162005

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ VE TOPLU GÖRÜŞME

Ergün YAZICI

Danışman
Doç. Dr. Faruk SAPANCALI

2005

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi / Doktora Tezi / Tezsiz Yüksek Lisans Projesi olarak sunduğum **"Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi ve Toplu Görüşme"** adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih
17./01./2005

Ergün YAZICI

TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü' nün 18.../..05../.04 tarih ve 16...sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisanüstü Öğretim Yönetmeliği'nin .18..maddesine göre Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans /Doktora öğrencisi Ergün YAZICI' nın "Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi ve Toplu Görüşme" konulu tezi/projesi incelenmiş ve aday 01.../02./2005 tarihinde, saat 13:00 da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini/projesini savunmasından sonra ..75.. dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin/projenin BAŞARILI.....olduğuna oy..birlik....ile karar verildi.

BAŞKAN
Doç. Dr. Yeşim E. ŞAHİN

ÜYE
Doç. Dr. Faruk SAPANCALI

ÜYE
Yrd. Doç. Dr. Hakan KESER

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ/PROJE VERİ FORMU

Tez/Proje No: **Konu Kodu:** **Üniv. Kodu**

- Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez/Proje Yazarının
Soyadı: YAZICI **Adı:** Ergün

Tezin/Projenin Türkçe Adı:Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi ve Toplu Görüşme

Tezin/Projenin Yabancı Dildeki Adı: The Organization and Collective Negotiation of Civil Servants in Turkey

Tezin/Projenin Yapıldığı
Üniversitesi: Dokuz Eylül **Enstitü:** Sosyal Bilimler **Yıl:** 2005

Diğer Kuruluşlar:

Tezin/Projenin Türü:

Yüksek Lisans: ■ **Dili:** Türkçe

Doktora: ☐ **Sayfa Sayısı:** 165

Tıpta Uzmanlık: ☐ **Referans Sayısı:** 136

Sanatta Yeterlilik: ☐

Tez/Proje Danışmanlarının

Ünvanı: Doç. Dr. **Adı:** Faruk **Soyadı:** SAPANCALI

Türkçe Anahtar Kelimeler:
1-Kamu Hizmeti
2-Memur
3-İşçi
4-Kamu Görevlisi
5-Sendika

İngilizce Anahtar Kelimeler:
1-Public Service
2-Official
3-Employee
4-Civil Servant
5-Trade Union

Tarih: 17.01.2005
İmza:

Tezimin Erişim Sayfasında Yayınlanmasını İstiyorum Evet ☐ Hayır ■

ÖZET

Toplumsal barış ancak uygun sosyal politika kurallarının konulması ve uygulanmasıyla sağlanabilir. Çalışma barışının sağlanmasında önemli görev üstlenmiş olan sendikalar aynı zamanda toplumsal barışın da vazgeçilmez unsurlarıdır. Sendikalar, ancak temel hak ve özgürlüklerin olduğu demokratik ortamda faaliyet gösterebilir ve barışa katkıda bulunabilirler.

Temelde üyelerinin ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için faaliyette bulunan sendikalar bir baskı grubu olarak da demokrasinin işlevselliği açısından karar alma süreçlerini etkilemektedir.

Ülkemizde kamu görevlileri, işçi, memur diye ayrılmış ve bu statüye göre örgütlenmişlerdir. Türkiye'de memurların örgütlenmesi işçilerden daha geç başlamıştır. Örgütlenmenin geç başlamasına demokratik rejimin tam işlememesi kesintiye uğraması, örgütlenme yasağının konulması gerekçe olsa da memurluk güvencesi ve hukuksal statü memurların örgütlenmesini geciktirmiştir.

Türkiye'de 1961 yılında memurlara tanınan örgütlenme hakkı 1971 yılında geri alınmıştır. 1990'lı yılların başlarında ise fiili durum yaratarak örgütlenme mücadelesine başlayan ve sendikalarını kuran memurlar, 2001 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile örgütlenme haklarını almışlardır.

Bu gelişmenin sağlanmasında hem kamu görevlilerinin örgütlenme mücadelesi hem de Uluslara arası baskılar sonucu "Kamu Çalışanlarına" örgütlenme hakkını düzenleyen uluslararası sözleşmelerin Türkiye tarafından onaylanması neden olmuştur. Bu bağlamda kamu görevlilerinin örgütlenme haklarını kısıtlı olarak da olsa kullanmaları çalışma yaşamının demokratikleşmesi açısından önem taşımaktadır.

ABSTRACT

Social peace can only be supplied by putting appropriate social policy rules and by putting them into practise. The trade unions which undertake important tasks in supplying working peace are vital elements of a social peace at the same time. Trade unions can activate only in a democratic environment in which there is basic rights and freedom and they can contribute to the peace.

The trade unions which activate for keeping and developing their members' economic, social and professional rights and interests effect decision making process in functional terms of democracy as an oppression group.

In our country, public workers are divided into two groups; employee and officials and they are organized according to this statute. In Turkey, officials' being organized began later than employers' being organized. Even though the reasons of being organized lately are democratic regime's not working entirely, democtratic regime's interruption and forbidding being organized, official past guarantee and legal statue delayed officials' being organized.

In Turkey, being organized rights which are given to the officials in 1961, are taken back in 1971. by the beginning of 1990, the officials, who started being organized struggle by starting action and who formed their labour union, had being oorganized rights by the Public Workers Trade Union Law which is issued in 2001.

Both official workers' being organized struggles and international contracts being approved by Turkey which arrange being organized rights for "The Official Workers" as a result of international oppresion had an effect in supplying this development. It is becouse of this reason that official workers' using their being organized rights not entirely has an important role in terms of working life's bein democratic.

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ ..... **II**

TUTANAK ..... **III**

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ ..... **IV**

TEZ/PROJE VERİ FORMU ..... **IV**

ÖZET ..... **V**

ABSTRACT ..... **VI**

İÇİNDEKİLER ..... **VII**

TABLOLAR VE GRAFİKLER LİSTESİ: ..... **XI**

KISALTMALAR ..... **XII**

GİRİŞ ..... **XIII**

BİRİNCİ BÖLÜM
KAVRAMLAR

I. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI **1**

A. Tanımı **1**

B. Unsurları **3**
1. Kamu Hizmeti Görmek 3
2. Farklı İstihdam Türlerine Göre Çalışmak 7
a. Genel Nitelikli Yasalara Göre İstihdam Edilenler 9
i. Memurlar 9
ii. İşçiler 11
iii. Sözleşmeli Personel 13
iv. Geçici Personel 16
v. Diğer Kamu Görevlileri 17
b. Özel Nitelikli Yasalara Göre İstihdam Edilenler 18

II. ÖRGÜTLENME KAVRAMI **19**

A. Tanımı **19**

B. Unsurları **22**

1. Amaç Unsuru 22
2. Kişi Unsuru 23
3. Hak Unsuru 24

III. TOPLU GÖRÜŞME 27

A. Tanımı 27

B. Unsurları 28
1. Toplu İş Sözleşmesi ile Sonuçlanmaması 28
2. Sonuçları Açısından Bağlayıcı Olmaması 29

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE' DE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ

I. TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAMI VE ÖRGÜTLENME 31

A. Kamu Sektöründe İstihdamın Genel Görünümü 31

B. Kamu Kesiminde Örgütlenme 36
1. İşçilerin Örgütlenmesi 36
2. Diğer Kamu Görevlilerinin Durumu 43

II. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENME GEREKÇELERİ 47

A. Ekonomik Gerekçeler 47

B. Sosyo-Politik Gerekçeler 50

C. Uluslararası Gerekçeler 54
1. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Baskısı 56
2. Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik İstemi 58

III. KAMU GÖREVLİLERİ ÖRGÜTLENMESİNİN YASAL DAYANAKLARI 60

A. ULUSLARARASI DAYANAKLAR 60
1. Birleşmiş Milletler Belgeleri 60
a. Birleşmiş Milletler Antlaşması 61
b. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 62
c. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Birleşmiş Milletler Sözleşmesi 63
d. Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi 63
e. Öğretim Personeline İlişkin Tavsiye Kararı 64
2. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri 64
a. 87 Sayılı Sözleşme 65
b. 98 Sayılı Sözleşme 66
c. 151 Sayılı Sözleşme 67

3. Avrupa Konseyi Belgeleri 69
a. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi 69
b. Avrupa Sosyal Şartı 71
c. Avrupa Topluluğu Belgesi 72

B. ULUSAL DAYANAKLAR 73
1. Anayasa 73
2. Yasalar 74
a. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu 75
b. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu 76

IV. KAMUDA MEMURLARIN ÖRGÜTLENMESİNİN GELİŞİMİ 76

A. 1980 Yılı Öncesi Dönemde Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi 77
1. 1960 Öncesi Dönem 77
2. 1960-1980 Arasındaki Dönem 80
a. 1961 Anayasası 80
b. 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu 81

B. 1980 Yılı Sonrası Dönemde Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi 85
1. 2001 Yılı Öncesi Dönem 85
2. 2001 Yılı Sonrası Dönem 88
a. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 88
i. Amaç ve Kapsamı 89
ii. Sendika Üyeliği 90
iii. Üye Olmaları Yasaklanmış Kamu Görevlileri 90
iv. Üye Olmaları Koşula Bağlanmış Kamu görevlileri 91
v. Üyeliğin Kazanılması 92
vi. Üyeliğin Askıda Kalması ve Sona Ermesi 93
vii. Üyelik Güvencesi 94
viii. Sendikal Faaliyetler 96
b. Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı 98
c. Örgütlenme Düzeyi ve Üst Örgütlenmeler 100
i. Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu 102
ii. Memur Sendikaları Konfederasyonu 103
iii. Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu 104
iv. Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu 105
v. Diğer Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonları 106

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU GÖRÜŞMESİ

I. TOPLU GÖRÜŞMEDE TARAFLAR 108

A. Kamu İşveren Tarafı 108

B. Kamu Görevlileri Tarafı 109

C. Kamu Görevlileri Tarafının Belirlenmesi **110**
1. Yetki Tespiti 110
2. Yetki Tespitine İtiraz 112
3. İtirazın Çözülmesi 112

II. TOPLU GÖRÜŞME SÜRECİ **113**

A. Toplu Görüşmenin Yapılması **113**

B. Toplu Görüşmenin Sonucu **113**
1. Tarafların Anlaşması Durumunda 114
a. Mutabakat Metni 114
b. Mutabakat Metninin Bakanlar Kuruluna Sunulması 114
c. Uygulanmanın İzlenmesi ve İdari Kurullar 115
2. Tarafların Anlaşamaması Durumunda 118
a. Uyuşmazlığın Tespiti 119
b. Uyuşmazlığın Çözümü 119
i. Uzlaştırma Kurulu 120
ii. Uzlaştırma Kurulunun Oluşumu 120
iii. Uzlaştırma Kurulunun Kararı 121

III. TOPLU GÖRÜŞME UYGULAMALARI **122**

A. Toplu Görüşme Hazırlıkları **122**
1. Yetki Tespiti 124
a. Yetkiye Tespitine İtiraz 125
b. İtirazın Çözülmesi 125

B. Toplu Görüşmenin Başlaması **125**
1. Toplu Görüşmenin Yapılması 126
2. Toplu Görüşmenin Kapsamı 126
3. Toplu Görüşmenin Sona Ermesi 128
4. Uyuşmazlığın Çözümü 129
a. Uzlaştırma Kurulunun Çağrılması 129
b. Uzlaştırma Kurulunun Kararı 130
C. Toplu Görüşmelerin Değerlendirilmesi 132

SONUÇ **134**

KAYNAKÇA **139**

EKLER: **147**

TABLOLAR VE GRAFİKLER LİSTESİ:

Tablo 1: Türkiye'de Kamu Görevlilerinin İstihdam Şekli

Tablo 2: Kamu Görevlilerinin Toplam İstihdam İçindeki Oranı (2000).

Tablo 3: Toplam Kamu İstihdamının Toplam Nüfusa Oranı (2000).

Tablo 4: Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Artışı (1927-2004)

Grafik 1: Kamu İstihdamı (Ülke Grupları;Toplam Nüfusa Oran, %)

Grafik 2: Ücretli Grupları İtibariyle Ortalama Aylık Net Gelir Seviyeleri Temmuz 2001 (Milyon TL/Ay)

KISALTMALAR

a.g.e	:Adı geçen eser
a.g.m	:Adı geçen makale
a.g.t	: Adı geçen tez
BASK	:Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu
ÇSGB	:Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİE	:Devlet İstatistik Enstitüsü
DİSK	:Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DMK	:657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
DPB	:Devlet Personel Başkanlığı
DPSK	:624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
Hür Kamu-Sen	:Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
Kamu-İş	:Kamu İşletmeleri İşveren Sendikası
KESK	:Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KGSK	:4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu
KHK	:Kanun Hükmündeki Kararname
KİT	:Kamu İktisadi Teşebbüsleri
Memur-Sen	:Memur Sendikaları Konfederasyonu
s.	:Sayfa
SES	:Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	:Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TODAİE	:Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜHİS	:Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜRK-İŞ	:Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Türkiye Kamu-Sen	:Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
UÇÖ	:Uluslararası Çalışma Örgütü
vd.	:ve diğerleri

GİRİŞ

Devlet, temel hak ve özgürlükleri egemen kılacak, hukuk kurallarını toplumun tüm kesimlerine eşit olarak tanımak zorundadır. Aksi durumda toplumda huzursuzluklar ve kargaşa baş gösterir. Bu nedenledir ki devlet temel hak ve özgürlükleri anayasalarla güvenceye alır, uygulanış biçimini yasalarla düzenler.

Devletin düzenlemiş olduğu alanlarda temel hak ve özgürlüklerin kullanılışı da, devletin niteliğine göre ya tamamen serbest bırakılmakta yahut kısmen sınırlandırılmaktadır. Türkiye'de örgütlenme haklarının kullanılması bu bakımdan örnek teşkil etmektedir. Türkiye'de devlet kamu kesiminde istihdam ettiği çalışanları farklı hukuksal statülere ayırarak, bunlardan bazılarına, sendikal örgütlenme hakkını sınırlamadan tanırken, bazılarına bu hakkı ya hiç tanımamakta, ya da sınırlı bir şekilde tanımaktadır.

Bu bağlamda, Türkiye'de sendikal örgütlenme ve sendikal örgütlenmenin sonuçları, kamu görevlileri arasında farklı anlamları ifade etmektedir. İşçi sendikaları, sendikal hakları kullanma bakımından tam bir özgürlüğe sahip olarak işverenle toplu pazarlık yaparak, ücret ve çalışma koşullarını belirlemektedir. Kamu görevlileri sendikaları ise memurlar adına sadece toplu görüşme yapabilmekte, ücret ve çalışma koşullarını işverenle birlikte düzenleyememektedir. Bu yüzden, işçiler dışındaki diğer kamu görevlilerinin ücret ve çalışma koşullarının tek düzenleyicisi ise devlettir ve kamu görevlilerin ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesi, hükümetlerin izlediği politikalara bağlı kalmaktadır.

Türkiye'de 1971 ve 1995 yılları arasında kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmeleri anayasal güvenceye alınmamış ve yasaklanmıştır. Sendikal örgütlenmeleri yasaklanan kamu görevlileri bu yıllar arasında dernekler aracılığı ile örgütlenerek hak ve menfaatlerini geliştirmek ve korumak için çaba göstermişlerdir. Ancak, kamu görevlileri daha sonraki yıllarda Türkiye'nin onayladığı uluslararası sözleşmeleri dayanak alarak, sendikal örgütlenme mücadelesi vermişler ve sendikalarını kurmuşlardır. Fakat, bu sendikalar, yasal olarak kabul görmemiştir. 1995 yılında Anayasada yapılan değişiklikle kamu görevlilerinin sendika hakkı

anayasal güvenceye kavuşturulmuş, 2001 yılında ise işçi sendikalarından ayrı olarak, sadece kamu görevlilerinin örgütlenmesini düzenleyen "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" kabul edilmiştir. Kamu görevlileri, 2001 yılından sonra, sendikal örgütlenmelerini bu yasa çerçevesinde yapmaya başlamıştır.

2001 yılından sonra, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi serbest olmasına rağmen, örgütlenme seviyesi düşük kalmıştır. Örgütlenme seviyesinin düşük kalmasında, kamu görevlileri sendikalarının toplu iş sözleşmesi imza edememeleri ve sonuçta kamu görevlilerine ekonomik ve sosyal kazanç sağlayamamaları etkili olmuştur. Bu da kamu görevlilerinin örgütlenmede isteksiz davranmalarına dolayısıyla örgütlenme seviyesinin düşük kalmasına neden olmuştur.

Türkiye'de istihdam edilen kamu görevlileri sayısı geçmiş yıllara oranla azalmaya başlamıştır. Ancak, son yıllarda Türkiye'de izlenen özelleştirme politikaları nedeniyle, kamu kesiminde istihdam edilen kamu görevlileri sayısının, fazla olduğu sıkça dile getirilmektedir. Fakat, ülkemizdeki kamu görevlileri sayısının, toplam nüfusa oranı, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, kamu görevlisi sayısının fazla olmadığı, diğer ülkelerden daha az sayıda kamu görevlisinin istihdam edildiği görülmektedir.

Bu çalışmada, kamu görevlilerinin, sendikal örgütlenme hakkının, ulusal ve uluslararası dayanakları esas alınarak, örgütlenme gerekçeleri, örgütlenmenin gelişimi ve uygulamanın nasıl gerçekleştiği, incelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca, Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu'nun, kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal kazanımlarına katkıda bulunup bulunmadığı ortaya konularak, kamu görevlileri sendikalarının ve toplu görüşmelerin işlevsel olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu görevlisi, sendikal örgütlenme ve toplu görüşme kavramları incelenmiştir.

İkinci bölümde, Türkiye'de kamu kesiminde istihdamın genel görünümü, sendikal örgütlenmenin gelişimi, gerekçeleri, ulusal ve uluslararası dayanakları ile sendika üyeliği ve sendikaların üst kuruluşları yani konfederasyonlar incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye'de kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı verildikten sonra, yapılan toplu görüşme uygulamaları ve bu uygulamaların sonucu ortaya konulmuştur.

Sonuç olarak kamu görevlilerine tanınan sendika ve toplu görüşme hakkının nasıl kullanıldığı, yapılan toplu görüşmelerin kamu görevlilerini ekonomik ve sosyal yönden nasıl etkilediği tespit edilerek bazı önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMLAR

I. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

A. Tanımı

Kamu hizmetlerini yerine getiren ve kamu yönetiminin bir parçası[1] olan insan unsuru; "kamu görevlileri", "kamu personeli"[2], "kamu çalışanları", "devlet personeli"[3] veya "devlet memurları" gibi değişik isimlerle nitelendirilmektedir. Bu bağlamda, kamu görevlisi kavramını evrensel olarak nitelendiren standart bir ifade biçimi yoktur[4]. Fakat, kamu hizmetini yürütmekle görevli, kamu kuruluşlarına bağlı olarak çalışan, işçi, memur, sözleşmeli personel ve geçici personel gibi çeşitli statülerde, kamu hizmetinin yürütülmesinde bedeni veya fikri emeği ile aktif rol alan bütün çalışanlara "kamu görevlisi" adı verilmektedir[5].

Değişik isimlerle nitelendirilen kamu görevlisi kavramının biri geniş, diğeri dar olmak üzere iki anlamı bulunmaktadır: Hukuki statüleri ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın, kamu kesiminde görev yapan, kamu hizmeti veren veya hizmeti yerine getiren herkes geniş anlamda kamu görevlisi kapsamına girmektedir. Bu anlamda, cumhurbaşkanı da dahil olmak üzere kamu kesimindeki bir fabrikada çalışan bir işçiden, mahallede görev yapan bekçiye kadar herkes kamu görevlisi sayılmaktadır. Geniş anlamda kamu hizmetlerini yerine getiren herkes kamu görevlisi sayılırken, dar anlamda herkesi kamu görevlisi saymak mümkün değildir.

---

[1] Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Kamu Görevlileri El Kitabı, Yayın No: 308, Ankara, 2002, s. 87.
[2] Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s.386.
[3] Birgül A.Güler, "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 4, Aralık, 2003, s. 28.
[4] Metin Kutal, "Uluslararası **Çalışma** Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler", Kamu İşletmeleri İşverenleri Dergisi (Kamu-İş), Cilt: 6, Sayı: 4, 2002, s.133.
[5] Deniz Kağnıcıoğlu, Türkiye'de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1163, Eskişehir, 1999, s.23.

Kamu görevlileri kavramı "dar anlamıyla", devletin siyasal yapısını oluşturan organlardaki görevliler dışında kalanları ifade etmektedir. Bunlar: hakimler, subaylar, memurlar ve hizmetliler gibi çeşitli hukuki statülerde bulunan askeri ve sivil kamu görevlileridir. Farklı hukuki statülerde bulunan bu kamu görevlileri[6] idarece tesis edilecek bir atama işlemi ile statü ilişkisinin içine sokularak, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirirler. Ancak, ister dar anlamda, ister geniş anlamda olsun bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için kamu kesimindeki bir kuruma bağlı olarak çalışması gerekir[7].

Bu doğrultuda, kamu görevlisi; türü ve niteliği ile tabi olduğu hukuki statüye bakılmaksızın, idarece tesis edilmiş olan atama işlemi ile statü ilişkisinin içine sokularak bir kamu kurumuna bağlı olarak kamu hizmetini yerine getiren kişidir[8].

Bu çalışma, daha çok dar anlamdaki kamu görevlilerinden, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu[9](DMK)' nda yer alan memurlar ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu[10](KGSK) kapsamına giren, dar anlamdaki, kamu görevlilerinin örgütlenmesi esas alınarak yürütülecektir.

---

[6] Fikret Sönmez, Kamu **Personeli** Yönetimi, Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Yayın No: 64/65, İzmir, 1977, s.151. Günday, a.g.e., s. 387.
[7] A.Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996, s.161.
[8] Metin Günday, "Devlet Memurları Personel Rejimi" Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri, 8 Şubat 2002, Hilton Oteli, Ankara, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS)Yayını, s. 50-54.
[9] Resmi Gazete, 23.07.1965 tarih ve Sayı: 12056
[10] Resmi Gazete, 12.07.2001 tarih ve Sayı: 24460

B. Unsurları

1. Kamu Hizmeti Görmek

Bir toplumun tüm kesimlerini kapsayan ve toplumun tümü üzerinde etkisi bulunan tek örgüt devlettir. Devlet, elinde bulundurduğu yetkiyi kullanarak toplumun tüm alanları üzerinde etkili olur ve gerekli gördükçe siyasal kararlar alarak bu kararların uygulanmasını sağlar. Devletin almış olduğu siyasal kararları uygulayan ve topluma hizmet sunan tarafını kamu sektörü oluşturur[11]. Devlet; toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren kamu hizmetlerini kamu kesimi ile sağlarken bu hizmetleri üretecek ve sunacak insanlara da ihtiyaç duyar[12]. Çünkü devlet, yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini topluma sunarken, hizmetlerin sunumunda en önemli işlevi insan unsuru üstlenmiştir[13].

Bu hizmetlerinin sunumunda görevlendirilen kamu görevlileri, idarece tesis edilecek bir atama işlemi ve kendi istekleriyle, statü ilişkisinin içine sokularak, kamu hizmetlerini yerine getirirler. Kamu görevlilerinin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetleri kavramının, anayasal ve yasal bir tanımı bulunmamaktadır[14]. Ancak, kamu hizmetleri kavramı, kamu yönetiminin faaliyet alanlarının belirlenmesine yardımcı olan bir kavram olarak ifade edilmektedir[15]. Bunun yanı sıra, kamu hizmetleri bazen kamunun "iş", "uğraş" ve"faaliyetleri" anlamında, bazen de "kamu kuruluşları" anlamında kullanılmaktadır[16].

Bu bağlamda, kamu hizmetlerini herhangi bir fayda veya çıkar gözetmeksizin, toplumun bütün bireylerine sunabilecek tek kurum devlettir. Bu nedenle kamu hizmeti, devlet hizmetiyle aynı anlama da gelmektedir[17]. Bununla

---

[11] Kağnıcıoğlu, a.g.e., s.4-5.
[12] Kutal, Çalışma, s.133.
[13] Tayfun Akgüner, Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul, 1992, s.16-17.
[14] Gülhanım Erol, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde İmtiyaz Yöntemi ve Türkiye Uygulaması, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2487, Nisan, 1999, s.4-5.
[15] Namık Kemal Öztürk-Bayram Coşkun, " Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, Yıl: 72, Mart, 2000, Sayı: 426, s. 152.
[16] TODAİE, Kamu Görevlileri, s.81
[17] Kağnıcıoğlu, a.g.e., s.23.

birlikte, kamu hizmetleri, kamu kesimi tarafından veya kamu kesiminin denetim ve gözetimi altında özel kesim kuruluşları tarafından da yerine getirilmektedir[18].

Devlet tarafından sunulan kamu hizmetleri eğer özel kişilerce yürütülecekse bu hizmetlerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve gözetimi altında yürütülmesi gerekmektedir. Ayrıca, kamuya sunulan bir hizmetin kamu hizmeti olarak sayılıp sayılmaması, tekel haline getirilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ya da bir faaliyetin özel kesime gördürülmesi genellikle kanunla düzenlenmektedir[19]. Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için hizmetin doğrudan kamuya yönelik ve yararlı olması gerekir. Bu nedenle toplumsal bir gereksinimi karşılamaya ve kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olmayan bir faaliyet, kamu hizmeti sayılmamaktadır[20]. Bu bağlamda kamu hizmetleri toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için topluma sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Son yıllarda devletin üstlendiği görevlerde meydana gelen değişmeler, kamu hizmeti kapsamının da değişmesine yol açmıştır. Bu değişim kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve sunulmasının da gözden geçirilmesine neden olmaktadır. Topluma sunulan kamu hizmetleri, niteliklerine göre sınıflandırılmıştır. Buna göre; kamu hizmetleri, idari, ekonomik, sosyal, bilimsel teknik ve kültürel kamu hizmetleri olmak üzere dört ana gruba ayrılmıştır[21].

İdari kamu hizmetleri kural olarak, kamu hukuku kurallarına göre yürütülmektedir. Bu tür hizmetler, eğitim, bayındırlık ve sağlık hizmetlerinin idaresi gibi, idarenin geleneksel hizmetleridir[22].

Ekonomik hizmetler ise kamu yönü ağır basmakla birlikte, elektrik, gaz, ulaşım, gibi sınai ve ticari nitelikli hizmetlerdir. Ekonomik kamu hizmetlerinde, hem özel, hem de kamu hukuku kuralları uygulanmaktadır. Ekonomik hizmetler, bireylerin ve toplulukların mali güçlerinin yetersizliği nedeniyle yürütemedikleri

---

[18] Erol, a.g.e., s.4-5.
[19] TODAİ, Kamu Görevlileri, s.81-83.
[20] Öztürk-Coşkun, a.g.m., s.153.
[21] Erol, a.g.e., s.4-15.
[22] TODAİE, Kamu Görevlileri, s.83.

veya devletin bizzat kendisinin yürütmekte fayda gördüğü faaliyetlerden oluşmaktadır[23].

Sosyal kamu hizmetleri ise nitelikleri itibariyle genişlemeye ve değişime açık kamu hizmetleridir. Sosyal güvenliğin sağlanması ve sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumu ile dinlenme, eğlenme gibi faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sosyal kamu hizmetleridir. Ekonomik kamu hizmetlerine göre sosyal kamu hizmetlerinin toplumsal faydası daha belirgindir ve kamusal yanı daha ağır basmaktadır[24].

Devlet, idari, ekonomik ve sosyal kamu hizmetlerinin yanı sıra; bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmetlerini de sunmaktadır. Bilimsel teknik ve kültürel kamu hizmetleri ise genellikle özel faaliyete konu olan, bilimsel ve teknik araştırmalar, müzik, resim, tiyatro, bale ve benzeri sanat ve kültür hareketleri olup, idarenin bu konulardaki hizmetlere de el atması sonucu ortaya çıkmış kamu hizmetleridir[25].

Devlet kamu hizmetlerini bir takım ilkelerle topluma sunmaktadır. Bu bağlamda, kamu hizmetleri sunumunun temel ilkeleri;

- Sürekli ve düzenli olması,
- Değişken olup zamana uyarlanması,
- Herkese eşit şartlarda sunulması ve sağlanması ile,
- Bedelsiz (ücretsiz) verilmesi, olarak belirlenmiştir.

Ancak, bugün bedelsizlik ilkesinden uzaklaşılarak birçok kamu hizmetinden ücret alınmaya başlanmıştır[26]. Örneğin, önceleri 112 acil servis ve hastaneler tarafından verilen ambulans hizmetleri ücretsiz iken bugün artık bu hizmetlerden yararlanmak isteyenler bedelini ödemek zorundadırlar. Kamu hizmetlerinin sunumundan ücret alınırken bir takım gerekçeler öne sürülmektedir. Bunlar, kamu hizmetlerin niteliğinin değişmesi ve çoğalması, hizmetten yararlananların sayısının

---

[23] Engin Ünsal, Memur Sendikaları, Boyut Matbaacılık, İstanbul, 1999, s.40. TODAİE, Kamu Görevlileri, s.83., Öztürk-Coşkun, a.g.m., s.153.
[24] TODAİE, Kamu Görevlileri, s. 83.
[25] Öztürk-Coşkun, a.g.m., s.153.
[26] Erol, a.g.e., s.12-15.

artması karşısında, kamu hizmetlerinin ekonomik maliyeti de artmıştır. Artan maliyetlerin paylaşılması amacıyla da bu hizmetlerden yararlananlardan katılım payı alınmalıdır, gibi gerekçelerdir[27].

Oysa, kamu hizmetlerinden yararlananlardan katılım payı alınmasındaki asıl hedef, artan maliyetler gerekçe gösterilerek kamu hizmetleri alanını daraltmak ve tasfiye etmektir. Buna bağlı olarak, 1980'li yıllardan itibaren özelleştirme politikaları çerçevesinde, kamu kesiminin daraltılması ve hizmetlerin daha hızlı, verimli ve etkin bir biçimde sağlanmasına yönelik yeni bir idari anlayış biçimi ortaya çıkmış[28], kamu hizmetleri kavramı da içerik yönünden değişmiştir. Örneğin; Avrupa Birliği yapılanmasına temel teşkil eden Roma Antlaşmasının 90. maddesinde kamu hizmeti kavramı yerine "genel ekonomik yarar hizmetleri" kavramı kullanılmaktadır. Bu olgunun sonucu olarak Avrupa Birliği ülkelerinde kamu hizmeti kavramı yerine "genel ekonomik yarar hizmetleri" kavramının kullanılması yaygınlaşmıştır. Bunun yanında "evrensel hizmet", "minimum hizmet" gibi kavramlar da kamu hizmetleri ile ilgili literatürde kullanılır hale gelmiştir. Anılan bu değişim kamu hizmeti ilkelerini de değiştirmiş, eşitlik ve süreklilik gibi geleneksel ilkelerin yanında; kalite, etkinlik ve katılım gibi ilkelerin de kamu hizmeti ilkesi olarak kabul edilmesine yol açmıştır. Artık, kamu hizmeti alanlar, "idare edilen" veya "kamu hizmetlerinden yararlananlar" değil de, özel kesimdeki gibi "müşteri" olarak adlandırılmaktadır[29].

Kamu kesimini daraltarak devletin ekonomideki ağırlığını azaltmak amacıyla, bazı kamu hizmetlerinin özel kesimden satın alınarak karşılanması, kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesini sağlamıştır. Ticarileştirmenin en yaygın kullanıldığı araçlar ise döner sermaye işletmeleri olmuştur. Böylelikle kamu hizmetinden yararlananlar müşteriye dönüştürülürken[30]; kamu hizmetlerini üretmek için ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin de piyasadan karşılanması yoluna gidilmiştir. Böylelikle, asıl işe yardımcı işlerde çalışan kamu görevlileri de kamuoyuna maliyet unsuru

---

[27] Erol, a.g.e., s.12-15.
[28] Onur Karahanoğulları, "Türkiye'de Kamu Hizmetleri ve Yeniden Yapılandırma Politikaları", Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar, Sempozyum:1-2 Şubat 2003, Ankara, Kamu Emekçileri Sendikalar Konfederasyonu (KESK), Sempozyum Dizisi:1, s.58-67., Erol, a.g.e., s.36.
[29] Öztürk-Coşkun, a.g.m., s. 153.
[30] Onur Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s.136-137, 240-241.

olarak gösterilerek, üzerlerinde baskı oluşturulmuştur. Bir çok kamu görevlisi emekliye ayrılmış bir çoğu da değişik statülerde istihdam edilmeyi kabul etmiştir. Kamu görevlilerinin, emekliye ayrılmaları, farklı hukuki statü ve istihdam türlerinde çalıştırılmaları ile hem sayıları hem de etkinlikleri azaltılmış ve örgütlenmeleri engellenmiştir. Böylece hem kamu hizmetleri hem de kamu görevlilerinin tasfiyesi kolaylaşmıştır[31].

2. Farklı İstihdam Türlerine Göre Çalışmak

Devletlerin uyguladığı ekonomik, siyasal ve sosyal politikalar zamanla değişmekte ve uygulamaya yenileri konulmaktadır. Buna bağlı olarak Türkiye'de de uygulanan politikalar değişmiş; devlet, sunmak zorunda olduğu kamu hizmetlerini hem kamu hem de özel hukuk kurallarına göre sunmaya başlamıştır. Uygulanan politikalar, hem kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam yapısının hem de birçok kamu görevlisinin tabi olduğu hukuksal statünün değişmesine neden olmuştur[32].

Kamu hizmetleri sunulurken, hizmetlerin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin kimler tarafından yerine getirileceği öncelikle anayasa olmak üzere diğer yasalarla düzenlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası devletin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar eliyle görüleceğini belirtmişken[33], yürürlükte olan 1982 Anayasasında ise, devletin, yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin "memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle" görüleceği hükme bağlanmıştır. Anayasada yer alan diğer kamu görevlileri deyimi, genel idari esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevleri yerine getiren fakat devlet memurlarından ayrı bir personel rejimine tabi tutulmuş olan görevlileri ifade etmektedir[34].

---

[31] Karahanoğulları, a.g.m., s.63-67.

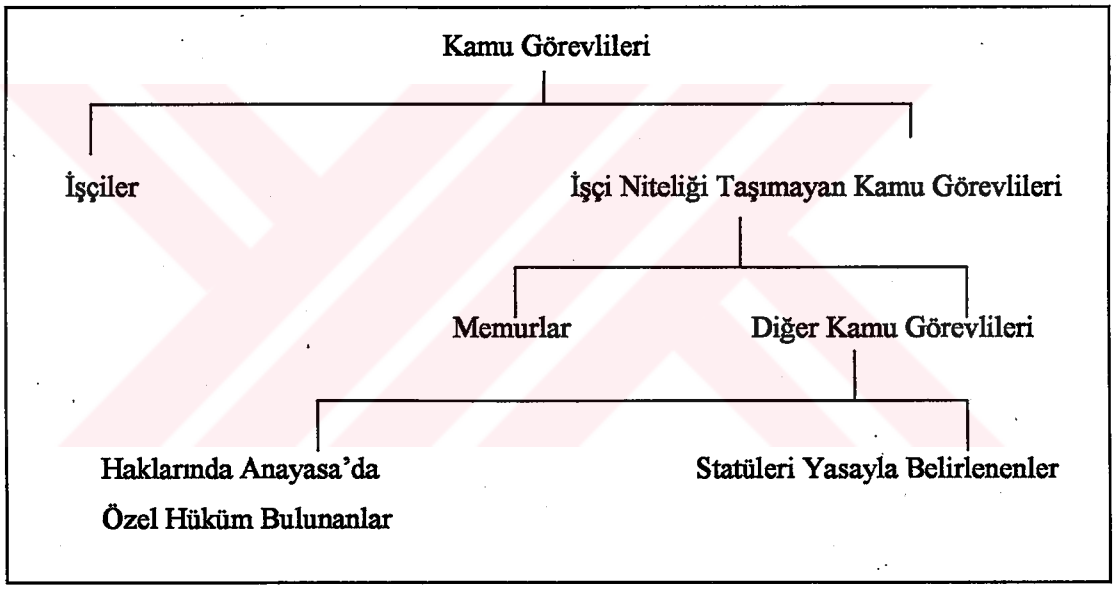
[32] Bülent Serim, Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995, s.15.

[33] Gözübüyük, a.g.e., s.165.

[34] Sönmez, **Personel**, s.151. Günday, a.g.e., s. 387. Anayasaya göre, genel idari esaslara göre yürütülecek asli ve sürekli görevlerin, sadece memurlar eliyle yürütülmesi zorunlu değildir. Bu görevler diğer kamu görevlileri eliyle de görülebilir. 1961 Anayasasının 117. maddesi ve 1982 Anayasasının 128. maddesi kamu görevlileri ile ilgili hükümleri düzenlemiştir.

Bu bağlamda kamu hizmetlerini yerine getirenlerin bağlı olduğu hukuksal statüde farklı özellikler taşımaktadır. İşçiler özel yönetim ilkelerine göre yürütülen kamu hizmetlerinde çalışanları oluştururken, memurlar ve diğer kamu görevlileri genel yönetim ilkesine göre yürütülen kamu hizmetlerinde çalışanları oluşturmaktadır. Buna göre, işçiler veya iş sözleşmesine göre çalışanlar, özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilip bunlara İş Hukuku mevzuatı uygulanırken, memurlara ise İdare Hukuku mevzuatı uygulanmaktadır. İşçiler dışında kalan diğer kamu görevlilerine ise statülerine göre genel veya özel nitelikli mevzuat uygulanmaktadır[35]. Bu bağlamda Türkiye'de kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin istihdam şekilleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo:1.Türkiye'de Kamu Görevlilerinin İstihdam Şekli



Kaynak: Bülent Serim, Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995, s.12.

Gerek anayasada yer alan "kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle" görüleceği hükmü, gerekse DMK'nun istihdam şekillerini düzenleyen 4. maddesindeki "kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görülür" hükmü, kamu görevlilerinin istihdam ediliş şekillerine göre ayrımı ve tanımlarının

[35] Serim, a.g.e., s.12-15., Ünsal, a.g.e., s.53.

yapılmasını da zorunlu kılmıştır. Kamu görevlileri genel ve özel nitelikli yasalara göre istihdam edilenler olarak ayrılmıştır.

a. Genel Nitelikli Yasalara Göre İstihdam Edilenler

i. Memurlar

Memur kavramı, devlet örgütlenmesi içinde siyasi iktidarla birlikte ortaya çıkmıştır. Bu nedenle memurluk devlet anlayışının bir parçasıdır. Memur ile devlet veya idare arasındaki hukuksal ilişki, yasama organı tarafından hizmetin gereklerine uygun olarak düzenlenmektedir. Memurlar statüye dayalı bir çalışma rejiminde devlet otoritesinin temsilcisi olarak kamu hizmetlerini yerine getirirler. Memurluk statüsü ise idare sisteminin bir parçası olduğundan, idare sistemine şekil veren etkenler memurluk statüsünü de belirler. Bu nedenle statü rejimi, memurun iradesi dışında ve tek taraflı tasarrufla, kanun tüzük, yönetmelik ve kararname ile düzenlenen çalışma rejimidir[36].

Hukukumuzda çeşitli memur tanımlarına yer verilmekle birlikte, anayasada doğrudan bir memur tanımına yer verilmemiştir. Anayasa, memur tanımını vermekten çok, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin kimler tarafından yerine getirileceğini açıklamaktadır. Bir başka ifadeyle anayasa, kamu görevlilerini sadece memur tanımı içerisinde görmemiştir. Ayrıca, diğer kamu görevlileri kavramı içerisine, DMK'na bağlı olmayan, kendi personel kanunları bulunan personel ile sözleşmeli personel[37] ve işçiler de dahil edilmiştir. Ayrıca, KGSK'nuna göre, "işçi statüsü dışındaki bir kadro ve pozisyonda daimi surette çalışan, adaylık ve deneme süresini" tamamlamadıkları için kamu görevlisi olarak kabul edilmeyen kişiler de DMK'na göre memur, dolayısıyla kamu görevlisi sayılmakta iken TCK açısından memur, geniş kapsamlı bir tanımlama içerisinde değerlendirilmiştir.

---

[36] Hüseyin Yıldırım, Türk Hukuku'nda İşçi-Memur Ayrımı, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000, s. 2,14,16.
[37] Günday, a.g.e., s. 389., Akgüner, a.g.e., s. 23.

Türk Ceza Kanununun 279. maddesi ise devamlı veya geçici, ücretli veya ücretsiz, isteğe bağlı veya mecburi olarak, kanuni, idari veya adli bir kamu hizmeti gören kişileri memur saymıştır. Böylece, Türk Ceza Kanunu uygulama bakımından memur tanımını geniş bir şekilde ele alarak kamu hizmeti gören herkes memur sayılmıştır[38].

DMK'nunda, kamu görevlilerinin ağırlık noktasını oluşturan memurlar; kamu kurum ve kuruluşlarının, yönetim hukukunca düzenlenen "asli ve sürekli" görevlerini yürüten kimselerdir[39]. Buna bağlı olarak DMK'na göre memur tanımı şu şekilde yapılmıştır: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idari esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda, genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

DMK esas alındığında, devlet memuru olmanın üç önemli unsuru bulunmaktadır: Buna göre ilki, memurların devlet veya devletin herhangi bir kamu tüzel kişisine bağlı olarak çalışması, ikincisi, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idari esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu, asli ve sürekli görevlerde çalışma, üçüncüsü ise devletin genel idare esaslarına göre çalışmasıdır[40].

DMK, merkezi yönetim memurlarını (genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşlarda görevli büro personeli, teknik personel, sağlık personeli, din görevlileri, emniyet hizmeti görevlileri, avukatlar, öğretmenler, vali ve kaymakamlar), yerel yönetim memurlarını (il özel yönetimlerinde, belediyelerde ve bunların kurdukları birliklerde çalışanlar), döner sermayeli kuruluşlarda ve yasalarla kurulan fonlarda çalışan memurları Kapsamına almaktadır. Bunun yanı sıra, yasa devlet memuru

[38] Günday, a.g.e., s.390., Akgüner, a.g.e., s.25, 26.
[39] Gözübüyük, a.g.e., s.163.
[40] Kağnıcıoğlu, a.g.e., s.27.

olabilmenin şartlarını, memurluğa giriş, atama, hak ve yükümlülükler ile memurlukla ilgili tüm hususları da ayrıca düzenlemiştir[41].

ii. İşçiler

Kamu kesimindeki temel istihdam türlerinden biri olan memur statüsünün yanında yer alan işçi statüsü, kamu kurum ve kuruluşlarında iş sözleşmesi ile İş Kanunu'na tabi olarak çalışanları ifade etmektedir[42].

İş hukukunun temel kavramlarından birisi olan işçi kavramı değişik şekillerde tanımlanmıştır. İşçi genel olarak, kendi isteği ile bir ücret karşılığında ve bir sözleşmeye dayanarak başkasının hizmetinde bağımlı olarak iş gören kişi olarak tanımlanmaktadır. İşçi tanımında verilen ve aynı zamanda işçinin unsurlarını da oluşturan ögelerden en önemlisi işçinin bir sözleşmeye dayanarak iş görmesi ve karşılığında ücret almasıdır. Bu bağlamda işin bir sözleşmeye bağlı olarak görülmesi karşılıklı borç doğurucu hükümleri meydana getirmektedir[43]. Dolayısıyla işçiler; özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de özel hukuk hükümlerine, yani İş Kanunu'na tabi ve bir sözleşmeye bağlı olarak çalıştırılanlardır. Bu bağlamda, 4857 sayılı İş Kanunu'nda[44]; bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi, işçi olarak kabul edilmişken; DMK, işçiyi; memur, sözleşmeli ve geçici personel dışında kalan kişiler olarak kabul etmiş ve işçiler hakkında DMK'nun uygulanmayacağını belirtmiştir.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu ise İş Kanunu ile paralellik arz eden bir yaklaşımla, iş sözleşmesine bağlı olarak çalışanları işçi kabul etmiştir. Bunun yanı sıra, Sendikalar Kanunu sadece iş sözleşmesi ile çalışanları değil; bazı başka sözleşmelerle çalışanları da kendi bünyesi içinde işçi kabul etmiştir. Bu bağlamda; araç sahibi hariç olmak üzere, taşıma sözleşmesine göre esas itibariyle bedeni hizmet arzı suretiyle çalışmayı meslek edinmiş bulunanlar ile yayın sözleşmesine göre

---

[41] Kağıcıoğlu, a.g.e., s.27., Serim, a.g.e., s.12.
[42] Hakan Keser, Türk Kamu Sektöründe Bireysel İş İlişkileri, Güncel Yayınevi, İzmir, 2003, s.30.
[43] Ercan Akyiğit, İş Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, s.57-58.
[44] 1475 sayılı eski İş Kanunu'nda bir "hizmet akdine" dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişi, işçi olarak tanımlanmıştır. 4857 sayılı yeni İş Kanunu 10 Haziran 2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

eserini yayıncıya terk etmeyi meslek edinenler ve adi şirket sözleşmesine göre ortaklık payı olarak, esas itibarıyla fiziki ve fikri emek arzı suretiyle bir işyerinde çalışanlar da kanun kapsamında işçi sayılmışlardır. Sendikalar Kanunu, beden güçlerini kullanarak geçimlerini sağlayan kimselerin de sendikal hak ve özgürlüklerden yararlanmasını sağlamak amacıyla böyle bir düzenlemeye gitmiştir[45].

Dolayısıyla, iş hukuku mevzuatı, kamu kesiminde çalışan işçiler içinde geçerli olacak ve yürürlükte olan iş mevzuatına uygun olarak, bir kamu kurumunda iş sözleşmesine bağlı olarak çalışan kişiye işçi denilecektir. Ancak, uygulamada ve kamu hukukuna ilişkin düzenlemelerde kamu kuruluşlarında iş sözleşmesi ile çalışan işçiler arasında tabi oldukları iş sözleşmesinin türü esas alınarak ikili bir ayrım yapılmıştır. Buna göre, kamu kurumu ile işçi statüsünde çalışan kişi arasındaki iş sözleşmesi belirsiz süreli ise bu tür işçiye daimi işçi, iş sözleşmesi belirli süreli ise bu tür işçiye geçici işçi denilmektedir. Bu bağlamda bir kimsenin özel veya kamu kesiminde çalışması, sahip olacağı işçilik statüsü veya "sendikal örgütlenme" açısından bir farklılık yaratmayacak[46] memurlar ile işçiler arasında yapılan ayrım, hizmete alınma, çalışma süre ve koşulları, örgütlenme hakları ile bu hakların kullanımı ve elde edilen gelir açısından önem taşıyacaktır[47].

Emeğini ücret karşılığında başkasına satarak geçimini sağlayan bağımlı çalışanların iki ana kümesini oluşturan işçi ve memurların statüleri veya bağlı oldukları hukuksal durum, ülkelerin siyasi, yönetsel, ekonomik koşullarıyla bağlantılı olarak değişmektedir[48]. Ülkemizde memurlarla işçilerin ayrı hukuki statülerde istihdam edilmesi, işçi-memur ayrımını sürekli bir tartışma konusu haline getirmiş, ancak, geçerli bir çözüm bulunmamıştır. Geçerli bir çözüm bulunmamasında etkili olan faktörlerin başında, kamu kesiminde memur çalıştırmanın işçi çalıştırmaya göre daha kolay ve ucuz olması ile siyasi tercihler gelmektedir[49].

İşçi-memur ayrımı, kamu görevlileri açısından, sundukları kamu hizmetine göre değil, aldıkları ücret ve örgütlenme hakları açısından önemlidir. Çükü aynı

---

[45] Keser, a.g.e., s.32.
[46] Keser, a.g.e., s.32.
[47] Günday, a.g.m., s.50-54.
[48] Mesut Gülmez, **Memurlar** ve Sendikal Haklar, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s. 132.
[49] Kutal, Çalışma, s.134.

işyerinde, aynı kamu hizmetini yerine getiren iki kamu görevlisi, farklı hukuksal statüye tabi olmalarından kaynaklanan nedenlerle; birbirinden farklı çalışma koşullarına ve ücret gelirine sahip olabilmekte, bu durum zamana ve koşullara göre değişebilmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra memurların elde ettikleri gelir işçilerden daha fazla iken, memurların bu konumları, işçilere tanınan örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları nedeniyle 1950'li yıllardan sonra değişmeye başlamıştır. İşçilerin sendikal haklarını kullanarak mücadele etmeleri ve ücretlerini artırmaları karşısında; memurlar, örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkından yararlanmak istemişler, imzalanan toplu iş sözleşmelerinden yararlanarak daha fazla gelir elde etmek için de işçi olduklarını ileri sürmüşlerdir. Ancak, bu çabaları karşısında bir sonuç alamamışlardır[50].

