

## TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARININ GELİŞMESİ VE TEMEL SORUNU

Baki ERKEN\*

### ÖZET

Sendikal faaliyetler evrensel değerlere ve ulusal hukukumuzla göre bir hakttır. Önce işçilere tanınan sendikal haklar bir süreç içerisinde de kamu görevlilerine tanınmıştır. Daha önce yasaklı olan sendikal haklar 61 Anayasası döneminde sınırlı olarak verilmiştir. Bu dönemde ilerleme doğrusal olmamış; süreç inişli çıkışlı olmuştur. 82 Anayasası ile birlikte kamu görevlilerinin sendikal hakları sürekli olarak artmış ve son Anayasal değişikliklerde öngörülen toplu sözleşme ile zirveye ulaşmıştır. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi ardında yeni kamu personel sistemi anlayışı ve ILO – AB ilkeleri önemli etkenlerdir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi sürecinin bir sonucu olarak işçi ile memur arasındaki statü farkı giderek azalmaktadır. Bu gelişimin önündeki en temel sorun memurluk statüsüdür. Dolayısıyla bu gelişim temelde insan hakkı olarak kabul edilen sendikal faaliyetlerin kamu görevlisinin statüsü ile bağdaşmaması noktasında zorlaşmaktadır. Kamu görevlilerinin de işçiler gibi sendikal hak ve özgürlüklere sahip olması gerektiği artık kabul edildiğine ve bu doğrultuda bir süreç yaşandığına göre, iki durum arasında bir seçim yapmak ve sistemleri yeniden kurmak olanaksızdır. Öyleyse, olması gereken sendikal hakları asli ve sürekli kamu görevi ile birlikte sürdürmek ve bu gelişimi de personel ve hukuk sisteminin temel ilkeleriyle bağdaştırmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu görevlisi, sendikal hak, değişim, süreç, personel sistemi, statü

### ABSTRACT

#### **Development of Unionist Rights of Public Officers in Turkey and The Basic Problem of It**

*Unionist acts are accepted as rights according to universal values and our national law. Unionist rights granted firstly to workers were given to public officers in a process. The previously banned unionist rights were limitedly given in the period of 61 Constitution. So, in this period the progress was not a lineal but an irregular one. Since 82 Constitution, unionist rights of public officers have been incrementally increased and peaked after the*

\* Kırıkkale Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Öğretim Üyesi

*last constitutional amendments. Development of unionist rights of public officers is mainly backed up by understanding of new public officer system and ILO - EU criteria. Being one of the results of the development of unionist rights of public officers, the difference between the statutes among workers and public officer is gradually decreasing. The basic obstacle against this progress is statute of public officer. Therefore, this progress becomes difficult as the unionist acts accepted as human rights are conflicted with the statute of public officer. As the fact that public officers should have unionist rights as workers are accepted and there is an inevitable process of it, it is impossible to make a choice between this two. What should be done is to sustain unionist rights with the statute and to adopt them into the main principles of the personnel and law system.*

*Key Words: Public officer, unionist rights, change, process, personnel system, statute*

## **GİRİŞ**

Günümüzdeki sendika kurma, sendikaya üye olma, sendikal faaliyetlere katılma, toplu görüşme, toplu sözleşme ve grev şeklindeki temel sendikal faaliyetler tarih içerisinde işçilerin işverene karşı haklarını koruma çabalarının sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Temelleri meslek kuruluşu olarak atılan sendikalar sanayi devriminden sonra sendikal faaliyetlere başlamış ve uluslararası sözleşmelerin belirlediği evrensel değerler bu faaliyetleri çalışma ve örgütlenme haklarının temelinde demokratik yaşamın bir unsuru olarak görmüştür. Bunun sonucunda da sendikal faaliyetler günümüzde çalışanın bir hakkı olarak kabul edilmektedir. Haklar birbiriyle bağlantılı olup biri diğerinin sonucudur. Nitekim, uluslararası kuruluşların "sendikal hakların bölünmezliği" ilkesi bunu açıklamaktadır (Sur, 2008: 9-15).

Hakların giderek geliştiği dünyada bu hakların tüm çalışanların da hakkı olduğu ve kamu görevlilerinin de sahip olması gerektiği düşünülmeye başlanmıştır. Fakat, kamu görevlilerin işçilerden farklı statüye ve işveren ilişkilerine sahip olmaları ilkenin tüm çalışanlara uygulanmasını olanaksızlaştırmış, sendikal haklar bölünerek kamu görevlilerine tanınmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda dünyada öncelikle işçilere ve daha sonra kamu işçilerine tanınan sendikal haklar Türkiye’de diğer kamu görevlilerine de zaman içinde tanınmış, Türk kamu personel sistemine bu değişiklikler uyarlanmaya çalışılmıştır (Sur, 2008: 9-15).

Kamu görevlilerinin sendikal haklarındaki değişiklik iş yaşamında, kamu hizmetinin yürütülmesinde ve personel sisteminde önemli değişikliklere yol açmaktadır. Kamu görevlileri sendikal hakların gelişiminden yararlanmakta ve bu konuda işçi - kamu görevlisi ayırımı esnekleşmekte, kesintilerle beraber kamu

hizmeti kamu görevlilerinin haklarına uyum sağlamakta ve “çalışan” ve kadro sisteminin etkili olduğu bir personel sistemine geçişte bir adım olmaktadır. Bu nedenle kamu görevlilerinin sendikal haklarındaki değişiklikleri incelemek son derece önemlidir.

Peki, bu değişikliklerin etkenleri nelerdir? Bu değişikliklerin niteliği nedir, hangi konularda yoğunlaşmaktadır? Bu değişiklikler birbirinden bağımsız mıdır, yoksa bir süreç içerisinde beraber midir? Eğer bu bir süreçse, bu sürecin önündeki engeller nelerdir? Bu değişikliklerin personel sistemine etkisi ve karşılıklı ilişkisi nedir? Bu sorulara cevap arayışındaki yazı değişiklik, süreç ve personel sistemi üzerine yoğunlaşacaktır.

“Hak” evrensel anlayışa göre, insanın doğal olarak sahip olduğu şeydir. Fakat, yine evrensel ilke olarak bir hakkın kullanımı sınırsız değildir, sınırı ise yasaların temelindeki hukuk sistemi belirler. Sendikal haklar da yasaların izin verdiği sürece kullanılabilir olduğundan gelişimi de yasaların bu konudaki değişimine bağlıdır. Öyleyse, Türkiye’de sendikal hakların gelişimi bu konudaki anayasal ve yasaların değişimine bağlıdır. Bu nedenle bu yazı Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerini hak ve yasa temelinde incelemiştir. Türkiye’de 2. Meşrutiyetten günümüze dek olan tarih incelendiğinde görülecektir ki; kamu görevlilerin sendikal hakların gelişimi genel hakların gelişimi doğrultusundadır. Öyleyse, bu değişimi bir süreç içerisinde incelemek mümkündür. Yazıda iddia ettiği gibi, Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi bir süreçtir. Bu gelişimin önemli bir boyutu da personel sistemi ile olan ilişkisidir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarındaki değişiklik hem personel sistemini etkilemekte hem de personel sisteminin değişikliğinin bir sonucu olarak etkilenmektedir. Bunun yanında personel sistemi bu değişikliklerin karşısında bir sorun olarak durmaktadır. Bu değişikliklerin personel sistemindeki değişikliğin sonucu olması; batılı anlayışla ve değişen personel sisteminin “çalışan” ve kadro temelinde doğal olarak sendikal hakları da etkilemesidir.

Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal hakların gelişimi ve sorunları konusunu ele alan bu yazının temel iddiası: Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarının genişleyerek tanınması ile geliştiği bir sürecin var olduğu, bu değişikliklerin hakların gelişimi, yeni kamu personel anlayışı ve AB - ILO doğrultusunda olduğu, bunun sonucunda Türk kamu personel sisteminde işçi ile memur arasındaki statü farkının giderek azalmakta olduğu ve bu sendikal hakların kamu görevlilerine uygulanması temelde insan hakkı olarak kabul edilen sendikal faaliyetlerin kamu görevlisinin statüsü ile bağdaşmaması noktasında zorlaşmakta olduğudur.

Yazının temel vurgusu kamu görevlilerinin sendikal hakları, bunların gelişimi, süreç ve personel sistemi ile olan ilişkisidir. Dolayısıyla, yazı kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda önemli sınırlamalara gitmiştir. Öncelikle, konu yer açısından Türkiye olarak, kişi açısından 657 sayılı DMK'da ayrıldığı şekliyle işçi dışındaki kamu görevlileri olarak sınırlanmıştır. Ayrıca, kamu sendikaları genel olarak kapsam dışında olduğundan bu sendikaların isimleri, kuruluşu, teknik işleyişi ve örgütlenmesi, sosyal ve ekonomik ilişkileri ve yasal ve mevzuat dışındaki karşılaştıkları zorluklar anlatılmayacaktır. Yine, kamu sendikalarının tarih içerisindeki faaliyetleri ve siyaset, hükümet ile olan ilişkiler de kapsam dışındadır.

### **HAK OLARAK KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI VE ORTAYA ÇIKIŞI**

Çalışma ve örgütlenme batı dünyasında ve Türkiye'de İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelerce bir hak olarak kabul edilmektedir. Sadece, dünyanın Afrika ülkeleri gibi birkaç ülkesinde bu faaliyetler hak olarak görülmemektedir. "Sendikal haklar" olgusu giderek yayılmakta ve etkinliği artmaktadır. Sendikal faaliyetler de öncelikle çalışma şartlarını iyileştirmek amacıyla bir araya gelen işçilerin sendika kurarak oluşturdukları birlikte yapıldıkların için çalışma hakkı ve örgütlenme hakkı ile doğrudan bağlantılıdır. Bu nedenle çalışmayı ve örgütlenmeyi bir hak olarak kabul eden bir düşünce sisteminin sendikal faaliyetleri bir hak olarak görmemesi düşünülemez.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 20. maddede toplanma ve dernek özgürlüğünü düzenlerken 23. maddede sendika hakkını ayrıca düzenlemiştir. Bunun yanında Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı da sendika hakkından bahsetmiştir. Ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi dernek kurmanın ve toplantı yapmanın yanında sendikalar kurmanın ve sendikalara katılmanın herkesin hakkı olduğunu belirtmiştir (Madde 11: Dernek Kurma ve Toplantı Özgürlüğü). Çalışmanın ve sendikal faaliyetlerin hak olarak düzenlenmesi asıl Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ile yapılmıştır. Zaten bu kuruluşun amacı "insan haklarının ve çalışma haklarının iyileştirilmesine çalışmaktır" (ILO Ankara Ofisi, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm>). Bunlardan 1948 tarihli ve 87 sayılı sözleşme sendika özgürlüğünü kamu karşısında güvence altına alıp sendika hakkını ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara tanımaktayken, 1949 yılı 98 sayılı sözleşme bireysel sendika özgürlüğüne vurgu yapmaktadır. 151 sayılı sözleşme ise kamu görevlilerinin

sendikal haklarını tanımış, fakat bu konuda ulusal düzenlemelere yetki vermiştir. Bu sözleşmeye göre çalışılan yerin kamu olması çalışanların sendikal faaliyetlerde bulunmasını bir hak olarak görmeye engel değildir (Gülmez, 1990: 211-212).

