

ÖZET

Memurlarda Sendikal Haklar Sorunu

Örgütlenme hakkı; insanoğlunun ortak ihtiyaçlarının giderilmesi ve ortak sorunlarının çözümü ihtiyacından doğmuş bir haktır. Sendikal haklar denildiğinde “ sendika kurma”, “toplu pazarlık” ve “grev” hakları anlaşılır. Biri olmazsa diğerinin etkinliği azalır ve anlamı kalmaz. Sendika hakkı, toplu pazarlığın ve grevin temelini teşkil etmektedir.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarının en önemlisi sendika kurma ve sendikaya üye olma özgürlüğünü içeren sendika hakkıdır. Günümüzde çalışanların sendikalar yoluyla örgütlenememeleri ekonomik haklarını elde edemelerine neden olmaktadır.

Ülkemizde kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesi konusu son yıllarda sürekli tartışma konusu olmuştur. Günümüzde geline son noktada ise ülkemiz kamu görevlilerinin sendikal hakları, 1982 Anayasası’na 1995 yılında yapılan değişiklikle giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile yasal düzenlemeye kavuşmuştur. Ancak, Kanunun içeriği ile ilgili tartışmalar sürmektedir. Kanunun kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkını tanımaması, gelişmiş ülke uygulamalarına aykırı olduğu görüşünü doğurmuştur.

Ülkemizin bu alandaki hedefi ise, gelişmiş ülkelerin uygulamaları doğrultusunda kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen bütün uluslararası belgelerin onaylanmasıdır. Sendikal hak ve özgürlükler açısından uluslararası yükümlülüklerle uymama, Türkiye açısından genel bir sorundur.

JEL Sınıflaması: L80, L30

Anahtar Kelimeler: Sendika, Grev, Memur

ABSTRACT

The Problem of Union Rights of Public Officers

Organized union rights were founded both to overcome the common needs and to solve the problems of mankind. Union rights include “establishing a union”, “collective bargaining” and “striking”. In the absence of one of them, the remaining will be meaningless and lose its effectiveness. Union rights constitute the basis of collective bargaining and strike.

The most important union right of public officers is the right to establish and join to a union. Nowadays, the fact that the employee cannot be organized via unions prevents them to achieve their economical rights.

Recently, granting union rights to public officers has been a constant topic of discussion in our country. Current situation occurred in such a way that; union rights of our country’s public officers were regulated by the 4688 amendment of Public Officers’ Unions Law which was adapted into 1982 Constitution in 1995. However, discussions regarding the contents of this law are still proceeding. The lack of collective bargaining and going to a strike by laws has generated the idea that is contrary to the ones in developed countries.

The goal of our country in this field is to approve regulation of union rights of public officers towards the applications of developed countries. Inability to comply international obligations regarding union rights and freedom has been a common problem for Turkey.

JEL Classification: L80, L30

Keywords: Union, Strike, Officer

Memurlarda Sendikal Haklar Sorunu



Doç. Dr. Rafet Çevikbaş



İRİŞ

Sendikal haklar, toplu olarak kullanılan ve başkasına devredilemeyen haklardandır. Sendikal haklar toplu pazarlık ve grev haklarını da kapsar. Sendikalar ilk defa 1824 yılında işçilerin çalışma koşullarını iyileştirmek amacıyla İngiltere’de kurulmuştur. (Işıklı, 1990:61) Memurlar bakımından ise sendikalar 1950’li yıllardan itibaren gelişme göstermiştir. Ülkemizde kamu görevlilerinin sendika hakkı ilk olarak 1961 Anayasası ile güvence altına alınmıştır. 1961 Anayasası’nda işçilerle birlikte memurlara da sendika kurma ve sendika üyesi olma hakkı tanınmıştır. Günümüzde ülkemiz kamu görevlilerinin sendikal hakları, 1982 Anayasa’sında 1995 yılında yapılan değişiklik ge-

reğince 13 Ağustos 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile yasal düzenlemeye kavuşmuştur. 4688 sayılı Kanunda grev hakkı düzenlenmemiştir. Kanunun toplu sözleşme ve grev hakkını düzenlememesi ve sendikal hakları düzenleyen bazı hükümlerinin ülkemiz tarafından onaylanmış uluslararası belgelere ve gelişmiş ülke uygulamalarına aykırı olduğu iddiasıyla tartışmalar halen devam etmektedir.

Sendikal haklar demokrasi ile yönetilen ülkelerin ya Anayasa ve yasalarında güvence altına alınmıştır, ya da o ülkelerde oluşan geleneklerle uygulama alanı bulmuştur. Ülkemizde kamu görevlilerine sendikal haklar verilmesi ve kamu görevlilerinin milli gelirden adil pay alması konusunda yıllarca olumlu politikalar izlenememiş ve bu da kamu görevlilerinin sorunlarının giderek büyümesine neden olmuştur. Çalı-

şanların sendikalar yoluyla örgütlenememeleri ekonomik haklarından mahrum kalmalarına neden olmaktadır. Ekonomik özgürlüğü olmayan kişilerin diğer özgürlükleri kullanmakta zorlandıkları ifade edilmektedir (Kapani: 1981, 80-83).

Günümüzde ister demokratik olsun, ister otoriter, isterse totaliter rejimler olsun, bütün yönetim biçimlerinde sendikalara yer verilmiş olması, bütün devlet sistemlerinde sendikalara yer verme zorunluluğunun hissedilmesi sendikacılığı devlet sistemlerinin vazgeçemedikleri bir kurum durumuna getirmiştir. (Gülmez:1990, 159-160). Sendikacılık çağdaş demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak, siyasal demokrasinin destekleyicisi durumundadır.

Ülkemizde kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesi konusu güncel ve tartışmalara açık bir konudur. Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC) tarafından hazırlanan raporda, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yüksek oluşu ve sendikal korumanın olmayışı sonucunda işçilerin keyfi işten çıkarmalarla karşı karşıya kaldığı görüşüne yer verilmiştir. 1982 Anayasası ile oluşturulan modelde ``Devletin Muhafazasının Vatandaşlarından Önce Geldiği`` görüşüne yer verilerek, bu anlayışın ilgili yasalara yansıdığı, insanların örgütlenme gibi haklardan alıkonulduğu, sendikal örgütlenmenin önünün kesildiği savunulmuştur.

Ancak sendikal örgütlenme tek başına yasal bir sorun değildir. Çözümün daha geniş bir çerçevede düşünülmesi gerekir. Çözümü

yalnızca yasalardan beklemek hükümete, iktidara bağımlı kalınmasına neden olur.

Türkiye'deki sendikaların yakın zamana kadar siyasal faaliyet modeli belirleme yoluna gitmemiş olmaları, sendikaların gelişmemelerinin en büyük nedenlerinden biridir. Sendikal hakların tam olarak güvence altına alınmaması, Türkiye’de demokratikleşme sürecinin de tamamlanmadığının bir göstergesidir.

Bu nedenle demokratikleşme sürecinin tamamlanabilmesi için, çalışanların önemli bir kısmını oluşturan kamu görevlilerine de işçiler gibi sendikal haklarının tümünün verilmemesi nedenlerini, özellikle de “**toplu sözleşme**” ve “**grev hakkı**”nın verilememesi sürecinin incelenerek, sorunların ve çözüm önerilerinin ortaya konmasıyla bir kez daha kamuoyunun dikkatini çekmek ve bu sorunu sürekli canlı tutmak asıl amaç olmaktadır.

1. KAMU GÖREVLİSİ VE SENDİKAL HAKLARI

1.1. Kamu Görevlisi Kavramı ve Tanımı

1982 Anayasası’nın 128. maddesinde memur ve kamu görevlileri şu şekilde tanımlanmıştır: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevleri eliyle görülür” denilmektedir. Bu hüküm kamu hizmeti görevli-

lerinin tümünü, yani memur ve diğer kamu görevlilerini tek bir personel kategorisi içerisinde birleştirip, aynı genel kurala tabi kıldığından memurlarla diğer personel arasında ayırımı yer bırakmamıştır. (Duran, 1986:18) Kamu görevlisinin tanımı ayrıca yapılmamıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde de memurun tanımı yapılmıştır: "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirenler memurdur." Ayrıca TCK'nın 279. maddesinde de: "Memur, sürekli veya geçici, ücretli veya ücretsiz, ihtiyari veya mecburi olarak yasama, yürütme veya yargısal bir kamu görevi gören kimse lerdir" olarak tanımlanmıştır.

13 Ağustos 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 2. maddesinde kamu görevlisi kavramının içine; 657 sayılı kanuna tabi olan memurlar dışında, esasen kendileri memur olan ancak özel yasaları bulunan; 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında değişik unvanlarla çalışan tüm personel dahil edilmiştir.

Öte yandan kamu görevlisi kavramının evrensel bir tanımının bulunmadığı bilinmektedir (Kutal, 2002 :133-134). Kamu

görevlisi genel olarak kamu görevlerini yapan kişi olarak tanımlanmaktadır.

1.2. Genel Anlamda Örgütlenme Hakkı

Örgüt, toplumun ihtiyaç duyduğu bir ürünü üretmek, hizmeti yapmak için birden fazla insanın bir araya gelerek işbirliği yapmaları sonucunda meydana gelen bir sistemdir (Başaran, 1982: 55).

Aynı zamanda örgüt, amaçları belirlenmiş geniş kapsamlı bir birlik olarak tanımlanabilir (Taşçı,1996; 30-31). Ayrıca örgüt amaca ulaşmak için bir araçtır (Serim, 1995:17).

Örgütlenme hakkı; insanoğlunun ortak ihtiyaçlarının giderilmesi ve ortak sorunlarının çözümü ihtiyacından doğmuş bir haktır. Örgütlenme hakkı ilk olarak dernek hakkı olarak ortaya çıkmıştır. İlk dernekler daha çok sosyal, dini olanlardır. Daha sonra sanayi devriminin etkisiyle oluşan yeni çalışma ilişkileri yeni bir örgüt tipi olan sendikaları ortaya çıkarmıştır (Arıcı, 1992:44). Ayrıca örgütlenme hakkı, sendika hakkını da içeren daha geniş bir kavramdır. Fakat örgütlenme hakkı, sendikalaşma ile eşdeğer anlamda kabul edilmemektedir.

1.3. Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Hakkı

Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı, işçilere göre çok daha sonra tanınmış ve öncelikle dini ve hayır amaçlı örgütlere üye olma hakkı tanınmıştır. Ekonomik ve sosyal hak ve çıkarları koruma ve geliştirme amaçlı örgütlenme hakkı ise daha yakın ta-

rihlerde kabul görmüştür (Arıcı, 1992: 44). Dernek kurma hakkı ise daha sonraları verilmiştir.

Kamu makamları, kamu görevlileri sendikacılığına başlangıçta kuşku ile bakmıştır. Bunun temelinde, kamu görevlilerinin örgütlenmesinin kamunun menfaatlerini ve halkın gündelik yaşantısını olumsuz yönde etkileyeceği endişesi vardır. Bu görüşler İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra hızla değişmiş, kamu görevlilerinin de çalışanlar kavramının bir parçası olduğu, onların da mesleki hak ve menfaatlerini kendi sendikaları aracılığı ile koruyabilecekleri kabul edilmiş ve uluslararası sözleşmelere bu yönde hükümler konulmaya başlanmıştır (Kutal, 2002: 135).

1.4. Sendikal Haklar Kavramı ve Kapsamı

Çağımızın özgürlükçü ve demokratik yönetim anlayışı, bireylere sadece özgürlük verilmesinin yeterli olmadığı, onlara “sosyal ve ekonomik haklar” da vererek sosyal adaleti gerçekleştirme amacı gütmektedir. Bu bağlamda iktisadi ve sosyal bakımdan zayıf olan kişileri ve grupları korumak suretiyle, bunların maddi ve manevi varlıklarını geliştirme şartlarını hazırlamak için de örgütlenmeleri gerekmektedir (Gülmez, 2002:9). Çağımızda bu nitelikteki örgütlenmelerin en etkin şekli ise sendikalar şeklinde örgütlenme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sendikal haklar denildiğinde “sendika

kurma”, “toplu pazarlık” ve “grev” hakları anlaşılır. Bunlardan biri olmazsa diğerinin etkinliği azalır ve anlamı kalmaz. Bu üçü içinde en önemli olanı ise sendika kurma hakkıdır. Çünkü sendika hakkı, toplu pazarlığın ve grevin temelini teşkil etmektedir (Talas ,1990:14). Ancak buna karşılık toplu pazarlık ve grev hakkı olmadan da sendika kurmanın bir anlam ifade etmeyeceği ortadadır. Bu nedenle her üçünün de var olması sendika hakkının tamamlanması için vazgeçilmez bir şart olmaktadır.

1.4.1. Sendika Hakkı

Sendikalar, çalışan ve çalıştırılanlarca belirli bir iş kolunda üyelerinin ekonomik, mesleki, sosyal ve kültürel hak ve çıkarlarını korumak, geliştirmek ve mesleki dayanışmayı sağlamak amacıyla kurulan toplu sözleşme ve grev hakkı da bulunan tüzel kişiliğe sahip meslek birlikleri ya da sivil toplum kuruluşlarıdır.

Yani kısaca sendika, genel olarak kabul gören tanıma göre, çalışanlara ekonomik ve demokratik haklar alan onu koruyan ve geliştiren örgütlerdir şeklinde tanımlanmaktadır. Tanımı bu şekilde yapılıncaya, sendikal hak ve özgürlükleri de ekonomik ve demokratik haklar bağlamında ele almak gerekmektedir (PSI,2006:1).

Kamu görevlilerinin sendikal haklarının en önemlisi, öncelikle sendika kurma ve sendikaya üye olma özgürlüğünü içeren sendika hakkıdır. Günümüzde çalışanların sendikalar yoluyla örgütlenememeleri, ön-

celikle ekonomik haklarını elde edememelerine neden olmaktadır. Ekonomik özgürlüğü olmayan kişilerin ise, diğer özgürlükleri kullanmakta zorlandıkları ifade edilmektedir (Kapani, 1981 :80-83). Bu yüzden sendika kurma hakkının diğer haklara göre ayrı bir önemi bulunmaktadır.