İşçilerin toplu pazarlık süreçlerinde sendikaları aracılığı ile baskı oluşturmaları, ekonomik-sosyal hak ve çıkarlarını koruyabilmeleri için çatışmacı çözüm yollarını kullanmaları, siyasi iktidarları zaman zaman zor durumda bırakmaktadır. Siyasi iktidarların bu baskıdan kurtulabilmesinin en kolay yolu ise işçi-memur ayrımını kesin olarak yapmama, çalışanları farklı yasalara, ve farklı statülere göre çalıştırarak örgütlü güçlerini bu yolla kırmaktır. Bu düşünce yapısının sonucu olarak işçi-memur ayrımı kesin olarak yapılmamakta ve devlet personel rejimi içine girdiği kaostan kurtulamamaktadır[51].

iii. Sözleşmeli Personel

Ülkemizde devlet, kamu kesimini daraltmaya ve özelleştirmeye yönelik politikaları uygularken, politikaların amaçlarına uygun olarak da sahip olduğu işletmeleri kaynak yaratıcı duruma getirmek ve bu amacı gerçekleştirmeye engel teşkil edecek, kamu görevlilerini de örgütlenme ve toplu pazarlık dışında bırakmak istemektedir. 1980'li yıllardan sonra artmaya başlayan özelleştirme politikaları çerçevesinde kamu görevlilerinin, anayasa güvencesine alınmış sendikal hakları ve iş

---

[50] Nuri Çelik, İş Hukuku Dersleri, Sermet Matbaası, İstanbul,1980, s.40-41., Kamil Turan, İş Hukukunun Genel Esasları, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1990, s.244., Nizamettin Aktay, Sendika Hakkı, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1993, s.6., Kağnıcıoğlu, a.g.e., s.29., Yıldırım, a.g.t., s.77.

[51] Kutal, Çalışma, s.134.

güvencesinden yoksun bırakılmaları amaçlanmıştır. Bu amaçla kamu görevlisi kavramını yapay şekilde genişleten devlet, memur ve işçiler dışında kamu personel rejimine bir de sözleşmeli personel statüsü ekleyerek bağımlı çalışanların kapsamını genişletmiştir[52].

Kamu çalışma hayatında sözleşmeli personel statüsü ilk önce DMK'nunda düzenlenerek uygulanmıştır. Daha sonra 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun'da yer alan sözleşmeli personel statüsü 1980'li yıllardan sonra bazı kurumlarının özel kanunlarına konulan hükümlerle yaygınlaştırılmıştır. Son yıllarda siyasi iktidarlarca Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'nde çalışan personelin hukuki statülerine, hukukumuzda bulunmayan şekliyle bir personel rejimi daha eklenmiştir. Buna bağlı olarak uygulamada, DMK'nunda düzenlenen sözleşmeli personel statüsünden farklı olarak, kamu kurumlarının özel kanunlarına konulan hükümlerle KİT'lerde çalışan personelin hukuki statüleri için çıkarılan Kanun Hükmündeki Kararname (KHK)'lere tabi olarak çalışan ve yine sözleşmeli personel olarak ifade edilen farklı statüler oluşturulmuştur[53].

DMK'da tanımlandığı şekliyle sözleşmeli personel: Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'nca sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. Sözleşmeli personel, belli bir mesleki bilgi ve uzmanlığa gerek görülen işlerde, daha yüksek bir ücret ödemek suretiyle, personel sağlanması için öngörülmüş bir istihdam biçimidir. Bu gibi personel ile idare arasında yapılacak olan sözleşme bir özel hukuk sözleşmesi olmayıp İdare Hukuku kurallarına tabi bir idari hizmet sözleşmesidir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, sözleşmeli personel geçici ve istisnai bir istihdam biçimi olup, bir kurumun

---

[52] Zeki Erdut, Avrupa Birliğine Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası(Kamu-İş), Ankara, 1992, s.109., Mesut Gülmez, "Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:21, Sayı 4, Aralık, 1988, s.25-26., Kutal, Çalışma, s.135.

[53] Keser, a.g.e., s.11.

sözleşmeli personel çalıştırması izne bağlanmıştır. Sözleşmeli personel çalıştırabilmek için, Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulu Kararına ihtiyaç bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu Kararıyla çalıştırılmasına izin verilen sözleşmeli personele ödenecek ücretin üst sınırını da yine Bakanlar Kurulu belirlemektedir[54].

Sözleşmeli personel uygulamasının "mesleki bilgi ve uzmanlığa gerek görülen hallerde" geçici veya istinai olması ve devamlı çalışanları kapsam dışında tutması gerekirken, uygulama çoğunlukla farklı yapılmaktadır[55]. Kamu personeline ilişkin yasalardaki istihdam şekillerinde memurluk statüsüne asli unsur, sözleşmeli personel uygulamasına ise istisna olarak yer verilmişken, sonraki uygulamalar sözleşmeli personel çalıştırılmasını istisna olmaktan çıkarmıştır[56].

Sözleşmeli personel kavramı uygulamada karışıklıklara neden olabilecek şekilde kullanılmaktadır. Örneğin, KİT'lerde çalışan personel, DMK'da tanımlanan sözleşmeli personelin niteliklerini taşımamasına rağmen "sözleşmeli personel" olarak nitelendirilmektedir. Ancak, bu şekilde nitelendirilen personel, farklı kanun ve düzenlemeler ile farklı esaslara tabi olarak istihdam edilmektedir[57]. Böylelikle, memurların yanı sıra KİT'lerindeki işçileri de tasfiye amacıyla yürürlüğe sokulan sözleşmeli personel uygulaması ile sendikal haklardan ve toplu iş sözleşmelerinden yoksun bir model meydana getirilmiştir[58].

Sözleşmeli personel uygulamasına ilişkin olarak 1978 yılı Bütçe Kanunu'nun 12. maddesinde genel bütçeye dahil idarelerle, katma bütçeli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, belediyeler ile özel idareler ve KİT'lerinde sözleşme ile çalıştırılacak personelin, çalıştırılma esasları, Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir çerçeve kararname ile belirleneceği hükme bağlanmıştır. Nitekim bu hükme dayanılarak da 06 Haziran 1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Bütçe Kanunu'nun ilgili maddesinde belirtilen kurum ve kuruluşlarda çalıştırılacak

---

[54] Günday, a.g.e., s.389.
[55] Gözübüyük, a.g.e., s.163.
[56] Bülent Serim, "Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:21, Sayı: 1, s.135.
[57] Keser, a.g.e., s.12.
[58] Serim, a.g.m., s.135-143.

sözleşmeli personele ilişkin esaslar yürürlüğe konulmuştur. Bugün de yürürlükte olan söz konusu esaslar, her yıl bütçe kanunlarına konulan hükümlerle yürürlüğünü sürdürmektedir. 1984 yılından sonra KİT'lerinde istihdam biçimini düzenleyen 233 sayılı KHK ile sözleşmeli personel çalıştırılmasına başlanmış daha sonra 308 ve 399 sayılı KHK'lerle devam edilmiştir. Sözleşmeli personel çalıştırılmasıyla ilgili olarak sürdürülen uygulamada, 1986 yılından itibaren, özellikle başbakanlık ve bağlı kuruluşlara ait teşkilat kanunlarına konulan özel hükümlere dayanarak DMK'na ve diğer mevzuat hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılması imkanı getirilmiştir. Sözleşmeli personel statüsünü düzenleyen KHK' lerden bugün yürürlükte olan 399 sayılı KHK'dir[59].

399 sayılı KHK'nin 3. maddesinde "teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetler; memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürülür" hükmü yer almaktadır. Görüldüğü gibi, burada tanımlanan sözleşmeli personel ile DMK'da tanımlanan sözleşmeli personel arasında nitelik olarak farklar bulunmaktadır[60]. 399 sayılı KHK uyarınca sözleşmeli personel, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde bu KHK'de belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeldir. Bu anlamda sözleşmeli personel işin niteliğine göre yılın veya günün belirli sürelerini kapsamak üzere kısmi zamanlı da istihdam edilebilecektir. Bu nedenle, 399 sayılı KHK'de yer alan sözleşmeli personel ile DMK'da tanımlanan sözleşmeli personel arasında bir ilgi bulunmamaktadır. Çünkü, 399 sayılı KHK'de, DMK'nun aksine kendisinden özel bir mesleki bilgi ve uzmanlık aranmayan, geçici değil her türlü işte çalıştırılan bir personelden söz edilmektedir[61].

iv. Geçici Personel

DMK, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde istihdam biçimi olarak tek istihdam prensibini esas almasına rağmen bunun istisnalarını da kabul etmiştir. Bu

---

[59] Keser, a.g.e., s.12-15

[60] Hakan Keser, "4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kamu Görevlileri ve Kamu Görevlileri Sendikaları Üyelik Güvenceleri ", Çimento İşveren Dergisi, Cilt:17, Sayı:6, Kasım, 2003, s.21.

[61] Keser, a.g.e., s.13-14.

bağlamda geçici personel, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi ile Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna karar verilen görevlerde belirlenen ücret ve adet ile bir sözleşmeye bağlı olarak çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir[62]

Geçici personel uygulaması, daha çok bedensel çalışmalara ağırlık veren mevsimlik ve kısa süreli işlerde çalışacak kimselere ilişkindir. Geçici personel çalıştırabilmek için öncelikle hizmetin, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olması gereklidir. Kanunda bir hizmetin geçici veya mevsimlik bir iş olup olmadığına, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi ile Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'nca karar verileceği belirtilmiştir. Geçici personel, sözleşmeli personel sayılamayacağı gibi kanun hükmüne göre işçi de sayılamayacaktır. DMK'nun 4. maddesinde yer alan geçici personel uygulamasına günümüzde çok sık rastlanılmamakta ve bu işler genellikle geçici işçiler tarafından yerine getirilmektedir[63].

v. Diğer Kamu Görevlileri

Genel nitelikli yasalara bağlı olarak istihdam edilen Memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ve geçici personel haricinde, mesleki bakımdan ayrıma tabi tutularak çalışan kamu görevlileri de bulunmaktadır. Bu anlamda ilk grubu Hakimler ve Savcılar grubu oluşturmaktadır.

Adli ve idari yargı hakim ve savcıları 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'na bağlıdırlar. Anayasa mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay Başkan ve üyeleri de aylık ve ödeneklerle diğer mali ve sosyal hak ve yardımlar yönünden bu yasa kapsamındadır.

İkinci grubu ise Üniversite Öğretim Görevlileri oluşturmaktadır. Üniversite öğretim elemanları 2914 sayılı "Yüksek öğretim personel yasası" hükümlerine

[62] Kemalettin Alikaşifoğlu, Devlet Memurları Kanunu, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, s.104.
[63] Keser, a.g.e., s.29-30.

bağlıdırlar. Bu yasa kapsamında olanlar: Öğretim üyeleri, öğretim görevlileri, okutmanlar, öğretim yardımcılarıdır.

Üçüncü grup ise güvenlik kuvvetleri kapsamında bulunan subay ve astsubaylar ile uzman erbaş ve uzman jandarmalardır. Subay ve astsubaylar 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Yasası'na; uzman erbaşlar 3269 sayılı Uzman Erbaş Yasası'na; uzman Jandarmalar da 3446 sayılı Uzman Jandarmalar Yasası'na bağlı olarak istihdam edilmektedirler[64].

b. Özel Nitelikli Yasalara Göre İstihdam Edilenler

Özel nitelikli yasalara bağlı olarak istihdam edilenler de birkaç gruba ayrılmaktadır. Bu grupta istihdam edilenler özel yasalarla kurulmuş kamu kurumunda istihdam edilenlerdir. Bu bağlamda ilk gruba kendi kuruluş kanunları bulunan kamu bankaları girmektedir. Çalışanları kamu görevlisi sayılan ve kendi özel yasalarıyla kurulan kamu bankaları: Merkez Bankası, Ziraat Bankası, Halk Bankası, Vakıflar Bankası, İller Bankası ile Türkiye İhracat Kredi Bankasıdır[65]. Bir diğer grup ise çalışanları kamu görevlisi olan sosyal güvenlik kurumlarıdır. Bunlar: Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu'dur.

Bir başka grup ise diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardır. Bu grupta istihdam edilen kamu görevlileri: Anadolu Ajansı, Atatürk Orman Çiftliği, Basın İlan Kurumu, Devlet Opera ve Balesi Devlet Tiyatrosu, Elektrik İşleri Etüd İdaresi, Maden Tetkik Arama Kurumu, Milli Piyango İdaresi, Milli Prodüktivite Merkezi, Sermaye Piyasası Kurumu, Spor Toto Örgütü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu gibi kuruluşlarında istihdam edilenler oluşturmaktadır[66].

---

[64] Serim, a.g.e., s.13.
[65] Serim, a.g.e., s.13.
[66] Serim, a.g.e., s.13,14.

II. ÖRGÜTLENME KAVRAMI

A. Tanımı

Çalışanlar, çalışma yaşamında karşılaştıkları zorlukları ortadan kaldırmak için mücadele vermişlerdir. Bu mücadeleler çalışanları, grupla birlikte hareket eden yeni oluşumlara ve amaçlara ulaştırmış, ortaya çıkan bireysel ve toplumsal amaçlar örgütlenmelere yol açmıştır[67]. Bu bağlamda örgüt; ortaya konulan genel veya özel bir amacı gerçekleştirmek için işbirliği halinde bulunan insanlardan oluşan toplumsal bir birim olarak tanımlanmıştır. Buna göre; örgüt bir amaç etrafında meydana gelen gruplaşma ile bu amacın gerçekleştirilmesi için tasarlanmış işbirliğine dayalı eylemler düzenini sağlayan yapısal bir süreç olarak ifade edilmiştir[68].

Bu tanımlar ışığında örgüt; belli bir amaca ulaşabilmek için bir araya gelen insanların, ortak amaçlarını gerçekleştirme doğrultusunda karar verme, planlama, koordinasyon, kontrol ve eylem süreçlerini de içeren resmi bir organizasyon olarak adlandırılabilir. Belli bir amaç çerçevesinde düzenli bir bütünün oluşturulması ve bu bütünün tüzel kişilik kazanması ile örgütlenme tamamlanmış olur[69]. Örgütlenme;

1. Ekonomik nitelikte,
2. Sosyal yardımlaşma ve sosyal güvenlik amacı ile,
3. Mesleki çıkarları temsil etme, koruma ve geliştirme amacı ile olmaktadır[70].Örgütlenmenin, dernek, vakıf, ticari ortaklık ve mesleki teşekkül gibi türleri olmasına[71] ve örgütlenme her grup için farklı kazanımlar ve anlamları ifade etmesine rağmen, bu çalışma ve konu açısından örgütlenme ile anlatılmak istenen sendikal örgütlenme veya sendikalaşmadır[72].

---

[67] Osman Atay, "Örgüt Kültürü ve Süreci", http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/3/atay/atay2.html Erişim: 12.12.2001.
[68] İbrahim Ö. Kabaoğlu, **Kollektif** Özgürlükler, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No: 8, Diyarbakır, 1989, s.57., Ayşegül Eker, Örgüt Psikolojisi, İzmir, 1990, s.14-16.
[69] M. Akif Özer, "Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı", Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt.5, Sayı: 2, 2000, s.119.
[70] Muhittin Alam, Sosyal Ekonomi, Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi, Gazetecilik ve Halkla İlişkiler Yüksek Okulu Yayın No: 28, İzmir, 1977, s. 52.
[71] A. Ülkü Azrak, "Ekonomik ve Toplumsal Gelişme Sürecinde Demokratik Örgütlenme ve Buna İlişkin Hukuki Düzenlemelerin İşlevi ve Önemi", Toplum ve Ekonomi Dergisi, Ekim, 1994, Sayı: 7, s.112.
[72] Nükhet Ayaz, "Kamu Çalışanları Sendikacılığı ", Türk İdare Dergisi,Yıl: 65, Sayı: 398, s.125.

Sendikal örgütlenme, çalışanların ve işverenlerin, ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kendi aralarında sendika kurmaları veya kurulmuş sendikalara üye olarak, amaçları doğrultusunda faaliyette bulunmalarıdır[73]. Bu anlamda "sendika"; çalışanların ve işverenlerin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır[74].

Sendikal örgütlenme veya sendikalaşma, sanayileşmenin başlamasıyla birlikte ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Sanayileşmeyle beraber üretim süreci ve yapısı da değişmiş, ev içi üretimden atölyelere, atölyelerden fabrikalara doğru bir üretim sürecine girilmiştir. Değişim gösteren üretim süreci ile birlikte işgücünün yapısı ve çalışma koşullarında da değişim başlamıştır. Sanayileşmenin hızı arttıkça, toprağa bağımlı olmaktan çıkıp köy ve kasaba ile ilişkisi kesilen ve çalıştıkları işyerlerine bağımlı hale gelen yeni bir işgücü[75] ortaya çıkmıştır. Küçük zanaat hayatı ve lonca düzeninin ortadan kalkması ile belirli bir mesleğe sahip olanlar bu yeni işgücünün bir bölümünü oluştururken diğer bir bölümünü ise kırsal kesimden kentlere akın eden vasıfsız işgücü oluşturmuştur[76]. Sanayileşme, bu iki işgücünü birleştirerek ortaya sanayi işçi sınıfını çıkarmıştır. Fakat, bu işçi sınıfı, kişisel özgürlüğü olan ancak, ücret ve çalışma koşulları açısından güvencesi olmayan bir işçi sınıfı haline gelmiştir[77].

Sanayileşmenin ilk döneminde; çalışanları koruyucu ve çalışma yaşamını düzenleyen hiçbir kurum ve kural bulunmamaktadır. Devletin, çalışma yaşamına müdahale etmediği bu dönemde, çalışma saatleri uzun ve koşulları ağır, ücretler son derece düşüktür. Ayrıca, kadın ve çocuk istismarı, koşullardan kaynaklanan hastalıklar bu dönemin belirgin özelliklerindendir. Çalışıp çalışmama konusunda özgür olduğu varsayılan çalışanların; sözde eşitlik ve özgürlük içinde imzalanan iş

---

[73] Metin Kutal, "**Küreselleşme** Sürecinin Türk Sendikacılığı Üzerine Olası Etkileri", Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 4, Haziran, 1997, Sayı: 2, s.253.
[74] Erol Akı-Ali Nazım Sözer, İş ve Sosyal Sigorta Kanunları, Barış Yayınları, İzmir, 1995, s.345.
[75] Alam, a.g.e., s.6-40.
[76] Nusret Ekin, Endüstri İlişkileri, İstanbul, 1994, 6. Basım, s.10-11
[77] Ahmet Selamoğlu, İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1995, s.7.,
Ekin; a.g.e., s.10-11.

sözleşmeleri giderek işverenlerin çalışanlara dayattığı tek taraflı sözleşmeler şekline dönüşmüştür. Bu durum ağır çalışma koşullarıyla birlikte sağlıksız bir toplum yapısını da ortaya çıkarmıştır. Endüstrileşme sürecine giren tüm ülkelerde görülen bu ağır, sağlıksız ve elverişsiz yaşam koşulları toplumda bir tepki doğurmuştur[78].

Ortaya çıkan bu durum, lonca düzeninin uzantısı olarak çalışma yaşamında yer alan nitelikli işgücü ve meslek sahiplerini birbirleriyle rekabet etme düşüncesinden uzaklaştırarak, ortak hareket etme düşüncesine ulaştırmıştır. Olumsuz koşullara karşı birlikte hareket ederek koalisyonlar oluşturmaya ve mücadelelerini bu koalisyonlar aracılığı ile vermeye başlayan çalışanlar, ilk tepkilerini iş bırakma eylemleri şeklinde gerçekleştirmiştir. Ancak, bu tür eylemler çalışma ve ticaret özgürlüğüne karşı eylemler olarak görülmüş, bu eylem ve koalisyonları yasaklayan yasalar uygulamaya konulmuştur. Buna rağmen, eylemler ve koalisyonlar zamanla örgütsel bir yapıya dönüştürülmüştür. Çalışanların, ekonomik, sosyal nitelikli dayanışma ve mücadele duygusu sendikacılığın temelini oluşturan topluluk bilincine zemin hazırlamış ve sendikalar kurulmuştur. Fakat bir süre sonra her türlü sendikal örgütlenme de yasaklanmıştır[79].

Çalışma koşullarının iyice ağırlaşması ve sorunların artması ile devlet müdahalede bulunmuş, çalışanların "fiili birliktelik" oluşturduğu sendikal örgütlenme yasaklarını kaldırarak, bu sendikalara ayrı bir kişilik tanımış, sendikaları hukuki bir kimliğe kavuşturarak örgütlenmenin yolunu açmıştır. Böylelikle çalışanlar, çarpık üretim ilişkilerinden kaynaklanan, adil olmayan gelir dağılımı ve çalışma koşullarından kurtulmak için mücadele aracı olarak sendikaları meydana getirerek, sendika hakkını sağlamışlardır. Bu nedenle sendika hakkı öncelikle çalışanların mücadelesi sonucu ortaya çıkan bir hak özelliğini taşımaktadır[80].

---

[78] Meryem Koray, **Endüstri** İlişkileri, İzmir, 1996, s.23-25., Ekin, a.g.e., 10-11.
[79] Koray, Endüstri, s. 23-25., Selamoğlu, a.g.e., s.7., Ekin, a.g.e., s.32.
[80] Aktay, a.g.e., s.34., Akyiğit, a.g.e., s.248-249.

B. Unsurları

1. Amaç Unsuru

Bir örgütün varoluş nedeni belli bir topluluk için ortak hedeflere ulaşmak ve çıkarlarını savunmaktır. Örgütün oluşmasına kaynaklık eden, dayanağını oluşturan fikir, örgütün amacı olup örgütün konusuyla örtüşmelidir. Bir fikri gerçekleştirmeyi hedefleyen örgütün üyeleri kendilerini ortak düşünce ve özdeş bir tasarıya yönlendirerek irade ve etkinliklerini bir araya getirerek örgütü oluştururlar. Çalışma yaşamında ise çalışanlar ve işverenler, hukuksal statülerine göre, mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek için bir araya gelerek, sendika kurar ya da kurulmuş sendikalara üye olarak faaliyetlerini sürdürürler[81].

Sendikalar, öncelikle çalışma ilişkilerinden doğan ortak ekonomik hak ve menfaatleri korumak, geliştirmek amacıyla kurularak, kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyette bulunurlar[82].

Sendikalar, üyelerinin, ekonomik ve mesleki çıkarlarını koruma ve geliştirme amacının yanında başka toplumsal amaçlara da sahiptirler ve bir baskı grubu olarak da diğer toplumsal örgütler gibi siyasi otoriteyi etkileyerek, demokratik rejimin işleyip yerleşmesine katkıda bulunurlar. Dolayısıyla sendikaların bir işlevi de, ekonomik, sosyal ve siyasal olarak adil bir düzenin yaratılmasına yardımcı olmaktır. Bu işlevleri nedeniyle de sendikalar, demokratik toplumlarda insan hak ve özgürlüklerinin vazgeçilmez ögeleridir. Demokrasinin temelini oluşturan temel hak ve özgürlükler bütünseldir ve temel hak ve özgürlükler olmazsa, sendikal haklar da söz konusu olamaz. Sendikal hakların olmadığı veya sınırlandırıldığı yerlerde ise temel haklar da sınırlandırılmış olur[83].

Sendikaların, ortak ekonomik, sosyal-mesleki hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi için oluşturulan tüzel kişilikler olması, amaçlarını da bu yönde belirlemesine neden olmaktadır. Bu bağlamda; üyelerinin, ortak ekonomik, kültürel,

---

[81] Fikret Sönmez, Türkiye'de **Sendika** Hürriyeti ve Teminatı, İzmir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Yayın No: 68, İzmir, 1968, s.14.
[82] Özer, a.g.m., s.124.
[83] Serim, a.g.e., s.39.

sosyal-mesleki hak ve menfaatlerini korumak veya korunmasını sağlamak sendikaların amaçları arasındadır. Bu amaçlar aynı zamanda sendikaların var oluş nedenidir. Bu nedenle, sendikalar öncelikle üyelerinin mesleklerinden doğan ortak hak ve çıkarların sağlanması ve korunması amaçlarıyla görevlidirler[84].

2. Kişi Unsuru

Belli bir topluluk için ortak hedeflere ulaşmayı amaçlayan örgütsel yapının faaliyete geçebilmesi, örgüte hareket yeteneği kazandırılmasına bağlıdır. Örgütsel yapıya hareket yeteneği kazandıracak ve onu hukuksal alana taşıyacak olanlar ise gerçek kişilerdir. Çünkü, bir tüzel kişiliğe varlığını veren gerçek kişiler olmadan tüzel kişiliğin varlığı ve faaliyetinden söz edilemez. Bu anlamda, sendikanın gerçek kişiler tarafından kurulması, kişi unsurunu oluşturmaktadır. Sendikayı kuran gerçek kişiler ortak düşünce, irade ve etkinliklerini bir araya getirerek sendikaları oluşturur ve onlara faaliyet alanı kazandırırlar[85].

Sendika kurma hakkı anayasada çalışanlar ve işverenler için birlikte düzenlenmiştir. Buna göre; çalışanlar ve işverenler üyelerinin ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilecek, bunlara serbestçe üye olup veya çekilebileceklerdir. Bunun yanı sıra, işçi ve işveren sendikalarının nasıl ve kimler tarafından kurulacağı, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda belirtilmiştir. Bu bağlamda; işçi ve işveren sendikaları iş kolu esasına göre, bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işverenler ve işçiler tarafından kurulur.

İşçi ve işveren sendikaları dışında kalan kamu görevlileri sendikalarının, nasıl ve kimler tarafından kurulacağı ise KGSK'nda belirtilmiştir. Buna göre; kamu görevlileri sendikaları, hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla, bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan, kamu görevlileri tarafından kurulabilecektir. Yasaya göre koşul "kamu görevlisi" olma, ve bir hizmet kolundaki kamu işyerinde en az iki yıldan beri çalışıyor olmadır.

---

[84] A. Hayrettin Kalkandelen, Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1968, s.13-14, Ayaz, a.g.m., s.131-132.
[85] Kabaoğlu, Kollektif, s.58-59, 81.

Gerçek kişiler tarafından kurulan sendikaların çağdaş toplumlarda üstlendikleri geniş boyutlu işlevlerini yerine getirebilmeleri, özellikle üyelerinin haklarını savunabilmeleri, hukuk düzeni tarafından varlıklarının kabul edilmiş olmasına bağlıdır. Bunun gerçekleşebilmesi için de sendikaların hukuki bir şekle bürünüp, tüzel kişilik olarak ortaya çıkması gereklidir[86]. Özel hukukta bir tüzel kişilik meydana getirmenin ön koşulu, kişilerin bu konuda aralarında anlaşmış olmalarıdır. Bu anlaşmanın dışa vurulması ve üçüncü kişiler bakımından hüküm ifade edebilmesi, bir belgeye ihtiyaç göstermektedir. İşte, kişilerin gerek bir dernek gerekse bir sendika kurma konusunda kendi aralarında anlaşarak bu iradelerini açıkladıkları belgeye "tüzük" adı verilmektedir. Hukukumuzda, kişilerin sadece iradelerini açıkladıkları "tüzük" adlı belgenin hazırlanması, tüzel kişiliğin meydana gelmesi, için yeterli olmamaktadır. Tüzüğün, o yerde bulunan en büyük mülki amire verilmesi, tüzel kişiliğin kazanılmasına neden olmaktadır[87].

Ülkemiz açısından tüzüklerin ilgililere teslimi zorunlu bir koşuldur[88]. Tüzel kişilik soyut bir kavram olduğu için, hak ve yetkilerin kullanımı ancak, tüzel kişiliğin organları sayesinde mümkün olmaktadır. Organ kavramı da tüzel kişilik gibi soyut kavramdır; ona canlılık verenler ise organı oluşturan gerçek kişilerdir. Sendika ve konfederasyonların zorunlu organları genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kurulu şeklinde ifade edilmiştir. Sendika şube ve konfederasyonlarının organlarına, gerçek kişiler tarafından hareket olanağı verilmekte, ve tüzel kişilik hukuk alanına çıkarılmaktadır[89]. Böylece sendikalar tüzel kişiliğe sahip olarak faaliyet göstermektedirler.

3. Hak Unsuru

Yaşama hakkı ile yakın ilişkisi olan örgütlenme özgürlüğü ancak, insan onuruna yaraşır, çalışma koşullarının elde edilmesiyle kazanılabilir. İnsanlığın onuru ve erdemi olan hak ve özgürlükler, devletin sosyal yöndeki değişim anlayışına bağlı

---

[86] Nuri Çelik-Ali Güzel, " Sendika Tüzel Kişiliği ile Sendika Yönetim Kurulu Üyesi Arasındaki İlişkinin Hukuki Niteliği", Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl:1987, Cilt: 4, Sayı: 1-2, s.637.
[87] Fevzi Demir, Sendikalar Hukuku, Onur Ofset, İzmir, 1998, s.18.
[88] Sönmez, **Sendika**, s.15.
[89] Çelik-Güzel, a.g.m., s.637.

olarak değişim göstermiştir. Bu değişim, insanların yalnızca yaşama özgürlüğüne sahip olarak kalmasını değil aynı zamanda iyi bir yaşam ve çalışma koşullarını da bir hak olarak isteyebilmelerini sağlamıştır. Bu bağlamda hak, toplum içinde yaşayan bireyin toplumdan alacağını oluşturmaktadır. Çalışanlar da bu alacaklarını ancak, örgütlenerek elde edebilecek, elde ettiklerini de sendikaları aracılığı ile korumaya çalışacaklardır. Çünkü, sendikal örgütlenmelerin amaçlarından bir tanesi de sendikal hakların korumasını sağlamaktır[90].

Sendika hakkı, demokratik hak ve özgürlükler basamaklarının en üst sıralarında yer almaktadır. Özünde, temel bir insan hakkı niteliğine sahip olan sendika hakkı, ülkemizde ekonomik ve sosyal haklar arasında sayılmıştır[91].

Demokratik bir toplum olabilmenin temel şartlarından birisi (belki de en önemlisi) toplumu oluşturan tüm sosyal grupların hak ve çıkarlarını koruyabilmek ve geliştirebilmek için örgütlenebilme serbestliğinin tanınmasıdır. Sosyal adaletin temini için de en önemli güvence olan örgütlenme hakkının engellendiği yerde demokrasiden ve demokratik hukuk devletinden bahsetmek zordur[92].

Başlangıçta yasak kapsamı içine alınan sendika hakkı zamanla bu çerçeveyi zorlayarak yasakları ortadan kaldıran bir gelişme göstermiştir. Rejimden rejime, devletten devlete farklı şekillerde kabul edilen sendika hakkı artık, çalışan ve çalıştıran için vazgeçilmez bir anlam kazanmıştır. Sosyal ve ekonomik bir hak olarak sendika hakkı, siyasal hak ve özgürlükler seviyesinde önemli bir hale gelmiştir[93].

Hak ve özgürlükler, diğer disiplinlere ilişkin hukuk normlarının kaynağında olduğu gibi, dayanağını çeşitli gereksinimlerden alır ve belli bir oluşum sürecinden geçer. Özgürlüklerin kazanılması uğruna verilen savaşım, hak ve özgürlüklerin türlerine göre farklılaşabilir. Özgürlüklerin aktörleri ise, toplumsal grup, katman veya sınıflardır. Çalışan kesimlerin 19. Yüzyılın ikinci yarısındaki mücadelelerinde, özellikle siyasal haklar ve iktisadi talepler ön plana çıkmıştır. Siyasal ve iktisadi taleplere ilişkin olarak seçme-seçilme ve siyasal örgütlenme hakları, çalışma

[90] Serim, a.g.e., s.21.
[91] Akyiğit, a.g.e., s.253.
[92] Ayaz, a.g.m., s.125.
[93] Aktay, a.g.e., s.1-2.

koşullarının düzeltilmesi, istihdam olanaklarının yaratılması, sosyal güvenliğin sağlanması, sendika ve grev hakları başlıca talepleri oluşturmuştur[94].

Sendika hakkının kazanılmasında, politik hak ve özgürlüklerle birlikte ekonomik, sosyal hak ve özgürlüklerin de demokratik toplumlar için vazgeçilmez olduğu görüşünün yerleşmeye başlaması etkili olmuştur[95]. Bu yüzden sendikaların serbestçe kurulması ve faaliyet serbestisi, kişinin aynı zamanda bireysel özgürlüğünü kullanabilmesi için vazgeçilmez bir koşuldur. Bir başka deyişle, kolektif sendika özgürlüğü, bireysel sendika özgürlüğünün kaynağıdır. Bu bağlamda, sendika hakkı çalışanlara bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü olarak tanınmıştır. Bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü, sendika hakkının hukuksal yapısını oluşturmaktadır[96].

Ayrıca, sendika özgürlüğü, sosyal adalet amacına ulaşmanın ön koşulu olarak, ekonomik bakımdan güçlü olan işveren karşısında, çalışanların gücünün de dayanağını oluşturmaktadır. Sendika hakkı ve özgürlüğü aynı zamanda, ulusal ve uluslararası ekonomik ve sosyal politikaların hazırlanması ve uygulamaya konulmasına çalışanların da katılımını sağlayarak, devletin gücü karşısında denge görevini yerine getirmektedir[97].

---

[94] İbrahim Ö Kabaoğlu, **Özgürlükler** Hukuku, Afa Yayınları, İstanbul, 1996, s. 27-28.
[95] Aktay, a.g.e., s.1-2.
[96] Kabaoğlu, Kollektif, s.81.
[97] Zeki Erdut, Uluslararası **Sosyal** Politika ve Türkiye, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002, s.59.

III. TOPLU GÖRÜŞME

A. Tanımı

Çalışma ilişkileri sisteminde toplu pazarlık düzeninin önemli bir yeri bulunmaktadır. Toplu pazarlık düzeni, toplu iş sözleşmesi imzalama amacı ile taraflardan birinin diğer tarafı, toplu pazarlığa çağırması ile başlayıp, toplu görüşmelerle devam eden ve toplu iş sözleşmesinin bağıtlanmasıyla son bulan bütün bir süreci ifade etmektedir. Toplu pazarlık kavramı ise ücret, çalışma koşulları, ekonomik ve diğer mesleki talepleri belirlemek için, bir tarafta işçileri temsil eden işçi sendikaları, diğer tarafta işveren veya işveren sendikası olmak üzere bir araya gelen tarafların, sürdürdükleri pazarlıkları açıklamaktadır[98]. Toplu pazarlık, bu bağlamda, ortak bir menfaati elde etmek ve uzlaşmaya varma amacıyla yapılan, kendine has özellikler içeren, iki veya daha fazla sosyal taraf arasındaki karşılıklı etkileşim sürecidir[99]. Bu süreçte sendikalar, ücret, çalışma koşulları ve diğer mesleki ekonomik talepleri, üyeleri adına toplu pazarlık konusu yaparlar. Hukuksal açıdan farklı nitelikler taşıyan toplu pazarlık usulleri, "toplu iş sözleşmesi", "toplu sözleşme" ve "toplu görüşme" diye nitelendirilmektedir[100]. Bu nitelendirme aynı zamanda, içerik açısından da toplu pazarlık usulleri arasındaki farkı da ortaya koymaktadır. Buna göre; sendikaların işveren tarafı ile yapmış olduğu görüşmeler işçiler ve kamu görevlileri için ayrı ayrı anlamları ifade etmektedir.

İşçiler açısından toplu pazarlık, toplu sözleşme taraflarının, toplu iş sözleşmesi yapma amacı ile toplu sözleşme önerilerini görüşmek ve tartışmak için bir araya gelmeleri ve görüşmeleri devam ettirmeleri olarak ifade edilmektedir[101]. Bununla birlikte; toplu pazarlık süreci içerisindeki toplu görüşme, yetki tespitinden sonra, tarafların, toplu iş sözleşmesi imzalamak amacıyla bir araya gelerek görüşmelere başladıkları ilk aşamayı oluşturmaktadır. Toplu görüşme, toplu pazarlık sürecinde, üzerinde tartışılan konuların hepsinde uzlaşma sağlanması durumunda,

---

[98] Koray, Endüstri, s.144.
[99] Tunç Demirbilek, "Toplu Pazarlığın Davranışsal Boyutu Açısından Toplu İş Sözleşmesi Görüşmeleri Üzerine Bir Araştırma" Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 1, 1997, s.45.
[100] Ali Ekrem Akartürk, Memurların Sendikal Hakları, Alkım Yayınları, 1998, s.66.
[101] Çelik, a.g.e., s.356., Ergun İnce, Çalışma Hukuku, Pastel Matbaası, İstanbul, 1998, s.334.

uzlaşmaya varılamaması durumunda ise barışçı ve çatışmacı çözüm yollarının denenmesinden sonra, toplu iş sözleşmesinin imzalanmasıyla sona erer[102].

Kamu görevlileri açısından ise toplu görüşme, işçilerde olduğu kadar güçlü bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü, toplu görüşmenin içeriği, kamu görevlileri için yasalarla sınırlandırılmıştır. KGSK'nda toplu görüşme, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşmeler olarak adlandırılmış ve toplu görüşmelerde ele alınacak konuların sadece "ekonomik ve mali" nitelik taşımaları gerektiği belirtilmiştir[103].

Bu yüzden, toplu görüşmelere katılan sendikalar her şeyi pazarlık konusu yapamazlar. Ayrıca, kamu görevlileri sendikaları, toplu görüşme süreci içerisinde işveren tarafı üzerinde baskı oluşturacak mücadeleci çözüm yollarına başvuramamaktadırlar. Çünkü yasada, çatışmacı çözüm yollarına yer verilmemiştir bu nedenle anlaşmazlık halinde kamu görevlileri sendikaları grev kararı alamamaktadır. Bu da toplu görüşmelerde, kamu görevlileri lehine, sonucu etkileyecek kararların verilmesini engellemektedir. Yapılan toplu görüşme uygulamaları bunu ortaya koymuştur. Bu yüzden toplu pazarlık ve toplu görüşme kavramları, uygulama bakımından farklı özellikler taşımaktadır.

B. Unsurları

1. Toplu İş Sözleşmesi ile Sonuçlanmaması

Kamu görevlileri ve işçiler açısından farklı anlamlar ifade eden toplu görüşme; içeriğinde olduğu gibi unsurları açısından da toplu pazarlıktan ayrılmaktadır. Toplu görüşme, çalışma ilişkileri sisteminde, işçi ve işveren tarafları arasında gönüllü ve isteğe bağlı ilişkiler iken[104], kamu görevlileri açısından bir zorunluluktur. Çünkü anayasa işçilere, işverenlerle toplu iş sözleşmesi yapma hakkı

---

[102] Mesut Gülmez, **Kamu** Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 309, Ankara, 2002, s.445.

[103] Abdurrahman Benli, "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No:575, İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları 46. Kitap, İstanbul, 2003, s.102., Gülmez, Kamu, s.445.

[104] Alper Topçuoğlu, Endüstri İlişkilerinde Devletin Rolü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1980, s.143.

tanımışken; kamu görevlileri için toplu pazarlık usulü olarak, toplu görüşmeyi benimsemiştir[105].

Toplu görüşme, işçiler açısından, toplu pazarlık süreci içinde sadece bir aşamayı oluştururken, kamu görevlileri açısından bütün bir süreci ifade etmektedir[106]. Toplu görüşme süreci esasen, toplu pazarlıkta olduğu gibi karşılıklı bir etkileşim süreci olsa da, onu toplu pazarlık sürecinden ayıran en önemli unsur, toplu görüşme sonunda kamu görevlilerinin, toplu iş sözleşmesi imza edememeleridir.

Bu bağlamda toplu iş sözleşmesi, işyerinde ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesinde, işverenler ile işçi sendikaları arasında yürütülen pazarlıklar sonucu imzalanan anlaşmalardır. Pazarlıklar sonucu, toplu iş sözleşmeleri ile belirlenen kurallar, her iki taraf için de uyulması zorunlu kurallar durumuna gelip iş yerinde uygulanırken[107], kamu görevlileri ile kamu işvereni ile arasında yapılan toplu görüşmelerin sonunda hiçbir zaman toplu iş sözleşmesi niteliklerine sahip sözleşme imzalanamamaktadır. Taraflar, toplu iş sözleşmesinin yerine "mutabakat metni" imza etmektedirler.

Yani, işçiler ile işverenler, toplu pazarlık sürecindeki toplu görüşmelerde ücret ve çalışma koşullarını serbestçe belirleyip toplu iş sözleşmesi imzalarken, kamu görevlileri, Kamu İşveren Kurulu ile yapmış olduğu toplu görüşmelerde, KGSK'nunda belirlenen kapsam dışına çıkamamakta ve toplu iş sözleşmesi imza edememektedirler. Bu yüzden mutabakat metni ile "toplu iş sözleşmesi" eş değer kabul edilmemektedir. Ayrıca, uygulamada mutabakat metni, toplu iş sözleşmesinin bağıtlanmasında temel unsur olan, toplu iş sözleşmesi özerkliğine de sahip değildir[108].

2. Sonuçları Açısından Bağlayıcı Olmaması

İşçilerin, işverenlerle imzaladığı, toplu iş sözleşmeleri taraflar arasında hak ve borç doğurucu normatif hükümler içeren özel hukuk sözleşmelerine yani çalışanların ücret ve çalışma koşullarını belirleyen bireysel iş sözleşmelerine dönüşmektedir.

---

[105] Akartürk, a.g.e., s.66.
[106] Gülmez, Kamu, s.445.
[107] Koray, Endüstri, s. 70,71.
[108] Pir Ali Kaya, "Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunun Değerlendirilmesi", Çimento İşveren Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 3, 2002, s.30.

Oysa, kamu görevlileri ile idare arasında yapılan toplu görüşmeler hem kapsam hem de hukuksal bağlayıcılık açısından sınırlandırılmıştır[109]. Kamu görevlileri açısından esasen bir toplu pazarlık olan toplu görüşme süreci, sadece mutabakat metninin imzalanması ile sınırlı kalmaktadır.

Mutabakat metinleri ise imzalanmasıyla birlikte yürürlüğe giren ve taraflara karşılıklı yükümlülükler veren sonuçları açısından da bağlayıcılık özelliği olan metinler değil, birer toplu anlaşmalardır. Mutabakat metinlerinin içinde yer alan ve üzerinde anlaşılan konuların uygulanabilir hale gelmesi de yasal düzenlemelerin yapılmasına bağlıdır. Bu nedenle imzalanan mutabakat metinleri gerekli yasal düzenlemelerin yapılması için Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Bakanlar Kurulu ise kendisine sunulan mutabakat metinleri için üç ay içinde uygun yasal düzenlemeleri gerçekleştirme ve bunları yasalaştırma için meclisin onayına sunmakla görevli kılınmıştır[110]. Sonuç olarak, mutabakat metinleri, toplu iş sözleşmelerinde olduğu gibi, imzalandıktan hemen sonra yürürlüğe giren ve uyulması konusunda, tarafları bağlayıcı yasal bir zorunluluğu bulunmayan anlaşmalardır.

[109] Koray, a.g.e., s. 148., Akartürk, s. 17.
[110] Gülmez, Kamu, s.530-533.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ

I. TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAMI VE ÖRGÜTLENME

Türkiye'de istihdam ve örgütlenme, daha çok kamu kesiminde yoğunlaşmıştır. Fakat son yıllarda devletin üretim faaliyetlerinden uzaklaşmaya başlaması birçok kamu işletmesinin satılmasına, birçoğunun da kapatılmasına neden olmuştur. Kapatılan veya satılan işletmelerde çalışanların bir çoğu emekliye sevk edilmiş bir çoğu da farklı statülerde diğer kamu kurumlarına geçirilmiştir. Bu durum hem kamu kesiminde istihdam edilenlerin hem de örgütlü kamu görevlilerinin sayısının azalmasına neden olmuştur.

A. Kamu Sektöründe İstihdamın Genel Görünümü

Dünyanın bütün ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de devlet, uyguladığı ekonomik ve sosyal politikalar nedeniyle hem mal ve hizmet üretimini hem de kamu hizmetlerini sunma görevini üstlenmiştir. Böylelikle devlet, hem birçok işletmenin sahibi olmuş hem de önemli bir işveren niteliğini kazanmıştır. Devletin işveren olması onun iş gücü piyasasında da büyük pay sahibi olmasını sağlamıştır. Devletin işveren olarak istidam ettiği kişilerin bir kısmı mal ve hizmetlerin üretiminde yer alırken bir kısmı da kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görevlendirilmiştir. Dolayısıyla kamu kesiminde farklı istihdam türlerine göre çalışan, kamu görevlisi kitlesi oluşmuştur.

Kamu kesiminin sivil örgütlerinde istihdam edilenlerin % 63'ü memur, % 15'i geçici işçi, % 12 si sürekli işçi % 7' si ise sözleşmeli personel olarak istihdam edilmektedir. Kamu kesiminde istihdam edilenlerin toplam sayısı 2.750.000'e yakındır. Toplam istihdam içerisinde memurların sayısı 1.564.777'iken, işçilerin

410.000'i geçici, 317.000'i ise sürekli işçidir. Bunun yanı sıra 200.000 kişi de sözleşmeli personel olarak istihdam edilmektedir[111].

Son yıllarda bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de izlenen ekonomi politikaları ve siyasal koşullar nedeniyle kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik ilkeler değişmiştir[112]. Değişen ve ticarileşen kamu hizmetleri karşısında, kamu kesiminin istihdam yapısı da değişim sürecine girmiştir. Uygulanan özelleştirme politikaları sayesinde kamu hizmetleri alanının daraltılmasının yanı sıra kamu hizmetlerini yerine getiren işgücünün azaltılması ve esnekleştirilmesi de gündeme gelmiştir[113].

İstihdamın azaltılabilmesi için de Türkiye'deki kamu görevlileri sayısının fazla olduğu ve azaltılması gerektiği sıkça dile getirilmeye başlanmıştır. Buna karşın, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı verileri Türkiye'deki kamu görevlileri sayısının fazla olmadığını[114], toplam nüfus içindeki sayıları ve kamu kesimindeki istihdam oranlarının, diğer ülkelere göre daha düşük bir seviyede kaldığını ortaya koymuştur[115].

Aşağıdaki tablolarda, seçilmiş bazı ülkelerdeki kamu görevlileri sayısının toplam istihdam içindeki oranı ile toplam nüfusa oranı karşılaştırılmıştır. Buna göre; Tablo 2'de 2000 yılı itibariyle kamu görevlilerinin toplam istihdam içindeki oranı Amerika Birleşik Devletleri'nde yüzde 14, Fransa'da yüzde 24.8, Almanya'da yüzde 15.6, Kanada'da yüzde 19.6, Güney Afrika'da yüzde 19.6 ve İtalya'da yüzde 16.1'iken Türkiye'de ise bu oran yüzde 14.2 dir.

---

[111] Güler, a.g.m., s.30., 28. 08.2004 tarih ve 25567 sayılı Resmi Gazete,
[112] Özgür Müftüoğlu,"Üretim Süreçlerindeki Değişim, Çalışma Hayatı ve Sendikalar" Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar, Sempozyum: 1-2 Şubat, 2003, Ankara, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), Sempozyum Dizisi:1, s.17-27.
[113] Karahanoğulları, a.g.m., s.58-67.
[114] http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp Erişim: 11.11. 2002.
[115] Güler, a.g.m., s.29.

Tablo 2: Kamu Görevlilerinin Toplam İstihdam İçindeki Oranı (2000).