ILO’ya üye devletler temel haklara ilişkin uluslararası sözleşmeleri onaylansa bile bu haklara saygı göstermekle yükümlüdür. Türkiye’nin hem bu kuruluşa üye olması hem de bahsedilen üç ILO sözleşmesini onaylaması sendikal faaliyetleri hak olarak kabul ettiğini göstermektedir. Benzer durum Anayasaca belirlenmiş Türk personel ve hukuk sistemi içinde de görülebilir. Sosyal hukuk devleti ilkesine sahip 61 Anayasası 46. ve 47. maddelerde sendika kurma, sendikaya üye olma, toplu sözleşme ve grev hak olarak çalışanlara tanınmıştır. Yine “sosyal bir hukuk devleti” ilkesini benimseyen 82 Anayasası bu ilkeyi gerçekleştirmeye çalışmayı, kişinin temel hak ve hürriyetlerini sınırlayan engelleri kaldırmayı devletin amaçları olarak belirtmiştir. Anayasa sendikal hak ve özgürlüklere temel oluşturacak şekilde dernek kurma, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme ve çalışma haklarını ayrıca düzenlemiştir (Madde 51). Her iki Anayasa da hakkı tanıyarak kamu görevlileri için ayrı bir düzenleme yapılmasını öngörmüştür.

Kamu görevlileri sendikal haklarının gelişimi genel sendikal hakların gelişimine dayanır. Dünyada sendikalar 17. yüzyıldan itibaren bağımlı çalışan işçilerin ağır çalışma koşullarını düzeltmek amacıyla oluşturdukları yardımlaşma dernekleri ve meslek birlikleri olarak ortaya çıkmıştır. Dar anlamda sendikaların ise sanayi devrimiyle birlikte ilk önce İngiltere’de geliştiği bilinir. 18. yüzyıl sonlarında liberal düzene aykırılığı gerekçesiyle birleşme ve örgüt yasakları ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılın sonlarından itibaren ise sendikacılık batı demokrasilerinin vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. Türkiye’de ise iş alanındaki ilk örgütlenmeler meslek örgütleri olarak zaviyeler ve loncalar olmuştur. Ülkemizde sanayileşmenin geç olması doğrultusunda sendikacılık da geç oluşmuştur. 1870’li yıllardan sonra ise işçi hareketleri ve grev ivme kazanmıştır (Sur, 2008: 10-12).

Türkiye’de gerçek sendikacılığın ortaya çıkışı 2. Meşrutiyet iledir. Çok sayıda işçi sendikasının kurulduğu 2. Meşrutiyet döneminde sendikacılık daha çok meslek temellidir. Dernek, cemiyet adı altındaki kuruluşların da sendikal faaliyetlerde bulunduğu bilinmektedir. Cumhuriyetle birlikte hızlanan sanayileşme işçi - işveren ilişkilerini düzenleyen yasal kuralları zorunlu kılmıştır. 1924 Anayasası ve 1926 tarihli Medeni Kanun dernekleşme hakkını düzenlemiştir. İşçiyi koruyucu ilerici hükümler taşımakla birlikte sendikalarla ilgili bir düzenleme içermeyen 1936 tarihli İş Kanununda grev ve lokavt tümünden yasaklanmış-

tır. İkinci Dünya Savaşından hemen sonra değişen dünya ve Türkiye koşullarında, çalışma yaşamının daha kapsamlı biçimde düzenlenmesi ve bu çalışma hayatına uygun hakların yasalarla korunması gereği duyulmuştur. 1936 yılında çıkarılan İş Kanunundan sonra 1947 yılında toplu çalışma ilişkilerini düzenleyecek ilk sendikalar Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, 1946-1961 dönemi arasının en önemli yasasıdır; çünkü, ülkemizde sendika hukukunu düzenleyen ilk özel yasadır. Bu yasada sendika özgürlüğünü sağlayacak hükümlerin varlığı yanında, sendikaların faaliyetlerini ve gelişimlerini sınırlayan hükümlerin bulunduğu da bir gerçektir (Sur, 2008: 12-15). 1961 ve 82 Anayasaları ise sendikal hakları tüm çalışanlara tanımış, bu Anayasalar sonrasında 264 ve 2821 Sendikalar Kanunları ve 275 ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunları ile bunlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Cumhuriyet dönemi kamu görevlilerin sendikal hakları ilk kez 1924 tarihli ve 988 sayılı Memurin Kanunu ile şekillenmeye başlamıştır. Memur hakkını düzenleyen bu genel yasa grev hakkı dışında sendika hakkına ilişkin açık bir kurala yer vermemiş, memurların dernek kurması ve derneklere üye olması ile ilgili bir kural içermemiştir. 657 sayılı yasa gibi bu yasa da grev hakkını açıkça yasaklamaktadır (Adal, 1968: 36). 2. Meşrutiyet döneminde memurlar derneklere üye olabilirken 1926 tarihli medeni yasa da bu hakkı engellememiştir. Memurin yasasında da buna ilişkin açık bir yasakla ilgili hüküm yoktur. Fakat, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu'nun grevi ve kamu hizmeti görenlerin meslek örgütleri kurmalarını yasakladığı düşünüldüğünde yeni bir özel yasa çıkana kadar bu dönemde sendikal hakların yasaklandığı hükmü çıkarılabilir (Aslan, 2004: 88). 1909 yasasını yürürlükten kaldıran 1938 Cemiyetler Yasası'nın çıkarılmasıyla birlikte sınıf adına ve temeline dayalı dernek kurma yasağı çerçevesinde gerek işçiler gerekse memurlar için genel bir sendika yasağı başlamıştır. (12. Madde: "Devlet hususi idareler ve belediyelerle devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş ve ücret alanlar buldukları için sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramazlar.") Ayrıca memurlar için ancak 1964 yılında kaldırılan dernek yasağı getirilmiştir (Gülmez, 2002: 6). Görüldüğü gibi 61 Anayasası dönemine kadar kamu görevlileri için sendikal haklar yasaklıdır.

### **YASAL TEMELDE 1982 ÖNCESİ KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ**

1961 Anayasasının sosyal devlet anlayışı aynı zamanda çalışanlara da sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükleri tanımayı gerektirmiştir. Anayasa sendikal hakları genel olarak ayrıntılı düzenlememesine rağmen toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına ağırlık vermiştir. Daha çok işçiler için sendika haklarından bahseden 61 Anayasası sendika hakkını (tüm çalışanlara tanımıştır. (46. md. 1.

fıkra “ Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birliklerini kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma haklarına sahiptir.”) Burada daha çok örgütlenme hakkına vurgu yapılmıştır. Tüm memurlar için dernek kurma yasağının geçerli olduğu 1961 yılında Anayasanın “çalışanlar” terimi ile sendikal hakları tanınması kamu görevlilerinin de buna dâhil olduğunu belirtmesi demektir. Nitekim Anayasanın işçiler dışında kamu görevlileri için ayrı bir kanun yapılmasını öngörmesi memurlara da sendikal hakların tanınmasını amaçlar. Fakat Anayasa aynı maddede çalışanların bir bölümü için yasal düzenleme yapılmasına yani sınırlama getirilmesine olanak vermiştir. (46. md. 2. Fıkra: “İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.”) İşçiler ile diğer çalışanlar arasında ayırım yapan Anayasa işçi niteliği taşıyan kamu görevlilerini de genel sendikal hakka sahip çalışanlara dâhil etmiştir.

1961 Anayasası sendikal haklar konusundaki özgürlükçü yaklaşımını grev ve toplu sözleşme haklarında bırakmıştır. Grev hakkı sadece işçiler için güvence altına alınmıştır ve alan ve amaç yönünden sınırlandırılmıştır. (46. Madde: Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir.”) Buna göre siyasi amaçlı grevler yasaktır ve grev hakkının kimlere ve hangi durumlarda yasaklandığı kanuna bırakılmıştır. Anayasanın grev hakkını işçilere tanınması memurlara bu hakkın yasaklandığı anlamına gelmez, fakat geçerli olan Memurun Kanunu düşünüldüğünde bu hakkın kullanımı yasaktır. Grev hakkına benzer şekilde 1961 Anayasası toplu sözleşme hakkını da yalnızca işçi niteliği taşıyan çalışanlar için güvence altına almıştır. Fakat grevden farklı olarak bu hakkın düzenlenmesi kanuna bırakılmamıştır. Bu demektir ki; “işçiler sendika hakkı konusunda olduğu gibi özel bir yasaya gerek kalmaksızın Anayasaya dayanarak toplu iş sözleşmesi hakkını kullanabilirler. Çünkü Anayasa bu kurallarla işçi ve işverenlere ekonomik ve toplumsal durumlarını toplu iş sözleşmesi aracılığıyla yasa koyucunun karışmasından uzak biçimde düzenleyebilecekleri özerk bir alana bırakmıştır” (Gülmez, 1990: 7). Memurlar için toplu sözleşmeyle ilgili tanıma ve yasaklama olmadığı için bu konuda bir boşluk vardır. Bu boşluk ise Anayasanın öngördüğü şekilde işçiler ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için ayrı kanunlarla doldurulmuştur. 274 sayılı yasa işçileri düzenlerken 8.6.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası işçi dışındaki kamu görevlileri için çıkarılmıştır.

624 sayılı yasa sendikaları “Sendika veya meslek teşekkülü adını taşıyarak işçi niteliğinde olanların dışında, kamu hizmeti personelinin ortak meslekî kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, mesleki gelişmeyi ve

aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları, teşekkülleri” olarak tanımlar ( 1. Madde). Bu tanımlama sendikaların amacını kamu personelinin hak ve çıkarlarını koruma ile sınırlandırmıştır. Kanun sendikal haklardan yararlanacakları kamu hizmetlerinin gördüğü genel ve katma bütçeli dairelerin, yerel yönetimlerin ve bunların kurduğu banka ve teşekküllerin asli ve sürekli görevlileri olarak geniş ölçüde saymıştır (2. Madde). “Bu çok geniş ölçülü kapsam, tabii olarak gerçekte bir hak kısıtlanması sonucunu doğurmaktadır. Zira, işçi sıfatının bu kadar kişi üzerinden kaldırılması, o kişileri işçi sendikalarının sağladığı daha geniş imkânlardan yoksun bırakmaktadır (Eğitimsen, <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/712.pdf>). 7. ve 8. maddelerine bakıldığında kanunun statü ayırımından ziyade çalıştığı işyerinin niteliğine göre bir sınırlandırmaya gittiği görülmektedir. Buna karşın 82 Anayasasında olduğu gibi aynı kanunun 7. maddesi çok geniş bir şekilde sendika kuramayacak devlet personelinin sıralamıştır. (Sendika kuramayacak olan bu devlet personeli: Anayasa Mahkemesi, Yüksek Hâkimler Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Başkan, Üye ve Raportörleri, Savcılar, Hâkimler, Valiler, Kaymakamlar, Bucak Müdürleri, her bakanlığın Müsteşar, Müsteşar yardımcıları, bazı bankaların ve teşekküllerin genel müdürleri ve yardımcıları, Milli Savunma ve Dışişleri Bakanlıkları memurları, Askerler, Emniyet Mensupları, Millî İstihbarat Teşkilâtı Memurları, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Yönetim Kurulu Üyeleri, Din ve İbadet işlerinde çalışanlardır.) Bütün bunların kamu düzeni icabı olduğu belirtilmekle beraber, sendika kurmayı bu derecede kısıtlamak 61 Anayasasının sosyal devlet anlayışı ve özgürlükçü hak anlayışı ile ne kadar bağdaştığı tartışılır.

