

12 Eylül 2010 TARİHLİ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞINA ETKİLERİ

Tahsin GÜLER

Sakarya Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi

ÖZET: Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının gelişmesi konusunda bir gecikmişlik söz konusudur. Ancak yürürlükte olan 1982 Anayasasında 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile yapılan değişiklikler göstermiştir ki gerek mevcut iktidarda gerekse kamuoyu ile çalışma çevrelerinde kamu görevlilerinin sendikal haklarının daha da geliştirilerek uluslararası normlara uygunluğunun sağlanması konusunda geçmiş yıllara nazaran daha fazla çaba sarf edilmektedir. Çalışmada bu çabanın önemli bir örneği olarak 12 Eylül 2010 tarihli Anayasa değişikliğinin çalışma hayatına ve kamu görevlileri sendikacılığına etkileri yorumsayıcı içerik analizi yöntemiyle incelenmiştir Kamu görevlileri için “toplular görüşme”nin “toplular sözleşme”ye döndüğü ve ikincil düzenlemelerin yapılmasıyla sürecin gelecekte memur sendikalarının özlemi olan grev hakkının da tanınacağı şekilde gelişebileceği söylenebilir. Ancak bunun öncesinde yapılması gereken husus kamu hizmetlerinin ve üst düzey kamu yönetim görevlerinin neler, bu görevleri yürüten kamu görevlilerinin kimler olduğunun yeniden belirlenmesi ve memur kavramının tam olarak açıklığa kavuşturulmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Referandum, Kamu Görevlileri Sendikacılığı, Toplu Görüşme, Grev

JEL Kodu: K3, J5, J8

THE EFFECT OF CONSTITUTION CHANGE ON 12 TH SEPTEMBER 2010 ON OFFICIALS UNIONISM

ABSTRACT: There is a belatedness on the subject of development of public officials unionism in Turkey. However, the changes made at the referendum on 12th September 2010 on current 1982 Constitution showed that, compared with past years more effort has been made to improve the public officials’ union rights and to provide the suitability to international norms by the present government, public opinion and business world. In this study as an important example of this effort of the constitutional amendment on 12 September 2010 in working life and their effects on public officials unionism was analyzed by comment and content analysis method. Thus, for public officials collective bargaining turned to collective agreement, it can be said that by making the secondary regulations in the future the official unions can gain the right of strike that they longed for. However, before that the matter must be solved is that the term official must be clarified precisely and what are utilities and the duty of senior public administrations and who are the officials that do these duties must be redetermined.

Keywords: Referandum, Public Officials Unionism, Collective Bargaining, Strike

Giriş

Örgütlenme hakkının tanınmasından bu yana yaklaşık yarım asrın geçtiği çalışma hayatımızın önemli konularından biri olan Kamu Görevlileri Sendikacılığı ya da diğer bir deyişle Memur Sendikacılığı, 12 Eylül 2010’da Anayasa’da yapılan değişiklikle kamuoyunda ve çalışma yaşamında gündemi yeniden meşgul etmeye başlamıştır.

Bu gündeme geliş kamu görevlileri sendikaları öncülüğünde öteden beri kamu görevlilerinin sendikal haklarının genişletilmesi hususunda yapılan değişikliklerin yeterli olmadığı ve konuyla ilgili uluslararası sözleşmelerin bütünüyle uygulanması gerektiği noktasında yoğunlaşmıştır. Diğer taraftan bu süreçte yapılanlar Ak Parti iktidarının çalışma yaşamında geçmişten farklı olarak bir takım yeni uygulamaları gündeme getirme cesaretinde ve iradesinde olduğu izlenimi uyandırmaktadır.

Geçmişten gelen süreç içerisinde, memur sendikalarının hukuki gelişmeleri gerek dünyada gerekse Türkiye’de çok yavaş bir seyir izlemiştir. Özellikle ülkemiz açısından inişli çıkışlı olarak tabir edebileceğimiz bu seyrin 2000’li yıllarla birlikte daha çağdaş normlar kazandırılarak geliştirilmesi gerekliliği sıkça dile getirilen bir husustur. Bu çalışmada memur sendikacılığının kavramsal çerçevesi ve uluslararası çalışma sözleşmeleriyle ilişkisi aktarılarak 12 Eylül 2010’da yapılan anayasa değişikliğinin çalışma hayatında kamu görevlileri açısından yarattığı etkiler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1.Sendika Kavramı ve Dünyadaki Gelişimi

Sendikalar en genel anlamıyla belirli bir grubun menfaatlerini savunmak amacıyla meydana getirilmiş kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Sendika tanımının kökenleri oldukça eskilere uzansa da zamanla işçi gruplarının menfaatlerini savunmak amacıyla oluşturulan çıkar savunucusu kuruluşlara sendika denmeye başlanmıştır.

