şube yönetim kuruluna seçilenlerden aylıksız olarak izinli sayılanların dışında kalanlar, kamu kuruluşlarındaki görevlerini sürdürürler.(18/7)

Aylıksız izinli sayılanlardan herhangi bir nedenle sendika veya konfederasyon organlarındaki görevlerinden ayrılanlar, görevlerinin son bulması tarihinden itibaren bir ay içinde ayrıldıkları kurum ve kuruluşa yazılı müracaat etmeleri durumunda, kamu işvereni bu kimseleri bir ay içinde eski görevlerine ya da uygun diğer bir göreve atamak zorundadır. Bir ay içinde başvurmayanlar görevlerinden çekilmiş sayılırlar.(18/8)

Açığa alma, resen emeklilik. göreve son verilmesi, tayin veya sair hallerde görevlinin mahkemeye başvurması halinde, mahkeme kararı kesinleşinceye kadar sendikadaki görevi devam eder.(18/9)

Yasanın mahalli ve genel seçimlerde aday olanların, sendika ve konfederasyonlardaki görevlerinin adaylık süresince askıda kalmasının ve seçilmesi halinde görevlerinin son bulmasının öngören kuralı(m. 18/4), 87 sayılı sözleşmenin çalışanların temsilci ve yöneticilerini seçme hakkına aykırıdır. Ve onların özgür iradesinin yerine geçen bir yasal bir karışma oluşturmaktadır. Uzmanlar komisyonu, 2001 Genel Konferansına sunduğu yıllık raporunda, 2821 sayılı yasanın 26.6.1997 tarih ve 4277 sayılı yasayla değiştirilen 37.maddenin son fıkrasında aynen aktarılan bu kuralın sözleşmenin 3. maddesine aykırılığını saptamış ve değerlendirilmesini istemiştir.

Komisyona göre, yöneticilerin seçilme koşullarını belirleme yetkisi, çalışan ve işveren örgütlerine düşer ve kamu yetkililerinin, bu hakkın kullanımına karışmaktan kaçınması gerekir. Adaylığın başarıyla taçlanması da kapsamak üzere , genel ya da yerel seçimlerde adaylıktan sonuçlar çıkarmanın, sendikanın tüzüğünde açıklanan, hükümetin değil sendika üyelerinin değerlendirilmesine bırakılması gerekir. Komisyon, bu kısıtlamanın kaldırılması ve sendikal bir yükümlülükle seçilebilirlik koşullarının sendikal örgütlerce belirlenmesi amacıyla tasarladığı önlemleri bildirmesini, bir kez daha hükümetten istemiştir.

d. Faaliyet ve Yasaklar

1. Sendika ve Konfederasyonların Yetki ve Faaliyetleri

Kamu görevliler sendikaları ile konfederasyonları bu kanundaki hükümler çerçevesinde, üyeleri adına toplu görüşmeye katılmaya, toplu görüşmeyi sonuçlandırmaya ve taraf olmaya yetkilidir. (19/1)

Sendika ve konfederasyonlar kuruluş amaçları doğrultusunda aşağıdaki faaliyetlerde bulunabilirler. (19/2) yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek ve toplu görüşme sonucunda anlaşmaya varılan mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek üzere idari kurullara üyeleri arasında temsilciler göndermek.

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

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

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

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.

Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarda, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki 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.

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 kaydıyla üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardım etmek ve nakit mevcudunun yüzde onundan fazla olmamak kaydıyla bu kooperatiflere kredi vermek.

Yangın, su baskını, deprem gibi tabii afetlerin vukuunda, gerektiğinde üyelik şartı aramaksızın nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydı ile afete uğrayan bölgelerde konut, sağlık ve eğitim tesisleri yapmak ve bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına aynı ve nakdi yardımda bulunmak

2. Yasaklar

Bu kanuna göre kurulan sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyet niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz. (20/1)

Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından maddi yardım kabul edemez, siyasi partilerden maddi yardım alamaz ve onlara maddi yardımda bulunamaz. (20/2)

Sendika ve konfederasyonlar siyasi partilerin kuruluşu içinde yer alamaz; siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar. (20/3)

Sendika ve konfederasyonlar ticaretle uğraşamazlar. (20/4)

e. Gelir ve Giderler

1. Sendika ve Konfederasyonların Gelirleri

4688 sayılı kanunun 24. maddesine göre Sendika ve Konfederasyonların gelirleri şunlardır:

Üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri

Bu kanuna göre yapabilecekleri faaliyetlerden elde edilecek gelirlerden.

Bağış ve yardımlardan,

Mal varlığından elde edilen gelirlerden,

Oluşur.

Sendika ve konfederasyonlar, kendilerinin veya Türkiye Cumhuriyeti Devletinin üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşlar hariç, dış kaynaklardan Bakanlar Kurulu izni olmadıkça yardım ve bağış kabul edemezler.

Sendika ve konfederasyonlar tüm nakdi gelirlerini bankalara yatırmak zorundadırlar. Zorunlu giderler için kasalarda tutacakları azami nakit mevcudu tüzüklerinde gösterilir.

Sendika ve konfederasyonların gelirleri arasında üyelik aidatı da yer alır. Kanunda bununla ilgili düzenlemeler madde 25 de yer alır.

Aynı hizmet kolunda çalışan kamu görevlilerinin yüzde beşinden fazlasını üye kaydetmiş sendikaların üyelik ödenekleri, 14. madde çerçevesinde üyenin üyelik beyannamesindeki istemine uygun olarak kamu işverenince aylığından kesilerek beş gün içinde sendikaların banka hesabına yatırılır ve ödenti listesinin bir örneği ilgili sendikaya gönderilir. (25/1)

Aylık ödenti tutarı; 15. derecenin 2. kademesinden aylık alan Devlet memurunun, aylık, taban aylığı, kıdem aylığı, her türlü zam ve tazminatlar ile ödenekler toplamının net tutarının otuzunda birini geçemez. (25/2)

Sendika tüzüklerine, üyelik ödemesi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamaz. (25/3)

Üyeliği herhangi bir şekilde sona erenlerin sendikaca beş çalışma günü içinde işverene bildirmesi zorunludur. (25/4)

Konfederasyonlara üyelerince ödenecek ödenti miktarı, sendikanın ödenti tutarının yüzde beşinden aşağı olmamak üzere federasyonların genel kurulunca belirlenir. (25/4)

2. Sendika ve Konfederasyonların Giderleri

Sendika ve konfederasyonlar gelirleri tüzüklerinde belirtilen amaçları ve bu Kanunda gösterilen faaliyetleri dışında kullanamazlar ve bağışlayamazlar. (26/1)

Sendika ve konfederasyonlar, gelirlerinin en az yüzde onunu üyelerinin mesleki bilgi ve tecrübelerini artırmak için kullanmak zorundadırlar. (26/2)

Vergi Usul Kanunu'na göre demirbaş sayılan her türlü eşya ve malzeme demirbaş defterine kaydedilir ve bunlar hiçbir şekilde gider olarak işlem görmez. (26/3)

Sendika şubeleri, sendika ve konfederasyonlar yardımlaşma sandıkları dışında, üyeleri, yöneticileri veya diğer kişi veya kuruluşlara borç para veremez ve elde ettikleri gelirleri dağıtamazlar. (26/3)

Sendika ve konfederasyonların tutacakları defterler, tasdik şekli, kayıtları düzenleme usul ve esasları bir yönetmelikle belirlenir. Muhasebe kayıtları bilanço esasına göre tutulur. (26/4)

f. Toplu Görüşme

1. Genel Hükümler

4688 sayılı kanunda 28. madde ile ilgili düzenlenen toplu görüşmenin kapsamı aynen 2688 sayılı TİSGLK daki gibi düzenlenmiştir. Buna göre;

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. (28/1)

Toplu görüşmenin tarafları, kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı buldukları konfederasyonlardır. (29/1)

Kamu işveren Kurulu: Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanının başkanlığında aşağıdaki kamu görevlilerinden oluşur.

Başbakanlık Müsteşarlığı

Maliye Bakanlığı Müsteşarlığı

Hazine Müsteşarlığı

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı

Devlet Personel Başkanı

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü

Kamu İşveren Sendikası

Yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar görüşmelere Kamu İşveren Kurulu üyelerinin sayısı kadar temsilcisi katılır.(29/3)

Toplu görüşme ile ilgili çalışmaların hızlandırılmasına ve sonuçlandırılmasına yardımcı olmak üzere taraflar eşit sayıda yetkililerin katılımı ile ön çalışma grupları oluşturabilir.(29/4)

2. Toplu Görüşme ,Yetki ve Mutabakat Metni

4688 sayılı kanunda Toplu İş Sözleşmesi grev ve lokavt kanununda olduğu gibi yetki, yetki itirazı tarafların toplanması, toplu görüşmenin gündemi, toplu görüşmenin sonuçlanması ayrı ayrı düzenlenmiştir. Ancak TİSGLK da ki gibi geniş kapsamlı değil daha dar kapsamlıdır. Bunlar;

Her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar toplu görüşme yapmaya yetkilidir. En çok üyeye sahip konfederasyon temsilcisi toplu görüşme heyetinin başkanıdır.(30/1)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kamu görevlileri sendikalarınca yapılan üyelik bildirimlerini dikkate alarak, her yıl 31 mayıs itibariyle sendikaların üye sayılarını tespit eder; buna göre hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile en çok üyeye sahip konfederasyonu belirler ve sonuçları temmuz ayının ilk haftasında resmi gazetede yayımlar. Bu sonuçlara beş çalışma günü içinde itiraz edilmediği takdirde, üye sayıları ile her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ve en çok üyeye sahip konfederasyonun yetkisi kesinleşir.(30/2)

Sonuçların yayımı tarihinden itibaren beş çalışma günü içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yetkili olarak belirlenen her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile en çok üyeye sahip konfederasyonun çoğunluğunun olmadığı gerekçesiyle, diğer konfederasyonlar ve sendikalarca Ankara İş Mahkemesine itiraz edilebilir.(31/1)

Mahkeme itirazı on beş gün içinde karara bağlanır.(31/2)

Hizmet kollarına göre belirlenen yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bağlı oldukları konfederasyonlar ile kamu işveren kurulu çağrı yapılmasına gerek kalmaksızın her yılın ağustos ayının on beşinci günü, Devlet Personeli Başkanlığınca belirlenen ve taraflara bir hafta önceden bildirilen yerde toplanırlar.(32/1)

Toplu görüşmenin sekreteryaya hizmetleri. Devlet Personel Başkanlığınca yürütülür.(32/2)

Kamu İşveren Kurulu, Yüksek İdari Kuruldan gelen önerileri de dikkate alarak toplu görüşme kapsamındaki konulara ilişkin bilgi ve becerileri kurula sunar ve toplu görüşmeye başlanır. (33/1)

Taraflar toplu görüşmeye esas olacak önerilerini sunarlar. (33/2)

Toplu görüşmenin gündemi, bu hazırlık çalışmaları ve öneriler dikkate alınarak oluşturulur. (33/3)

Görüşmelerin hangi esaslar içinde yapılacağı taraflar arasında belirlenir. (33/4)

Toplu görüşme en geç 15 gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre içinde anlaşmaya varılırsa düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanır. (34/1)

Mutabakat metni, uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu 3 ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idari ve icrai düzenlemeler gerçekleştirilir. Ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar

Toplu sözleşmede uyuşmazlıkların çözüm yolları:

Toplu sözleşmenin tamamlanması için öngörülen süre içinde taraflar anlaşamazlarsa taraflardan biri 3 gün içerisinde Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırabilir. (35/1)

Uzlaştırma Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu Başkanının başkanlığında; Üniversiteler arası Kurul tarafından, Fakültelerin çalışma ekonomisi, iş hukuku, idare hukuku ve kamu maliyesi bilim dallarından birer üye olmak üzere 4 öğretim üyesinden oluşur. Bu üyeler siyasi partilerin merkez karar ve yürütme kurullarında görev alamazlar. Üyeler iki yıl için seçilirler. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir. Bu kurulun sekreteryaya işleri Devlet Personel Başkanlığınca yürütülür. (35/2)

Uzlaştırma Kurulu uyuşmazlık konularını inceler. gerektiğinde toplu sözleşme taraflarının temsilcilerini dinler ve 5 gün içinde kararını verir. Kararlar salt çoğunlukla alınır. (35/3)

Her toplantı günü için uzlaştırma kurulu başkanına 1100, üyelere 1000 gösterge rakamının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunlarının 154. Maddesi

uyarınca belirlenen aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda toplantı ücreti ödenir. (35/4)

Uzlaştırma Kurulunun kararına tarafların katılması durumunda, bu karar mutabakat metni olarak Bakanlar Kuruluna sunulur. Tarafların Uzlaştırma Kurulunun kararına katılmaması durumunda anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca imzalanan bir tutanakla belirtilerek Bakanlar Kuruluna sunulur. (35/5)

Toplu görüşmenin yetkili sendika tarafını düzenleyen 30. Maddesinin “ her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar” konusundaki düzenlemesi 98 sayılı sözleşmenin toplu pazarlığın / toplu görüşmenin taraflarını belirleme özgürlüğünü güvenceye alan 4. Maddesi kuralına, yani gönüllü ve özgür toplu pazarlık ilkesine aykırıdır.

Bu konudaki düzenleme “ bağlı sendikaların üye sayıları esas alınarak hesaplanacak oransal ağırlıklarına göre kamu görevlileri konfederasyonlarının temsilcileri” biçiminde yapılmalıdır. Bu ilke, Yüksek İdari Kurula katılacak sendika tarafından belirlenmesinde de temel alınmalıdır.