Bu kanunda kamu sendikaları çok geniş ölçüde sınırlandırılmıştır. İlkın, yasa sendikaların “grev ve teşebbüs faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmalarını yasaklamıştır. Bununla ilgili olarak, “devlet personeli hukukuna ve kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair toplantı ve yürüyüş yasaktır. Yani grev yasaklandığı gibi grev yasağının değiştirilmesinin istenmesi de yasaktır. Yine, kurumlara ayrılmış yerlerde çalışma saatleri dışında olsa bile sendikaların çalışma ve toplantı yapmaları mümkün değildir (Gülmez, 1990: 32). Yasanın kamu personeli sendikal haklarını kısıtlayan bir hükmü de sendika kurma şartıdır. Buna göre, ancak en az 5 yıl kamu hizmeti görenler sendika kurucusu olabilirler. Ayrıca, yasa kamu sendikalarına genel bir siyaset yasağının yanında özel durumlarda da bu yasağı öngörmüştür. 14. madde gereği sendikaların siyasi faaliyetlerde bulunması, siyasi partiler aleyhinde davranmaları ve isteklerin gerçekleştirilebilmesi için açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşü yapmaları ve milletlerarası teşekküllere katılmaları yasaktır (Eğitimsen, <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/712.pdf>).

Yasa kapsam olarak dar bir anlayışta olmasına karşın kamu personeli sendikaların kuruluş esasları açısından ise çok esnekler. Bu özgürlüklü durum çeşitli sorunlara da yol açmıştır. Bu sendikalar tek ya da birden çok kurumları kapsayabildiği gibi bir kurum personelin de tamamını kapsamayarak taşra ya da merkez personel için olabilir. Ayrıca, belirli bir meslek ya da uzmanlık alanında kurulabilecek sendikalar yine bu alandaki tüm personeli kapsamayabilir. Aynı durum KİT’ler ve yerel yönetimler için de geçerlidir. Bu durum “kuruluş ilkesizliği” olarak tanımlanabilir. Bunun sonucunda da kuruluş ilkeleri açısından bölünmeye ve sendika çokluğuna elverişli bir zemin hazırlamıştır. Nitekim, bu dönemde 34 ayrı türde kamu personel sendikası ortaya çıkmıştır. Ayrıca, bu ilkesizlik dikey örgütlenmeyi arttırarak güçlü kuruluşlar kurulmasına imkân vermemiştir (Gülmez, 1990: 31).

1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu devlet memurlarına sendika haklarını genel olarak tanımıştır. Kanun kamu hizmetlerini yürüten görevlileri memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olarak dörde ayırmış, bunlardan ise yalnızca memurlara bu hak tanımıştır. (22. Madde: “Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.”) Bunun yanında, yasa memurlara kesin ve geniş bir grev yasağı öngörmüştür. Yalnızca grev yapmak değil, grev için propaganda yapmak, greve teşebbüs ve teşvik etmek de yasaktır. (27. Madde: “Devlet memurlarının greve karar vermeleleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.”) Grev yasağı maddenin gerekçesinden anlaşıldığı üzere iki nedenle öngörülmüştür: “kamu hizmetlerinin aksamamasını sağlamak” ve “Anayasanın grev hakkını sadece işçilere tanımaktır.” (Gülmez, 1990: 64). Ayrıca yasanın birlikte çekilme, toplu müracaat ve şikâyet gibi toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasakları da grev yasağına uygun ve onunla aynı doğrultudadır. 657 sayılı yasa toplu sözleşmeyle ilgili doğrudan bir hüküm içermemekte, dolayısıyla memurlara bu hak ne tanınmış ne de yasaklanmıştır. Bu boşluğu ise Bakanlar Kurulu dolduracaktır.

12 Mart askeri müdahalesi sonrasında güçlü yönetim ve Anayasal hakların sınırlandırılması anlayışları temelindeki 1971 Anayasa değişiklikleri aynı zamanda memurların sendikal haklarının kısıtlanmasını da içermiştir. Buna göre ilkin, 46. maddede yapılan değişiklikle çalışanlar yerine işçiler kavramı kullanılmıştır. Yani, sendika hakları işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için Anayasa güvencesinden çıkarılmıştır. Fakat 567 sayılı DMK’da ve diğer özel kanunlarda memurlara genel bir sendika yasağı getirilmediği için bu değişik-

liğin "sendikacılığın memurluk ile uyuşmaması" anlayışını yansıtmaktan öteye gitmediği söylenebilir. Bunun yanında gerekçede kavram kargaşasını önlemek ve memurların sendikal faaliyetlerde bulunduğu yerleri sendika yerine kuruluş olarak nitelemelerini emretmesi değişikliğin amacı olarak söylenmiştir (Gülmez, 1990: 89-90). 19. maddede yapılan değişiklikle "kuruluşların" amaçlarına "mesleki menfaatlerini koruma ve geliştirme" eklemesi sendikalara bahsedilen anlayışla bakıldığını gösterir. Aynı maddede yapılan diğer bir değişiklikle sendikalar üye olamayacak memurlar genişletilmiştir. Buna göre, KİT yönetim ve denetim işlerinde çalışanların ve kamu yararına çalışan derneklerin merkez kurullarında görev alanların sendikalara üye olmaları açıkça yasaklanmıştır. Görüldüğü gibi 82 Anayasası dönemine kadar kamu görevlilerine sendikal haklar sınırlı olarak verilmiş, bu konuda ilerleme doğrusal olmamış; süreç inişli çıkışlı olmuştur.

### **SON ANAYASAL DÖNEMDE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ VE SON DEĞİŞİKLİKLER**

1982 Anayasası ile demokrasi açısından olduğu kadar, sendikal ilişkiler açısından da Türkiye'de yeni bir döneme girilmiştir. Anayasasının 51, 52 ve 53. maddeleriyle sendikal faaliyetler güvence altına alınmıştır. Fakat, bol geldiği düşünülen Anayasal haklardan çalışma ve sendika hakları sınırlı bir şekilde yer almıştır. 61 Anayasasının hakların çalışanlara verilmesi yönündeki irade aynen korunmuştur. Maddede geçen çalışanlar terimi kamu görevlilerine de sendikal hakların tanındığı anlamını ortaya koyar. 61 Anayasası gibi 82 Anayasası da işçi niteliği taşıyan kamu görevlilerini işçilere dâhil ederek sendikal haklar açısından çalışanları işçiler ve diğerleri olarak ikiye ayırmış, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Anayasada toplu iş sözleşmesi hakkı "karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla" işçilere verilmiştir. Buradan bu hakkın memurlara yasaklandığı sonucu çıkarılamasa da bunu düzenleyecek kanunda ve bunu uygulayacak Bakanlar Kurulunda yetki olacaktır. Anayasa grev hakkını "toplular iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde" işçilere tanımıştır. Yine, burada işçi dışındaki kamu görevlileri için bir yasak olmasa da 657 sayılı kanunun grev yasağı hükmünün geçerli olduğu düşünüldüğünde bu hakkın uygulanması imkânsızdır.

Anayasadan sonra Mayıs 1983 tarihinde ise işçiler için 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu çıkarılmıştır. Yeni Anayasasının sendikal hakları işçi dışında kamu görevlilerine tanımaması ve yasak da koymaması bu konuda bir boşluk doğmasına neden olmuştur. 1982 Anayasasının kabulünden 1988 yılına kadar kamu görevlileri arasında herhangi

bir sendikal faaliyet görülmemiş, ancak bu tarihten itibaren Anayasanın 51. maddesinin memur sendikalarının kuruluşunu yasaklamadığı iddialarıyla ilk örgütlenmeler başlamıştır. Sendikal hakların kaynağını oluşturan uluslararası belgeler onaylanarak kamu görevlerine örgütlenme hakkının tanınmasının yıllar öncesinden benimsenmiş olunmasına ve 1980’li yılların sonlarından itibaren çok sayıda kamu görevlileri sendikasının kurulup çeşitli etkinliklerde bulunmasıyla “fili bir durum” oluşmuş bulunmasına rağmen, konunun yasal bir temele oturtulması olanaklı olmamıştır.

1995 yılına kadar Türkiye tarafından kabul edilen birçok uluslararası sözleşmede sendikal hakların işçilerin yanı sıra kamu görevlilerine de tanınması nedeniyle, kamu görevlileri uluslararası metinlere dayanarak sendikal çatı altında örgütlenmeye başlamışlardır. Ayrıca sendikal hakların uluslararası kaynaklarını oluşturan; İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa Sosyal Şartı ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi uluslararası sözleşmeler bu süre içinde onaylamıştır. Böylece ülkemiz, kamu görevlileri de dâhil tüm çalışanlara sendikalaşma hakkını tanımayı “de facto” olarak üstlenmiştir. Son yıllardaki bu fiili gelişmeye paralel olarak, çeşitli Başbakanlık genelgesi ile kamu personeli sendikalarının örgütlenmelerine izin verilmiştir (Bakanlar Kurulu Kararı: Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, 17.12.1997 ve Başbakanlık Genelgesi, 1999/44). 1993 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 87 ve 151 sayılı Sözleşmelerinin onaylanmasından sonra Anayasanın 90. Maddesinin son fıkrası dikkate alınarak Sözleşmelerin iç hukuka yansıtılması çalışmaları başlatılmıştır.

1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği kamu görevlilerine tekrar sendika hakkı verilmesi açısından bir Anayasal dayanak olmuştur. 23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanunla Anayasanın 53 üncü maddesinde ek fıkra ile değişiklik yapılarak işçiler dışında kalan kamu çalışanlarına örgütlenme ve toplu görüşme hakkı tanınmış ve buna ilişkin usullerin kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu arada, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun kaldırılan 22. Maddesi de 12/06/1997 tarihli ve 4275 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiş ve Devlet Memurlarının Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikal ve üst kuruluşlar kurabilmeleri ve bunlara üye olabilmeleri hükme bağlanmıştır. Meclis tarafından gerekli düzenlemeler yapıncaya kadar kamu görevlilerine sendikal faaliyet hakkı tanınması ve bu konudaki çıkan sorunların çözülmesi amacıyla 1997 yılında Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Buna göre; kamu görevlilerinin sendika ve konfederasyonlar şeklinde örgütlenmelerine engel olunmaması, sendikal faaliyetlerde gerekli kolaylıkların gösterilmesi ve sendika yöneticileriyle diyalogun sağlanması tüm kamu görevlilerine emredilmiştir.

(Başbakanlık Genelgesi, 20.11.1997 / 44).

Kamu görevlilerinin sendikal hakkını düzenleyen kanun olan 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu olarak 25.06.2001 tarihinde TBMM'de kabul edilerek 13.08.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile uluslararası sözleşmelerde yer alan "Örgütlenme Özgürlüğü"nü ulusal düzeyde yasallaştırılması, kamu görevlilerinin örgütlenme ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, hizmet verimliliğinin artırılması, sendika-içi demokrasinin geliştirilmesi ve yönetime katılımı amaçlanmıştır. Ayrıca, kanun kamu görevlileri ile devlet arasında ilk kez bir sosyal diyalog yolu açmıştır (Bakanlar Kurulu Kararı: Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, 17.12.1997). Kanunun sendikal hakların gelişimi bakımından ayrıntılı incelenmesi kapsam ve toplu sendikal haklar açılarından bir sonraki bölümde yapılacaktır.