Aslında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri sendikal hak ve özgürlüklerin somut uluslararası dayanaklarını ortaya koyan temel sözleşmelerdir. ILO'nun 87 sayılı "Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi"nde çalışanların, sendikal kuruma ve sendikaya üye olma hakkı tanımlanarak, çalışanların bu yöndeki iradelerinin üstünlüğü somutlaştırılmıştır. Sözleşme çalışanların;

-- Hiç bir ayırımı tabi olmadan,

-- Önceden izin almadan,

-- Seçtikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma hakkı gibi temel haklarını

güvenceye almıştır. Ayrıca bunlara ilave olarak sözleşmeyi onaylayan devlete, örgütlenme hakkının kullanılmasında için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü de getirmiştir (PSI,2006:3).

AB ile müzakere sürecinin sendikalar açısından başta gelen yönü, ILO ve Avrupa Konseyi standartlarında sendikal hakların kazanılması imkanını içermektedir. Ancak bu imkanın gerçekleşmesinin önünde pek çok sayıda engel bulunmaktadır.

Katılım ortaklığı belgeleri, ilerleme raporları ve müzakere çerçeve belgesinde açıkça ILO standartlarının siyasi kriter olarak vurgulanması büyük önem taşımaktadır. 2005 yılı katılım ortaklığı belgesi açıkça ILO normlarına yer vererek, sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev haklarını açıkça sayarak bu konuları müzakere sürecinin temel konuları haline getirmiş ve müktesebatın içine alınmıştır. AB sürecinin sadece iktisadi ve siyasi bir bütünleşme olarak düşünülmesi eksik ve yanlış bir yaklaşım olmaktadır. Çünkü Avrupa'nın sosyal boyutunu ihmal eden bir bütünleşme Türkiye'nin sadece daha istikrarlı ve büyük bir pazara dahil olması anlamını taşımaktadır. Buna karşılık Avrupa sosyal modelinin ayırt edici özelliği, piyasa karşısında çalışanlara kendilerini koruma hak ve imkanlarını da tanınmasıdır (TÜRK-İŞ , 2006: 4-5).

Ancak sendikalaşma hakkı, toplu pazarlık hakkı ve grev hakkı üzerinde ciddi kısıtlamalar varlığını sürdürmekte ve hala ILO standartlarını karşılama konusunda yetersizlikler görülmektedir. Ayrıca "Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası" bazı kamu görevlilerinin sendikalara üye olmasını engellemekte, grev ve toplu pazarlık hakkıyla ilgili ciddi kısıtlamaları devam ettirmektedir (TÜRK-İŞ, 2006: 11-12).

Kamu görevlilerinin sendika kurma hakkının, dünya ülkelerindeki düzenlemelerine bakarak bunların üç ana grupta toplandığı söylenebilir. Bu ülkeler kamu görevlilerine sendika kurma hakkını tanıyan ülkeler, sen-

dika kurma hakkını tanımayan ülkeler ve bazı kamu görevlisi kategorilerine kısıtlamalar getiren ülkeler olmak üzere üçe ayrılabilir.

Sendika kurma hakkını tanıyan ülkelerde, uygulamada dört yöntem görülmektedir. Birincisi, genel yasalarla düzenleme yöntemidir. Bu yöntemde genel olarak, sendikalara uygulanan kanunlarla kamu görevlilerine de sendika hakkı tanınmıştır. İkincisi özel yasalarla düzenleme yöntemidir. Bu yöntemde kamu görevlilerine sendika hakkı özel bir kanunla tanınmıştır. Üçüncüsü, genel yasalardan ayrı tutularak düzenleme yöntemidir. Bu yöntemde kamu görevlilerine sendika hakkı ilke olarak tanınmamakta ancak, bazı kamu görevlileri genel mevzuatın uygulanmasından ayrı tutularak sendika hakkı kapsamına alınmaktadır. Dördüncü yöntem ise sendika kurmanın bazı kamu görevlileri açısından yasaklanmış olmasıdır.

İşte ikinci grupta yer alan ülkeler kamu görevlilerine sendika hakkı tanımayan ülkelerdir. Sendika hakkı bu ülkelerin bazılarında tamamen, bazı ülkelerde ise bazı kamu görevlileri açısından yasaklanmıştır. Bu ülkelere örnek verecek olursak Liberya, Şili, Zimbabve, Yemen, Etiyopya, El Salvador, Ekvator, Bolivya, Çad, Dominik Cumhuriyeti'dir (Gülmez, 1996 : 50).

Üçüncü grupta yer alan ülkeler bazı kamu görevlisi kategorilerine istisna ve kısıtlamalar getiren ülkelerdir. Bu ülkelerde kamu görevlilerine ilke olarak sendika hakkı

tanınmakta, ancak bazı kamu görevlileri sendika hakkı kapsamı dışında tutulmakta ya da bu kişilere birtakım kısıtlamalar getirilmektedir. Örgütlenme hakkının kapsamı dışında tutulan kamu görevlilerinin özel nitelikli sorumluluklar veya işlevler üstlendiği öne sürülerek, bu kısıtlamalar haklı gösterilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda ILO'nun 87 sayılı sözleşmesi de, kamu görevlileri içinde silahlı kuvvetleri ve polisi sözleşmenin kapsamı dışında tutmaya olanak vermektedir.

Silahlı kuvvetler personelinin örgütlenme hakkından yararlanmadığı ülkeler ILO'nun 1988 raporuna göre; Nijerya, Tobago, Tunus, Venezüella, Fas, Belçika, ve Fildişi Sahili'dir. Avusturya, Danimarka, İsveç, Finlandiya, Norveç, Lüksemburg gibi bazı ülkeler de silahlı kuvvetler personeline kimi kısıtlamalarla birlikte mesleki çıkarlarını savunmak için örgütlenme hakkı vermiştir (Gülmez, 1996:59).

ILO'nun 98 sayılı sözleşmesi ise; "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi"nde (PSI,2006:6);

-- Toplu iş sözleşmesi bağlatmak amacıyla çalışanların yetkili temsilcisi olarak kabul edilmesine

-- Sendikalara üyelik ve sendikal etkinliklerde bulunmak isteyen çalışanların birey olarak da işverenlere karşı örgütlenme hakkının korunmasını

amaç edinmiştir.

1.4.2. Toplu Pazarlık Hakkı

Toplu iş sözleşmesi yapmak, toplu iş uyuşmazlığı çıkarmak ve toplu iş uyuşmazlığını barışçıl ya da mücadeleci yöntemler kullanarak çözmek toplu pazarlık kavramının içinde yer alan unsurlardır. Temel ilke, tarafların özgür iradeleriyle gönüllülük esasına uygun olarak pazarlık hakkının kullanılmasıdır. Uygulamada bu hakkın “toplu sözleşme, toplu görüşme, teşmil veya gönüllü arabulucu yöntemleri” ile kullanıldığı görülmektedir (Türk- İmar-Sen, 2001 :23).

2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun 2. maddesinde toplu iş sözleşmesi şöyle tanımlanmıştır: “Toplu iş sözleşmesi, hizmet akdinin yapılması, muhtevası ve sona ermesi ile ilgili hususları düzenlemek üzere işçi sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşmedir”.

Uluslararası alanda, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi ile birlikte sendikalara toplu pazarlık yapma hakkı tanınmıştır.

“**Toplu sözleşme**”, tarafların anlaşması ve bir anlaşma metninin imzalanması ile yürürlüğe girerken, “**toplu görüşmede**” taraflarca imza altına alınan metinlerin doğrudan uygulama imkanı bulunmamaktadır. Zira pazarlığı yapılan metinlerin Bakanlar Kurulu veya Parlatentonun onayından geçmesi gerekmektedir (Gülmez, 2001 a:1-21). Ayrıca toplu görüşmelerde pazarlık

konusu olan unsurlar toplu sözleşmelere kıyasla daha dardır.

Toplu pazarlık hakkı, bazı ülkelerde hukuki dayanağını geleneklerde bulurken, bazılarında ise hem özel hem kamu kesimi için geçerli olan özel bir kanunda bulmaktadır (Gülmez, 1996:70-78).

Toplu pazarlık konusunda da değişik ülke uygulamaları şöyledir: İngiltere, İspanya, ABD, İsviçre, İsveç, İtalya, Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Yunanistan ve Güney Kıbrıs gibi ülkelerde kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı tanınmakla birlikte, bazı kamu görevlileri bu hakkın kapsamı dışında tutulmuşlardır. Genel olarak gelişmiş ülkelerdeki uygulamalar birbirinden farklı değildir. Kamu hizmetinde toplu pazarlık her ülkede yasama organının denetimine bağlıdır. Gelişmiş ülkelerin çoğunda kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı bulunmaktadır. Ancak, bu ülkelerdeki toplu pazarlık hakkının kullanılması sonucunda, özel kesimde olduğu gibi herhangi bir siyasal ya da idari makam veya yetkilinin karar ya da onayına bağlı olmaksızın kendiliğinden yürürlüğe konularak uygulanabilen sözleşme niteliğindeki belgelere ulaşılamadığı görülmektedir. Çünkü, ülkemizde olduğu gibi gelişmiş ülkelerde de kamu görevlileri genel olarak statü hukukuna tabi olmakta ve bunların bir takım haklara kavuşabilmeleri idari ve yasal düzenlemeleri gerektirmektedir. Kamu kesiminde özel kesime paralel ya da en yakın toplu pazar-

lık sistemlerinde bile, toplu pazarlık sonunda imzalanan belgelerin kendiliğinden uygulanabilir nitelik taşınamaları nedeniyle, sözleşme terimi yerine genel olarak anlaşma, protokol, sonuç belgesi, pakt gibi değişik terimlerle anılmaktadır. Anlaşma metninin yürürlüğe girebilmesi için genellikle parlamentonun onayından geçmesi gerekmektedir. Bu onay ise genellikle hükümet desteği ile siyasi ahlak gereği geçmektedir (Gülmez, 1996: 25-27).

1.4.3.Grev Hakkı

Yüzyılımızın en önemli temel haklarından biri, hatta “Sosyal Devlet Çağındaki etkisi bakımından “1 numaralı olanı” grev hakkıdır (Aksoy, 1971: 1).

87 sayılı sözleşme örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak grev hakkını da (her ne kadar sözleşmenin metninde grev hakkı açıkça belirtilmemişse de) düzenlenmektedir. 87 sayılı sözleşme, grevin tüm çalışanların ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak ve geliştirmek için başvuracakları temel bir hak olduğunu kabul etmiştir. Sözleşmeye göre; grev hakkına getirilecek genel bir yasaklama sendikaları bu hak ve olanaklardan yoksun bırakacağı için sendikal özgürlük ilkesiyle bağdaşmaz. ILO denetim organları, tüm ücretli çalışanlar için grev hakkını genel bir ilke olarak ortaya koyarken, bu hakkın yalnızca “Temel Hak ve Faaliyetlerde” kısıtlanabileceğini belirtmiştir. “Temel Hizmetler” olarak kasdedilen ise, yalnızca aksaması durumunda nüfusun tümünün veya bir bölümünün ha-

yatını kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye sokacak hizmet ve faaliyetlerdir (PSI, 2006:4).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), çeşitli ülkelerdeki grev hakkına ilişkin düzenlemeleri yürürlükte olan kanunlar çerçevesinde üç grupta toplamıştır: (Gülmez, 1996:114-131)

Kamu görevlileri ile devlet arasındaki sorunların barışçı yollarla, danışma veya toplu pazarlık ile çözümlenememesi halinde, kimi ülkeler grev hakkını açıkça kamu görevlilerine tanımıştır. Kanunlarla ve yargı kararları ile bu hak tanınabildiği gibi tanımının hukuki dayanağı uygulama da olabilir. Grevi yasal ve anayasal bir hak olarak ülkelerin bir çoğu tanımaktadır. Ancak, kamu görevlilerine grev hakkı tanıyan kimi ülkeler bu hakkın kullanımına çeşitli yollardan kısıtlamalar getirmişlerdir. Bunun altında yatan temel nedenin, kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlama endişesi olduğu öne sürülmüştür. Kanunla grev hakkını tanıyan ülkelerin sayısı yirmiyi geçmemektedir. Bu ülkelere örnek olarak; Fransa, Lüksemburg, Norveç, Peru ve Yunanistan’ı verebiliriz (Gülmez, 1996: 27).

İkinci grupta yer alan ülkeler grev hakkını açıkça yasaklayan ülkelerdir. Kamu görevlilerinin tümüne veya bir bölümüne grev hakkını kanunla açıkça yasaklayan ülkelerin sayısı, grev hakkını tanıyan ülkelerin sayısından fazladır. Bu ülkelere örnek olarak Suriye, Kuveyt, ABD, Lübnan, Brezilya, Japonya, Şili verilebilir. Ülkemizde

ise 4688 sayılı Kanun grev hakkını kamu görevlilerine tanınamıştır.

Üçüncü grupta yer alan ülkeler ise grev hakkına ilişkin kuralların bulunmadığı ülkelerdir. Bazı ülkelerde grev hakkının kamu görevlilerine verilip verilmediği konusunda kanuni herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Oluşan bu hukuksal boşluk her ülkede değişik biçimde yorumlanmıştır. Bazı ülkelerde bu yorum grev hakkının kapalı bir biçimde tanınmış olduğu, bazı ülkelerde ise yorum, grev hakkının kapalı bir biçimde yasaklanmış olduğu ve bazı ülkelerde de grev hakkının tartışmalı bir sorun olarak kaldığı yönündedir.

Grev Hakkının Kapalı Bir Biçimde Tanınmış Olduğu Yorumu:

Grev hakkına ilişkin bir kuralın bulunmadığı ülkelerden bazıları, bu kural boşluğunu grevin kapalı bir şekilde tanındığı veya sendikaları tanıyan hükümetin benimsediği tutumundan ötürü üstü kapalı olarak doğduğu şeklinde yorumlamaktadırlar. Sendikaların yetkili makamlara sunduğu belgelerinde, ana tüzüğünde, yönetmeliğinde veya başka belgelerinde grev hakkı kamu görevlileri için öngörülmüş ve buna da yetkili makamlar karşı çıkmamışsa, bu tutumdan kanuni olarak kamu görevlilerinin grev hakkını kullanabilecekleri sonucu çıkmaktadır. Madagaskar ve İsrail’de bu yorum benimsenmiştir.