Çıkış noktasında yalnız işçi ve işverenin değil her türlü çıkarın savunucusu olarak anılan sendikalar, Sanayi Devrimi boyunca işçi kuruluşlarının yaşadıkları ekonomik ve sosyal sefaleti idrak edip işçi derneği statüsünden çıkarak sendika adı altında örgütlenmeye başlamışlardır. Bu süreçte sendikalar işçi ve işverenlerin birbirlerine zıt menfaatlerini savunmayı amaçlayan özel kuruluşlar olarak anılmışlardır (Turan, 1999: 8). Bunun dışında farklı özelliklerine vurgu yapılarak çeşitli sendika tanımlarına da rastlanmaktadır. Koç, sendikayı, işçilerin hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla oluşturdukları örgütlenme olarak tanımlarken (Koç, 1999: 20), Akyiğit ise belli koşullarla hem çalışanların (işçiler ve kamu görevlileri) hem de işverenlerin kurup üye olabildiği özel amaçlı ve özel hukuk tüzel kişiliğine sahip çalışma örgütü olarak tanımlamaktadır. (Akyiğit, 2007: 322). Çelik ve Günay’ın yaklaşımı da Koç ve Akyiğit’e benzer şekilde sendikanın işçi ve işverenlerin ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerinin korunup geliştirilmesinin bir yolu olduğu noktasındadır (Çelik, 2011: 115; Günay, 2004: 226).

Sendikaların doğuşu konusunda Batıda bilimsel ve teknolojik buluşların etkisiyle oluşan sanayi devriminin, İngiltere ve Fransa’dan başlayarak toplum yapısını bütün yönleriyle etkisi altına alması, bu etkinin toplumun sadece kültürel ve ekonomik yaşamını değiştirmekle kalmayarak çalışma yaşamında da büyük değişikliklere yol açması önemli görülmektedir.

Süreç içerisinde insan emeğinin ve emek faktörünün nitelik ve değerindeki hızlı değişim ve bu değişimin doğurduğu işçi sınıfı yeni yaşama ve çalışma koşullarını oluşturmuş, bu koşullar ise sendikal hareketin ortaya çıkışında belirleyici bir rol oynamıştır. İşçi hareketlerinin doğuşuna kaynaklık eden bu değişimler; istihdamın küçük tezgâh üretiminden fabrika üretimine kayması, yeni istihdam alanları açılması ve buna dayalı olarak kırsaldan şehir merkezlerine başlayan göç, üretimdeki büyük artışın meydana

12 Eylül 2010 TARİHLİ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞINA ETKİLERİ

Tahsin GÜLER

getirdiği paylaşım sorunu büyük çapta işçilerin aleyhine ancak sermaye sahiplerinin lehine oluşan gelir dağılımı ve bu nedenlerden dolayı yaşanan kanlı çatışmalar olarak nitelendirilebilir.

Sendikaların örgütsel var oluşu ile ilgili olarak 17. yüzyılın ikinci yarısından itibaren aynı meslekte uzun süre çalışan vasıflı işçiler arasında görülen birtakım örgütlenmeler (Mumcuoğlu, 1979: 2) 18. yüzyıl boyunca devamlılığı ile sendikaların doğuşuna kaynaklık etmesine rağmen bu süreçte yeni doğan sendikalar uzun süre aynı meslekte çalışan yetişmiş işçilerden kurulu bir yapı olarak kalmıştır (Işıklı, 1972: 8). Bu dönemin şartları içerisinde çalışma hayatında kanlı ve çatışmacı grev hareketlerini, konulan örgütlenme yasakları izlemiş fakat zaman içerisinde yasaklamaların bir çözüm olmadığını görülmesiyle hükümetler geri adım atmış ve Avrupalı işçiler onlarca yıl süren mücadelelerinin sonucunda sendika hakkı ve özgürlüğünü kazanmışlardır.