Uygulanmasında yaşanan sorunlara çözüm olarak kanun 2004 yılında değiştirilmiştir. Buna göre, sendika özgürlüğünün kısıtlanmaması ve her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumanın sağlanması daha geniş bir şekilde yeniden düzenlenmiş, içinde izin de bulunduğu sendika yöneticilerinin güvenceleri artırılmış ve izinli sayılan yöneticilerinin ve aile fertlerinin sağlık giderlerinin karşılanması amacıyla gerekli düzenlemeler yapılmıştır (Gülmez, 2002: 86). Ancak Yasanın uygulanmasında ve sendikal hakların yeterliliğinde karşılaşılan sorunlar devam etmiştir. Sosyal taraflar (işçi ve işveren sendikaları) ve ILO tarafından; aday ve deneme süresini tamamlamamış kamu görevlilerinin dışarıda bırakılması, üye olamayacakların geniş tutulması, kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmaması, toplu görüşmelerin mali konularla sınırlandırılmış olması ve işyeri ve meslek esasına göre sendikalaşmaması hususları eleştirilmiştir (Aslantepe, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38). Bu doğrultuda kanunda yapılması öngörülen değişiklikler Anayasal temelden yoksun olduklarından öncelikle Anayasa çalışmaları beklenmiştir.

12 Eylül 2010 tarihinde halk oylaması sonucu kabul edilen Anayasa değişiklikleri ile memurların sendikal hakları genişletilmiştir. İlkın, Anayasanın 51. maddesinde yapılan değişiklikle kamu görevlileri birden fazla sendikaya aynı anda üye olabileceklerdir. Getirilen en önemli değişiklik (53. madde değişikliği) sadece toplu görüşme hakkı tanınan memurlar ve diğer kamu görevlilerine "toplu sözleşme yapma hakkı" tanınmasıdır. Ayrıca, bu süreçte uyuşmazlık çıkması durumunda tarafların Uzlaştırma Kurulu'na başvurabileceği, Kurul'un kararlarının kesin ve toplu sözleşme hükmünde olduğu belirtilmektedir. Böylece, Uzlaştırma Kurulu'na verilen yetki ile "mevcut düzenlemedeki Bakanlar Kurulu'nun takdir yetkisi sona erdirilmekte ve toplu görüşme/sözleşme serbestlik

ve gönüllü pazarlık ilkelerine uyumlu hale gelmektedir.

Anayasa değişikliği sonrası kanunda yapılması düşünülen değişiklik çalışmalarını şu anda Başbakanlıkta bekleyen bir tasarı haline gelmiştir. Tasarıya göre, aday memurlarla ilgili getirilen sendika kurma ve kurulmuş sendikaya üye olma yasağı kaldırılmakta, sendika kurucusu olabilmek için iki yıl çalışma koşulu kaldırılmakta, kamu kurumlarında çalışan özel güvenlik görevlileriyle ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlilerine sendikal haklardan yararlanma olanağı sağlanmakta, daha fazla üst yöneticinin sendikal haklardan yararlanması sağlanmakta, iş yeri ve meslek esasına göre sendika kurulabilmesinin yolu açılmakta ve son olarak da toplu görüşmelerde mali haklar dışında da başka hakların görüşülmesi öngörülmektedir (Ali Kemal Sayın, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 58).

### **KAPSAM AÇISINDAN KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ**

Sendikal hakların sınırlı tutulması bir özgürlük sorunu olmasına karşın genişletilmesi ise sorunludur. Bu konudaki ilk sorun işçiler dışındaki hangi çalışanların kamu görevlisi sayılıp sayılmayacağı ve de bu nedenle hangi çalışanın “kamu görevlisi sendikal haklara” sahip olduğudur. Bazı görüşlere göre, Anayasanın bu ayırımıyla ilişkili memur tanımı ve 657 sayılı DMK’nın yaptığı istihdam türleri ayırımı sendikal haklarda genişletici bir yasak olarak ortada durmaktadır. Bu nedenle yeniden ayırım ve tanımlamalar yapılmalıdır (Anayasa Değişikliğinin Örgütlenme ve Toplu İş İlişkilerine Etkisi Konferansı, 10.12.2010). Anayasa her ne kadar 128. maddede “... genel idare esaslarına göre yürütmekle oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” dese de memur tanımı ve diğerleri net değildir. Fakat Anayasanın bu maddesini 657 sayılı DMK ile açıklamak mümkündür. Buna göre, 4. maddede geçen memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler ayırımından hareketle diğer kamu görevlilerinin sözleşmeli ve geçici personel olduğu söylenebilir. Zaten, işçiler; genel idare esaslarına göre hizmet yürütmediklerinden yaptıkları özel çıkara yönelik işlerin kamu hizmetinden sayılmayacağı anlayışla kamu görevlisi tanımından hariçtir (Gözler, 2009: 622). Kaldı ki kamu görevlilerine sendikal hakların uygulanmasında ayırımın anlaşılması çok da gerekli değildir, çünkü 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun kapsamı bunu için yeterlidir. Kanunun kapsamı aynı zamanda kamu görevlilerine verilecek sendikal hakların da kapsamıdır. Buna göre, kanun işçi dışında çalışan kamu görevlilerine uygulanacaktır. Çünkü kamu işçileri sendikal haklar bakımından işçilere dâhildir. Sonuçta, 657 sayılı DMK’nın yaptığı istih-

dam türünden işçileri çıkarttığımızda geriye kalan memurlar, sözleşmeliler ve geçici personel bu kanundan yararlanabilecektir. Bu ayırım Anayasalarımızın sendikal haklarda kabul ettiği ayırımdır.

Kanunun üçüncü maddesi geçici personeli ve de sözleşmelileri kamu görevlisinden saymamaktadır. (Madde 3, kamu görevlisi tanımı: "Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadroda daimî suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini...") Kanun gerekçesi uyarınca, aslî istihdam niteliğinde bulunmayan, ek ders ücreti ile açıktan vekil öğretmenlik gibi geçici istihdam edilenler kapsam dışında kalmaktadır (Başbakanlık Genelgesi, 20.11.1997 / 44). Geçici işçilerin sendikal haklara sahip olmaması "sürekli hizmet yapan kamu görevlisi" anlayışına uymadığından anlaşılırdır. Buna rağmen, geçici personelin sendikal haklardan yararlanmak maksadıyla başvurduğu iş mahkemesi kararları Yargıtay'a taşınmış ve Yargıtay, kanunda açıkça belirtmemesine rağmen geniş yorumlayarak hatta bir bakışa göre kendi hüküm vererek geçici personele de bu hakların tanınması konusunda kararlar almış ve bu konuda içtihat oluşmuştur (Ankara 15. İdare Mahkemesi 2009/298 nolu kararı ve Danıştay Onuncu Dairesi 2007/3732 nolu kararı). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ise içtihatla aynı doğrultuda görüş değiştirmek ve artık geçici kamu görevlisine de kanunun uygulanmasını başlatmak durumunda kalmıştır. 657 sayılı DMK'da sadece belirli görevlerde geçen sözleşmeli personelin artık uygulamada her görevde ve de asli ve sürekli kamu hizmetlerinde çalışması sendikal hakların bunlara da uygulanabilirliğini gündeme getirmiştir. Önceden sözleşmeli kamu görevlisi de kanun yani sendikal hak kapsamı dışındayken 04.04.2007 tarihinde yapılan kanun değişikliği ile sözleşmeli kamu personeli de kanunun 3. maddesinin açıkça yazdığı gibi sendikal haklardan yararlanma durumuna gelmiştir. Öyleyse, Anayasal ayırım çerçevesinde işçilere dahil olan kamu işçilerini çıkarttığımızda, kamu görevlilerin sendikal hakların gelişimi memurlardan geçici personele dek tüm istihdam çeşitlerini kapsayıcı biçiminde olmuştur.

İkincisi, kanunun 3. maddesi uyarınca, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri kapsam dışında tutulmuştur. AB ve ILO Uzmanlar Komitesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile ilgili eleştiri ve taleplerinde; sendika üyeliğinde kamu görevlilerine adaylık veya deneme süresini tamamlamış olma şartının getirilmiş olması nedeniyle çok sayıda kamu çalışanının sendikal haklardan yararlanamadığı bildirilmiştir (Aslantepeler, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38). Aslında, kamu personel sistemimizde aday memurların sürekli ve güvenceli istihdam edilme, nakil edilme, yıllık izin, yurtdışına gönderilme gibi haklarında kısıntıya gidilmiştir. Bu anlamda aday memura

sendikal hakların verilmemesi anlaşılır bir şeydir. Fakat, sendikal özgürlük açısından olaya baktığımızda, aday bir kamu görevlisinin sendikaya üye olma ve toplu görüşmeye katılmasında herhangi bir sakınca görülmemesi gerekir. Bu konuda bir değişiklik yapılması AB ve İLO normları doğrultusunda yerinde olacaktır.

Diğer bir önemli konu ise “sendika üyesi olamayacak” kamu görevlileridir. Bu Kanuna göre kurulan sendikalara; Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri, Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar, Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, belediye başkanları ve yardımcıları, Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları, 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, bu kanun kapsamında bulunan 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, Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri, üye olamazlar ve sendika kuramazlar.

Çok geniş bir biçimde sendika kuramayacakların olması önceki kamu personeli sendikal hakları düzenleyen 624 sayılı kanunun da benimsediği bir durumdur. Buradaki amaç; sendikal faaliyetlerin görevin ve kamu hizmetinin niteliğine aykırı olmasını ve bu görevlilerin sahip olduğu kamusal gücün sendikalar üzerindeki olası haksız durum ya da baskıları engellemektir. Bu açıdan, yargı erkini kullanan ve sendikal haklar da dâhil olmak üzere hukuki kararlar alan hâkim ve savcıların, bu kararları uygulayan, ayrıcalıklı haklar ve niteliklerle donatılmış ve niteliği gereği gizli bilgilere ulaşan tüm güvenlik kuvvetleri ve askerlerin, sendikal haklar konusunda karar alan ve bulunduğu yerin taşra teşkilatının amiri konumundaki mülki idare amirlerinin sendikal haklardan yararlanamaması anlaşılırdır. Nitekim, ILO normlarında (87 sayılı sözleşme) polis

ve askerlerin sendikal haklardan ayrı tutulması uygun görülmüştür. Ayrıca, birçok Avrupa ülkesinde güvenlik kuvvetlerinde ülkemizde olduğu gibi sendikal haklar verilmemiş, bazılarında ise grev hakkı gibi önemli kısıntılara gidilmiştir. Fakat, Milli Savunma Bakanlığı çalışanlarının ve sivil memurların yasaklı görevlilere dâhil edilmesi, hakların istisnalarının ayrıntılı yorumlanması ve uluslararası normlara aykırıdır. Dahası, az çalışanı bulunan üst yöneticilerin bu haklardan mahrum edilmesi ve yasaklı bulunan kamu görevlisi gruplarının 28 kadar olması eleştirilebilir. Nitekim, AB ve ILO Uzmanlar Komitesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile ilgili eleştiri ve taleplerinde; Kanunun üye olamayacaklara ilişkin 15 inci maddesinin kapsamının geniş tutulması nedeniyle çok sayıda kamu görevlisinin sendikal örgütlenmeye dâhil olmadığı belirtilmiş ve bu durum eleştirilmiştir (Aslantepe, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38).