Grev Hakkının Kapalı Bir Biçimde Yasaklanmış Olduğu Yorumu:

Kimi ülkelerde kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili kurallarının olmayışı kapalı bir şekilde grev yasağının olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Bu yorum şekline sendikacılar karşı çıkmaktadır.

Grev Hakkının Tartışmalı Bir Sorun Olarak Kalması:

Kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda kural boşluğunun olduğu bazı ülkelerde, grev hakkının kamu görevlileri için kapalı bir şekilde tanındığı veya tanınmadığı yolundaki görüşlerden birisi ağırlık kazanmadığı için kamu görevlilerinin grev hakkı tartışmalı bir sorun olarak kalmıştır.

2. TÜRKİYE’ DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu’nda çalışma hayatını inceleme ve doğruları sunmanın oldukça zor olduğu söylenebilir. Çünkü Osmanlı’da çalışma hayatı ile ilgili süreci, daha çok, ekonomistlerin ve tarihçilerin araştırmaları ile siyasi ve sosyal olguların etkileşiminin değerlendirilmesi sonucu anlamının mümkün olduğu görülmektedir. Tarihi seyir içinde çıkarılmış örf-adet, emirnameler ve vakayiname ile ancak iz bulunabilmekte ya da bunlar yardımcı olabilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu, 1876 Kanuni Esasi’nin kabulüne kadar tek kişinin yönetimine dayanan mutlak monarşi (İslami monarşi) ile yönetilmiş, ancak 1876 Kanuni Esasi’si ile “mutlak monarşi” fakat meşruti

monarşi sistemine geçilebilmiştir. Bu nedenle çalışma hayatını, “mutlak ve meşruti monarşi” yönetim biçimi içinde değerlendirmek gerekmektedir (Ergin, 2007:10-11).

Osmanlıda devlet, tek başına toplumsal hayatı biçimlendirerek bir sınıfsal ayrışım gerçekleştirmiştir. Yani devlet, bir bakıma sınıf farkını yaratarak sadece tarımla uğraşanları emekçi grup olarak belirginleştirmiştir. Bu ise reya (tabae-kul) olarak adlandırılmıştır. Başka deyişle reayadan olan köylüler, emekçi grup içinde olarak sermaye birikimi yapmasının mümkün olmadığı bir sistem içinde varlıklarını sürdürmüşlerdir. Dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu’nda batıdaki gibi işçi hareketi gelişmemiştir. İşçi hareketinin gelişebilmesi için Osmanlı sosyal ve ekonomik ortamı hazır değildi. Çünkü sanayi gelişmemiş olup, bunun sonucu olarak da sınıf bilinci ve emeğin korunması bilinci yoktu (Ergin, 2007:10-24).

Sendikal faaliyetlerin Osmanlı’daki tarihçesini kısaca incelediğimizde; Fransa’daki işçi hareketleri Osmanlı İmparatorluğu’nda bulunan azınlıkların kendi haklarını arama hareketine başlamalarına neden olmuştur. Bu ise işçi olarak çalışanlarda da aynı etkiyi göstermiştir. Osmanlı’da, o zamana kadar yabancı sermaye tarafından boğaz tokluğuna çalıştırılan işçilerde de bu hareket başlamıştır. Nitekim 1776’da Kütahta’da çini ve seramik işinde çalışanlar için imzalanan sözleşme de bu anlamda Dünyadaki ilk örnek olarak gösterilmekte-

dir (<http://birlesikmetal.org.>,2003). Daha sonra maden, tersane, v.b. yerlerde çalışan Türk işçilerin hak arama v.b. faaliyetleri 1845 tarihinde, çıkarılan “Polis Nizamnamesi” ile kısıtlanmıştır.

Osmanlıda 1845 tarihli “Polis Nizamnamesi”; çalışma hayatı ile ilgili ilk önemli bir belge olarak düşünülebilir. Çünkü bu nizamnamenin yapılması, o dönemde bazı işçi hareketlerinin varlığını ve işçilerin sosyal mücadele içine girdiklerini bize göstermektedir. Çünkü Osmanlı yönetiminin, bir takım işçi kuruluşları bulunduğu için, polise geniş yetkiler vererek haksızlık ve adaletsizlik karşısında direnen işçilerin sindirilmesi için bu nizamnameyi çıkardığı söylenebilir. Ayrıca bu dönemde, özellikle Avrupa ülkelerindeki işçi hareketlerinden ürkerek, böyle sert bir tepki verildiği söylenmesinin yanında, bu nizamnameden önce çalışanların örgütlenmiş olduğu ve Osmanlı yönetim düzenini bozan olguların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak da bu nizamnamenin çıkarmış olduğu ileri sürülebilir (Makal, 1997:256). Daha sonra 1867’li yıllarda ise Ereğli Madende çalışan işçiler için maden nizamnamesi çıkarılarak, teşkilatlanma fikri ortaya çıkmıştır. 1871’de ise Amele Perver Cemiyeti kurulmuştur (<http://basarm.com.tr.>, 2003).

1867 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi; Ereğli Havzası’nda çalışan işçilerin kötü iş şartlarının düzeltilmesi amacıyla Madeni Hümayun Nazırı Dilaver Paşa tarafından

hazırlanmış, ancak padişah tarafından kabul görmemiş ve imzalanmamıştır. Bu nizamnamenin maden iş yerlerinde çalışma koşullarının çok ağır olması ve hiçbir korumanın bulunmaması nedeniyle bunların düzeltilmesi yönünde yapılan bir çalışma olmuştur (Makal,1997: 285-286).

1862 tarihli Maden Nizamnamesi ve 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi; Avrupa'da maden mühendisliği tahsil eden Sadrazam İbrahim Ethem Paşa tarafından işçilere performanslarına göre ücret ödenmesi ve zorla çalıştırılma yasağının getirilmesi bakımından, Dilaver Paşa Nizamnamesinde olmayan bazı hükümleri ihtiva eden niteliğiyle çalışanlara bazı koruyucu hükümler getirmiştir (Makal, 1997:287; Çelik, 2006:6).

1871 tarihli Osmanlı Amele Perver Cemiyeti; ise gerçekte işçi örgütünden daha çok dernek biçiminde kurulan ve yardım amaçlı, yani hayır ve yardımlaşma niteliğinde faaliyet gösteren özellikle üst tabaka gayrimüslümlerin oluşturdukları bir cemiyettir (Makal, 1997: 243).

1906 yılında uyuşmazlık manasında ilk grevi, İstanbul'daki tütün ameleleri çıkarılmıştır. Bu olaylar daha sonra grevin yasaklanmasına neden olmuştur. Ancak çeşitli iş kolları bu duruma direnerek mücadele etmişlerdir (<http://birlesikmetal.org.>, 2003).

8 Ekim 1908 tarihli Tatil-i Eşgal Cemiyetleri hakkında Kanunu Muvakkat; II. Meşrutiyet döneminde, işçilerin olumsuz

çalışma koşullarına karşı eyleme geçmeye başlamaları ve iş yerlerinde iş bırakılması sonucu çıkarılmıştır. Bununla kamu görevi yürütülen yerlerde işin yapılmasını durdurma gibi faaliyetler yasaklanmıştır (Ökçün, 1982:2 ; Çelik,206:7).

Osmanlı Devleti'nde örgütlenme alanındaki esas düzenleme 1908 Anayasası ile yapılmıştır. Böylece vatandaşlara örgütlenme hakkı tanınmış ve örgütlenme hareketi canlanmıştır. Bunun sonucu olarak grevler yapılmaya başlanmıştır. Ancak 1908 Anayasası öncesinde hukuki düzenleme olmadan da bir dernekleşmenin olduğu görülmektedir. Kanıt olarak da Amele Perver Cemiyeti gibi işçi derneklerinin faaliyetleri gösterilebilir.

1908 yılında çıkarılan bir geçici kanun (Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat) ve 27 Ağustos 1909 yılında çıkarılan **Tatil-i Eşgal Kanunu** adı ile, işin bırakılması anlamına gelen ve bir anlamda bugünün grevini ifade eden düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu kanunla, özellikle kamu hizmetlerinin görülmesinde bazı önlemler alınmış ve devletten ruhsat ve imtiyaz olarak demiryolu ve tramvay işleri yapan işletmelerde çalışanların grev yapmaları halinde hapis ve para cezası ile cezalandırılacaklarına dair hüküm konarak haklarının aranması engellenmiştir. Bu kanunun Türkiye Cumhuriyeti Dönemi'nde de 1938 yılına kadar yürürlükte kalmış olması çalışanlara karşı zihniyetin bir göstergesi olup, 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nun kabul

edilmesine kadar olumsuz hükümleri uygulama alanı bulmuştur (Makal, 1997: 270-275; Ökçün, 1982:5). Kısaca kamuya yönelik hizmetlerde çalışan işçilerin sendikalaşması yasaklanmıştır. Grev ise yasaklanmamış ancak greve çıkabilmek için bir ön uzlaştırma sürecinden geçme koşuluna bağlanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda sendikacılık hareketi 1913 yılından sonra gerilemiştir. Bunun nedeni ise, savaşlara bağlı olarak ülkede yaşanan anti-demokratik ortam gösterilebilir (<http://basarm.com.tr.>, 2003).

Özet olarak, Osmanlı Devleti'nin çalışanlara ilişkin olarak yaptığı ilk önemli yasal düzenleme Tatil-i Eşgal Kanunu'dur. 1909 yılında kabul edilen bu Kanuna göre, kamu işyerlerinde sendikal örgütlenme yasaklanmış ancak; bu kanun devlet memurlarını kapsamamıştır (Taşçı,1996: 72, Koç, 2001:13-14).

16 Ağustos 1909'da kabul edilen Cemiyetler Kanunu, kamu kesiminde ve topluma hizmet amacıyla kurulmuş bulunan işyerleri dışında çalışan işçilere, serbest kuruluş esasına göre örgütlenme hakkını tanımıştır (Arıcı, 1992:47). Bu kanun Tatil-i Eşgal Kanunu'nun getirdiği kısıtlamalara karşı geniş bir dernek kurma özgürlüğü getirmiştir.

Cemiyetler Kanunu'na önem verilmiş olması, o dönemde siyasi etkinliği sağlama aracı olarak örgütlenme gereğinin görülmüş olmasıdır. Böylece cemiyetlerin kurulmasına başlanarak Meşrutiyet havası estirilmek istenmiştir. Ancak Cemiyetler Kanunu çı-

karılmasına karşılık işçilerin sendikal örgütlenmelerine sıcak bakılmayarak kapatılmaları uygun görülmüştür (Makal, 1997:280).

Kısaca, Osmanlı Yönetimi'ne baktığımızda, çalışma alanında genel bir düzenleme yapılmadığı görülmekte olup, Osmanlı Devleti çalışma hayatı konusunda son derece bilgisiz, yetersiz ve deneyimsiz olarak görülmektedir. Yapılan düzenlemeler de daha çok, çıkan olaylara basit çözüm ve engellemeler şeklinde olup, çalışma hayatının düzenlenmesinden çok devletin egemenliğini sarsıcı eylemleri önlemek için yapılan düzenlemeler olmuştur (Makal,1997:285).

2.2.1923-1961 Dönemi

Cumhuriyetin bütün kurumları ile yerleşmesini sağlamak amacıyla ve özellikle dış kaynaklı tahriklerden korunmak için dernek faaliyetlerinin askıya alındığı görülmüştür (Taşçı, 1996 :73).

Teşkilatı Esasiye olarak da bilinen 1921 Anayasası'nda örgütlenme hakkı düzenlenmemiştir (Altunya, 1998: 33-37). 1924 Anayasası'nda cemiyet kurma hakkı güvence altına alınmışsa da çalışanların, özellikle işçi kesiminin kendi içinde bölünmüş olmaları, sendikacılık hareketinin gelişmesini engellemiştir (Talas, 1997: 244).

Birinci Dünya Savaşı ve ardından İstiklal Harbi, bütünleşmek için gerekli ortamı sağlamış, 17 Şubat 1923'te İzmir İktisat Kongresi'ne işçiler bir bildiri sunmuşlar ve bu bildirin bazı maddeleri kabul edilmiş-

tir. Böylece işçilerin varlıkları da kabul edilmiştir (<http://birlesikmetal.org.>,2003).

1926 yılında kabul edilen Medeni Kanun, dernek kurma özgürlüğünü tanımıştır. 788 sayılı Memurin Kanunu'nda ise örgütlenme hakkı düzenlenmemiş, ayrıca memurlara grev ve siyaset yasağı getirilmiştir. İşçiler 1946 yılına kadar çeşitli dernekler, yardımlaşma sandıkları, kulüpler kurdular. 1938 yılında kabul edilen Cemiyetler Kanunu, sınıf esasına dayalı örgüt kurulmasını yasaklıyordu. Bu tür örgütler kurmanın cezası ise bir seneye kadar hafif hapis idi. Ancak Cemiyetler Kanunu'nda meslek sendikaları yasaklanmamıştı. Bu yıllarda sendikaların kurulmaması da bu yasaklara değil, farklı nedenlere bağlanabilir (<http://basarm.com.tr.>, 2003). 1925-1946 döneminde işçilerin sendika kurması doğrultusunda güçlü bir eğilimin olmamasının, yukarıda belirtilenlere ek olarak birkaç nedeni daha vardı (<http://basarm.com.tr.>, 2003).

Sendikalar genellikle vasıflı işçiler tarafından kurulur. Halbuki Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra, işçi sınıfı içindeki en nitelikli, becerili ve vasıflı kesimleri “memur” adı altında ayrılmıştır. Bu kesime, 1926 yılında kabul edilen Memurin Kanunu ve sonrasında kabul edilen bazı kanunlarla önemli ayrıcalıklar tanınmıştır. Bu yıllarda böylece memur olan kişinin hayatı güvence altına alınmış oluyordu. İşçi sınıfının en eğitilmiş ve becerili kesiminin “memur” adı altında bölünerek, önemli ayrıcalıkları olan “işçi aristokrati”na dönüştürülmesi, sendi-

kalaşma eğilimini ciddi biçimde geriletmiştir (<http://basarm.com.tr.>, 2003).