Toplu görüşmeye katılmaya yetkili sendika tarafından belirlenmesi konusunu düzenleyen 30. Maddenin 2. Fıkrası 98 sayılı sözleşmeyle bağdaşmamaktadır. Sendikaların üye sayılarını saptama ve buna göre yetkili sendika ve konfederasyonları belirleme görevinin siyasal iktidarın ve yürütme erkinin bir parçası ve uzantısı olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yerine 98 sayılı sözleşmenin güvenceye aldığı özgür, özerk ve gönüllü toplu pazarlık ilkesinin gereği olarak siyasal iktidardan bağımsız olan ve yansızlık güvencesi içeren yeni bir organa /kurula verilmesi gerekirdi.

Kamu görevlileri sendikacılık ve toplu görüşme düzenine gerçeği yansıtan üyelik bildirimleri temeline dayanan sağlıklı bir yapı ve işlerlik kazandırma açısından son derece önem taşıyan bu organ yüksek yargı yerlerinin üyeleri ile çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri , iş hukuku ve sosyal güvenlik ve kamu yönetimi alanlarında çalışan öğretim üyelerinden oluşturulmalıdır.

Toplu görüşmenin “ en geç 15 gün içerisinde” sonuçlandırılmasının zorunlu tutulmuş olması (m. 34/1), 98 sayılı sözleşmenin güvencesindeki tarafların toplu pazarlığın düzeyini, süresini ve içeriğini belirleme hakkına aykırıdır.

Taraflarca süresi içinde anlaşmaya varılarak imzalanan mutabakat metninin “ uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunul(ması)” nı öngören 34. Maddenin 2. Fıkrasında yer alan düzenlemedeki “yapılabilmesi” sözcüğünün “yapılması” biçiminde olması gerekirdi. Böylece, tarafların ortak sosyal istencinin ürünü olan bu “ toplu anlaşma” nın yasal yada yönetsel yoldan” olumsuz yönde değiştirmesi önlenebilir.”

g. Sendika ve Konfederasyonların Katılma Birleşme ve Kapatılması

Genel Kurul kararı ile sendikaların başka bir sendikaya veya konfederasyonların başka bir konfederasyona katılması halinde katılan sendika veya konfederasyonunun bütün hak, borç, yetki ve menfaatleri katıldığı sendika veya konfederasyona kendiliğinden geçer (36/1)

Birleşme sendika veya konfederasyonların bütün hak , borç. yetki ve menfaatleri birleşme sonucu meydana getirdikleri yeni tüzel kişiliğe kendiliğinden geçer (36/2)

Bu madde hükümleri gereğince katılan veya birleşen sendika ve konfederasyonların üyeleri, ayrı bir işleme gerek kalmaksızın devralan veya yeni kurulan sendika veya konfederasyonun üyesi olurlar,. (36/3)

Birleşme ile ilgili diğer usul ve esaslar sendika veya konfederasyonların tüzüklerinde gösterilir. (36/4)

Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslarına aykırı faaliyetlerde bulunan sendika ve konfederasyon, merkezlerinin bulunduğu yer Cumhuriyet Başsavcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkeme kararı ile kapatılır. (37/1)

Yukarıdaki fıkraya aykırı hareket eden sendika şubesi, sendika veya konfederasyonlar hakkında 2908 sayılı dernekler kanununun 54. Maddesi uyarınca işlem yapılır (37/2)

Dördüncü Bölüm

MEMUR SENDİKALARI İLE İLGİLİ BİR ALAN ARAŞTIRMASI

I. Araştırma İle İlgili Bilgiler

A. Araştırmanın Amacı

Türkiye’de memurlar 1980 sonrasında ücret ve maaş gelirlerindeki azalmayı dikkate almayan ekonomi politikaları karşısında korumasız kalmışlardır. Ücret ve maaş gelirlerinin milli gelir içindeki payı 1980’den bugünlere yarı yarıya düşmüştür²⁶⁴. Emek gelirlerindeki bu düşüş daha çok sendika hakkından hiçbir şekilde yararlanamayan memurların, maaşlarındaki gerilemeden kaynaklanmaktadır dersek yanlış söylemiş olmayız.

Maaşlardaki gerilemelere ek olarak bütçe içindeki payı zaten az olan çalışan kitlelere yönelik sosyal sınıf harcamaları da 1980 sonrasında iyice azalmıştır. Ayrıca sosyal adalet ilkeleriyle çelişen vergi politikaları memurların durumunu daha da ağırlaştırmıştır. Şöyle ki ücret ve maaş geliri elde edenlerin gelir vergisi içindeki payı yarıyı aşmıştır. Ücret ve maaş gelirlerinin en az %25’i gelir vergisi olarak kesilmektedir. Bu adaletsiz tabloya Avrupa birliği ülkelerinin hiçbirinde rastlanmamaktadır.²⁶⁵

Memurların yoksullaşmasının yanı sıra memur sayısının artması ve işçilerin sendikal mücadele vererek bir takım hakları elde etmeleri ve bundan memurların dersler çıkarması sonucunda memurlarda da örgütlenme hakkına ilişkin talepler belirlemiştir.²⁶⁶ Yani işçi sendikacılığı özendirici olmakla birlikte memur sendikacılığının asıl nedeni memurların yoksullaşması diyebileceğimiz ekonomik nedenlere dayanmaktadır.

İşçi sendikacılığına oranla daha geç başlayan memur sendikacılığı tıpkı batı ülkelerinde olduğu gibi uygulama hukuku önceleyerek başlamıştır. Yani

²⁶⁴ İŞIKLI, “Türkiye’de memur sendikacılığı”, age, s:5.

²⁶⁵ İŞIKLI, age, s:3.

²⁶⁶ ÖZDEMİR, “Memurların örgütlenme sorunu”, age, s:84-85.

ülkemizde memur sendikaları ile ilgili kanuni düzenleme yapılmadan memur sendikaları kurulmuştur.28 Mayıs 1990'da öğretmenler tarafından ilk memur sendikası Eğitim-iş kurulmuştur.

Bu çalışma ile Türkiye'de memurların memur sendikacılığını nasıl gördüklerini, sendikacılığın kendilerine ne yarar sağladığını, sendikacılığı memurların nasıl algıladıklarını bizzat kendi görüşlerine başvurarak ortaya çıkarmak amaçlanmıştır. Ayrıca sendika yöneticilerinin de memur sendikacılığı alanında karşılaştıkları güçlükleri, engelleri de bizzat yöneticilerin görüşlerine başvurarak ortaya konmak istenmiştir.

Bu nedenle araştırma ölçeği olan anket soruları bu amaçları gerçekleştirme doğrultusunda seçilmiş ve gerek sendika yöneticilerinin gerekse sendika üyelerinin anketleri bizzat doldurmalarının önemi üzerinde durulmuştur.

B. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmamızda Sivas'ta bulunan 5 sendikanın üyeleri ve yöneticileri yer almaktadır. Ankette yer alan 5 memur sendikasını, genel merkezleri Ankara'da olan sendikaların Sivas'taki şubelerine Hackman ve Oldham'ın klasikleşmiş makalesi örnek alınarak²⁶⁷ tesadüfi örnekleme yöntemiyle seçilmiştir. Belirlenen sendikaların üye sayılarının en az %25ine kadar anket formu dağıtılmıştır. Fakat bu anket formlarının sadece iki sendikadan geri toplanabilmiştir. Sendika yöneticileri olarak ise toplam 30 sendika yöneticisine bu anket uygulanmıştır.

Üyeler ve yöneticiler için bu anketler 26 Mart 2002 – 30 Nisan 2002 tarihleri arasında yapılmıştır.

C. Araştırmanın Hipotezi

Bu araştırmanın test etmeye çalıştığı hipotezler şunlardır:

1. Sendika üyesi memur ve yöneticiler sadece ekonomik ve sosyal durumlarının düzeltilmesi için değil aynı zamanda demokrasinin de topluma yerleştirilmesi amacıyla sendikaları bir araç olarak görmektedirler.

2. Memur sendikaları üyelerinin isteklerine cevap verememektedirler.

²⁶⁷ HACKMAN,RICHARD-OLDHAM,Greg R : “ Development of the job diagnostic survey ”,journal of applied psychology ,Newyork 1975 , s: 159-170.

3. Yöneticiler ve memurlar sendikaları beklentilerini gerçekleştirmede bir baskı aracı olarak görmektedirler.

4. Memur sendikacılığına karşı yönetici ve memur ilgisiz davranmakta ve bu konuda ilgi noksanlıklarının da olduğu varsayılmaktadır.

5. Ayrıca memur sendikalarına genelde eğitim düzeyleri yüksek okul veya üniversite mezunlarının ilgi gösterdikleri ve bu ilgi kişilerin örgütlenme açısından daha bilinçli olduklarını kabul etmiştir.

6. Memurlar içerisinde de özellikle öğretmenler sendikalara daha çok ilgi duymaktadır.

7. Sendika yöneticileri hükümetin son çıkardığı 4688 sayılı yasa ile getirilen güvence ve sendikal hakları yeterli bulmamaktadırlar.

8. 4688 sayılı yasa ile yapılan düzenlemelerin memur sendikalarının istedikleri düzeyde olmadığı ve yetersiz olduğu da .bir gerçektir.

D. Araştırmanın Yöntemi

Bu tezin alan araştırması kısmında anket ve mülakat yöntemi uygulanmıştır. Anket hazırlanmasından önce uzun bir hazırlık çalışması yapılmış,memur sendikaları ile görüşülmüş ve bu bilgiler ışığında bir taslak hazırlanıp tez danışmanının görüşüne sunulmuştur. Tez danışmanının görüş ve önerileri doğrultusunda gerekli düzenlemeler yapılarak 12 adet sendika üyesi için 18 adette sendika yöneticileri için soru hazırlanmıştır.sendika üyelerine hazırlanan sorular tezin I. kısmında sendika yöneticilerine sorulan sorular Ek II de verilmiştir.

Araştırmamızda anket metodu kullanılmış , bunun yanı sıra mülakat yönteminden de faydalanılmıştır. Sendika yöneticilerinin hemen hemen hepsiyle yüz yüze görüşülerek anketler doldurtulmuş, görüşemediğimiz yöneticilere de görüştüğümüz yöneticiler kanalıyla anketler ulaştırılmış ve uygulanması sağlanmıştır.

Sendika üyelerinin anket formları ise sendika üyeleri vasıtasıyla çalıştıkları kuruma gönderilmiş ve sendika üyelerinin bu anket formunu bizzat kendilerinin doldurmaları ısrarla istenmiştir. Sendika şubesi ile sık sık görüşülmüş, bu istek tekrarlanmış ve anket formlarını kesin olarak bizzat üyelerin doldurmaları sağlanmıştır.

Anketin uygulanması sırasında gerek sendika yöneticilerinden gerekse üyelerden hiçbir olumsuz tepki alınmamıştır. Böyle bir araştırmanın kendileri için de yararlı olacağını belirtmişler ve teşekkür ederek uygulamada her türlü kolaylığı göstermişlerdir.

Anketin uygulandığı sendikalarda üyelerin veya yöneticilerin anketi doldurma konusunda zorlama olmamış ve anketi cevaplamak isteyenlere bu anket uygulanmıştır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi üyelerden ve yöneticilerden olumsuz bir tepki alınmamış sendikanın anket uygulama çalışmalarına ellerinden geldiği kadarıyla yardım etmeye çalıştıkları gözlenmiştir.

E. Anket Verileri

Bu kısımda ankete katılan sendika üyeleri ve yöneticilerinin yaş, cinsiyet, meslek ve eğitim durumlarına göre dağılımları önce sendika üyelerine uygulanan anket sonuçları-verileri, daha sonrada sendika yöneticilerine uygulanan anket verileri açısından incelenmiştir.

1. Anket Yapılan Sendika Üyelerinin Kişisel(Demografik) Özellikleri.

Anketimize katılan Türk Eğitim Sen 108 kişi Türk Sağlık Sen 25 kişi olmak üzere toplam 133 kişidir. Anketimize katılan sendika üyelerinin yaş gruplarına göre dağılımları Tablo-1 de verilmiştir.

Tablo-1: Sendika Üyelerinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımları.

YAŞ GURUBU DEĞİŞKENİ	N	%
21-30 Yaş arası	20	15,03
31-40 Yaş arası	90	67,66
41-50 Yaş arası	21	15,78
50 üstü	2	1,50
TOPLAM	133	100,00

Tablo bilgilerinden de anlaşıldığı gibi anketimizi cevaplayan sendika üyelerinin %67,66'sı 31-40 arası yaş grubuna ,%15,78'i 41-50 arası yaş grubuna ve %15,03'i 21-30 arası yaş grubuna dahilken %1,50 si 50 yaş üzeridir.

Görüldüğü gibi sendika üyelerinin çoğu 31-40 yaş arası gruptadır. En az ise 50'nin üzerindedir. 50 yaş üzeri yaşlar emekliliğe yakın yaşlar olduğundan bireyler sendikaya üye olmamaktadırlar.

Ayrıca Türkiye'de memurların yaş gruplarına göre dağılımına baktığımızda memurların yaklaşık %48'lik bir oranla 31-40 yaş arası dediğimiz gruba en az olarak ise %8'lik bir oranla 50'nin üzerindeki yaş grubuna girdiğini görüyoruz.²⁶⁸ Anket sonuçları ile Türkiye genelindeki dağılımı birbirine paraleldir. Sonuçların bu şekilde çıkması seçilen kitlenin yani uygulamaya katılan kitlenin iyi seçilmiş olduğunu gösterir.

Anketimize katılan sendika üyelerinin cinsiyetlerine göre dağılımları tablo-2 de verilmiştir.

Tablo-2 : Sendika Üyelerinin Cinsiyetlerine Göre Dağılımı

CİNSİYET DEĞİŞKENİ	N	%
Kadın	39	29,32
Erkek	94	70,67
TOPLAM	133	100,00

Sendika üyelerinin %70,67'si erkek iken %29,32'si kadındır. Sendika üyesi olan erkekler sendika üyesi olan kadınlardan fazladır.bu normaldir çünkü Türkiye'de kamu görevlileri içinde de erkeklerin sayısı kadınlardan fazladır.