Sendikal hakların kapsamıyla ilgili son sorun ise temelde tüm çalışanların sendikal hakkını kapsayan "birden fazla sendikaya aynı anda üye olabilmeyi". İlgili kanunun 14. maddesi uyarınca "Kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilirler. Birden çok sendikaya üye olunamaz. Birden çok sendikaya üyelik halinde sonraki üyelikler geçersizdir." 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile artık birden çok sendikaya üye olunabilecektir. Dolayısıyla, kanunun bu hükmü geçersiz kalmış ve değiştirilmesi gerekmektedir. Sonuçta artık kamu sendikalarına üyelik kolaylaşacak, sendikaların sayısı artacaktır. Fakat bu durum, aynı iş kolunda rakip sendikaların çoğalmasının var olan sendikaların bölünmesi ve parçalanmasını, sonuç olarak her birinin toplu pazarlık gücünün zayıflamasına yol açacağı şeklinde eleştirilmektedir (TİSK, 2010: 9-10).

## **TOPLU SENDİKAL HAKLAR AÇISINDAN KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ**

Ülkemizde kamu görevlilerine, ilk başta da memurlara verilen ilk toplu sendikal hak toplu görüşme olup, toplu sözleşme son Anayasa değişikliği ile hak olmuş ve grev halen yasaktır. 82 Anayasası toplu görüşmeyi açıkça düzenlememesine karşın toplu iş sözleşmesinden bahsetmiştir. Buna karşın, toplu iş sözleşmesinin yapılabilmesi için toplu görüşmelerin yapılması şarttır. Dolayısıyla toplu görüşme hakkı dolaylı olarak tanınmaktadır. Nitekim, sendikalar kanunları bunu düzenlemiştir. Kamu görevlileri içinse toplu görüşme 4688 sayılı kanun tarafından ayrıntılı düzenlenmiştir. Kanuna göre, toplu görüşmeler aylık ve ücretleri, her türlü zam ve tazminatları ve çok çeşitli yardımları kapsadığından kamu görevlilerinin hakları görüşmelere konu olmaktadır. Bu ise

Anayasanın 128. Maddesinde belirtilen “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” düzenlenir hükmüne aykırıdır. Maddeye 2010 Anayasa değişikliği ile getirilen toplu iş sözleşmesi istisnası (Anayasa 128. md. 2. fıkra ek: “Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır”) bu aykırılığı ortadan kaldırmıştır, çünkü bu istisna aslında toplu görüşmelere de getirilmiş sayılır. Fakat, yeni eklenen maddede geçen “sosyal ve mali haklar” kavramı içeriği net değildir. Memurun her türlü hakkı sosyal ve mali hak ile ilişkilendirilebileceğinden toplu görüşme ve sözleşme dışında geriye çok az şey bırakılabilir. Bu ise 4688 sayılı kanunun belirttiği sadece ücret ve ücret ile ilgili konuların toplu sözleşmeye konulması hükmüne aykırı gözükmektedir.

Kanununa göre, her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendikanın bağlı bulunduğu konfederasyon ile Kamu İşveren Kurulu arasında başlayan toplu görüşmeler 15 gün içinde sonlandırılıp anlaşma Bakanlar Kuruluna sunulur. Anlaşma sağlanamaması durumunda Uzlaştırma Kurulu karar alır ve teklif yine Bakanlar Kuruluna sunulur. Sonuçta hükümetin karara son şeklini verme yetkisi vardır. Bu, bir anlamda toplu görüşmenin uzlaşısı ile değil kamu gücüne, hükümetin takdir yetkisine göre sonuçlandığını gösterir. Bu durum memurun hukuki statüsü gereğidir. Son Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulunun takdir yetkisi ortadan kalkmış, Uzlaştırma Kurulu’nun kararı kesin ve son olmuştur. Böylece işçilerde olduğu gibi kamu görevlilerinin toplu görüşmeleri karşılıklı, pazarlık ve uzlaşma kurallarına daha uygun hale gelmiştir. Toplu görüşmelerde çalışan tarafının işçilerde olduğu gibi daha bağlayıcı hale gelmesi kamu görevlilerinin haklarını gelişmesi açısından olumlu, fakat işçi statüsüne benzemesi açısından sorunludur. Bu anlamda, toplu görüşme ve sözleşmenin memurluk statüsüne aykırılık taşıdığı açıktır.

Toplu sözleşme ilke olarak toplu görüşmelerle beraber uygulanır. Toplu görüşmelerde uzlaşmaya varılan konular toplu sözleşmelerle hüküm altına alınır ve bireysel sözleşmelerin üstünde bir hukuksal geçerlilik kazanır. Kamu görevlileri açısından ise toplu görüşmelerin toplu sözleşmelerle sonuçlandırılması mümkün olmasına karşın hukuk ve personel sistemi anlayışının ve yasal düzenlemelerin buna uygun olması gerekir. Bu gerekliliğin Türk sistemi açısından ise önemi büyüktür. 12 Eylül 2010 Anayasa değişiklikleri ile kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiştir. Bu yapılırken 95 yılında Anayasa değişikliği ile getirilen ve kamu sendikalarının toplu görüşmelerini ayrıntılı olarak düzenleyen 53. maddenin 3. fıkrası tamamen kaldırılmıştır. Bunun yerine getirilen maddede ise sendika kelimesinin geçmemesi kamu sendikaları için toplu iş

sözleşmelerinin Anayasal dayanaktan yoksun kaldığı şeklinde eleştirilmektedir. Bunu göre, toplu sözleşme yapma hakkının nasıl uygulanacağı belirsiz hale gelmiş, bu hakkın sadece bireysel olarak kullanılabileceği bir durum ortaya çıkmıştır. Sendikasızsız toplu sözleşme anlamına gelen bu değişiklik kamu görevlileri sendikacılığı için sonun başlangıcıdır.” (Türk, 2010: 26). Fakat, bu son derece dar ve zorlama bir anlayıştır. Bir kere, hakların doğallığı ve genelliği gereği Anayasaca yasaklanmadığı sürece uygulanması mümkündür. Bu açıdan toplu sözleşmenin yapılabilmesi için illa Anayasada sendika sözcüğünün geçmesi gerekli değildir. Toplu sözleşmenin kamu görevlilerine tanınması aynı zamanda kamu sendikalarına da bu hakkın tanınması anlamına gelir. Üyelerinin haklarını korumak için kurulan memur sendikalarının toplu sözleşme yapmaması düşünülemez. Kaldı ki Anayasa değişikliği sonrasında çıkacak olan yeni kamu sendikaları kanunu bu hususu elbette düzenleyecek, açık bir şekilde kamu sendikalarının toplu görüşme ve sözleşme yapmasını hükme bağlayacaktır.

Kamu görevlilerine bir hak olarak tanınmasa da en az tartışılan konu memura grev hakkının verilmemesidir. İlke olarak, toplu görüşme ve sözleşme hakkı ancak grev hakkıyla bir bütünlük kazanır. Eğer grev hakkı olmazsa toplu pazarlık ve görüşmeler anlaşma olmadığında kim tarafından belirlenecektir, bu önemli bir sorundur. Fakat işçilerden farklı bir statüye sahip olan kamu görevlileri için bu daha da büyük bir sorundur. Bu, Türkiye’de sendikal hakların hızlı gelişimine rağmen hukuk ve personel sistemi açısından uzun zamanda mümkün gözükmemektedir. Avrupa’da Almanya gibi bazı ülkelerde kamu çalışanlarına grev tamamen yasak, önemli bir kısmında ise polis, asker, cezaevi çalışanı ve hastane çalışanı gibi meslektekilere yasaktır. Ülkemizde, kamu görevlilerine anayasal bir hak olarak verilmeyen grev 657 sayılı kanunda açıkça yasaktır. 27. maddede Grev yasağı başlıklı hükme göre; “Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, her hangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.” Ayrıca, grev yapma 124. maddede belirtilen disiplin cezalarından memurluktan çıkarma cezasını gerektirir. Toplu sözleşme haklarının gelişiminin memurluk statüsü açısından incelenmesi bir sonraki bölümde yapılacaktır.

## **SENDİKAL HAKLARIN GELİŞİMİ KARŞISINDA MEMURLUK STATÜSÜ**

Kamu görevlilerinin işçilerden farklı statüde olduğu ve dolayısıyla sendikal hakların onlara uygulanmasının da farklı olacağı geçmişten bugüne dek hukuk ve personel sistemimizin anlayışıdır. Cumhuriyet öncesinde memurlar genel

bir statünün dışında olarak her hizmet dalına göre değişen, mesleklere dayalı sınıflandırmanın olduğu, bunun yanında liyakatin benimsendiği bir personel sisteminde bulunuyordu. Tatil-i Eşgal Kanunu’nun mesleki örgüt kurmada ve grev yapmada kamu hizmeti görenleri ayırarak onlara yasaklaması statü farkının ilk göstergesidir. 1924 tarihli Memurin Kanunu memurları genel bir statüye koymuş ve kamu çalışanlarını memur ve müstahdem olarak ayırmıştır. Memur tanımında kamu hizmetine ve mali bağıllığa vurgu yapılmıştır. Yasa memuru diğerlerinden farklı imtiyazlara sahip özel yurttaş olarak görmüştür. Bunun sonucu olarak da sendikal hakları açısından olumsuz bir tutuma sahiptir. Genel bir yasak koymamasına karşın grev ve siyaset yasağı bunu gösterir (Gülmez, 2002: 4-8).

1961 Anayasası da 82 Anayasası gibi memurluk tanımına “asli ve sürekli kamu hizmeti” kavramını koymuş, memurların ayrı bir kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. 61 Anayasasının 46. maddesinin gerekçesi bu anlayışı çok güzel ifade eder: “Kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hakları şüphesiz ki işçilerinki gibi kayıtsız olamaz. Bu alanda konulacak sınırları ihtiyaçlara göre kanun koyucu tespit eder.” (Gülmez, 1990: 4). Nitekim, Anayasa sonrasında çıkarılacak olan sendikalar kanunun görüşülmesinde Millet Meclisi’nde ve Cumhuriyet Senatosu’nda yapılan tartışmalar sonunda sendika hakkının tek ve aynı yasayla düzenlenmesinden vazgeçilmiştir. Bunun üzerine çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Kanunu kamu görevlisi tanımında asli ve sürekli çalışmayı temel almıştır. Memurin Kanununa benzer şekilde işçi dışındaki kamu görevlilerini ayrı tutarak kurdukları teşekkülün sendikadan ziyade meslek birlikleri olarak görmesi benzer anlayışı yansıtır (Eğitimsen, <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/712.pdf>). 71 Anayasa değişiklikleri de benzer şekilde sendikalara sendikal hakların yapıldığı kurumdan ziyade mesleki menfaatlerin birleştiği bir kuruluş olarak görmüştür. 61 Anayasası gibi 82 Anayasası da çalışanlara sendikal hakları tanıyıp, kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Bu doğrultuda Anayasadan hemen bir yıl sonra işçiler için sendikalar kanunu çıkarılırken tam 19 yıl sonra kamu görevlileri için sendikalar kanunu çıkarılması manidardır.

Kamu hizmeti ve kamu görevlisi niteliği geçmişten günümüze gelen ve karasal batı Avrupa ülkelerine benzer şekilde gelişen personel ve hukuk sisteminin bir parçasıdır. Çalışma ilişkilerini düzenleyen tek yanlı kurallar bütünü olarak tanımlanabilecek statü kavramı memurun durumunu açıklamada önemlidir. Statü her şeyden önce iş hukuku karşısında devlet memurluğunun özerkliğini anlatmaktadır. Bu özerklik yönetim ilkeleri ve kamu hukukunca oluşturulur. Memurluk kendine özgü kurallarla düzenlenmiştir. Dahası, sözleşme

kavramının karşılığı olarak kurallar kamu erkince tek taraflı ve hiyerarşik olarak belirlenir. Bu eşitsiz bir ilişkidir; genel yararı gözetken devlet memurların haklarında da onların görüşlerini almadan düzenleyecektir. Son olarak, "statü kavramı kariyer ilkesine dayalı devlet memurluğu sisteminin temel özelliklerinden birini oluşturur. Statü, memurların, ücretlilerin hak ve ödevlerine benzemeyen hak ve ödevleri bulunan, ayrı sorumlulukları olan ve özel güvencelerden yararlanan kimseler olduğunu anlatır." (Gülmez, 1990: 134-135).