Çok partili döneme geçildikten sonra, 20 Şubat 1947’de ilk sendikalar kanunu olan 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri” kanunu çıkarılmıştır (<http://birlesikmetal.org.>, 2003). Bu yasa, sendikaları hükümetlerin denetimi altına almayı amaçlıyordu. Sendikaların siyasal faaliyetlerine büyük yasaklar getirilerek, sendikaların uluslararası kuruluşlara üyelikleri Bakanlar Kurulu’nun iznine bağlanmıştır. Sendika yöneticilerinin yasa dışı greve katılması durumunda sendikalar kapatılabiliyordu. Sendikaların üst örgütler kurabilmesi konusunda da kısıtlamalar söz konusuydu. Hükümet sendikaların kendisinin kontrolü altında olmasını sağlamak amacıyla 1947 yılında İşçi Büro’su kurarak bu büro aracılığıyla öncelikle kamu kesimi iş yerlerinde sendikalar örgütlenmeye başladı. Bu arada, 1946 öncesinde var olan bazı işçi yardımlaşma derneklerinin veya kulüplerinin bir bölümü de sendikaya dönüştü. 1946 ve sonrasında kurulan sendikalar öncelikle işyeri sendikasıydı. Bazı sendikalar da ancak belirli bir yöredeki işçileri örgütleyordu. Bu işyeri sendikaları veya yerel sendikalar bir süre sonra iki tür üst örgüt oluşturmaya başladılar. Genellikle aynı iş kolundaki sendikaların üst örgütü federasyondu. Aynı yörede farklı iş kollarında faaliyet gösteren sendikalar ise sendika birliklerini oluşturdu. Sendika birliklerinin en önemlisi ise 1948 yılında kurulan İstanbul

İşçi Sendikaları Birliği'ydi. İstanbul İşçi Sendikaları Birliği, TÜRK-İŞ'in kurulmasına kadar birçok yöredeki sendikal hareketin gelişmesinde bir konfederasyon gibi katkıda bulundu (<http://basarm.com.tr>, 2003).

TÜRK-İŞ, 1946-1952 döneminde kurulan sendikaların ve onların oluşturduğu birlikler ve federasyonların çabaları sonucunda 31 Temmuz 1952 tarihinde kuruldu (<http://www.tsg.org.tr>;2003). 1955 yılından itibaren hükümetin sendikalara karşı tavrında önemli bir değişiklik yaşandı. 1950-1960 arasındaki yıllarda hükümetin sendikalara karşı tavrı ile işçilere karşı tavrı birbirinden farklıydı. Hükümet; yasalar, yönetmelikler ve bakanlar kurulu kararları aracılığıyla işçilere doğrudan önemli haklar sağladı. 1950-1954 döneminde işçileri sendikalar aracılığıyla denetim altında tutmaya çalışan hükümet, bunda başarılı olamayınca, işçilere doğrudan hak tanıma ve sendikalara baskı politikasını birlikte sürdürdü. 1946-1961 döneminde sendikalar üye sayılarını arttırabilmek amacıyla, ücret zammı ve diğer haklar için toplulukla iş uyuşmazlığı çıkardılar ve siyasi ilişkileri de kullanarak, Vilayet Hakem Kurulları'ndan ve Yüksek Hakem Kurulu'ndan iyi kararlar çıkmasını sağladılar. 27 Mayıs 1960 ihtilalinden sonra, TÜRK-İŞ'in Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu'na üyeliğine izin verildi. Ayrıca 1957 yılında kapatılmış olan sendika birliklerinin yeniden faaliyete geçmesi sağlandı. İstanbul İşçi Sendikaları

Birliği'nin çeşitli kademelerinde görev alan bazı sendikacılar, 13 Şubat 1961 tarihinde Türkiye İşçi Partisi'ni kurdular. Ancak bu parti, 1962 yılından sonra, kuruluşunda düşünülenden farklı bir çizgi benimsedi (<http://www.tsg.org.tr>,2003).

Özet olarak bu dönemde 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu örgütlenme hakkını düzenleyen ilk temel kanundur. Fakat kanun memurlara dernek kurma hakkını yasaklamıştır. 5 Haziran 1946 tarih ve 490 sayılı Kanunla değiştirilinceye kadar örgütlenme hakkı sınırlı bir şekilde uygulanmıştır. Örgütlenme alanında serbesti esasını benimseyen Cemiyetler Kanunu memurların örgütlenmesi önünde engel oluşturan 12.maddesini korumuş, ancak, bu kısıtlama 2 Temmuz 1964 tarihli kanunla yürürlükten kaldırılmıştır (Arıcı, 1992: 47-48). Örgütlenme hakkı bakımından bir başka önemli kanun ise, 1947 tarih ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları Kanunu'dur. 27 Haziran 1956 tarih ve 761 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun ile de derneklerin kuruluşunda tüzüklerin Danıştay tarafından onaylanması şartı getirilerek dernekler üzerinde baskı yaratılmıştır (Arıcı, 1992: 48).

2.3. 1961- 1971 Dönemi

2.3.1. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası'nın 29. maddesine göre "herkes önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak ancak, kamu düzenini ve genel ahlakı korumak için

kanunla sınırlanabilir” hükmünü getirerek dernek şeklinde de olsa herkesin örgütlenmesinin yolunu açmıştır (Arıcı, 1992: 48). 1961 Anayasası'nın getirdiği en önemli düzenlemelerden birisi, kamu görevlilerine sendikalaşma hakkını tanımış olmasıdır. Toplu sözleşme ve grev hakları ise sadece işçi niteliği taşıyanlara tanınmıştır (Aktay, 2000: 47). Kamu görevlileri açısından ise bir düzenleme yapmamış ancak yasaklama da getirmemiştir.

1961 Anayasası çerçevesinde 1963 yılında kabul edilen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile işçilere ve işverenlere toplu pazarlık hakkı tanınmıştır (Bedir, 1992: 32). 1961 Anayasası, toplu iş sözleşmesi hakkını grev hakkıyla birlikte düzenlemiştir. 1961 Anayasası'nda devlet memurları açısından toplu sözleşme hakkının yasakladığına ya da bu hakkın güvence altına alındığına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. 1961 Anayasası, işçiler dışındaki bağımlı çalışanlar özellikle memurlar için grev hakkını Anayasa güvencesine almamıştır.

2.3.2. 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu

1961 Anayasası'nın 46. maddesinin 2.fıkrası gereği çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, memurların sendikal hakları ile ilgili ilk yasal düzenlemedir. 624 sayılı kanun kamuda görev yapanların yapabilecekleri sendikal faaliyetleri düzenlemiştir. Ancak Kanun 1961 Ana-

yasası'na uygun olarak grev ile toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkını yasaklamıştır (Aktay, 1993: 3-4). Fakat bu Kanunun çok yetersiz olduğu görüşleri ileri sürülmüştür. 624 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı süreçte kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkını tanımaması nedeniyle eleştirilmiştir. 624 sayılı Kanunda, sendikanın yanı sıra meslek birliği adıyla da kurulmasına imkan verilen sendikaların amacı, “personelin ortak, mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumaktır (md.1). Ayrıca, emekliye ayrılan kamu personeline de, emeklilikten başka yasal ya da sözleşmeli bir statü içinde bulunmamak koşuluyla sendika kurma hakkı verilmiştir (md.2).

624 sayılı Kanun, kuruluş ilkeleri açısından bölünmeye son derece elverişli bir düzenleme getirmiştir. Kamu personeli sendikaları tek bir kurum ya da birden çok kurum personeline kapsamak üzere kurulabilecektir. Bu, sendikaların personelin tümünü kapsamaması gerekeceği gibi, sadece merkez ya da taşra örgütü personeline kapsamaması da olanaklı kılınmıştır. Diğer yandan, kurum ya da kurumlar arası temellere göre kurulacak sendikalar, yalnızca bir mesleği, uzmanlık kolunu ya da memurluğu kapsayabilecektir. Bu meslek sendikalarının sadece merkez ya da sadece taşra personeliyle sınırlı tutulmasına da bir engel bulunmamaktadır. Kanunla 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 yahut bir bölümünü kapsamak üzere sendika kurmaları olanaklı kılınmıştır. Kanun bu düzenlemesiyle otuz dört ayrı tür kamu personeli sendikasının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kanun getirdiği düzenlemelerle memurlara güçlü bir sendikalaşma imkanı vermek amacıyla hareket etmemiştir.

624 sayılı Kanun bireysel üyelik özgürlüğünü olumlu ve olumsuz yönleriyle güvence altına almıştır. Kanun, üye olma ve üyelikten ayrılma için yazılı başvuruyu yeterli görmüştür (md.6). 624 sayılı Kanunda sendikalar için bazı yasaklar getirilmiştir. Buna göre, “sendikalar, siyasi faaliyet yapamazlar, siyasi partilerden, işveren ve işçi teşekküllerinden, kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinden yardım alamazlar, onlara yardım yapamazlar, bir siyasi parti adı altında kurulamazlar, bir parti yararına veya zararına davranışta bulunamazlar, dini faaliyetlerde bulunamazlar, grev teşebbüsünde bulunamazlar ve destekleyemezler, gelirlerini maksatları dışında kullanamazlar, sendikal toplantıları çalışma yerlerinde yapamazlar. Bakanlar Kurulu kararı olmadıkça dış kaynaklardan yardım alamazlar.” “Kanunun yürürlüğe girmesini takip eden bir yıl gibi kısa bir sürede toplam 265 sendika faaliyete başlamıştır.” 624 sayılı Kanun, memurların sendikalar aracılığıyla karar sürecine katılmalarına kapalı kalmıştır.

2.3.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

14 Temmuz 1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ise devlet memurlarına sendika hakkı tanımış ancak, 624 sayılı kanun gibi grev hakkını yasaklamıştır (Özer, 2000: 134). Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.

657 sayılı Kanunun 27. maddesinde memurlara grev yasağı getirilmiştir. Ayrıca devlet memurlarının grev kapsamına alınmaması ile yetinmeyen kanun koyucu, 26. maddenin 2. fıkrası ile memurların işyerinde kamu hizmetini aksatacak şekilde eylem yapmalarını da yasak kapsamına almıştır (Taşçı, 1996: 96-97).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda devlet memurlarının herhangi bir greve ya da grev teşebbüsüne katılmaları, grevi desteklemeleri ve teşvik etmeleri, kamu düzeninin aksamamasını güvence altına almak amacıyla yasaklanmıştır. Kanunun 27. maddesinde devlet memurlarının kendilerinin yapacağı grev eylemlerinin yasaklanmasının yanında, işçiler tarafından uygulanan bir greve katılmaları veya destek vermeleri de yasaklanmıştır.

Ayrıca Kanun 26. maddede “Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan birlikte çekilmeleri yasaktır” demiştir. Suçun oluşması için hizmetin aksaması yeterli olmaktadır. Birlikte

çekilme yasağı, sendika hakkı önünde bir engel değildir. Ancak grev yasağı ile bağlantı kurulabilecek bir yasağın söz konusu olduğu da açıktır (Gülmez, 2002: 84).

Ancak 26. madde, 12 Mayıs 1982 tarihinde 2670 sayılı kanunla değişikliğe uğramıştır. Yürürlükteki son şekli ise şöyledir: “Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelip de devlet hizmetlerini ve işlerinin yaşılatılması ve aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.” 657 sayılı kanun, memurların çalışma rejiminin dayandığı tek yanlılığı yumuşatma ve yönetim memur ilişkilerinde diyalogu özendirme doğrultusunda ileri sayılabilecek düzenlemelere yer vermiştir (Taşçı, 1996: 97-99).

2.4. 1971-1980 Dönemi

12 Mart Muhtırasını takiben, sendikaların büyük bölümünün amaçları dışında faaliyetlerde buldukları öne sürülerek örgütlenme hakları kısıtlanmıştır (Yokuş, 2001:7). 1971 yılında yapılan anayasal değişiklikle memurların örgütlenme hakları ortadan kaldırılmış, mevcut sendikalar da tasfiye edilmiştir. Bunlardan bazıları 1971’den sonra da dernek adı altında faaliyetlerini sürdürmüştür (Kutal, 2002:135-136).

1971 Anayasa değişikliğinden sonra kapanan sendikaların yerini dernekler almış ve siyasi bir kutuplaşma yaşanmaya başlamıştır. Memurlara getirilen sendika yasağı

sonucu kurulan kamu çalışanları dernekleri, çok kısa bir süre yaşamış ve 12 Eylül 1980 müdahalesiyle kamu çalışanları derneklerinin faaliyetlerine son verilmiştir. Memurların mücadeleleri başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

2.5. 1980 ve Sonrası Dönem

2.5.1. 1982 Anayasası Dönemi

12 Eylül 1980 müdahalesi ile 1961 Anayasası’nın kurduğu düzen kaldırılmış, TBMM ve hükümet feshedilmişti. Yasama ve yürütme yetkileri Milli Güvenlik Konseyi’nde toplanmış ve sendikal faaliyetler de durdurulmuştur. 1982 Anayasası 7 Kasım 1982 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Özsoy,1999:5).

1982 Anayasası’nda sendikal haklar 1971 değişikliğinden önce sadece işçilere tanınmıştır. 1982 Anayasası ile memurların derneklere üye olmaları sınırlandırılmıştır. Derneklerin siyasi faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Başta öğretmenler olmak üzere bazı kamu görevlilerinin büyük bölümünün dernek kurması ve bunlara üye olmaları yasaklandığı için dernek kuramayanlar vakıflar kurarak örgütlenmeye başlamışlardır. 1982 Anayasası’nın sendika hakkını yalnızca işçi ve işverenlere tanımış olması (Arıcı, 1992: 49) kamu görevlileri için sendikal hakları açıkça tanıyan veya yasaklayan bir kurala yer vermemiş olması bu alanda bir boşluk yaratmıştır.