Türkiye'de memurların cinsiyetlerine göre dağılımına baktığımızda memurların %70'inin erkek %30'unun kadın olduğunu görüyoruz.²⁶⁹ Bu oranlara göre değerlendirildiğinde sendika üyeleri içinde erkek oranınının kadın oranından fazla olması normaldir.

²⁶⁸ **Kamu Personeli Anket Sonuçları 8**, Devlet Personel Başkanlığı Yayını,Ankara 1992, Memurların yaş gruplarına göre dağılım bölümü.

²⁶⁹ **Kamu Personeli Anket Sonuçları 8**, age, Memurların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı Bölümü.

Ankete katılan sendika üyelerinin medeni hallerine göre dağılımı Tablo-3 de verilmiştir.

Tablo-3 : Sendika Üyelerinin Medeni Hallerine Göre Dağılımı.

MEDENİ DURUM DEĞİŞKENİ	N	%
Evli	114	85,71
Bekar	19	14,28
TOPLAM	133	100,00

Sendika üyelerinin %85,71'i evli iken ,%14,28'i bekarıdır. Sendika üyelerinden evli olanlar daha fazladır.

Ankete katılan sendika üyelerinin eğitim durumlarına göre dağılımları tablo-4 de verilmiştir.

Tablo-4 : Sendika Üyelerinin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı

EĞİTİM DURUMU DEĞİŞKENLERİ	N	%
İlköğretim	3	2,25
Lise ve Denge okul	11	8,27
Yüksekokul	11	8,27
Üniversite	108	81,20
TOPLAM	133	100,00

Anketi cevaplayan sendika üyelerinin büyük bir çoğunluğu %81,20'si üniversite mezunudur. Bunu %8,27 ile yüksekokul mezunları, %8,27 ile lise ve dengi okul mezunları ,%2,25 ile ilköğretim mezunları izlemektedir. Sendika yöneticilerinde olduğu gibi sendika üyelerinin de eğitim seviyesi yüksek çıkmıştır. Bu verilerde hipotezimizi doğrulamaktadır.

Bu sonuçlara göre sendikaya üye olma, örgütlenme örgütlenerek baskı grubu oluşturma ve istekleri için örgütlü mücadele etme açısından üniversite

mezunlarının daha bilinçli olduğunu görüyoruz.²⁷⁰ Lisansüstü eğitim yapan hiç memur olmadığı görülmektedir.

Ankete katılan sendika üyelerinin mesleklerine göre dağılımı tablo-5 de verilmiştir.

Tablo-5 :Sendika Üyelerinin Mesleklerine Göre Dağılımı.

MESLEK DEĞİŞKENLERİ	N	%
Memur	13	9,77
Yönetici	4	3,00
Teknik eleman	0	0,00
Öğretmen	111	83,45
Hizmetli	5	3,75
TOPLAM	133	100,00

Anketi cevaplayan sendika üyelerinin %83,45'i Öğretmen,%9,77'si Memur, %3,75'i Hizmetli,%3,00 ise yönetici olarak çalışmaktadır. Veriler sendikalara özellikle öğretmenlerin daha çok ilgi duydukları hipotezimizi doğrulamaktadır.

Sendikaya üye olmanın yükselmelerini engelleyeceğini düşündükleri için sendika üyeleri içindeki yöneticilerin oranı düşüktür. Ayrıca anketi cevaplayanların içinde teknik elemanların bulunmadığı da görülmektedir.

Görüldüğü gibi memurlar içerisinde öğretmenlerin oranı diğer mesleklere göre bazı bilim adamlarının belirttiği gibi fazladır. Bu bilim adamlarına göre; Öğretmenler meslekler içerisinde en eski örgütlenme geleneğine sahiptirler ve bunun nedeni de öğretmenlerin çalışma koşulları açısından diğer meslek gruplarından daha zor şartlarda çalışmaları ve toplum sorunlarıyla daha iç içe olmalarıdır, denilebilir.

²⁷⁰ Kamu Personeli Anket Sonuçları 8, age, Memurların Lisansüstü İhtisas Durumlarına Göre dağılımı Bölüm Numarası Yok.

İlk kurulan memur sendikası olan Eğitim-iş'in genel başkanına(Niyazi ALTUNYA) göre eğitim işkolunda erken sendikalaşmada öğretmenlerin özel bir yeri vardır ve bunun nedenleri şöyle sıralanabilir.²⁷¹

“Osmanlı düzeninde “memur emir alan kamu görevlisidir; bu nedenle ona ”emir kulu” hatta ”kapı kulu”da denilmiştir. Oysa öğretmenlerin görece bir özerkliği olagelmiştir. Türk-İslam kültüründe “hoca haklı””hocanın vurduğu yerde gül biter” gibi özdeyişler vardır.

Tanzimatla süren modernleşme sürecinde yabancı ülkelere askerden sonra ilk gönderilenler öğretmenlerdir. Böylece öğretmenler bilimsel düşünceye ilk açılan kamu görevlileridir. Gelişmiş batı ülkelerine giden öğretmenler örgütlenme konusunda da erken bilgi sahibi olmuşlardır.

Öğretmenler ,yoksul halk kesiminden çıkıp geldikleri için toplumsal çelişkileri daha yakından görmüşlerdir. Bu da örgütlenme bilincinin erken gelişmesinde etkili olmuştur.

Dünyanın her yerinde olduğu gibi Türkiye’de de öğretmenler başkalarına bilgi taşıyan görevlilerdir.sürekli bilgi tazeleme zorunluluğu öğretmenleri örgütlenmeye karşı duyarlı kılmıştır.”

2. Ankete Katılan Sendika Yöneticilerinin Kişisel (Demoğrafik) Özellikleri

Anket Kamusen’in Sivas şubesi yöneticilerine uygulanmıştır.

Ankete katılan sendika yöneticilerinin yaş guruplarına göre dağılımları tablo-6 da verilmiştir.

Tablo-6 Sendika Yöneticilerinin Yaş Guruplarına Göre Dağılımı.

YAŞ GRUBU DEĞİŞKENİ	N	%
21-30	1	3,33
31-40	9	30,00
41-50	18	60
50'nin Üzeri	2	6,66
TOPLAM	30	100,00

²⁷¹ Niyazi ALTUNYA, ”Türkiye’de Memur Sendikacılığı; Eğitim-iş Örneği”, Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu,(13-14 Eylül), Ankara 1990, S: 39.

Anketi cevaplayan sendika yöneticilerinin %60'ı 41-50 yaş grubuna,%30'u 31-40 yaş grubuna,%6,66 'sı 50 üzeri yaş grubuna ,%3,33 'ü ise 21-30 yaş grubuna girmektedir.

Görüldüğü gibi en fazla payı 41-50 yaş grubu almaktadır.sendika üyelerinde ise en fazla payı 31-40 yaş grubu almaktaydı. Sendika yöneticileri ile sendika üyelerinin yaş gruplarına göre dağılımlarının aynı olmadığı görülmektedir.

Ankete katılan sendika yöneticilerinin cinsiyetlerine göre dağılımı tablo-7 de verilmiştir.

Tablo-7 : Sendika Yöneticilerinin Cinsiyetlerine Göre Dağılımı.

CİNSİYET DEĞİŞKENİ	N	%
Erkek	29	96.66
Kadın	1	3,33
TOPLAM	30	100,00

Sendika yöneticilerinin %96,66'sı erkekiken %3.33'ü kadındır. Aynı sendika üyelerinde olduğu gibi erkeklerin sayısı kadınlardan yüksektir. Fakat yöneticiler içinde kadınların yüzdesi üyelerin yüzdesine göre daha azdır. Sendika yöneticiliği,faal üyeliği gerektirdiğinden şu sonuca varabiliriz: Demek ki sendikalarda erkek üyeler kadın üyelerden daha faaldir ve dolayısıyla yöneticiler içerisinde de erkeklerin oranı kadınlardan daha fazladır.

Ankete katılan yöneticilerin medeni hallerine göre dağılımı tablo-8 de verilmiştir.

Tablo-8 :Sendika Yöneticilerinin Medeni Hallerine Göre Dağılımı.

MEDENİ HAL DEĞİŞKENİ	N	%
Evli	29	96,66
Bekar	1	3.33
TOPLAM	30	100,00

Sendika yöneticilerinin %96,66'sı evli iken,%3,33'ü bekadır. Sendika içinde evli olan yöneticiler sendika üyelerinde olduğu gibi bekar olanlardan daha fazladır.

Ankete katılan yöneticilerin eğitim durumlarına göre dağılımları tablo-9 da verilmiştir.

Tablo-9 :Sendika Yöneticilerinin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı.

EĞİTİM DURUMU DEĞİŞKENİ	N	%
Lise ve dengi okul	3	10,00
Yüksekokul	8	26,66
Üniversite	19	63,33
TOPLAM	30	100,00

Sendika yöneticilerinin %63,33'lük yani yarısından fazlası üniversite mezunudur.%26,66'sı yüksekokul mezunu,%10'u lise ve dengi okul mezunudur.ilköğretim ve lisansüstü eğitim yapanların oranı ise %0 dır.görüldüğü gibi sendika yöneticilerinin de eğitim seviyesi yüksektir.bu da genel hipotezimizi doğrulamaktadır.

Sendika yöneticileri içinde sendika üyelerinin sonuçlarına paralel sonuçlar çıkmıştır. Her iki anketin aynı paralelde sonuç vermesi araştırmanın güvenilirlik derecesini artırmaktadır denebilir.

II. Araştırmanın Sonuçları Ve Yorumu

Araştırmada elde edilen bulgular ; bu bölümde tablolarda gösterilerek hipotezle test edilmeye çalışılacaktır.

A. Sendika Üyelerine Uygulanan Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi.

Sendika üyelerine araştırma ölçeği anket soruları yöneltilmiştir.

Sendika üyelerine “Sendikamızdan beklentileriniz içerisinde ilk sırayı hangisi alıyor?” diye yönelttiğimiz 6.soruya aldığımız cevaplar tablo-10 da verilmiştir.

Tablo-10 :Sendika Üyelerinin Sendikalarından ilk Beklentilerine Göre Dağılımı.

DEMOKRATİK EKONOMİK VE SOSYAL BEKLENTİLER-BAĞIMLI DEĞİŞKENLER	N	%
Ekonomik ve Sosyal Hakların Artırılması Yolunda Çalışmalar Yapmak	27	20,30
Memurların Toplumda Hak ettikleri Düzeye Getirilmesi Yolunda Çalışmalar Yapmak	86	64,66
Sendikacılık Bilincinin Geliştirilmesi Yolunda Çalışmalar Yapmak	1	0,75
Tüm Kurumları İle Demokrasinin Topluma Yerleştirilmesi Yolunda Çalışmalar Yapmak	13	9,77
Cevapsız	1	0,75
Hepsi	5	3,75
TOPLAM	133	100,00

Sendika üyelerinin sendikalarından ilk beklentileri %64,66 ile memurların toplumda hak ettikleri düzeye getirilmesi yolunda çalışmalar yapmaktadır. Bunu ekonomik ve sosyal haklarımızın artırılması yolunda çalışmalar yapmak %20,30 ile %9,77 ile tüm kurumları ile demokrasinin topluma yerleştirilmesi yolunda çalışmalar yapmak izlemiştir. %0,75 ile sendikacılık bilincinin yerleştirilmesi yolunda çalışmalar yapmak takip etmiştir. Üyelerin %0,75'i bu soruyu cevapsız bırakmış, %3,75'i şıkların tümünü işaretlemiştir

Memurlarla işçilerin sendikalardan beklentilerinin aynı yönde olduğu görülmektedir. Şöyle ki, işçilerin sendikalarından ilk beklentileri ekonomik ve sosyal haklarının artırılması yolunda çalışmalar yapmak ve toplum içinde hak ettikleri düzeye getirilmesi yolunda çalışmalar yapmaktır.

Görülüyor ki, memurlarında sendikalarından ilk beklentileri arasında toplumda hak ettikleri düzeye getirilmeleri gerekiyor. Bunu ekonomik ve sosyal hakların artırılması geliyor. Anket verileri memurların sadece ekonomik ve sosyal durumlarının düzeltilmesini görmektedirler.

Üyelere “üyelik sürecinin içinde sendikalarınız beklentilerinize cevap verebilir mi? “diye sorduğumuz 7. sorunun cevapları tablo 11’de gösterilmiştir.

Tablo-11 : Sendika Üyelerinin Sendikalarının Beklentilerine Cevap Verip- Veremediğine Göre Dağılımı

BEKLENTİLER	N	%
Hepsine	3	2,25
Genellikle	14	10,52
Bazılarına	89	66,91
Hiçbirisine	27	20,30
TOPLAM	133	100,00

Sendika üyelerinin %66,91’ine göre sendikaları beklentilerinin “bazılarına” , %20,30’una göre “hiçbirisine”, %10,52’sine göre “genellikle”, %2,25ine göre ise “hepsine” cevap vermektedir. Beklentilerin hepsine sendikalarının cevap verdiğini belirten üyelerin yüzdesi en düşük yüzde olduğu halde (%2,25) hiçbirine diyenlerin yüzdesi (%20,30) yani sendika üyelerinin dörtte biri demektir. Görüyoruz ki uygulama sonucu elde edilen veriler memur sendikaları üyeleri isteklerine cevap verememektedir hipotezini doğrulamaktadır.

Bu soruda üyelerin sendikalarının tüm beklentilerine cevap verdiğini belirtmelerini zaten beklenilmemelidir. Çünkü sendikalarla ilgili yasa henüz yeni yürürlüğe girmiştir. Buda tam anlamıyla memurların isteklerine cevap veren bir yasa değildir. Bu yüzden sonuçlar gayet doğaldır.