Günümüzdeki kamu görevlilerinin ve dar anlamda memurların (hukuksal) statüleri 657 sayılı DMK ve 82 Anayasası ile şekillenmiştir. Anayasanın 128. maddesi kamu görevlilerini memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikiye ayırmaktadır. Dolayısıyla memurların hukuki durumu kamu görevlilerin hukuki durumunun aslisi ve çekirdeğidir. Memurların hukuksal statüleri kamu hizmeti ve kamu görevlisi niteliğinden ileri gelip idare hukuku ilkelerince belirlenmektedir. Anayasanın da belirttiği gibi, kamu görevlileri eliyle görülen kamu hizmeti ise asli ve sürekli ve karşılıklı ve özel statülerden farklı olarak kamu gücüne dayanır.

"Memurların içinde bulunduğu hukuki durum akdi ve sübjektif değil, kanuni ve nizami nitelikte bir durumdur." Şöyle ki;

"Kanuni ve nizami durum sözleşmeyle değil, kanun ve nizamlarla

(= düzenleyici işlemlerle yani tüzükle, yönetmelikle, vs.) belirlenen ve

yine bunlarla her zaman değiştirilebilen durum demektir. Memurların kanuni

ve nizami bir durumda bulunmalarından başlıca iki sonuç doğar: 1. Memurların

hukuki durumunda her zaman değişiklik yapılabilir, 2. Memurluk durumuna

ilişkin özel anlaşmalar, özel düzenlemeler yapılamaz."

1. sonucun gereği olarak yasama organı ve idari makamlar düzenleyici işlemlerle tek yanlı olarak memurların hukuki durumunu hem arttıracak hem de azaltacak şekilde değiştirebilir. 2. sonucun gereği olarak ise memurların hak ve borçları objektif olarak düzenlendiğinden memurlar kendi hak ve borçlarına ilişkin talepte bulunamaz (Gözler, 2009: 626-627).

Bu doğrultuda, memurluk statüsünü sendikal faaliyetlerdeki değişiklik bakımından incelemek gerekir. İlkin, memurların sendika kurup üye olmaları

dernek özgürlüğü açısından bir sorun oluşturmaz. Fakat, sendikal faaliyetler kamu hizmetinin yürütüldüğü zamanda, mesai saatleri içerisinde yapılmaktadır. Kamu hizmetinde ise devamlılık esastır. Asıl sorun oluşturan ise toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağının olduğu personel sisteminde toplu sendikal hakların uygulanmasıdır. Ayrıca, kanunla ve idari işlemlerle düzenlenmesi gereken memurun haklarının ve çalışma şartlarının toplu talep sonrası değişmesi statü farklılığına aykırıdır. Haklardan toplu sözleşmenin memurun hukuksal durumuna uyması zor, grevin ise imkânsız olduğu söylenebilir. Çünkü, memur ile idare arasındaki kanuni ve nizami bir ilişki olması sonucunda memurların hukuksal durumunda tek yanlı düzenleme yapabilen bir idare ve asli ve sürekli bir kamu hizmeti görevi vardır.

Bu konuda önemli bir husus da “sözleşmeli kamu personelidir”. İşçinin çalışma biçiminin anlaşılması sendikal haklar açısından memurun statüsünü ve farkını daha iyi anlatacaktır. İşçilerin özel işverene bağımlı olarak çalıştıkları durum sözleşmesel çalışma ilişkileri sistemidir. Bu iş ilişkisinin temelini sözleşme özgürlüğü oluşturur. Bu ilke gereğince işçi ve işveren karşılıklı olarak çalışma şartlarını, ilişkisini ve hak ve özgürlükleri özgür iradelerince kararlaştırabileceklerdir (Süzek, 2009: 213). Günümüzde bu özgürlük daha çok toplu şekilde görüşme ve sözleşmelerle yapılmaktadır. Fakat, sistemler arasındaki benzeşmenin göstergesi olarak işçilere özgü sözleşmeli çalışma kamu personeli için de mümkün hale gelmiş ve 657 sayılı DMK’ya yasal olarak yansımıştır. Yasada her ne kadar sözleşmeli personelin çalışma alanlarını sınırlı olarak yer almışsa da giderek sözleşmeli personel her türlü kamu hizmetinde çalışabilecek konuma gelmiştir. Sonuçta, kamu hizmeti sözleşmeli olarak görülmekte ve buna bağlı olarak da kamu görevlisinin hakları sözleşmeli olarak kararlaştırılmaktadır. Fakat, insan hakkı olan sendikal hakkın uygulanması salt idare hukuku ilkelerine Tüm bu değişiklikler Türkiye’de işçilerin sahip olduğu sendikal haklara kamu görevlilerinin de sahip olduğu bir duruma doğru bir gidişatı göstermektedir. Yani, sendikal haklar açısından işçi ile memur statüleri arasındaki fark giderek azalmaktadır. Bu durum literatürde “çalışma sistemleri arasında etkileşim ve geçişme olgusu” olarak geçmektedir. Aslında bu durum batı Avrupa ülkelerinde 2. Dünya savaşı sonrası başlayan ve iki sistemin çok keskin biçimde ayrıldığı ve kamu hukukunun çok geliştiği Fransa’da bile çok önceden başlamış ve etkili olmuştur. Türkiye’nin ise uzun zamandır iki hukuksal statü ya da çalışma sistemlerinin benzeşmesine çok da hazır olmadığı ve bu konuda belirgin bir direnmenin yaşandığı söylenebilir. Son değişikliklerle etkileşim daha da hızlanmaktadır.

Memurluk statüsü açısından sorunlu olan toplu görüşme haklarının ge-

lişimine tek tek bakmak gerekir. Son değişiklikler ile gelen toplu görüşmelerin Anayasal hükme aykırı olmadığı istisnası kamu görevlisinin, özellikle de memurların hukuksal statüsü ile bağdaşmadığı görüşünü ortadan kaldırmaya yetmez. Çünkü, hak ve borçları önceden idare tarafından belirlenen memurlar "kanuni ve nizami durum" gereği kendi hak ve borçlarına ilişkin olarak idare ile ne atanmasından önce ne de sonra hiçbir şekilde pazarlık yapamaz. Memurlara sağlanan hak ve avantajlar idare tarafından tek yanlı olarak değiştirilebilir. Ayrıca, toplu müracaat ve şikâyetin memurlara yasak olması bu anlayışa uygundur (Gözler, 2009: 627-652). Her ne kadar son Anayasa değişikliği toplu sözleşmeyi hak olarak düzenlese de toplu sözleşme konusu ise en az toplu görüşme kadar tartışmalıdır. En başta toplu görüşme gibi toplu sözleşmenin memurun hukuksal durumuna aykırı olduğu söylenebilir. Çünkü, memurların hukuki durumu, hakları ve borçları önceden kanunla ve düzenleyici işlemlerle genel bir şekilde düzenlendiğinden, memurluk durumuna ilişkin özel anlaşmalar yapılamaz. Ayrıca, aynı kategoride bulunan memurlar aynı statüye tabi olup aynı hak ve borçlara sahiptirler. Dolayısıyla, önceden tespiti edilmiş bu statüde idare bazı memurlar için farklı düzenleme yapamaz (Gözler, 2009: 627-652).

Bu konuda bu hukuksal görüşü savunan birçok eleştiri yapılmaktadır. Kadir Arıcı, toplu sözleşme hakkının mali ve sosyal haklar konusunda memurun kanun koyma yetkisini istemek demek olduğunu belirtmektedir. Ona göre, işçi sendikalarına tanınmış olan bu hakkı memur sendikalarına mevcut mevzuatımız içerisinde hiçbir şekilde tanınmaz. "Çünkü toplu iş sözleşmesi hakkı statü hukukuyla bağdaşan bir hak değildir. Statü hukukunda memur belli bir statüye atanan kişidir, bu statü kanunla belirlenir ve siz ya kabul edersiniz ya etmezsiniz. Ben hem statü hukuku içinde olayım hem de statüyü yapanla pazarlık yapayım; böyle bir şey olmaz." (Kadir Arıcı, Devlet Personel Başkanlığı, 2010: 92). Ayrıca, burada memurların zaten sahip olduğu hakların toplu sözleşmelerde elinden alınabilir mi diye bir soru akla gelmektedir (Hasan Tunç, Devlet Personel Başkanlığı, 2010: 101-102). İşçilerde bile toplu görüşmelerin hakların genişletilmesi şeklinde sonuçlandığını düşündüğümüzde hakları kanunca düzenlenen, idare hukukuna tabi ve güvenceli istihdam edilen memuru işverenin yani devletin bunu yapması olanaksız gözükmektedir.

Grev yasağı Türk personel ve hukuk sistemine yayılan anlayışın bir göstergesidir. Bu da, kaynağını Anayasadan alan "kamu hizmetinin (dolayısıyla kamu görevlisinin) asliliği ve sürekliliğidir." Grev için bırakılması, kamuda ise kamu hizmetlerinin terk edilmesi demektir. Kamu hizmeti ise asli ve süreklidir. Kamu hizmetlerinin kanunun öngörmediği biçimde uygulanması ağır zararlara neden olabilir. Bundan dolayı grev bir disiplinsizlik değil, bir suç olarak görülmektedir.

Ayrıca, grev ve karşılığındaki lokavt akdi yani iki tarafın sözleşmesi gereğidir. Memur ile idare arasında ise kanuni ve nizami bir ilişki vardır. Toplu olarak işten çıkarmak demek olan lokavtı ise idarenin yapması mümkün değildir. Hasan Tunç ve Kadir Arıcı da benzer bir görüşü savunarak işçinin grev hakkı karşılığında işverenin lokavt hakkı olmasının ve bu hakların birbirinden ayırlamamasının kamu görevlileri açısından bir açmaz olduğunu düşünmektedirler. Çünkü onlara göre grev hakkının istenmesi aslında “Biz hem memur olarak kalalım, hem de bunun üzerine işçilere verilen bütün hakları da memur hukukumuzda hiçbir değişme olmadan alalım” anlayışının ürünüdür (Hasan Tunç, Devlet Personel Başkanlığı, 2010: 103 ve Kadir Arıcı, 128-129). Lokavt ise belirli nedenler dışında güvenceli mesleğe sahip olan memurların grev karşılığında işten çıkarılması olamayacağından bugünkü sistemde mümkün değildir. Gerçekten de, yakın bir zamanda düşünülme de, kamu görevlilerine grev hakkının verilmesi sadece gerekli Anayasal ve yasal değişikliklerini değil, “memuru sözleşmeli biçime dönüştürme yaklaşımında” Türk personel sistemini baştan değiştiren bir anlayışla mümkündür. Fakat, insan hakkı olan sendikal hakkın uygulanması salt idare hukuku ilkelerine bırakılamaz. Ayrıca Anayasa kamu görevlilerine bu hakkı tanıdığına ve gerekli değişiklikler yapıldığına hukuksal geçersizlik ortadan kalkacaktır.