ÜLKELER	KAMU İSTİHDAM ORANI
Şili	2.5
Rusya	2.9
Japonya	6.0
Brezilya	7.9
İsviçre	11.4
Hollanda	12.1
Amerika Birleşik Devletleri	14.0
Türkiye	14.2
İngiltere	14.4
İspanya	15.2
Almanya	15.6
İtalya	16.1
Hindistan	19.4
Kanada	19.6
Güney Afrika	19.6
Çin	20.2
Fransa	24.8
İsrail	29.1
Polonya	36.4
Slovenya	41.9

Kaynak: 1. http://www.oecd.org/dataoecd/27/17/1827384.xls Erişim:11.06.2004
2. http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp Erişim:11.06.2004

Tablo 3: Toplam Kamu İstihdamının Toplam Nüfusa Oranı (2000).

ÜLKELER	KAMU GÖREVLİSİ SAYISI	NÜFUSA ORANI
Avusturya	441.560	5.44
Kanada	2.548.137	8.15
Çek Cumhuriyeti	2,715.858	6.96
Finlandiya	536.632	10.40
Fransa	4.819.300	8.18
Almanya	4.364.100	5.27
Yunanistan	270.897	2.56
Macaristan	791.436	7.80
İrlanda	235.326	6.19
İtalya	2.275.946	3.95
Hollanda	828.033	5.20
Yeni Zelanda	205.305	5.37
İspanya	1.552.838	3.88
Türkiye (2000)	2.197.152	3.34
Amerika Birleşik Devletleri	20.572.000	7.46

Kaynak: 1. http://www.oecd.org/dataoecd/37/43/1849079.xls ,Erişim:11.06.2004
2. http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp Erişim:11.06.2004

Tablo 3' de ise yine seçilmiş bazı ülkelerdeki memur sayısı verilmiştir. Bu sayılara göre, Amerika Birleşik Devletleri'nde 20.6 milyon memur varken, Fransa'da 4.8 milyon, Almanya'da 4.4 milyon, İtalya'da 2.2 milyon, Kanada'da 2.5 milyon, İspanya'da 1.5 milyon ve Türkiye'de ise 2.2 milyon memur vardır. Bununla birlikte; Amerika Birleşik Devletleri nüfusunun her 13 kişisinden biri, Fransa'da her 8 kişisinden biri, Almanya'da her 5 kişisinden biri, İtalya'da her 4 kişisinden biri, Kanada'da 8 kişisinden biri memur olarak istihdam edilirken; Türkiye'de ise her 30 kişiden biri memur olarak istihdam edilmektedir. Sonuç olarak bu veriler Türkiye'de istihdam edilen kamu görevlileri sayısının fazla olmadığını göstermektedir.

Tablo:4 Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Artışı (1927-2004)

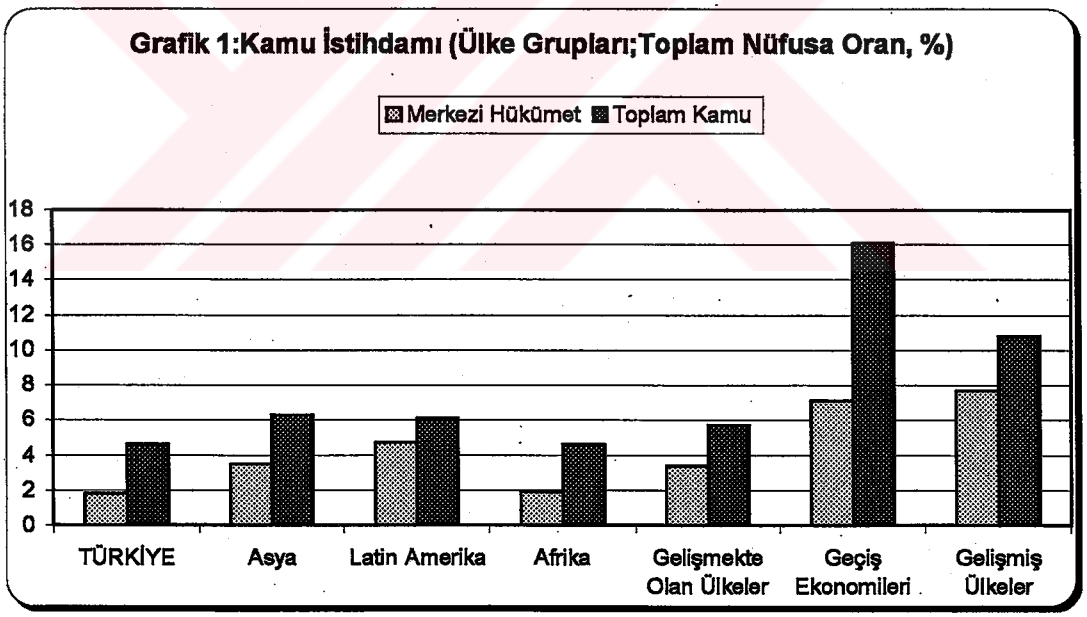
Sayım Yılları	Genel Nüfus	Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	Oranı	Kamu Görevlisi Başına Düşen Nüfus
1927	13.648.270	92.843	0.68	147
1931	14.756.000	104.115	0.70	141.7
1970	35.232.000	655.737	1.86	53.7
1980	44.736.957	1.312.243	2.93	34.0
1985	50.664.000	1.316.661	2.59	38.5
1990	56.473.000	1.542.433	2.73	36.6
1995	60.901.000	1.580.369	2.59	38.5
1997	62.866.000	1.627.529	2.58	36.6
2000	67.803.927	2.094.932	3.08	32.3
2003	70.781.568	2.156.626	3.04	32.8
2004	72.003.000*	2.156.626	2.99	33.3

Kaynak:

1.TODAİE, Kamu Görevlileri El Kitabı, s.93,
2.Birgül A.Güler "Kamu Personel Sisteminde Personel Zorlamaları"Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 36, Sayı 4, Aralık-2003, s.29
3.http://www.basbakanlikdpb.gov.tr/ali/Istatistik/istat1.is1.xls, (T.C.Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Kamu Kurumlarına Ait Serbest Kadroların Yıllar İtibariyle Dağılımı) Erişim: 25.05.2004
4. http://www.die.gov.tr.nufus_sayimi/2000tablo1.xls Erişim: 11.10.2004
5.http://www.nvi.gov.tr/content/attached/nvi/istatistik_2003/nufus/ Erişim: 05.08.2004.
6.http://www.die.gov.tr/IstTablolar/04nf023t.xls (* 2004 yılı yıl ortası tahmini nüfus verileridir). Erişim: 10.12.2004

Tablo 4'te ise, Türkiye'deki toplam kamu görevlilerinin, toplam nüfusa oranında, yıllar itibariyle bir azalma olduğunu göstermektedir. Bu da diğer ülkelere kıyasla Türkiye'de, iddia edildiği gibi fazla değil; daha az kamu görevlisi istihdam edildiğini ortaya koymaktadır.

Ayrıca, Türkiye'de tüm toplumu ilgilendiren kamu faaliyetlerinin boyutu nüfus ölçütüyle değerlendirildiğinde, kamu istihdamının fazla olduğuna ilişkin yaygın kanı gerçek dışı kalmaktadır. Türkiye'de kamu istihdamının toplam nüfusa oranı, gelişmiş ülkeler ve geçiş ekonomileri bir yana gelişmekte olan ülkelerin bile gerisinde kaldığı aşağıdaki grafik 1'de görülmektedir. Buna göre; Türkiye'de toplam kamu istihdamının toplam nüfusa oranı 1998 yılı itibariyle % 4.6 dır. Aynı oran gelişmekte olan ülkelerde % 5.7 iken, Türkiye, Afrika ortalaması ile aynı orandadır. Kıyaslama merkezi hükümet çalışanları açısından yapıldığında ise Türkiye %1.8 oranı ile hem Afrika'daki %1.9 oranının hem de gelişmekte olan ülke oranlarının bile altında kalmaktadır[116].



Kaynak:
Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri, Yayın No: TÜSİAD-T/2003/ 12- 370, s. 39.

[116] Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri, Yayın No: TÜSİAD-T/2003/ 12- 370, s. 36-40.

B. Kamu Kesiminde Örgütlenme

Türkiye'de, kamu kesiminde çalışanların hepsi tek bir statüde istihdam edilmemektedir. Çalışanların tabi olduğu statü ayrılığı onların hem örgütlenme hem de istihdam koşullarının belirlenmesinde ve birbirlerinden ayrılmalarında önemli bir unsurdur. Bazı kamu görevlileri örgütlenme hakkına sahipken, bazıları örgütlenme hakkının kapsamı dışında kalmaktadır. Bazı kamu görevlileri ise örgütlenme hakkına sahip olmalarına rağmen hakları kullanma ve hakların sonucu bakımından kapsam dışında kalmaktadır.

1. İşçilerin Örgütlenmesi

Türkiye'de kamu kesiminde çalışanların sahip oldukları haklar ve bu hakların tarihsel gelişimi farklı özellikler taşımaktadır. Dünyanın diğer ülkelerinde özel kesimde çalışanlar sendikal haklarını daha erken elde ederken, kamu sektöründe çalışanlar arasında ise örgütlenme eğilimi daha geç başlamış ve sendikal haklar daha geç elde edilmiştir. Türkiye'de ise bu durum Türkiye'nin özel koşulları çerçevesinde tersine bir gelişme göstermiş[117] özel kesimde sendikalaşma daha geç, kamu kesiminde ise daha erken başlamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda 1908'e kadar geçen süre içinde endüstri ilişkilerinin doğuşu ve gelişimi için gerekli koşullar oluşmamıştır. Osmanlı döneminde işçilere ait, bilinen ilk örgütlenme, İstanbul Tophane fabrikasındaki işçiler tarafından 1894-1895 yıllarında kurulan Osmanlı Amele Cemiyeti'dir. Bu dönemde yürürlükte olan 1885 tarihli Polis Nizamnamesi polise, işin durdurulması amacını taşıyan, işçi dernek ve toplantılarını dağıtma, yok etme ve bunlarla sürekli olarak uğraşma görevi vermiştir. Buna bağlı olarak, Osmanlı Amele Cemiyeti fazla uzun ömürlü olmamış kuruluşundan bir yıl sonra haber alınınca kapatılmıştır. Osmanlı Amele Cemiyeti[118] ile ilk örgütlenme hareketleri başlamışsa da, sürekli ve önemli sayılabilecek bir örgütlenme hareketi henüz oluşmamıştır. İkinci Meşrutiyetin ilanı ile doğan özgürlük havası içinde işçiler, kötü çalışma koşullarının da etkisiyle

---

[117] Kağnıcıoğlu, a.g.e., s.73.

[118] Aysen Tokol, Türk Endüstri İlişkileri Sistemi, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1997, s.1,11., Yıldırım Koç, Sendikacılık Tarihi, http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler Erişim: 06.05.2003.

grev hareketlerine girişmişlerdir. Bu grev hareketlerini bastırmak amacıyla, siyasal iktidarın bir yasal düzenlemeye gitmesi gecikmemiştir[119]. 1908 yılında çıkarılan geçici bir kanun (Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat) ve 1909 yılında çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu ile kamuya yönelik hizmetlerde çalışan işçilerin sendikalaşması yasaklanmıştır. Sendikaların yasaklanmasına rağmen grev yasaklanmamış, ancak, greve çıkabilme, bir ön uzlaştırma sürecinden geçme koşuluna bağlanmıştır[120]. Osmanlı İmparatorluğu'nda zaten güçsüz olan sendikal hareket, savaşlar ve ülkede yaşanan anti-demokratik ortam nedeniyle 1913 yılından sonra gerilemiştir. Ayrıca, işçi sayısının sınırlı olması ve işçiler arasındaki din ve etnik köken farklılıkları önemli bölünmelere yol açmıştır. Bunun yanı sıra, işçilerin büyük bir bölümünün hala köylerinde arazilerinin bulunması ve topraktan tam kopmamış olmaları, onlarda işçilik bilinci ve geleneğinin yerleşmemesine neden olmuş, bu durum sendikal hareketleri de etkilemiştir[121].

Cumhuriyet ilan edildiği sırada, bir yandan işçilerin kendi aralarında bölünmüş olmaları, diğer yandan sendikalar tarafından düzenlenen grevlerin yasaklanması ile zaten dağınık olan sendikal hareket gelişememiştir. Bununla birlikte, doğu illerinde ortaya çıkan Şeyh Sait isyanıyla kabul edilen Takrir-i Sukün Kanunu, varolan sendika ve derneklerin de kapatılmasına, yenilerinin kurulmasının ise izne bağlanmasına neden olmuştur[122]. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğundan güçsüz bir ekonomi ve dar kapsamlı endüstri devralmıştır. Cumhuriyet yönetimi ile birlikte bir yandan çağdaş bir toplum olmanın gerektirdiği yasal kurumsal düzenlemelere gidilirken, diğer yandan endüstrileşme çabalarına hız verilmiştir. Bu nedenle cumhuriyetin kurulmasından hemen sonra ekonomik kalkınma amacıyla " Milli İktisat Politikası" adı verilen ekonomi politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Bu politikaların uygulanması sırasında farklı sektörlerde büyük işletmeler kurulmasında[123] devletin önemli bir rol oynaması, ekonomide kamu kesiminin önemli bir yer tutması Türkiye'de çalışma ilişkilerine, sendikacılığa ve

---

[119] Koray, Endüstri, s.179.
[120] Cahit Talas, Türkiyenin Açıklamalı Sosyal **politika** Tarihi, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1991, s. 42.
[121] Yıldırım Koç, Sendikacılık Tarihi, http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler Erişim.06.05.2003.
[122] Cahit Talas, **Toplumsal** Ekonomi Çalışma Ekonomisi, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s.243-244.
[123] Koray, Endüstri, s.175-176.

işçilerin örgütlenmesine farklı bir özellik kazandırmış, bunun sonucunda sendikal örgütlenmeler önce kamu kesiminde başlamış ve özel sektöre doğru yayılmıştır[124].

Cumhuriyet sonrası dönemde ise çalışma yaşamıyla ilgili yasaların çıkarılması konusunda uzun bir süre sessiz kalınmıştır. 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu, dönemin koşulları ve ideolojisini yansıtan genel yasa olma özelliğini taşımıştır. Sendika ve toplu pazarlık haklarına yer vermeyen bu yasa, çalışma yaşamını bireysel düzeyde koruyan bazı hükümlerle, işçi yararına düzenlenmiş ancak, ulusal menfaatler nedeniyle, sendika ve grev hakları ile "lokavt"ta "otoriter" sistem korunmuştur. 1938 yılında kabul edilen Cemiyetler Kanunu ise"sınıf esasına dayalı" cemiyet kurulmasını yasaklamış[125], fakat, meslek sendikalarını yasaklamamıştır. Yasa, meslek sendikalarına izin vermekle birlikte, getirmiş olduğu yasaklarla sendikaların kuruluşu için uygun koşulların oluşumunu engellemiştir[126].

II. Dünya savaşının getirdiği olağanüstü koşullar nedeniyle sendikal örgütlenmeler kesintiye uğramıştır. 1945 yılında çok partili hayata geçişle birlikte sendikal örgütlenme için de uygun bir ortam doğmuştur. 1946 yılında Cemiyetler Kanunundaki sınıf esasına göre sendika kurma yasağı ve izin alma mecburiyeti kaldırılmış, işçilerin sendikalaşması serbest bırakılmıştır[127]. Bu serbestlikle, 1946 öncesinde var olan bazı işçi yardımlaşma derneklerinin veya kulüplerinin bir bölümü de sendikaya dönüşmüştür[128].

1947 yılında ise 5018 sayılı " İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun ", yani ilk sendikalar yasası kabul edilmiştir. Bu yasa, sendikaları hükümetlerin denetimi altına almayı amaçlamış ve sendikaların siyasal faaliyetlerine yasaklar getirilmiştir. Sendikaların uluslararası kuruluşlara üyelikleri Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlanmıştır. Sendika yöneticilerinin yasadışı greve katılması

---

[124] Mete Çetik-Yüksel Akkaya, Türkiye'de Endüstri İlişkileri, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1999, s.99.
[125] Koray, Endüstri, s.179-180., Kağnıcıoğlu, a.g.e., s.76-78.
[126] Yıldırım Koç, Sendikacılık Tarihi, http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler Erişim: 06.05.2003.
[127] Kağnıcıoğlu, a.g.e., s. 79-80.
[128] Yıldırım Koç, Sendikacılık Tarihi, http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler Erişim: 06.05.2003.

durumunda sendikaların kapatılması ve sendikaların üst örgütler kurabilmeleri konusunda da kısıtlamalar söz konusu olmuştur. 1946 yılı ve sonrasında kurulan sendikalar öncelikle işyeri sendikası olarak kurulmuşlardır. Bazı sendikalar ise belirli bir yöredeki işçileri örgütlemeye başlamış ve yerel sendikalar kurulmuştur. Bir süre sonra işyeri sendikaları ve yerel sendikalar, bir araya gelerek üst örgüt oluşturmaya başlamışlardır. Oluşturulan üst örgütler "federasyonlar" ve "sendika birlikleri"dir. Sendika birliklerinin en önemlisi, 1948 yılında kurulan İstanbul İşçi Sendikaları Birliği'dir. İstanbul İşçi Sendikaları Birliği, birçok yöredeki sendikal hareketin gelişmesine bir konfederasyon gibi katkıda bulunmuştur. Konfederasyon olarak kurulan ilk üst örgüt ise Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ)'dur. TÜRK-İŞ, 1946-1952 yılları arasında kurulan sendikalar ve onların oluşturduğu birlikler ile federasyonların çabaları sonucu 31 Temmuz 1952 tarihinde kurulmuştur[129].

1952-1960 döneminde Türk sendikacılık hareketi, sıkı bir denetim altına alınmak istenmiştir[130]. Ancak, bu doğrultuda yapılan girişimler istenilen başarıyı sağlayamamıştır. 1957 yılında Sendikalar Yasası'ndaki muğlak bir hükümden yararlanılarak, sendika birliklerinin bir bölümü kapatılmıştır. Bununla birlikte hükümetin işçilere karşı almış olduğu tavır sendikalara olan tavrından daha olumlu olmuştur. Hükümet, aldığı kararlar aracılığıyla işçilere doğrudan önemli bazı haklar sağlamıştır. Aslında, sendikalar aracılığıyla işçileri denetim altına almayı başaramayan Hükümet, işçilere doğrudan hak tanıma ile sendikalara baskı politikası uygulamıştır. Uluslararası sendikal örgütlere üye olması geciktirilen TÜRK-İŞ'e ise ancak, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra izin verilmiş ve TÜRK-İŞ, Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu'na üye olmuştur. Ayrıca, 1957 yılında kapatılmış olan sendika birliklerinin yeniden faaliyete geçmesi sağlanmıştır[131].

---

[129] Yıldırım Koç, Sendikacılık Tarihi, http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler Erişim: 06.05.2003.
[130] Talas, Toplumsal, s.245.
[131] Yıldırım Koç, Sendikacılık Tarihi, http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler Erişim: 06.05.2003.

1960 askeri müdahalesinden sonraki dönemde sendikal özgürlükler adına önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. 1961 yılında kabul edilen anayasa, ülkemizde sendikacılık hareketine önemli bazı haklar getirmiştir. Çalışanlar açısından bu anayasanın en önemli özelliği, tüm çalışanlara sendika kurma hakkını tanımasıdır. Anayasa, çalışanların ve işverenlerin önceden izin almaksızın sendika ve sendika birliklerini kurmalarını, bunlara serbestçe üye olmalarını ve üyelikten ayrılmalarını ön görmüştür. Ayrıca, toplu iş sözleşmesi hakkı ile birlikte grev hakkını da düzenlemiştir. Bu düzenlemede işçilerin, işverenlerle olan ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal durumlarını korumak veya geliştirmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahip oldukları belirtilerek, grev hakkının, ayrıca kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasanın bu hükmüne istinaden 274 Sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu çıkarılmıştır.

Böylece ilk defa sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı anayasa ve yasa güvencesi altına alınmıştır. Sendikalarla ilgili ilk yasal düzenlemelerden sonra da ilk örgütlenmeler kamu kesiminde olmuştur. Türkiye'de bazen kamu bazen de özel girişimciliğe önem verilen dönemler olmuş, özel kesimin yanında önemli bir kamu kesimi doğmuştur. Bu aşamada devletin ekonomide, hem işveren hem düzenleyici olarak bulunması örgütlenmeyi belirleyen etken olmuştur. Kamu kesiminin ekonomideki yeri ve kamu işletmelerinin taşıdığı özellikler nedeniyle ilk örgütlenmelerin kamuda yoğunlaşmasının yanı sıra ilk toplu pazarlıklar da ağırlıklı olarak kamu kesiminde gerçekleştirilmiştir. Böylece devlet işveren olmasının yanında, kamu kesimi toplu pazarlıklarında, pazarlığın bir tarafi olarak da yer almıştır. Pazarlığın diğer tarafında ise daha çok kamu kesiminde örgütlenen ve kamu işyerlerine dayalı sendikacılık yapan TÜRK-İŞ yer almıştır. TÜRK-İŞ 1960 sonrasına dek işçileri temsil eden tek konfederasyon olarak kamu kesimindeki ağırlığını korumuştur[132].

1961 yılından sonraki dönemde, kamu kesimindeki sendikal örgütlenmelere bağlı olarak geniş ölçüde toplu iş sözleşmeleri imzalanmıştır. Bunu özel kesimdeki örgütlenmeler ve toplu iş sözleşmeleri takip etmiştir. Bu süreç Türk sendikacılık

[132] Meryem Koray, **Değişen** Koşullarda Sendikacılık, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfi (TÜSES) İstanbul, 1994, s.115., Koray, Endüstri, s. 173, 183.

hareketinde önemli bir değişikliğe sebebiyet vermiştir. Türk sendikacılığında ciddi ayrılık hareketleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Özel sektördeki örgütlenmelerin ve sendikal mücadelenin kamu kesimindeki sendikal mücadele ve örgütlenmeden farklı özellikler taşıması, TÜRK-İŞ içinde sendikal hareketin bölünmesinin de nedenini oluşturmuştur. TÜRK-İŞ'in partiler üstü, dengeci ve uzlaşmacı yaklaşımını eleştiren, işçi sınıfı adına siyasal ve ekonomik mücadelenin bir arada verilmesinin bu bağlamda farklı bir üst örgütlenmenin gerekliliğine inanan özel kesimde örgütlenmiş güçlü sendikalar 1967 yılında bir araya gelerek Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK)'nu kurmuşlardır. Önce özel kesimde örgütlenen DİSK örgütlenmesini daha sonra kamu kesimine doğru genişletmiştir. Bu dönemde, toplu sözleşme kapsamının genişletilmesi ve üye sayılarını artırma adına gelişme gösteremeyen sendikalar, 1970'li yıllarda sadece örgütlenme açısından bölünmekle kalmamış ideolojik açıdan da bölünmeyi sürdürmüşlerdir. Bu bölünme sürecinde 23 Haziran 1970 tarihinde Türkiye Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu, 22 Ekim 1976 günü ise Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu kurulmuştur[133].

24 Ocak 1980'de başlayan ekonomik istikrar programlarının uygulamaya konması ile ücretlilerin çalışma koşulları ağırlaşmış, ücretlerde gerilemeler meydana gelmiştir. Toplu sözleşme görüşmeleri uzamış, grevler ve grev ertelemeleri başlamıştır. Bütün bu gelişmelerle birlikte, 12 Eylül 1980'de yapılan askeri müdahale ile DİSK, Türkiye Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu, ve Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu kapatılmış ve bağlı sendikaların faaliyetleri durdurulmuştur. Bu dönemde süresi biten toplu pazarlıklara son verilmiş, süresi bitenleri yenileme görevi 2364 Sayılı Yasa uyarınca Yüksek Hakem Kurulu'na verilmiş ve 12 Eylül 1980'den 1983 yılı sonuna dek birçok kurumsal düzenlemeler yapılmıştır[134].

Bu dönemde kabul edilen 1982 Anayasası'nın 51. maddesi sendika kurma hakkını, 53. maddesi toplu iş sözleşmesi hakkını, 54. maddesi ise grev hakkı ve lokavtı düzenlemiştir. Ayrıca, toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavtın nasıl yapılacağının ise kanunlarla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Anayasada yer alan

[133] Koray, Değişen, s.176-189.
[134] Kağnıcıoğlu, a.g.e., s. 88-89.

bu hüküm gereği yasalarla hakkın kullanılmasını somutlaştırmak için 1983 yılında 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2882 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kabul edilmiştir. 1982 Anayasası'nın ilgili maddeleri ile 2821 ve 2822 sayılı Kanunları uyarınca Türkiye'de toplu pazarlık düzeni yeni bir döneme girmiştir[135]. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile meslek ve iş yeri sendikacılığı yasaklanarak iş kolu sendikacılığı benimsenmiştir[136]. Sendikaların üst örgütleri olarak ise sadece "konfederasyon"ların kurulmasına izin verilmiştir[137].

1980 yılı sonrasında, hem özel hem de kamu kesimindeki sendikalar açısından önemli değişimler yaşanmıştır. Özellikle kamu kesiminde örgütlenen sendikalar siyasal iktidarlarla kurmuş olduğu yakın ilişkiler sonrası elde ettikleri avantajlardan mahrum kalmışlardır. Ücret politikası değişmiş kamu kesimindeki toplu görüşmelerde katı bir tutum izlenmiştir. Dolayısıyla ücretler eskisi gibi yüksek oranda artmamıştır. Bunun yanı sıra özelleştirme uygulamaları ile başlayan ve küreselleşme olgusuyla hızla değişen ücret ve istihdam politikaları, kamu kesimindeki sendikaları da etkilemiş bu sendikaların hem üye hem de baskı grubu olarak güç kaybetmelerine neden olmuştur[138].

Devletin hem işveren hem düzenleyici hem de toplu pazarlığın tarafı olarak egemen gücü karşısında, büyük bir baskı grubu olarak varlığını sürdüren işçi örgütü sadece TÜRK-İŞ olmuştur. Kamu kesiminde işçi statüsünde istihdam edilenlerin sayısı çok olmamak ve giderek azalmakla birlikte; geçmişte olduğu gibi bugün de işçilerin büyük çoğunluğunu temsil tek üst kuruluş TÜRK-İŞ'tir. 1960 yılında 282.967 işçinin 204.883'ü TÜRK-İŞ'e bağlı sendikalara üye iken 1987 yılında TÜRK-İŞ'e bağlı sendikalara üye olan işçi sayısı 306.328' dir. 2000 yılı itibariyle kamu kesimindeki 186.715 sendikalı işçinin 178.462' si yani % 95,6' sı TÜRK-İŞ'e bağlı sendikalara üyedir. TÜRK-İŞ bünyesindeki sendika üyelerinin yaklaşık % 61'i, toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin ise yaklaşık % 65'i kamu sektöründe yer almaktadır. Tüm bu sayılar devletin bugüne dek endüstri ilişkilerindeki ağırlıklı ve ayrıcalıklı yerini gösterirken, devletin ve özel sektörün sendikalaşmaya ilişkin tutum

[135] Kağıcıoğlu, a.g.e., s.130.
[136] İnce, a.g.e, s.102-107., Tokol, a.g.e., s.110.
[137] Demir, a.g.e., s.19.
[138] Kağıcıoğlu, a.g.e., s.89-91

ve politikalarındaki farklılığın da göstergesi olmaktadır. Türkiye'de sendikalaşma ve toplu ilişkilerin büyük bölümü kamu kesiminde yaşanmakta, buna bağlı olarak devlet endüstri ilişkilerinde düzenleyici olmanın yanı sıra işveren olarak da belirleyici bir rol oynamaktadır[139].

2. Diğer Kamu Görevlilerinin Durumu

Kamu görevlilerinin farklı hukuki statülerde istihdam edilmeleri sendikal örgütlenme ve sendikal hakların kullanılması bakımından da birbirlerinden ayrılmalarına neden olmuştur. Kamu görevlileri, yapılan hukuksal düzenlemelerle, işçi, memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve haklarında özel hüküm bulunan kamu görevlileri olarak ayrılırken son yıllarda bir de buna "kapsam dışı personel" olgusu eklenmiştir. Kapsam dışı personel[140] olarak ifade edilen personel, iş sözleşmesi ile işçi statüsünde çalışan fakat toplu pazarlık taraflarının anlaşması sonucu, yürürlükte olan toplu iş sözleşmesinin kapsamı dışında bırakılmış olan personeldir[141].

Kapsam dışı personel olarak adlandırılan personel, genel olarak, işletmelerin üretim, yönetim ve denetim birimlerinde işveren vekili sıfatıyla çalışan ve işveren adına yetki kullanan işletme yönetiminde müdür, müdür yardımcısı mühendis, şef, ve benzeri pozisyonlarda üst düzey hizmetlerde görev alan ve toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikası veya başka işçi sendikalarına üye olan, üye olmayan veya olabilecek durumda çalışanlardır. Kapsam dışı bırakılmanın ölçüsü, toplu pazarlık taraflarının, hangi personelin toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında kalmalarına karar vermeleridir[142]. Bu bağlamda kapsam dışı personelin sendikal haklardan yararlanmak için sendika üyesi olup olmaması önemli değildir. Kapsam dışı bırakılan personel, sendikal haklardan yararlanmak için toplu iş sözleşmesi tarafı olan sendikaya

---

[139] Koray, Endüstri, s. 183, 224, 234., Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu- İş), Çalışma İstatistikleri, Ankara, 2000 s. 84.
[140] Bayram Zengin, Memur Sendikacılarına Notlar, İstanbul Matbaacılık, Ankara, 2000, s.10.
[141] Keser, a.g.m., s.18.
[142] Keser, a.g.e., s.42-43.

dayanışma aidatı ödese bile toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanamamaktadır[143].

Kapsam dışı personel uygulaması başlangıçta, işletme yönetiminin gereklerinden doğan sebeplerle olup, diğer çalışanların toplu iş sözleşmesi ile elde ettiği haklardan kapsam dışı personelin yoksun bırakılması düşünülmezken, son yıllarda artan işgücü maliyetlerini azaltma gerekçesiyle toplu iş sözleşmesinden sonra, kapsam dışı personele de aynı hakların verilmesi uygulamalarından vazgeçilmeye başlanmıştır. Bu nedenle kapsam içi personel ve kapsam dışı personel arasındaki ücret farklılıkları ciddi boyutlara ulaşmıştır[144].

Hukuki nitelik bakımından, kapsam dışı personel, özel hukuk hükümleri çerçevesinde iş sözleşmesi ile çalışan ve sadece toplu iş sözleşmesinden yararlanma imkanı ortadan kaldırılan işçi niteliğinde çalışan olduğu halde uygulamada bir tür idari personel olarak kabul edilmekte ve haklarındaki tüm işlemler de idari personele ilişkin esaslara uygun olarak gerçekleştirilmektedir. Böylelikle kapsam dışı personel uygulamasının diğer çalışanlara da genişletilmesiyle yönetim kademesinin dışındaki alt kadroda bulunan idari personel de kapsam dışı personel olarak istihdam edilmeye başlanmıştır. Böylelikle kamuda istihdam edilen büyük bir kesim kapsam dışı personel yapılmak suretiyle ekonomik olarak güçsüzleştirilirken aynı zamanda örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının alanı da daraltılmaya çalışılmaktadır. Sonuç olarak kapsam dışı personel kavramı, toplu iş sözleşmesi sistemi içerisinde kabul edilen ve gelişen bir kavram olmasına rağmen uygulama farklı boyutlara ulaşmış[145], aynı zamanda sendikasızlaştırmanın bir aracı haline gelmiştir.

Tabi olduğu mevzuat açısından diğer kamu görevlileri içerisinde değerlendirilen ve KİT'nde, istihdam rejimini düzenleyen 399 sayılı KHK'ye tabi olarak çalışan sözleşmeli personelin örgütlenmesi ise farklı özellikler taşımaktadır. Daha önce 399 sayılı KHK'ye tabi olarak çalışan ve örgütlenmesi yasak olan sözleşmeli personel, KGSK'nun kabulünden sonra örgütlenme hakkından yararlanmaya başlamıştır. 399 sayılı KHK de "memurlar ve sözleşmeli personel

[143] Zengin, a.g.e., s.11.
[144] Koray, Endüstri, s. 226.
[145] Keser, a.g.e., s.44 vd.

toplu iş sözleşmeleri kapsamına alınamaz ve bunlara toplu iş sözleşmeleriyle veya toplu iş sözleşmeleri emsal alınarak hiçbir ayni ve nakdi menfaat sağlanamaz" ifadesi bulunmaktadır. KHK'nin sendikal faaliyet ve grev yasağını düzenleyen 14. maddesinde ise "sözleşmeli personelin herhangi bir sendikaya üye olması, sendikal faaliyette bulunması, grev kararı vermesi, bu yolda propaganda yapması, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılması, desteklemesi veya teşvik etmesi yasaktır" hükmü yer almaktadır[146].

Ancak, 399 sayılı KHK'nin 3. maddesinde düzenlenen sözleşmeli personel ile DMK'da tanımlanan sözleşmeli personel arasında nitelik olarak farklar bulunmaktadır. Buna göre 399 sayılı KHK'de KİT'lerde ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin görülmesi amacıyla düzenlenmiş bulunan sözleşmeli personel statüsünün, geçici bir statüde olmaması ve daimi statüde görev yapan kamu görevlisi olarak değerlendirilmesi nedeniyle, DMK'nun 4. maddesi kapsamında görev yapan sözleşmeli personelin aksine, KHK kapsamında görev yapan sözleşmeli personel, KGSK'nu anlamında kamu görevlisi sayılabilecek ve kamu görevlileri sendikalarına üye olabileceklerdir. Fakat, KHK'nin 14. maddesi KGSK'na aykırı hüküm içermektedir. Söz konusu aykırılık genel hukuk prensiplerine göre özel kanunun uygulamasının genel kanuna göre önceliğinin olmasından dolayıdır. Genel hukuk prensipleri göz önüne alındığında, 399 sayılı KHK'den sonra yürürlüğe giren KGSK'da deneme süresini tamamlamış sözleşmeli personelin sendikaya üye olması, sendikal faaliyette bulunması serbest bırakılmıştır. Bu nedenle KHK'nin 14. maddesinde yer alan "sözleşmeli personelin herhangi bir sendikaya üye olması, sendikal faaliyette bulunması, yasaktır" ibarelerinin KGSK'na aykırılık teşkil etmesi sebebiyle yeni bir düzenleme yapılıncaya kadar diğer yasaklar saklı kalmak üzere, özel nitelikli bir kanun olan KGSK uyarınca, kamu görevlileri sendikalarına üye olabileceklerdir[147].

Yasadan yararlanma bakımından KGSK kapsamına giren kamu görevlilerine, işçi statüsü dışında bir kadro veya pozisyonda daimi surette çalışma ve adaylık süresini tamamlamış olma" koşulu getirilmiştir. Bu koşulu taşımayanlar ile kamu

---

[146] http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/mevzuat/khk399a.html Erişim: 05.05.2004.
[147] Keser, a.g.m., s.21-23

görevlisi olmalarına rağmen yasanın kapsamı dışında kalanlar diğer kamu görevlileri içerisinde değerlendirilmektedir.

KGSK' na göre kamu görevlisi olmalarına rağmen kamu görevlileri sendikalarına üye olamayanlar ve kamu görevlisi sayılmayanlar örgütlenme açısından yasanın kapsamından faydalanamayacaklardır. Yasada sözü edilen "bir kadro veya pozisyonda daimi surette çalışma" yani hizmetin, mevsimlik veya geçici değil "daimi" nitelik taşıması koşulu karşısında, geçici personel, hem yasanın hem de kamu görevlisi kavramının dışında kalmaktadır. Geçici personelin örgütlenme dışında kalması, Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) tarafından eleştirilmiş ve UÇÖ'nün "Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Uzmanlar Komitesi"nin, 87 sayılı Sözleşmenin ülkemizdeki uygulamasına ilişkin " 2001 Yılı Doğrudan Talebi " ve "2000 yılı Genel Doğrudan Talebi"nin yer aldığı raporda, örgütlenme kapsamı dışında kalan geçici personele sendikalaşma hakkını verecek yasal düzenlemelerin yapılması talep edilmiştir[148].

UÇÖ'nün bu talebine ilişkin olarak; Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, geçici işçilerin sendika üyesi olamayacaklarına ilişkin bir sınırlama bulunmadığını belirtmiştir. Çalışma mevzuatına paralellik sağlama açısından KGSK'un 3. maddesinde değişiklik yapılarak geçici surette çalışan kamu görevlilerinin de Kanun kapsamına alınabileceği ifade edilmiştir[149]. Fakat, KGSK'nda yapılan değişiklik bu konuda bir düzenleme getirmemiş kamu görevlisi kavramında yer alan "bir kadro ve pozisyonda daimi surette çalışma" koşulu değiştirilmemiştir[150]. Fakat DMK'da yer alan geçici personel dışındaki geçici işçiler Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşlerine göre sendika üyesi olabileceklerdir[151]. Sonuç olarak istihdam türlerine bakıldığında işçiler örgütlenme haklarını serbestçe kullanabilirken, memurlar ve diğer kamu görevlileri açısından sınırlamalar söz konusudur.

---

[148] Keser, a.g.m., s.18

[149] Keser, a.g.m., s.18.

[150] Resmi Gazete, 06.07.2004 tarih ve Sayı: 25514 "Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"; Türkiye Büyük Millet Meclisinde 26.04.2004 tarihinde 5198 Kanun Numarası ile kabul edilmiş ve 06.07.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

[151] http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/calisma3/gorusler.htm Erişim: 04.05.2004. KGSK uyarınca, personel konularında ortaya çıkacak sorunları gidermeye ve görüş bildirmeye, Devlet Personel Başkanlığı yetkili kılınmıştır.

İşçiler ve diğer kamu görevlilerinin dışında, KGSK'nun kapsamındaki kamu görevlileri, adaylık ve deneme süresini tamamlamış DMK'na tabi memurlar ile 399 sayılı KHK'de sözü edilen sözleşmeli personeldir. Ancak, kamu görevlisi olmalarına rağmen KGSK'nun 15. maddesinde ifade edilenler ile 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu gibi kanunlar kapsamında olanlar sendika üyesi olamayacaktır. Ayrıca, işçi statüsü dışında değişik unvanlarda daimi statüde çalışan ve KGSK'da yer alan istisnalar dışında kalan diğer personel de KGSK'nu kapsamında kamu görevlisi olarak kabul edilecek ve kamu görevlileri sendikalarına üye olabilecektir[152].

II. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENME GEREKÇELERİ

Ülkemizde, gerek kamu kesiminde gerekse özel kesimde çalışanların, örgütlenme gerekçelerini sağlayan birçok gelişme ve gerekçeyi sıralamak mümkündür. Ancak, burada tüm çalışanlar açısından önem taşıyan, ekonomik, sosyo-politik gerekçeler ile uluslararası gerekçeler değerlendirilecektir.

A. Ekonomik Gerekçeler

Toplumsal sistemin bir parçası olan çalışma ilişkileri sistemi bu sistemi oluşturan ekonomik, teknolojik ve sosyo-politik bir çok faktörden yoğun bir biçimde etkilenmektedir. Sistemi etkileyen faktörler arasında en önemli kategoriyi ekonomik faktörler oluşturmaktadır. Ekonomik yapı, uygulanan ekonomi politikaları, sosyal ve siyasal uygulamalar, çalışma ilişki ve koşullarını da etkilemekte biçimlendirmektedir. Ekonomik değişmeler ve izlenen ekonomi politikaları, dönemin sosyal ve siyasal uygulamaları, çalışma ilişkilerinin aktörlerini, kurumlarını, emek piyasası ve işgücünün yapısını, dağılımını ve örgütlenmesini olumlu ve olumsuz yönde etkilemektedir[153].

---

[152] Keser, a.g.m., s.21-23.
[153] Çetik-Akkaya, a.g.e., s. 55.

Sanayileşme süreciyle birlikte ortak çıkarlarını savunmak için örgütlenen işçiler, önemli hak ve çıkarlar elde etmiştir. Bu hakların başında uzun mücadelelerden sonra elde ettikleri sendikal haklar gelmektedir. Sendikal hakları kullanarak toplu iş sözleşmesi ve grev haklarından yararlanan işçiler bu sayede önemli maddi kazanımlar sağlamışlardır. Bu nedenle işçiler, ekonomik gelişmenin sonuçlarından yararlanma konusunda memurları geride bırakmıştır. Memurların ekonomik ve sosyal statülerinde meydana gelen gerileme onları, haklarını aramaya örgütlenmeye ve devletten topluca isteklerde bulunmaya itmiştir[154].

Cumhuriyet döneminde kamu görevlilerinin içinde bulunduğu sosyal statü özellikle 1950'li yıllardan başlamak üzere sürekli olarak gerilemiştir. Bu gerileyiş 1970'li yıllarda daha da açık olarak görülür hale gelmiştir. Bu gerilemenin nedeni ise işçilerin ücretlerinin toplu iş sözleşmesi ile memurlarınsa tek taraflı olarak hükümetlerin iradesiyle belirlenmesi ve memurların pazarlık güçlerinin olmamasıdır. Kamu sektöründeki işçi statüsünde çalışanların ücretleri ile memurların maaş ve diğer hak edişleri kıyaslandığında ikisi arasında farklar bulunmaktadır. Memurlara yapılan maaş artış oranlarının yetersizliği halen Türkiye'de kamuoyunu ilgilendiren konuların başında yer almaya devam etmektedir[155].

Grafik 2' bu konuda bilgi vermektedir. Veriler incelendiğinde görüleceği gibi, Temmuz 2001 itibariyle sendikalı işçinin net geliri ile devlet memurunun net geliri arasında 2 kat fark bulunmaktadır. Söz konusu fark, sendikasız işçi açısından yaklaşık 3.5 kat, kayıt dışı işçi açısından ise yaklaşık 6 kattır. Bu durum ücretli grupları ve ücretler arasında gelir dengesizliği yaşandığını açık bir biçimde göstermektedir[156].

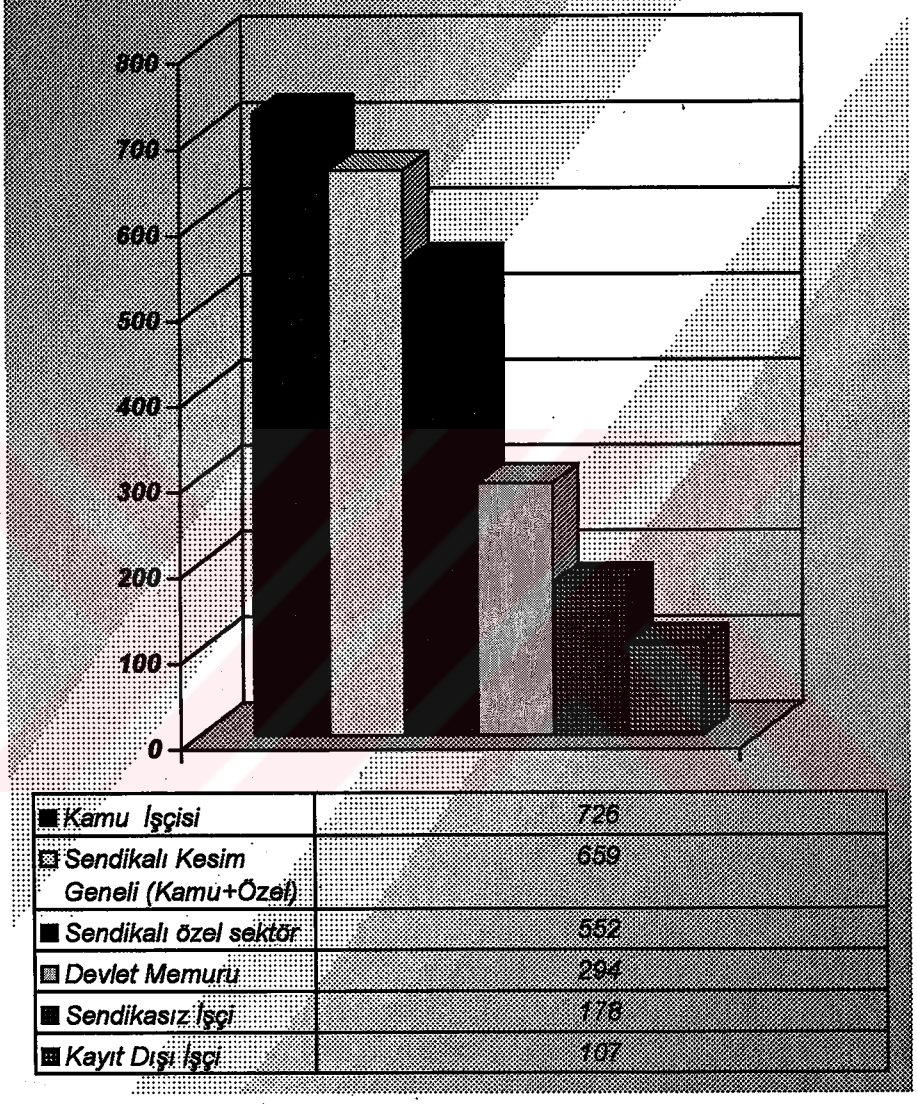
Ortaya çıkan bu gelir dengesizliğinin giderilmesi, ancak, çalışan ve işverenlerin, çalışma ilişkilerinden doğan hak ve borçlarını birlikte düzenleme altına almaları ile sağlanabilir. Bu düzenlemenin yapılabilmesi içinde taraf olarak

---

[154] Akartürk, a.g.e, s.6.
[155] Kağnıcıoğlu, a.g.e., s.32.
[156] Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) 21. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 2001, s.182.

sendikaların devreye girmesi ve düzenlemelerin sendikalar aracılığıyla gerçekleştirilmesi gereklidir.

GRAFİK 2: ÜCRETLİ GRUPLARI İTİBARİYLE ORTALAMA AYLIK NET GELİR SEVİYELERİ TEMMUZ 2001 (MİLYON TL/AY)



Kamu İşçisi	726
Sendikalı Kesim Geneli (Kamu+Özel)	659
Sendikalı özel sektör	552
Devlet Memuru	294
Sendikasız İşçi	176
Kayıt Dışı İşçi	107

Kaynak:

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) 21. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 2001, s.182.

B. Sosyo-Politik Gerekçeler

Çalışanların hak ve çıkarlarını topluca koruma ve geliştirme özgürlüğü olan sendika hakkı ve özgürlüğü, öncelikle işçilerin mücadelesiyle elde edilmiştir. Ekonomik ve siyasal gücü elinde tutan egemen güçler, emek ile sermaye arasında güç dengesi oluşturan örgütlenme hakkına, her zaman karşı olmuştur. Egemen siyasal rejim, demokratikleşmeye doğru yöneldikçe örgütlenme hakkı da doğmuş ve gelişme olanaklarına kavuşmuştur. Bu yüzden, örgütlenme hakkı, siyasal rejimlerin niteliklerine yakından bağlı kalmıştır. Türkiye'de de durum bu şekilde gelişmiştir. Türkiye'de devlet, İkinci Dünya Savaşından sonra hem hak ve özgürlükler, hem de gelir bölüşümü açısından kamu görevlileri, bir başka değişle memurlar hakkında olumlu politikalar izleyememiş, örgütlenme hak ve özgürlükleri açısından memurlarını ihmal etmiştir[157].

Demokratik hak ve hürriyetlerin bütün dünya toplumlarında yaygınlaşmaya başlaması, kamu görevlilerini; devletin veya siyasi gücün mutlak ve tartışmasız otoritesine teslimiyetinden kurtarmıştır. Demokratikleşme ve özellikle 1970'lerden sonra başlayıp 1980'li yıllardan sonra hız kazanan küreselleşme hareketi karşısında, devlet katı tutumundan uzaklaşarak, demokratik devlet anlayışının icabı olarak halkın, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanması için bu alanlara da müdahale etmeye ve bu alanları daha çok düzenlemeye başlamıştır[158].