“Sendikanız beklentilerinize cevap veremiyorsa nedeni sizce ne olabilir?” diye sorduğumuz 8. soruya sendika üyelerinin verdikleri cevaplar tablo 12’de verilmiştir.

Tablo-12:Sendika Üyelerine Göre, Sendikaların Beklentilerine Göre Cevap Verememesinin Nedenleri

BEKLENTİLERİN KARŞILANMA NEDENİ	N	%
Memur Sendikacılığı konusunda düzenlemenin tamamlanmamış olması	100	82,70
İdarenin Sendika Karşısındaki Tutumu	1	0,07
Sendikaların Yeterince Örgütlenmemiş olması	18	13,53
Cevapsız	11	3,00
TOPLAM	133	100,00

Sendika üyelerinin %82,70'ine göre sendikalarının beklentilerine cevap verememesinin nedeni memur sendikacılığı konusunda kanuni bir düzenlemenin tam anlamıyla tamamlanamamış olmasıdır. %13,53'lük bölümü sendikaların yeterince örgütlenmemiş olması derken, %3,00'lık kısmı bu soruyu cevapsız bırakmıştır. %0,007'lik bölümü ise idarenin sendika karşısındaki olumsuz tutumunu göstermiştir.

Memur sendikacılığı konusunda 4688 sayılı yasa ile yapılan düzenlemelerin yetersiz olması bir takım eksikliklerin olması yeterince etkin örgütlenmemelerine ve dolayısıyla sendikaların üyelerinin beklentilerine cevap verememelerine sebep olmaktadır.

Üyelere "Sendikanızın çalışmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?" sorusu sorulmuştur. Bu soruya verilen cevaplar Tablo 13'de gösterilmiştir.

Tablo-13: Sendika Üyelerince, Sendikaların Çalışmalarının Değerlendirilmesi

ETKİNLİK DÜZEYİ	N	%
Yetersiz	107	80,45
Yeterince Etkin	14	10,52
Çok Etkin	4	3,00
Fikrim Yok	8	6,01
TOPLAM	133	100,00

Sendika üyelerinin %80,45'i sendikaların çalışmalarına “yetersiz” derken, %10,52'si “yeterince etkin” , %6,01'i ”fikrim yok”, %3,00'ı çok etkin olarak değerlendirmişlerdir.

Görüldüğü gibi üyelerin tamamına yakını sendikanın çalışmalarını yetersiz görmektedir. Sendikalarından daha fazla şeyler beklemektedir. Fikrim yok şikkını işaretleyenler acaba üyelerin ilgisizliğinden mi yoksa sendikanın faaliyetlerine duyuramamasından mı kaynaklanmaktadır? Bunun nedeninin ayrıca araştırılması gerekmektedir.

Görüldüğü gibi sendika çalışmalarını değerlendirirken üyelerin küçük bir çoğunluğu gayet açıklıkla yetersiz diyebilmişlerdir. Araştırmacının gözlemlerine göre üyeler durumu objektif değerlendirmişlerdir. Ayrıca sendikanın faaliyetlerinin yetersiz olarak değerlendirilmesi gayet doğaldır denilebilir.

“Sendika üyesi olmanızdan dolayı herhangi bir güçlkle karşılaştınız mı?” sorusuna verilen cevaplar Tablo 14'te gösterilmiştir.

Tablo-14: Sendika Üyelerinin Sendika Üyesi Olmalarından Dolayı Karşılaştıkları Güçlüklere Göre Dağılımı

ÜYELERE BASKI DURUMU	N	%
Amirler Tarafından Hoş Karşılanmadı	1	0,75
Farklı Muamelede Bulunuldu	1	0,75
Sendika Üyeliğinden İstifam İstendi	1	0,75
Hiçbir Güçlkle Karşılaşmadım	130	97,74
TOPLAM	133	100,00

Sendika üyelerinin küçük bir çoğunluğu %97,74'dü sendika üyesi olmalarından dolayı herhangi bir güçlkle karşılanmadığını %0,75'i amirleri tarafından hoş karşılanmadığını, %0,75'i farklı muamelede bulunduğunu, %0,75 sendika üyeliğinden istifası istendiğini belirtmiştir. Üyeler başka bir sendikaya üye olmaları ve cezalandırılmam yoluna gidildi sorularını cevapsız bırakmışlardır.

Sendika üyeleri sendika üyesi olmalarından dolayı herhangi bir güçlükle karşılaşmamaktadırlar. Çünkü bireyler sendikalaşmayı artık tüm batı toplumlarında olduğu gibi demokrasinin bir parçası olarak görmekte ve değer vermektedirler. Bu verilerde genel hipotezimizi doğrulamaktadır.

Alt-üst ilişkileri memurlukta çok önemlidir. Memurlar amirler tarafından hoş karşılanmamayı göze alarak sendikalara üye olmaktadır. Üyeler sendikalı olmayı ve sendikal mücadele vermeyi çok istiyorlar.

Sendika üyelerine “çevrenize herhangi bir sendikaya üye olmayan veya olmak istemeyen kişilerin sizce nedenleri ne olabilir?” diye sorduk ve cevaplarını Tablo 15’de şu şekilde gösterebiliriz.

Tablo-15: Sendika Üyelerine Göre Sendikaya Üye Olmayan veya Üye Olmak İstemeyenlerin Nedenleri

ÜYE OLMAMA NEDENLERİ	N	%
Memur Sendikacılığa Karşı İlgisizlik ve Bu Konuda Bilgi Noksanlığı	17	12,78
Memur Sendikalarının Lüzumuna ve Etkinliğine İnanmama	89	66,91
Sendikalara Üye Olmanın Amir ve Yöneticilerce Hoş Karşılanmayacağı Endişesi	10	7,51
Sendikanın Sağlayacağı Faydalardan Nasılsa Üye Olmayanlarında Faydalanacağı Düşüncesi	10	7,51
Önceki Yıllarda Örgütlenmelerde Görülen Olumsuzluk Nedeniyle Üye Olmayı İstememeleri	7	5,26
TOPLAM	133	100,00

Bu verilerde ilk sırayı %66,91 ile memur sendikalarının lüzumuna ve etkinliğine inanmama almaktadır. Bunu %12,78 ile memur sendikalarına karşı ilgisizlik ve bu konuda bilgi sahibi noksanlığı izlemektedir. Türk toplumunda ilgisizlik her alanda olduğu gibi bu alanda da kendisini göstermektedir. %7,51’i sendikanın sağlayacağı faydalardan nasılsa üye olmayanlarında yararlanabileceği düşüncesiyle üye olmamaktadır.%7,51’i sendikalara üye olmanın emir ve yöneticilerce hoş karşılanmayacağı endişesi ile üye olmamakta, %5,26’sı ise

önceki yıllarda örgütlenmelerde görülen olumsuzluk nedeni ile sendikalara üye olmayı istememektedir. Bu bilgilerde genel hipotezi doğrulamaktadır.

Üyelerin “Sizce memur sendikalarına neden ihtiyaç vardır?” Sorusuna verdikleri cevapları Tablo 16’da verilmiştir.

Tablo-16: Sendika Üyelerine Göre Memur Sendikalarına İhtiyaç Duyulmasının Nedenleri

SENDİKAYA İHTİYAÇ DUYMA NEDENLERİ	N	%
Memurların Çalışma Koşullarının İyileştirilmesine Yardımcı Olabilir	87	65,41
Memurların Ekonomik Durumlarının İyileştirilmesine Yardımcı Olabilirler	21	15,78
Demokrasinin Gelişmesine Yardımcı Olabilirler	20	15,03
Hepsi	5	3,75
TOPLAM	133	100,00

İlk sırayı %65,41 ile memurların çalışma koşullarının iyileştirilmesine yardımcı olabilirler olanaktadır. Demokrasinin gelişmesine yardımcı olabilir %15,03 ile izlemektedir. Bütün bunların hepsi memur sendikalarına ihtiyaç duyulmasının nedenidir diyenlerin oranı ise %3,75’dir. Uygulama sonucu elde edilen verilerde genel hipotezimizi doğrulamaktadır.

Soruların hepsi birbiri ile paralellik göstermektedir. Bunu araştırmanın geçerliliğini ve güvenilirliğini artıran bir unsur olarak değerlendirebiliriz.

B. Sendika Yöneticilerine Uygulanan Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Sendika yöneticilerine araştırmanın Ek-II kısmında sunulan anket soruları yöneltilmiştir.

İlk dört soru yönetici özellikleri ile ilgili sorular olup bunlarla ilgili veriler “Ankete katılan sendika yöneticilerinin özellikleri” isimli başlık altında sunulmuştur.

Sendika yöneticilerine 5. soru olarak sorulan “Yönetim sendikanızın kuruluşunu nasıl karşıladı?” sorusuna alınan cevaplara ilişkin veriler Tablo 17’de gösterilmiştir.

Tablo-17: Sendika Yöneticilerine Göre Yönetimin Sendikanın Kuruluşunu Nasıl Karşıladığı

YÖNETİCİLERİN SENDİKALAŞMAYA KARŞI EĞİLİMLERİ	N	%
Tepkiyle Karşılandı	2	6,66
İyi Karşılandı	9	30,00
Memnunlukla Karşılandı	6	20,00
Kayıtsız Davrandı	12	40,00
Cevapsız	1	3,33
TOPLAM	30	100,00

Sendika yöneticilerinin %40’ı sendikanın kuruluşuna yönetimin kayıtsız davrandığını belirtirken, %30’u iyi karşılandığını, %20’si memnunlukla karşılandığını, %6,66’sı tepkiyle karşılandığını belirtirken, %33’ü bu soruyu cevapsız bırakmıştır. Bundan yaklaşık 30 yıl önce yapılan bir araştırmada da ²⁷² bizim bu araştırmadaki verilerle paralel sonuçlar elde edilmiştir. Bu 30 yıllık zaman diliminde yönetsel çevrelerin memur sendikalarına bakış açılarının ne yazık ki değişmediği anlaşılmaktadır.

Anketin 6. sorusu olarak sendika yöneticilerine “Yönetimin sendikanıza karşı şimdiki tutumu nasıl?” sorusu yöneltilmiştir. Verilen cevapların seçeneklere dağılımı Tablo 18’de verilmiştir.

²⁷² Cemal MIHÇIOĞLU’nun yapmış olduğu ve 1968 yılında sonuçları yayınladığı araştırma (Cemal MIHÇIOĞLU , Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları, Ankara 1968)

Tablo-18: Sendika Yöneticilerine Göre Yönetimin Sendikalara Karşı Şimdiki Tutumu

YÖNETİMİN SENDİKAYA KARŞI TUTUMU	N	%
Teşvik Edici	17	6,66
Kayıtsız	12	40,00
Dostane Olmayan Bir Tutum	1	3,33
TOPLAM	30	100,00

Tablo bilgilerine göre yönetimin sendikalara karşı tutumunun artık değiştiği görülmektedir. Sendika yöneticilerinin %56,66'sı teşvik edici derken, %40'ı kayıtsız davrandığını, %3,33'ü ise dostane olmayan bir tutum içinde olduğunu belirtmiştir.

Yönetimin sendikalara karşı kayıtsız tutumu kuruluşunda olduğu gibi 13 yıllık bir süreden beri devam etmektedir. Yönetimin sendikalara karşı şimdiki tutumu ile 30 yıl önceki tutumu arasında pek bir fark görülmemektedir.

Sendika yöneticilerine 7. soru olarak "Yönetimin sendikanıza karşı kayıtsız yada dostane olmayan tutumunun nedeni ne olabilir?" diye sorulmuştur. Cevaplar Tablo 19'da gösterilmiştir.

Tablo-19: Sendika Yöneticilerine Göre Yönetimin Sendikalarına Karşı Kayıtsız Yada Dostane Olmayan Tutumunun Nedenleri

YÖNETİMİN KAYITSIZ KALMA TUTUMU	N	%
Memur Sendikaları İle İlgili Mevzuat Konusunda Bilgisizlik	4	13,33
Aynı İş Kolunda Kurulan Diğer Bir Sendikanın Yönetime Daha Yakın Olması	2	6,66
Sendikanın Varlığının Yönetime Yönelmiş Bir Hareket Saymak	10	33,33
Cevapsız	14	46,66
TOPLAM	30	100,00

Yöneticilerin %33,33'ü sendikanın varlığını yönetime yönelmiş hareket saydığı için, %13,33'ü memur sendikaları ile ilgili mevzuat konusunda belirsizlikten aynı iş kolunda kurulan diğer bir sendikanın yönetime daha yakın olması nedeniyle yönetimin bu şekilde davrandığının belirtmiştir. Yöneticilerin %44,66'sı bu soruyu cevapsız bırakmıştır. Cevapsız bırakanların oranının yüksek olması nedeni 5.soruya verilen cevaplarla (Tablo 17'de)ilgilidir. 5. soruya yöneticilerin %20'si memnunlukla karşıladı. cevabını vermiştir. Sendikanın kuruluşunu yönetimin memnunlukla karşıladığını belirten üyeler doğal olarak bu soruya yani yönetimin sendikalara karşı kayıtsız yada dostane olmayan tutumunun nedeni sorulan bu soruya cevap vermeyeceklerdir.

Sendika yöneticilerine “Aynı iş kolunda sizin sendikanızdan başka sendika var mı?” sorusunu 8. soru olarak sorduk.verilen cevaplar Tablo 20'de gösterilmiştir.

Tablo-20: Aynı İş Kolunda Kurulan Sendika Sayısı

İŞ KOLUYLA İLGİLİ BAŞKA SENDİKALARIN OLUP OLMADIĞI	N	%
1 Tane	5	16,66
2 Tane	16	53,33
3 Tane	5	16,66
Daha Fazla	4	13,33
TOPLAM	30	100,00

Sendika yöneticilerinin %53,33'ü aynı iş kolunda iki tane sendika olduğunu , %16,66'sı 3 tane olduğunu, %16,66'sı 1 tane olduğunu, %13,33'ü ise daha fazla cevabını vermiştir.