### **YENİ KAMU PERSONEL ANLAYIŞI DOĞRULTUSUNDA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ**

Klasik iş yönetimi anlayışında personel işin ve örgütün gerekli ve rutin bir unsuru olarak görülmektedir. Taylorist yaklaşımın da açıkladığı gibi, işlerin rutin, bölünmüş, anlaşılır ve kurallara uygun olarak yapılması personelin de bu özelliklere sahip olmasını gerektirmektedir. İnsan emeğini kaba bir işgücü olarak gören bu anlayış zamanla kendini, çalışan insana sosyal ve psikolojik bir unsur olarak bakan insan ilişkileri yaklaşımına bırakmıştır. Fakat burada yine çalışmayı en iyi bir şekilde kullanmak temel amaçtır. Kamu yönetimi anlayışındaki değişiklik genel personel anlayışında esas insan sermayesi yaklaşımı ile görülür. İnsanı bir sermaye olarak gören bu anlayışın bir parçası olan entelektüel sermayeye göre, çalışanların sahip oldukları bilgi, beceri, uzmanlık varlıkları insan sermayesi olup bunlar kara dönüştürme ve şirkete katma amacıyla yönlendirilmektedirler. Bu anlayış aslında neoklasik ekonomi anlayışın bir ürünü olarak neoliberal politikalarla personel yönetimine girmiştir, çünkü “Yaklaşımlarda giderek artan insan odaklılık insandaki her türlü değeri örgüt/şirket tarafından kullanılabilir hale getirmek için yapılması gereken bir tarzdır.” (Güler, 2005: 31-42).

Personel yönetimindeki yaşanan değişimin bir benzeri kamu yönetiminde yaşanmaktadır. Klasik bürokrasi temelindeki kamu yönetimi anlayışı 70'li yıllardan itibaren etkinlik, verimlilik ve ekonomi ilklerine sahip kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda gittikçe değişmektedir. Bu demektir ki liberal anlayış artık neoliberal politikalarla kamu yönetimini etkileyecektir. Küreselleşme, AB ve gelişmekte olan ülkelerin batılı anlamda gelişmesi bu doğrultudaki kamu yönetimi anlayışının dünyaya yayılmasına ön ayak olmuştur. Bugün hala klasik yönetim anlayışı çok etkin olsa da yeni kamu yönetimin ilkelerinin uygulanması artmakta ve giderek yönetimlerde etkili olmaktadır. Personel kamu yönetimin temel unsurlarından biri olduğuna göre kamu yönetimi değişirken personel anlayışı ve sistemi de değişecektir. Bu değişimin kamu personel yönetimi açısından sonuçları; yatay personel örgütlenmesi, disiplin, komuta ve cezaların esnetilmesi, işçi ve memur arasındaki statü farkının azalması, sözleşmeliye dayalı kamu istihdamı, esneklik, iş odaklılık ve kadro sistemi ve performans dayalı ücrettir. Dolayısıyla, yeni kamu yönetimi anlayışı ve neoliberal politikalar doğrultusundaki değişim kamu personel yönetimin değişimini de beraberinde

Yeni kamu personel yönetimi anlayışı batıdaki gelişmelere paralel olarak neoliberal politikalarla birlikte özellikle 80'den sonra Türkiye'de de etkili olmaya başlamıştır. Öncelikle bu değişimi örgütsel olarak Devlet Personel Başkanlığı'nın değişiminde görmek mümkündür. Yabancı raporların kurulmasını tavsiye ettiği bu birim temelde değişen kamu yönetimi anlayışını personel düzeyinde uygulamaktadır. 84'den sonraki değişikliklerle personel alanında politika belirleme yetkisine sahip olan Başkanlık bugün personel sistemine (kendisi kariyer üzerinde yükselirken) kadro-iş sınıflama sisteminin getirilmesi, liyakatın uygulanması, sözleşmeli dâhil yeni kamu istihdam biçimleriyle ilgili ilke ve standart oluşturmaları doğrultusunda çalışmalar yapmaktadır. Türkiye'de kamu personeli sistemindeki en önemli değişiklik sözleşmeli çalışmanın giderek yaygınlaştırılmasıdır. İlk, 657'li sayılı DMK'da sözleşmelilik özel uzmanlık gerektiren ve büyük proje, plan gibi önemli işler için öngörülürken, 1979 yılında bu istihdamın tüm kamu kurumları kapsayabileceği Bakanlar Kurulu Kararı ile hüküm altına alınmış, 1985 yılından itibaren KİT'lerde temel istihdam şekli olmuş ve önce Milli Eğitim Bakanlığı, sonra da Sağlık Bakanlığı için DMK sözleşmeliliği öngörmüştür. Kamu personel sisteminde yeni kamu personeli doğrultusunda yapılması planlanan en büyük değişiklik 2005 yılında hazırlanan Kamu Personeli Yasa Tasarısı Taslağı ile öngörülmüştür. Buna göre sözleşmelilik istihdamın temel unsuru haline getirilirken, hizmet satın alma ve taşeronluk uygulaması resmîleştirilmekte ve memurluk güvenceli halinden çıkarılarak esnekleştirilmektedir (Güler, 2005: 91-93).

Kamu personel sisteminin Türkiye’de bu yöndeki değişimi hem kamu personel hakları değiştirmiş hem de onunla beraber değişmiştir. Bu değişiklik özellikle kendini iki alanda göstermektedir: personel yönetimi anlayışının “çalışan” olması ve kariyer sisteminden kadro sistemine geçiş. Klasik bürokrasi ve memurluk sistemi yerine esnek bürokrasi ve sözleşmelilik sistemi memurluk statüsünden genel çalışan statüsüne geçişi beraberinde getirmiştir. Bunun sonucu olarak statü açısından en farklı konumda bulunan memur ile işçi arasındaki fark giderek azalmaktadır. Bu anlayışa göre, kamu istihdamı özel sektör istihdam koşullarına dayanmalı, iş güvencesi, yükselme ve ücrette performans etkili olmalı, memurluğun yaşam boyu iş güvencesi ve mali ve sosyal hakları kaldırılmalıdır (Güler, 2005: 72-75). Sendikal haklar önce işçilerde ortaya çıkması nedeniyle en geniş işçiler tarafından kullanılırken, statü nedeniyle en az memurlar sahiptiler. İşte, memurluk anlayışından çalışan anlayışa geçişin bir sonucu olarak sendikal haklarda da memur ve işçi arasındaki fark azalmakta, tek ve genel bir statü oluşumuna destek olmaktadır.

Bu değişim aynı zamanda personel sisteminin kariyerdan kadroya doğru geçişin bir sonucudur. Asli ve sürekli kamu hizmeti anlayışındaki ömür boyu ve güvenceli bir sürekliliğe sahip olan kariyer sisteminde; dışarıya kapalı bir yükselme, ücretin mevkiye göre belirlenmesi, çalışanın devletin kendisine ve 3. kişilere karşı korunması temel ilkeleriyle hizmet sınıfı, kademe, derece ve kadro temel unsurlarıdır. Bu sistemin bir sonucu ve memurluk statüsü gereği sendikal hakların sınırlı tutulduğu önceki bölümde açıklanmıştır. İşte bu sistemden iş odaklı, dışarıya açık yükselmenin olduğu, ücretin performansa göre verildiği iş güvencesinin göreceli düşük olduğu bir sistem olan kadro sistemine geçilmektedir (Güler, 2005: 196-208). Bunun sonucunda da artık diğer çalışanlar gibi memurlar da toplu sendikal haklardan yararlanmaktadır. Bugün grev dışında diğer tüm haklardan memurlar yararlanabilecek konumdadır. Toplu sendikal haklar ise ancak memurluk güvencesinin alınmasıyla ve sözleşmelilik üzerinden uygulanabilir. Bu ise ancak memurluk statüsünün esnetildiği kadro sistemi ile mümkündür. Görüldüğü gibi, yeni personel sistemi anlayışı sendikal hakların gelişimi doğrultusunda memurluk statüsünün zayıflatılmasına ve işçi statüsü ile benzeşmesine dayanak oluşturmuştur.

## **AB - ILO NORMLARI DOĞRULTUSUNDA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ**

Yeni personel sistemi anlayışının yanında AB - ILO değerleri de sendikal hakların gelişiminde çok etkili ve önemlidir. AB anlayışında sendikal haklar örgütlenme ve çalışma hakları açısından önemli olduğundan ilke açısından ge-

nişletilmelidir. AB müktesebatında sendikalaşma ve örgütlenme özgürlüğü ile ilgili bir yaptırım olmamakla birlikte, üye ülkelerden bu konuya özgürlükçü yaklaşımları beklenmektedir. AB, 1989 yılında "İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı"nı kabul etmiş ve bu Şartta adil ücret hakkı, çalışma ve yaşama şartlarının iyileştirilmesi, sendikalaşma ve toplu sözleşme hakkı, işçilerin bilgilendirilmesi ve yönetime katılma hakkına ilişkin ilkeler ortaya çıkmıştır. Bunun dışında iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması, sosyal diyalogun artırılması ve örgütlenme önündeki yasakların kaldırılması önemlidir. Bu açıdan kamu görevlileri konusunda özelde herhangi bir mevzuat yoktur. Avrupa Konseyi'nin belgeleri bu konuda AB ilkelerine temel oluşturmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı açıkça sendikal faaliyetleri hak olarak çalışanlara tanımıştır. Günümüzde AB'nin örgütlenme ve toplu sözleşme özgürlüğü gibi alanlarda bir mevzuat düzenlemesi olmamakla birlikte, üye ülkelerin veya aday ülkelerin, temel ILO Sözleşmelerini veya Avrupa Sosyal Şartı gibi metinleri onaylamaları ve uygulamaları beklenmektedir (Sur, 2008: 31). O halde, denilebilir ki AB sendikalaşmada ILO normlarına uygunluk beklemekte ve Türkiye'de sendikal hakların değişimi daha çok ILO normlarına uygunluk açısından önem kazanmaktadır.

Sendikal haklar açısından ILO normları dediğimiz zaman üç önemli sözleşme akla gelir.

1948 tarihli sendika özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Sözleşme, 1949 tarihli örgütlenme hakkının güvenceye alınması ve özgür toplu pazarlık konulu 98 sayılı Sözleşme ve 1978 yılında kamu görevlileri ile ilgili bu alanda daha tahsisli bir sözleşme niteliğinde olan 151 sayılı Sözleşme. Bu üç sözleşmenin üçünü de Türkiye Cumhuriyeti onaylamıştır. Bu sözleşmelerin en önemlisi ve ilki olan 87 sayılı sözleşme sendika hakkını üç ilke ile tanımıştır: ayırım gözetmeme, önceden izin almama ve istedikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma. ILO organlarından Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin birçok kararında bu sözleşme kapsamına memurların da girdiği açıkça belirtilmiştir. Sözleşmenin kamu personeline uygulanmasında sınırlama öngördüğü tek sınırlama silahlı kuvvetler ve polis üyeleridir. Sözleşmelerde grev kelimesi geçmemesine rağmen ILO organları tarafından yapılan yorumlarda çok açık biçimde grev hakkının sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğu vurgulanmaktadır. 151 sayılı "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme" kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve sendikal özgürlük konularına vurgu yapmaktadır. Sözleşmenin bir önemi de bu konuda kamu hizmetinde esnekliğe olanak sağlaması, yani sendikal haklarda kamu görevlilerine sınırlamaların olabileceğini kabul etmektedir. Bu sözleşme-

nin sendikal haklarda sınırlama öngördüğü kamu personeli üst düzey yöneticiler ya da sorumluluklarının son derece gizli olduğu görevlilerdir (Gülmez, 1990: 207-214).