1982 Anayasası ile **toplular iş sözleşmesi** yapma hakkı sadece işçilere tanınmış ve bu

hak kamu görevlilerine tanınmamıştır. Kamu görevlilerine bu hak 1995 yılında yapılan değişiklikle mümkün olabilmektedir.

1982 Anayasası'nın 54. maddesinde "grev ve lokavt" hakkı düzenlenmiştir. Buna göre, "Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurusunun usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir." Burada görüleceği gibi, grev hakkı sadece işçiler açısından anayasal güvenceye alınmıştır. Ayrıca kamu görevlilerine ilişkin kanun ya da KHK'lerde grev yasağının yer aldığı görülmektedir.

2.5.2. 1995 ve Sonrası Dönem

TBMM, 23 Temmuz 1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla "7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun'u kabul etmiştir. Kanun 26 Temmuz 1995 tarihinde resmî gazette yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 1995 Anayasa değişikliği, 1982 Anayasası'nda iki değişikliğe neden olmuştur. Sendikal haklarla ilgili olan bu değişikliklerden ilki sendikalar için genel siyaset yasağı ve idari denetimi düzenleyen sendikal faaliyet başlıklı 52. maddenin yürürlükten kaldırılmasıdır.

İkinci değişiklik ise Anayasa'nın "Toplu İş Sözleşmesi Hakkını" düzenleyen 53. maddenin 2. ve 3. fıkraları arasına yeni bir

fıkra eklenerek gerçekleştirilmiştir. Bu fıkra ile bir yandan kamu görevlilerinin sendika hakkını, diğer yandan da sendikacıların idare ile yapabilecekleri "**toplu görüşme-yi**" düzenleyen bir kanun çıkarılması amaçlanmıştır (Gülmez, 2002: 174).

Ancak ek fıkra, getirdiği bu düzenlemeye kamu görevlileri sendikalarına **toplu sözleşme** değil sadece, **toplu görüşme** yetkisi tanımıştır.

Ek fıkra, **toplu iş sözleşmesi** ve grev hakkını kamu görevlileri sendikalarına tanımamıştır. Ek fıkra Anayasa çerçevesinde grev hakkını Anayasal güvenceye almamış ancak, Anayasal hak da getirmemiştir. Ek fıkra göre anılan kamu görevlileri kendi aralarında sendikalar ve üst kuruluşlar kurabileceklerdir.

Fakat yapılan bu düzenleme bir çok tartışmayı beraberinde getirmiştir. Düzenleme ile kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkının verilip verilmediğinin tam olarak anlaşılabilmesi, toplu görüşme sonunda ister anlaşmaya varılsın, ister varılmasın düzenlenecek tutanağın Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulmasının ciddi bir sınırlama teşkil etmesi ve ILO'nun 87 ve 151 sayılı sözleşmelerine uymaması bu tartışma konularındandır (Kutal, 2002 :136).

3. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARINA İLİŞKİN ULUSLARARASI BELGELER

3.1. Türkiye'nin Onayladığı Sendikal Haklara İlişkin Uluslararası Belgeler

3.1.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri

Birleşmiş Milletler Belgeleri esas olarak çalışma yaşamının sorunlarına değinmemiştir. Türkiye'nin onayladığı Birleşmiş Milletler Belgeleri; İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Birleşmiş Milletler Antlaşması, Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesidir. Bunları açıklayacak olursak;

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

10 Aralık 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Türkiye tarafından 6 Nisan 1949 tarihinde onaylanmıştır. Sendika hakkı bakımından çalışanlar arasında bir ayırım yapılmamış, sendika hakkının çalışan herkese tanınması gereken bir hak olduğu belirtilmiş ve bu durum evrensel ilke haline getirilmiştir (Aktay, 1993: 67).

Birleşmiş Milletler Antlaşması

Birleşmiş Milletler Antlaşması, BM tarafından 26 Haziran 1945 tarihinde kabul edilmiştir. Türkiye ise bu antlaşmayı 15 Ağustos 1945 tarihinde kabul etmiştir.

Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

BM Genel Kurulu'nca 16 Aralık 1966'da kabul edilen ve 3 Ocak 1976'da yürürlüğe giren bu antlaşma Türkiye tarafından 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalanmış ve 4867 sayılı kanunla onaylanmıştır. Bu sözleşme **grev hakkını açıkça tanımış**

Avrupa Sosyal Şartı'ndan sonra ikinci sözleşmedir. Ancak sözleşme, sendika ve grev hakkı bakımından silahlı kuvvetler, polis veya devlet yönetimi görevlilerine kısıtlama getirebileceğini de vurgulamıştır (Kocaoğlu, 1999: 17).

Silahlı kuvvetler, polis ve üst düzey kamu görevlilerine sendika hakkının nasıl kullanılacağı ülkelerin iç hukuk düzenlemelerine bırakılmıştır. Bu sözleşme Avrupa Sosyal Şartı'na göre grev hakkı konusunda daha geri düzenlemeler yapmıştır.

Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca 16 Aralık 1966'da kabul edilip, 23 Mart 1976'da 35 ülkenin kabulüyle yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, örgüt kurma çerçevesinde sendika kurma ve üye olma hakkını teminat altına almıştır (Aktay, 1993: 68).

Sözleşmenin 22. maddesinin 1. fıkrasıyla, "herkese ayırım yapılmaksızın sendika ve dernek hakkı" tanınmıştır (Aktay, 1993: 41). Sözleşme, sendikal hakları tanımakla birlikte silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına kısıtlama getirebileceğini hükme bağlamıştır. Bu sözleşmenin kapsamı Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinden daha dardır.

3.1.2. Avrupa Konseyi Belgeleri

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS):

Türkiye bu sözleşmeyi 1954 yılında onaylamıştır. İnsan Hakları Avrupa Sözleş-

mesi sendika hakkını dernek hakkının özel bir biçimi olarak tanımıştır. Sendika hakkı herkese tanınmıştır. “Herkesin barışçı toplanma özgürlüğü ve kendi çıkarlarını savunmak için başkalarıyla sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içermek üzere, dernek özgürlüğü hakkı vardır” (Gülmez, 1992, 71-72).

İnsan Hakları Komisyonu ile İnsan Hakları Divanı'nın kararlarına göre İHAS'ın 11. maddesi toplu sözleşme ve grev haklarını içermez. 11. madde sadece” dinlenilme hakkı”nı güvenceye almıştır. Çünkü İHAS sendikaların üyelerinin çıkarlarını toplu eylemle savunma özgürlüğünü korumuş ve bunun için mücadele etme imkanını sendikalara tanımıştır. Bu da sendikanın devlet tarafından dinlenilmesini gerektirir. İnsan Hakları Divanı'nın kararlarına göre Avrupa Sözleşmesi'nin memurlara tanıyıp, güvence altına aldığı sendika hakkı, toplu sözleşmesiz ve grevsiz bir haktır (Eyrenci, 1992: 158).

Avrupa Sosyal Şartı:

Türkiye tarafından 1989 Ekim'inde onaylanmıştır. Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Konseyi çerçevesinde kabul edilen insan haklarından sosyal haklara ilişkin en önemli iki uluslararası belgeden birisidir. Bu ise kişi haklarıyla, siyasal haklara yer veren İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin toplumsal haklar alanında karşılığını oluşturur.

Avrupa Sosyal Şartı'nın giriş bölümünde sosyal şartın iki amacı şu şekilde belirtilmiştir:

Soy, renk, cinsiyet, din, siyasal görüş, ulusal ya da toplumsal köken temeline dayalı hiçbir ayırım gözetmeksizin toplumsal haklardan yararlanmanın sağlanması; uygun kuruluşlar ve faaliyetler aracılığıyla, kırsal ve kentsel tüm halk kesimlerinin yaşam düzeyini geliştirmek ve sosyal refahını geliştirmek amacıyla her türlü ortak çabada bulunmaya kararlı olmak.

Sosyal Şart'ın en önemli özelliği “**grev hakkı**”ndan açıkça söz eden ilk uluslararası belge oluşudur. Avrupa Sosyal Şartı, sendika, toplu pazarlık ve grevi de içeren toplu eylem hakları ile uyumsuzluk halinde başvurabilecek barışçı süreçleri bir bütün olarak düzenleyen ve güvenceye alan tek uluslararası insan hakları belgesi olma özelliğini taşır (Gülmez, 1993 :119).

3.1.3. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri

ILO Anayasası ve Philadelphia Bildirgesi:

ILO Anayasası, sendika özgürlüğünün temel bir hak ve amaç olduğunu belirtmiştir. ILO Anayasası'nın 41. maddesinde, “çalışanların ve çalıştıranların yasal amaç için örgütlenme hakkı” özel ve önemi olan bir hak olduğu belirlenmiştir. Türkiye ILO'ya üye olmakla baştan bu ilkeyi kabul etmiş bulunmaktadır (Turan, 1999: 9).

98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi:

1 Temmuz 1949'da kabul edilen örgütlenme ve toplu pazarlık ilkelerinin uygulan-

masıyla ilgili 98 sayılı sözleşme, sendika özgürlüğünü kamusal ya da özel olsun işverenlere ve işveren örgütlerine karşı koruyan bir belgedir. Türkiye 8 Ağustos 1951’de onaylamıştır.

98 Sayılı sözleşme, ilk maddesinde, çalışanların istihdam alanında sendika özgürlüğüne zarar verme amacı taşıyan tüm ayırıcı eylemlere karşı “eksiksiz bir koruma” dan yararlanmaları gerektiği ilkesine yer vermiştir.

98 Sayılı sözleşme toplu pazarlığın geliştirilmesini de düzenlemiştir. Sözleşmenin 4. maddesine göre, istihdam koşullarını toplu pazarlık aracılığıyla düzenlemek amacıyla, işverenler ve işveren örgütleri ile çalışan örgütleri arasında gönüllü **toplular sözleşmeler pazarlığı usullerinin geliştirilmesini** ve en geniş biçimde kullanılmasını özendirmek ve geliştirmek için, gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınması gerekir. 98 Sayılı sözleşme de öngörülen güvencelerin hangi ölçüde silahlı kuvvetlere ya da polise uygulanacağını belirlemesi ulusal kanunlara bırakılmıştır (mad 5/1).

87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi:

ILO’nun İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen dönemin ilk yıllarında sendikal özgürlüklerin uluslararası çerçevesinin belirlenmesi amacıyla giriştiği etkinliklerinin ilki ve en önemli olanı bu sözleşmedir. Sözleşme ça-

lışan ve çalıştıranlara tanıdığı sendika hakkının olağan ve özgür kullanımını devlete karşı güvence altına almayı amaçlayan temel kurallara yer vermiştir (Gülmez , 1988: 34).

Türkiye 25 Şubat 1993 tarihinde 87 Sayılı sözleşmeyi imzalamıştır. 87 Sayılı sözleşmenin ” çalışanlara ve işverenlere” tanıdığı sendika hakkının üç evrensel ilkesi şunlardır (mad.2):

- Hiçbir biçimde ayırım gözetmeme
- Önceden izin almama
- Diledikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma.

87 Sayılı sözleşme, çalışanları, işçi, memur, sözleşmeli personel gibi hiçbir ayırım gözetmeksizin sendika hakkını tüm çalışanlara tanımıştır. Sendika özgürlüğü Komitesi’nin kararlarına göre devlet personeli ile yerel yönetimlerde çalışanlar da 87 sayılı sözleşmenin kapsamına girmektedir. 87 Sayılı sözleşme açıkça ve doğrudan doğruya grev hakkına ilişkin bir kural içermese de ILO yönetim organlarının yerleşik görüşüne göre grev hakkının hukuksal dayanağını oluşturmaktadır.

151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Sözleşmesi:

Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı’nca 27 Haziran 1978’ de kabul edilen 151 sayılı Kamu Yönetiminde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi’ni Türkiye 25 Şubat 1993 tarihinde kabul etmiştir. 151 Sayı-

lı sözleşmeyi Türkiye’de dahil olmak üzere 25 ülke onaylamıştır (Gülmez, 1992:181).

151 Sayılı sözleşme ilke olarak kamu yetkililerince çalıştırılan tüm kişilere uygulanır. Fakat, başka sözleşmelerde kamu yetkililerince çalıştırılan kişilere uygulanabilecek daha elverişli kurallar varsa, öncelikle bu kurallar uygulanır, 151 uygulanmaz. Yani 151, ancak başka sözleşmelerde kamu görevlilerine uygulanabilecek daha elverişli kurallar bulunmadığı zaman uygulanacaktır (mad 1/1). Üst düzey görevliler ya da görevlerinde son derece gizli niteliği bulunanlar, silahlı kuvvetler ve polislerin 151 sayılı sözleşmede yer alan güvencelerden ne ölçüde yararlanacağına belirlenmesi ulusal kanunlara bırakılmıştır (mad 1/1 ve 1/3).

151 sayılı sözleşme toplu pazarlık yerine sadece karar sürecine katılma ile yetinilmesine ve bu katılmanın da “danışsal” nitelikli görüş almakla sınırlı tutulmasına imkan verir. Oysa 98 sayılı sözleşme yalnızca gönüllü ve özgür toplu pazarlık yöntemiyle ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesine katılmayı güvenceye alır (Aktay, 1993: 39).

3.2. Türkiye’nin Onaylamadığı Sendikal Haklara İlişkin Uluslararası Belgeler

3.2.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri

Toplumsal Gelişme ve Kalkınma Bildirgesi:

Birleşmiş Milletler tarafından 1966 yılında kabul edilen bu bildirgeyle sendikal hakların gelişmesi amaçlanmıştır. Bildirge-

nin 10. maddesinde “herkesin dernek kurma ve toplu pazarlık yapma hakkının tanınması için etkin bir katılımın sağlanmasına gerek duyulmaktadır” görüşü benimsenmiştir.

Öğretmenlerin Statü Tavsiyesi:

Öğretmenlerin Statü Tavsiyesi, ILO ile Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilatı’nın (UNESCO) eğitim personelinin tüm sorunlarını kapsayan bir belge oluşturmak için ortaklaşa yürüttükleri uzun çalışmalar sonucu 1966 yılında kabul edilmiştir. Tavsiye, öğretmenlerin kamu personeli içinde ilk önce ve en yüksek düzeyde sendikalaşma eğilimini taşıdığı gerçeğinden yola çıkarak hazırlandığından, sendikal hakların tamamını yüksek öğretim dışındaki tüm öğretim personeli için ayrıca düzenlenmiştir (Çarsancaklı, 1997: 90-91).