Bu tabloya göre aynı iş kolunda 2 sendikanın olduğu söylenebilir. Fakat yöneticiler kendi iş kollarında kaç sendika olduğunu tam olarak bilmemektedir. Verilen cevaplar bunu gösteriyor. Görüldüğü gibi sendika yöneticileri bile gelişmeleri yakından izlememektedir.

Sendikacılığın başarılı olmasında temel ölçütlerden biri mümkün olan en geniş üye tabanına oturabilmektir. Özellikle bazı siyasal görüş farklılıklarının bölünme nedeni teşkil etmesi sendikacılık tarihinin kaydettiği çok bilinen yanlışlardan birisidir.²⁷³

Bu günkü memur sendikaları geçmişten yaşanmış bu tür tecrübelerden dersler alarak ve zamanla birleşip, daha güçlü sendikalar oluştururlar ve daha çok üyeyi kapsayabilirler.

9. soru olarak “Aynı iş kolunda kurulan diğer sendikalarla ilişkileriniz nasıl?” sorusuna yöneticilerin verdikleri cevaplar Tablo 21’de verilmiştir.

Tablo-21: Sendika Yöneticilerine Göre Aynı İş Kolunda Kurulan Sendika İlişkileri

DİĞER SENDİKALARLA İLİŞKİLER	N	%
Aramızda Rekabet Var	15	50,00
Dostça İş Birliği Var	5	16,66
Aramızda Temas Yok	6	20,00
Cevapsız	4	13,33
TOPLAM	30	100,00

Aynı iş kolunda kurulan sendika yöneticilerinin %50’sine göre aralarında rekabet varken, %20’sine göre aralarında işbirliği var, %16,66’sına göre aralarında tema yoktur. Sendika yöneticilerinin %13,33’ü bu soruyu cevaplamamıştır.

%13,33’ü sendika yöneticisinin bu soruyu cevaplamasının nedenini bir önceki soruya verilen cevaba bağlanmamalıdır. Çünkü kendi iş kollarında kurulan sendikanın olmadığını belirten olmamıştır. Bunu ancak yöneticilerin diğer sendikalarla olan ilişkisi hakkında bilgisi oldukları söylenebilir.

273 Alpaslan İŞIKLI, Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslar arası sempozyum , sunuş konuşması . s.v

“Aynı iş kolunda birden fazla sendikanın bulunmasının sakıncaları sizce ne olabilir?” sorusuna yöneticilerin verdikleri cevaplar Tablo 22’de gösterilmiştir.

Tablo-22: Sendikanın Yöneticilerine Göre Aynı İş Kolunda Birden Fazla Sendika Bulunmasının Sakıncaları

BİR DEN FAZLA SENDİKA BULUNMASININ SAKINCALARI	N	%
Üye Sayısının Azalmasına Yol Açar	2	6,66
Aynı İş Kolunda Kamplaşmalara Yol Açar	4	13,33
Aynı İş Kolunda Farklı Uygulamaların Ortaya Çıkmasına Yol Açar	2	6,66
Sendikaların Siyasal Amaçlara Hizmet Etmelerine Yol Açar	13	43,33
Cevapsız	9	30,00
TOPLAM	30	100,00

Aynı iş kolunda fazla sendika bulunmasının sakıncaları yöneticilere göre şu şekildedir : %43,33’ü sendikaların siyasal amaçlarına hizmet etmelerine, %13,33’ü aynı iş kolunda kamplaşmalara, %6,66’sı üye sayısının azalmasına , %6,66’sı aynı iş kolunda farklı uygulamaların ortaya çıkmasına yol açtığını belirtmiştir. Yöneticilerin %30’u bu soruyu cevapsız bırakmıştır.

Aynı iş kolunda çok sendikanın olması sendikanın güçsüz ve etkin olmayan sendikalar haline gelmesine ve üyelerinin isteklerine cevap verememelerine neden olacağı düşünülmüştür. Tıpkı 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununda olduğu gibi güçsüz sendikaların olmasına yol açar. 624 sayılı kanunu incelerken değinildiği gibi çok sendika kurulmasının nedenlerinden birisi “siyasi nedenlerdir”. Yani her siyasal görüşün paralelinde bir sendika kurulmasının sonucunda aynı iş kolunda birden fazla sendika aynı iş kolunda çok sendika kurulmasına yol açmaktadır. Bu durum doğal olarak aynı iş kolunda kamplaşmaları da beraberinde getirir.

Sendika yöneticilerine 11. soru olarak yöneltilen “Şimdiki üye sayınız kaç?” sorusuna alınan cevaplar Tablo 23’de gösterilmiştir.

Tablo-23: Sendikaların Şimdiki Üye Sayısına Göre Dağılımı

SENDİKA ÜYE SAYISI	N	%
1000 den Az	3	10,00
1000-1500	5	16,66
2000	17	56,66
3000	1	3,33
Cevapsız	4	13,33
TOPLAM	30	100,00

Anketi cevaplayan sendika yöneticilerinin %56,66'sı 2000 üyesi olduğunu belirtmiştir. Bunlar Türk Eğitim Sendikası grubuna girmektedir. Yöneticilerin %16,66'sı 1500 üyesi olduğunu belirtmiştir. Bunlar ise Türk Sağlık Sendikası grubuna girmektedir.

Yöneticilerin %10'u üyelerinin 1000'den az olduğunu belirtmiştir. Bu grupta Türk Eğitim Sendikası grubuna girmektedir. %3,33'ü üyelerinin 3000 olduğunu belirtmiştir. Bunlarda Türk Eğitim Sendikası grubuna girmektedir. Bu soruyu yöneticilerin %13,33'ü cevapsız bırakmıştır.

“Örgütlemeyi amaçladığınız üye sayınız kaç?” şeklinde 12. soru olarak sorulan soruya alınan cevaplar Tablo 24'de verilmiştir.

Tablo-24: Sendikaların Örgütlenmeyi Amaçladıkları Üye Sayısına Göre Dağılımı

ÖRGÜTLENMESİ AMAÇLANAN ÜYE SAYISI	N	%
1000-1500 Arası	14	46,66
5000-10000 Arası	5	16,66
25000-50000 Arası	1	3,33
50000-75000 Arası	1	3,33
Daha Fazla	5	16,66
Cevapsız	4	13,33
TOPLAM	30	100,00

Çok ilginçtir ki ankete katılan yöneticilerin %46,66'sı 1000-5000 arasında örgütlenmeyi amaçlamaktadır. Zaten üye sayıları 1000'den çok fazladır. Bu

durum yöneticilerin sorulan soruyu anlayamadıkları veya konuya duyarlı olmadıklarını göstermektedir.

%16,66'sı 5000-10000 arası ve daha fazla örgütlenmeyi amaçlamaktadırlar. Bunun yanında %3,33'ü ise 25000-50000 arası ve 50000-75000 arası örgütlenmeyi amaçlamaktadır.

Sendikalar üye sayısı bakımından çok üyeye sahip oldukları takdirde güçlü ve etkin olabilmekte ve üyelerinin istek ve ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmektedirler. Sendikaların örgütlenmeyi amaçladıkları üye sayısı şimdiki durumları hakkında bize bilgi vermemekle birlikte gelecekteki üye durumlarını kestirmek açısından yararlıdır. Yani örgütlenmeyi amaçladıkları üye sayıları az olan sendikalar şimdi güçsüz iseler gelecekte de amaçladıkları üyelerin hepsini dahi örgütleseler güçsüz kalacaklar denilebilir.

Yöneticilere “Memur sendikalarının etkili olmasını engelleyen en önemli etken nedir?” diye sorulduğunda alınan cevaplar Tablo 25'te verilmiştir.

Tablo-25: Sendika Yöneticilerine Göre Memur Sendikalarının Etkili Olmasını Engelleyen Etkenler

YÖNETİCİLERE GÖRE MEMUR SENDİKALARININ ETKİLİ OLMASINI ENGELLEYEN ETKENLER	N	%
Memurların Sendikaya İlgi Duymaması	17	56,66
Sendikacılık Konusunda Yeterli Düzeyde Bilgi Sahibi Olmama	12	40,00
Sendikanın Yöneticilerinin Yeterince Ve Gereği Gibi Çalışmamaları	1	3,33
TOPLAM	30	100,00

Sendikaların etkili olmasını engelleyen etkenler, sendika yöneticilerinin %56,66'sına göre memurların sendikalara ilgi duymaması, %40'ına göre sendikacılık konusunda yeterli bilgi sahibi olmama, %3,33'ü ise sendika yöneticilerinin yeterince ve gereği gibi çalışmamaları şeklinde cevaplamışlardır.

Memurların ilgisizlikleri, hem üye olma bakımından sendikalara üye olmayarak veya üye olduktan sonra sendikaları ile ilgilenmeyerek sendikaların

faaliyetlerine katılmayarak ilgisiz kalarak kendini göstermektedir. Bu da genel hipotezimizi doğrulamaktadır.

Memur sendikacılığı konusunda memurlar yeterli düzeyde bilgi sahibi olmadıkları için memur sendikalarını yasal bir örgüt olarak görmemektedirler. Memurların sendikalara ilgi duymaması sonuçta bu konuda bilgisiz kalmalarına da neden olmaktadır denilebilir.

Yönetimin sendikalara karşı tutumu şıkkını yöneticiler cevapsız bırakmıştır. Bu da demek oluyor ki yönetim memur sendikalarını destekleyici davranmaktadır.

Burada sendika üyelerine aynı soru yöneltilmiş ve alınan cevaplarda (Tablo 15) memurların ilgisizlikleri ve bu noksanları olduğu görülmüştür. Bunun oranı %12,78'dir. Bu iki sorunun cevaplarına göre memurların memur sendikacılığına karşı ilgisiz olduklarını ve bu konuda bilgi noksanlarının olduğu söylenebilir. Bu da genel hipotezimizi doğrulamaktadır.

“Size göre sendika yöneticilerinin karşılaştığı en önemli etken nedir?” sorusunu sorduk ve aldığımız cevaplar Tablo 26’da gösterilmiştir.

Tablo-26: Sendika Yöneticilerine Göre Karşılaştıkları Güçlükler

KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER	N	%
Sendika Yöneticilerinin Uğradığı Maddi ve Manevi Kayıplar	5	16,66
Memurların Sendikacılığa Karşı İlgisizlikleri	23	76,66
Diğer	2	6,66
TOPLAM	30	100,00

Sendika yöneticilerinin %76,66’sı karşılaştıkları güçlüğü memurların sendikacılığa karşı ilgisizliği olduğunu söylerken, %16,66’sı sendika yöneticilerinin uğradığı maddi ve manevi kayıplar olduğunu belirtmişlerdir

Bir önceki soruda olduğu gibi bu soruda da memurların ilgisizlikleri en önemli sorundur. Ayrıca üyelere sorduğumuz bir soruda da sendikalara üye

olmayan veya olmak istemeyen kişilerin nedenleri içerisinde en önemlisinin “memur sendikacılığına ilgisizlik ve bu konuda bilgi noksanlığı” olduğunu göstermiştik. Bu soruların sonunda elde edilen sonuçlar birbirleriyle çelişkili değil, birbirlerini doğrulayıcı şekildedir. Bu durum araştırmanın geçerliliğini ve güvenilirliğini artıran bir unsur olarak değerlendirilebilir.

Sendika yöneticilerine 15. soru olarak sorulan “4688 sayılı kanunla gelen toplu sözleşme hakkı size göre yeterli mi?” sorusuna cevap olarak sendika yöneticilerinin %100’ü 4688 sayılı kanunla gelen toplu sözleşme hakkını yeterli bulmamaktadır. Bu da genel hipotezimizi doğrulamaktadır.

Sendika yöneticilerinden bazılarına göre memurlara bu tasarıyla görünürde bir sözleşme hakkı verilmiştir. Şöyle ki toplu sözleşmeyi yapmaya bu kanuna göre en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar yetkilidir. Bu sendika veya konfederasyon ile yapılan toplu görüşme 15 gün içinde sonuçlandırılmazsa 3 gün içinde Başbakan tarafından Uzlaştırma Kurulu göreve çağrılır. Uzlaştırma kurulu atanmış kişilerden oluşuyor. Uzlaştırma kurulu en geç beş gün içinde kararını verir. Eğer taraflar uzlaştırma kurulunun kararını kabul ederse toplu sözleşme imzalanmış olur. Taraflar kabul etmezse greve gidemezler. Çünkü yasada grev hakkına ilişkin herhangi bir kural yoktur. Mevzuatımızdaki grev yasağı yasada sürdürülmüştür. Görüldüğü gibi yönetim statücü düşüncesinden ödün vermemiştir ve son söz yine yönetimindir. Bu da genel hipotezimizi doğrulamaktadır.

16.soru olarak “4688 sayılı Kanunla Gelen Sendika Üyeliğinin Güvencesiyle İlgili verilen teminatı nasıl buluyorsunuz?” sorusu sorularak verilen cevaplar Tablo 28’de verilmiştir.