Bu müdahale ve düzenlemelere bağlı olarak, kamu görevlileriyle devlet arasındaki ilişkiler, üretim biçimi, çalışanların sayısı, toplum içindeki konumları ve devletin niteliği zaman içerisinde değişmiştir[159]. Devlet kamu kesiminde çalışanları işçi-memur ayrımına tabi tutarak bunlara ayrı politikalar uygulamıştır. Bu ayrıma tabi tutulma sadece çalışma koşullarını değil aynı zamanda ücret politikalarını da etkilemiştir. İşçiler, ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesinde sendikaları arcılığı ile söz sahibi olmaya çalışırken, işçiler dışında kalan kamu görevlilerinin ücret ve

---

[157] Talas, Politika, s. 126, 202-204.
[158] Kamil Turan, " Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri ", Kamu İşletmeleri İşveren Sendikası İş Hukuku ve İktisat Dergisi (Kamu-İş) Cilt:4, Sayı: 4, Ocak, 1999, s.3-5.
[159] Özer, a.g.m., s.127.

çalışma koşullarının belirlenmesinde devlet, tek karar verici ve düzenleyici olmuştur[160].

Nitekim kamu kesiminde istihdam edilen işçilerin dışındaki kamu görevlilerine örgütlenme hakkı verilmemiştir. Ancak, zamana ve talebe bağlı olarak devletin sunmak zorunda olduğu kamu hizmetlerinin niteliğinin değişip yaygınlaşması devletin tavrında ve uyguladığı politikalarda da değişikliğe neden olmuştur. Devlet, kamu hizmetlerini etkin sunabilmek için işçiler yanında diğer kamu görevlilerini de çalıştırmak zorunda kalmıştır. Bu durum, işçiler ile diğer kamu görevlilerini birbirine yakınlaştırmış, aralarında ortak bir gelecek için işbirliği ortamını doğurmuştur[161].

1980 öncesi dönemde derneklerde örgütlenerek, örgütlenme deneyimi kazanan kamu görevlileri, 1980'li yılların sonlarına doğru sendikal örgütlenme taleplerini dile getirmeye başlamıştır. Özellikle öğretmenlerin geçmiş dönemde yaşadıkları örgütlenme deneyimlerini yeni döneme taşıması ve sendikal örgütlenme taleplerini yüksek sesle dile getirmeye başlaması, diğer kamu görevlilerini de sendikal örgütlenme hareketi etrafında toplamıştır. Bunun yanı sıra, 1982 Anayasası'nda İşçi ve işverenlerin sendika hakkına sahip olduğu belirtilirken; memurların sendika kurmasını veya kurulan sendikalara üye olmasına izin veren veya yasaklayan hiçbir kurala yer verilmemiştir. Bu durum, memurların sendika kurmalarına yönelik "bir yasak bulunmadığı" görüşünün ortaya çıkmasına yol açmıştır[162]. Bu görüşün benimsenmesi ve işçilerin, toplu iş sözleşmeleri ile daha fazla gelir elde etmeleri kamu görevlilerinin de örgütlenme mücadelesinde etkili olmuştur.

---

[160] Meryem Koray-Alper Topçuoğlu, Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi, 3.Baskı, Bursa,1995, s.40,71.

[161] Gülşen Sarı Gerşil, "Türkiye'de Memur Sendikacılığı" (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1997, s.99., Turan, .a.g.m., s.3-5.,

[162] Alpaslan Işıklı "Memurların Sendika Hakkı Vardır" Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Sayı: 121,Yıl:25, Cilt:XIV, s.3., Gerşil, a.g.t., s.105., 28-29 Aralık 1985 tarihinde Türkiye Mimarlar Mühendisler Odaları Birliği tarafından Ankara'da düzenlenen "Kamu Çalışanlarının Sorunları" sempozyumunda, Prof.Dr. Alpaslan Işıklı tarafından, memurların sendikal örgütlenmesinin önünde bir engel bulunmadığı, dile getirilmiştir. Bu görüşle birlikte, örgütlenme tartışma ve çalışmaları hızlanmıştır. Kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkının kavranmasına, yaptığı çalışmalarla katkıda bulunan, bir diğer kişi ise Prof. Dr. Mesut Gülmez'dir. Gülmez de aynı doğrultuda görüşleri savunmuş ve çalışmalarıyla katkıda bulunmuştur.

Bunların dışında bu dönemde örgütlenmeye etki eden bir diğer faktör de 1989 yılında yapılan ve bahar eylemleri olarak bilinen işçi eylemleri ve işçilerin örgütlenme konusunda kamu görevlilerine destek vermeleri olmuştur[163]. Örgütlenme çabalarında, işçiler tarafından desteklenen kamu görevlilerinin baskı gücü ve sendikalaşma talepleri artmıştır[164]. Demokratikleşme süreci içinde işçi sendikalarının baskı mekanizmalarıyla kamuoyunu harekete geçirerek siyasi iktidarları etkilemesi memurlara da örgütlenme konusunda motivasyon kazandırmıştır[165].

Kamu görevlilerinin örgütlenme çalışmaları 1990'lı yılların başından itibaren hız kazanmıştır. Örgütlenmelerin hız kazanmasına hem 1991 yılı genel seçimlerine katılan siyasi partilerin kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanıyacakları şeklindeki vaatleri, hem de seçim sonrası kurulan koalisyon hükümetinin tavrı neden olmuştur. 20 Kasım 1991' de Doğru Yol Partisi ile Sosyal Demokrat Halkçı Parti'nin kurduğu koalisyon hükümeti, hem koalisyon protokolü hem de hükümet programında, kamu görevlilerine sendikal hakların uluslararası ölçü ve ilkeler düzeyinde tanıyacağını belirtmiştir. Programda "kamu görevlilerine sendikal hak ve özgürlükleri tanıyacak gerekli yasal düzenlemeler yapılacak; yapılacak olan düzenlemenin anayasal yönü için gerekli girişimler başlatılacaktır" ifadesine yer verilmiştir. Daha sonra hükümet 87 sayılı "Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması" Sözleşmesi ile 151 sayılı "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin" UÇÖ sözleşmelerini kabul ederek kamu görevlilerinin örgütlenmesine yönelik uluslararası dayanak sağlayan bir adım atmıştır[166].

Kamu görevlilerinin örgütlenme çabalarına hız kazandıran bir diğer etkende 1991 genel seçimlerinden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi(TBMM)'nde temsil edilen siyasi partilerce TBMM Başkanlığı'na sunulan Anayasa değişikliği konusundaki görüş ve önerilerdir. TBMM'de temsil edilen siyasi partilerin büyük bir

---

[163] A.Mehmet Kocaoğlu, "Türkiye'de ve Dünya da Memur Sendikacılığının Gelişimine Panaromik Bakış", TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Ağustos, 1999, s.29

[164] Turan, .a.g.m., s.3-5.

[165] Ayaz, a.g.m., s.129., Gerşil, a.g.t, s.150-156.

[166] Ayaz, a.g.m., s.129., Gerşil, a.g.t., s.150-156., Türkiye, 87 Sayılı "Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması" Sözleşmesini 1992 yılında, 151 Sayılı "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin" sözleşmesini ise 1993 yılında onaylamıştır.

bölümü kamu görevlilerine örgütlenme hakkının verilmesi için anayasa değişikliğini desteklemiştir[167]. Yine siyasal gelişmeler bağlamında kamu görevlilerinin örgütlenme hareketleri çerçevesinde birçok yürüyüş sempozyum ve eylemler düzenlenmiş, bir çok milletvekili ve siyasal parti temsilcileri bu eylemlerde kamu görevlileri ile mitinglere ve toplantılara katılarak destek vermişlerdir[168]. Bu etkenler kamu görevlilerinin örgütlenmesini hızlandırmıştır.

Kamu görevlileri sendikal haklarını elde edebilmek için değişik türde eylemler yapmıştır. Bunlardan bazıları, 26 Ocak 1992' de İstanbul'da "Kamu Çalışanları Sendikal Haklar Mitingi", 15 Şubat 1992' de Ankara'da 12 Eylül'den sonra gerçekleşen ilk kamu görevlileri mitingi, 16 Temmuz 1992'de Türkiye çapındaki vizite, iş bırakma ve iş yavaşlatma eylemleri, 1 Temmuz 1993 Ankara yürüyüşü, 20 Temmuz 1994' de genel iş bırakma eylemleri gibi eylemlerdir[169].

Bir çok kamu görevlisi bu eylemler nedeniyle, adli ve idari soruşturma ve cezalara maruz kalmıştır. Soruşturmalar çerçevesinde, sürgüne gönderme, açığa alma, göreve son verme eyleme katılanlardan para ve fon kesintisi yapılmıştır. Bunun yanı sıra, derece ve kademe ilerlemesinin durdurulması, meslekten ihraç istemi, uyarı-kınama ve sicil bozma gibi disiplin cezaları verilmiştir. Kamu görevlilerine verilen ceza ve sürgünler devam ederken; Tüm Haber-Sen, sürgünleri durdurmak için beş günlük fiili grev yapmıştır. Ayrıca, birçok sendika, çeşitli kamu kurumlarına ziyaretler gerçekleştirmiş, saç kesme, ağız bantlama, çıplak ayakla yürüme, bordro yakma, siyasi parti ve hükümet temsilcileri ile görüşmeler yapma, ulusal ve uluslararası toplantılar düzenleme gibi etkinlik ve eylemleri gerçekleştirmişlerdir[170].

Sendikalaşma çalışmalarını yürüten, kamu görevlileri, sendikalaşma sorununu ele almışlar, çeşitli sempozyumlar, paneller, açık oturumlar düzenleyerek kamuoyu oluşturmaya çalışmışlardır. Bu aktivitelerle, başta yasal boyut olmak üzere sendika

---

[167] TBMM'de Temsil Edilen Siyasi Partilerce TBMM Başkanlığına Sunulan Anayasa Değişikliği Konusundaki Görüş ve Öneriler, TBMM Başkanlığı Basımevi, Mart,1993, s. 1 vd.
[168] Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1996, s. 348-373.
[169] Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, s.348-373.
[170] Benli, a.g.m., s. 97.

hakkını kamuoyu önünde tartışmaya açmışlardır[171]. Kamu görevlilerinin kurdukları sendikaların sayısı artmış, yasal düzenleme olmamasına rağmen örgütlenmeyi teşvik edecek tarzda gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmeler, işçilerin kamu görevlilerinin örgütlenmesine destek vermesinin yanı sıra iktidar tarafından yayınlanan genelgelerdir. Bu dönemde memur sendikalarına ilişkin 15 Haziran 1993 tarihli Başbakanlık genelgesi ile Adalet Bakanlığının 01 Mart 1995 tarihli genelgeleri yayınlanmıştır. Genelgelerin; kurulan memur sendikalarının faaliyetlerinin engellenmemesine yönelik ve içerikte olması, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme taleplerini yüksek sesle dile getirme ve eylem düzenleme sürecini artırmıştır. Yapılan eylemler, sendikaları birçok platformda tartışılır ve konuşulur hale getirmiştir. Sendikalar eylemlerini, kamu görevlilerinin ekonomik durumlarının iyileştirilmesine, özlük haklarına ilişkin sorunlara, özelleştirmelere ve grevli toplu sözleşmeli sendikal hakların yasalaşmasına yöneltmiştir[172].

C. Uluslararası Gerekçeler

İnsan hak ve özgürlüklerinin uluslararası güvenceye kavuşturulmasında uluslararası belgeler ve antlaşmalar önemli yer tutarak güvencenin hukuksal dayanağını oluşturur. Antlaşmaların hukuk düzeni içindeki yeri ve gücü her ülkenin kendi koşulları ve anayasa sistemi içerisinde değerlendirilmektedir. Bu konuda evrensel bir kural olmamakla birlikte; uluslararası belgeler ve antlaşmaların iç hukuk sistemi üzerine etkisi, genel olarak iki görüş şeklinde ifade edilmektedir[173].

Bu görüşlerden ilki; uluslararası hukuk ile ulusal hukuk birbirlerinden farklı ve bağımsız iki hukuk düzenini oluşturan düalist, yani ikici görüştür. Buna göre;

---

[171] Benli, a.g.m., s. 97., Kamu görevlileri "Kamu Çalışanları Sorunları Sempozyumu", "1. İnsan Hakları Kurultayı Öğretmenlerin Örgütlenmesi Paneli", "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu", "Türkiye'de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu" ve "İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyumu" gibi aktiviteler düzenleyerek örgütlenmelerine destek aramışlardır.

[172] Mesut Gülmez, "Kamu **Çalışanları** Sendikaları 1990-2001", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:35, Sayı:1, 2003, s.4., Akartürk, a.g.e., s.43-50., Petrol-İş "Kamu Çalışanları", Petrol-İş 1993-1994 Yıllığı, Türkiye Petrol ve Lastik İşçileri Sendikası,Yayın No:36, İstanbul, Nisan, 1995, s.392., Petrol-İş "Kamu Çalışanları Sendikaları" Petrol İş 1995-1996 Yıllığı, Türkiye Petrol ve Lastik İşçileri Sendikası,Yayın No:44, İstanbul, Nisan, 1995, s.580-582., Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, s. 348-373., Benli, a.g.m., s. 97.

[173] A.Şeref Gözübüyük, "Uluslararası Antlaşmaların İç Hukuktaki Yeri", İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri, (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:243, Ankara, 1992, s. 11.

hukuk düzenlerinden birinin diğerinden ayrı olarak doğrudan uygulanması söz konusu değildir. Bir hukuk düzenindeki kuralın diğerinde uygulanması ya da geçerli olabilmesi için öbür hukuk düzenine atıf ya da aktarma yapması gerekmektedir. İkinci görüş ise; dünya da var olan hukuk düzeni tek bir hukuk düzeni olup uluslararası hukuk ile iç hukuk düzenleri bu bütünün parçalarını yani uluslararası hukuk ile iç hukukun tek bir hukuk düzenini oluşturduğu monist yani tekçi görüştür. Bu görüşe göre uluslararası hukuk alanında yaratılan kural, ulusal kurallar arasında yer alır. Ancak, bu noktada ortaya çıkan temel sorun, iki hukuk düzeninden hangisinin diğerine üstün olduğudur. Bu alanda genel eğilim, uluslararası hukukun iç hukuka üstün olduğu yönündedir. Her ülkenin hukuk sistemi, ulusal hukuk düzeni içinde antlaşmaların yerini belirler. Kimi ülkelerde antlaşmalar anayasa düzeyinde, kimilerinde ise Türkiye'de olduğu gibi, anayasaya aykırılığı ileri sürülemeyen yasa hükmündedir[174].

Türkiye'de uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yeri 1982 Anayasası'nın 90. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz[175] Anayasanın bu hükmüne eklenen ek cümle ise yeni bir düzenleme getirmiştir. Buna göre; usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalarla, kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkacak uyuşmazlıklarda uluslararası antlaşma hükümleri esas alınır[176].

Anayasa, öngördüğü koşullara uyarak yürürlüğe konulan uluslararası antlaşmaların "kanun hükmünde" bir hukuksal değer taşıdığını belirtmekle, onların "Türk hukuk düzeninde yasa gücünde ve doğrudan hüküm doğurduğunu" kabul etmiştir[177]. Uluslararası belgelerin tek başına varlığı ilgili devletin uluslararası kuruluşa üye olmasına rağmen, iç hukuk sisteminde de aynen kabulüne yetmemektedir. Bunun için, uluslararası belgenin devletin yasama organı tarafından

---

[174] Gözübüyük, a.g.m., s. 11.
[175] Tuncer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan (Yayına Hazırlayanlar), 1961–1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları Karşılıklı Metinler, Teori Yayınları, 1.Basım, Ankara, 1986, s.108.
[176] Anayasanın 90. Maddesine 5170 sayılı Kanunun 7. maddesi ile 7.5.2004 tarihinde ek cümle eklenmiştir.
[177] Gülmez, Memurlar, s. 249.

da onaylanması gerekmektedir. Böylece kabul edilen uluslararası belgeye uygun bağlayıcı ve yasal düzenleme meydana getirilmiş olur[178].

Türkiye bu bağlamda ulusal mevzuatını hem Birleşmiş Milletler hem de Avrupa Birliği normlarına uygun hale getirmek zorunda kalmıştır. Mevzuatının uluslara arası mevzuat ile uyumlu hale getirilmemesi Türkiye'ye uluslararası alanda eleştiriler getirmektedir. Bunların başında da UÇÖ' nün baskısı gelmektedir.

1. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Baskısı

UÇÖ ile bütün dünya da sosyal adalet ve evrensel barış, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, uluslararası işbirliği gibi çalışma hayatını insanileştiren bir çalışma düzeninin oluşturulması amaçlanmıştır[179]. Kendine özgü amaçları, yapısı ve işlevleriyle uluslararası sosyal politikanın oluşumunda rol oynayan UÇÖ piyasa ekonomisi çerçevesinde uluslararası ilke ve kurallara dayalı olarak, sanayi toplumuyla birlikte meydana gelen ve bu sanayi toplumu ile özdeşleşen sosyal sorunlara demokratik yollarla çözüm bulmak üzere şekillendirilmiştir[180].

1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne üye olan ve böylece UÇÖ'ne de üye kabul edilmiş bulunan Türkiye, bu tarihten sonra çok sayıda uluslararası sözleşmeyi onaylayarak, ulusal hukukumuzu bu sözleşmelerin içerdiği ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırmayı taahhüt etmiştir[181]. Ancak, sadece sözleşmelerin onaylanması yetmemiş UÇÖ sözleşmelerine uygun yasal düzenlemelerin ve uygulamaların da yapılması gerekmektedir. Çünkü, onaylanan UÇÖ sözleşmeleri uluslararası yükümlülükler doğurmaktadır[182].

UÇÖ'nün kabul etmiş olduğu sözleşmelerden herhangi bir sözleşmeyi onaylayan devlet, UÇÖ karşısında iki tür uluslararası yükümlülük altına girer. Bunlardan ilki, esasa yani sözleşmeyi iç hukukta uygulama, ikincisi ise prosedüre yani onaylanan sözleşmeler hakkında UÇÖ ne rapor sunmaya ilişkin yükümlülüktür.

---

[178] Aktay, a.g.e., s. 64.
[179] Aktay,a.g.e., s.79.
[180] Erdut, Sosyal, s.39.
[181] Turan, a.g.m., s.8.
[182] Erdut, Sosyal, s.79.

Çünkü, üye devletlerin onayladıkları sözleşmeleri kendi iç hukuklarında uygulama yükümlülüğü ve bu uygulama yükümlülüğüne ek olarak, uygulama hakkında rapor verme sorumluluğu UÇÖ Anayasasında temel bir kural olarak öngörülmüştür[183].

Rapor verme sorumluluğu aynı zamanda UÇÖ sözleşmelerinin denetim biçiminin de temelini oluşturmaktadır. Denetim biçimi olarak; UÇÖ' ne üye devletlerce hazırlanan yıllık raporların incelenmesine dayanan "düzenli denetim" ile bir üye devletin bir başka üye devlet hakkında yaptığı "yakınmalar üzerine yapılan genel denetim" benimsenmiştir. Bu denetim biçimlerinin yanında sendika özgürlüğüne saldırı yakınmalarının incelendiği "yakınmalara dayalı özel denetim" de denetim biçimleri arasında bulunmaktadır[184].

Denetimler sonucu, UÇÖ organlarınca özel listelere ve paragraflara alma gibi işlemlerle sözleşmeyi onaylayan ülke üzerinde kamuoyu oluşturularak uluslararası baskı kurulur. UÇÖ Konferans Komitesince, özel listeye alma uygulamasının yaptırım niteliği taşımadığının vurgulanmasına rağmen; bu uygulama, hükümetler tarafından bir tür moral yaptırım olarak değerlendirilmiş ve tartışmalara neden olmuştur. Ancak, özel listede yer alan hükümetler, genellikle buna neden olan durumu düzeltmek için özel çaba harcamış ve bu amaçla belirli önlemler almışlardır[185].

Konferans Komitesi, 1976 yılından başlayarak, genel raporuna özel listede saydığı durumlar dışında, bir de özel paragraflar eklemeye başlamıştır. Komite bu özel paragraflarda özel bir önem verdiği diğer durumlarla ilgili olarak yaptığı tartışmalar hakkında Genel Konferansın dikkatini çekmektedir. Konferans Komitesinin amacı, vardığı sonuçlarla ilgili hükümetlerin yaptığı yorumları göz

---

[183] Ali Güzel, "ILO Normlarının İç Hukuka Etkisi ve Türk İş Hukukunun Gelişmesine Katkısı," ILO Normları ve Türk İş Hukuku İş Hukuku ve Türk Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi, 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri; Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1997, s.13,15.

[184] Mesut Gülmez, "Sendika Özgürlüğüne Saldırı Yakınmalarının İnceleme Süreci" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:18, Sayı:4 , Aralık 1985, s.105.

[185] Erdut, Sosyal, s.87.

önünde bulundurarak, hükümetlerle diyalogu sürdürerek, inandırma ya da baskı yoluyla, sözleşmelerin en iyi biçimde uygulanmalarını sağlamaktır[186].

UÇÖ sözleşmelerin uygulanmasından doğan eksikliklerle ilgili olarak, Türkiye'yi eleştirmiştir. Örneğin, 2002 yılı UÇÖ Uzmanlar Komitesi raporunda KGSK'nu ile ilgili olarak Türkiye'ye yönelik eleştirilere yer verilmiştir. 87 sayılı sözleşmede üye devletlere sadece silahlı kuvvetler ve güvenlik güçlerinin örgütlenmelerini düzenleyip düzenlememe yetkisi tanınmış iken KGSK'nun 15. maddesinde birçok kamu görevlisine, sendikalara üye olma hakkının tanınmadığı belirtilmiştir. Özellikle Milli Savunma Bakanlığı'nda ya da Silahlı Kuvvetlerde çalışan sivil personelin de bu yasak kapsamına alınması açıkça eleştirilmiştir. Komisyona göre KGSK'nda kamu görevlilerinin grev haklarına yer verilmemesi ile ilgili sınırlama "zorunlu tahkim yoluyla grev hakkına konulan sınırlamalar sadece belirli sınıflarda çalışan kamu görevlileri ile yaşamsal önem taşıyan temel hizmetlerde çalışanlarla ilgilidir" ve ancak, bu sınırlamalarla grev yasağı haklı sayılabilir. Bunun dışında kalanlara grev hakkının tanınması için gerekli önlemlerin alınması, komisyonca hükümetten istenmiştir[187].

Nitekim 2003 yılında yapılan UÇÖ Konferansı'nda benimsenen ve Uzmanlar Komitesi tarafından hazırlanan raporda da Türkiye'den memurlara grev hakkı verilmesi istenmiştir. Raporda ayrıca, Silahlı Kuvvetler ve polis dışındaki tüm kamu çalışanlarının sendikalaşma hakkından tam olarak yararlanmaları gerektiği belirtilerek uygulamalarla ilgili olarak hükümetten bilgi talep edilmiştir[188].

2. Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik İstemi

Avrupa Birliği'nde ekonomik bütünleşmenin yanında kendine özgü bir sosyal politikanın oluşturulması da öngörülmüştür. Sosyal politika oluşturulurken üye ülkelerdeki sosyal mevzuat ve uygulamalar dayanak olarak alınmış ve bu tamamlayıcı yaklaşım demokratik bir toplum işleyişinin temeli olarak benimsenmiştir. Bu bağlamda Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde Kopenhag

[186] Erdut, Sosyal, s.87,88.
[187] Kutal, Çalışma, s.140-141.
[188] http://www.memurlar.net/haber/805/ Erişim:05.04.2003

ölçütlerini yerine getirmek üzere yasal düzenlemeler yapmakta olan aday ülke Türkiye[189] ulusal mevzuatını Avrupa Birliği mevzuatına uyarlamak ve kriterlerini yerine getirmek zorunda kalmıştır. Bu süreçte Türkiye, Avrupa Birliği müktesebatına ilişkin olarak hazırlanan ulusal programda kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin orta vadede yapılacaklar taahhüt edilmiştir. Buna göre;

- Sendikal haklarla ilgili mevcut sınırlamaların gözden geçirilmesi, hak grevi yapılmasına olanak tanınması için Anayasanın ilgili maddelerinin yeniden düzenlenmesi,
- Sendikal hakların UÇÖ'nün 87 sayılı "Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması" ve 98 sayılı "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı" sözleşmeleri uyarınca ve Avrupa Sosyal Şartı doğrultusunda, düzenlemelerin yeniden yapılacağı ifadelerine yer verilmiştir. Ayrıca, bu süreçte Ağustos 1999'da Başbakanlık tarafından yayımlanan 44 sayılı genelgeyle "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı" yasalaşıncaya kadar kamu görevlilerinin sendika ve konfederasyonlar şeklinde örgütlenmesine engel olunmaması ve bu kuruluşların faaliyetlerine imkan tanınması istenmiştir[190].

Nitekim, 25.06.2001 tarihinde Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu Tasarısı TBMM'de yasalaşmış ve yürürlüğe girmiştir. Ancak, UÇÖ sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı doğrultusunda, kamu görevlilerine toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının verilmesine ilişkin düzenlemeler henüz yapılmamıştır.

---

[189] Zeki Erdut, "Avrupa Birliği'nde İş Süresinin Düzenlenmesi ve Türkiye" TÜHİS Dergisi, Mayıs-Ağustos, 2002, s.1.

[190] Avrupa Birliği Genel Sekreterliği "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı", Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2001, s.18.

III. KAMU GÖREVLİLERİ ÖRGÜTLENMESİNİN YASAL DAYANAKLARI

A. ULUSLARARASI DAYANAKLAR

Üretim ilişkilerinden daha yüksek pay almanın aracı olarak kabul edilen sendikal haklar, başlangıçta sadece işçilere tanınmışken, daha sonraki süreçte, uluslararası sözleşmeler gereği ilkece herkese tanınmıştır[191].

Sendika hakkı ilkece herkese tanınmakla birlikte, hakkın uluslararası dayanağını oluşturan sözleşmeler, silahlı kuvvetler, polis ve devlet yönetiminde görev yapanların sendikal hakları kullanmalarına "meşru sınırlamalar" konulabileceğini kabul etmiştir. Sözleşmeler, sendika hakkını meşru sınırlamalar dışında, işçi olsun memur olsun, sınırlama olmaksızın bütün çalışanlara, "herkes"e tanımıştır[192]. Böylece sendika hakkının uluslararası ölçütleri ortaya konulmuştur.

Sendika kurma; sendikalara üye olma ve toplu pazarlık hakkı kamu görevlileri için öncelikle, dayanağını uluslararası sözleşmelerden alan bir haktır. Kişi yönünden ayrım gözetmeksizin, kamu görevlilerini de kapsamak üzere sendikal hakları güvenceye bağlayan dayanaklardan kimileri Birleşmiş Milletler belgelerinden, kimileri UÇÖ belgelerinden[193] kimileri ise Avrupa Birliği belgelerinden kaynaklanmaktadır.

1. Birleşmiş Milletler Belgeleri

Birleşmiş Milletler, uluslararası barış ve güvenliği sağlamayı amaçlamıştır. Bununla birlikte ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikli uluslararası sorunların çözümünde de ayrım gözetmeksizin herkes için insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı geliştirip özendirmede uluslararası işbirliğini gerçekleştirmeyi de amaçları arasına almıştır. Birleşmiş Milletler Teşkilatı kurulurken kabul edilen

---

[191] Aktay, a.g.e., s.63-64.
[192] Kabaoğlu, Özgürlükler, s.269.
[193] Gülmez, Memurlar, s.200-201.

anlaşma metni ve daha sonra kabul edilen belgeler örgütlenme hakkını ayrım gözetmeksizin ilkece herkese tanımıştır[194].

a. Birleşmiş Milletler Antlaşması

26 Haziran 1945 tarihinde ABD'nin San Fransisco kentinde kabul edilen ve Türkiye tarafından 15 Ağustos 1945 tarihinde onaylanan Birleşmiş Milletler Antlaşması temel insan hak ve özgürlüklerini teminat altına almaya çalışan uluslararası seviyede önde gelen bir belgedir[195].

Birleşmiş Milletlerin amaçları ile ilgili, sözleşmenin 1. maddesinde, "ekonomik, sosyal, fikri ve insani mahiyetteki uluslararası davaları çözerek ırk, cins, dil, din farkı gözetmeksizin, herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine karşı saygıyı geliştirip özendirmede, uluslararası işbirliğini geliştirmek"ten söz edilmektedir. Genel kurulun görevleriyle ilgili 13. maddede ise, ekonomik, sosyal alanlar ile kültür, eğitim ve sağlık alanlarında uluslararası işbirliğini geliştirmek; ırk, cins, dil, din farkı gözetmeksizin, herkesin insan hakları ve temel özgürlüklerin gerçekleşmesine yardımcı olmak amacıyla araştırmalar yaptırıp tavsiyelerde bulunabileceği ifadesine yer verilmiştir[196].

Yine Birleşmiş Milletlerin yapacağı işlerle ilgili 55. maddede "ırk cins, dil veya din farkı gözetmeksizin insan haklarına ve temel özgürlüklerine bütün dünya da bilfiil saygı gösterilmesini kolaylaştıracaktır" denilmektedir.

62. maddedeki Ekonomik ve Sosyal Konseyin görev ve yetkileriyle ilgili olarak "Konsey herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygı göstermek için tavsiyelerde bulunabilir" ilkesi vardır.

68. maddede komisyonlar kurulmasıyla ilgili olarak ise;

---

[194] Mesut Gülmez, "**Sendika** Hakkı ve Kamu Görevlileri" İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri (Sempozyum ve Açıkoturum, Bildiriler ve Tartışmalar), (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), TODAİE Yayını No:243, Ankara, 1992, s.63., Aktay, a.g.e., s.64.
[195] Aktay, a.g.e.,s.65.
[196] Aktay, a.g.e.,s.66.

"Ekonomik ve Sosyal Konsey, ekonomik ve sosyal sorunlar ve insan haklarının gelişmesi için komisyonlar ve görevlerinin yapılmasına yarayacak her türlü başka komisyonlar kurulabilir" ifadelerine yer verilmiştir.

Sendika hakkı, temel hak ve özgürlüklerden kabul edildiği için Birleşmiş Milletler Antlaşmasının "insan hak ve temel özgürlükleri" ifadesiyle getirmiş olduğu garantilerden sendika hakkının da yararlanması gerektiği düşünülmelidir[197]. Bu bağlamda sendika hakkı Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın haricinde başka belgelerle de güvence altına alınmıştır.

b. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca 10 Aralık 1948'de kabul ve ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, insanı soyut bir varlık olarak kabul edip sadece geleneksel hak ve özgürlüklere yer vermemiş, insanı yaşadığı ve çalıştığı toplumsal çevresi içinde ele almıştır. Beyanname, kişinin "özgür ve eşit" varlık olabilmesi için doğuştan kişiye verilmiş olan geleneksel hak ve özgürlüklerin yanı sıra, sosyal hakların da verilmesi gerektiğini belirtmiştir.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 22-27. maddelerinde hiçbir ayrım gözetmeksizin "herkes"e tanıdığı sosyal haklar arasında sendika hakkına şu ifadelerle yer vermiştir. "Herkesin, çıkarlarını korumak için sendikalar kurmaya ve bunlara üye olmaya hakkı vardır". Beyanname, sendika hakkının uygulama alanı konusunda "çalışanların" bir bölümünün değil, sendika hakkından "herkesin" ve dolayısıyla tüm kamu görevlilerinin yararlanmasını ilke olarak benimsemiştir. Beyanname, bazı kamu görevlilerinin, sendika hakkının kapsamı dışında bırakılmasına ve sendikal hakları kullanırken onlara, "yasal" veya "haklı" kısıtlamalar konulmasına izin vermemiştir[198]. Çünkü beyanname, sendika hakkını ilkece herkese tanımıştır.

---

[197] Aktay, a.g.e., s.66.
[198] Gülmez, Sendika, s. 63.

c. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Birleşmiş Milletler Sözleşmesi

Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Birleşmiş Milletler Sözleşmesi 16 Aralık 1966' da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edildikten sonra 03 Ocak 1976' da yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nden sonra ikinci sosyal haklar belgesidir. Sözleşmede, sadece klasik haklar ile özgürlüklerin gerçekleştirilemeyeceği, bununla bağlantılı olarak ekonomik ve sosyal hakları da tanımanın gerekliliğinden söz edilmektedir[199].

Sözleşme, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi gibi sendika hakkını ilkece herkese (yani tüm çalışanlara) tanımıştır. Bunun yanı sıra Sözleşmenin 8. maddesinde çalışanlara "sendika seçme özgürlüğü" de verilmiştir. Henüz Türkiye tarafından onaylanmamış olan bu sözleşme yine aynı maddesinde grev hakkının her ülkenin kendi yasalarına uygun biçimde kullanılmasını hükme bağlamıştır. Ayrıca, Sözleşme, sendika ve grev hakkının kullanılması bakımından silahlı kuvvetler, polis ve kamu hizmeti görevlilerine kısıtlama getirilebileceğini de vurgulamıştır[200].

d. Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca 16 Aralık 1966'da kabul edilen ve 23 Mart 1976'da yürürlüğe giren, fakat, Türkiye tarafından henüz onaylanmamış olan Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, sendika hakkını dernek hakkı kapsamında ele almıştır. Sözleşmenin 22. maddesine göre, herkesin çıkarlarını korumak için özgürce sendika ve dernekler kurmaya ve onlara üye olmaya hakkı vardır. Sözleşme, sendika hakkını ilkece herkese tanımasına rağmen silahlı kuvvetler ve polis mensuplarınca sendika hakkının kullanılmasını yasal sınırlamalara bağlı tutmuştur. Sözleşme, demokratik bir toplumda zorunlu olan ve yasayla öngörülen önlemlerle, ulusal güvenlik, kamu düzeni ve başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma dışında, kamu güvenliği ile genel sağlığı veya genel ahlakı korumak gibi nedenlerle sendika hakkının kullanılmasının sınırlandırılmasına imkan vermiştir[201].

---

[199] Aktay, a.g.e., s.68.
[200] Kocaoğlu, a.g.m.,17.
[201] Gülmez, Memurlar, s.203-204.

e. Öğretim Personeline İlişkin Tavsiye Kararı

Öğretim Personeline İlişkin Tavsiye Kararı UÇÖ ile Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim ve Kültür Teşkilatı'nın birlikte yürüttükleri çalışmalar sonucunda 1966 yılında oy birliği ile kabul edilmiştir. Söz konusu Tavsiye Kararının 2. maddesine göre; kamu ve özel, genel, teknik, mesleki veya sanatsal nitelikteki bütün öğretmenler de dahil olmak üzere, tüm orta öğretim ve alt düzeydeki okulların eğitim ve öğretim yönetimiyle ilgili kişiler, bu tavsiye kararının kapsamına girmektedir ve bu kişilere tavsiye kararı uygulanır[202].

Tavsiye'nin 9. ve 82 maddeleri, öğretmenlerin öğretim programlarının hazırlanmasına, eğitimin niteliğinin yükseltilmesi çabalarına ve pedagojik araştırmalara öğretmen örgütleriyle katılarak, kamu veya özel okul farkı gözetmeksizin, ücret ve çalışma koşullarının öğretmen sendikaları ve işverenler arasında toplu pazarlık yoluyla çözülmesi gerektiğini vurgulamıştır. Tavsiye bununla da kalmayarak, uyuşmazlıkların barışçı yollarla çözümlenmemesi durumunda diğer çalışanlar (işçiler) gibi, greve başvurma hakkının varlığını da kabul etmiştir. Ancak, Tavsiye Kararı yüksek öğretim personelini yukarıda ifade edilen sendikal hak ve fonksiyonların dışında bırakmıştır[203].

2. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri

Birleşmiş Milletler' in bir uzmanlık kuruluşu olan UÇÖ, 1919 yılında yapılan Versay Barış Antlaşması'nın sonucunda Milletler Cemiyetine bağlı özerk bir kuruluş olarak kurulmuştur. UÇÖ Anayasası'nın önsözünde evrensel ve kalıcı bir barışın sağlanabilmesi için alınacak tedbirlerin yanında, "sendika özgürlüğü ilkesi"ne de yer verilmiştir. UÇÖ'nün amaç ve hedefleriyle ilgili olarak kabul edilen ve daha sonra Örgütün Anayasa'sına eklenen Filadelfiya Bildirgesi'nde ise düşünce ve örgütlenme özgürlüğü, sürekli bir ilerlemenin gerekli koşulu sayılmıştır. UÇÖ, kabul ettiği normlarla, genel olarak örgütlenme hakkının uluslararası hukuksal çerçevesini belirlemiş ve bu normlarla üye devletlere bağlayıcılık kazandırmıştır.

---

[202] Kocaoğlu, a.g.m., s.68
[203] Kocaoğlu, a.g.m., s.18.

a. 87 Sayılı Sözleşme

UÇÖ Konferansının 1948 yılında Sanfransisco'da yapılan otuz birinci toplantısında 87 sayılı "Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması" Sözleşmesi. kabul edilmiştir. Türkiye tarafından 1992 yılında onaylanan ve 21 maddeden oluşan 87 sayılı Sözleşmenin en belirgin özelliği, sendika hakkının özgür bir biçimde kullanılmasını "devlete karşı" garanti altına almak istemesidir[204]. Sözleşme, 2. maddesinde sendika hakkının kişi yönünden uygulama alanını ve evrensel ilkesini şöyle belirlemiştir. Buna göre:

"Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayrım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri örgütleri kurma ve yalnızca bu örgütlerin tüzüklerine uymak koşulu ile, bunlara üye olma hakkına sahiptirler."

Sözleşme, sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını "hiçbir ayrım gözetmeksizin" tüm çalışanlara ve işverenlere tanımıştır. Böylece sözleşme, örgütlenme hakkının kapsamını "bağımlı çalışanlar"ın belirli bir kesimiyle sınırlandırmamıştır. Sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı, çalışanlar arasında "hiçbir ayrım gözetmeme" ilkesi, çalışanların hukuksal nitelikleri, herhangi bir kamu veya özel işverene bağlı olarak istihdam edilip edilmemesi, istihdam edildiği sektör veya siyasal görüş, dil, din, soy, uyruk, cinsiyet gibi akla gelebilecek başka türden sınırlamalara yer vermeyecek ölçüde genel ve mutlak bir anlam içermektedir[205]. Sözleşme, ulusal yasaların "bu sözleşme ile öngörülen güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamayacağını" belirtmekle birlikte; sendika hakkının kişi yönünden uygulanmasına ilişkin "hiçbir ayrım gözetmeme" ilkesine aşağıdaki gibi sınırlama getirmiştir:

"Sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenecektir".

Ulusal mevzuata tanınan bu yetki, sözleşme güvencelerinin silahlı kuvvetlere ve polise "uygulanma ilkesi"nin değil "uygulanma ölçüsü"nün belirlenmesiyle

---

[204] Aktay, a.g.e., s.82.
[205] Akartürk, a.g.e., s.8.

sınırlıdır. Uygulanma ölçüsü, daraltılabilir, öteki çalışanlardan ayrı ve daha ağır koşullara bağlı tutulabilir ancak, tümüyle ortadan kaldırılamaz[206]. Sendika Özgürlükleri Komitesi, "devlet hizmetinde çalışanlara örgütlenme hakkının yasaklanması, çalışanların ayrımsız ve ön izinsiz olarak istedikleri sendikaları kurma hakkı konusunda benimsenmiş ilkeye aykırı düşer" diye ifade etmiştir[207].

Sonuç olarak 87 sayılı Sözleşme, sendika hakkının evrensel ilkelerini en ayrıntılı biçimde düzenleyen uluslararası belge olma özelliğini taşıyarak üst düzey yöneticiler ve güvenlik görevlilerini de kapsayacak şekilde[208] sendika hakkını tüm kamu görevlileri için güvenceye almıştır.

b. 98 Sayılı Sözleşme

18 Haziran 1949 tarihinde kabul edilen 98 sayılı "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı" sözleşmesi, Türkiye tarafından 08 Ağustos 1951 de onaylanarak yürürlük kazanmıştır. Sendika ve toplu pazarlık hakkının korunmasını amaçlayan bu sözleşme, yalnız üst düzey yöneticileri ve devlet adına yetki kullanan memurları kapsam dışında bırakarak, bunların dışındaki kamu görevlilerine sendika hakkı verilmesini öngörmüştür. Ancak, Türkiye, sözleşmeyi oldukça dar kapsamda yorumladığı için UÇÖ ile uyuşmazlık içine düşmüş ve UÇÖ tarafından eleştirilmiştir[209].

98 sayılı Sözleşme, işverenlerin, sendika özgürlüğünü engelleyecek veya zarar verecek eylemlerine karşı çalışanları korumayı amaçlayan ve 87 sayılı Sözleşmeyi tamamlayan bir sözleşmedir. 98 sayılı Sözleşmede "çalışma hususunda sendika özgürlüğüne zarar getirmeye yönelik her türlü ayrım gözetici harekete karşı işçiler, tam bir korumadan faydalanacaktır" ifadesine yer verilmiştir. Ayrıca, 87 sayılı Sözleşmedekine benzer bir düzenleme ile sözleşmede öngörülen güvencenin silahlı kuvvetlere ve polise hangi durum ve ölçülerde uygulanacağının ulusal mevzuatla belirleneceği belirtilmiştir. Sözleşmenin 6. maddesinde ise "bu sözleşme,

---

[206] Gülmez, Sendika, s.67
[207] Ünsal, a.g.e., s.25.
[208] Gülmez, Sendika, s.67.
[209] Talas, Politika, s.216

devlet memurlarının durumu ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına veya statülerine halel getirmez" ifadesine yer verilmiştir. Uzmanlar Komisyonu, sözleşmenin kişi yönünden kapsamının daraltılmasına olanak veren bu maddeye dayanarak, değişik hukuk sistemlerine göre "devlet memuru" kavramının değişebileceğini kabul etmiştir. Uzmanlar Komisyonu ayrıca, kamu kesiminde çalıştırılan ancak, "kamu görevinin organları" sıfatıyla hareket etmeyen yani devlet yönetimi ve kamu gücünü kullanmayan kişilerin sözleşmenin uygulama alanı dışında tutulmalarının, sözleşmenin özüne ve anlamına aykırı olduğu görüşünü bildirmiştir[210].

98 sayılı Sözleşmeye ilişkin çeşitli ülkeler hakkında şikayetleri inceleyen Sendika Özgürlüğü Komitesi, devletin asli ve sürekli görevlerini yürüten tüm kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkından yararlanması gerektiğini belirtmiştir. Bunun yanı sıra kamu kesiminde istihdam koşul ve biçimlerinin belirlenmesinde çıkan uyuşmazlıkları çözme aracı olarak da toplu pazarlık sisteminden yararlanılması gerektiğini vurgulamıştır. Komite ayrıca, 98 sayılı Sözleşme kapsamında olduğu sonucuna vardığı; radyo ve televizyon ulusal enstitüsü personeli, ulusal eğitim yönetim personeli, öğretmenler, posta ve telekomünikasyon hizmet görevlileri ve sözleşmeli personel gibi kamu gücünü kullanmayan tüm kamu görevlilerinin de toplu pazarlık hakkından yararlanması gerektiğini ifade etmiştir. Sonuçta 98 sayılı Sözleşme, kamu görevlilerinin ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesine toplu pazarlık yolu ile katılabilmelerini güvence altına almıştır[211].

c. 151 Sayılı Sözleşme

27 Haziran 1978 tarihinde UÇÖ Konferansı'nın 64'üncü oturumunda 151 sayılı "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme" kabul edilmiş ve Türkiye tarafından 1993 yılında onaylanmıştır[212].

---

[210] Gülmez, Memurlar, s. 216-217.
[211] Kocaoğlu, a.g.m., s.19.
[212] http://www.belgenet.com./arsiv/sozlesme/ilo_151.html. Erişim: 10.10.2001.

Sözleşme, 87 ve 98 sayılı sözleşmelerde yer alan güvenceleri, kamu görevlilerine açıkça tanımayı ve özellikle devlet memurlarını 98 sayılı Sözleşme kapsamı dışında tutan, yorum sorunları veya güçlüklerine karşı çözüm getirmeyi amaçlayan bir belgedir. "Diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinin daha elverişli kurallarının uygulanamadığı, kamu yetkililerince çalıştırılan tüm kişiler" 151 sayılı Sözleşmenin kapsamına girmektedir. Bir başka ifadeyle, 98 sayılı Sözleşme kapsamı dışında kamu yetkililerinin çalıştırdığı tüm kamu görevlileri 151 sayılı Sözleşmenin kapsamındadır. "Kamu görevlileri" deyimi; yönetim politika ya da etkinlikleri belirlemek için kullanılan yöntem ne olursa olsun, kamu yetkisi (gücü) ile donatılan ya da kamusal işlevler üstlenen tüm organları ya da kurumları kapsamaktadır[213].

Bu bağlamda, sözleşmeye göre; üstlendikleri görevlerin düzeyi ve niteliği sebebiyle, bazı kamu görevlilerinin öngörülen güvencelerden yararlanma ölçüsünü belirleme yetkisi ulusal mevzuata bırakılmıştır. Bu yetki çerçevesinde; istisnaların getirildiği ilk grup, görevleri normal olarak izlenecek politikaların belirlenmesine ya da yönetim işlevlerine ilişkin olduğu düşünülen üst düzey görevliler veya sorumlulukları son derece gizli bir nitelik taşıyan görevlilerdir. İstisnaların getirildiği ikinci grup ise silahlı kuvvetler ve polislerdir. Bu istisnalara dayanılarak, söz konusu personelin sözleşme güvencelerinden yararlanmasını tümden yasaklamanın da sözleşme ile bağdaşmayacağı belirtilmektedir. Sözleşmenin ikinci bölümünde, kamu görevlilerini ve örgütlerini sendika karşıtı eylemlerle, kamu yetkililerinden gelecek müdahalelere karşı korumayı amaçlayan kurallara yer verilmiştir. Bu düzenlemeler 98 sayılı Sözleşmede yer alan kurallarla benzerlikler taşımaktadır. Sözleşmeye göre, "ilgili kamu yetkilileri ile kamu görevlileri örgütleri arasında toplu pazarlığa olanak taşıyan usullerin ya da kamu görevlileri temsilcilerinin çalışma koşullarının belirlenmesine katılmalarına olanak veren her tür yöntemin gelişmesini ve en geniş biçimde kullanılmasını özendirmek ve geliştirmek için gerektiğinde, ulusal koşullara uygun önlemlerin alınması gerekmektedir[214].

Sözleşme, çalışma koşullarının belirlemesinde ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünü de düzenlemiştir. Buna göre, "uyuşmazlıkların çözümü ulusal koşullara

[213] Erdut, Sosyal, s.73.
[214] Erdut, Sosyal, s.73-74.

uygun olarak taraflar arasında görüşme yoluyla veya ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız" bir şekilde çözülecektir[215].

3. Avrupa Konseyi Belgeleri

Avrupa Konseyi, bölgesel nitelikli bir uluslararası örgüt olarak 5 Mayıs 1949 tarihinde kurulmuştur. Türkiye'de aynı yıl konseye üye olmuştur[216]. Avrupa Konseyi Statüsü başlangıç bölümünde "her gerçek demokrasinin, kişi özgürlüğü, siyasi özgürlük ve hukukun üstünlüğü prensiplerine dayalı" olduğu belirtilmiştir. Bu hak ve özgürlüklere saygı gösterme yükümlülüğü aynı zamanda örgüte üye olmanın da başlıca şartı olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, başlangıç bölümünde "Avrupa Konseyi'nin her üyesi, hukukun üstünlüğü prensibini ve kendi yetki alanı içinde bulunan her şahsın insan haklarından ve ana özgürlüklerinden faydalanma prensibini kabul eder" ifadesine yer verilmiştir.