Tavsiye, tüm ortaöğretim ve alt düzeydeki okulların eğitim, öğretim ve yönetimiyle ilgili kişileri kapsamaktadır. Tavsiye, kamu, özel, genel, teknik, mesleki veya sanatsal nitelikli bütün öğretmenlere uygulanır (mad. 2).

Tavsiyenin grev hakkını da içerdiği genel olarak kabul edilmektedir. Ayrıca Tavsiye, toplu pazarlıkta çıkan uyuşmazlıkların iki taraftan oluşan organlar vasıtasıyla ve barış yoluyla çözümlenmesini de düzenlemiştir. Bunun başarılabilmesi halinde toplu pazarlık sürecinin çatışma aşamasının gündeme geleceğini belirtmiştir (Kocaoğlu, 1999: 18).

Birleşmiş Milletler Sosyal İlerleme ve Gelişme Bildirisi:

Birleşmiş Milletler Sosyal İlerleme ve Gelişme Bildirisi 11 Aralık 1969 tarihinde kabul edilmiştir. Herkese çalışma hakkı, herkese sendika ve işçi kuruluşlarına girebilme hakkı ayırım yapılmaksızın herkese toplu pazarlık hakkı verilmiş ve güvence altına alınmıştır.

3.2.2. Uluslararası Çalışma Teşkilatı Belgeleri

Devlet memurlarının grev hakkının az sayıda ülke dışında tanınmadığı ve bir çoğunda da kısıtlandığı, uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin ise tarafsız bir şekilde yürütülmemesi nedeniyle olumsuz bir gelişme hali aldığına dikkat çekilerek, kamu kesiminde çalışanlar için tüm sendikal hakları güvence altına alacak tedbirlerin alınması ve bütün ülkelerin, özellikle 151 sayılı sözleşme dahil ILO sözleşmelerini onaylaması ve uygulaması gerektiği tavsiyede belirtilmiştir (Gülmez, 1988:136).

3.2.3. Avrupa Birliği Belgeleri

Roma Antlaşması:

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran ayrıca Avrupa Birliği'nin temelini oluşturmuş olan bu antlaşmada sendikal haklara ilişkin düzenlemeler sınırlıdır. Bu düzenlemelerin en önemlisi 118. maddedir. 118. madde, Avrupa Birliği Komisyonu'na sendika hukuku ile ilgili olarak üye devletler arasında işbirliği yapma ile işçi ve işverenler arasında toplu sözleşme ilişkilerinde diyalogu

sağlama görevini vermiştir. Antlaşma bunların dışında sendikal haklarla ilgili bir düzenleme içermemektedir (Serim, 1995: 90).

Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı:

Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, uluslararası bir sözleşme niteliği taşımamaktadır. 9 Aralık 1989 tarihinde kabul edilmiştir.

Avrupa Birliği'nin sendikal haklara ilişkin en önemli düzenlemesidir. Türkiye AB üyesi olmadığı için sözleşmeye taraf değildir. Topluluk Şartı'na göre, Avrupa Topluluğu çalışanlarının ve işverenlerinin, ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için seçtikleri mesleksi ya da sendikal örgütleri kurmak amacıyla özgürce örgütlenme hakları bulunmaktadır.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı:

11 Aralık 2000'de toplanan Nis Doruğu'nda kabul edilen, ancak henüz yürürlüğe girmeyen bu şart, Avrupa Birliği'nin sosyal haklar dışındaki insan haklarını da içeren yeni belgesidir.

12. maddesinde sendika hakkını tanımıştır. 12. maddeye göre, "herkesin, tüm düzeylerde ve özellikle siyasal, sendikal ve sivil alanlarda barışçı toplantı özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğü vardır.

Temel Haklar Şartı ayrıca, toplu pazarlık ve toplu eylemler hakkını da tanımıştır. Şart çıkar uyuşmazlıkları durumunda çıkarlarını savunmak için grevi de kapsayan toplu eylemlere başvurma hakkını vermektedir (Özçelik, 2002: 32-33).

3.2.4. Diğer Belgeler (Paris Şartı)

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK) tarafından 21 Kasım 1990 tarihinde kabul edilmiştir. Şart'ta herkesin örgütlenme ve barışçı toplanma hakkı bulunduğu belirtilmiştir (Gülmez, 1993: 24).

4. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARININ MEVCUT DURUMU VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

4.1. Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Dayanağı

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarının dayandığı belgeler; 1982 Anayasası, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur.

Ülkemizin kanunla onayladığı sözleşmeler ise İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, BM Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, BM Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, ILO'nun 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi ile 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Sözleşmesidir.

4.2. 4688 sayılı Kamu Görevlilerinin Sendikaları Kanunu'nda Sendikal Haklar

4.2.1.Genel olarak 4688 sayılı Kanun

28 Mayıs 1990 tarihinde ilk sendikanın kurulmasıyla başlayan ve Kanunun 13

Ağustos 2001'de yürürlüğe girişine kadar 114 adet memur sendikası kurulmuştur. Bu sayı, bu alanda ilk özel kanuni düzenleme olan 624 sayılı Kanunun uygulama dönemi olan 1965-1971 yılları arasında kurulan sendikaların sayısının yaklaşık beşte biri kadardır (Gülmez, 2002: 1).

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun mantığı ile ele alınan 4688 sayılı Kanun kamu görevlilerine örgütlenme hakkını güvenceye almıştır.

25 Haziran 2001 tarihinde kabul edilen 4688 sayılı Kanunun amacı, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı oldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemektir (mad.1).

Görüleceği gibi yasa, amaç unsuruna yer veren 1. madde ile kısaca ve öz olarak, **sendika ve toplu görüşme** haklarını düzenlemeyi kendisine amaçladığı belirlenmektedir. Yine 1. maddede sayılan konulardan da anlaşılacağı gibi yasanın büyük bir bölümü sendika hakkını ve sendika örgütlerini düzenlemektedir (Gülmez,2002: 438). Halbuki günümüz Türkiye'sinde tartışma konusu

olan ve kamuoyunca beklenen olgu ise, toplu sözleşme ve grev hakkının da getirilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Bu Kanun, 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 iktisadî teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır (mad.2).

Görüleceği gibi, 4688 sayılı yasanın kapsamına giren kamusal kurum ve kuruluşlar ile kişilerin sayıldığı 2. madde, 657 sayılı yasa kapsamındaki memurlar dışında özel yasaları bulunan bazı kamu görevlilerinin de yasa kapsamının genişletilerek bu yasa kapsamına alındığı olumlu ve ileri bir adım olarak görülmektedir. Bu kapsama; 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli Kanunu, 2802 sayılı hakimler ve savcılar kanunu, 2914 sayılı yüksek öğretim kanunu, 3466 sayılı uzman jandarma kanunu ve 399 sayılı kanun hükmünde kararname kapsamında çalışan kamu personeli de dahil edilmiştir. Yani yasa kısaca, kişiler yönünden uygulama alanını, 1475 sayılı iş yasası alanında bir hizmet akdine dayanarak bir işte ücret karşılığı çalışan “işçi statüsü” kapsamı dışında kalan kamu görevlilerini içine alacak şekilde genişleterek belirlemiştir.

Ancak 657 sayılı devlet memurları kanununun aramadığı “adaylık veya deneme süresini tamamlamamış” olma koşulunu da getirerek kamu görevlisi tanımı bir bakıma daraltılmış ve dolayısı ile de sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına önemli bir kısıtlama da getirilmiştir (Gülmez, 2002:438, 440).

Kanundaki Toplu Görüşme müessesesi 28. ve 35. maddeler arasında düzenlenmiştir. Kanun sendika hakkına ilişkin düzenlemelerden farklı olarak, toplu görüşmeyi ayrıntılı olarak düzenlememiştir. Bazı konularda herhangi bir kural koymamış ve bazı kurumlara da yollamada bulunmamıştır (Gülmez, 2002: 530).

28. maddede “Toplu görüşme; kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsar” hükmü yer almıştır. Sayılan konuların tümünün ortak özelliği “ekonomik ve mali” nitelik taşıması olup, toplu görüşmenin düzeyi ile ilgili bir belirleme ve sınırlama bulunmamaktadır (Gülmez, 2002:445).

Kanunun 6. maddesinde, sendika ve konfederasyonların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabileceği belirtilmiştir. Kanunda sendika kurucusu olabilmek için “en az iki yıldan beri kamu görevlisi olarak

çalışma koşulu” aranmıştır. 7. maddede ise sendika ve konfederasyonların “tüzüklerinde belirtilmesi zorunlu olan hususlar” sayılmıştır. Ancak “yönlendirici” olması gerekirken “zorunlu” olan bu husus sendikaların tüzük ve iş yönetmeliklerini düzenleme özgürlüğünü zedelemekte ve dolayısı ile 87 sayılı sözleşmeye aykırı olmaktadır (Gülmez, 2002:455).

4688 sayılı Kanunda, “sendikalara üye olmanın ve üyelikten çekilmenin “serbest olduğu” belirtilmiştir. Kanununun 15. maddesinde, “sendika kurucusu” ve “sendikaya üye olamayacaklar” belirlenmiştir. Sendikaya üye olamayacaklar Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî 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 teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının 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, mülkî idare amirleri, Silahlı Kuvvetler mensupları, Millî Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri, Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları, bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları, Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilâtında 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.

Bu sınırlama ve yasaklama ise 4688 sayılı yasanın 2. maddesi ile çelişerek, yasa kapsamını önemli ölçüde daraltıcı bir amaç ve içerik taşımaktadır.

Kanununun 16. maddesinde kamu görevlilerinin herhangi bir koşula bağlı olmadan sendika üyeliğinden serbestçe çekilebilmeleri öngörülmüştür. Her üye üyelikten serbestçe çekilebilir.

Ancak kamu görevlilerinin sendikaya üye olma özgürlüğüne bazı sınırlamalar getiren hükümler de bulunmaktadır. Yasanın 14/2. maddesine göre yalnızca “çalışılan iş yerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya” üye olma koşulu ile beraber 51. maddeye göre “aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz” hükmü sendikaya üye olma özgürlü-

ğüne getirilen bir sınırlama olmaktadır (Gülmez,2002: 466).

Üyelikten çekilme, çekilmek isteyen kamu görevlisi tarafından, üç nüsha olarak doldurulup imzalanan üyelikten çekilme bildirimının kurumuna verilmesi ile gerçekleşir. Kurum görevlisi, kayıt numarası ile tarih verilen çekilme bildirimini bir suretini derhal üyeye vermek zorundadır. Kamu işvereni, bildirim bir örneğini on beş gün içinde sendikaya gönderir. Çekilme, kamu işverenine başvurma tarihinden başlayarak otuz gün sonra geçerli olur. Çekilenin bu süre içinde başka bir sendikaya üye olması halinde yeni sendikaya üyeliği, bu sürenin bitim tarihinde kazanılır.

Ancak 4688 sayılı yasaya göre çekilme bildirimini, 2821 sayılı yasada olduğu gibi üyelik ilişkisini hemen sona erdirmeyip, çekilme sendikaya başvurma tarihinden itibaren bir ay sonra geçerli olmaktadır. Bu kural, olumsuz sendika özgürlüğüne getirilmiş bir sınırlama olup 87 sayılı sözleşmeye de aykırıdır. Yani bu düzenlemeyle yasa, üyelikten çekilmenin üye olmaya oranla daha kolay gerçekleşmesini öngörmüştür. Çekilme, üyeliğe girişten farklı olarak, yetkili organın kabul kararına bağlı olmadığı gibi, çekilenin herhangi bir sebep göstermesi de gerekmemektedir. Çekilme, sendikaya bildirimle beraber bir ay sonra gerçekleşen tek yanlı bir işlem olup, idarece haklı bir neden göstererek reddedilemez (Çelik, 2000: 372).

Üyenin, sendikadan çıkarılma kararı sendika merkez genel kurulunca alınır. Çı-

karma kararı, çıkarılana ve işverene yazı ile bildirilir. Çıkarma kararına karşı üye, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde görevli iş mahkemesine itiraz edebilir. Mahkeme iki ay içinde kesin karar verir. Üyelik, çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar sürer.

Görüleceği gibi yasa çıkarma yetkisini, üyeyi yönetim kurullarının keyfi, yanlı ya da nesnellikten uzak kararlarına karşı korumak amacıyla en üst organ olan genel kurula tanımıştır. Çıkarma yetkisini yönetim kurulu yerine genel kurula tanımanın nedeni ise, yönetim kurullarının kişisel nedenlerle objektif olmayan kararlara dayalı üyelikten çıkarma işlemlerini önlemektir. Ayrıca çıkarma genel kurul kararının ilgili üyeye bildirilmesiyle de gerçekleşmemektedir. Çünkü çıkarma durumunda üyelik ilişkisi kararın kesinleşmesine kadar sürer (Gülmez, 2002:470).

Çekilme, göreve son verilmesi veya sair nedenlerle kamu görevinden ayrılanlar ile farklı bir hizmet koluna giren kuruma atanarlardan sendika üyesi olanların üyelikleri, varsa sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri sona erer. Emekliye ayrılanların sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri seçildikleri dönemin sonuna kadar devam eder.

Kanununun 37. maddesi, sendikaların yargı kararıyla kapatılmasını düzenlemiştir. Kanun sendikaların sona ermesinin üç yoldan olacağını düzenlemiştir. Bunlar; “katıl-

ma, birleşme ve yargı yoluyla kapatılma” dır.

Kanunun 40. maddesi de fesih, infisah ve kapatma hallerinde, mal varlıkları 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 46 ncı maddesindeki hükümler çerçevesinde tasfiye edilir. Ancak, tasfiye sonucunda kalacak para ve mallar, ilgili sendika veya konfederasyonun tüzüğünde aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde Hazine’ye devredilir.