Uluslararası hukuk açısından Türkiye elbette ki imzalamış olduğu anlaşmaları uygulamakla yükümlüdür. Hukukumuzda uluslararası sözleşmeler kanun hükmünde olduğundan ve çatıştıkları durumda insan haklarıyla ilgili olanlarda uluslararası anlaşmaların, sözleşmelerin geçerli olması ve sendika ve çalışma haklarının da insan haklarıyla ilgili olması bu sorumluluğu arttırmaktadır. Fakat yine hukukumuzda göre, Anayasa hükümleri uluslararası anlaşmaların üstünde olduğundan ILO normları gereği de olsa grev ve belki de toplu sözleşme ile ilgili uygulamaların Anayasa değişiklikleriyle yapılması gerekmektedir. Bu yükümlülüğün dışında ILO’nun doğrudan ceza şeklinde ülkelere bir yaptırım olmasına rağmen teknik destek önerme ve gündeme alınarak rapor, karar ya da açıklama ile ülkeler hakkında eleştiri yapma uyarı ya da yaptırım yollarıdır. Dolayısıyla ILO’nun denetimi ve yaptırımı daha çok uygunluk ilkeleri ve saygınlık açısından önemlidir (Aslantepe, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38-40).

Türkiye uzun yıllardan bu yana sürekli ILO’nun gündeminde olmuş ve sendikal özgürlükler özellikle de kamu görevlileri açısından eleştirilmiştir. Buna bağlı olarak söz verdiği yasal düzenlemelerin Türkiye’den yapması beklenmiştir. Ancak bu uzunca bir süre içerisinde Türkiye zaman zaman ilgili yasalarda bir takım iyileştirmeler yapmış ama yasaları topluca gözden geçirmek ve topluca bir değişiklik yoluna gitmemiştir. Bu konuda sosyal ortaklar da bir türlü anlaşmamışlardır. En son 2008 yılı ILO toplantısı öncesinde Türkiye gerekli yasal değişiklikleri yapmak için 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda değişiklik yapma çalışmalarına başlamış ve bu konuda ILO’da büyük bir beklenti oluşmuştur. Bu yasal değişiklikler o sene tamamlanmamasına rağmen çalışmalar yapıldığı için ILO beklemede kalmış, eleştirilerde bulunmamıştır. Fakat, yasal değişikliklerin sonuçlandırılmaması üzerine 2009 yılında ILO Aplikasyon Komitesi, yasal çalışmalar yapamayan ülkelere önerilen ve Türkiye açısından onur kırıcı olan “teknik destek sağlama” teklifi Türkiye’ye önerilmiştir (Aslantepe, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38-40).

ILO normları ve eleştirileri Türkiye’de sendikal hakların gelişimi konusunda oldukça etkili olmuştur. Süreç içerisinde kamu görevlilerine sağlanan sendika kurabilme ve üye olabilme, toplu görüşme ve toplu sözleşme hakları konusundaki yasal değişiklikler bu doğrultudadır. Son zamanda ise ILO; “kamu görevlisi” kavramının adaylık veya deneme süresini tamamlamış olan kamu görevlileri olarak tanımlanması, kanunun üye olamayacaklara ilişkin 15 inci

maddesinin kapsamının geniş tutulması nedeniyle çok sayıda kamu çalışanının sendikal haklardan yararlanamadığı, kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmadığı, toplu görüşmelerin mali konularla sınırlandırılmış olması, işyeri ve meslek esasına göre sendikalaşmaya olanak tanınmadığı hususlarında Türkiye'yi eleştirmektedir (Devlet Personel Başkanlığı, 2010: 25). Bu doğrultuda ILO'nun isteklerini de karşılayacak şekilde bir kanun yapma çalışmaları devam etmektedir. Anayasa değişiklikleri bu kanunun yapılması çalışmalarını yeniden sürdürmüştür.

## SONUÇ

Özetle, daha önce kamu görevlilerine yasaklanan sendikal haklar 61 Anayasası ile tüm çalışanlara tanınmış, işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için bu hakların düzenlenmesi kanuna bırakılmıştır. 624 sayılı yasayla düzenlenen kamu çalışanlarının sendikal hakları 71 Anayasa değişiklikleriyle kesintiye uğramıştır. Sendikal hakları ilke olarak tüm çalışanlara ve işverenlere tanıyan 82 Anayasası işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerini önceki Anayasa gibi istisna tutarak bu sendikal hakların kamu görevlilerine uygulanmasına açık kapı bırakmıştır. De facto olarak kurulan memur sendikaları 95 Anayasa değişiklikleriyle resmiyet kazanmıştır. Bu değişiklikler işçiler dışında kalan kamu çalışanlarına örgütlenme ve toplu görüşme hakkı tanınmıştır. Buna rağmen kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen yasa Anayasadan 19 yıl sonra çıkmıştır ve bu, günümüzde geçerli olan 4688 sayılı yasadır. Kamu işçilerini kapsam dışı bırakan bu yasa birçok kısıtlamalarla beraber kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenlemiştir. 2004 yasa değişikliğiyle kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri kolaylaştırılmıştır. Buna rağmen sosyal taraflar ve ILO tarafından eleştirilen yasa, sendikal haklardaki kısıntıların kaldırılması için yeniden yapıma çalışmalarına başlanmıştı. 2010 Anayasa değişiklikleriyle beraber, kamu görevlileri artık toplu sözleşme hakkına sahip olmuştur.

Bütün bu değişiklikler kamu görevlilerinin sendikal haklarının arttığı bir süreci göstermektedir. Geçmişte yasaklamalarla kesilen bu süreç 82 Anayasasından sonra devam etmiş, son Anayasal değişiklikleriyle zirve noktasına ulaşmıştır. Türkiye'de kamu görevlilerine sendikal hakların genişleyerek tanınması günümüz evrensel değerlerde yerini bulan sendikal hakların genelliği, yani tüm çalışanlara ait olduğu düşüncesinin yansımasıdır. İşçi haklarının gelişimi doğrultusunda çalışma sistemleri işçi ve kamu, yani "sözleşmesel ve statüsel" olarak ikiye ayrılmıştır. Sonuçta, Türk personel ve hukuk sisteminde bu farklılık yasal ve uygulama boyutunda kendini keskin çizgilerle göstermiştir. Buna karşın kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi sürecinin bir sonucu olarak işçi ile memur arasındaki statü farkı giderek azalmaktadır.

Bu durum hakların geliştiği bir sürecin varlığının ve devamlılığın yanında aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışı ve AB - ILO etkisinin bir sonucudur. Yeni kamu personel anlayışı personel sisteminde önemli değişikliklere yol açmıştır. Bunun sendikal haklarda karşılığı genel çalışan statüsü ve kadro sistemi yollarıyla sendikal hakların kamu görevlileri için gittikçe artırılmasıdır. Benzer bir etkiyi de sözleşmeler ve kuruluş üyeliği nedeniyle bu konuda yükümlü olan Türkiye’yi sendikal hakları artırması konusunda yönlendiren ILO ve ILO ilkelelerini çalışma alanında ilke edinen AB yapmaktadır.

Sendikal hakların kamu görevlilerine uygulanması temelde insan hakkı olarak kabul edilen sendikal faaliyetlerin kamu görevlisinin statüsü ile bağdaşmaması noktasında zorlaşmaktadır. Asli ve sürekli bir hizmet ifa eden kamu görevlisi yasal düzenlemelerle oluşturulan bir statüde bulunurken, hakları da tek taraflı olarak düzenlenmektedir. Türkiye’de ise personel ve hukuk sistemi kamu - özel ayırımı keskin çizgilerle oluşmuş, kamuda kamu gücü ve kamu hizmeti ilkeleri ağır basmıştır. Çalışma ilişkileri bakımından sözleşmeye ve karşılılık esasına dayanan işçi ile tek taraflı kamu gücüne dayalı kamu görevlisi arasındaki statü farkı sendikal hakların uygulanmasını da farklılaştıracaktır. Dolayısıyla, kamu görevlilerin işçiler gibi sendikal haklara sahip olması önemli açılardan uyumsuzluğa ve çıkmazlara yol açabilecek konumdadır.

Fakat, kamu görevlilerine bu hakların tanınması ise çalışanlara sağlanan genel hak olarak yine çağdaş uluslararası ve ulusal personel yönetimi ve hukuk anlayışlarında zorunludur. Sendikal hakların uygulanması salt memurluk statüsü ilkelerine bırakılamaz. Kamu görevlilerin sendikal haklarının bu şekilde değişmesi sendikal özgürlüğü artırması ve daha iyi çalışma ve yaşam koşulları sağlaması bakımından elbette ki olumludur. Evrensel hakların ülkemize uygulanması artık geri dönülemez bir yoldur. Fakat, personel ve hukuk sistemimiz açısından sorunlu olduğu ve önemli değişikliklere ihtiyaç duyulduğu da bir gerçektir. Kamu görevlilerinin de işçiler gibi sendikal hak ve özgürlüklere sahip olması gerektiği artık kabul edildiğine ve bu doğrultuda bir süreç yaşandığına göre, iki durum arasında bir seçim yapmak ve sistemleri yeniden kurmak olanaksızdır. Kaldı ki kamu hizmeti kamusal hakların uygulanmasına da engel değildir.

Öyleyse, olması gereken sendikal hakları asli ve sürekli kamu görevi ile birlikte sürdürmek ve bu gelişimi de personel ve hukuk sisteminin temel ilkeleriyle bağdaştırmaktır. Esas sorun teşkil eden toplu sendikal haklarda ise personel sistemi bir bütün olarak yeni anlayışa uygun hale getirilmeli ve gerekli Anayasal ve yasal değişiklikler yapılmalıdır. Özelde ise, toplu görüşmelerin

niteliği, sonuçlanması, hangi maddeleri kapsadığı ve hükümetin rolü tekrar belirlenip yasal değişiklikler yapılmalı, toplu sözleşmenin çizdiği çok dar sınırlar kamuoyuna açıklanıp, gerekli bilgilendirmeler yapılmalı, kanunda tam olarak belirtilmeli ve kanun da en kısa sürede çıkmalıdır. Grev uygulaması düşüncesinden ise ya tam olarak vazgeçilmeli ya da kamu personel sistemi baştan aşağı değişmelidir.

#### **KAYNAKÇA**

**Adal, Hasan Şükrü, (1968).** Kamu Personel İdaresi, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul

**Aktay, Nizamettin, (1993).** Sendika Hakkı, Kamu İş Sendikası, Ankara

**Aslan, Seyfettin, (2004).** "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Baskı Grupları", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1

**Devlet Personel Başkanlığı, (2010).** Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Haklar Çalıştayı, 9-11 Şubat 2010, Abant

Eğitimsen, <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/712.pdf>

**Gözler, Kemal, (2009).** İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa

**Güler, Birgül Ayman, (2005).** Kamu Personeli, İmge Kitabevi, Ankara

**Gülmez, Mesut, (2002).** Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, TODİE, Ankara

**Gülmez, Mesut, (1990).** Memurlar ve Sendikal Haklar, İmge Yayınevi, Ankara, ILO Ankara Ofisi, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm>

**Sur, Melda, (2008).** İş Hukuku Toplu İlişkiler, Turhan Kitabevi, Ankara

**Süzek, Sarper, (2009).** İş Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul

**TİSK, (2010).** TİSK İşveren Dergisi, Cilt 48, Sayı 9-10

**TİSK, (2010).** TİSK İşveren Dergisi, Cilt 48, Sayı 12