Tablo-27: Kanunla Gelen Sendika Üyeliğinin Güvencesiyle İlgili Teminatı

ÜYELİK GÜVENCE TEMİNATI	N	%
Yeterlidir	3	10,00
Yetersizdir	27	90,00
TOPLAM	30	100,00

Sendika yöneticilerinin %90'ı kanun tasarısıyla verilen sendika üyeliğinin güvencesiyle ilgili teminatı yetersiz bulmuş, %10'u ise yeterli bulmuştur. Bu da genel hipotezi 4688 sayılı kanunla sendika üyesi memurlarına önemli görevler sağlanmıştır. Bu konuda kamu görevlilerinin hem ise alınmalarının belli bir sendikaya girme veya girmeme koşuluna bağlanamayacağı. hem de görevleri sırasında kamu işvereni tarafından üye oldukları sendikaya göre ayırım yapılmayacağı belirtilmiştir. Ayrıca kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı işleme tabi tutulamaz ve görevlerine son verilemez. Sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle işveren bir ayırım yapamaz. Bunun gibi bir çok hak verilmiştir. 2821 sayılı sendikalar kanununa paralel düzenlemelerde yapılmıştır.

Sendika yöneticilerine yöneltilen “Kanunla verilen haklar yeterli midir?” sorusuna sendika yöneticilerinin %100'ü kanunla verilen sendikal haklar yetersiz demiştir. Bu soruya “yeterlidir” cevabını veren sendika yöneticisi olmamıştır. Bu da genel hipotezimizi doğrulamaktadır.

Sendika yöneticilerinin tamamının “yetersiz” demesinin nedeni; sendikaların istekleri ve kanunda olmasının gerekli gördükleri ana ilkelerin bu kanunda yer almamasıdır. Yada idarenin statücü yapısı tamamen korunmuştur. Toplu sözleşme hakkının tam olarak memurlara tanınması, kanunda yer almayan grev hakkının verilmesi ve memurların istediği tüm haklara sahip olması sosyal devlet ilkesinin gereğidir. Bu konuda beklenti ve özlemler memurların istenilen tüm sendikal haklarının verilmesidir.

SONUÇ

Kamu sektöründe, son yıllarda sendikalaşma konusunda oldukça yoğun girişimler dikkati çekmektedir. Kamu sektörünün yapısı ve içeriği ülkeler açısından farklılıklar arz etmektedir. Kamu sektöründe istihdam edilenlerin çalışma şartlarının tek yanlı olarak devlet tarafından belirlenmesi eğilimi oldukça güçlü ve yaygındır.

Kamu sektöründe çalışanların sahip oldukları hakları ve bu hakların gelişimi ülkelerin kültürel, ekonomik, siyasi ve sosyal yapılarıyla orantılı olarak farklılıklar göstermektedir. Devletin, ekonomide ve sosyal alanda düzenleyici, müdahaleci ve giderek girişimci bir yapıya sahip olduğu gerçeği göz ardı edilemez.

Endüstrileşmedeki gelişmeler ve nüfus artışıyla birlikte sosyal değişme, devlet kurumunda meydana gelen değişmeler, kamu personelinin durumuna farklı bir boyut kazandırmıştır. Önceleri kamu sektöründe memurluk statüsü, işçiliğe oranla daha fazla ücret ve daha iyi bir kariyer iken zaman içerisinde bu durumun tam tersine döndüğünü işçilik statüsünün daha çok tercih edildiği görülmüştür.

Bu durum memurların sendikalaşmasını bir zorunluluk haline getirmiştir. Bugün bakıldığında birçok memur sendikasının olduğu görülmektedir. Memurlara sendika hakkının tanınması, gelişmişliğin değil demokrasinin bir sonucudur. Çünkü bir ülkenin demokratiklik derecesi, o ülkede yaşayan insanların, temel hak ve özgürlüklerden yararlanma düzeyine göre değerlendirilir. Eğer ülkede temel hak ve özgürlüklerin kullanımı kısıtlanırsa engellenirse, koşullara bağlanırsa demokrasisi engellenmiş, kısıtlanmış, koşullara bağlanmış olacaktır.

Sosyal devlet ilkesinin ortaya çıkmasıyla beraber, birçok ülke memurlara örgütlenme hakkını genel yada özel düzenlemelere bağlı olarak tanırken, bazı ülkeler yasaklamıştır.

Türkiye’de memur sendikacılığının doğuşu, 1961 Anayasasıyla başlamıştır. Anayasa sendikal haklar alanında ayrıntıya girmemiş, temel ilkeleri belirlemekle yetinmiştir. Ancak 1961 Anayasası döneminde sendika özgürlüğünün güvence altına alınması sosyal devlet olgusuna işlerlik kazandırmıştır.

Memur sendikacılığının işçi sendikacılığına oranla geç başlamasının nedenlerine bakacak olursak ilk sıraya memurların farklı statü grubu oluşturmaları, memur ile devlet arasında hizmet akdinin bulunmayışı gibi sebepler alırken bunu

memurların ekonomik ve sosyal haklarının güvence altına alınmış olması takip etmektedir. Bu sebeplerden dolayı memurlara sendika ve grev hakkı tanınmamasına sebep olmuştur. Günümüzde bu görüş büyük ölçüde önemini yitirmiştir.

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de memurlara örgütlenme hakkının tanınması, sosyal devlet olgusunun işlerlik kazandırılmasıyla başlamıştır. Türkiye’nin uluslararası örgütlere üye olması ve dış ülkelerle ilişkilerinin giderek artması, devlet yöneticilerini çağdaş ve demokratik bir yaklaşıma zorlamıştır. Bu nedenle, sendika özgürlüğünün gelişmesi ve güçlenmesi bakımından, 1961-1971 dönemi, sosyal politika tarihimiz açısından oldukça önemli bir süreçtir. 1961 Anayasasının tüm çalışanlara tanıdığı sendika hakkı, 1971 Anayasa değişikliği ile sona ermiştir. Sadece işçi ve işverenlere tanınan sendika hakkına bu dönemde bazı sınırlamalar getirilmiştir.

1982 Anayasasında memurların sendikal haklarıyla ilgili bir düzenleme getirilmemiştir. Anayasanın 51. maddesi, sendika hakkını “işçi ve işverenlere” tanımıştır. Ancak memurlara sendika hakkını kısıtlayan ve yasaklayan bir hükümde bulunmamaktadır. Bu durumda, Anayasal ve yasal düzenlemelerde memurların sendika hakkıyla ilgili hukuki bir boşluk söz konusu olmaktadır. 1990 yılı sonrasında kurulmuş yada kurulmaya çalışılan memur sendikaları, idari ve yargı alanında birçok uyuşmazlıklara neden olmuştur.

Bugün yürürlükte olan hiçbir kanunda, memurların sendika kurmalarını yasaklayan hüküm bulunmamaktadır. Uluslararası sözleşmelerden de anlaşılacağı üzere, sendikalaşma hakkı, temel hak ve özgürlüklerdendir. Dolayısı ile 1982 Anayasasının 13. maddesi gereğince, “Temel hak ve hürriyetler, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün milli egemenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir.” Kanun koyucunun, memurların sendika hakkını yasal güvenceye alması, Anayasaya bir aykırılık oluşturması, söz konusu değildir ve buna gerek de yoktur. Aslında Anayasaların temel hak ve özgürlükleri belirtmekle ve bunları Anayasal güvenceye bağlamaları yeterlidir. Anayasada yer almayan diğer hakların konusu, kapsam ve uygulama şekli kanunlarla

düzenlenir. Dolayısıyla 1982 Anayasasının memur sendikacılığına engel oluşturmadığı Danıştay 1. ve 10. Dairelerinin de aldığı bir kararla belirtilmiştir.

Ülkelerin hukuk durumu sadece iç hukukla sınırlı değildir. Uluslararası hukuki düzenlemelerin dışında kalmak mümkün değildir. Türkiye’de Anayasanın belirlediği şartları yerine getirerek onayladığı sözleşmelerle bir takım yükümlülükler altına girmiştir. Böylece uluslararası hukuk hak ve özgürlüklerin bir nevi tazminatı olmuştur. 1982 Anayasasının 90. maddesinin son fıkrası, “usulüne göre yürürlüğe konulan uluslararası sözleşmeler kanun hükmündedir” şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Yani Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanması uygun bulunan ve Cumhurbaşkanınca da onaylanıp yayınlanan uluslararası sözleşmeleri kabul etmiş ve bunlara karşı Anayasa Mahkemesine başvurma yolunu kapatmıştır. Türkiye tarafından onaylanan uluslararası anlaşmalar Anayasasının 90. maddesi gereğince iç hukukumuzun bir parçası haline gelmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının uluslararası hukukta bağlayıcı nitelik taşıyan dayanakları vardır. 1952 yılında onaylanan Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, 1954 yılında onaylanan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, 1986 yılında bazı ayrıcalıklarla onaylanan Avrupa Sosyal Şartı, 1992 yılında imzalanan 87 sayılı Uluslararası Çalışma örgütü Sendika Özgürlüğü ve Sendika hakkının korunması sözleşmesi ve en önemlisi de en son imzaladığımız 151 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Kamu Görevinde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi, kamu görevlilerine sendika kurma hakkını açıkça tanımaktadır. 151 sayılı sözleşme hükümlerine dayanarak memur sendikacılığın serbest olduğu görülmektedir.

Türkiye, bu sözleşmeleri onayladığına göre sözleşmeye taraf diğer devletlere karşı bir yükümlülük altına girmiştir; bu sözleşmelerde belirtilen temel hak ve özgürlükleri, bütün çalışanlara tanımak ve iç hukukumuzla bütünleştirmek zorundadır.

İlki 1990 yılında kurulan memur sendikalarının 13 yıllık zaman dilimi içerisinde sayılarının oldukça arttığı görülmektedir. Tabii ki sendikaların kurulmasında, üye sayısının artmasında bazı hukuki durumların açıklığa kavuşmasının etkisi vardır. Son olarak çıkan 4688 sayılı Kamu Personeli Sendikaları kanunu yeterli olmasa da memur sendikaları açısından önemli bir gelişmedir.

Çalışmamda yapmış olduğum alan araştırmasında memurların memur sendikacılığına bakış açısını, memur sendikacılığını nasıl algıladıklarını, yönetimin sendikalara karşı tutumunu, 13 yıllık bir geçmişi olan memur sendikalarının şu anki durumunu ve sendika yöneticilerinin karşılaştıkları güçlükleri belirtmek amacıyla bizzat sendika üyelerinin ve sendika yöneticilerinin görüşlerine başvurarak incelenmiştir. Sendika yöneticilerine ve üyelerine uygulanan anket sonucunda elde edilen bulguların başlıcaları aşağıda özetlenmekte ve değerlendirilmektedir.

Sendika üyesi memurların eğitim düzeylerinin çok yüksek oldukları ve öğretmenlerin sendikalara diğer mesleklere nazaran daha çok ilgi gösterdikleri bir gerçektir. (Üyeler için olan anketin 15. sorusuna verilen cevaplar bunu doğrulamaktadır.)

Memurların sendikalarından ilk beklentileri memurların toplumda hak ettikleri düzeye getirilmesi yolunda çalışmalar yapmasıdır. Ayrıca bunun yanında ekonomik ve sosyal haklarının artırılması ve demokrasinin tüm kurumları ile yerleştirilmesidir. Memurlar işçiler gibi sendikaları sadece ekonomik bir araç olarak değil, aynı zamanda demokratik bir araç olarak da görmektedir. (Üyeler için olan anketimizin 6. ve 12. sorularına verilen cevaplar bu görüşü doğrulamaktadır.)

Sendikalar üyelerinin ihtiyaçlarına tam olarak cevap verememektedir. Çünkü yapılan kanuni düzenlemeler yeterli değildir.

Memurlar memur sendikacılığına karşı ilgisizdir. Sendika yöneticilerinin karşılaştığı en önemli güçlük ve memur sendikalarının etkili olmasını engelleyen en önemli etken memurların ilgisizliğidir. (Yöneticiler için yapılan ankette 13. ve 14. sorulara verilen cevaplar bunu doğrulamaktadır.) Memurların ilgisizliği yanında bu konuda bilgi sahibi de olmamaları, sendikaları yasal örgütler olarak görmemeleri ve dolayısıyla sendikalara üye olmamalarına neden olmaktadır. (Sendika üyelerine sorduğumuz 10.sorunun cevapları bu görüşü doğrulamaktadır.)

Araştırma bulgularına göre;Sendika üyelerinin sendikalı olmaları konusunda herhangi bir zorlukla karşılaşmamışlardır.

13 yıllık bir geçmişi olan memur sendikacılığında aynı işkolunda birden fazla sendikanın kurulduğu görülmektedir. Aynı iş kolunda birden fazla sendikanın olması doğaldır. Ancak bu tip bölünmeler sendikacılığın etkisini ve gücünü zayıflatır. Örgütlenmeyi amaçladıkları üye sayıları bakımından da çok az

üyeyi dahi örgütlemek amacıyla memur sendikalarının kurulduğu (yöneticilere sorulan 12. sorunun cevabı) görülüyor. Bu şekilde kurulan sendikaların etkisinin fazla olmayacağı ve üyelerinin çıkarlarını yeterince koruyamayacağını tahmin etmek zor olmasa gerek. Şimdiki üye sayılarına bakarak (yöneticiler için sorulan 13. sorunun cevabı) memur sendikalarında örgütlenme yüzdesinin genelde düşük olduğu görülmektedir.

Hükümet tarafından hazırlanan 4688 sayılı yasa ile verilen sendikal hakların sendikalar tarafından tamamen yetersiz bulunmasının nedeni ise hükümetin sendikaların beklentilerine cevap verecek şekilde, sendikaların istekleri ana ilkeler etrafında bir kanun hazırlanmamasına bağlanabilir.