4.2.2. Sendikal Hakların Türkiye’de Uygulanması ve Uluslararası Sözleşmelere Uygunluğu

1961 Anayasasıyla memurlar özellikle de örgütlenmeleriyle ilgili olarak ayrıntılı düzenlemeler yapılmış ve bunların dışında yasalar çıkarılmıştır. 1961 Anayasası’nın 29. maddesi genel örgütlenme maddesi niteliğinde olup “Herkes önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir” hükmü bulunmaktadır. Ancak bu hak kamu düzeni ve genel ahlak gibi nedenlerle yasayla sınırlandırılabilir hükmü yer almaktadır.

1961 Anayasası’nın 46. maddesi işçi memur ayrımı yapmadan tüm çalışanlara sendika kurma hakkı tanımıştır. Ancak işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin (memurların) bu hakları yasayla düzenlenir hükmü yer almıştır. Bu hükme göre 17.06.1965 tarihli ve 624 sayılı “Devlet Personel Sendikaları Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanuna göre kamu personeline sendika kurma ve üye olma hakkı tanınmıştır. Ancak toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı veril-

memiştir. Bu yasadan sonra geçen 3yıl süre içerisinde çok hızlı bir sendikalaşma dönemine girilmiş, 1965-1968 tarihleri arasında 453 adet memur sendikası kurularak sayıca çok fazla fakat üye bakımından çok güçsüz sendikalar ortaya çıkmıştır. Bu hızlı sendikalaşma süreci 1971’e kadar devam etmiştir. Bu dönemde memur sendikaları yasasının 14. maddesindeki yasak faaliyetlerde bulunması nedeniyle 12.03.1971’de askeri muhtıra ile 1961 Anayasası’nın 1/3’ünün değiştirilmesi sırasında memur sendikacılığıyla ilgili hükümlerde de değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle 1961 Anayasası’nın 46. maddesindeki ilk sözcük “çalışanlar” yerine “işçiler” olarak değiştirilmiştir. Böylece kurulmuş olan tüm kamu personel sendikaları sona ererek, büyük çoğunluğu adını dernek yaparak örgütlenme sürecini hızla sürdürmüştür. Bu durum 1982 Anayasası’na kadar sürmüştür. 1982 Anayasası’nda memurların sendika kurma hakkını taşıyan ya da yasaklayan bir hüküm bulunmamaktaydı. Ancak 1982 Anayasası’nın 51. maddesinde 03.10.2001 tarihinde yapılan değişiklikle yeniden “çalışanlar” ibaresi kullanılarak kamu görevlilerine de sendika kurma ve üye olma hakkı tanınmıştır. Ayrıca 26.10.1995’te 1982 Anayasası’nın 53. maddesine eklenen bir paragraf ile, memur sendikaları grev ve lokavt kapsamı dışında tutularak sadece “**Toplu Görüşme**” hakkı tanınmıştır. 1982 Anayasası’nın 54. maddesi grev hakkını yalnızca “işçilere” ve “toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında

uyuşmazlık çıkması halinde” tanımıştır. Ancak 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da, memurların grev hakkından olumlu ya da olumsuz biçimde söz etmemiştir. Anayasanın işçilere grev hakkı tanınırken memurların grev hakkına değinmemiş olması, grev hakkını memurlara yasakladığını göstermemektedir. Sadece memurlar için grev hakkı anayasal güvenceye alınmamış, dolayısıyla yasa koyucunun, grev hakkının kişiler yönünden uygulama alanını işçiler dışında genişletme ya da daraltma konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak yasa koyucu, bu yetkisini 1961 Anayasası’ndan beri, anayasanın memurlar için güvenceye almadığı grev hakkını yasaklama yönünde kullanmış ve anayasa mahkemesi de 1965’ten beri yürürlükte olan bu yasağı anayasaya aykırı bulmamıştır (Gülmez, 2002:162-163).

Türkiye’de yukarıda açıklanan sendikal hakların uygulanışı ile, Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin uyum içinde olmadığı görülmekte ve çeşitli çevrelerce eleştirilmektedir. Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere kronolojik olarak bakıldığında 1951 yılında onaylanan **“Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 sayılı ILO Sözleşmesi”**nde işçi ve işverenlere serbestçe örgütlenme hakkı tanıdıktan sonra, sözleşmenin 4. maddesinde, çalışma koşullarının toplu sözleşmelerle düzenlenmesi öngörülmüştür. Görüleceği gibi 98 sayılı sözleşme esas olarak işçi-işveren kav-

ramlarını kullanmasına karşılık, sözleşmenin 5. maddesinde ulusal mevzuatla bazı kamu görevlileri sözleşmenin sağladığı güvencelerin kapsamı dışına çıkabileceği, 6. maddede ise, sözleşmenin bazı kamu görevlilerinin konumuyla ilgili olmadığı öngörülmektedir. Bu düzenleme ile kamu görevlilerinin de esas olarak 98 sayılı sözleşmenin uygulama alanı içine girdiği, ancak kamu görevlileri arasında bir ayrıma giderek sadece devlet memurlarının kapsam dışında bırakıldığı, diğer kamu görevlileriyle kamu ya da özel sektör çalışması fark etmeden işçilerin örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının düzenlendiği sonucuna varılmaktadır. Yani 98 sayılı sözleşmenin 6. maddesi, Anayasanın 128. maddesi ve DMK’nun 4. maddesi birlikte değerlendirildiğinde Türkiye’de sadece devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevleri yapan devlet memurlarının 98 sayılı sözleşmenin kapsam dışında kaldığı, devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalıştırılan diğer kamu görevlilerininse sözleşme uygulama alanına girdiği sonucuna varılmaktadır (Başterzi, 2006:23-24).

Yine Türkiye tarafından 1954 yılında onaylanan **“İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmenin (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi)”** 11. maddesinde de örgütlenme hakkını bireyler arasında hiçbir ayırım yapmaksızın kabul eden bu sözleşmenin de sadece silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri men-

suplarıyla devlet memurlarının örgütlenme ve sendika kurma hakkından istisna tutulabileceğini öngörmekle söz konusu hakkın uzantısı olan toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkını da aynı koşullarla sınırladığı sonucuna varılabilir (Başterzi, 2006:23).

Türkiye'nin onayladığı 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeler birlikte değerlendirildiğinde (Başterzi, 2006:28-29);

--98 sayılı sözleşmenin kapsamı dışında bırakılan silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri mensuplarıyla devlet memurları dışındaki kamu görevlilerine toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkının tanınması

--151 sayılı sözleşmeye göre devlet memurlarından görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri ile ilgili üst düzey görevliler, gizli nitelikte görev yapanlar, silahlı kuvvetler ve polis mensupları dışındakilere, toplu görüşme ve çalışma koşullarının belirlenmesine etkin katılım olanağı sağlanması Türkiye açısından uluslararası bir yükümlülük olmaktadır.

Çalışma hayatıyla ilgili Türk mevzuatının, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle uyumlu olmadığı bu şekilde tespit edildikten sonra, Türk yargı organlarının, Türk mevzuatı karşısında söz konusu uluslararası metinlere üstünlük tanıyıp tanıyamayacakları sorunu ortaya çıkmaktadır. Anayasanın 1982 Anayasası'nın 90. maddesinin son fıkrasına 2004 yılında konan; *"Usulüne göre yürürlüğe konmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletler arası*

anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletler arası anlaşma hükümleri esas alınır" hükmünün eklenmesiyle bu konudaki tartışmalar yeni bir boyut kazanmıştır. Türkiye'de olduğu gibi, katı bir anayasanın bulunduğu sistemlerde yasa organının basit çoğunluğunun oyuyla onaylanması uygun bulunan uluslararası sözleşme hükümlerini, daha uzun bir görüşme süreci ve kabul için nitelikli çoğunluk gerektiren anayasa hükümleriyle eş düzeyde, hatta onun üzerinde görmek doğru değildir (Tanör-Yüzbaşıoğlu, 2004:475; Teziç, 2004:11). Bu görüş, anayasa hükümlerinin temel hak ve özgürlüklere ilişkin de olsa uluslararası sözleşme hükümleri karşısında şekli üstünlüğünü ifade etmektedir (Başterzi, 2006:32-34). Anayasa kuralları uluslararası sözleşmeler karşısında şekli olduğu gibi maddi anlamda da üstün olmaktadır. Ayrıca anayasa tekniği bakımından kurallar hiyerarşisinde en üst düzeyde yer alan anayasa kuralları birbirine eş değerdedir. Yani anayasa kurallarının hiçbirinin diğeri ne üstün olmadığı kabul edilmektedir. Buna göre, anayasa hükmüyle bir uluslararası sözleşme hükmü çatıştığında, uluslararası hukuka göndermede bulunan bir anayasa hükmüne üstünlük tanınarak, diğer anayasa hükmü ihmal edilmek suretiyle uluslararası sözleşmenin uygulanması, anayasa hükümleri arasındaki eşitliğe aykırı olacaktır. Bu nedenle anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına yapılan eklemelerden sonra da

uluslararası sözleşme hükümleriyle çatışsa dahi anayasa hükümlerinin uygulanması gerekir (Gülmez,2005:81).

Ancak bu uygulama karşısında da uluslararası yargı organlarının yaptırımlarıyla karşılaşma durumu söz konusudur. Bu yaptırımlardan kurtulmanın yolu ise, Türkiye tarafından onaylanan uluslararası sözleşme hükümlerine aykırı anayasa hükümlerini ve ilgili mevzuatı uluslararası sözleşmelere uygun şekilde değiştirmek yerinde olacaktır (Tanör- Yüzbaşıoğlu, 2004:475).

4.3. Sendikal Haklar Açısından Karşılaşılan Sorunlar ve Öneriler

4.3.1. Hukuksal Sorunlar ve Öneriler

1982 Anayasa'sının 51. Maddesi, sendikal hakların kişi yönünden uygulama alanını "işçiler"le sınırlı tutmuş, memurlar gibi diğer ücretli çalışanlar için, sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını açıkça tanıyan ya da yasaklayan bir kurala yer vermemiştir. Ancak 1982 Anayasası'nın 51. maddesi 3 Ekim 2001 tarihinde 4709 sayılı yasa ile "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz" şeklinde değiştirilerek memurlara da sendika kurma hakkının yolu açılmıştır.

53. madde ile de işçilerin "ekonomik ve sosyal durumlarını düzenlemek" demekle, mevcut durumu sürdürmeye, ileriye götürmeye ya da geriye götürme biçiminde yapılan düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olmayacağı anlatılmak istenmiş, amaç olarak da iş barışını sağlamak ve verimliliği artırmak düşünülmüştür. Ek olarak aynı işyerinde birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz hükmü getirilmiş ve böylece çalışma barışının sağlandığı bir yerde başka bir toplu iş sözleşmesi ile çalışma barışının bozulması önlenmek istenmiştir.

Mevcut anayasa hükümlerine göre; kamu görevlileri uygulamada sendika kurabilmekte, üye olmakta ve **toplular görüşme** yapabilmektedir. Ancak **toplular sözleşme ve grev** hakkını kullanamamaktadırlar. Halbuki Türkiye'nin de onayladığı çok sayıda uluslararası (*Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi* gibi) toplu sözleşme ve grev hakkının tanınması öngörülmektedir. Ancak bu sözleşmeler doğrultusunda girişimlerde bulunularak 1982 Anayasası'nda yetersiz, belirsiz ve muğlak hükümlerle sendikal haklar belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca 1982 Anayasası'nın 54. maddesinde, grev hakkının düzenlenmesinde, çıkar grevi güvence altına alınmış, hak grevi yasaklanmıştır. Başka bir anlatımla, ancak toplu iş sözleşmesi yapılma-

sı sırasında çıkacak uyuşmazlıklarda grev hakkı tanınmıştır. Siyasal amaçlı grevleri sınırlamak için, amaç sınırlaması (ekonomik ve sosyal) getirilmiştir.

İşte bu bağlamda, bir örnek verilecek olursa sendika hakkının kişi yönünden kapsamı, 151 sayılı ILO sözleşmesine göre değil, daha elverişli ve ileri kurallar içeren 87 sayılı ILO sözleşmesine göre belirlenmelidir. Çünkü 87 sayılı sözleşmenin 2. maddesinde çalışanlar arasında “hiçbir ayırım yapılmaksızın “sendika hakkı tanınmış ve güvenceye alınmıştır. Açıkça, ne kamu görevlilerini kanunlarla “memur”, “hizmetli” ya da “sözleşmeli personel” olarak tanımlanmış olması nedeniyle, ne de kamu görevlilerinin idari hiyerarşide buldukları yer ya da üstlendikleri sorumlulukların nitelik ya da düzeyi yönünden yapılabilir.

4688 sayılı Kanun, kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına yasaklar ve sınırlamalar getirmekle kalmamış, aynı zamanda onların özgür iradelerinin yerine geçerek, örgütlenme modelini belirleme, sendika ve konfederasyonların organları, iç işleyişi ile yönetim ve etkinliklerini düzenleme haklarını da sınırlandırmıştır (Gülmez, 2001 a:18).

Sendikal hak ve özgürlükler açısından uluslararası yükümlülüklere uymama, Türkiye açısından genel bir sorundur. Avrupa Birliği ve ILO, kamu görevlilerinin ve işçi statüsünde çalıştırılanların sendikal haklarına ilişkin düzenlemelerin yetersizliğine ve mevcut durumun Türkiye'nin onayladığı

uluslararası sözleşmelere aykırılığına değinmektedir. Yapılması gereken iç hukuk kuralları ile onaylanan uluslararası sözleşmeler arasında bir uyumun sağlanmasıdır. Tabii ki bu başlı başına yeterli değildir. 4688 sayılı Kanundaki düzenlemelerin ve eksikliklerin gelişmiş ülke uygulamaları seviyesine ulaştırılması gerekir. Bu da ancak hükümetlerin olumlu yaklaşımları ile gerçekleşebilir.

4.3.2. Siyasal Sorunlar ve Öneriler

Örgütlenme ve özellikle de sendikal hakların, yalnız anayasa ve yasa olarak hukuk kurallarında ortaya konup belirlenmesinin önünde engel olarak siyasal, ekonomik ve sosyo-kültürel faktörler rol oynamakta ve ayrıca sadece hukuksal metinler, bu hakların hayata geçirilmesinde yeterli olamamaktadır. Bu nedenle örgütlenme ve sendikal hakların elde edilerek işlevini sürdürebilmesi için öncelikle konunun siyasal temelini ya da boyutunu irdelemek gerekmektedir.