Avrupa Konseyi, temel insan hakları ve özgürlükleri ile bunların korunması konularında çeşitli zamanlarda sözleşme ve metinler kabul etmiştir. Bu sözleşme ve metinlerin içerisinde çalışanları yakından ilgilendiren sendika hakkı ile ilgili hükümler de yer almıştır[217]. Avrupa Konseyi, kendi konumu içerisinde kabul ettiği "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi" ve "Avrupa Sosyal Şartı" belgeleri ile kamu görevlileri de dahil olmak üzere sendika hakkını herkese tanıyarak ve güvence altına almıştır[218].

a. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi

Avrupa konseyi kurulduğu günden beri, üyeleri arasında siyasal birliği gerçekleştirmek, Avrupa Birliği'ne giden yolu açabilmek, siyasal ve toplumsal demokrasiyi güvence altına almak, temel insan hak ve özgürlüklerini yaygınlaştırmak amacıyla çaba harcamaktadır. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi' de

---

[215] Gülmez, Memurlar, s. 214.
[216] Melda Sur, İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Döner Sermaye İşletmesi Yayın N0: 66, İzmir, 1995, s.3.
[217] Aktay, a.g.e., s. 72.
[218] Talas, Politika, s.216. Gülmez, Sendika, s. 72-74.

bu çabalardan birini oluşturmaktadır. Avrupa Konseyi üyesi hükümetler, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde düzenlenen hakların her yerde etkin olarak tanınması ve uygulanmasının sağlanmasını hedef aldıklarını belirterek, demokratik siyasal rejime, insan hak ve özgürlüklerine saygı ve bağlılık duyduklarını açıklamışlardır. Bu bağlamda Konsey üyesi hükümetler sözleşmeyi, Avrupa Birliği'ni oluşturabilmek, siyasal ve toplumsal demokrasiyi güvence altına almak, temel hak ve özgürlükleri yaygınlaştırmak amacıyla, Avrupa Devletleri sıfatıyla 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da imzalamışlardır[219].

12 Aralık 1949 tarihinde Avrupa Konseyi'ne üye olmasıyla Avrupa kuruluşlarıyla ilişkisi başlayan Türkiye ise sözleşmeyi 18 Mayıs 1954 tarihinde onaylamıştır[220]. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ile dernek hakkı, sendika hakkını da içeren bir hak olarak tanımlanmıştır. Sözleşmenin 11. maddesinde "herkesin barışçı amaçlarla toplanma ve başkalarıyla dernek kurma özgürlüğüne hakkı vardır. Bu hak yine herkesin çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurma hakkını da içerir"[221] denilmektedir.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, kişi yönünden uygulama alanı konusunda bir ayrıma gitmemiş sendika hakkını ilkece "herkese" tanımıştır. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi sendika hakkını "herkese" tanımakla birlikte, hakkın kişi yönünden uygulama alanının daraltılmasına, yani bazı kamu görevlilerince kullanılmasına "haklı kısıtlamalar" konulabilmesine de imkan tanımıştır.

Sözleşmenin 11. maddesi, sendikal hakların, silahlı kuvvetler, polis ya da devlet yönetimi üyelerince kullanılmasına haklı kısıtlamalar getirilmesine engel değildir düzenlemesini getirmiştir. Buna göre sözleşmeye taraf devletler sendika hakkının silahlı kuvvetler, polis ve devlet yönetimi üyelerince kullanılmasına yalnızca "haklı nedenlerle" kısıtlamalar koyabileceklerdir. Hakkın kullanılmasına

---

[219] Ünsal, a.g.e., s. 21., Kocaoğlu, a.g.m., s.20.
[220] Turan, a.g.m., s.10,
[221] Münir Ekonomi, ILO Normları ve Türk İş Hukuku. İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri, "Genel Görüşme" Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1997, s.108-109.

getirilecek kısıtlamalar, onun büsbütün ortadan kaldırılıp yasaklanmasına ise olanak vermeyecektir[222].

Burada devlet yönetimi terimi, cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu üyeleri, müsteşar, genel müdür düzeyindeki üst düzey ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asli ve sürekli görev sayılacak hizmet birimlerinin başı ve karar verme yetkisi ile donatılmış kişiler anlamında kullanılmaktadır. Sözleşme, sendikal haklar ile ilgili güvenceleri, devlet yönetiminde söz sahibi olan memurlar dışında kalan merkez ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurumlarında memur veya sözleşmeli olarak çalışan bütün kamu görevlilerine de tanımıştır. Bu nedenle DMK'da yer alan grev yasağı İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine aykırı görülmektedir[223].

b. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı, 18 Ekim 1961 tarihinde Torino'da imzalanarak 26 Şubat 1965' te yürürlüğe girmiştir. Avrupa Konseyi çerçevesinde kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin ekonomik ve sosyal haklar alanındaki karşılığını oluşturmaktadır. Avrupa Sosyal Şartı, uluslararası "sözleşme" niteliği taşıması nedeniyle, Şartı onaylayan devletleri bağlayan bir belgedir[224].

Avrupa Sosyal Şartı, Türkiye tarafından 16 Haziran 1989 tarihinde 3581 sayılı yasayla onaylanmıştır. Türkiye Avrupa Sosyal Şartı'nın, sendikal haklarla ilgili olan 5 ve 6. maddelerine de çekince koymuştur. Onay dışı tutularak çekince konulan 5.ve 6. maddeler örgütlenme açısından önemli hükümler içermektedir. Örgütlenme başlığını taşıyan 5. madde, sözleşmeci taraflara, çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için, yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak ve geliştirmek amacı ile ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi, taahhüt etmelerini bir görev olarak vermiştir. Ayrıca, bu maddede öngörülen güvencelerin güvenlik güçleri için hangi ölçüde uygulanacağının ulusal

[222] Gülmez, Sendika, s. 72.
[223] Kocaoğlu, a.g.m., s.21.
[224] Kocaoğlu, a.g.m., s.21. Türkiye Avrupa Sosyal Şartı'nın 2, 3, 5, 6, 8 ve 15. maddeleri ile 4. maddenin 1, 2 ve 4., 7. maddenin ise 1, 2, 7, ve 10. fıkralarını onay dışında bırakmıştır.

yasalarla belirleneceği vurgulanmıştır. Toplu pazarlık hakkını düzenleyen 6. madde ise sözleşme taraflarına, çalışanlar ve çalıştıranlar arasında ortak görüşmeleri geliştirmeyi, sendikalara özgürce görüşme ortamı sağlamayı, uyuşmazlıkların çözümü için uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem sistemini geliştirmeyi, çıkar uyuşmazlıklarında grev hakkını tanımayı görev olarak kabul etmiştir. Ancak, Türkiye'nin örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını düzenleyen maddeleri onay dışında tutması bu konularda uluslararası normlara uygun düzenlemeleri yapma iradesinin olmadığını da ortaya koymuştur[225].

c. Avrupa Topluluğu Belgesi

Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye devletler, topluluğu oluşturan Roma Antlaşması'nın 118. maddesi uyarınca 1989 yılı Aralık ayında Strasburg'da toplanmışlardır. Avrupa Topluluğu devletlerinin hükümet veya devlet başkanları, üye devletlerin çalışanlarının yaşam ve çalışma koşullarının daha da iyileştirilmesi ve bu iyileştirmenin ilerleme yönünde, birbirine eşit kılınmasına olanak tanımanın gerekliliği konusunda anlaşmışlardır. Bunun üzerine, sendikal haklar konusunda kesin yasaklamalardan arındırılmış "Çalışanların Sosyal Temel Hakları Topluluk Şartını" oluşturan deklarasyonu yayınlamışlardır. Kısaca Topluluk Şartı olarak da ifade edilen Şart'ın "Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık" bölümünde, sendika hakkı bütün çalışanlara tanınmıştır[226].

Topluluk Şartı'nda Avrupa Topluluğu işveren ve çalışanlarının, ekonomik ve sosyal menfaatlerini savunmak amacıyla istedikleri mesleki veya sendikal örgütleri kurmak için özgürce bir araya gelme hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. Şart'ta yer alan bir diğer düzenleme ise menfaat uyuşmazlığı halinde, ulusal düzenlemeler ve toplu iş sözleşmelerindeki yükümlülükler saklı kalmak suretiyle grev de dahil olmak üzere taraflara toplu mücadele hakkının tanınabileceği yönündeki düzenlemedir. Üye devletler, silahlı kuvvetler, polis ve kamu görevlilerinin sendikal haklardan hangi koşullarda ve hangi ölçülerde yararlanabileceklerini kendi iç hukuk sistemine göre belirleyeceklerdir. Sonuç olarak Topluluk Şartı, sendikal hakları bir bütün olarak, sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkı çerçevesinde düzenlemiş

[225] Ünsal a.g.e., s.23-24, Gülmez, Memurlar, s. 235-240
[226] Aktay, a.g.e., s.94-96,

ve bu hakları UÇÖ sözleşmelerinde belirlenen ölçülere uygun bir şekilde, tüm çalışanlarla birlikte kamu görevlilerine de tanımıştır[227].

B. ULUSAL DAYANAKLAR

1. Anayasa

Devletler, ülkelerindeki toplumsal düzeni sağlamak amacıyla temel hukuk normları oluştururlar. Yasama, yürütme, yargı, makamları ile diğer kişi ve kuruluşları da bağlayan keyfi ve sübjektif yorumlara açık olmayan kesin ve emredici kurallar taşıyan bu temel hukuk normları anayasalardır. Sendikal hak ve özgürlükler ile bu özgürlüklerin kapsadığı faaliyetleri tanıyarak sınırlarını çizen de yine anayasa ve yasalardır[228].

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk Anayasası olan 1921 Anayasası, sadece devletin kuruluş ve işleyişini örgütleyen bir anayasa niteliğini taşımakta iken daha sonra kabul edilen ve Cumhuriyet döneminin ilk sistemli anayasası olma özelliğini taşıyan 1924 Anayasası "toplanma ve dernek kurma haklarını" birlikte düzenlenmiştir. Buna göre özel yasalarla sınırlanmadığı için kendine özgü bir dernek olarak ifade edilen, sendika, toplu pazarlık, grev hak ve özgürlükleri de cumhuriyetin ilk yıllarında serbest bırakılmıştır. Ancak, 1924 Anayasası'nda serbest bulunan bu hak ve özgürlükler, 3008 sayılı İş Kanunu ile; sendikaların kurulması ise 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile yasaklanmıştır[229]. Örgütlenme hakkı bakımından Türkiye Cumhuriyeti Devleti Anayasalarından 1961 Anayasası önemli özellikler taşımaktadır. 1961 Anayasası ile başlayan dönem ve yapılan değişiklikler kamu görevlileri, özellikle de memurlar olarak ifade edilen kesim açısından önemlidir[230].

Kamu görevlilerinin örgütlenmesine dayanak oluşturan ve yürürlükte olmayan 1961 Anayasası, 1980 yılı öncesi dönemde kamu görevlilerinin örgütlenmesinin gelişimi içerisinde, incelenecek olması nedeniyle burada ayrıntılı

---

[227] Aktay, a.g.e., s.94-96, 329-331
[228] Kocaoğlu, a.g.m., s.14
[229] Talas, Politika, s. 64-65.
[230] Ünsal, a.g.e., s. 52.

olarak verilmeyecektir. Burada 1980 yılı sonrası dönemde kamu görevlilerinin örgütlenmesine dayanak oluşturan 1982 Anayasası incelenecektir.

Özgür sendikacılık ancak, çoğulcu demokrasilerde ortaya çıkabilmekte ve siyasal koşulların elverişliliği oranında gelişme gösterebilmektedir. Türk sendikacılığını olumsuz yönde etkileyen faktörlerden biri de çoğulcu demokrasinin tüm kurumları ile işleyememesi ve zaman zaman kesintiye uğramasıdır. Bilindiği gibi Türkiye'de 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasında demokrasi kesintiye uğramıştır. Müdahale sonrası dönemde kabul edilen 1982 Anayasası ise sendikal hak ve özgürlükler bakımından sendika özgürlüğünü benimsemiş, ancak, tüm çalışanların bundan yararlanma ilkesini kabul etmemiştir[231].

1982 Anayasası'nın 51. maddesi sadece işçiler ile işverenlerin örgütlenme haklarını güvence altına alınmışken[232] 1995 yılında 4121 sayılı Yasa ile Anayasanın 53. maddesine ek bir fıkra eklenmiştir. Eklenen bu fıkra ile memurlar ve diğer kamu görevlilerine de sendikal örgütlenme ve toplu görüşme olanağı tanınmıştır[233]. Daha sonra ise Anayasanın 51. maddesinde "işçiler" ifadesi "çalışanlar" olarak değiştirilerek örgütlenme hakkı anayasal olarak tüm çalışanlar açısından güvenceye alınmıştır. Anayasanın gerek 51 ve gerekse 53. maddelerinde yapılan bu düzenlemeler ile kamu görevlilerine getirilmiş olan örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı kısıtlamalarından bir kısmı yürürlükten kaldırılmıştır. Bundan böyle kamu görevlileri örgütlenmelerini bu anayasal çerçevede sürdüreceklerdir.

2. Yasalar

Anayasalar, temel hak ve özgürlükleri belirterek bunları güvenceye bağlar. Anayasada yer almış ve güvenceye bağlanmış temel hak ve özgürlüklerin konusu, kapsamı ve kullanılış biçimi ise yasama organı tarafından yasa ile düzenlenir[234]. Bir

---

[231] Kutal, Küreselleşme, s.259-260.
[232] Metin Kutal, "Toplu İş İlişkilerinin Temel Kurumları Açısından Arayışlar" Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS), Cilt:17, Sayı:2, Kasım, 2001, s. 3.
[233] Mesut Gülmez, "Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı" Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 4, Aralık, 1995, s. 37.
[234] Kocaoğlu, a.g.m., s.28.

başka ifade ile anayasada yer alan bir hakkın kullanılış biçiminin yasa ile düzenlenmesi gerekir[235].

Kamu görevlilerinin örgütlenmesiyle ilgili olarak 1961 Anayasası ile güvence altına alınan sendikal hakların kullanımı 1965 yılında kabul edilmiş olan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu (DPSK) ile düzenlenmiştir DPSK 1980 yılı öncesi dönemde kamu görevlilerinin örgütlenmesinin gelişiminde incelenecektir. Burada incelenecek olan 1980 yılı sonrası dönemde kamu görevlilerinin örgütlenmesine dayanak oluşturan ve yasal düzenlemeleri yapan DMK ve KGSK dur.

a. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

DMK, devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini ödev hak ve yükümlülükleri ile sorumluluklarını, aylıklarını, ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenlemek amacıyla kabul edilmiştir. DMK'nun "sendika kurma" başlıklı 22. maddesi devlet memurlarının anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendika ve üst kuruluş kurmalarını ve bunlara üye olmalarını serbest bırakmıştır. Böylece DMK'na göre "devlet memurları" sendika kurabilecek ve kurulu sendikalara üye olabileceklerdir[236].

DMK'nun sendika kurma hakkını serbest bırakan maddesi sürekli değişikliğe uğramıştır. 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası'ndan sonra 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı kanunla 1961 Anayasasının 46. maddesinde yapılan değişiklikle memurların sendikal örgütlenmeleri son bulmuştur. Anayasada yapılan bu değişiklikten sonra 1972 yılında çıkarılan bir KHK ile DMK'nun 22. maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır. 1997 yılında ise DKK'nun yürürlükten kaldırılan 22. maddesi yeniden DMK'na konulmuştur[237]. Buna göre; memurların örgütlenmesi açısından DMK'nda

---

[235] Gülmez, Anayasa, s.37
[236] Devlet Memurları Kanunu, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, s.39.
[237] Gülmez, Kamu, s. 76, vd.

bir engel bulunmamaktadır. Ancak, DMK'nun grev yasağını düzenleyen 27. maddesi, hiçbir değişikliğe uğramadan halen yürürlüktedir[238].

b. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu

Daha öncede ifade edildiği gibi Anayasalar temel hak ve özgürlükleri belirtmekle ve bunları güvenceye almakla yetinmektedirler. Bir hakkın kullanılabilmesi için yasalarla ayrıntılı bir şekilde düzenlenerek uygulanır hale gelmesi gerekmektedir. Bu nedenle 1995 yılında anayasaya eklenen ek fıkranın ardından birçok kez "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı" hazırlanmış ancak, yasalaşamamıştır. Nitekim, 25 Haziran 2001 tarihinde KGSK kabul edilmiş, 12 Temmuz 2001 tarih ve 24460 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yayımını müteakip 30. günün sonunda yürürlüğe girmiş[239] ve 624 sayılı DPSK'dan sonra kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tanıyan ikinci özel kanun olmuştur. Kamu görevlileri artık örgütlenmelerini KGSK'nu çerçevesinde gerçekleşmektedirler.

Kamu görevlilerinin KGSK çerçevesindeki örgütlenmeleri 2001 yılı sonrası dönem olarak bu bölümde, Türkiye'de kamu görevlilerinin toplu görüşmesi ve toplu görüşme uygulamaları ise üçüncü bölümde incelenecektir.

IV. KAMUDA MEMURLARIN ÖRGÜTLENMESİNİN GELİŞİMİ

Türkiye'de kamu görevlilerinin örgütlenmesi kesintili bir seyir izlemiştir. Ülkedeki siyasal duruma göre kimi zaman örgütlenme hakları verilmiş, kimi zamansa verilen haklar geri alınmış, kimi zamansa fiili bir durum yaratılmıştır. Kamu görevlilerinin örgütlenmesine dayanak sağlayan iki ayrı anayasa devreye girmiş, çok sayıda uluslararası sözleşme hükümleri ile ulusal hukukumuzun yapısı arasında uyumsuzluklar ortaya çıkmıştır. 1970'li yıllardan 2001 yılına kadar devam eden kamu görevlilerinin örgütlenme yasağı, yerini kamu görevlilerinin hem anayasal hem de yasal güvencelere dayanarak örgütlenebildikleri döneme bırakmıştır[240].

---

[238] Akartürk,a.g.e., s.30
[239] Gülmez, Kamu, s. 437.
[240] Turan, a.g.m., s.7.

Türkiye'de kamu görevlilerinin örgütlenmesi ve örgütlenme hakkının tanınması dönemsel ayrıma göre 1980 yılı öncesi ve 1980 yılı sonrası dönem üzere iki dönemde incelenecektir.

A. 1980 Yılı Öncesi Dönemde Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi

1980 yılı öncesi dönemde kamu görevlilerinin örgütlenmesinin gelişimi iki aşamada incelenecektir. Buna göre; 1960 yılına kadar ilk dönem, 1960 yılından 1980 yılına kadar geçen süre ise ikinci dönem olarak incelenecektir.

1. 1960 Öncesi Dönem

Tüm dünya da olduğu gibi ülkemizde de kamu çalışanlarının örgütlenmesi ve sendikalaşması işçilerden daha sonra başlamıştır[241]. Örgütlenmenin geç başlamasının temelinde birkaç nedeni saymak mümkündür[242]. Öncelikle, Cumhuriyet öncesinde memurlar tek yanlılığa dayalı bir statü içinde bulunmuşlardır. Genel bir statü yerine her hizmet dalı ayrı statülerle yönetilmiş liyakat ilkesi benimsenmemiştir. Memurların devlete değil padişaha ve halifeye bağlı olduğu bir personel rejimi uygulanmıştır.

Cumhuriyet sonrası dönemde 1926 yılında kabul edilen 788 sayılı Memurin Kanunu ile personel rejiminin düzenlenmesi ve ikili bir istihdam biçimi öngörülmüştür. Yasa, memur ve müstahdem ayrımı yapmıştır. Yasanın bu ayrımı yapmasının nedeni, memuru özel bir vatandaş olarak kabul etmesidir. Memurin Kanunu'na göre; memurlar özel vatandaşlar olduğu için diğer vatandaşlardan ayrı birtakım imtiyaz ve yükümlülüklere sahip olmalıdırlar. Memurlar da kendilerine sağlanan bu hak ve ayrıcalıkların bir karşılığı olarak, üstlendikleri "devlet hizmeti"ni kesintisiz ve sürekli biçimde yerine getirmelidirler. Bu nedenle memurlara sendika ve grev hakları tanınamaz[243].

---

[241] http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=tarih Erişim: 07.03.2004

[242] Metin Kutal, "Türkiye'de Memur Sendikacılığının Hukuki Çerçevesi ve Sorunları" (İş Hukuku Konferansları) İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Sosyal Hukuk Enstitüsü Yayın No:1 İstanbul, 1976, s.20.

[243] Gülmez, Kamu, s.3-6.

Örgütlenmenin geç başlamasına etki eden bir diğer sebep ise, devletle memur arasındaki ilişkilerdir. Devletle memur arasındaki ilişkiler, işçi ile işveren arasındaki ilişkiden farklıdır. Devletle memuru birbirinden ayırt etmek güçtür. Memur devlet adına hareket eden kişidir. Devletle memuru, bir pazarlığın iki tarafı olarak düşünmek hatalı olur. Bu nedenledir ki, özel kesimde işverenle işçi arasındaki ilişkilerde geçerli olan yöntemler, devletle memur arasındaki ilişkilerde geçerli olamaz. Memurların örgütlenme hakkına dayanarak kamu otoritesinin karşısına dikilmeleri, bir bakıma devletin kendi kendisinin karşısına dikilmesi gibi bir sonuç doğurur. Yönetim ve memurluk sisteminin temeli, hiyerarşi ilkesidir. Bu ilkenin zedelenmesi yönetimi zaafa uğratır. Memur örgütlerinin hiyerarşik düzeni bozucu ve itaatsizliği teşvik edici etkisi vardır. Örgütlenme hakkının kabul edildiği bir düzende memur, bir kamu görevlisi olarak yapmaktan çekindiği bir çok hareketleri, memur örgütünün bir üyesi olarak yapmak imkanını bulur. Bu durum amir-memur ilişkilerini olumsuz biçimde etkiler[244]; yolundaki görüşler kabul edilmiş ve savunulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda ve türk aydınlanmasında önemli roller üstlenen memur statüsünde istihdam edilen ücretlilerin bu rollerine uygun bir konuma getirilmesi, onları Cumhuriyet döneminde önemli bir toplumsal konuma ve diğer sınıf ve tabakalara göre ekonomik yönden iyi bir duruma kavuşturmuştur[245]. Cumhuriyetin başlangıcıyla egemen hale gelen kamu bürokrasisi bu dönemde yönetime hakim olan siyasi parti (Cumhuriyet Halk Partisi) ile organik bütünlüğe girerek bu partinin iktidarı boyunca devlet memurlarını gerek maddi gerekse statü yönünden diğer çalışanlara oranla ayrıcalıklı bir duruma getirmiştir. Bu ayrıcalığın sonucunda memurların çok büyük bir bölümü, kendilerini diğer işçilerden ayrı görmüş, özellikle çeşitli yörelerde kurdukları memur kulüpleri aracılığıyla yöre halkı ile daha yakın ilişkiler kurmayı tercih edip, kendilerini diğer kesim ve tabakalardan ayırarak, işçi sınıfının bir parçası olmadıklarını savunmuşlardır[246]

---

[244] Levent Mutlu; "Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal Haklara Etkisi" http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m2.pdf Erişim:06.04.2004

[245] Yıldırım Koç, "Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanları Sendikacılığı" http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler.htm .Erişim:06.05.2003

[246] Yıldırım Koç, "Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanları Sendikacılığı" http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler.htm Erişim:06.05.2003

Bütün bu sıralananların yanı sıra Türkiye'de kamu personel rejiminin statü hukukuna dayanması, kamu görevlilerine sendika kurma hakkının yansı sıra, uzun bir süre dernek kurma hakkının bile yasaklanması, kamu görevlilerinin örgütlenmesinde ciddi gecikmelere neden olmuştur[247]. Osmanlı İmparatorluğu döneminde toplu iş ilişkileri ile ilgili ilk düzenleme Meşrutiyet sonrasında artan grevler nedeniyle ortaya çıkmıştır. Dönemin koşullarına göre çıkarılan ve Cumhuriyet döneminde de yürürlükte kalan Tatil-i Eşgal Kanunu, kamu hizmetlerinde sendikalaşmayı yasakladığından işçilerin yanı sıra örgütlenmesi yasak olanlar kapsamına memurlar da dahil edilmiştir[248].

Bununla birlikte, Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu, sendikal örgütlenmeleri zaten yasak olan memurların dernek kurmaları konusunda da her hangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. Ancak, 1909 tarihli Cemiyetler Yasası ve 1926 tarihli Medeni Yasanın "Cemiyetler"e ilişkin kuralları çerçevesinde, memurların dernek kurması ve kurulan derneklere üye olması serbest bırakılmıştır. Bu serbestlik 1938 tarihinde çıkarılan Cemiyetler Yasası ile son bulmuştur. 1938 tarihli Cemiyetler Yasasının 12. maddesi ile sınıf esasına ve temeline dayalı dernek kurma yasağı getirilmiştir. Dernek kurma yasağı çerçevesinde gerek işçiler gerekse memurlar için genel bir sendika yasağı başlamıştır. Bu aynı zamanda merkez ve yerel yönetimlerde çalışan tüm kamu görevlilerini de dernek hakkından yoksun bırakmıştır[249].

Bu dönemde var olan yasaklara rağmen, yine de Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren çeşitli memur dernekleri faaliyet göstermiştir. 1930'lu ve 1940'lı yıllarda da çeşitli memur dernekleri kurulmuştur[250]. 1960 yılına kadar olan sendikal örgütlenmeleri yasaklanmış olan kamu görevlileri, örgütlenme konusunda 1960 yılından sonra farklı bir durumla karşı karşıya kalmışlardır.

---

[247] Kutal, Çalışma, s.135.
[248] Tokol, a.g.e., s.15,19.
[249] Gülmez, Kamu, s.5-6.
[250] Yıldırım Koç, "Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanları Sendikacılığı", http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler.htm Erişim.06.05.2003

2. 1960-1980 Arasındaki Dönem

1960 yılında gerçekleşen ve sadece kamu görevlilerini değil tüm ülkeyi yakından ilgilendiren "askeri müdahale" yasal düzenlemelerin yeniden yapılmasına neden olmuştur. Bu dönem, sendika hakkının tüm çalışanlara tanınması ve kurumsal ilişkilerin gelişmesi açısından önem taşımaktadır.

a. 1961 Anayasası

1961 Anayasası kabul edilinceye dek Türkiye'de kamu görevlilerinin örgütlenme ve sendika kurma hakkına izin veren herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak, Cemiyetler Yasası'nda olduğu gibi yasaklamalara konu olmuştur. 1960 askeri müdahalesinden sonra kabul edilen 1961 Anayasası çağdaş bir bakış açısıyla düzenlediği, diğer hak ve özgürlükler arasında memurların sendikal haklarına da yer vermiştir[251].

Sosyal devlet yaklaşımından yola çıkan 1961 Anayasası, güçsüzlerin güçlüler karşısında ekonomik toplumsal hak ve çıkarlarını geliştirebilecekleri özgür ve demokratik çalışma ilişkilerinin ana ögesini oluşturan sendika, toplu pazarlık ve grev haklarını güvenceye almıştır[252]. Böylece 1961 Anayasası ile memurlar da dahil olmak üzere "tüm çalışanların" örgütlenme hakkı ve örgütlenme hakkının yanı sıra, işçilerin toplu iş sözleşmesi ve grev yapma hakları da ilk kez anayasal düzeyde güvence altına alınmıştır. 1961 Anayasası'nın sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler bölümünde yer alan ve "sendika kurma" alt başlığını taşıyan 46. maddesi, sendika hakkının öznesi olarak "çalışanlar"ı göstermiştir. Anılan bu maddede "çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma hakkına sahiptirler" ifadesine yer verilmiştir. Aynı madde işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceğine yer vererek, sendikaların hukuksal statüsünün, hak, yetki, görev ve ilişkilerinin yasayla düzenlenmesini öngörmüştür.

---

[251] Talas, Politika, s.204-205.
[252] Özer, a.g.m., s.128.

Böylece, işçi sendikaları ile memur sendikalarının farklı yasal düzenlemelere tabi olacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda, 46. maddede sendika hakkının öznesi "çalışanlar" olarak gösterilmişken, "toplu sözleşme ve grev hakkı" başlığını taşıyan 47. madde ise bu hakları sadece işçiler açısından güvence altına almış memurlara toplu pazarlık ve grev hakkı tanımamıştır[253]. Yinede, Türkiye'de memurların örgütlenmesi ile ilgili olarak en önemli adım 1961 Anayasası ile atılmıştır[254].

b. 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu

1961 Anayasası, memurları da kapsayacak biçimde sendika hakkını herkes için güvenceye almış ancak, kamu hizmeti görevlilerinin örgütlenme haklarının kanunla düzenleneceğini belirtmiştir. Bu gerekçeye dayanarak, kamu görevlilerinin örgütlenebilmesi için 08 Haziran 1965 tarihinde DPSK çıkarılmış ve 17 Haziran 1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir[255].

DPSK'nu memur sendikalarını "işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak ile mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlama amacı ile" memurlar tarafından kurulacak mesleki teşekküller olarak tanımlamıştır. Bu tanımla memur sendikalarına üyelerinin ortak iktisadi, sosyal, kültürel hak ve menfaatlerini korumaları yetkisi verilmiş ancak, bunların gerçekleşmesi için sendikaların bir mücadele organı olduğu benimsenmemiştir[256].

Yasa genel yönetim ile yerel yönetimlerde ve bunlara bağlı kuruluşlarda, KİT'lerde ve özel yasalara göre kurulmuş olan banka ve kuruluşlarda asli ve sürekli çalışanlar ile bunların emeklilerine, emeklilikten başka yasal ya da sözleşmesel bir statü içinde bulunmamak koşuluyla sendika kurma hakkı tanımıştır. Sendika üyeliği ve üyelikten ayrılmak için sadece yazılı başvuru yeterli görülmüştür. Bununla birlikte yasa, kuruluş ilkeleri açısından bölünmeye ve sendikal enflasyona yol açacak bir düzenleme yapmıştır. Buna göre, memurların kuracakları sendikaların personelin

---

[253] Akartürk, a.g.e., s.24., Ünsal, a.g.e., s.54., Talas, Politika, s.205., Tokol, a.g.e., s.84.
[254] Kutal, Çalışma, s.135.
[255] Gülmez, Memurlar, s.29.
[256] Tokol, a.g.e., s.97.

tümünü kapsaması söz konusu olmamakta, salt merkez ya da taşra örgütü ile tek bir kurum ya da birden çok kurum personelini kapsayan sendikaların kurulması da olanaklı kılınmıştır. Ayrıca yasa ile yerel yönetimlerdeki kamu personeli ile KİT'lerdeki görevlilerin de kurum, kurumlar arası, meslek ya da uzmanlık kolları temeline dayanarak ayrı ayrı ya da personelin tümünü veya bir bölümünü kapsamak üzere örgütlenmeleri de serbest bırakılmıştır. Yasanın, kuruluş ilkesizliğini içeren bu düzenlemesi çok sayıda ve ayrı türde kamu personeli sendikasının ortaya çıkmasına yol açmıştır[257].

Bununla birlikte; sendikaların kurulması, sendika kurucusu ve üye olmak da bazı sınırlamalara tabi tutulmuş, sendika üyesi olmayacaklar, sıralanmıştır. Buna göre; yargı yetkisini kullanan memurlar, Sayıştay'da üst düzey yöneticiler, mülki amirler, Milli Savunma Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği memurları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilatı Memurları, Milli İstihbarat Teşkilatı memurları, Dışişleri bakanlığı memurları ve dış misyonda çalışan memurlar, Devlet Personel Heyeti Başkan ve üyeleri, din ve ibadet işlerinde çalışanlar, müsteşarlar, müsteşar yardımcıları, genel müdürler ve katma bütçeli dairelerle kamu iktisadi teşebbüslerini ve özel kanunla veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin genel müdür yardımcıları ve yönetim kurulu üyeleri, memur sendikalarına üye olamayacaklardır. Böylece geniş bir memur kitlesi sendikal örgütlenmenin dışında bırakılmıştır[258].

Ayrıca, yasa, memur sendikaları kurucusu olabilmek içinde en az 5 yıl kamu hizmeti görmüş olma kuralını benimsemiştir. Bununla beraber, işyeri, işkolu, meslek veya uzmanlık kollarına dayanan bir şekilde sendika kurulabileceğini kabul eden yasa, üst örgütlerin kuruluşunda ise federasyon ve konfederasyonların kurulabileceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca, yasa, memur sendikalarının faaliyet alanlarını üyelerinin mesleki menfaatlerini korumak, hukuki yardım yapmak, yardımlaşma sandıkları kurmak, eğitim faaliyetinde bulunmak, üyelerine adli yardım yapmak gibi konularla sınırlandırmıştır. Sendikalara mutlak bir siyaset yasağı getirilmiş belli başlı siyasi faaliyetler hakkında özel sınırlamalar konmuştur.

---

[257] Gülmez, Memurlar, s.31, Gerşil, a.g.t, s.116-118. Kalkandelen, a.g.e., s. 46,47.
[258] Tokol, a.g.e., s.98.

Sendikalara grev yasağı, toplantı ve gösteri yürüyüşü yasağı, dini faaliyet ve ticaret yasağı, diğer tüzel kişilerle birleşme ve yardımlaşma yasağı getirilmiştir. Bunun yanı sıra memur sendikalarının uluslararası kuruluşlara üye olmaları Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmıştır. Böylece getirilen yasaklarla memur sendikalarının faaliyet alanları önemli ölçüde daraltılmıştır[259].

Türkiye'de ilk memur sendikası 1965 yılında Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikası adı ile kurulmuştur. Devlet Personel Dairesi 04 Nisan 1968 tarihinde bütün memur sendikalarına, bir genelge göndererek, kaç şubeye sahip olduklarını sormuştur. Genelgenin yayınlandığı tarihte, faal durumda olan 439 sendika tespit edilmiştir. 1971 yılında ise memur sendikası sayısı 658' e yükselmiştir[260].

1965-1971 döneminde kamu çalışanları sendikaları çeşitli sosyal faaliyetlerde bulunmuşlardır. Yardımlaşma sandıkları kurarak; yazlık kamp, gezi, eğlence düzenlemiş üyelerine konut kredisi sağlamışlardır. Ayrıca üyelere; doğum, hastalık, evlenme ve benzeri durumlarda maddi yardım yapmışlardır. Bunun yanı sıra memurlar için lokal açmışlar üyelerin mesleki gelişimi için çaba göstererek, kurumların vermiş olduğu hizmet içi eğitim programlarına katılımlarını sağlamışlardır[261].

Temelde anayasal bir yükümlülüğü yerine getirmek için çıkarılan yasa ile yalnızca "ekonomik" hak ve çıkarların "geliştirilmesi" değil, bu hak ve çıkarların korunması amacını bile ikinci planda bırakması istenen bir memur sendikacılığı öngörülmüş, beş yıl yürürlükte kalan DPSK'nu ile memurlara gerçek anlamda sendika kurma hakkı tanınmamıştır. DPSK, kişi, kapsam, amaç ve etkinlik alanı olarak memur sendikacılığına son derece kısıtlı ve ihtiyatlı bir çerçeve çizmiş, kurulan sendikalar da bir dernek çerçevesinde etkinlik göstermişlerdir. 12 Mart 1971 askeri muhtırasının ardından 20 Eylül 1971'de 1488 sayılı kanunla, 1961 Anayasasında değişikliğe gidilerek; işçi niteliğinde olmayan kamu görevlilerinin sendika kurma hakları geri alınmıştır. Anayasada yer alan "çalışanlar" ifadesi

---

[259] Tokol, a.g.e., s. 98-99.
[260] Tokol, a.g.e., s.122., Kalkandelen, a.g.e., s.79.
[261] Yıldırım Koç, "Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanları Sendikacılığı" http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler.htm Erişim:06.05.2003

kaldırılarak, bunun yerine "işçiler" ifadesi konulmuş bu maddenin ilk şeklinde yer alan "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir" hükmü anayasadan çıkartılmıştır. Böylece memurların sendika kurmaları ve sendikalara üye olmaları yasaklanmış daha önce kurulmuş olan memur sendikalarının ise faaliyetlerinin sona erdirileceği bildirilmiştir[262].

Kamu görevlilerine tanınan sendika hakkının yasaklanması farklı düşüncelere dayandırılmıştır. Anayasa değişikliğine gerekçe oluşturan düşünce; sendikal hakların işçilere özgü bir olgu olduğu yolundaki düşüncedir. Kamu görevlileri, gerçek anlamda sendikal hakların kullanılmasını içeren bir sendikacılık etkinliği gösteremez. Memur, işçi gibi emeğini satan kişi değil kişiliği ile devleti somutlaştıran varlıktır. Bu nedenle de çıkar ilişkisinde olmadığı işverenine yani devlete karşı işçiler gibi ekonomik ve sosyal bir savaşım vermesi söz konusu değildir. Sendika hakkı ekonomik ve sosyal savaşımı içerdiğinden memurlara sendika hakkı tanınamaz. Çünkü sendika, devletle memuru karşı karşıya getirir. Bu düşüncelerin benimsenmesi ve savunulması memurlara diğer bir değişle kamu görevlilerine verilmiş olan sendika hakkının, kaldırılmasına neden olmuştur[263].

Memurların sendika kurmalarının yasaklanması, kurulan sendikaların da kapatılması ile 1971-1980 yılları arasında çok sayıda memur derneği kurulmuş ve kamu görevlileri, örgütlenmelerini dernekler aracılığıyla gerçekleştirmiştir. Kurulan derneklerin bir bölümü tüm memurları kapsamına almayı amaçlarken bir bölümü belli gruplara yönelmiştir. Bu yıllarda ülkemizde yaşanan siyasi saflaşmalar memurlar arasında da görülmüştür. Bazı memur derneklerinin yöneticileri, dernekleri, kendi siyasi amaçlarının kitle çalışma alanı olarak görmüş ve kullanmışlardır. Buna bağlı olarak kamu görevlileri de işyerlerinde gruplaşmış, dernekler arasında bölünmüşlük artmış, farklı siyasi görüşlere sahip ve birbirine rakip memur dernekleri oluşturulmuştur[264].

---

[262] Talas, Politika, s.207., Gülmez, Kamu, s. 38,53,71,111.
[263] Gülmez, Kamu, s.109-111
[264] Yıldırım Koç, Türkiye'de İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2003, s.110-111.

Sendika hakkının kaldırılmasıyla birlikte, dernekleşerek örgütlenen kamu görevlileri için, 1980 yılı yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. 12 Eylül 1980'de gerçekleştirilen askeri müdahale ile demokrasi bir kez daha kesintiye uğramış demokratik parlamenter düzen ve anayasa kaldırılmıştır[265]. Dolayısıyla 12 Eylül öncesinde faaliyete geçen memur derneklerinin 12 Eylül sonrasında büyük bir bölümünün çalışması engellenmiştir[266].

B. 1980 Yılı Sonrası Dönemde Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi

1980 yılı sonrası dönemde kamu görevlilerinin örgütlenmesi iki dönemde incelenecektir. İlk dönem yasal olarak, anayasa ve yasa güvencesinde bulunmayan ve fiili durum yaratılarak sendikaların kurulduğu, 2001 yılı öncesi dönem, ikinci dönem ise kamu görevlilerine örgütlenme hakkının tanındığı 2001 yılı sonrası dönemdir.

1. 2001 Yılı Öncesi Dönem

1980'de yapılan askeri müdahale sonrasında yürürlüğe giren 1982 Anayasası'nın sendika kurma ve toplu iş sözleşmesi yapma hakkını sadece işçilere vermesi[267] karşısında, kamu görevlileri dernekler yasasının genel hükümlerinden faydalanarak sendikalarını kurmuşlardır. Sendikal hakların kazanılabilmesi için mücadele veren dernekler, 1989 yılı sonunda bir araya gelerek "Sendikal Haklar Koordinasyon Komisyonu"nu oluşturmuşlardır. Bu çerçevede sendikal örgütlenmeyi ilk gerçekleştiren öğretmenler olmuştur. Öğretmenler, ulusal hukukta, eğitim çalışanlarının sendika kurmalarını engelleyen hükmün olmamasını gerekçe göstererek 1990 yılında Eğitim-İş ve Eğit-Sen'i kurmuşlardır. Daha sonra bu iki sendika Ocak 1995 yılında Eğitim-Sen adı altında birleşmiştir[268].

Kamu görevlilerinin örgütlenme taleplerinin artması ve sendikaların hızla kurulması, siyasi iktidarı arayışlara sevk etmiştir. Hükümet, kamu görevlilerinin

---

[265] Talas, Politika, s. 230
[266] Yıldırım Koç "Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanları Sendikacılığı", http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler.htm Erişim:06.05.2003
[267] Aktay, a.g.e., s.4. Tokol, a.g.e., s.123.
[268] Benli, a.g.m., s.95.

sendika kurabilmesine imkan tanıyan yasal düzenleme yapmak istemiş, yapacağı yasal düzenlemenin anayasaya uygun olup olmayacağını öğrenmek için Danıştay'ın görüşüne başvurmuştur. Danıştay Birinci Dairesi 22 Nisan 1992 tarihinde, oybirliği ile verdiği kararda, bir hakkın anayasada yer almamış olmasının yasayla tanınmasına engel olamayacağını bu nedenle anayasada yer almamış bir hakkın yasayla tanınabileceğini ve bunun da anayasaya aykırı olmayacağını belirtmiştir. Ayrıca kararda, anayasada kamu görevlilerinin örgütlenmesine yönelik bir düzenleme yapılmamış olmasına rağmen, 87 ve 151 sayılı Sözleşmelerin Türkiye tarafından onaylanmış olması nedeniyle, sendika kurma hakkının kamu görevlileri de dahil olmak üzere herkese tanınmasında anayasal bir engelin bulunmadığı belirtilmiştir[269].

Ulusal hukukta kamu görevlilerinin sendikalaşmasına yönelik hüküm bulunmaması ve onaylanan uluslararası sözleşmelerle ilgili ulusal hukukta yasal düzenleme yapılmaması nedeniyle, birçok kamu görevlisi 1990 yılında kurulan sendikaları yasal kabul etmezken Danıştay'ın vermiş olduğu karardan sonra fikir değiştirmiştir. Bu görüşü benimseyen ve savunan Kamu Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Vakfı yöneticileri de Danıştay'ın kararından sonra, görüş değiştirerek vakfı sendikaya dönüştürmüşlerdir[270].

Yine bu dönemde, ulusal hukukta kamu görevlilerinin, sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi imzalamalarına imkan tanıyan düzenlemeler olmamasına rağmen, kamu görevlileri, kurmuş oldukları sendikalar aracılığı ile bazı belediyelerle toplu pazarlık masasına oturmuş ve toplu iş sözleşmesi imzalamışlardır. Ancak, daha sonra bu sözleşmeler, yargı kararları ile geçersiz sayılmıştır. Mahkemeler kararlarında, anayasa ve yasalarda memurların toplu iş sözleşmesi imzalamasına izin veren düzenlemenin olmadığını, bu nedenle imzalanan toplu iş sözleşmelerinin geçerli sayılamayacağını bildirmiştir[271].

---

[269] Gülmez, Kamu, s.217-218., Gülmez, Çalışanlar, s.7., Gerşil, a.g.t. s.150-156.
[270] Gerşil, a.g.t., s.155-157.
[271] Mesut Gülmez, "Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:30, Sayı:1, Mart, 1997, s.69 vd., Akartürk, a.g.e., s. 43. Kamu görevlileri sendikalarından Tüm Bel-Sen 26 Haziran 1993'te, Sinop, Gerze, Ayancık, Erfelek ve İpsala Belediyeleri ile Gaziantep, Samsun, Zonguldak ve İzmir illerinde toplu iş sözleşmeleri imzalamıştır. Toplu iş sözleşmeleri daha çok Sosyal Demokrat Halkçı Partili Belediye Başkanlarının bulunduğu, il ve ilçelerde imzalanmıştır.

Bu gelişmelerle birlikte, 1982 Anayasasında değişiklik[272] yapılarak, kamu görevlilerinin örgütlenmesi anayasal güvence altına alınmıştır. Böylece anayasa değişikliğinden önce kurulan ve kuruluşları yasal kabul edilmeyen sendikalara da bir anlamda yasallık kazandırılmıştır[273]. Esasında, anayasa değişikliği kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını kısıtlamıştır. Çünkü anayasa değişikliği öncesinde kamu görevlilerinin örgütlenmesine yönelik bir düzenleme olmaması örgütlenmeyi kolaylaştırmışken, yapılan değişiklik, özel bir yasal düzenlemenin yapılmasını gerekli kılmıştır[274]. Anayasa değişikliğinden önce uluslararası belgeler ve anayasada kamu görevlilerinin örgütlenmesini engelleyici hükmün olmamasını öne sürerek örgütlenen kamu görevlileri anayasa değişikliğinden sonra farklı uygulamalara maruz kalmışlardır.

Ortaya çıkan farklı uygulamalar neticesinde Başbakanlık 1997 yılında 70 sayılı genelgeyi yayımlamak zorunda kalmıştır. Genelgede, anayasa değişikliğine paralel kamu görevlilerine sağlanan sendikal hakların tam olarak kullanılabilmesi için özel kanun tasarısı çalışmalarının, hükümet tarafından sürdürüleceği belirtilmiştir. Bu nedenle yapılacak düzenlemenin sonuçları beklenmeksizin, sendika üyelerinin başvurusu halinde üyelik aidatlarının kaynaktan kesilerek sendika hesabına yatırılması ayrıca kamu görevlilerinin sendika ve üst kuruluş kurma, sendikalara üye olma, sendikal etkinliklerde bulunma yolundaki başvuruların engellenmemesi ve disiplin cezalarının uygulanmaması, kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerine ilişkin idari uygulamaların bu genelge doğrultusunda yürütülmesi istenmiştir[275].

Uygulamadan doğan sorunları ortadan kaldırmak için yayımlanan bir başka genelge ise Ağustos 1999'da Başbakanlık tarafından yayımlanan 44 sayılı genelgedir. Genelge ile "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı" yasalaşıncaya kadar kamu görevlilerinin sendika ve konfederasyonlar şeklinde

---

[272] 1995 yılında 4121 sayılı Yasa ile Anayasanın 53. maddesine eklenen fıkra ile memurlar ve diğer kamu görevlilerine de sendikal örgütlenme ve toplu görüşme olanağı tanınmıştır. 2001 yılında ise Anayasanın 51. maddesindeki "işçiler" ifadesi "çalışanlar" olarak değiştirilerek örgütlenme hakkı anayasal olarak tüm çalışanlar için güvenceye alınmıştır.
[273] Gerşil, a.g.t., s.155-157.
[274] Koç, a.g.e., s.209.
[275] Akartürk, a.g.e., s.117-120.

örgütlenmesine engel olunmaması ve bu kuruluşların faaliyetlerine imkan tanınması istenmiştir. Bu genelgelere kadar zaman zaman temposu artarak zaman zamansa temposu düşerek örgütlenen kamu görevlileri, kamu sendikacılığında fiili durum yaratarak "ulusal hukuku önceleyen", hukukun yarattığı değil, hukuku yaratan bir olguya dönüşmüştür.

Yani anayasal ve yasal düzenlemeler olmadan örgütlenmeler gerçekleştirilmiştir. Kamu görevlileri sendikalarının yasaklandığı 1971 yılından sonra, kamu görevlileri sendikalarıyla ilgili ilk düzenleme, 1995 yılında anayasada; ikinci özel düzenleme ise bu değişiklikten altı yıl sonra, 25 Haziran 2001 tarihinde 4688 sayılı "Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu" kabul edilerek yapılmıştır. Yasa, 12 Temmuz 2001 Tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak, 13 Ağustos 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir[276].

KGSK' nun yürürlüğe girmesinden önce (1996-2001 yılları arasında) kurulan kamu görevlileri sendikalarının üye sayıları Ek 1' de gösterilmiştir.

2. 2001 Yılı Sonrası Dönem

2001 yılı sonrası dönem, kamu görevlileri için sendikal hakların kanunla düzenlenerek yasal çerçeveye kavuşturulduğu dönemdir. Bu dönem, daha çok KGSK çerçevesindeki sendikal örgütlenme ve toplu görüşme uygulamalarını kapsamaktadır.

a. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu

Uzun bir aradan sonra, kamu personel rejiminde ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesinde egemen olan, geleneksel tek yanlı sistemden biraz daha demokratik ve iki yanlı sisteme geçilmesi yönünde[277] adım atılmış ve bu süreçte kamu görevlilerinin örgütlenmeleri farklı bir boyuta ulaşmıştır. KGSK, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını, toplu görüşme süreci ve içeriği ile sendikaların faaliyetlerini düzenlemiştir. Yasa, toplu görüşme süreci olan fakat iş uyuşmazlık sürecini

[276] Gülmez, Çalışanlar, s.6-7., Gülmez, Kamu, s.437.
[277] Mesut Gülmez, "Kamu Yönetiminde İlk Toplu Görüşme Uygulaması" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:36, Sayı: 1, Mart, 2003, s.121.

içermeyen, toplu iş sözleşmesinin imzalanmasını da kabul etmeyen ancak, örgütlenme hakkını teminat altına alan bir düzenlemedir[278]. Yasanın amacı 1. maddesinde, kapsamı ise 2. maddesinde düzenlenmiştir.

i. Amaç ve Kapsamı

Yasa öncelikle kamu görevlilerinin, ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunmasını ve geliştirilmesini amaçlamıştır. Bununla birlikte; bu amaçla kurulan, sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri, faaliyetleri ile bu sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve kamu görevlileri sendikalarının kurulu bulunduğu, hizmet kollarındaki sendikalar ile bunların bağlı olduğu konfederasyonların, Kamu İşveren Kurulu ile yürüteceği toplu görüşmelere ilişkin esasların düzenlenmesi de yasanın amacı olarak belirlenmiştir.