Günümüz memur sendikacılığı, hareketli günler yaşamaktadır. İşçilerin oldukça gerisinde kalan memurların gün geçtikçe iktisadi ve sosyal açıdan durumları bozulmaktadır. Ne var ki, Devlet bu duruma bir türlü tam anlamıyla çözüm bulamamıştır. Çıkarılan kamu personeli sendikaları kanunu grev hakkı ve toplu sözleşme hakkından yoksundur. Toplu sözleşme hakkının sadece göstermelik bir hak olarak düzenlendiği yine son kararın kanun koyucuya bırakılmış olması, grev hakkının verilmemesi hatta grev hakkı başlığı altında herhangi bir düzenlemenin bulunmaması büyük bir eksikliktir. Memur sendikacılığının sağlıklı bir şekilde gelişebilmesi için en kısa sürede bazı kanuni düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca bu hak Anayasal güvenceye de kavuşturulmalıdır. Ayrıca genel refah seviyesinin tatmin edici seviyelere ulaşmamış olması ve ekonomik istikrarsızlık, memur sendikacılığının gelişimini önemli ölçüde aksatmaktadır.

Sendikalara'da önemli görevler düşmektedir. Sendikalar, öncelikle üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumalıdır. Salt ideolojik sendikacılık ve sınıf esasına dayanan bir sendikacılık düşünülmemelidir. Sendikalar dar manada siyaset yapmamalıdır.

Uzun yıllar sonra getirilen kamu personeli kanununun kısa sürede sağlıklı bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Böylece memurların Anayasa ve kanuni durumları yeniden gözden geçirilerek, günümüz koşullarına göre düzenlenmesi, daha gerçekçi bir memur sendikacılığına zemin hazırlayabilir.

KAYNAKÇA

- AĞRILI, Sedat : **Günümüze Kadar Belgelerle Türk Sendikacılığı**, Son Telgraf Matbaası, İstanbul 1967.
- AKGÜNER, Tayfun : **Kamu Personel Yönetimi**, Sevinç Matbaası, İstanbul 1981.
- AKIN, Cevza : **Toplu Pazarlık ve Uygulaması**, Vakıflar Bankası Mensupları Sendikası Eğitim Dizisi-2, Ankara 1980.
- AKSOY, Muammer : "1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı" **SBF Dergisi**, c.XXVI No:4, Aralık 1971.
- AKTAY, Nizamettin : **Sendika Hakkı**, KAMUIŞ Yayınları, Ankara 1993.
- ALTUNYA, Niyazi : "Türkiye'de memur sendikacılığı ;Eğitim-iş Örneği" **Türkiye'de Memur Sendikacılığı Uluslar arası Sempozyumu (13-14 Eylül)** , Ankara 1990.
- Ana Britannica, Genel Kültür Ansiklopedisi**, Ana Yay.,C.7, İstanbul 1986.
- Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi**, Sayı 8, Ankara 1965.
- ANDAÇ, Faruk : **İş Hukuku Açısından Türk Sosyal Politika Uygulaması**, Erciyes Ün. İİBF Yayını No : 8, 2. Baskı, Kayseri, 1999.
- ARICI, Kadir : **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ankara 1997.
- ARICI, Kadir : "Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Hakkını Hukuki Gelişimi; Dernekten Sendikaya", **Demokratikleşme Sürecinde Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları Sempozyumu**, Türkiye Kamu Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Vakfı Yayınları, Ankara 1992.
- AYKAÇ, Burhan : "Kamu Çalışanları Sendikal Haklarının Verilmesinin Personel Rejimine Ettikleri", **Demokratikleşme Sürecinde Kamu Çalışanlarının Sendikal**

- Hakları Sempozyumu, Türkiye Kamu Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Vakfı Yayınları, Ankara 1992.**
- BALTA, Selahattin : “Neden Örgütlenme”, **Denetim Dergisi**, s:46, Ekim 1989.
- BAŞARAN, İbrahim Ethem : **Örgütsel Davranış**, AÜEF Yayını, 1. Baskı Ankara 1982.
- BAYKAL, Ali : “Personel Sendikaları, Grev ve Boykot Olayları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:4, Temmuz-Ağustos 1970.
- BİLGİN, Kamil Ufuk : “Türkiye’de ve Avrupa Topluluğu’nda Memur Sendikacılığı”, **Karınca Dergisi**, Mart 1994.
- BÜYÜK Larousse : Milliyet Yayınları, Cilt: 17
- CANMAN, Doğan : “Yirmibirinci Yılında Devlet Memurları Kanunu’nun Genel Bir Eleştirisi”, **AİD**, c:7, s:4, Aralık 1974.
- CROZIER, Michel : “La Philosophie des Conventions Collectives et l’Evolution Sociable aux Etats Unis”, **Droit Scioial**, Nison 1952.
- Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.25.**
- Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, Toplantı 4, C.26.**
- Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem I, toplantı 4, C:24.**
- ÇABUK, Ali : **Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik**, GÜİİBF Yayını, Ankara 1983.
- ÇARALAN, İhsan : **Memur ve Memur Sendikaları**, Gül Yayınları, İstanbul 1993.
- ÇELİK, Nuri : **İş Hukuku**, Beta Yayınları, 9. Baskı, İstanbul 1998.
- ÇIRAKMAN, Birsen : “Kamu Hizmeti”, **AİD**, C:9, S:4, Aralık 1976.
- DAL, Kemal : **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Güven Yayınları, Ankara 1986.
- DEMİR, Fevzi : “Gelişmekte Olan Ülkelerde Sendikacılık”, **AİD** C.12, S:2, Haziran 1979.

- DEMİRBILEK, Tunç : **Toplu Pazarlığın Davranışsal Boyutu**, Basisen Yayını, İzmir 1996.
- DEMİRCİOĞLU, Murat : **İsveç Sendikal Hareketi Üzerine Notlar**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara 1990.
- DERELİ, Toker : **Organizasyonlarda Davranış**, İstanbul 1981.
- Devlet Memurları El Kitabı**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:22, 3. Baskı, Ankara 1996.
- DOĞU, Osman : "Türkiye'de Sendikalara Siyaset Yasaklarının Dünü ve Bugünü", **İnsan Hakları Yıllığı IX**, TODAİE Yayını, Ankara 1978.
- DURAN, Lütfi : **İdari Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1982.
- EKİN, Nusret : **Endüstri İlişkileri**, İ.Ü. Yayını, Üçüncü Baskı, İstanbul 1985.
- EROĞLU, Hamza : **İdare Hukuku**, V Yayınları, 5. Baskı, Ankara 1985.
- EROL, Ahmet ve GÜRSOY, Safa : **İsveç'te Örgütlenme Özgürlüğü ve Sendikal Haklar**, TODAİE Yayını, Ankara 1988.
- EROL, Ahmet : **Demokrasi, Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği**, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara 1995.
- ESENER, Turhan : **İş Hukuku**, AÜHF Yayını, Ankara 1978.
- ETZİONİ, Amitai : **Modern Örgütler**, ODTÜ Yayınları, Ankara 1969.
- (Çev. Komisyon)
- EYRENCİ, Öner : "Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri", (Yay. Haz. Mesut Gülmez) **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinde**, TODAİE Yayını, Ankara 1992.
- Gerekçeli Anayasa**, Değişim Yayınları, İstanbul 1984.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref : **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1987.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref : **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 12. Baskı Ankara 1998.
- GÜLERMAN, Adnan : "Sosyal Devlet ve Sendika", Demokratikleşme Sürecinde Kamu Çalışanlarının Hakları

- Sempozyumu, **Kamu Çalışanları Dergisi**, Sendika Özel Sayısı(15 Mart),Ankara 1992.
- GÜLMEZ, Mesut : **Memurlar ve Sendikal Haklar**, İmge Yayınları,Birinci Baskı, Ankara 1990.
- GÜLMEZ, Mesut : “Öğretmenlerin Statü Tavsiyesinde Katılma ve Türkiye’de Öğretmen Katılımsızlığı”, **AİD**, C.XXIV,Eylül 1991.
- GÜLMEZ, Mesut : **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, TODAİE Yayını, Ankara 1988.
- GÜLMEZ, Mesut : “1961 Anayasası’nda Sendikal Hakların Oluşumu”, **AİD**, c.23, s:3, Eylül 1990.
- GÜLMEZ, Mesut : “Anayasa Tasarısında Çalışma İlişkileri”, **AİD**, C.19, S:1, Mart 1986.
- GÜLMEZ, Mesut : “Ayrıcalıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:34 S:3, Eylül 2002.
- GÜLMEZ, Mesut : **Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)**, TODAİE Yayını, Ankara 1993.
- GÜLMEZ, Mesut :**Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar (1926-1994)**,TODAİE Yayını, Ankara 1994 .
- GÜLMEZ, Mesut : “Fransa’da Memurların Kurumsal Katılma Mekanizmaları”, **AİD**, C.26, s:1, Mart 1993.
- GÜLMEZ, Mesut : “İnsan Haklarında Gelişmeler, ILO Sözleşmesi’nin Onaylanması”, **İnsan Hakları Yıllığı XVI**,TODAİE Yayını,Ankara 1992.
- GÜLMEZ, Mesut : **Öğretmenlerin Statü Tavsiyesi**, Eğitim-İş Yayını, Ankara 1991.
- GÜLMEZ, Mesut : “Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri” (Yay. Haz. GÜLMEZ, Mesut) **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinden**, TODAİE Yayını, Ankara 1992.

- GÜLMEZ, Mesut : “Toplu Pazarlık ve Grev Hakları ve Türkiye” (Yay. Haz. GÜLMEZ, Mesut), **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolokyumu İçinde**, TODAİE Yayını, Ankara 1993.
- GÜLMEZ, Mesut : **Sendikal Hakların Uluslar arası Kuralları ve Türkiye**, TODAİE Yayını, Ankara 1988.
- GÜLMEZ, Mesut : **Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara, 1991.
- GÜRAN, Sait : “Avrupa’da ve Türkiye’de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması”, **AİD**, c:11 s:4, Aralık 1978.
- GÜRBÜZ, Yaşar : **Anayasalar**, Seçkin Yayınları, İstanbul 1981.
- HACKMAN, RICHARD-OLDHAM, Greg R : “Development of the job diagnostic survey “, **journal of applied psychology** ,1975.
- HARMON : **Prentice-Holl, Inc.** , Interest Groups in America, New Jersey 1964.
- İŞIKLI, Alpaslan : “Kollalı Gömlekleli Katipten Eylemci Memura”, **Mülkiyetler Birliği Dergisi**, C. XVI, Ankara 1992
- İŞIKLI, Alpaslan : “Memurların Sendika Hakkı Vardır”, **Mülkiyeler Birliği Dergisi**, C.XIV, S:121, Temmuz 1990.
- İŞIKLI, Alpaslan : “Türkiye’de Memur Sendikacılığı”, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu, (13-14 Eylül)**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları-10, Ankara 1990.
- İŞIKLI, Alpaslan : “İşçi – Memur Ayrımı Sorununun Düşündürdükleri”, **AÜSBF Dergisi**, Sevinç Matbaası, C.XXV, No:4, Ankara 1971.
- İŞIKLI, Alpaslan : **Sendikacılık ve Siyaset**, Imge Kitapevi, Ankara 1961.
- İŞIKLI, Alpaslan : “Türkiye’de Memur Sendikacılığı”, **Uluslararası sempozyum**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları-10, Ankara 1990.

Avrupa Topluluğu Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları,
İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, İstanbul 1992.

İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri (Yay. Haz. Mesut GÜLMEZ), TODAİE
Yayını, Ankara 1992.

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

Kamu Personeli Anket Sonuçları 8, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara
1992.

KANLIGÖZ, Cihan : “1982 Anayasasına göre Kamu Görevlisi
Kavramının Anlamı ve Kapsamı”, **SBF Dergisi**,
c.43,S:1-4, Ankara 1994.

KAPANİ, Münci : **Kamu Hürriyetleri**, AÜHF Yayını, Ankara 1981.

KAPANİ, Münci : **Politika Bilimine Giriş**, , AÜHF Yayını, 3. Baskı,
Ankara 1983.

KOÇ, Yıldırım : **Güncel Sorunlarımız ve Taleplerimiz**, Türk-İş
Eğitim Yayınları, No:10, Ankara 1999.

KURUCU, Oğuz : **Devlet Personeli Sendikaları ve İlgili Hükümler**,
Ülkü Matbaası, Ankara 1967.

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

LEFRANC, Georges ve SÜLKER, Kemal : **Dünyada ve Bizde Sendikacılık**, Çev:
BEZİRCİ, Asım, Narlık Yayınları, İstanbul 1966.

MAKAL, Ahmet : **Grev, Kuramlar ve Uluslar arası Farklılıklar**, V
Yayınları, Ankara 1987.

MIHÇIOĞLU, Cemal : “Devlet Personelinin Hak ve Hürriyetleri”, **SBF**
Dergisi, C.XIV, No: 2-3 Temmuz 1959.

MIHÇIOĞLU, Cemal : **Personel İdaresi Ders Notları**, Ankara 1965-1966.

MIHÇIOĞLU, Cemal : **Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara
1986.

Miller Meclisi Tutanak Dergisi, C.33, 1964, (20,11,1964).

- Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, C.41, 1965 Dönem I, Toplantı 4, C:41.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, C.33, 1964 (20,11,1964).
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, C.33, 1964.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem 1, Toplantı 4, C.42.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem I, Toplantı 4, C.33.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem I, Toplantı 4, C.37.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem I, Toplantı 4, C.42, 1965.
- Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi (MGKTD)**, C.7, Milli Güvenlik Konseyi S. Sayısı: 450 (Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisi'nce kabul olunan metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu).
- MORKOVİTS, Andrei and SILVIA, Setphan: "Federal of Germany", **European Labor Unions**, Ed. Joan CAMPBELL , TORONTO 1993.
- ONAR, Sadık Sami : **İdari Hukukun Umumi Esasları**,Yayınevi yok, C.II, İstanbul 1966.
- ÖRNEK, Acar : **Kamu Yönetimi**, Pano-Bassan A.Ş.Yayınları, Ankara 1987.
- ÖZBUDUN, Ergün : **Türk Anayasa Hukuku**, Yctki Yayınları, Ankara 1986.
- ÖZDEMİR, Musa : "Memurların Örgütlenme Sorunu", **Çarşamba Söyleşileri "Seçmeler" İçinde**, Mülkiyetliler Birliği Vakfı Yayınları -5, Ankara 1987.
- ÖZER, Atilla : **Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası**, Bil Yayınları, Ankara 1984.
- PEKİN, Faruk : **Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar**, Alan Yayıncılık, İstanbul 1985.
- PINAR, İbrahim : **Devlet Memurları Kanunu**, V. Baskı, Seçkin Yayınları, V. Baskı ,Ankara 1993.
- SAĞLAM, Fazıl : "1982 Anayasası Açısından Memur Sendikacılığı ve Uluslararası Sözleşmeler", **Türkiye'de Memur**

- Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu, (13-14 Eylül), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara 1990.**
- SCHEIN, H. Edgar : **Örgüt Psikolojisi**, TODAİE Yayını, Ankara 1978.
(Çev. Mustafa TOSUN)
- SENCER, Muzaffer : **Belgelerle İnsan Hakları**, Beta Yayınları, İstanbul 1988.
- SERİM, Bülent : **Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut**, Öteki Yayınevi, Ankara 1995.
- SOMERHAUSEN, Marc : **Kamu Hizmetlerin Grev Hakkı**, P.S.I. Bulletin 1964.
- SÖNMEZ, Fikret, : **Kamu Personel Yönetimi**, İzmir 1977.
- STAHL, O. Glenn : "Public Personel Administration", **First Edition**, New York, 1962.
- SUR, Melda : **Grev Kavramı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir 1987.
- ŞAHLANAN, Fevzi : **Sendikalar Kanunu**, Savaş Yayınları ,Ankara 1992.
- ŞAYLAN, Gencay : **Memur Sendikacılığı ve Türkiye Deneyi**, TOBDER Eğitim Yayınları, Ankara 1975.
- ŞAYLAN, Gencay : "Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar", **AİD** ,C:3, S:4, Aralık 1972
- ŞAYLAN, Gencay-ORAL, Erkan: **Türkiye'de Memur Sendikacılığı**, TODAİE Yayını, Ankara 1972.
- ŞEKERCİOğLU, Metin : **Ceza Hukukumuzda Memur Kavramı**, Yayınevi yok, İstanbul 1974.
- ŞENATALAR, Ferhat : **Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler**, 2. Baskı, İstanbul 1978.
- TALAS, Cahit : "Devlet Personeli Sendikalar Kanunu", **SBF Dergisi**, C.XX, No: 2, Haziran 1965.
- TALAS, Cahit : "Sendika Hakkı, Demokrasi, Devlet ve Memurlar", **İdarecinin Sesi Dergisi**, C.IV, S:2, Mart 1990
- TALAS, Cahit : **Sendika Hürriyeti**, SBF Yayını, Ankara 1957

- TALAS, Cahit : "Sendikacılık ve Toplum", **SBF Dergisi**,C:30, No: 1-4 ,Mart-Aralık 1975.
- TALAS, Cahit : **Sosyal Ekonomi**, Sevinç Yayını, Ankara 1983.
- TALAS, Cahit : "Sosyal Haklar ve Türk Anayasalarındaki Sosyal Hakların Evrimi",**İnsan Hakları Yıllığı 3-4** ,TODAİE Yayınları,Ankara 198200.
- TALAS, Cahit : **Toplumsal Politika**, İmge Kitabevi, Ankara 1955.
- TALAS, Cahit : "Türk Sendikalizminin Bugünkü Durumu ve Gelişme Şartları", **SBF Dergisi**, C.IX, Aralık 1954.
- TALAS, Cahit : "Türkiye'de ve Dünyada Devlet Memur İlişkileri", **AÜSBF Basın ve Yayın Y.D.**, (Yıllık 1974-1976), Ankara 1977.
- TAŞÇI, Ersin : **Memurlar Sendikal Haklar ve Türkiye**, Kamu-Sen, Nüans Kitabevi, Ankara 1996.
- TOKOL, Aysen : **Avrupa Topluluğuna Üye Ülkelerde Sendikal Hareket**, Uludağ Üniv.Yayınları, Bursa 1993.
- TOKSÖZ, Fikret : "Dernekler", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları,C.2, İstanbul Baskı Tarihi Yok.
- TORTOP, Nuri – İSBİR, Eyüp –AYKAÇ, Burhan : **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara 1993.
- TORTOP, Nuri : **Kamu Personel Yönetimi**, S. Yayınları, Ankara 1985.
- TUNÇOMAĞ, Kenan : **İş Hukuku**, İÜHF Yayını, C.II, İstanbul 1981.
- TURAN, Kamil : **Milletlerarası Sendikal Hareket**, AİTİA Yayını, Ankara 1979.
- TUTUM, Cahit : "Devlet Personel Sistemi Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", **AİD**, Eylül 1980.
- TUTUM, Cahit : "Memurluk Statüsü", **AİD**, C.5, S:2, Haziran 1972.
- TUTUM, Cahit : "Türkiye'de Memur Sendikaları", **AİD**, c.1, S:2, Eylül 1968.
- TUTUM, Cahit : **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara 1979.

- TUTUM, Cahit : **Türkiye’de Memur Güvenliği**, TODAİE Yayını,
Ankara 1972.
- Türkçe Sözlük** , Türk Dil Kurumu, Ankara 1966, s:636
- TÜRKEKEL, Süleyman : **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetim Anlayışı**, H.Ü.İ.İ.B.F. Yayınları, No:3, Ankara 1983.
- US, Öznur : “Memurluk Prestiji”, **AİD**, C:6, s:3, Eylül 1973.
- WEBB, Sidney and Beatrice : **The History of Trade Unionism**, Longmas Green and CO , London 1950.
- ZENGİN, Bayram : **Memur Sendikacılarına Notlar**, İSMAT Yayını,
Ankara 2000.

2821 Sayılı Sendikalar Kanunu

4688 sayılı Kamu Personeli Sendikaları Kanunu

624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu

Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, 17-6-1965 Gün , No:624

EK-I**SENDİKA ÜYELERİNE UYGULANACAK ANKET FORMU**

Bu anket Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim dalında hazırlanan “Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uygulamaları” isimli master tezine yardımcı olması amacıyla hazırlanmıştır.

Anket sorularını cevaplamanızı rica ederim. Çalışmama katkılarından dolayı teşekkür ederim.

ANKET SORULARI

1. Yaşınız?

- a) 21-30 b) 31-40 c) 41-50 d) 51 üstü

2. Cinsiyetiniz?

- a) Kadın b) Erkek

3. Medeni Haliniz?

- a) Bekar b) Evli

4. Eğitim Durumunuz?

- a) İlköğretim b) Lise ve Dengi Okul c) Yüksekokul
d) Üniversite e) Lisans Üstü

5. Mesleğiniz?

- a) Memur b) Yönetici c) Teknik Eleman d) Öğretmen
e) Hizmetli f) Diğer

6. Sendikaya Üye Olma Tarihiniz?

.....

7. Sendikanızdan Beklentileriniz İçerisinde İlk Sırayı Hangisi Alıyor?

- a) Ekonomik ve Sosyal haklarımızın arttırılması yolunda çalışmalar
b) Memurların toplumda hakettikleri düzeye getirilmesi yolunda çalışmalar yapmak
c) Sendikacılık bilincinin geliştirilmesi yolunda çalışmalar yapmak
d) Tüm kurumları ile demokrasinin topluma yerleştirilmesi yolunda çalışmalar yapmak

8. Üyelik Süreniz İçinde Sendikanız Beklentilerinize Cevap Verebildi mi?
 a) Evet, Hepsini b) Genellikle c) Bazılarına d) Hiçbirisine
9. Sendikanız Beklentilerinize Cevap Veremiyorsa Nedeni Sizce Ne Olabilir?
 a) Memur sendikacılığı konusunda kanuni bir düzenlemenin tamamlanmamış olması
 b) İdarenin sendika karşısındaki tutumu
 c) Sendikaların yeterince örgütlenmemiş olmaması
10. Sendikanızın Çalışmalarını Nasıl Değerlendiriyorsunuz?
 a) Yetersiz b) Yeterince Etkin c) Çok Etkin d) Fikrim Yok
11. Sendika Üyesi Olmanızdan Dolayı Herhangi Bir Güçlkle Karşılaştınız mı?
 a) Amirler tarafından hoş karşılanmadı
 b) Bana farklı muamelede bulunuldu
 c) Sendika üyeliğinden istifam istendi
 d) Cezalandırılmam yoluna gidildi
 e) Başka bir sendikaya üye olmam konusunda baskı yapıldı
12. Çevrenizde Herhangi Bir Sendikaya Üye Olmayan veya Olmak İstemeyen Kişilerin Nedenleri Sizce Ne Olabilir?
 a) Memur sendikacılığına karşı ilgisizlik ve bu konuda bilgi noksanlığı
 b) Memur sendikalarını lüzumuna ve etkinliğine inanmama
 c) Sendikalara üye olmanın amir ve yöneticilerce hoş karşılanmayacağı endişesi
 d) Sendikaların sağlayacağı faydalardan nasıl olsa üye olmayanların da yararlanacağı düşüncesi
 e) Önceki yıllarda örgütlenmelerde görülen olumsuzluk nedeniyle üye olmayı istememeleri
13. Sizce Memur Sendikalarına Neden İhtiyaç Vardır?
 a) Memur çalışma koşullarının iyileştirilmesine yardımcı olabilir
 b) Memurların ekonomik durumlarının iyileştirilmesine yardımcı olabilir
 c) Demokrasinin geliştirilmesine memur sendikaları yardımcı olabilir

EK-II**SENDİKA YÖNETİCİLERİNE UYGULANACAK ANKET**

Bu anket Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim dalında hazırlanan “Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uygulamaları” isimli master tezine yardımcı olması amacıyla hazırlanmıştır.

Sendikaların yönetim kademesinde yer alan sendika yöneticileri aşağıdaki anket sorularını cevaplamanızı rica ederim. Çalışmama katkılarından dolayı teşekkür ederim.

ANKET SORULARI

1. Yaşınız?

- a) 21-30 b) 31-40 c) 41-50 d) 51 üstü

2. Cinsiyetiniz?

- a) Kadın b) Erkek

3. Medeni Haliniz?

- a) Bekar b) Evli

4. Eğitim Durumunuz?

- a) İlköğretim b) Lise ve Dengi Okul c) Yüksekokul
d) Üniversite e) Lisans Üstü

5. Sendikaya Üye Olma Tarihiniz?

.....

6. Yönetim Sendikanızın Kuruluşunu Nasıl Karşıladı?

- a) Tepkiyle karşıladi b) İyi Karşıladi
b) Memnunlukla karşıladi d) Kayıtsız davrandı

7. Yönetimin Sendikanıza Karşı Şimdiki Tutuma Nasıl?

- a) Teşvik edici b) Kayıtsız c) Dostane olmayan bir tutum

8. 7. Soruda b ve c şikkını işaretlemiş olanlar cevaplandırıcaklardır

Yönetimin sendikanıza karşı kayıtsız ya da dostane olmayan tutumunun nedeni ne olabilir?

- a) Memur sendikalarıyla ilgili mevzuat konusunda bilgisizlik
b) Aynı iş kolunda kurulan diğer bir sendikanın yönetime daha yakın olması
c) Sendikanın varlığını yönetime yöneltmiş bir hareket saymak

9. Aynı İşkolunda Sizin Sendikanızdan Başka Sendika Var mı?

- a) Hayır b) Bir tane c) İki tane d) Üç tane e) Daha fazla

10. 9. Soruda a şıkkı dışında bir şıkkı işaretleyenler cevaplandıracaktır

Aynı işkolunda kurulan diğer sendikalarla ilişkiniz nasıl

- a) Aramızda rekabet var b) Dostça işbirliği var c) Aramızda temas yok

11. 9. Soruda a şıkkı dışında bir şıkkı işaretleyenler cevaplandıracaktır

Aynı işkolunda birden fazla sendikanın bulunmasının sakıncaları sizce ne olabilir?

- a) Üye sayısının azalmasına yol açar
b) Aynı işkolunda kamplaşmalara yol açar
c) Aynı işkolunda farklı uygulamaların ortaya çıkmasına yol açar
d) Sendikaların siyasal amaçlara hizmet etmelerine yol açar

12. Şimdiki Üye Sayınız Kaç?

.....

13. Örgütlenmeyi Amaçladığınız Üye Sayınız Kaç?

- a) 1.000-5.000 arası
b) 5.000-10.000 arası
c) 10.000-25.000 arası
d) 25.000-50.000 arası
e) 50.000-75.000 arası
f) Daha fazla

14. Memur Sendikalarının Etkili Olmasını Engelleyen En Önemli Etken Nedir?

- a) Memurların sendikalara ilgi duymaması
b) İdarenin sendikacılık karşısındaki tutumu
c) Sendikacılık konusunda yeterli düzeyde bilgi sahibi olamama
d) Sendika yöneticilerinin yeterince ve gereği gibi çalışmaması

15. Size Göre Sendika Yöneticilerinin Karşılaştığı En Önemli Güçlü Nedir?

- a) İdarenin sendikalara karşı tutumu
b) Sendika yöneticilerinin uğradığı maddi ve manevi kayıplar
c) Memurların sendikacılığına karşı ilgisizlikleri
d) Diğer

16. 4688 Sayılı Kanunla Gelen Toplu Sözleşme Hakkı Size Göre Yeterli mi?

- a) Yeterlidir b) Yetersizdir

17. 4688 Sayılı Kanunla Gelen Sendika Üyeliğinin Güvencesiyle İlgili Verilen Teminatı Nasıl Buluyorsunuz?

- a) Yeterlidir b) Yetersizdir

18. 4688 Sayılı Kanunla Gelen Sendikal Haklar Yeterli midir?

- a) Yeterlidir b) Yetersizdir