Tüm çalışanlarda olduğu gibi, özellikle kamu görevlilerinin sendika, toplu sözleşme ve grev haklarının savunulması ve hayata geçirilmesinde, tüm ülkelerde sosyal demokrat ve sosyalist bir siyasal yapıya sahip yönetimlerin ya da siyasal iktidarların öncülük ve mücadele ettiği görülmektedir. Buna karşılık kapitalist-liberal siyasal yapıya sahip iktidarlar ise sürekli bu hakları engellemek ve geciktirmek istemişlerdir. İşte bu duruma Türkiye açısından bakacak olursak, 1950'lerden bu yana çok kısa dönem-

ler hariç, genellikle, Türk siyasal hayatına liberal-kapitalist düşünceye sahip iktidarlar egemen olmuşlardır. Bu durum ise sendikal hakların sürekli göz ardı edilmesine ve engellenmesine neden olmuştur. Ancak son yıllardaki seçimlerde de sürekli liberal-kapitalist siyasal düşünceye sahip iktidarların yönetime gelmesi sendikal hakların tam ve eksiksiz olarak hayata geçirilmesinin geci-keceğini göstermektedir.

Bunun çözümü ise; kamuoyunun siyasal tercihini sosyal demokrat iktidarlardan yana değiştirmesinin yanında, asıl olarak Türkiye'nin batı toplumları ile daha çok entegre olması ve özellikle AB'ye tam üyelik çerçevesinde Türkiye'nin kendisini uluslararası sözleşmelere daha bağımlı sayması sonucu, bu sözleşmelerin öngördüğü sendikal hakların tam olarak hayata geçirilmesinde yatmaktadır.

4.3.3. Sosyo-Ekonomik ve Kültürel Sorunlar ile Öneriler

Yukarıda sözü edilen siyasal tercihlerin, örgütlenme hakkını savunan siyasal iktidarlardan yana kullanılması için de, tüm çalışanların ve özellikle de kamu görevlilerinin kendi çıkar ve menfaatlerinin yanında ve bilincinde olmaları ve bu doğrultuda tercih kullanmaları gerekir. Halbuki Türkiye'de çalışanlar genellikle kendi çıkarlarının bilincinde olmadan başka faktörlere örneğin; ideolojik, belirli bir kimse veya cemaate bağlılık ya da aidiyet duygusu ve aile geleceği gibi faktörlere bağlı olarak siyasal ter-

cihlerini kullanmaktadırlar. Bu ise eğitim ve gelişmişlik düzeyi ile ilgili olup, çoğunluğun vatandaşlık duygusu ve bilincine erişmemesi sonucu, hala Osmanlı'dan gelen kul olma ya da bir başkasına ait olma bilincinin yaygınlığından kaynaklanmaktadır. Ancak ülkenin belirli bir ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmişlik düzeyine ulaşmasıyla sorumlu vatandaşlık bilincinin oluşması sonucu demokrasinin tüm kurum ve kuralları ile işlediği bir yapıda bu durumun önüne geçilebileceği söylenebilir. Çünkü gelişmiş ülke demokrasilerinde, her fert ve her kesimin kendi çıkar veya menfaatleri doğrultusunda özellikle de ekonomik ve çalışma çıkarları doğrultusunda siyasal tercih kullandığı bir gerçektir. İşte Türkiye'nin de gelişmesine paralel olarak her fert ve kesimin, özellikle de çalışanların kendi ekonomik ve çalışma çıkarları yönünde siyasal tercih kullanmasıyla çalışma hayatı ve örgütlenme haklarını savunan siyasal iktidarların yönetime gelmeleri ile ancak sendika, toplu sözleşme ve grev hakları eksiksiz ve tam olarak hayata geçirilebilecektir.

Kamu görevlilerine sendika kurma ve üye olma hakkı tanındığı halde, toplu sözleşme ve grev hakkının verilmemesinde direnmenin diğer bir nedeni de, kamu görevlilerinin ücretlerinin belirlenmesi her yıl bütçe kanunu ve parlamento onayı ile gerçekleştirilmesinin yattığı söylenebilir. Çünkü memurların ücretlerinin toplu sözleşme veya grev sonucu belirlenmesi, parlamento iradesine ters düşeceği veya aykırı ola-

cağı ve ayrıca bütçe denkliğini bozacağı düşüncesiyle karşı çıkılmaktadır. Ancak ekonomik olan bu nedenin de tutarlı olmadığı söylenebilir. Çünkü kamu kesiminde işçi olarak çalışanların ücretleri toplu sözleşme veya grev sonucu belirlenmekte ve devlet bütçesi kapsamında ödenmektedir. Bütçe denkliği ve bütçenin parlamentonun onayı ile gerçekleştirildiği savı işçi kesimi için nasıl uygulanıyorsa memurlar için de aynı eşitlik ve adalet sistemi içinde uygulanabileceği söylenebilir.

Ayrıca toplu sözleşmelerin bütçe görüşmelerinden önce ya da sonra yapılması fark etmeksizin her sistemde belli koşullara uyularak toplu sözleşme sonucunda varılan anlaşmayla bütçe arasında bir uyum sağlanması da imkan dahilindedir. Bu uyum, toplu sözleşmeler bütçe görüşmelerinden önce yapılıyorsa, varılan anlaşmaya saygı gösterilmesi; bütçe görüşmeleri daha önce yapılıyorsa, yeterince esnek bir çerçevenin çizilmesiyle sağlanabilir. Bütçe esnekliği ise ilk olarak, bütçenin daha sonra yapılacak toplu sözleşmeye etkinlik kazandıracak şekilde kendi içinde denkleştirilmesine izin verilmesi bir yöntem olarak kabul edilebilir. İkinci olarak, kamu görevlileriyle yapılan toplu sözleşmeden kaynaklanan öngörülemeyen giderlerin bir sonraki bütçeye aktarılması düşünülebilir. Üçüncü olarak, bütçenin yeni bir yasayla toplu sözleşmeye uygun bir şekilde değiştirilmesi öngörülebilir. Dördüncü olarak da, kamu görevlileri sendikalarıyla yapılacak ön görüşmeler iyi


niyetle dikkate alınarak bütçe yasasında azami ücret artış oranı ya da tavanının toplu pazarlık için geniş bir esneklik sağlayacak şekilde belirlenmesi yolu izlenebilir (Gernigon-Odero- Guido, 2000: 50).

SONUÇ

Sendikal haklar çağdaş demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak, çalışanların ekonomik özgürlüğünü sağlaması yönüyle diğer özgürlüklerin kullanılmasında bir araç olmaktadır. Bu bakımdan sendikal hakların elde edilmesi büyük mücadelelere sahne olmuştur. Batılı ülkelerde sendikal haklar 1800'lü yılların ikinci yarısında önce işçilere ve daha sonra 1900'lü yılların ortasında ise kamu görevlilerine tanındığı halde, Türkiye'de ancak 1960'lı yıllarda önce işçilere tanınmıştır. Daha sonra kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev dışında sadece sendika kurma ve üye olma hakkı eksik bir şekilde tanınmıştır. Ancak sendikal faaliyetlerin 1970'li yıllarda iyi örnekler oluşturmadığı gerekçesiyle kamu görevlilerine sendikal haklar tümüyle yasaklanmıştır. Bu yasak 1982 Anayasası'nda da devam ettirilmiş, daha sonra çeşitli uluslararası anlaşmaların baskısı altında, 1982 Anayasası'nda, 1995'te yapılan değişikliklerle kamu görevlilerine yine sadece sendika kurma, üye olma ve toplu görüşme hakkı tanınmıştır.

Ancak sendikal haklar toplu sözleşme ve grev hakkını da kapsamakta ve bunlarla beraber bir anlam kazanmakta ve tamamlanarak hayata geçirilmektedir. Buna karşılık

Türkiye’de sendika örgütlerinin yoğun talep ve baskılarına rağmen halen kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı verilmesine siyasal iktidarlarca direnilmektedir. Halbuki Türkiye’nin de taraf olduğu çalışma hayatıyla ilgili çoğu uluslararası sözleşmelerde, toplu sözleşme ve grev hakkının tüm çalışanlara verilmesi esas alınmaktadır. Bu yönüyle Türkiye’nin çalışma hayatı bakımından çağdaş demokrasilerin çok gerisinde kaldığı değişik çevrelerce ileri sürülmektedir.

Bu nedenle diğer gelişmiş batılı ülkelerde uygulandığı gibi, memur statüsündeki bazı kamu görevlilerine (asker, polis, üst düzey yöneticiler gibi) kısıtlama getirilerek tüm memurlara sendika kurma ve üye olma hakkına ilave olarak toplu sözleşme ve grev hakkının bir an önce verilmesi yerinde bir yaklaşım olacaktır. Çünkü sendika kurma ve üye olma şeklindeki örgütlenmeye anlam veren ve geçerlilik sağlayan toplu sözleşme ve grev hakkı olmaktadır. 

KAYNAKÇA

- Aktay, N. (1993). Kamu Kesimi Çalışanlarının Örgütlenmesine İlişkin ILO Sözleşmesi. *Kamu Çalışanları Dergisi*. Türkiye’de Kalkınma ve Dayanışma Vakfı Yayınları. S.27
- Aktay, N. (1993). *Sendika Hakkı*. Ankara: Kamu-İş Yayını
- Aksoy, M. (1971).1961 Anayasası’na Göre Memurların Grev Hakkı. *SBF Dergisi*
- Altunya, N. (1998). *Türkiye’de Öğretmen Örgütlenmesi*. Ankara: Ürün Yayınları
- Arıcı, K. (1992). Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Hakkının Hukuki Gelişimi. *Kamu Çalışanları Dergisi*
- Başaran, İ. E. (1982). *Örgütsel Davranış*. Ankara
- Bedir, E. (1992). Çalışanların Sosyo- Ekonomik Durumu ve Sendikaların Etkileri. *Kamu Çalışanları Dergisi*
- Çarsancaklı, A. (1997). *Memur Sendikacılığı*. Ankara
- Çelik, N. (2000). *İş Hukuku Dersleri*. Genişletilmiş 15. Basım. İstanbul: Beta Yayını
- Duran, L. (1986). *Anayasa Mahkemesi’ne Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni II*
- Ergin, B. (2007). Osmanlı İmparatorluğu’nda Türkiye Cumhuriyeti’ne Emeğin Serüveni. *TİSK Akademi Dergisi*. Cilt:2 Sayı:4
- Eyrenci, Ö. (1992). *Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri*, İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri. Der: Mesut Gülmez. Ankara: TODAİE
- Gernigon, B., Odero, A., Guido, H. (2000). *ILO Principles Concerning Collective Bargaining*. International Labour Review. Vol.139, No.1
- Gülmez, M. (1988). *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye*. Ankara: TODAİE
- Gülmez, M. (1990). *Memurlar ve Sendikal Haklar (Dünyada ve Türkiye’de)*. Ankara: İmge Yayınları
- Gülmez, M. (1992). *Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri*. Ankara: TODAİE
- Gülmez, M. (1993). *Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)* Ankara: TODAİE
- Gülmez, M. (1996). *Dünyada ve Türkiye’de Sendikal Haklar*. Ankara: TODAİE
- Gülmez, M. (2001 a). *Belediye Memurlarının Toplu Görüşme Hakkı, Çağdaş Yerel Yönetimler*
- Gülmez, M. (2001 b). *Ayrılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Yasası*
- Gülmez, M. (2002). *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e*. Ankara: TODAİE

- Işıklı, A. (1990). *Sendikacılık ve Siyaset*. Ankara: İmge Yayınevi
- Kapani, M. (1976). *Kamu Hürriyetleri*. Ankara
- Kocaoğlu, M. (1999). Türkiye' de ve Dünyada Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bir Bakış. *TÜHİS Dergisi*
- Koç, Y. (2001). *Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması*. Ankara: Türk- İş Yayınları
- Kutal, M. (2002). Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler. *Kamu -İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. VI, 4
- Makal, A. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri 1850-1920 Türkiye Çalışma İlkeleri Tarihi*. Ankara
- Ökçün, G. (1982). *Tatil-i Eşgal Kanunu 1909*. Ankara
- Özçelik-İş (2002). Sözleşmelerde ve Temel Haklar Şartında Sendikal ve Sosyal Haklar. *Özçelik-İş Dergisi*. 2, 9
- Özer, A. (2000). Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. V,2
- PSI (2006). (Kamu Hizmetleri Enternasyone- li) *Türkiye Üye Sendikaları; Sendika Hak ve Özgürlükler Raporu*. Ankara
- Serim, B. (1995). *Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut*. Ankara: Öteki Yayınları
- Talas, C. (1990). Sendika Hakkı, Demokrasi, Devlet ve Memurlar. *İdarecinin Sesi Dergisi*. IV, 2
- Talas, C. (1997). *Toplumsal Ekonomi, Çalışma Ekonomisi*. Ankara: İmge Kitabevi
- Tanör, B., Yüzbaşıoğlu, N. (2004). *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku B.6*
- Taşçı, E. (1996). *Memurlar, Sendikal Haklar ve Türkiye Kamu- Sen*. Ankara: Nüans Yayıncılık
- Teziç, E. (2004). *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları
- Turan, K. (1999). Dünyada ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri. *Kamu -İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. IV
- Türk İmar-Sen. (2001). *90 Soruda 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve Memur Sendikacılığı*. Ankara: Türk İmar-Sen Yayını
- Türk-İş Raporu (2001). *Avrupa Birliği- Türkiye Müzakere Sürecinde Sendika Hak ve Özgürlükler*. Ankara:Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayını
- <http://www.tsg.org.tr.., 2003>.
- <http://birlesikmetal.org..2003>.
- <http://basarm.com.tr..2003>.
- 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu,1965.
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu,1965.
- 1961 Anayasası , 1961.
- 1982 Anayasası, 1982.
- 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu, 1983.
- 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, 1983.
- 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, 2001.