Yasanın kapsamı ise, kurum ve kuruluşlar ile kişiler yönünden ele alınmıştır. Yasanın kapsamını düzenleyen maddenin gerekçesinde, DMK'na bağlı memurlar dışında özel yasaları bulunan, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 399 sayılı KHK kapsamında çalışan kamu personeli gibi kimi kamu görevlilerinin de yasanın kapsamı içinde olduğu belirtilmiştir. Yasanın, kişiler yönünden kapsamında yine aynı maddede, sayılan kurum ve kuruluşlarda işçi statüsü dışında çalışan tüm kamu görevlileri hakkında uygulanması öngörülmüştür[279].

Buna göre yasanın uygulama alanı, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlardır. Bunun yanı sıra diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri de yasanın uygulama kapsamına girmektedir. Bu kurum ve kuruluşlardaki

[278] Kaya, a.g.m., s.24.
[279] Gülmez, Kamu, s.438.

"devlet memurları", "sözleşmeli personel" ve benzeri adlarla çalıştırılan tüm kamu görevlileri sendika ve toplu görüşme hakları açısından KGSK'na bağlıdır. KGSK'nun aradığı tek koşul, işçi statüsünde olmamaktır[280].

Ancak, yasanın 3. maddesindeki kamu görevlileri tanımına göre, "bir kadro ve pozisyonda daimi surette çalışan adaylık veya deneme süresini" tamamlamamış, yani asli memurluğa geçirilmemiş olanlar yasanın kapsamı dışında tutulmuşlardır. Sendika hakkının kişiler yönünden kapsamını ve kamu görevlisi kavramını daraltan bu koşul, yasanın gerekçesinde belirtilen "örgütlenme özgürlüğünün tüm çalışanlara ayrımsız bir şekilde tanınması" ilkesiyle çeliştiği gibi 87 sayılı Sözleşmeye de açıkça aykırıdır ve doktrinde eleştirilmektedir[281].

ii. Sendika Üyeliği

KGSK, sendikalara üye olmada serbestlik ilkesi getirmiş, ancak, yaptığı tanımla ve koyduğu yasaklarla kamu görevlilerinin sendikalara üye olma özgürlüğünü, sınırlandırmıştır. Bununla birlikte yasa, kamu görevlisi ile sendika arasında üyelik ilişkisinin kurulması, sona ermesi veya erdirilmesi konularında ise 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu'na paralellik yaklaşımını sürdürmüştür[282]. Sendikalara üye olmada getirilen serbestlik ilkesi yasanın öngördüğü şekilde kamu görevlisi niteliği taşıyanlar için geçerli kılınmıştır. Yasaya göre sendika üyeliği yasak olan kamu görevlileri ile üye olabilmeleri koşula bağlanmış olanlar serbestlik ilkesinin dışında bırakılmıştır.

iii. Üye Olmaları Yasaklanmış Kamu Görevlileri

Yasaya göre, kamu görevlisi olmalarına rağmen üye olmalarına yasak getirilen ve hiçbir şekilde kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacak kamu görevlileri bulunmaktadır. Buna göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri, yüksek yargı organlarının başkan ve

[280] Gülmez, Kamu, s.439.
[281] Keser, a.g.m., s.19.
[282] Gülmez, Kamu, s.465.

üyeleri, hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar, kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacaklardır.

Bunların haricinde, bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzey kamu görevlileri de kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacaklardır.

Kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacak bir başka gurup ise, belediye başkan ve yardımcıları, Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcılarıdır. Mülki idare amirleri, Silahlı Kuvvetler mensupları, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri, Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları ile KGSK kapsamında bulunan, kamu kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları, emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli[283], ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlilerinin de sendikalara üye olamayacakları yasanın 15. maddesinde kesin hükme bağlanmıştır.

iv. Üye Olmaları Koşula Bağlanmış Kamu görevlileri

Yasaya göre kamu görevlileri sendikalarına üyeliği kesin olarak yasaklanmış kamu görevlileri dışında üyeliği koşula bağlı olan kamu görevlileri de

[283] Kamu kurum ve kuruluşlarının koruma ve özel güvenliğini sağlayan personelinin tabi olduğu; 22.7.1981 tarih ve 2495 sayılı "Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun", 10.06.2004 tarihinde kabul edilen ve 26.6.2004 tarih ve 25504 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren, 5188 sayılı "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, kamu kurum ve kuruluşlarının güvenliğini sağlayan kamu görevlilerinin sendikalara üye olamayacakları hakkındaki hüküm 4688 sayılı KGSK' ndaki yerini korumaktadır.

bulunmaktadır. Buna göre, yüz ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, adaylık ve deneme süresini tamamlamamış olan memurlar kamu görevlileri sendikalarına üye olamazlar. Ancak, yüz ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerinin en üst amir ve yardımcıları, işyerlerinde çalışan kamu görevlisi sayısının yüz kişinin altına düşmesi halinde; adaylık ve deneme süresini tamamlayan memurlar ise asil memur oldukları gün sendika üyesi olma hakkına kavuşacaklardır[284].

v. Üyeliğin Kazanılması

Sendika üyeliğinin kazanılmasına ilişkin usul ve esaslar ile üyelik formlarının kaç tane olacağı, nerelere gönderileceği, üyeliğe kabul edilmeyen kamu görevlilerinin hangi mahkemede dava açacağı yasada düzenlenmiştir[285]

Yasaya göre; kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilirler. Sendikaya üyelik, kamu görevlisinin üç nüsha olarak doldurup imzaladığı üye formu ile sendikaya başvurması ve başvurunun sendika yetkili organınca kabulünden sonra kazanılacaktır. Üyelik başvurusu, sendika tarafından en çok otuz gün içinde reddedilmediği takdirde, üyelik istemi kabul edilmiş sayılacaktır.

Haklı bir sebep gösterilmeden üyeliği kabul edilmeyen kamu görevlisi, bu kararın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkemede dava açma hakkına sahiptir. Sendika, üyeliği kesinleşen kamu görevlisine, başvuru belgesinin bir örneğini verecek, bir örneğini de sendikada tutacaktır. Bir örneğini ise üyelik ödentisine esas olmak ve dosyasında saklanmak üzere on beş gün içinde işverene gönderecektir. Yasa, sendikada teklik ilkesini kabul etmiştir. Buna göre birden çok sendikaya üye olunamaz. Birden çok sendikaya üyelik halinde sonraki üyelikler geçersiz sayılacaktır. Aynı tarihli birden fazla üyeliğe

---

[284] http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/calisma3/gorusler.htm Erişim: 04.05.2004.

[285] Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5198 kanun numarası ile 24.6.2004 tarihinde yasalaşmış ve 06.07.2004 tarih ve 25514 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5198 sayılı Kanun 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu'nun 14, 16, 18, 25,30, 35. maddelerini değişikliğe uğratmıştır. Ayrıca 5198 sayılı Kanun'la; 4688 sayılı Kanuna geçici 8. madde eklenmiştir. 5198 sayılı Kanun'un 1,2 ve 3. geçici maddeleri 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu ile ilgilidir.

ilişkin bildirimler dikkate alınmayacak ve bu husus kamu işvereni tarafından ilgili kamu görevlisine ve sendikalara yazılı olarak bildirilecektir.

Ayrıca, üyelik formları ve KGSK'nun uygulanmasından doğan ihtilaflı konuların çözümü için kamu görevlileri sendikalarına ilişkin Başbakanlık tarafından bir Genelge[286] yayımlanmıştır. Genelgeye göre kamu görevlilerinin sendika üyelik formları özlük dosyalarında saklanacak, görevlinin başka bir kuruma nakli halinde sendika üyelik formu ilgili kurum ve sendikaya gönderilecektir. Bunun yanı sıra KGSK'nun 25. maddesinin ilk[287] fıkrası ile Yönetmelik[288]'in 3. maddesine göre; üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ait listelerin her ayın son haftasında işyerlerinde ilan edilmesi ve sendikalara gönderilmesi zorunluluğu getirilmiştir[289].

vi. Üyeliğin Askıda Kalması ve Sona Ermesi

Sendika üyeliği, üyelikten çekilme, çıkarılma ve emekli olma gibi durumlarda sona ermektedir. Üyeliğin sona ermesi 16. maddede düzenlenmiştir. Üyelikten çekilme, kamu görevlisinin üç nüsha olarak doldurup imzaladığı "üyelikten çekilme bildirim formu"nu çalıştığı kuruma vermesi ile gerçekleşecektir. Ayrıca, kamu işvereni çekilme bildirimini on beş gün içinde ilgili sendikaya gönderecektir. Sendika tarafından çekilme bildirimlerinin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bildirilme zorunluluğu ise kaldırılmıştır. Çekilme, kamu işverenine başvurma tarihinden başlayarak otuz gün sonra geçerli olacak ve çekilenin bu süre içinde başka bir sendikaya üye olması halinde yeni sendikaya üyeliği, bu sürenin bitiminde başlayacaktır.

---

[286] Resmi Gazete, 12.06.2003 tarih ve Sayı: 25136, 2003/ 37 sayılı Genelge.

[287] 5198 sayılı Kanun ile KGSK'nun 25. maddesi de değişikliğe uğramıştır. Eski maddeye göre; bir sendika, ancak faaliyet gösterdiği hizmet kolundaki kamu görevlilerinin yüzde beşini üye kaydedildiği takdirde üyelerinden aidat kesebiliyordu. Değişiklikten sonra üye aidatı, sendikanın her üyesi için, üyeliğin kazanılmasından itibaren kesilmektedir. Ayrıca ilk madde yönetmelikteki düzenleme ile paralel bir düzenlemeyle, üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerinin listesinin her ayın son haftasında, işyerinde herkesin görebileceği yerde ilan edilmesi koşulunu da getirmiştir. Bir diğer değişiklik ise, üyelik ödenti tutarının sendika tüzüğünde gösterilmesi ile sendika merkez genel kurul kararıyla üyelikten çıkarılan üyelerin isimlerinin "beş" gün içinde işverene bildirilmesi koşulunun, "on beş" gün olarak düzenlenmesidir.

[288] Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınca Düzenlenecek Üyeliğe Başvuru Belgesi, Çekilme Bildirimlerinin Şekli İçeriği, Tutulacak Defterlerin Şekli, İhtiva Edeceği Bilgiler İle Kayıtların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 07.09.2001 tarih ve Sayı: 24516

[289] Gülmez, Kamu, s.467.

Üyenin, üyelikten çıkarılma kararı ise sendikanın merkez genel kurulunca alınacaktır. Üyelikten çıkarma kararı, üyeye ve işverene yazılı olarak bildirilecektir. Üye, üyelikten çıkarılma kararının kendisine tebliğ edilmesinden başlamak kaydıyla onbeş gün içerisinde görevli iş mahkemesine başvurabilecek ve karara itiraz edebilecektir. Mahkeme ise itirazı iki ay içerisinde karara bağlaması öngörülmüştür. Üyenin karara itiraz etmesinden sonraki süreçteki sendika üyeliği; üyelikten, çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar devam edecektir.

Üyelikten çekilme, göreve son verilmesi veya kamu görevinden ayrılanlar ile farklı bir hizmet koluna giren kuruma atananlardan sendika üyesi olanların üyelikleri, varsa sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri sona erecektir. Emekliye ayrılanların ise sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri seçildikleri dönemin sonuna kadar devam edecektir. Yasada, üyeliğin devamı veya askıya alınması hallerinde ise 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda yer alan hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir[290].

vii. Üyelik Güvencesi

Yasa ile sendika üyelerine ve sendika yöneticilerine bir takım güvenceler sağlanmıştır. Yasanın 18. maddesinde sendikaya üye olmanın veya sendikal faaliyetlere katılmanın farklı bir işleme tabi tutulmaya ve göreve son vermeye neden olamayacağı açıkça belirtilmiştir. Sendika ve konfederasyon yönetim kurullarına seçilenlerin görevlerinde kaldıkları süre içerisinde aylıksız izinli sayılacakları kabul edilmiştir. Böylece yöneticilik görevleri sona erenler bir ay içinde başvurmaları halinde eski görevlerine veya buna uygun diğer bir göreve atanmak suretiyle güvenceye kavuşturulmuşlardır[291].

Bu madde de yer alan güvenceler 5198 sayılı Kanun değişikliği ile biraz daha genişletilmiştir. Getirilen yeni güvencelerden ilki kamu işvereninin, işyeri sendika temsilcisi ile sendika şube ve sendika yöneticilerinin işyerini, haklı bir sebep

---

[290] 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'na göre, sendika üyesi işçinin, işçi sendika veya konfederasyon organlarının birinde görev alması, işletme veya kurum yönetim veya benzeri kurullarında işveren, işveren vekili veya işçi temsilcisi sıfatıyla bulunması ile üyesi olduğu sendikadaki üyeliği sona ermez, üyeliği devam eder. Bunun yanı sıra, askerliği meslek edinmemiş kişilerin askerlik süresince sendika üyelikleri askıda kalır. Ayrıca, sendika üyesi işçinin geçici süre işsiz kalması ve sendikanın faaliyet alanı içinde başka bir işe geçmesi sendika üyeliğini etkilemez.

[291] Kutal, Çalışma, s.137

olmadıkça ve sebebini açık ve kesin bir şekilde belirtmedikçe değiştiremeyecek olmasıdır. İkincisi ise yeni kurulan bir sendika veya konfederasyonu ilk genel kurula kadar sevk ve idare edecek yönetim kurulu üyelerinin yazılı talepte bulunmaları halinde bu görevleri süresince aylıksız izine ayrılmalarıdır. Talepte bulunmayanlar ise kurumlarındaki görevlerine devam edeceklerdir. Ancak, izine ayrılmayan yönetim kurulu üyeleri haftada bir gün kurumlarından izinli sayılacaklardır. Aylıksız izine ayrılan yöneticilerin, emekli kesenekleri ve karşılıkları, yöneticisi oldukları sendika tarafından her ay Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı'na ödenmesi koşuluyla yöneticilikte geçen bu süreler kazanılmış hak aylığı ve emeklilik hizmetine sayılacaktır.

Bir diğer güvence ise kurumlarından aylıksız izinli sayılan sendika, konfederasyon ve şube yönetim kurulu üyeleri ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin sağlık giderlerinin kurumlarınca karşılanmasına devam edilmesidir. Ayrıca, sendika veya konfederasyon organlarında görevli olmaları nedeniyle aylıksız izinli sayılan kamu görevlileri herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları halinde eski görevlerine dönmek üzere müracaatta bulunmaları için ön görülen "bir ay"lık süre maddede yapılan değişiklikle otuz gün olarak düzenlenmiştir. Maddeyle ilgili bir başka değişiklik ise eskiden en az 500 üye ile kurulacağı belirtilen sendika şubelerin yeni düzenlemeyle en az 400 üye ile kurulacağının belirtilmesidir.

Ayrıca, Başbakanlık Genelgesi[292] ile sendika yöneticisi ve işyeri temsilcilerinin sendikal faaliyetlerle ilgili konularda yapacakları basın açıklamaları ile mesai saatleri dışında sendikal faaliyetlere katılanlar hakkında disiplin soruşturması yapılmayacağı, sendika ve konfederasyon yöneticileri ile aylıksız izinli sayılan şube yöneticilerinin il dışına çıkışlarında izin almalarına gerek olmadığı, sendikal faaliyet amacı ile il dışına çıkacak olan sendika ve konfederasyon yöneticileri hakkında disiplin soruşturmasının yapılmaması, aylıksız izinli sayılmayan şube yöneticileri ve işyeri temsilcilerinin sendikal faaliyetler amacıyla il dışına çıkışlarında ise gerekli kolaylıkların gösterilmesi istenmiştir. Böylelikle genelge ile idarenin farklı uygulamalarının önüne geçilmek istenmiştir.

---

[292] Resmi Gazete, 12 .06.2003 tarih ve Sayı: 25136, 2003/ 37 sayılı Genelge.

viii. Sendikal Faaliyetler

Kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının hangi faaliyetlerde bulunabilecekleri yasada düzenlenmiştir. Buna göre kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonları bu Kanundaki hükümler çerçevesinde, üyeleri adına toplu görüşmeye katılmaya, toplu görüşmeyi sonuçlandırmaya ve taraf olmaya yetkilidirler. Ayrıca, sendika ve konfederasyonların kuruluş amaçları doğrultusunda hangi faaliyetlerde bulunacağı yasada aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

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

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

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

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

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

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

g. Üyeler ve ailelerinin yararlanmaları için hizmet amacıyla, eğitim ve sağlık tesisleri, dinlenme yerleri, spor alanları ve benzeri yerler ile kitaplık, kreş, yuva ve huzur evleri, yardımlaşma sandıkları kurmak ve yönetmek ile herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardım etmek ve nakit

mevcudunun yüzde onundan fazla olmamak kaydıyla bu kooperatiflere kredi vermek.

h. Yangın, su baskını, deprem gibi tabii afetler meydana geldiğinde, gerektiğinde üyelik şartı aranmaksızın nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydıyla afete uğrayan bölgelerde konut, sağlık ve eğitim tesisleri yapmak ve bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına ayni ve nakdi yardımda bulunmak, olarak belirtilmiştir.

Yasada belirtilen bu faaliyetler dışında sendikalar, insan hakları, demokrasi ve sosyal adalet ilkelerine bağlı olmak şartıyla;

-Kamu çalışanlarına yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir hayat seviyesi sağlamaya elverişli adil bir ücret temin etmeye,

-Üyelerinin beden ve ruh sağlığını koruyacak tedbirleri almaya,

-Üyelerinin geleceğe güvenle bakmalarını sağlayacak sosyal güvenlik sistemini geliştirmeye,

-Mesleğin ortak problemlerini çözmeye çalışarak, üyelerinin bilgilerini artırmak verimli çalışmayı sağlamak için toplantılar düzenlemek, kurslar açmak da sendikaların faaliyetleri arasındadır.

Bu faaliyetlerin yanı sıra, kamu çalışanlarını ilgilendiren mesleki konularda, üyelerin personel hukukundan doğan maddi ve manevi hak ve yükümlülüklerini mesleğin ve üyelerin yararına en uygun şekilde gerçekleştirmeye çalışmak, kuruluş amaç ve faaliyetlerine uygun yayınlarda bulunmak da sendikaların faaliyetleri arasında bulunmaktadır[293].

Kamu görevlileri sendikaları yukarıda sayılan faaliyetlerde bulunmalarının yanı sıra, faaliyetlerinin sınırlandırıldığı konular da bulunmaktadır. Yasanın 20. maddesine göre, kamu görevlileri sendikaları, yönetim ve işleyişleri bakımından anayasal düzene, Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyette bulunamayacaklardır. Bunun yanı sıra, kamu makamlarından ve siyasi partilerden maddi yardım alamayacak ve onlara maddi yardımda bulunamayacaklar, siyasi partilerle organik ilişkiler içine giremeyecek ve ticaretle uğraşamayacaklardır. Sendikaların bu faaliyetlerde bulunmaları yasayla sınırlandırılmıştır.

---

[293] Kalkandelen, a.g.e., s.13-14., Ayaz, a.g.m., s.131-132.

Bu sınırlamalarla devletin temel nitelikleri hariç sadece ticari faaliyetlere yasak getirilmektedir. Sendikaların siyasi faaliyette bulunmalarına herhangi bir yasak getirmeksizin, sendikaların gerek kamu makamları gerekse siyasi partilerle oluşabilecek ekonomik yardımlaşma ve dayanışmayı yasaklamaktadır. Aynı zamanda sendikaların doğrudan bir siyasi partinin uzantısıymış gibi faaliyetlerini sürdürmesi engellenmektedir[294]. Dolayısıyla bu yasak siyasi partilerle organik bütünleşmeyi engelleyici bir yasaktır ve siyasal partiler karşısında sendikal örgütlerin bağımsızlığını güvence altına almaya yöneliktir[295].

Bununla birlikte; sendikaların faaliyet ve varlıklarının korunmasını ifade eden kolektif sendika özgürlüğü, üç temel hakkın (sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı) bir arada kullanılması ile anlam kazanacağı, örgütlenme hakkının uzantısı olan bu üç temel hak olmaksızın sendikaların etkin bir faaliyet gösteremeyecekleri kabul edilmektedir[296].

b. Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı

Türkiye'deki anayasa ve yasalar, kamu görevlilerinin toplu iş sözleşmesi imzalama amacı ile toplu pazarlık yapma ve toplu pazarlık süresince ortaya çıkacak uyuşmazlıklarda grev hakkını kullanmalarına izin veren düzenlemeye yer vermemiştir. Düzenlemeye yer verilmeyişi başlıca iki nedene dayandırılmaktadır. Birincisi, "statü hukuku", yani kamu görevlilerinin statü hukukuna bağlı olarak çalışmaları sebebiyle, çalışma koşullarının idare tarafından tek yanlı olarak düzenlenmesi gerektiği; ikincisi ise "kamu hizmetinin sürekliliği"yani kamu hizmeti süreklidir ve grevlerle kesintiye uğratılamaz düşüncesidir[297].

Ancak, 1960'lı yıllardan başlayarak birçok ülkede statü hukuku ve sözleşme temellerine dayanan çalışma ilişkilerinde yakınlaşma ve etkileşim yaşanmaktadır. Buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin sürekliliği kavramı da yumuşamakta, bazı kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi karşısında, kamu hizmetinin

---

[294] Kaya, a.g.m., s.32.
[295] Gülmez, Kamu, s. 483.
[296] Akartürk, a.g.e., s.15
[297] Öner Eyrenci, "Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri" İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), TODAİE Yayını, No:243, Ankara, 1992, s.155.

sürekliliğinin sadece kamu görevlileri tarafından sağlanması gerektiği şeklindeki görüş de bugün artık tutarsız kalmaktadır[298].

Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin grevlerle kesintiye uğrayacağı düşüncesi de geçerliliğini kaybetmiştir. Türkiye'de 1961 ve 1982 Anayasası ile tüm çalışanlara sendika hakkı tanınmıştır. Ancak, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı, sadece işçilere tanınmıştır. 1982 Anayasasının, grev hakkını düzenleyen 54. maddesi, işçilerin grev hakkını ne zaman kullanacaklarını da düzenlemiştir. Anayasaya göre, işçiler grev hakkını ancak, toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlığın çıkması halinde kullanabileceklerdir. Ancak bu hakkın nasıl kullanılacağının usul ve esasları da ayrıca kanunla düzenlenecektir Anayasanın bu maddesi dayanak alınarak 2822 sayılı Toplu İş sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu çıkarılmıştır, ve işçiler greve ilişkin işlemlerini 2822 sayılı Kanuna göre yürütmektedirler. Böylece grev hakkı, salt "çıkar uyuşmazlıkları" için anayasal güvenceye alınmıştır. Kamu görevlileri için bu hakkı düzenleyen veya yasaklayan bir anayasal kurala yer verilmemiştir. Sonuç olarak kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakları anayasal güvence altına alınmamıştır[299].

Anayasada kamu görevlileri için, toplu pazarlık yerine dar kapsamlı toplu görüşme hakkı verilmiştir. Anayasada kamu görevlilerinin grev yasağını düzenleyen bir kuralın olmamasına rağmen, yasalarda grev yasağına ilişkin birçok kural bulunmaktadır. Öncelikle DMK[300] memurların grev yapmalarını ve grevle ilgili her türlü etkinliklerini yasaklanmıştır. DMK'na göre, greve karar vermek, grev düzenlemek bu yolda propaganda yapmak, grev ya da grev girişimine katılmak grevi desteklemek yasak kapsamındadır. Ayrıca, DMK'nda memurlara, toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı getiren düzenleme de bulunmaktadır. KİT personel rejimini düzenleyen 399 sayılı KHK'de ise KİT'lerde çalışan sözleşmeli personel için grev yasağı getirilmiştir. Türk Ceza Yasası ise sendikalaşma eylemini yaptırıma bağlamamış olmakla birlikte, 236. maddesinde kamu kesiminde grevi yasaklamış ve

---

[298] Eyrenci, a.g.m., s. 155.
[299] Gülmez, Memurlar, s. 127-128., Eyrenci, a.g.m., s.160., Akartürk, a.g.e., s.73., Özer, a.g.m., s. 130.
[300] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 26. maddesi toplu eylem yasağını, 27. maddesi grev yasağını düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre, memurların "kamu hizmetini aksatacak biçimde" memurluktan "kasıtlı" olarak birlikte çekilmeleri ya da göreve gelmemeleri, hizmeti yavaşlatmaları veya hizmetin aksamasına neden olacak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaklanmıştır.

grev durumunda 3 yıla varan hapis cezası öngörmüştür. Ayrıca yasada, memurların, yasaya aykırı olarak topluca göreve gelmemeleri de yaptırıma bağlanmıştır[301].

KGSK, kamu görevlilerine sendikal örgütlenme dışında, çalışmanın üçüncü bölümünde daha ayrıntılı incelenecek olan toplu görüşme hakkını tanınmıştır. Toplu iş sözleşmesini bağıtlamada, tarafların baskı aracı olarak kullandığı grev ve lokavt gibi mücadele yöntemlerine yer verilmemiştir[302]. Sonuç olarak işçiler için anayasal güvenceye alınmış grev hakkı, kamu görevlileri için anayasal güvenceye alınmamış, yasalarla yasaklanmıştır. Bu nedenle kamu görevlilerinin yasal olarak grev yapmaları mümkün değildir. Nitekim, UÇÖ Uzmanlar Komisyonu, 90. Uluslararası Çalışma Konferansı'na sunmak üzere hazırladığı raporunda, KGSK'nda kamu görevlilerinin grev haklarına yer verilmemesi nedeniyle Türkiye'ye yönelik eleştiriler yer almıştır[303].

c. Örgütlenme Düzeyi ve Üst Örgütlenmeler

Kamu görevlileri arasındaki siyasal ve ideolojik görüş farklılıkları örgütlenmenin ilk yıllarından başlayarak, sendikal örgütlenme hareketlerine de yansımıştır. Siyasal yelpazedeki çokluk ya da çoğulculuk, kamu görevlilerinin hem alt düzey hem de üst düzey örgütlenmelerinde de görülmüştür. Bunun nedeni, aynı görüşü benimseyen oluşumlar içinde bile birden çok sendikanın kurulmasıdır[304].

Yasal düzenleme yapılmadan önce, işyeri ve meslek esasına dayalı sendikacılık yerine, örgütlenme modeli olarak 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'ndaki gibi "işkolu sendikacılığı" ilkesini benimsemiş olan kamu görevlileri, Türkiye çapında örgütlenmeye çaba göstermişlerdir. DMK'nda bulunan hizmet sınıfları, meslek esasına göre sendikalaşmada etkili olmamıştır. Memurluk sınıflandırmasının dışında belli bir mesleğin üyesi olanlar bile "meslek ve kademe sendikacılığı"anlayışına karşı çıkmışlar, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan "memur" statüsündeki tüm çalışanları kapsayan sendikalaşma anlayışını benimsemişlerdir. Ancak, az sayıda da olsa (Sosyal Hizmet-Sen, Tüm Eğitimciler ve

---

[301] Serim, a.g.e., s.81-83
[302] Kaya, a.g.m., s.32.
[303] Kutal, Çalışma, s.139-141.
[304] Gülmez, Çalışanlar, s.14.

Eğitim Müfettişleri Sendikası gibi) kurum, kuruluş, işyeri veya "meslek" temellerine dayalı bazı memur sendikaları kurulmuştur. Fakat bir süre sonra bu sendikalar da kurulu oldukları hizmet kollarındaki sendikalarla katılma veya bileşme yoluna gitmişlerdir. Katılma ve birleşmelerin temel nedenleri, sendikaların ekonomik güçlerinin yanında sayısal güçlerini de birleştirmek istemeleridir. Böylelikle üye çoğunluğunu elde ederek kamu görevlilerinin Kamu İşveren Kurulu ile yapacakları toplu görüşmelerde, toplu görüşme yetkisini elde etme düşüncesi de sendikaların birleşmesine katkı sağlamıştır[305].

KGSK, sendikaların "hizmet kolu" esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla kurulabileceklerini belirtmiştir. Yasa, kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlilerinin kuracakları sendikaların hizmet kolu esasına göre olmasını ve aynı hizmet kolunda birden fazla sendikanın kurulabileceğini ifade etmiştir. Bununla birlikte, meslek ve işyeri esasına göre sendika kurulamayacağını da hükme bağlamıştır. Ayrıca, sendikaların kurulabileceği hizmet kolları ve kurumların hangi hizmet koluna gireceği Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının ortaklaşa hazırlayacakları yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir[306].

KGSK'nda belirlenmiş olan hizmet kolları ise;

1. Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri;
2. Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri;
3. Sağlık ve sosyal hizmetler;
4. Yerel yönetim hizmetleri;
5. Basın, yayın ve iletişim hizmetleri;
6. Kültür ve sanat hizmetleri;
7. Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri;
8. Ulaştırma hizmetleri;
9. Tarım ve ormancılık hizmetleri;
10. Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri;
11. Diyanet ve vakıf hizmetleri olarak sıralanmıştır.

---

[305] Gülmez, Çalışanlar, s.14.

[306] Yönetmelik, "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik" olarak 07.09.2001 tarih ve 24516 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu görevlileri, üst düzey örgütlenmelerini, konfederasyonlarda gerçekleştirmişler, federasyon oluşturma yoluna gitmemişlerdir[307]. Zaten KGSK'nda federasyon tanımına ve kuruluşuna yer verilmemiştir. Konfederasyonlar ise, değişik hizmet kollarında KGSK'na tabi en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliği olan üst kuruluşlar olarak tanımlanmıştır. Ayrıca yasada, kuruluş için aranan şartların yerine getirilmesiyle, önceden izin almadan, konfederasyonların kurulabileceği belirtilmiştir.

KGSK yasalaşmadan önce birçok sendika ve konfederasyon kurulmuştur. Yasa kabul edildikten sonra ise, var olan sendika ve konfederasyonlar tüzel kişiliklerini bu yasaya göre uyarlamış, yeni kurulacak konfederasyonların da bu yasa hükümlerine göre kurulması öngörülmüştür. Buna göre, daha önce kurulup da halen faaliyetlerini sürdüren konfederasyonların yanı sıra yeni kurulan sendika ve konfederasyonlar ile herhangi bir konfederasyona bağlı olmayan bağımsız sendikalar da bulunmaktadır. Aşağıda, halen faaliyette olan konfederasyonlar incelenmiş, bu konfederasyonlar ile bağımsız sendikaların sahip olduğu üye sayıları ek 2'de gösterilmiştir.

i. Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu

Kamu görevlilerinin ilk üst düzey örgütlenmesi "Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu" (Türkiye Kamu-Sen)'in kurulmasıyla gerçekleşmiştir[308]. Türkiye Kamu-Sen'in kuruluşunda ilk adım, 1989 yılında Türkiye

---

[307] Kutal, Çalışma, s.137., Gülmez, Kamu, s. 446-447., Gülmez, Çalışanlar, s.4-5.

[308] Kamu Sendikaları Konfederasyonları'ndan ilk kurulan konfederasyon, Türkiye Kamu-Sen, ikincisi Memur-Sen' dir. Üçüncü konfederasyon olarak 23 Ekim 1995'te birkaç sendikanın bir araya gelerek kurduğu Demokrat Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Demokrat Kamu -İş)'tir. Demokrat Kamu-İş 3 Nisan 2002'de yaptığı genel kurulda adını Demokrat Kamu Sendikaları Konfederasyonu olarak değiştirmiştir. Ancak KGSK yürürlüğe girdikten sonra Demokrat Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu'na bağlı sendikalardan bir kaçı konfederasyondan ayrılarak Bağımsız Sendikalar Konfederasyonu (BASK)'a katılmıştır. Bu ayrılmalar konfederasyona bağlı sendika sayısının 5'in altına düşmesine neden olmuştur. Sonuçta, Demokrat Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu yasa gereği fesh olmuştur. Dördüncü konfederasyon olarak KESK kurulmuştur. 2000 yılının sonlarında ise, Memur-Sen'den ayrılan bir grup sendika beşinci konfederasyon olarak Ulusal Demokrat Sendikalar Konfederasyonu (USEK)'i kurmuştur. Ancak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 7 Temmuz 2002 tarihli Yetki tespiti verileri sonrası, Ulusal Demokrat Sendikalar Konfederasyonu kendisini fesh etmiştir. Altıncı konfederasyon olarak Bağımsız Sendikalar Konfederasyonu (BASK), kurulmuştur. Yedindi konfederasyon olarak ise Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyon (Hür Kamu-Sen kurulmuştur. Sekizinci konfederasyon olarak ise Anadolu Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu(Anadolu Kamu-sen).kurulmuştur.

Kamu Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Vakfi'nın örgütlenmesiyle atılmıştır. Vakfın yöneticileri tarafından, Vakfın 14 Eylül 1991 tarihli "Genel İstişare Toplantısı"nda, kamu çalışanlarının, ücret, konut, sağlık, eğitim, ve diğer alanlardaki haklarını alabilmeleri için mutlaka sendikal örgütlenme mücadelesine girişilmesi gerektiği belirtilmiş ve Vakfın "bu mücadeleye öncülük" edebileceği vurgulanmıştır. Daha sonra vakıf yöneticileri konfederasyon düzeyinde olmak üzere sendikal örgütlenmeye gitmişlerdir[309].

18 Haziran 1992 tarihinde tüzükleri aynı olan 14 sendikanın kuruluş başvurusu yapılmıştır. Bu 14 sendika; Türk Gıda-Sen, Türk Metal-Sen, Türk Banka-Sen, Türk Sağlık-Sen, Türk Petrol-Sen, Türk İmar-Sen, Türk Enerji-Sen, Türk Maden-Sen, Türk Gen-Hiz-Sen, Türk Eğitim-Sen, Türk Haber-Sen, Türk Tarım Orman-Sen, Türk Büro-Sen, Türk Ulaşım-Sen'dir. 24 Haziran 1992 tarihinde ise bu sendikalarla Türkiye Kamu-Sen oluşturulmuştur. Türkiye Kamu-Sen KGSK'ndan sonra yasaya göre yeniden yapılandırılmış, Türk Eğitim-Sen, Türk Sağlık-Sen, Türk Haber-Sen, Türk Büro-Banka-Sen, Türk Diyanet Vakıf-Sen, Türk Tarım Orman-Sen, Türk Ulaşım-Sen, Türk Enerji-Sen, Türk Yerel Hizmet-Sen, Türk İmar-Sen ve Türk Kültür Sanat-Sen olmak üzere 11 sendikadan oluşmuştur[310]. Konfederasyonun genel merkezi Ankara'dadır ve konfederasyona bağlı sendikalara toplam 343.921 kamu görevlisi üye bulunmaktadır[311].

ii. Memur Sendikaları Konfederasyonu

Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen)'in kuruluşunda ilk adım, 14 Şubat 1992 tarihinde Eğitim-Bir'in kurulmasıyla atılmıştır. 20 Kasım 1992 tarihinde Türkiye Birlik Haber-Sen, 1995 yılında Bem-Bir-Sen, 1 Haziran 1995 tarihinde Sağlık-Sen, 1995 yılı Nisan ayında Enerji Bir-Sen, 19 Nisan 1995 tarihinde Kamu Büro-Sen ve 7 Haziran 1995 tarihinde ise Öz Büro-Sen kurulmuştur. Memur-

---

[309] Yıldırım Koç,"Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması, http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler.htm Erişim:06.05.2003., Gerşil, a.g.t. s.155-158.,

[310] http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?menu=konfederasyon&konu=kurulus Erişim:10.06.2004.

[311] Üye sayılarında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca 15 Temmuz 2004 tarihi itibariyle tespit edilen ve 28.08.2004 tarih ve 25567 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan sayılar esas alınmıştır.

Sen'in kuruluşu ise yukarıdaki sendikalar aracılığı ile 9 Haziran 1995 tarihinde tamamlanmıştır[312].

Memur-Sen'e üye sendikalar ise, Diyanet-Sen, Enerji Bir-Sen, Toç Bir-Sen, Bayındır Memur-Sen, Kültür Memur-Sen, Birlik Haber-Sen, Bem Bir-Sen, Sağlık-Sen, Eğitim Bir-Sen, Büro Memur-Sen, Ulaştırma Memur-Sen'dir[313]. Genel merkezi Ankara'da olmak üzere faaliyet gösteren Memur-Sen'in kendisine bağlı sendikalarda toplam 137.937 üyesi bulunmaktadır[314].

iii. Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu

Sendikacılık anlayışı birbirine yakın kamu görevlileri, kamu çalışanları sendikal hareketini oluşturduktan sonra Kamu Çalışanları Platformu adıyla bir araya gelmişler, daha sonra ise kamu görevlileri sendikalarını kurmuşlardır. Sendikalar kurulduktan sonra ise güç birliğini sağlamak amacıyla Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu ve Eşgüdüm Komitesi'ni oluşturarak birlikteliklerini sürdürmüşlerdir[315].

Bu iki platform, kamu çalışanlarının sendikal eylem ve mücadelelerini sistemli bir tarzda sürdürmek amacıyla, 1994 yılı Nisan ayında bir araya gelerek, konfederal bir yapılanmanın kurulması konusunda görüş birliğine varmışlar ve bu görüşü 15 Mayıs 1994 tarihinde kamuoyuna açıklamışlardır. Platform ve eşgüdüm komitesini oluşturan sendikalar, 11 Haziran 1994'te bir araya gelerek ortak komisyonlar oluşturmuşlardır. 9 Temmuz 1994'te ise bu komisyonların adının "Kamu Çalışanları Sendikalar Konfederasyonlaşma Kurulu" olması kararlaştırılmıştır[316].

Kurul, kurulacak olan konfederasyonun, kamu çalışanlarının gelenekleri doğrultusunda kurulması için, tabanın eğilimlerini belirlemek istemiştir. Bu amaçla, 26-27 Kasım 1994 tarihlerinde 4 bölgede (İstanbul, Ankara, Bursa, İzmir) ve 25-26 Şubat 1995 tarihlerinde Ankara'da merkezi kurultay düzenlemiştir. 26 sendikadan 710 delegenin katıldığı merkezi kurultayda, konfederasyonun 4 ay içinde kurulması kararı alınmıştır. Ancak, konfederasyonun 4 ay içerisinde kuruluş süreci

---

[312] Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, s. 355-356., Gülmez, Çalışanlar, s.3-27.
[313] http://www.memursen.org/GenelMerkez/SendikalarGenelMerkezLinkleri.htm. Erişim:14.04.2004.
[314] Resmi Gazete, 28.08.2004 tarih ve Sayı:25567.
[315] Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, s.364.
[316] http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=tarih Erişim: 06.06.2004.

tamamlanamamış, fakat konfederasyonun kurulması için 11-12 Kasım 1995 tarihlerinde 28 sendikadan 500 delegenin katılımı ile Ankara'da "Konfederasyonlaşma Tüzük ve Kuruluş Kurultayı" yapılmıştır[317].

Kurultayda kabul edilen tüzük ile 8 Aralık 1995 tarihinde; Eğitim-Sen, Tüm Bel-Sen, Genel Sağlık-İş, Tüm Sağlık-Sen, Tüm Haber-Sen, Tüm Maliye-Sen, Yapı Yol-Sen, Ener-Sen, BTS, Tarım-Sen, Or Kam-Sen, Maden-Sen, Tüm Sosyal-Sen, Sosyal Hizmet-Sen, Bem-Sen, Sağlık-Sen, Tüm Banka-Sen, Tüm Yargı-Sen, Emek-Sen, Tüm Gıda-Sen, Şeker-Sen, Asim-Sen, Turizm-Sen, Sanayi-Sen, Kültür-Sen, Sekam-Sen, Lim-Sen ve Öğretim Elemanları Sendikası tarafından, konfederasyonun kuruluş dilekçesi İstanbul Valiliği'ne verilerek, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) kurulmuştur. KGSK'nun kabulünden sonra KESK ve KESK'e bağlı sendikalar tüzel kişiliklerini yasaya uyarlamıştır[318]. KESK, genel merkezi İstanbul'da olmak üzere faaliyet göstermekte ve kendisine bağlı olan sendikalarda toplam 297.114 üyesi bulunmaktadır[319].

iv. Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu

Türkiye Kamu-Sen'in 2002 yılında yaptığı kongreye, Milliyetçi Hareket Partisi'nin müdahalede bulunmasıyla, konfederasyonun yönetiminde yer alan bazı yöneticiler, konfederasyonun yeni yönetiminde yer alamamıştır. Yeni yönetimde yer alamayan, konfederasyonun eski yöneticileri, 6 hizmet kolunda bağımsız sendika kurmuşlardır. Bağımsız olarak kurulan bu sendikalar; Bağımsız Haber-Sen, Bağımsız Yapı İmar-Sen, Bağımsız Ulaşım-Sen, Bağımsız Enerji-Sen, Bağımsız Tarım Orman-Sen, Bağımsız Büro-Sen ve Bağımsız Sağlık-Sen adlı sendikalardır[320].

Bu sendikalar tarafından 11 Nisan 2002'tarihinde Ankara Valiliği'ne kuruluş dilekçesi verilerek, kısa adı "BASK" olan Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu'na tüzel kişilik kazandırılmıştır. Konfederasyonun kurulmasıyla birlikte, KGSK yürürlüğe girmeden önce kurulan Demokrat Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu'na bağlı; Demokrat Sağlık-Sen, Demokrat Haber-Sen,

---

[317] http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=tarih Erişim: 06.06.2004.
[318] http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=tarih Erişim: 07.03.2004.
[319] Resmi Gazete, 28.08.2004 tarih ve Sayı:25567.
[320] Yıldırım Koç, a.g.e., s. 232-233., http://www.ntvmsnbc.com.tr.3.Nisan.2003. Erişim:14.04.2004., http://www.ntvmsnbc.com/news/146112.asp. Erişim:14.04. 2004.

Demokrat Enerji-Sen, Demokrat Büro-Sen ve Demokrat Tarım Orman-Sen adlı sendikalar da, Demokrat Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu'ndan ayrılarak; faaliyetlerini bağımsız olarak sürdüren Tarım Orman Gıda-Sen ile birlikte BASK'a katılmışlardır[321]. Bu yeni katılımlarla birlikte BASK, 8 hizmet kolunda örgütlü hale gelmiştir. BASK'a halen 8 sendika bağlı bulunmaktadır[322]. BASK, genel merkezi Ankara'da olmak üzere faaliyet göstermektedir ve kendisine bağlı olan sendikalarda toplam 5.228 üyeye sahip bulunmaktadır[323].

v. Diğer Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonları

Türkiye Kamu-Sen, Memur-Sen, KESK ve BASK'tan sonra, başka kamu görevlileri sendikaları konfederasyonları da kurulmuştur. Ancak, bu konfederasyonlar diğer konfederasyonlar kadar örgütlü değildir. Türkiye Kamu-Sen, Memur-Sen, KESK ve BASK'tan sonra kurulan, kamu görevlileri sendikaları konfederasyonunun ilki, Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (HÜR KAMU-SEN), ikincisi ise Anadolu Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (ANADOLU KAMU-SEN)dir. HÜR KAMU-SEN, Türkiye Kamu-Sen'den ayrılan eski şube başkanlarının, haberleşme, eğitim, sağlık, enerji, büro ve yerel yönetimler hizmet kolunda kurdukları sendikalar tarafından 12 Temmuz 2003 tarihinde kurulmuştur[324].

Ancak, Çalışma Bakanlığı tarafından 15 Temmuz 2004 tarihinde yapılan üye tespitinde, konfederasyonun 147 üyesinin bulunduğu ve bir konfederasyonun kuruluşu için gerekli olan, kendisine bağlı beş üye sendika koşulunu taşımadığı tespit edilmiştir. 15 temmuz 2004 tarihi itibariyle konfederasyona bağlı Hür Büro-Sen, Hür Eğitim-Sen, Hür Sağlık-Sen olmak üzere üç sendika bulunmaktadır[325]. ANADOLU KAMU-SEN ise, Anadolu Haber Basın-Yayın ve İletişim Hizmetleri Sendikası (Ana Haber-Sen), Anadolu Büro Hizmetleri (Anadolu Büro-Sen), Anadolu Sağlık

---

[321] http://www.evrensel.net/02/07/15/sendika.html Erişim:14.04.2004.
[322] http://www.calisma.gov.tr/CGM/kamu_sendikalar.htm. Erişim: 08.10.2004.
[323] Resmi Gazete, 28.08.2004 tarih ve Sayı:25567.
[324] Aysun Camkıran, "Hür Kamu-Sen Gerçeği", Hürriyetçi Ses, Haftalık Mesleki Yorum ve Haber Gazetesi, Yıl. 1, Sayı: 3, s.2., Hürriyetçi Ses, Haftalık Mesleki Yorum ve Haber Gazetesi, Yıl. 1, Sayı:2, s.4,5. http://www.zaman.com.tr/2003/07/12/icanadolu/h14.htm. Erişim:15.04.2004.
[325] Resmi Gazete, 28.08.2004 tarih ve Sayı:25567.

Hizmetleri Sendikası (Anadolu Sağlık-Sen), Anadolu Eğitim Hizmetleri Sendikası (Anadolu Eğitim-Sen), Anadolu Ulaştırma Hizmetleri Sendikası (Anadolu Ulaşım-Sen) tarafından kurulmuştur. Fakat konfederasyonun kendisi ve toplam üyesi hakkında resmi bir bilgi mevcut değildir[326].

[326] http://www.calisma.gov.tr/CGM/kamu_sendikalar.htm#bagimsiz, Erişim: 25.12.2004.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU GÖRÜŞMESİ

I. TOPLU GÖRÜŞMEDE TARAFLAR

Kamu görevlileri, ekonomik, mesleki-sosyal hak ve menfaatlerini elde etmek ve bunları geliştirmek amacıyla toplu görüşme yaparlar. Toplu görüşmenin yapılabilmesi için öncelikle toplu görüşme yapmaya yetkili tarafların belirlenmesi gerekir. Anayasaya göre, kamu görevlilerinin yapacakları toplu görüşmenin kamu işveren tarafını "idare", sendika tarafını ise kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları yani konfederasyonlar oluşturur. Toplu görüşme taraflarının belirlenmesi ise KGSK'nun hükümlerine göre yapılmaktadır.

Buna göre; toplu görüşme tarafları olarak, kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri adına ise her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı bulundukları konfederasyonlardır.

A. Kamu İşveren Tarafı

Toplu görüşmenin taraflarını belirleyen yasa maddesi kamu işvereni adına toplu görüşme yapma yetkisini "Kamu İşveren Kurulu"na tanımıştır. Buna göre; Kamu İşveren Kurulu, Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanının başkanlığında aşağıdaki kamu görevlilerinden oluşur:

1. Başbakanlık Müsteşarı.
2. Maliye Bakanlığı Müsteşarı.
3. Hazine Müsteşarı.
4. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı.
5. Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı.
6. Devlet Personel Başkanı.
7. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü.
8. Kamu İşveren Sendikası Temsilcileri.

Kamu İşveren Kurulu'nun bu üyeleri sabittir. Sabit olan bu üyelere Devlet Bakanı'nın da eklenmesiyle kurul üye sayısı 9'a yükselmiştir. Ancak, Kamu İşveren

Kurulu'nu oluşturacak kişilerin belirlenmesi amacıyla çıkarılan yönetmelikte yapılan değişiklik ile Kamu İşveren Kurulu temsilcilerinin sayısı çoğaltılmıştır[327]. Böylece toplu görüşmeye katılacak kamu görevlileri sendika ve konfederasyon temsilcilerinin sayısı ile Kamu İşveren Kurulu temsilcilerinin sayısının eşit şekilde tespit edilmesi hüküm altına alınmıştır[328]. Ancak, toplu görüşmelerde kamu görevlilerini temsil eden yetkili sendikaların bağlı olduğu konfederasyonların sayısının artması, Kamu İşveren Kurulu temsilcilerinin sayısının da artmasına neden olacaktır.

Fakat bu durum, yasaya aykırı bir durumdur. Çünkü yasanın toplu görüşme taraflarını belirleyen 29. maddesi, toplu görüşmelere katılacak sendika ve konfederasyon temsilcileri sayısının, Kamu İşveren Kurulu'nun temsilci sayısına bağlı tutmuştur. Bu aykırılık yasanın ilgili maddesinde yapılacak değişiklikle düzeltilebilecekken; KGSK'nda yapılan değişikliklerde bu madde göz önüne alınmamıştır[329].

B. Kamu Görevlileri Tarafı

KGSK, kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının toplu görüşmelere taraf olabilmelerini yetki koşuluna bağlamıştır. Bu nedenle, toplu görüşmelerde, kamu görevlilerini temsil edecek sendikaların yetkili olması gerekmektedir. Yasa, faaliyet gösterdiği hizmet kolunda, en çok üyeye sahip sendikayı, yetkili sendika olarak kabul etmektedir. Buna göre; yasada belirlenen 11 hizmet kolundan her birinde en çok üyeye sahip 1'er sendika ile bu sendikaların bağlı bulundukları konfederasyonlar, yetkili olarak toplu görüşmelerde kamu görevlilerini temsil edecekler, toplu görüşme sonrasında mutabakat metnini ya da anlaşmazlık tutanağını imzalamakla görevli olacaklardır.

Bir konfederasyonun hizmet kollarından sadece birinde bile en çok üyeye sahip olması, toplu görüşmeye katılabilmesine yetecektir. Ancak, yetkili sendikaların

---

[327] KGSK'nun 41. maddesinin c ve f fıkraları dayanak gösterilerek çıkarılan; "Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik" 9 Kasım 2001 tarih ve 24578 sayılı Resmi Gazetede; Yönetmelikte yapılan değişiklik ise 13 Ağustos 2002 tarih ve 24845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre; yönetmeliğin 13. maddesinde yer alan "kamu işveren sendikası" ifadesinin yerine "kamu işveren sendikaları temsilcileri" ifadesi getirilmiştir. 14. maddede ise, Kurula katılacak kamu işveren sendikası temsilcilerinin, kamu toplu iş sözleşmelerinin koordinasyonundan sorumlu Devlet Bakanı tarafından belirleneceği öngörülmüştür.

[328] Gülmez, Yönetim, s.121-123.

[329] 5198 Sayılı Kanunla Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda yapılan değişiklik.

bağımsız olması durumunda sendikalar, konfederasyonlardan ayrı ve bağımsız olarak toplu görüşmelere katılabileceklerdir. Yasa ve yönetmeliğe göre toplu görüşmelerde yetkili sendikalar ile onların bağlı bulunduğu konfederasyonların temsilcilerine, en çok üyeye sahip konfederasyonun temsilcisi başkanlık edecektir[330].

C. Kamu Görevlileri Tarafının Belirlenmesi

Kamu görevlileri adına toplu görüşmeye katılacak, kamu görevlileri sendikası veya onun bağlı olduğu konfederasyonun, öncelikle yasaya uygun kurulmuş olması gereklidir. Bu koşulun sağlanmasının yanı sıra bir diğer unsur ise faaliyet gösterdiği hizmet kolunda yetkiyi almış olmasıdır. Yetkinin nasıl kazanılacağı ise KGSK'nun 30. maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre yetki; taraf olma yeteneğini elinde bulunduran sendikal örgütlerden aranan çoğunluk koşulunu/koşullarını gerçekleştiren bir veya birden çok sendikal örgütün toplu görüşmeyi yaparak öngörülen belgeyi (mutabakat metni veya uyuşmazlık tutanağını) imzalamasını içeren bir kavramdır. Bir diğer ifade ile yetki, yasanın öngördüğü kurallara uygun olarak örgütlenen bir sendikanın, istenen çoğunluğu elde etmesi olarak tanımlanmaktadır[331].

1. Yetki Tespiti

Yasaya göre, yetkili sendikanın belirlenmesi iki aşamada yapılmaktadır[332]. Bunlardan ilki kurumlarca, ikincisi ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca kurumlardan ve sendikalardan gelen ortak imzalı listeler üzerinden yapılacak tespittir. Yapılacak bu ikili tespite göre her hizmet kolunda en çok üyeye sahip

---

[330] Gülmez, Kamu, s.519

[331] Gülmez, Kamu, s.515-516.

[332] KGSK'nun 30. maddesi kanun değişikliği öncesinde yetkili sendikanın belirlenmesini, kamu görevlileri sendikaları tarafından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na yapılan üyelik bildirimlerinin dikkate alınması ile saptanmasını öngörmekteydi. Sendikalar, 07 Eylül 2001 tarih ve 24516 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınca Düzenlenecek Üyeliğe Başvuru Belgesi, Çekilme Bildirimlerinin Şekli, İçeriği Tutulacak Defterlerin Şekli, İhtiva Edeceği Bilgiler ile Kayıtların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in 3. maddesine göre yılda dört defa, Şubat, Mayıs, Ağustos, ve Kasım aylarında Bakanlığa göndermekte idiler. Dolayısıyla sendikaların ve kamu işverenlerinin yaptığı bildirimler çerçevesinde, yetkili sendikayı belirleme yetkisi, Bakanlığa tanınmışken, yasa değişikliği ile Bakanlığa tanınan bu yetki, ikili bir denetime tabi tutulmuştur. İkili denetimin, üye aidat kesintisini esas alması, mükerrer üyelikleri önleme açısından önemlidir.

sendika ile bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar toplu görüşme yapmaya yetkili olacaktır.

Kurumlarda yapılacak olan üye tespiti toplantılarına, öncelikle kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi ve kurumun ait olduğu hizmet kolunda o kurumda faaliyette bulunan sendikalardan birer temsilci katılacaktır. Toplantı günü, her yıl 15 Mayıs tarihinden sonraki beş iş günü içerisinde kurumca belirlenecek ve sendikalara bildirilecektir. Toplantılar belirlenen yer ve günde yapılacaktır. Toplantıda o kurumda KGSK'na tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin, 15 Mayıs tarihi itibarıyla sendika üyelerini gösterir liste ve aidat kesintisi karşılaştırılarak değerlendirilecektir. Bu değerlendirmeden sonra, toplam kamu görevlilerinin toplam sayısı ile sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre dağılımı yapılmış sendika üye sayılarını belirten tutanak tutulacak ve toplantıya katılan taraflarca imzalanacaktır.

Kurumların taşra teşkilatlarındaki üyelerin tespiti ise, yukarıdaki esaslara göre tarafların katılımı ile yapılacak toplantı sonucunda düzenlenecek tutanaklar kurum merkezinde yapılacak tespitte değerlendirilmek üzere 15 Mayıs tarihini takip eden iki iş günü içerisinde kurum merkezine gönderilecektir. Bu tutanaklar kurum merkezinde tarafların katılımı ile ortak imzalı tek tutanak haline getirilecek ve ortak imzalı bu tutanak, kamu işvereni ve sendikalarca Mayıs ayının son iş gününe kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na gönderilecektir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, her yıl 15 Mayıs tarihi itibarıyla kurumlarda çalışan toplam kamu görevlisi sayısı ile aidat kesintisi yapılan üye sayılarını dikkate alarak, toplam kamu görevlileri sayısı ile hizmet kolundaki sendikaların üye sayılarını tespit edecektir. Buna göre her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların, toplam üye sayısı her yıl Temmuz ayının ilk haftasında Bakanlık tarafından Resmi Gazetede yayımlanacaktır.

Böylece üye çoğunluğu koşuluna göre, toplu görüşmede kamu görevlilerini temsil edecek yetkili sendika, dolayısıyla konfederasyon ya da konfederasyonlar belirlenmiş olacaktır. Bunu izleyen süreç, yetki itirazlarına ve itirazların mahkemece karara bağlanmasına ayrılmış ve buna ilişkin hükümler yasanın 31. maddesinde düzenlenmiştir.

2.Yetki Tespitine İtiraz

Yetki tespitine itiraz, yetkili olmayan diğer sendika ve konfederasyonlar tarafından yapılır. Buna göre; bir konfederasyona bağlı sendika veya konfederasyon yetki tespitine itiraz edebileceği gibi, herhangi bir konfederasyona bağlı olmayan bağımsız sendikalar da yetki tespitine itiraz edebileceklerdir.

Yasanın 31. maddesi, yetki tespitine itirazı; Bakanlıkça, yetkili olarak kabul edilen sendika ve konfederasyonların, diğer sendika ve konfederasyonlarca çoğunluk koşulunu taşımadığının ileri sürülmesi olarak kabul etmiştir. Yetki tespitine itiraz, sonuçların Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra "beş çalışma günü" içinde diğer sendika ve konfederasyonlarca Ankara İş Mahkemesine yapılabilir. Hafta tatilleri ile resmi tatilleri kapsam dışı bırakan bu süre hak düşürücü süredir.

Ayrıca yönetmelik, yetki itirazı için mahkemeye verilen itiraz dilekçesinin bir örneğinin de bilgilendirme amaçlı olarak, itiraz süresi içinde, Çalışma Bakanlığı'na verilmesini öngörmüştür. Yetki tespitine itiraz edilmediği takdirde, Bakanlıkça en çok üyeye sahip olduğu belirlenen kamu görevlileri sendikalarının yetkisi kesinleşmiş olacaktır[333].

3. İtirazın Çözülmesi

Süresi içerisinde Ankara İş Mahkemesine yapılan yetki itirazını mahkeme, yasa gereği on beş gün içinde karara bağlar[334]. KGSK'nu, yetki tespitine karşı yapılan itiraz sonucunda, mahkemenin verdiği kararı temyiz etme yolunda bir düzenlemeye yer vermemiştir. Bu nedenle mahkemenin vermiş olduğu karar kesin sayılacaktır[335].

---

[333] Gülmez, Yönetim, s.125-126.

[334] Yasanın 31. maddesinde yetki tespitine yapılan itirazın mahkeme tarafından on beş gün içinde karara bağlanması öngörülmüştür. Mahkemelerin itirazı on beş gün içerisinde karara bağlamaması konusunda herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Nitekim 2002 ve 2003 yıllarında yetki tespitine yapılan itirazlar uzun süre sonuçlandırılmamıştır.

[335] Gülmez, Yönetim, s.126.

II. TOPLU GÖRÜŞME SÜRECİ

A. Toplu Görüşmenin Yapılması

Yetki tespitine yapılan itirazların, mahkeme kararıyla çözülmesinden sonra, sendika ve konfederasyonların yetkisi kesinleşir[336]. Yetki tespiti ve Yüksek İdari Kurulun önerilerini Kamu İşveren Kurulu'na iletmesini izleyen süreçten sonra yasanın 32. maddesine göre; hizmet kollarına göre belirlenen yetkili kamu görevlileri sendikaları ile sendikaların bağlı oldukları konfederasyonlar ve Kamu İşveren Kurulu çağrı yapılmasına gerek kalmaksızın her yılın Ağustos ayının 15. günü, Devlet Personel Başkanlığınca belirlenen ve taraflara bildirilen yerde, herhangi bir çağrıya gerek kalmaksızın toplu görüşmelere başlamak üzere toplanırlar[337].

KGSK'nun 33. maddesine göre Kamu İşveren Kurulu, Yüksek İdari Kurul'dan gelen önerileri de dikkate alarak, toplu görüşme kapsamındaki konulara ilişkin bilgi ve belgeleri, sendika tarafları da toplu görüşmeye esas olacak önerilerini toplu görüşme kuruluna sunarlar. Toplu görüşmenin gündemi, bu hazırlık çalışmaları ve önerileri dikkate alınarak oluşturulur. Toplu görüşmelerin hangi esaslar içinde yapılacağı taraflar arasında belirlenir ve toplu görüşmelere başlanır.

B. Toplu Görüşmenin Sonucu

Toplu görüşme gündeminin belirlenmesinden sonra, gündem üzerinde görüşmeye başlayan taraflar[338] yasaya göre, toplu görüşme sürecini en geç on beş gün içerisinde sonuçlandırmak zorundadırlar. Toplu görüşmeler başladıktan sonra, görüşmeler anlaşmayla sonuçlanabileceği gibi anlaşmazlıkla da sonuçlanabilir. Toplu görüşmelerin sonucu tarafların yapacağı işlemler açısından önem taşımaktadır.

---

[336] Gülmez, Yönetim, s.126.

[337] Devlet Personel Başkanlığınca, toplantı yerinin taraflara bildirilmesi KGSK göre, toplantı tarihinden bir hafta önce iken, Kurum İdari Kurulları,Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili İle Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik (Resmi Gazete 9 Kasım 2001 tarih ve Sayı 24578.) bu süreyi onbeş gün olarak belirlemiştir. Ayrıca yine yasaya göre toplu görüşme sürecinin tüm sekreterlik hizmetleri de Devlet Personel Başkanlığı'nca yürütülecektir.

[338] Benli, a.g.m., s.108.

1. Tarafların Anlaşması Durumunda

a. Mutabakat Metni

Yasanın belirlemiş olduğu onbeş günlük toplu görüşme süresi içerisinde tarafların anlaşması durumunda, bağlayıcılığı olan toplu iş sözleşmesi imza[339] edilememektedir. Taraflar yasa gereği, toplu iş sözleşmesi yerine "mutabakat metni" olarak isimlendirilen bir belge imzalamaktadırlar. Mutabakat metni, Kamu İşveren Kurulu ile yetkili sendikal örgütlerin toplu görüşme kapsamındaki konular üzerinde tam olarak anlaşmaya vardıklarını gösteren yazılı bir belgedir. Mutabakat metni; tarafların üzerinde anlaştığı yazılı bir belge olmasına rağmen; imza edilmesiyle birlikte toplu iş sözleşmesi gibi kendiliğinden yürürlüğe giren ve her iki taraf için uyulması zorunlu nitelikler taşıyan bir belge değildir.

Bu yüzden, taraflarca imzalan mutabakat metninin işlerlik kazanabilmesi için yasal düzenlemeler yapmak üzere anayasa ve ilgili yasa gereğince yasama ve yürütme organlarının devreye girmesi gereklidir[340]. Fakat yasama ve yürütme organları kendiliğinden devreye girmez. İki aşamada yapılacak yasal düzenlemeler için öncelikle tarafların, mutabakat metnini Bakanlar Kuruluna sunması, Bakanlar Kurulu'nun da yapacağı yasal düzenlemeleri TBMM'nin onayına sunması gereklidir.

b. Mutabakat Metninin Bakanlar Kuruluna Sunulması

Mutabakat metninin imzalanmasından sonra metin; uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'na sunulur. Bakanlar Kurulu üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idari ve icrai düzenlemeleri gerçekleştirir ve kanun tasarılarını TBMM'ne sunar. Bakanlar kurulu, uygun idari ve icrai düzenlemeleri gerçekleştirmek için kendisine verilen üç aylık süreden önce de düzenlemeleri yapabilir. Ancak, düzenlemelerin üç ay içerisinde yapılmamasının da özel bir yaptırımı yoktur. Bakanlar Kurulu, mutabakat metnindeki konulardan yasama organının yetkisine girenler için yasa tasarıları hazırlayıp TBMM'ne gönderecektir. KGSK, en geç üç ay içerisinde TBMM'ne sunulmasını öngördüğü

---

[339] Tijen Erdut, İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkilerinde Değişim, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayını, Yayın No: 40, İzmir, 2002, s.27.
[340] Gülmez, Kamu, s.530-531.

yasa tasarılarının görüşülüp kabul edilmesi konusunda herhangi bir süre kısıtlaması getirmemiştir. Kendisine sunulan yasa tasarısını yasalaştırma, TBMM'nin değerlendirilmesine bırakılmıştır[341].

c. Uygulanmanın İzlenmesi ve İdari Kurullar

Kamu görevlileri, DMK'nun 226. maddesiyle hüküm altına alınan ortak danışma ve görüşme kurullarıyla yönetime katılma amacını gerçekleştirememişlerdir. Sendikal hakların en etkin kullanım yollarından biri olan katılımı sağlayabilmek için KGSK bu amaçla idari kurulları düzenlemiştir. Yasa, ulusal ve kurumsal düzeyde olmak üzere ikili yapıda, iki ortak yönetsel kurula yer vermiştir. Bu kurullardan ulusal ve merkezi düzeyde oluşturulan Yüksek İdari Kurul ise toplu görüşme ile ilişkilendirilmiştir.

Yüksek İdari Kurul, birbiriyle bağlantılı ve toplu görüşmeyle ilgili olan iki amaçla oluşturulmuştur. Amaçlardan birincisi, toplu görüşmenin işveren tarafını oluşturan Kamu İşveren Kurulu'na görüş bildirmek iken, ikincisi toplu görüşmelerde imzalanan mutabakat metinlerinin uygulanmasını takip etmektir. Birinci amaçla ilgili olarak Yüksek İdari Kurulun, Kamu İşveren Kurulu'na bildireceği görüş "toplu görüşmelere esas" görüşleri oluşturur. Bu anlamda yasanın 21. maddesinde dolaylı bir toplu görüşme tanımına yer verilmektedir. Buna göre; kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanmasına yönelik kararların alınması için, yapılacak toplu görüşmelere esas olmak üzere Yüksek İdari Kurulunun, Kamu İşveren Kurulu'na görüş bildireceği öngörülmektedir.

KGSK' de yer alan toplu görüşmenin tanımında, yalnızca ekonomik ve mali nitelikli haklara ve yardımlara yer verilmiş; genel olarak hak ödev ve çalışma koşullarından söz edilmemiştir. Bu nedenle 21. maddede toplu görüşmenin kapsamı konu yönünden dolaylı olarak genişletilmiş bulunmaktadır. Ancak, bunun uygulamaya geçirilmesi olanaksızdır. Çünkü, toplu görüşmenin tanımında ve yasanın toplu görüşmenin kapsamını gösteren maddesinde, ele alınacak konular sınırlı

[341] Gülmez, Kamu, s.531-532.

biçimde ifade edilmektedir. Bu nedenle Yüksek İdari Kurul 21. maddede sözü edilen konularda Kamu İşveren Kurulu'na görüş bildirerek bunların toplu görüşmelere esas olacağını belirtse dahi toplu görüşme ve özellikle imzalanacak mutabakat metni, yasada belirtilen konuların dışına taşırılamaz. Bu durumda Yüksek İdari Kurulun, Kamu İşveren Kurulu'na ilettiği hak, ödev ve çalışma koşulları ile ilgili görüşler ve bunların dayanağı olan belgeler, ancak, toplu görüşme kapsamındaki konuların taraflarca tartışılmasında ve sonuçlandırılmasında yardımcı olma işlevini yerine getirir[342].

Yüksek İdari Kurul, ikili yapıda olmasına rağmen, tarafların eşit sayıda olmayan temsilcilerinden oluşan bir kuruldur. Kurulun, kamu işveren temsilcileri her ne kadar ayrı kurum ve kuruluştan oluşuyor görünse de Kurulu oluşturan kamu işveren temsilcilerinin tam sayısı sabit değildir. Çünkü, müsteşarlar ile bağımsız başkanlıkların başkanlarının sayısı, siyasal gelişmelere ve koşullara bağlı olarak değişebilmektedir. Bakanlıkların birleşmesi veya bağımsız bir başkanlığın tasfiyesi ile Kuruldaki üye sayısı azalırken, yeni bir bakanlığın kuruluşu ile de Kurula yeni üyeler dahil olabilmektedir[343].

Yasadaki şekliyle Yüksek İdari Kurul, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında, aşağıda belirtilen kamu işveren temsilcilerinden oluşur:

1. Bakanlıklar ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarının Müsteşarları.
2. Devlet Personel Başkanı.
3. Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı.
4. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü.
5. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü.
6. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü.
7. Bağımsız Başkanlıkların Başkanları.
8. Kamu İşveren Sendikası Temsilcileri[344]

---

[342] Gülmez, Kamu, s.521-524.

[343] 2002 yılında yapılan toplu görüşmelerde Yüksek İdari Kurul 63 kişiden oluşmakta iken daha sonraki yıllarda bakanlıkların birleşmesi ile sayı değişmiştir.

[344] Kurum İdari Kurulları,Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili İle Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik, değişikliğe uğramıştır. Değişiklik 13 Ağustos 2002 tarih ve 24845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre; Yüksek İdari

Yönetmeliğin, Yüksek İdari Kurulun çalışma usul ve esaslarını belirleyen 11. maddesi, Kurulun yılda en az bir kez toplanacağını, zorunlu durumlarda ise Kurul Başkanının Kurulu, her zaman toplantıya çağırabileceğini belirtmiştir. Ayrıca, yönetmeliğe göre, toplantının gündemi, Kurul üyelerinin talep ve önerileri dikkate alınmak suretiyle Kurul Başkanınca tespit edilerek Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Kurulun olağan toplantıları, her yılın Haziran ayının ilk yarısı içerisinde Devlet Personel Başkanlığınca belirlenecek yer, gün ve saatte yapılır. Kurul gündeminde olan konulara ilişkin bilgi ve belgeler Devlet Personel Başkanlığınca temin edilir; kamu kurum ve kuruluşları, bu maksatla talep edilecek her türlü bilgi ve belgeleri verirler. Kurul üyelerinin çoğunluğunca belirlenen görüş ile bu görüşe katılmayanların görüşleri bir tutanağa bağlanır.

Yüksek İdari Kurulca belirlenen görüş, toplu görüşme tarihinden en az on beş gün önce Devlet Personel Başkanlığınca Kamu İşveren Kurulu'na ve konfederasyonlara gönderilir. Böylece taraflar, toplu görüşmelere başlamadan önce Yüksek İdari Kuruldan gelen görüş çerçevesinde, kendi hazırlıklarını yaparlar.Yasaya göre oluşturulması gereken kurullardan ikincisi olan Kurum İdari Kurullarıdır[345]. Yasanın 22. maddesi ve yönetmeliğin hükümlerine göre her Kurum İdari Kurulu, kurum düzeyinde kamu görevlilerinin işyeri çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konularında görüş bildirmekle görevlidir. Kurul; en az iki veya daha fazla işveren vekili ile kurumda en çok üyeye sahip sendikanın aynı sayıdaki temsilcisinden oluşur.

Kamu işveren vekillerinden biri en üst amir tarafından Kurul Başkanı, sendika temsilcilerinden biri ilgili sendika tarafından Kurul Başkan Vekili ve üyelerden biri de Kurulca raportör olarak görevlendirilir. Kurula seçilecek kamu işveren vekillerinin sayısı beşi geçemez. Kurum İdari Kurul üyeliklerine seçilecek

---

Kurulda bulunan "Kamu işveren sendikası genel başkanı" ifadesi yerine "Kamu işveren sendikası temsilcileri" ifadesi getirilmiştir. Ayrıca yönetmelikte, Yüksek İdari Kurula katılacak kamu görevlileri temsilcilerinin bünyesinde üye sayıları itibariyle en çok kamu görevlisini bulunduran konfederasyonlardan ilk üçünün üyeleri oranında seçecekleri on beş temsilciden oluşur düzenlemesi getirilmiştir.

[345] KGSK'nun 3/2 maddesi, kuruluş kanunları veya kuruluşlarına ilişkin mevzuatlarında görev, yetki ve sorumlulukları belirlenen, hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından idari bütünlüğe sahip işyerlerinden oluşan kuruluşları "kurum" olarak kabul etmiştir. Kurum İdari Kurulları da bu idari bütünlüğe sahip kurumlarda uygulanmak üzere düzenlenmiştir.

kurul üyeleri, kamu işveren vekilleri, kamu kurum ve kuruluşlarının en üst amirleri tarafından; sendika temsilcileri ise kurumda en çok üyeye sahip bulunan sendika tarafından kendi üyeleri arasından belirlenir. Sendikalar aynı sayıda yedek temsilci de belirler. Asıl üyenin katılamadığı toplantılara yedek üyeler katılır. Kurum idari kurulları her kurum için ayrı oluşur. Faaliyette bulunulan hizmet kolunda yetkili olunmasa bile kurum düzeyinde en fazla üyeye sahip sendika Kurum İdari Kurulu'na katılmaya hak kazanır[346].

Kurum İdari Kurulları, yılda iki kez olmak üzere Nisan ve Ekim aylarında kamu işveren vekili tarafından tespit edilecek yer, gün ve saatte toplanır. Toplantı gündemi, toplantı tarihinden en az on beş gün önce, sendika temsilcileri ve işveren vekili tarafından tespit edilir. Toplantıda öncelikle, bir önceki görüşme raporunda yer alan hususlar değerlendirilir. Daha sonra taraflar gündemde yer alan konuları sırasıyla görüşürler. Toplantı sonucunda ortaya çıkacak görüşler bir rapor haline getirilerek tutanağa bağlanır. Görüşme raporlarının bir örneği sendika temsilcisine, bir örneği de kamu işveren vekiline verilerek, bir örneği de kurum ilan tahtasına asılır.

Yasa, Kurum İdari Kurullarının yapısı konusunda, Yüksek İdari Kurulun oluşumundan farklı olarak eşit temsil ilkesini benimsemiştir. Kurum İdari Kurulları eşit sayıdaki taraf temsilcilerinin katılımı ile toplanır. Kurullar, kamu işveren vekili ile bünyesinde en çok üyeyi bulunduran sendikanın üyeleri arasından seçilen temsilcilerin katıldığı ikili ya da ortak kurullardır[347].

2. Tarafların Anlaşamaması Durumunda

Toplu görüşme süreci her zaman tarafların uzlaştığı ortak mutabakatla sonuçlanmaz. Tarafların, toplu görüşme sürecinde anlaşamadıkları durumlar da olur. Toplu görüşme sürecinde anlaşma sağlanamaması halinde, toplu görüşme sürecine anlaşmazlığı çözecek bir kurulun dahil edilmesiyle yeni bir süreç başlar.

---

[346] Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası (SES), Toplu Sözleşme Toplu Görüşme Süreçleri ve Stratejileri, Eğitim Dizisi, Haziran, 2002, s.35.
[347] Gülmez, Kamu, s.525, 526.

Uyuşmazlığı çözecek kurulun sürece dahil olabilmesi için öncelikle uyuşmazlığın tespit edilmesi gerekir.

a. Uyuşmazlığın Tespiti

Toplu görüşmeye başlayan taraflar, toplu görüşmenin, yasal süresi olan onbeş gün içerisinde tamamen veya kısmen anlaşmazlık durumuna düşebilirler. Uyuşmazlığın tespiti anayasa ve yasada farklı değerlendirilmiştir. Anayasaya toplu görüşme sonunda anlaşma sağlanamadığı takdirde, üzerinde anlaşmaya varılan konular ile anlaşmazlık konularının taraflarca bir tutanakla tespit edilip imzalandıktan sonra Bakanlar Kuruluna sunulacağını belirtmiştir. Oysa yasa, toplu görüşmelerde, anlaşmazlığın bir tutanakla tespit edileceğini öngörmemiştir. Sadece, öngörülen süre içinde tarafların anlaşamaması durumunda taraflardan birinin, Uzlaştırma kurulunu toplantıya çağırabileceğini belirtmiştir. Uzlaştırma Kurulu da "uyuşmazlık konularını" bu tutanak temelinde inceleyecektir[348].

b. Uyuşmazlığın Çözümü

Toplu görüşmeye başlayan taraflardan biri, toplu görüşmenin, yasal süresi olan onbeş gün içerisinde tamamen veya kısmen anlaşmazlıkla sonuçlanması durumunda barışçı bir yol olan uzlaştırma kuruluna başvurur. Uzlaştırma kuruluna başvuru isteğe bağlı olmayıp zorunlu niteliktedir. Çünkü, yasa uyuşmazlığın çözüm usulleri ile ilgili olarak sadece uzlaştırma kuruluna başvuruyu düzenlemiş ve mücadeleci çözüm yollarına yer vermemiştir.

Yasanın 35. maddesi ve yönetmeliğin 19. maddesine göre; toplu görüşmenin tamamlanması için öngörülen süre içinde taraflar anlaşamazlarsa, uyuşmazlığa çözüm bulmak amacıyla toplu görüşme taraflarından biri üç gün içinde Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırabilir. Toplantıya çağrılan Uzlaştırma Kurulu da uyuşmazlık konularını temel alarak vereceği kararla uyuşmazlığın çözümüne katkıda bulunur.

---

[348] Gülmez, Kamu, s.534.

i. Uzlaştırma Kurulu

Uzlaştırma kurulu, yasaya göre "toplu görüşmeler sırasında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü için oluşturulan kurul" olarak tanımlanmıştır. Uzlaştırma Kurulu'nun görevleri ise KGSK'nun 35. maddesi ve Yönetmeliğin 17. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre Uzlaştırma Kurulu, uyuşmazlık konularını inceler, gerektiğinde toplu görüşme taraflarının temsilcilerini dinler ve beş gün içinde kararını verir. Kararlar salt çoğunlukla alınır. Yönetmelik, yasada belirtilen onbeş günlük süre içerisinde toplu görüşmenin sonuçlanmaması halinde, Uzlaştırma Kurulunun, uyuşmazlık konularını incelemek ve gerektiğinde toplu görüşme taraflarını dinlemekle görevli olduğunu belirtmiştir.

ii. Uzlaştırma Kurulunun Oluşumu

Yasaya göre Uzlaştırma Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu[349] Başkanı'nın başkanlığında; Üniversitelerarası Kurul tarafından, fakültelerin çalışma ekonomisi, iş hukuku, idare hukuku ve kamu maliyesi bilim dallarından seçilecek birer üye olmak üzere, dört öğretim üyesinden oluşur. Bu üyelerin seçiminde koşul, siyasi partilerin merkez karar ve yürütme kurullarında görev almamış olmadır. Üyelerin iki yıl için seçileceği, süresi biten üyelerin yeniden seçilebileceği, ayrıca Kurulun sekreterya işlerinin Devlet Personel Başkanlığınca yürütüleceği de hüküm altına alınmıştır.

Uzlaştırma Kurulu ile ilgili olarak yürürlüğe giren yönetmelik, yasanın 35. maddesindeki kuralları tekrarlamış, ayrıca, mazeretli üyelerin yerine yedek üyelerin

[349] Yüksek Hakem Kurulu'nun kuruluşu ve kararının niteliği, 2851 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun 53. ve 55. maddelerinde düzenlenmiştir Buna göre; Yüksek Hakem Kurulu Yargıtay'ın iş davalarına bakmakla yükümlü dairesi başkanının başkanlığında, üniversitelerin iş hukuku veya ekonomi öğretim üyelerinden Yüksek Öğretim Kurulunca seçilecek bir üye, Bakanlar Kurulu'nca bakanlıklar bünyesi dışında, işçi veya işveren kuruluşları ile hiçbir şekilde bağlantısı olmayan ve siyasi parti organlarında görevli bulunmayan, ekonomi, işletme, sosyal politika veya iş hukuku konularında, bilgi ve tecrübe sahibi olanlar arasından seçilecek bir üye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü, İşçi konfederasyonlarından, kendisine mensup işçi sayısı en yüksek olan konfederasyonca seçilecek iki üye, işverenler adına en çok işveren mensubu olan işveren konfederasyonunca, biri kamu işverenlerinden olmak üzere seçilecek iki üyeden oluşur. Üyeler, yedekleri de belirlenerek iki yıllığına seçilir. Yüksek Hakem Kurulu'nun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.

kurula katılacağını ve Kurul üyelerinin görev sürelerinin tamamlanmasından üç ay önce Devlet Personel Başkanlığınca, yeni üyelerin seçiminin Üniversitelerarası Kuruldan isteneceği hükmünü getirmiştir. Bu düzenleme ile süresi biten üyelerin yerine yeni üyeleri belirlenerek, kurula katılacak asil üyelerin eksikliğinde oluşacak boşluğun ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.

iii. Uzlaştırma Kurulunun Kararı

Çağrı üzerine toplanan Uzlaştırma Kurulu, tarafların üzerinde anlaşamadıkları konuları incelemeye alarak ve gerekli gördüğü takdirde toplu görüşme taraflarını da dinleyerek, beş gün içinde kararını verir. KGSK'nu beş günlük sürenin başlangıç tarihini ve uzatılmasını öngörmemiştir. İncelemenin beş gün içinde sonuçlandırılmamasının yaptırımı da yoktur. Kararını salt çoğunlukla veren Kurulun, toplantı yeter sayısı yasa ve yönetmelikte belirtilmemiş, Kurul Başkanının oyuna da bir üstünlük tanınmamıştır[350].

Yasanın 35. ve Yönetmeliğin 20. maddesine göre; Uzlaştırma Kurulunun kararına katılmak zorunlu değil, isteğe bağlıdır. Yasa ve yönetmeliğe göre, tarafların Kurulun kararına katılması durumunda, bu karar mutabakat metni olarak Bakanlar Kuruluna sunulur. Uzlaştırma Kurulu kararının taraflarca kabul edilmemesi durumunda ise, anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca imzalanan bir tutanakla Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu, toplu görüşme sonrasında anlaşmaya varılmasında olduğu gibi anlaşmaya varılmamasında da; uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için girişimlerde bulunabilir. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu, taraflarca kabul edilen ve mutabakat metni sayılan Uzlaştırma Kurulu'nun kararı ile üzerinde anlaşılamayıp da tutanağa geçirilen konular ile ilgili, idari ve yasal yükümlülüklerini üç ay içerisinde yerine getirmelidir[351].

---

[350] Gülmez, Yönetim, s. 143.
[351] Gülmez, Kamu, s.534-536.

III. TOPLU GÖRÜŞME UYGULAMALARI

2001 yılı Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığında yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. 2001 yılında yürürlüğe giren KGSK'ndan sonra, kamu görevlileri, kısmen de olsa yasanın belirlediği sınırlar içerisinde, ücret ve çalışma koşullarını belirlemek için "idare"ile karşı karşıya gelerek tartışmaya başlamış, örgütlü olarak talepte bulunmuşlardır. Yasanın verdiği yetkiye dayanarak toplu görüşme uygulamalarının ilki 2002 yılında gerçekleştirilmiştir. Ne var ki 2002 yılında ve sonraki yıllarda yapılan toplu görüşme uygulamaları kamu görevlilerinin beklentilerine cevap vermemiş, idarenin tek taraflı karar alma sürecini değiştirememiştir.

A. Toplu Görüşme Hazırlıkları

Kamu görevlilerinin Kamu İşveren Kurulu ile toplu görüşmelere başlayabilmesi için yasa gereği öncelikle Yüksek İdari Kurulun oluşturulması ve Yüksek İdari Kurul'un da toplu görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kurulu'na görüş bildirmesi gerekmektedir[352].

Uygulamada, Yüksek İdari Kurul'un üye sayısının çok olması, karar alma açısından işlevsizliğe neden olmuştur. Bugüne kadar olan toplu görüşme süreçlerinde, kurul üyelerinin çoğunluğu toplantılara katılmamıştır. Özellikle, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı ile Hazine Müsteşarları gibi birinci derecede konuyla ilgili olanların toplantılara katılmaması dikkat çekicidir. Yüksek İdari Kurulu'nda taraf olarak, kamu işvereni ağırlıkla temsil edilmektedir[353]. Bu nedenle Kurulun, "toplu görüşmelere esas olmak üzere" Kamu İşveren Kurulu'na sunmak için hazırladığı görüşlerin de çoğunlukla kamu işveren tarafının görüşlerini yansıttığı

---

[352] Yüksek İdari Kurulun oluşturulması ve toplanmasına ilişkin yasada öngörülen işlemler Devlet Personel Başkanlığı'nca yerine getirilmektedir Yüksek İdari Kurul'un olağan toplantıları yasa gereği her yıl Haziran ayının ilk yarısında yapılması gerekmektedir. Ancak, toplu görüşme uygulamasının ilk defa gerçekleştiriliyor olması nedeniyle Kurul, 2002 yılındaki olağan toplantısını 15 Temmuz 2002'de gerçekleştirmiştir. Toplantılar, 2003 yılında 10 Haziran, 2004 Yılında ise 11 Haziran tarihinde yapılmıştır.

[353] Gülmez, Yönetim, s. 132-133.

ve görüşlerin, kamu görevlilerinin taleplerini "devletin mali imkanları çerçevesinde" çözmek üzere hazırlandığını koymaktadır.

Kurul, toplu görüşmelere zemin teşkil edecek görüşleri; kendi içinde kurduğu komisyonlar aracılığı ile belirleyip, Kamu İşveren Kurulu'na sunmuştur. Buna göre;

1. Kamu görevlilerinin günün koşullarında daha iyi bir yaşam sürmesini sağlayacak bir ücret sisteminin oluşturulması amacıyla, eşit işe eşit ücret sistemi çerçevesinde, işçi, memur ve sözleşmeli personel arasındaki ücret farklılıkları ile kurumlar arasındaki ücret farklılıklarının giderilmesinin sağlanması,
2. Kamu görevlileri için uygulanacak her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımları ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımlarıyla bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımlardan günün koşullarına uymayanların uygun hale getirilmesinin sağlanması,
3. Ücretlerin enflasyon sebebiyle azalmasını önleyici tedbirlerin alınması[354],
4. Kamu kurum ve kuruluşlarının yönetim, işleyiş ve çalışma alanlarına göre oluşturulmuş tüm kurul ve komisyonlar ile yapılan şuralara, sendika temsilcilerinin katılması hususunun görüşülmesi,
5. Kamu görevlileri ile ilgili çalışma sürelerinin ve izinlerinin görüşülmesi, sicil, disiplin ve ödüle ilişkin hükümlerin yeniden gözden geçirilmesi,
6. Sendikal haklar ile sendikal faaliyetlerin kolaylaştırılması, sendika yöneticilerinin güvencelerine ilişkin düzenlemelerin sağlanması
7. Kamu görevlilerine, (yüz kızartıcı suçlar hariç) yargılanmaları halinde hukuk yardımı sağlanmasına ilişkin konuların ve kamu görevlilerinin her türlü atama yer değiştirme ve görevlendirmelerle ilgili hususlarının görüşülmesi[355], şeklinde görüşler sunmuştur.

Kurul'un Kamu İşveren Kurulu'na görüşlerini sunmasından sonra, toplu görüşmelerde, kamu görevlileri tarafını temsil edecek yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesi için yetki tespiti aşamasına geçilmiştir.

---

[354] Gülmez, Yönetim, s. 132-133.
http://www.basbakanlikdpb.gov.tr/sendika/desifreler.htm, Erişim:06.05.2004.
[355] Gülmez, Yönetim, s.133.

1.Yetki Tespiti

Toplu görüşmelerin başlamasından önce, toplu görüşmeye katılacak ve görüşmeleri yürütecek yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesi için Çalışma Bakanlığı tarafından yetki tespiti yapılmıştır. Sendikalar yasa gereği 2002 ve 2003 yıllarında 31 Mayıs tarihinde örgütlü bulundukları hizmet kollarındaki üye sayılarını Çalışma Bakanlığı'na bildirmişlerdir. Bakanlık da yapmış olduğu incelemeler sonucunda sendikaların bildirmiş olduğu bu üye sayılarını esas alarak yetki tespitini yapmıştır. Buna göre, Bakanlık 2002-2003 yıllarında toplu görüşmelere katılabilecek yetkili sendika ve konfederasyonlar ile diğer sendika ve konfederasyonların üye sayılarını yasa gereği Temmuz ayının ilk haftasında Resmi Gazetede yayımlayarak kamuoyuna duyurmuştur.

Açıklanan bu verilere göre 2002 ve 2003 yıllarında örgütlü oldukları hizmet kollarında en fazla üyeye sahip sendikalar ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar, kamu görevlileri adına toplu görüşmelere katılma yetkisi almıştır. Buna göre Türkiye Kamu-Sen'e bağlı sendikalar 11 hizmet kolundan 8'inde KESK'e bağlı sendikalar ise; 3 hizmet kolunda yetkiyi alarak toplu görüşmelere katılmaya hak kazanmışlardır[356].

2004 yılında yapılan yetki tespitinde ise önceki yıllardaki oran değişmiştir. Daha önceki yıllarda toplu görüşmelere katılamayan Memur-Sen, "Diyanet ve Vakıf Hizmetleri" kolunda yetki alarak toplu görüşmelere katılmaya hak kazanmıştır. Bu nedenle 2004 yılında Memur-Sen'inde katılımıyla konfederasyon sayısı üçe çıkmıştır. Yapılan tespite göre, çok az da olsa sendika üye sayısında azalma olmuştur. Türkiye Kamu-Sen üyelerinin %10'nunu kaybederken, Memur-Sen ise üye sayısını bir önceki yıla göre %40 artırmıştır. KESK'in üye sayısında ise bir değişme olmamıştır[357].

---

[356] Yetkili sendika olarak, 2002- 2003 yıllarında; Türkiye Kamu-Sen'e bağlı, Türk Enerji-Sen, Türk Büro-Sen, Türk Sağlık-Sen, Türk Haber-Sen, Türk İmar-Sen, Türk Ulaşım-Sen, Türk Tarım Orman-Sen, Türk Diyanet Vakıf-Sen, olmak üzere 8 hizmet kolunda, KESK'e bağlı sendikalar ise; Eğitim-Sen, Tüm Bel-Sen ve Kültür Sanat-Sen olmak üzere sadece 3 hizmet kolunda yetkiyi almışlardır. 2004 yılı için yetki tespiti ise, 15 Temmuz 2004 tarihi itibariyle yapılmış ve yapılan tespit, 28.08.2004 tarih ve 25567.sayılı resmi gazetede ilan edilmiştir.

[357] http://www.memurlar.net.com.tr sendikalar, Erişim: 06.10.2004.

a.Yetkiye Tespitine İtiraz

2002 ve 2003 yıllarında, Bakanlığın yayımladığı tebliğe göre; KESK'e bağlı sendikalar, ve KESK toplu görüşmeler başlamadan yetki tespitine itiraz etmişlerdir. KESK ve kendisine bağlı sendikalar Ankara İş Mahkemesi'ne dava açarak, Türkiye Kamu-Sen'e bağlı olup da yetkiyi almış olan sendikaların yetkisizliğini ileri sürmüşlerdir[358].

b. İtirazın Çözülmesi

Yetki tespiti için yapılan itirazların yasa gereği mahkeme tarafından onbeş gün içinde karara bağlanması öngörülmüştür. Ancak, uygulamada bu süreç işlememiştir. 2002 ve 2003 yıllarında yapılan yetki tespiti itirazları mahkemece süresi içerisinde karara bağlanmamış, açılan davaların sonuçları beklenmeden toplu görüşmeler başlamıştır. Yasada ve yönetmelikte, yetki tespitine yapılan itirazın mahkemece süresi içinde sonuçlandırılmamış olmasıyla ortaya çıkacak durumu açıklayıcı herhangi bir hüküm ya da açıklama bulunmamaktadır. Bu nedenle, Kamu İşveren Kurulu mahkeme kararını beklemeden Yüksek İdari Kuruldan görüş alarak, Bakanlığın yayımladığı istatistiklere göre yetkili olan sendika ve konfederasyonlarla, toplu görüşmelere başlamak üzere bir araya gelmiştir[359]. 2002 ve 2003 yıllarında yetki tespitine ilişkin açılmış olan davalar, 2004 yılında KGSK'nda değişiklik yapan 5198 sayılı Yasanın geçici 3. maddesi gereğince işlemden kaldırılmıştır.

B. Toplu Görüşmenin Başlaması

Yüksek İdari Kurulun toplanması ve önerilerini Kamu İşveren Kurulu'na sunmasını izleyen süreçten sonra, yetki tespiti yapılmıştır. Yetki tespiti yapıldıktan sonra, toplu görüşme süreci başlamıştır. Yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bağlı oldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu, çağrı yapılmasına gerek kalmaksızın, Devlet Personel Başkanlığınca belirlenen ve taraflara bildirilen yerde, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesine yönelik toplu görüşme yapmak üzere bir araya gelmişlerdir[360]. Toplu görüşmelerin ilki 15 Ağustos 2002

[358] Gülmez, Yönetim, s.127.
[359] Gülmez, Yönetim, s.127-129.
[360] Gülmez, Kamu, s. 134,137.

tarihinde, ikincisi 15 Ağustos 2003 tarihinde başlamıştır. 2004 yılında ise yine yasal değişiklik nedeniyle toplu görüşme toplantıları 15 Eylül 2004 tarihinde başlamıştır[361].

1. Toplu Görüşmenin Yapılması

Her yıl, çağrıya gerek kalmaksızın Devlet Personel Başkanlığının belirlemiş olduğu yerde toplu görüşme yapma amacıyla bir araya gelen 11 hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyon temsilcileri, Kamu İşveren Kurulu ile ilk toplu görüşme uygulamasını 2002 yılında gerçekleştirmişlerdir[362].

2002 ve 2003 yıllarında kamu görevlileri adına toplu görüşmelere, Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Büro-Sen, Türk Enerji-Sen, Türk Sağlık-Sen, Türk Tarım Orman-Sen, Türk Ulaşım-Sen, Türk Diyanet Vakıf-Sen, Türk Haber-Sen, Türk İmar-Sen ile KESK'e bağlı Eğitim-Sen, Tüm Bel-Sen ve Kültür-Sen'in genel başkanları katılmıştır[363]. 2004 yılında ise Diyanet Vakıf-Sen başkanı ve Memur-Sen genel başkanı da dahil olmuştur. Yapılan toplu görüşmelerde gündem oluşturulduktan sonra toplu görüşmelere geçilmiştir.

2. Toplu Görüşmenin Kapsamı

Yasa gereği toplu görüşmenin kapsamı içerisine "kamu görevlileri için uygulanacak 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 yardımlarıyla bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımlar" girmiştir. Kamu görevlileri ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan toplu görüşmeler bu kapsam ve bu konular üzerinden yapılmış, bunların dışındaki her konu toplu görüşmenin kapsamı dışında değerlendirilerek, görüşme

---

[361] Toplu görüşme yapmak üzere her yılın Ağustos ayının 15. günü bir araya gelen taraflar 5198 Sayılı Yasa ile KGSK'na eklenen geçici 9. maddeye göre sadece 2004 yılı için Eylül ayının 15. günü bir araya gelmişlerdir. Dolayısıyla 2005 yılına yönelik toplu görüşmeler 15 Eylül 2004 tarihinde başlamıştır.

[362] Gülmez, Yönetim, s. 137.

[363] http://www.bygem.gov.tr/yayinlarimiz/anadoluyahaberler-yeni/2002/agustos/ah_16_08-02.htm Erişim:06.05.2003.

kapsamına alınmamıştır. Ancak, yapılan bir çok toplu görüşme toplantısında, toplu görüşmeye katılan sendika ve konfederasyonlar tarafından toplu görüşmenin kapsamı genişletilmek istenmiş, fakat Kamu İşveren Kurulu, kapsamın genişletilmesine karşı çıkmıştır[364].

Yapılan toplu görüşmelerde sendika ve konfederasyon temsilcileri;

a. 4688 sayılı kanunla ilgili olarak grev toplu sözleşme, siyaset yapma ve yönetime katılma hakları başta olmak üzere demokratik ve UÇÖ normlarına uygun olmayan maddelerin bir paket halinde ele alınıp değiştirilmesi,

b. 631 sayılı KHK'nin[365] çıkarılış amacına uygun olarak yapılacak bir düzenlemeyle, tüm çalışanların yararlanmasının sağlanması, belediyelerde görev yapan kamu görevlilerinin aylıklarının zamanında ve eksiksiz ödenmesi,

c. Acil eylem planında yer alan personel reformu çalışmalarının sendikalarla ortaklaşa bir çalışma haline getirilerek hız verilmesi,

d. Tıkanan kurum idari kurullarına işlerlik kazandırılması, alınan kararların uygulanmasının sağlanması,

e. Kamu çalışanlarına siyaset yapma hakkının tanınması,

f. KGSK'nu yerine toplu sözleşmeli grevli ve özgürlükçü bir sendika yasasının çıkartılması,

g. Çalışma yaşamının demokratikleştirilmesi,

h. Uzlaştırma Kurulu karalarının uygulanması ve kamu çalışanlarına uygulanacak mali ve sosyal hakların görüşülmesi tasarrufları teşvik hesabının tasfiyesi, konut edindirme yardım fonunda biriken paraların hak sahiplerine ödenmesi ve toplu görüşmelerin bu kapsam üzerine yürütülmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir[366].

---

[364] http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/sendika/desifreler.htm Erişim:05.05.2004.

[365] Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname KHK No: 631. Resmi Gazete, 13.07.2001 tarih ve Sayı: 24461.

[366] Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası (SES), Haber Bülteni "KESK'in Toplu Sözleşme Sürecine İlişkin Değerlendirmesi", Ekim, 2003, Sayı: 3, s.9.

Ayrıca, toplu görüşme toplantıları devam ederken kamu görevlileri mali hak kayıplarına uğradıklarını ileri sürmüşlerdir. Hak kayıpları hakkında ileri sürülen görüşlerin doğruluğu için komisyonlar kurularak raporlar hazırlattırılmıştır. Yapılan toplantılarda, Kamu İşveren Kurulu tarafı yıllık bir artış oranı telaffuz etmemiş ancak, memur maaş artışlarının öngörülen enflasyonun altında kalmayacağını, gerçekleşecek enflasyonun üzerinde zam yapılacağını, memur maaşları için genel bütçeden ayrılacak payın, bir önceki yıla kıyasla daha fazla olacağını ve memurlara yapılacak zam oranının, kamu kesiminde çalışan işçiler için öngörülen veya toplu iş sözleşmeleriyle verilmiş olan ücret artışları oranının altında kalmayacağını belirtmiştir[367].

3. Toplu Görüşmenin Sona Ermesi

Kamu görevlilerini temsil eden yetkili sendika ve konfederasyonların Kamu İşveren Kurulu ile yapmış olduğu toplu görüşmeler yasanın belirlemiş olduğu süre içerisinde yapılan toplu görüşme toplantılarının bazılarına Kamu İşveren Kurulu başkanı ve kamu işveren sendikaları temsilcilerinin katılmadığı görülmüştür. Yapılan bu görüşmeler sonunda taraflar her seferde anlaşamamıştır. Bazı toplu görüşmelerin sonunda, yasanın öngördüğü biçimsel bir işlemin yerine getirilmesi amaçlanarak "uyuşmazlık tutanağı" yerine "toplu görüşme tutanağı" hazırlanmıştır[368].

Tutanakta, toplu görüşmeye ilişkin toplantının konusu, "Kamu İşveren Kurulu ile yetkili sendika ve konfederasyonlar arasında toplu görüşme yapılması" olarak açıklanmış ancak, tutanakta hiçbir konuya ilişkin öneri ve karşı öneriye yer verilmemiştir. Tutanakta, KGSK'nun 28. maddesinde bulunan toplu görüşmenin kapsamı olan içerik tekrar edilmiş, anılan ve aktarılan yasa maddesinde sayılan konularda "uzlaşma sağlanamamıştır" denilmiştir. Ayrıca, tutanakta, tarafların kabul ya da reddettikleri karşılıklı önerilere yer verilmemiş olması, onların toplu görüşme kapsamına giren konularda görüşme yapmadığını da ortaya koymaktadır[369].

---

[367] http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/sendika/desifreler.htm Erişim: 05.05.2004.
[368] Gülmez, Yönetim, s.140.
[369] Gülmez, Yönetim, s.137-141.

Konfederasyon tarafları hazırlanan tutanağı kabul etmemişlerdir. Daha sonraki süreçte toplu görüşme süresinin yasal olarak sona ermesi ve tarafların anlaşamaya varamadıklarının belirlenmesi amacıyla Kamu İşveren Kurulu tarafından; Kamu İşveren Kurulu ile yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulunduğu konfederasyonlar arasında yapılan toplantılarda 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 yardımlarıyla bu mahiyette etkinlik verimlilik artırıcı diğer yardımları görüşmüş ve uzlaşma sağlanamamıştır" şeklinde uyuşmazlık tutanağı düzenlenmiş, ayrıca, parasal haklarda bir anlaşma sağlanamadığı da tutanakta belirtilmiştir[370].

Yapılan toplu görüşmelerin anlaşmazlıkla sonuçlanması yüzünden mutabakat metni imzalanamamıştır. Toplu görüşmelerin anlaşmazlıkla sonuçlanması üzerine, uyuşmazlığın çözümü için Uzlaştırma Kurulunun devreye sokulacağı belirtilerek toplu görüşmeler sona ermiştir[371].

4. Uyuşmazlığın Çözümü

Kamu sendikacılığında, toplu görüşmeler sonucunda ortaya çıkabilecek uyuşmazlığın çözümü için oluşturulmuş kurul, Uzlaştırma Kuruludur[372]. Uzlaştırma Kurulu yasa gereği anlaşmazlığı çözmek için, toplu görüşme taraflarından herhangi birisinin çağrısı üzerine devreye girmektedir.

a. Uzlaştırma Kurulunun Çağrılması

Toplu görüşmelerinin anlaşmazlıkla sonuçlanması üzerine, kamu görevlileri sendika ve konfederasyonları, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının ne

---

[370] Türkiye Kamu-Sen Kamu Çalışanları Dergisi, "Uzlaştırma Kurulu Kararları", Yıl:12, Sayı:116, Ağustos-Eylül 2003, s.59.
[371] http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/sendika/desifreler.htm Erişim: 05.05.2004.
[372] Koç, a.g.e., s.233.

olacağı konusunda, Yasanın 35. maddesi uyarınca, karar verip önerilerde bulunacak olan Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırmaya karar vermişlerdir[373].

Konfederasyonların başvurusu üzerine, devreye giren Uzlaştırma Kurulu uyuşmazlığın çözümü için çalışarak, kararını taraflara bildirmiş ve kamuoyuna açıklamıştır[374].

b. Uzlaştırma Kurulunun Kararı

Uzlaştırma Kurulu, tarafların yazılı olarak sundukları görüş ve önerilerini inceledikten sonra taraf temsilcilerini de dinleyerek, taraflar arasındaki uyuşmazlık konularını tespit etmiş ve çözüm önerilerini taraflara sunmuştur.

Kurul öncelikle, uyuşmazlığa neden olan konular ile tarafların görüşlerini değerlendirmiştir. Kurul yaptığı incelemede, toplu görüşme kapsamının geniş tutulduğunu, parasal haklarla ilgili taleplerin yanında sicil, disiplin ve diğer özlük hakları ile sendikal faaliyetlerle ilgili hususların da toplu görüşme kapsamına dahil edildiğini, bu nedenle tarafların yasadaki toplu görüşme kapsamının dışına çıktığını tespit etmiştir. Bu bağlamda Kurul da toplu görüşme ve kendi görev kapsamı dışında kalan, tüm özlük hakları ve sendikal faaliyetlerle ilgili hususları inceleme dışında tutmuştur[375].

Kurul raporunda tarafların görüşme kapsamı içerisinde yer alan görüşlerine yer vererek inceleme ve değerlendirmesini bu çerçevede yapmıştır. Kurul, sendika ve Kamu İşveren Kurulu'nun zam önerilerini özetlemiş, en düşük derecedeki kamu görevlisinin "net" aylığının geçim haddi esas alınarak belirlenmesini önermiştir. Ayrıca, Uzlaştırma Kurulu kararında[376];

1. Kurul, en düşük ve en yüksek dereceli memurlar için aylık brüt ve maktu olarak bir ödeme yapılmasını önermiş,
2. Kurul kamu görevlilerinin ücretlerine altışar aylık olarak farklı oranlarda zam yapılmasını, ayrıca yıl içinde oluşacak enflasyon farklarının ödenmesini benimsemiş,

---

[373] http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=hukukg&id=49 Erişim:10 10 2004.
[374] http://www.memurlar.net/haber/10604/ Erişim: 04.10.2004.
[375] http://www.memurlar.net/haber/10604/ Erişim: 06.10.2004.
[376] Gülmez, Yönetim, s.144.

3. Aile ve çocuk gösterge rakamı puanı ile ölüm, doğum yardımı katsayılarının artırılmasını benimsemiştir. Ayrıca, harcırahlar için ilk üç derece için 1:500 gösterge rakamının, diğer dereceler için ise 1.000 gösterge rakamının maaş katsayısı ile çarpımı miktarında ödenmesini ve personel reformunun çıkarılmasını benimsemiştir[377].

4. Kamu görevlilerine yıllardır, azami olarak ödenmekte olan kira yardımının bir nebzede olsa günün koşullarına uydurulabilmesini sağlamak için, lojmandan yararlanamayanlara; aylık kira yardımı yapılmasının,

5. Büyükşehir belediyesi hudutları dahilinde görevli memurlardan kamuya ait servis araçlarından yararlanmayanlara ulaşım yardımı ayrıca tüm memurlara aylık gıda yardımı yapılmasını benimsemiştir.

6. Kurul ayrıca, daha önce belli derecelerdeki memurlar için uygulanmaya konulan görev tazminatının, tüm memurları kapsayacak şekilde yaygınlaştırılmasının da uygun olacağı sonucuna varmıştır[378].

Devlet Personel Başkanlığı, Uzlaştırma Kurulunun vermiş olduğu bu kararları toplu görüşme taraflarına bildirerek, Uzlaştırma Kurulunun bu kararlarına katılıp katılmadıkları yönünde görüş bildirmelerini istemiştir[379].

Toplu görüşme tarafları, Uzlaştırma Kurulunun açıklamış olduğu ve kendilerine sunulan kararları inceledikten sonra tekrar bir araya gelerek raporu görüşmüşlerdir[380]. Uzlaştırma Kurulu kararlarına katılmayan sendika tarafları, Uzlaştırma Kurulu kararını kabul etmediklerini Devlet Personel Başkanlığı'na bildirmişlerdir. Böylelikle toplu görüşme süreci yasal olarak sona ermiştir.

---

[377] http://www.memurlar.net/EndUser/HaberDetay Erişim: 04.06.2003.
[378] Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen), Kamu Çalışanları Dergisi, "Uzlaştırma Kurulu Kararları" Yıl:12, Sayı:116, Ağustos-Eylül 2003, s.59.
[379] Gülmez, Yönetim, s.144-145., http://www.memurlar.net/haber/10638/ Erişim:11.11.2004.
[380] http://www.memurlar.net/EndUser/HaberDetay Erişim:04.06.2003.

C. Toplu Görüşmelerin Değerlendirilmesi

Yapılan toplu görüşme toplantılarının hepsi anlaşmazlıkla sonuçlanmış, bu yüzden mutabakat metni imzalanamamıştır. Uyuşmazlığın çözümü için devreye giren Uzlaştırma Kurulu, uyuşmazlığın çözümü için çaba harcamış ancak, verdiği kararlar taraflarca kabul edilmemiştir. Bu nedenle Uzlaştırma Kurulunun vermiş olduğu kararları mutabakat metnine çevrilememiş, kamu görevlilerinin pazarlık usulü ile yürüttükleri toplu görüşmeler de kamu görevlilerine, ekonomik ve sosyal bir kazanç sağlamamıştır. İyileştirme adı altında yapılan seyyanen zamlar ile sağlanan ekonomik kazançlar ise hükümetin takdirine bağlı olarak belirlenmiştir.

Hükümetin yapmış olduğu yıllık zam oranları, Uzlaştırma Kurulunun önermiş olduğu yıllık zam oranlarının altında kalmıştır. Bu sebeple, kamu görevlileri sendikaları, geçmiş yıllardaki mali kayıpların telafisi için, önceki yıllarda kabul edip imzalamadıkları Uzlaştırma Kurulu kararlarının uygulanmasını ısrarla istemişlerdir. Fakat, Kamu İşveren Kurulu, Uzlaştırma Kurulu kararlarının taraflarca kabul edilmediğini ve mutabakat metnine dönüşmediğini gerekçe göstererek bu talebe karşı çıkmıştır.

Toplu görüşmeler yasadaki kurallar gözetilerek yapılmamış, özellikle yetki tespitine ilişkin itirazlar mahkemece süresi içerisinde sonuçlandırılmadan toplu görüşmelere başlanmıştır. Bakanlıkça, yetkili olduğuna karar verilen sendikaların, yetkisine karşı yapılan itirazlar dikkate alınmadan bu sendikalar taraf olarak kabul edilmiştir.

Toplu görüşme kapsamı dışındaki konular üzerinde yapılan tartışmalar, yasa kapsamına giren konulardan daha fazla olmuştur. Uzlaştırma Kurulu kararı yetkili sendikalar tarafından kabul edilmeyince, Bakanlar Kurulu kendi belirlediği bir maaş artışının yanı sıra taban aylığına yansımayan seyyanen zamlar yapılmasına karar vermiştir[381]. Bu da kamu görevlilerinin maddi kayıplarını daha da artırmıştır. Toplu görüşmelerde, kamu görevlileri sendikaları yeterince baskı oluşturamamış, daha

[381] Koç, a.g.e., s.233.

önceki yıllarda kamu görevlilerine verilmekte olan enflasyon farkı uygulamasının devamı sağlanamamış[382], toplu görüşme süreci, toplu görüşme kapsamına giren konuları görüşmek yerine daha çok kamu görevlilerine yapılacak seyyanen zam konusundaki tartışmalarla geçmiştir. KGSK'nda yer alan toplu görüşme kapsamındaki ekonomik ve mali nitelikli konular ayrı ayrı ele alınıp görüşülmemiştir[383].

Toplu görüşmelerde oluşturulan komisyonların işlevsizliği ortaya çıkmış, çoğunlukla ortak bir sonuca varılamamıştır. Yapılan her toplu görüşme toplantısından sonra uyuşmazlığın çözümü için başvurulan Uzlaştırma Kurulu, uyuşmazlığın çözümü için çaba göstererek verdiği kararlarda, kamu görevlileri için hükümetin önerdiği yıllık ücret artışlarından daha da iyi bir ücret artışı önermiştir.

2001 yılından sonra, kamu görevlilerinin, hükümet adına Kamu İşveren Kurulu ile toplu görüşmeler yapması, örgütlenmenin yasallaşması ve sendikal bilincin oluşması açısından önem taşımaktadır. Günümüzde kamu görevlileri sendikal hareketi, 1965 yılındaki kamu görevlileri sendikal hareketinden daha ileri düzeyde olmasına rağmen; toplu görüşmeler, tarafların bir araya gelip görüş alış verişinde bulunduğu süreçten öteye gidememiştir. Yine de bu süreç, sendikaların görüş ve önerilerini Kamu İşveren Kurulu aracılığı ile hükümete iletmeleri açısından önemli, fakat sendikaların amaçlarını gerçekleştirme ve işlevsellikleri bakımından yetersizdir.

---

[382] Bağımsız Yapı ve İmar Çalışanları Sendikası, "2002 ve 2003 Yılı Toplu Görüşmeleri ve Kayıplarımız", Yayın No:8, Ankara, Nisan, 2004.s.6-7. Enflasyon farkı uygulamasına ilişkin olarak; Bakanlar Kurulu'nun 10 Ekim 2002 tarih ve 24902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan KHK'nin 1. maddesine göre; "Hükümet ile yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar arasında yapılan görüşmeler sonucunda, taban aylığı ve katsayı ile brüt sözleşme ücretlerine aşağıda belirtilen düzenlemelerin yapılması, bu nedenle 2002 yılı Mali Yılı Bütçe Kanunun 41 inci maddesinin (a) bendinde Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin yılın ikinci yarısının diğer aylarında Tüketici Fiyatları Genel İndeksindeki artışlara bağlı olarak ilave maaş artışı sağlayacak başka bir düzenleme yapılmaması şeklinde kullanılması kararlaştırılmıştır." Bu maddeye göre yetkili kamu sendikaları ve sendikaların bağlı olduğu konfederasyonlarla anlaştığını belirten hükümet, 2002 yılı Ekim ayından itibaren kamu görevlilerinin maaşlarına yansıtmakta olduğu "Enflasyon farkı + 2 puan refah payı" ödenmesi uygulamasına son vermiştir. 03 Kasım 2002 seçimlerinden sonra kurulan 58. hükümet ise Bakanlar Kurulunun yukarıdaki kararını gerekçe göstererek "Enflasyon farkı + 2 puan refah payı" uygulamasına ilişkin yasal düzenlemeyi 2003 yılı Bütçe Kanunundan çıkararak, hedeflenen enflasyon kadar maaş artışını uygulamaya başlamıştır.

[383] Gülmez, Yönetim, s.148.

SONUÇ

Bir ülkede devlet, ekonomik gücünü sağlamak için ekonomik politikalar; toplumun tüm kesimleri arasında denge sağlamak içinde sosyal politikaları uygulamak zorundadır. Toplumda dengeyi sağlayacak ve toplumsal barışa katkıda bulunacak sosyal politikaların göz ardı edilmesi, toplumu oluşturan bireyler arasında gelir dağılımının, çalışma yaşamında da çalışma barışının bozulmasına katkı sağlayacaktır. Çalışma yaşamında ortaya çıkacak sorunları gidermeye veya çözüm bulmaya, sadece devletin uygulamaya koyduğu sosyal politika kuralları yetmez. Bu politikaları uygulayan ve yön veren örgütlerin de sosyal sistemin içerisinde yer alması gereklidir.

Toplumun her kesimi, uygulanan sosyal politikalar içerisinde, kendisine uygun bir şekilde örgütlenerek hak ve menfaatlerinin takipçisi olmaktadırlar. Çalışma yaşamında çalışanlar "iş gören", işverenler de "işveren" olmalarından dolayı sahip oldukları hakları korumak ve geliştirmek amacıyla örgütlenmektedirler.

Toplu iş ilişkilerinde, çalışanların, daha fazla gelir elde etme, çalışma koşullarını düzenleme, mesleki hak ve menfaatlerinin korunmasını sağlamaya aracılık eden örgütler sendikalardır. Bu yüzden çalışanlar, çalışma yaşamındaki mücadelelerini ve toplumun demokratikleşmesine olan katkılarını sendikaları aracılığı ile vermektedirler. Güçlü ve faaliyet alanı sınırlandırılmamış bir sendikal hareket, hak ve menfaatlerin elde edilmesine, bir baskı unsuru olarak da demokratikleşmeye daha fazla katkı sağlayacaktır. Ancak, devletin uyguladığı politikalara göre sendikal hareketin faaliyet alanı sınırlandırılabiliyor veya çalışanlar arasında sadece belirli bir kesime yönelik olabiliyor. Türkiye'de de kamu görevlileri sendikacılık hareketinin faaliyet alanı daraltılmış ve yasayla sınırlandırılmıştır.

Türkiye'de, kamu görevlileri sendikacılık hareketi, 1980 yılından önce ve 1980 yılından sonra olmak üzere iki döneme ayrılmıştır. Kamu görevlilerinin örgütlenmesi her iki dönemde de farklı özellikler taşımaktadır.

Türkiye'nin demokratikleşme süreciyle paralellik arz eden kamu görevlileri sendikacılığı, Türkiye'nin siyasal ve sosyal koşullarını da içinde barındırmaktadır. Demokratikleşme süreciyle kamu görevlilerine tanınan sendika hakkı, demokrasi kesintiye uğradığında, kaldırılmıştır. Kamu sendikacılığının ilk döneminde, sendikal örgütlenme dernek niteliği taşımış, sendikaların faaliyetleri dernek faaliyetlerinden öteye gidememiştir. İlk dönem kamu görevlileri sendikacılığı, 1965 yılında çıkarılan Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile başlamış ve kamu görevlilerine, sınırlı bir sendikal faaliyet alanı tanınmıştır. Kamu görevlileri, sendikal örgütlenme mücadelesi vermeden elde ettikleri sendika hakkını kullanmada istekli davranmışlar, kısa sürede çok sayıda kamu görevlileri sendikası kurulmuştur. 1971 yılında ise demokratikleşme süreci kesintiye uğramış, askeri muhtıra ile kamu görevlilerinin var olan sendika hakkı da yasaklanmıştır. Sendikal hakları yasaklanan kamu görevlileri, dernekler kurarak hak ve menfaatlerini denekler aracılığı ile korumaya ve geliştirmeye çalışmışlardır.

1980 yılındaki askeri müdahale ise, derneklerin büyük bir bölümüne faaliyet yasağı getirmiştir. Sendikal örgütlenmeden zaten uzak olan kamu görevlileri, dernekleşme hakkından da bir müddet uzak kalmışlardır. 1961 Anayasasından sonra kabul edilen 1982 Anayasası ise sendikal örgütlenme hakkını işçi ve işverenlere tanımış, kamu görevlilerinin örgütlenmesini düzenleyen bir hükme ise yer vermemiştir.

Türkiye'de 1990'lı yıllarda, işçi sendikalarının hak arama eylemlerinin artması, kamu çalışanlarının sendikal hareketine de önemli katkılar sağlamıştır. 1989 yılında işçilerin düzenlemiş oldukları bahar eylemleri, işçiler ile memurlar arasındaki dayanışmayı artırmış, siyasal gelişmelerle başlayan örgütlenme tartışmaları ve seçim dönemindeki siyasal vaatler, kamu görevlilerinin örgütlenmesini hızlandırmıştır.

Bu süreçte, Türkiye'nin onayladığı uluslararası sözleşmeler ve bunların ışığındaki yargı kararları da kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme taleplerini yüksek sesle dile getirmelerine katkı sağlamıştır. Kamu çalışanları, örgütlenmeyle ilgili olarak sempozyumlar, toplantılar ve sendikal eylemler düzenlemiştir. Ancak,

birçok kamu görevlisi sendikal mücadeleler sonrası, ceza almış, sürgüne gönderilmiş, meslekten men edilenler bile olmuştur.

Bununla birlikte; 1990 yılından sonra, kamu görevlilerinin sendikal hareketiyle ilgili önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bunlardan ilki, siyasal iktidarlar tarafından, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmelerine izin veren genelgeler iken, ikincisi, Anayasanın 53. maddesine eklenen, kamu görevlilerinin kendi aralarında sendika ve üst kuruluşlar kurabileceği ve üyeleri adına, toplu görüşme yapabileceğine izin veren düzenlemedir. Bu düzenleme, zaten fiili olarak sendikalarını kurmuş olan kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını anayasal güvenceye kavuşturmuştur.

Ancak, kamu görevlilerine tanınan bu örgütlenme hakkı, yeni bir tartışma başlatmıştır. Kamu görevlileri sendikalarının faaliyet gösterebilmesi için "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu"nun, kabul edilmesi gerektiği savunulmuş ve kamu görevlileri farklı uygulamalarla karşılaşmıştır. Bazı illerde kamu görevlileri sendikalarının kurulması serbest bırakılırken, bazı illerde sendikalar kapatılmıştır. Ortaya çıkan bu farklı uygulamalar neticesinde, sendikal örgütlenmelere kolaylık sağlanması için dönemin hükümetlerince, genelgeler gönderilerek örgütlenmelere engel olunmaması istenmiştir.

Nitekim, kamu görevlilerinin örgütlenmeleri ile ilgili tartışmalar 25 Haziran 2001 tarihinde son bulmuştur. Bu tarihte, "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" yasalaşmıştır. Bu yasal düzenlemeden sonra, 03 Ekim 2001 tarihinde, Anayasanın 51. maddesinde de bir değişikliğe gidilmiş ve bu maddede yer alan "işçiler" ifadesinin yerine "çalışanlar" ifadesi konularak tüm çalışanların önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilecekleri ve bunlara üye olabilecekleri belirtilmiştir.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile örgütlenmeleri serbest bırakılan kamu görevlilerinin ancak yarısı sendikalara üye olmuştur. Kamu görevlileri sendikalarına üye olan kamu görevlisi sayısı gittikçe azalmaktadır. Kamu işçilerinde sendikalaşma oranı % 99' civarında iken, kamu görevlilerinde sendikalaşma oranı ancak % 50,35' tir.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, kamu görevlilerinin örgütlenme ve örgütlenme haklarının kullanılmasına yönelik sorunları çözmemiştir. Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 15. maddesi "görevlerinin niteliğini" gerekçe göstererek, bir çok kamu görevlisine sendikal örgütlenme ve faaliyet yasağı getirmiş, toplu pazarlık hakkı yerine, kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı tanınmıştır.

Kamu görevlilerinin sendikal sorunlarının ortadan kalkması için yasal düzenlemelerin yeniden yapılması gerekmektedir. Sendikal hakların bir bütün olarak kullanılması ile sendika hakkı anlam kazanmaktadır. Bu nedenle, kamu görevlilerine, örgütlenme hakkı, toplu sözleşme ve grev hakkı ile birlikte tanınmalıdır. Bunun sağlanması için, öncelikle anayasanın 53. maddesi yeniden düzenlenerek tüm çalışanlara toplu iş sözleşmesi yapma hakkı verilmelidir. Ayrıca, kamu görevlileri arasında yapılan işçi, memur, sözleşmeli personel gibi ayrımlar kaldırılarak, tüm çalışanlar sendikal haklardan eşit olarak yararlandırılmalıdır. Bunun içinde, örgütlenme ve uygulamada Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmeleri esas alınmalı, sendikal faaliyetler ve örgütlenme hakkı bu sözleşmelere göre sınırlandırılmalıdır.

Uygulamada, kamu görevlileri sendikalarının taraf olarak, Kamu İşveren Kurulu ile yaptıkları toplu görüşme uygulamaları da olumlu sonuçlanmamıştır. Yapılan toplu görüşme uygulamaları göstermiştir ki toplu görüşme sonucunda ekonomik ve sosyal hakların elde edilmesinde tek yetkili yine yasal otoritedir. Toplu görüşmelerde, kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının önermiş olduğu hiçbir öneri, Kamu İşveren Kurulu tarafından kabul edilmemiştir. Toplu görüşmeler sonucunda, tarafların anlaşması durumunda, toplu iş sözleşmesi yerine mutabakat metni imzalanmaktadır. Toplu görüşme sonun da imzalanacak olan mutabakat metni Bakanlar Kuruluna sunulmakta ve karar Bakanlar Kurulunun takdirine bırakılmaktadır. Dolayısıyla, kamu görevlilerinin ücret ve çalışma koşulları, taraflar arasında serbestçe belirlenememekte, ücret artışları, hükümet tarafından hedeflenen enflasyona göre yapılmaktadır. Böylece kamu görevlileri sendikalarının işlevselliği sorgulanmaktadır.

Mevcut durumda, toplu görüşmelerin uzlaşmayla sonuçlanmaması halinde, çağrı üzerine devreye giren, Uzlaştırma Kurulu'nun vereceği kararların, hükümetler

açısından bağlayıcılığı yoktur. Toplu görüşmelerin anlam kazanabilmesi için, yasal düzenleme yapılarak en azından tarafların üzerinde uzlaşmaları halinde, mutabakat metnine dönüşen Uzlaştırma Kurulu kararlarının, hükümet açısından bağlayıcılığı sağlanmalıdır.

Kamu görevlileri sendikal hareketi, mevcut yasalar çerçevesinde siyasi otorite üzerinde yeteri kadar baskı oluşturamamakta ve karar alma sürecini etkileyememektedir. Bu baskının oluşturulabilmesi için, kamu görevlileri sendikaları öncelikle, kendi aralarındaki siyasal ve ideolojik ayrışmadan uzak olarak kamu görevlilerinin ekonomik sosyal ve mesleki çıkarlarını korumak geliştirmek için bir araya gelmeli, ortak mücadele yöntemleri belirlemeli ve işçi sendikalarıyla dayanışma içine girmelidirler.

Bunun yanı sıra sendikalar, sendikal örgütlenmenin gücünü artırabilmek için, üyelerine örgütlenme bilinci ve eğitimi vermeli, kamuoyuna sadece ücret sendikacılığı yapmadıklarını, tek dertlerinin ücret olmadığını da açıklayabilmelidirler. Bununla birlikte; kamu görevlileri sendikaları, diğer demokratik kitle örgütleriyle görüş alışverişi ve dayanışma içinde olmalı, kamu hizmetlerinin kaliteli sunulması ve toplumun desteğini sağlamak için, üyelerine mesleki ve halkla ilişkiler eğitimi vermelidir. Kamu görevlileri ise, görev yaptıkları birimlerde "iş güvencesine sahip memur" zihniyetiyle çalışmaktan uzaklaşmalı ve iş güvencesini, örgütlenme hakkı çerçevesinde kullanmalıdırlar. Çünkü mücadele edilmeden elde edilen her şey kolaylıkla kaybedilebilir.

Var olan temel hak ve özgürlüklerin daha fazlası, ancak, demokratik ortamda, örgütlü mücadele ile elde edilir. Bu yüzden kamu görevlileri, demokratikleşme çabaları için örgütlü mücadelenin içerisinde yer almalı, olumsuzluklara karşı bireysel olarak değil, örgütlü olarak karşı koymalıdırlar.

KAYNAKÇA*

AKARTÜRK, Ali Ekrem, Memurların Sendikal Hakları, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998.

AKGÜNER, Tayfun, Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul, 1992.

AKI, Erol-SÖZER, Ali Nazım, İş ve Sosyal Sigorta Kanunları, Barış Yayınları, İzmir, 1995.

AKTAY, Nizamettin, Sendika Hakkı, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1993.

AKYİĞİT, Ercan, İş Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002.

ALAM, Muhittin, Sosyal Ekonomi, Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi, Gazetecilik ve Halkla İlişkiler Yüksek Okulu Yayın No: 28, İzmir, 1977.

ALİKAŞİFOĞLU, Kemalettin, Devlet Memurları Kanunu, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002.

ATAY, Osman, "Örgüt Kültürü ve Süreci", http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/3/atay/atay2.html Erişim: 12.12.2001.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı", Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2001.

AYAZ, Nükhet, "Kamu Çalışanları Sendikacılığı", Türk İdare Dergisi, Yıl: 65, Sayı: 398.

AZRAK, Ülkü, "Ekonomik ve Toplumsal Gelişme Sürecinde Demokratik Örgütlenme ve Buna İlişkin Hukuki Düzenlemelerin İşlevi ve Önemi", Toplum ve Ekonomi Dergisi, Ekim, 1994, Sayı: 7.

Bağımsız Yapı ve İmar Çalışanları Sendikası, "2002 ve 2003 Yılı Toplu Görüşmeleri ve Kayıplarımız", Yayın No:8, Ankara, Nisan, 2004.

BENLİ, Abdurrahman, "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No:575, İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları 46. Kitap, İstanbul, 2003.

CAMKIRAN, Aysun, "Hür Kamu-Sen Gerçeği", Hürriyetçi Ses, Haftalık Mesleki Yorum ve Haber Gazetesi, Yıl. 1, Sayı: 3.

ÇELİK, Nuri, İş Hukuku Dersleri, Sermet Matbaası, İstanbul, 1980.

*Dipnotlarda kullanılan kısaltmalar koyu renk dizilmiştir.

ÇELİK, Nuri-GÜZEL Ali, " Sendika Tüzel Kişiliği ile Sendika Yönetim Kurulu Üyesi Arasındaki İlişkinin Hukuki Niteliği", Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl:1987, Cilt: 4, Sayı: 1-2.

ÇETİK, Mete-AKKAYA, Yüksel, Türkiye'de Endüstri İlişkileri, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1999.

DEMİR, Fevzi, Sendikalar Hukuku, Onur Ofset, İzmir, 1998.

DEMİRBİLEK, Tunç, "Toplu Pazarlığın Davranışsal Boyutu Açısından Toplu İş Sözleşmesi Görüşmeleri Üzerine Bir Araştırma" Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 1, 1997.
Devlet Memurları Kanunu, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004.

EKER, Ayşegül, Örgüt Psikolojisi, İzmir, 1990.

EKİN, Nusret, Endüstri İlişkileri, 6. Basım, İstanbul, 1994.

EKONOMİ, Münir, ILO Normları ve Türk İş Hukuku. İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri, "Genel Görüşme" Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1997.

ERDUT, Tijen, İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkilerinde Değişim, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayını, Yayın No: 40, İzmir, 2002.

ERDUT, Zeki, "Avrupa Birliği'nde İş Süresinin Düzenlenmesi ve Türkiye" TÜHİS Dergisi, Mayıs-Ağustos, 2002.

ERDUT, Zeki, Avrupa Birliğine Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1992.

ERDUT, Zeki, Uluslararası **Sosyal** Politika ve Türkiye, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002.

EROL, Gülhanım, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde İmtiyaz Yöntemi ve Türkiye Uygulaması, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2487, Nisan, 1999.

EYRENCİ, Öner, "Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri" İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), TODAİE Yayını, No:243, Ankara, 1992.

GERŞİL, Gülşen Sarı, "Türkiye'de Memur Sendikacılığı" (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1997.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, "Uluslararası Antlaşmaların İç Hukuktaki Yeri", İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri, (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:243, Ankara, 1992.

GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996.

GÜLER, Birgül A, "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 4, Aralık, 2003.

GÜLMEZ, Mesut "Kamu **Çalışanları** Sendikaları 1990-2001", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:35, Sayı:1, 2003.

GÜLMEZ, Mesut, "**Anayasa** Değişikliği ve Memur Sendikacılığı" Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 4, Aralık, 1995.

GÜLMEZ, Mesut, "Kamu **Yönetim**inde İlk Toplu Görüşme Uygulaması" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:36, Sayı: 1, Mart, 2003.

GÜLMEZ, Mesut, "Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:30, Sayı:1, Mart, 1997.

GÜLMEZ, Mesut, "**Sendika** Hakkı ve Kamu Görevlileri" İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri (Sempozyum ve Açıkoturum, Bildiriler ve Tartışmalar), (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), TODAİE Yayını No:243, Ankara, 1992.

GÜLMEZ, Mesut, "Sendika Özgürlüğüne Saldırı Yakınmalarının İnceleme Süreci" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:18, Sayı:4 , Aralık 1985.

GÜLMEZ, Mesut, "Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:21, Sayı 4, Aralık, 1988.

GÜLMEZ, Mesut, **Kamu** Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 309, Ankara, 2002.

GÜLMEZ, Mesut, **Memurlar** ve Sendikal Haklar, İmge Kitabevi, Ankara, 1990.

GÜNDAY, Metin, "Devlet Memurları Personel Rejimi" Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri, 8 Şubat 2002, Hilton Oteli, Ankara, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS)Yayını, 2002.

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.

GÜZEL, Ali, "ILO Normlarının İç Hukuka Etkisi ve Türk İş Hukukunun Gelişmesine Katkısı," ILO Normları ve Türk İş Hukuku İş Hukuku ve Türk Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi, 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri; Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1997.

http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/mevzuat/khk399a Erişim: 05.05.2004.

http://www.basbakanlikdpb.gov.tr/ali/Istatistik/istat1. Erişim: 25.05.2004.

http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/calisma3/gorusler Erişim: 04.05.2004.

http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/sendika/desifreler Erişim:05.05.2004.

http://www.belgenet.com./arsiv/sozlesme/ilo_151. Erişim: 10.10.2001.

http://www.bygem.gov.tr/yayinlarimiz/anadoluyahaberler- Erişim:06.05.2003.

http://www.calisma.gov.tr/CGM/kamu_sendikalar.htm#bagimsiz,

http://www.calisma.gov.tr/CGM/kamu_sendikalar. Erişim: 08.10.2004.

http://www.die.gov.tr.nufus_sayimi/2000tablo1.xls Erişim:11.10.2004

http://www.die.gov.tr/IstTablolar/04nf023t.xls Erişim:11.06.2004

http://www.evrensel.net/02/07/15/sendika.html Erişim:14.04.2004.

http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?menu Erişim:10.06.2004.

http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=hukukg&id=49Erişim:10 10 2004.

http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=tarih Erişim: 06.06.2004.

http://www.memurlar.net.com.tr sendikalar, Erişim: 06.10.2004.

http://www.memurlar.net/EndUser/HaberDetay Erişim: 04.06.2003.

http://www.memurlar.net/haber/10604/ Erişim: 06.10.2004.

http://www.memurlar.net/haber/10638/ Erişim:11.11.2004.

http://www.memurlar.net/haber/805/ Erişim:05.04.2003.

http://www.memursen.org/GenelMerkez/Sendikalar Erişim:14.04.2004.

http://www.ntvmsnbc.com.tr.3.Nisan.2003. Erişim:14.04.2004.

http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp Erişim: 11.11. 2002.

http://www.ntvmsnbc.com/news/118304.asp Erişim:11.06.2004

http://www.ntvmsnbc.com/news/146112.asp. Erişim:14.04. 2004.

http://www.nvi.gov.tr/content/attached/nvi/ istatistik_2003/nufus Erişim:11.06.2004

http://www.oecd.org/dataoecd/27/17/1827384.xls Erişim:11.06.2004

http://www.oecd.org/dataoecd/37/43/1849079.xls ,Erişim:11.06.2004

http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42 Erişim:06.04. 2004

http://www.zaman.com.tr/2003/07/12/icanadolu/h14 Erişim:15.04.2004.

Hürriyetçi Ses, Haftalık Mesleki Yorum ve Haber Gazetesi, Yıl: 1, Sayı:2.
IŞIKLI, Alpaslan "Memurların Sendika Hakkı Vardır" Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Sayı: 121,Yıl:25, Cilt:XIV.

İNCE, Ergun, Çalışma Hukuku, Pastel Matbaası, İstanbul, 1998.

KABAOĞLU, İbrahim Ö., **Kollektif** Özgürlükler, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No: 8, Diyarbakır, 1989.

KABAOĞLU, İbrahim Ö., **Özgürlükler** Hukuku, Afa Yayınları, İstanbul, 1996.

KAĞNICIOĞLU, Deniz, Türkiye'de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1163, Eskişehir, 1999.

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

Kamu Çalışanları Dergisi(Türkiye Kamu-Sen), "Uzlaştırma Kurulu Kararları" Yıl:12, Sayı:116, Ağustos-Eylül 2003.
Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası(Kamu-İş), Çalışma İstatistikleri, Ankara, 2000.

KARAHANOĞULLARI, Onur, "Türkiye'de Kamu Hizmetleri ve Yeniden Yapılandırma Politikaları", Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar, Sempozyum:1-2 Şubat 2003, Ankara, Kamu Emekçileri Sendikalar Konfederasyonu (KESK), Sempozyum Dizisi:1.

KARAHANOĞULLARI, Onur, Kamu Hizmeti, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.
KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer-TURHAN, Mehmet, (Yayına Hazırlayanlar), 1961–1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları Karşılıklı Metinler, Teori Yayınları, 1.Basım, Ankara, 1986.

KAYA, Pir Ali, "Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunun Değerlendirilmesi",Çimento İşveren Dergisi, Cilt: 16,Sayı: 3.

KESER, Hakan, "4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kamu Görevlileri ve Kamu Görevlileri Sendikaları Üyelik Güvenceleri ", Çimento İşveren Dergisi, Cilt:17, Sayı:6, Kasım, 2003.

KESER, Hakan, Türk Kamu Sektöründe Bireysel İş İlişkileri, Güncel Yayınevi, İzmir, 2003.

KOCAOĞLU, A.Mehmet, "Türkiye'de ve Dünya da Memur Sendikacılığının Gelişimine Panaromik Bakış", TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Ağustos, 1999.

KOÇ, Yıldırım, "Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanları Sendikacılığı" http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler.htm. Erişim:06.05.2003

KOÇ, Yıldırım, "Sendikacılık Tarihi", http://www.ceterisparibus.net/calisma/makaleler.htm .Erişim:06.05.2003.

KOÇ, Yıldırım, Türkiye'de İşçi .Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi, Kaynak Yayınları, Eylül, 2003.

KORAY, Meryem, **Değişen** Koşullarda Sendikacılık, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) İstanbul, 1994.

KORAY, Meryem, **Endüstri** İlişkileri, İzmir, 1996.

KORAY, Meryem-TOPÇUOĞLU, Alper, Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi, 3.Baskı, Bursa, 1995.

KUTAL, Metin "Toplu İş İlişkilerinin Temel Kurumları Açısından Arayışlar" Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS), Cilt:17, Sayı:2, Kasım, 2001.

KUTAL, Metin, "**Küreselleşme** Sürecinin Türk Sendikacılığı Üzerine Olası Etkileri", Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 4, Haziran, 1997, Sayı: 2.

KUTAL, Metin, "Türkiye'de Memur Sendikacılığının Hukuki Çerçevesi ve Sorunları" (İş Hukuku Konferansları) İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Sosyal Hukuk Enstitüsü Yayın No:1 İstanbul, 1976.

KUTAL, Metin, "Uluslararası **Çalışma** Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler", Kamu İşletmeleri İşverenleri Dergisi (Kamu-İş), Cilt: 6, Sayı: 4, 2002.

MUTLU; Levent, "Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal Haklara Etkisi" http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m2. Erişim:06.04. 2004.

MÜFTÜOĞLU, Özgür, "Üretim Süreçlerindeki Değişim, Çalışma Hayatı ve Sendikalar" Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar, Sempozyum: 1-2 Şubat, 2003, Ankara, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), Sempozyum Dizisi:1.

ÖZER, M. Akif, "Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı", Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt.5, Sayı: 2, 2000.

ÖZTÜRK, Namık Kemal-Coşkun, Bayram, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, Yıl: 72, Mart, 2000, Sayı: 426.

Petrol-İş "Kamu Çalışanları Sendikaları" Petrol-İş 1995-1996 Yıllığı, Türkiye Petrol ve Lastik İşçileri Sendikası,Yayın No:44, İstanbul, Nisan, 1995.

Petrol-İş "Kamu Çalışanları", Petrol-İş 1993-1994 Yıllığı, Türkiye Petrol ve Lastik İşçileri Sendikası,Yayın No:36, İstanbul, Nisan, 1995.

Resmi Gazete, 06.07.2004 tarih ve Sayı: 25514.

Resmi Gazete, 10.06.2003 tarih ve Sayı: 25134.

Resmi Gazete, 12 0.7. 2003 tarih ve Sayı: 25136.

Resmi Gazete, 12.07.2001 tarih ve Sayı: 24460.

Resmi Gazete, 13.07.2001 tarih ve Sayı: 24461.

Resmi Gazete, 23.07.1965 tarih ve Sayı: 12056.

Resmi Gazete, 28. 08.2004 tarih ve sayılı 25567.

Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası (SES), Haber Bülteni "KESK'in Toplu Sözleşme Sürecine İlişkin Değerlendirmesi", Ekim, 2003, Sayı: 3.

Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası (SES), Toplu Sözleşme Toplu Görüşme Süreçleri ve Stratejileri, Eğitim Dizisi, Haziran, 2002.

SELAMOĞLU, Ahmet İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1995.

SERİM, Bülent, "Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:21, Sayı: 1.

SERİM, Bülent, Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995.

SÖNMEZ, Fikret, Kamu **Personeli** Yönetimi, Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Yayın No: 64/65, İzmir, 1977.

SÖNMEZ, Fikret, Türkiye'de **Sendika** Hürriyeti ve Teminatı, İzmir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Yayın No: 68, İzmir, 1968.

SUR, Melda, İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Döner Sermaye İşletmesi Yayın N0: 66, İzmir,1995.

TALAS, Cahit, **Toplumsal** Ekonomi Çalışma Ekonomisi, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.

TALAS, Cahit, Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal **politika** Tarihi, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1991.

TBMM'de Temsil Edilen Siyasi Partilerce TBMM Başkanlığına Sunulan Anayasa Değişikliği Konusundaki Görüş ve Öneriler, TBMM Başkanlığı Basımevi, Mart, 1993.

TOKOL, Aysen, Türk Endüstri İlişkileri Sistemi, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1997.

TOPÇUOĞLU, Alper, Endüstri İlişkilerinde Devletin Rolü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1980.

TURAN, Kamil, " Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri ", Kamu İşletmeleri İşveren Sendikası İş Hukuku ve İktisat Dergisi (Kamu-İş) Cilt:4, Sayı: 4, Ocak, 1999.

TURAN, Kamil, İş Hukukunun Genel Esasları, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş), Ankara, 1990.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri, Yayın No: TÜSİAD-T/2003/ 12- 370.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), 21. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 2001.

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1996.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Kamu Görevlileri El Kitabı, Yayın No: 308, Ankara, 2002.

ÜNSAL, Engin, Memur Sendikaları, Boyut Matbaacılık, İstanbul, 1999.

YILDIRIM, Hüseyin, Türk Hukuku'nda İşçi-Memur Ayrımı, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000.

ZENGİN, Bayram, Memur Sendikacılarına Notlar, İstanbul Matbaacılık, Ankara, 2000.

EKLER:

Ek 1: Çeşitli Kamu Çalışanları Sendikaları ve Konfederasyonlarının 1996-2001 Yılları İtibariyle Üye Sayıları

Sendika Adı	Şube Sayısı	Üye Sayısı	Örgütlenme Alanı
Asim-Sen	8	4875	T. Silahlı Kuvv.
Bem-Sen	15	7500	Belediyeler
BTS	25	13000	Dem. Hv. Yollar
Eğitim-Sen	33	124000	Eğitim İşkolu
Emek-Sen	8	1550	Sos. Güv Alanı
Lim-Sen	6	8000	TCDD Lim.
Maden-Sen	8	4000	Maden İşkolu
Orkam-Sen	3	10200	Orman İşkolu
T.Gıda-Sen	2	2500	Et-Ba Süt End.
T.Banka-Sen	2	1500	Kamu Bank
Haber-Sen	47	25000	PTT
Enerji-Yapı-Yol-Sen	31	29320	Enerji,Yapı,Yol, Altyapı,Tapu-Kadastro.
T.Yargı-Sen	18	9500	Ad. Ve İd. Yargı
T.Tak-Sen	2	3000	Tapu Kadastro
Enerji-Bir-Sen	5	500	En, Ma, Met, Pe
Tüm-Bel-Sen	60	50000	Belediyeler
Maliye-Sen	63	25300	Mal. Ve Güm.
T.Sağlık-Sen	20	23000	Sağlık İşkolu
SES	73	70000	Sağlık İşkolu
Eğitim-Bir-Sen	55	47000	Eğitim İşkolu
T.Kamu-Sen	556	407000	Tüm İşkolları
TOPLAM	1040	866745	-

Kaynak: Abdurrahman BENLİ, " Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması" İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 4441, İstanbul, 2003, s.116.

Ek 2: Kamu Görevlileri Konfederasyonlarının Üye Dağılımı Ve Değişim Oranları (2002-2004)

KONFEDERASYON ADI	2004 yılı toplam üye sayısı	2003 yılı toplam üye sayısı	2002 yılı toplam üye sayısı	Yüzdelik Artış (2003-2004)
TÜRKİYE KAMU-SEN	343.921	385.425	329.065	%-10,8
KESK	297.114	295.830	262.348	%0,4
MEMUR-SEN	137.937	98.146	41.871	%40,8
BASK	5.228	5.209	1.319	%0,3
BAĞIMSIZLAR	3.535	4.236	-	-
HÜRRİYETÇİ KAMU-SEN	147	-	-	-
TOPLAM	**787.882**	**788.846**	**650.770**	**%-0,1**

Kaynak: 28.Temmuz 2004 Tarih ve 25 567 sayılı Resmi Gazete

Ek 3: 15 Temmuz 2004 İtibariyle Hizmet Kollarına Göre Türkiye Geneli Kamu Görevlileri Sendikalaşma Oranı

Hizmet Kolu Sıra No	Hizmet Kolunun Adı	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Toplam Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı(%)
1	Büro Bankacılık ve Sigorta Hizmetleri	144.382	65.485	45,36
2	Eğitim,Öğretim ve Bilim Hizmetleri	735.745	340.008	46,21
3	Sağlık ve Sosyal Hizmetler	320.110	135.017	42,18
4	Yerel Yönetim Hizmetleri	77.577	65.573	81,95
5	Basın Yayın ve İletişim Hizmetleri	55.295	33.148	59,95
6	Kültür ve Sanat Hizmetleri	12.034	5.624	46,73
7	Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	29.557	18.622	63,00
8	Ulaştırma Hizmetleri	24.466	14.219	58,12
9	Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	49.536	33.695	68,02
10	Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	44.998	23.846	52,99
11	Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	71.077	54.645	76,88
	GENEL TOPLAM	**1.564.777**	**787.882**	**50,35**

Kaynak: 28.Temmuz 2004 Tarih ve 25 567 sayılı Resmi Gazete