Çağdaş anlamda memurların ilk sendikal örgütlenmeleri ise 19. yüzyılda görülmeye başlanmıştır. Örneğin ABD’de ilk memur örgütü olarak kabul edilen Ulusal Öğretmenler Birliği (National Teacher’s Association) 1857 yılında faaliyete geçmiştir (Aydın, 2004: 237). Bu konuda diğer bir önemli gelişme 1890 yılında ABD posta işletmesinde oluşturulan memur örgütlenmesinin 1917’de Amerikan Kongresi’nce kabul edilmesidir. ABD’de kurulan memur sendikaları, çalışma koşullarının düzenlenmesi, kendi çıkarları ile ilgili yasaların çıkartılması, daha iyi hizmet koşullarının sağlanması, yeterlilik sisteminin korunması ve kredi kolaylıkları sağlanması gibi konularla ilgilenmeyi amaçlamıştır.

İngiltere’de ise memurların ilk örgütlenmesi 1908 yılında başlamış, 1916 yılında Whitley Meclisleri olarak adlandırılan kurullar kurulmuştur. Birinci Dünya Savaşından sonra hizmet koşullarının saptanması konusunda zorunlu olarak bu kurulların hakemliğine başvurulmuştur. Fransa’da ise memurlara sendika hakkı 1946 yılından itibaren tanınmıştır (Tortop, 1994: 79). Bu tarihe kadar Fransız Danıştay’ı sendikaları kanuna aykırı saymıştır. Fakat hükümet uygulamada sendikaları daha anlayışla karşılamış ve 1946 Anayasasının başlangıç kısmı ve 1959 tarihli statünün 6. maddesi kamuda memurların sendika kurmalarına izin vermiştir. Bu son statü ile fiilen mevcut olan duruma hukuki bir şekil verilmiştir. Bununla beraber idare amirlerine, hâkim ve savcı sınıflarında olanlara, ordu mensuplarına sendika kurma hakkı tanınmamıştır.

Belçika’da ise kamu hizmetlerindeki sendikal hareketlerin başlangıcı özellikle alt dereceli memurların özel sektörde işçilere tanınan birleşme haklarının kendilerine de tanınmasını istedikleri zamanlara (1890-1920) kadar uzanmaktadır. İlk genel personel reformunun ele alındığı 1937 yılında, memur sendikaları ilk defa hükümet mekanizması ile uygun bir şekilde irtibatlandırılarak idari hizmetlerin organizasyonu içinde memur kuruluşlarıyla işbirliği sağlanmış ve mesleklerini etkileyen bütün meselelerde kendilerine danışılmaya başlanmıştır. 1946 yılında da Merkezi İstişare Kurulu kurulmuştur (Chapman, 1970: 289).

İsveç’te ücret müzakerelerine katılma hakkı, devlet memurlarına 1937’de, belediye memurlarına da 1940’da tanınmıştır. 1944 yılında da DACO ve TCO adlı iki sendikanın birleşmesiyle memurları temsil eden en büyük federasyon olan TCO (Tönstemönrens Central Organisation = Maaşlı Memurların Merkezi Örgütü) kurulmuştur. Ancak TCO kurul olarak yüksek memurları temsil etmemekte olup, bunlar için memurlar birliği (National Union of Civil Servants) ve Tahsilli İşçiler Merkezi Örgütü (Central Organization of Graduate Vorkes) bulunmaktadır (Chapman, 1970: 293).

Finlandiya’da kamu görevlilerinin sendikal hakları, çalışma koşullarının belirlenmesi ve devletle toplu pazarlığa oturabilme imkânları konusunda Finlandiya İşçi Sendikaları Merkez Teşkilatı (Central Organization of Finnish Trade Unions) Başkanı Lauri Ihalainen, ülkesinde toplu iş sözleşmelerine ilişkin yasalar bulunduğunu bu yasalara göre kamu, devlet ve belediye teşkilatlarında toplu iş sözleşmelerinin yapıldığını, kamu sektörünün de kendine ait bir işveren örgütünün bulunduğunu, müzakereler sonucunda anlaşmazlık olduğu takdirde devlet ya da belediye için çalışan memurların iş yavaşlatma veya grev yapma hakkının olduğunu ifade etmektedir (Ihalainen, 2006: 78- 79).

Grev haklarının tanınıp tanınmamasında etkisi olan hususlardan biri olan devlet memuru tanımı ile ilgili olarak Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin kendi kamu hizmetlerini tanımlarken genellikle kendi devletlerinin tarihine dayanan ve zaman içerisinde değişim göstermiş olan farklı yaklaşımlar benimsedikleri görülmektedir. Fransa, İrlanda, Hollanda, İspanya ve İsveç gibi bir kısım ülke bütün devlet memurlarını devletin yürütme mekanizmasının bir parçası olarak kabul ederken yani kamu hizmetleri kavramı tüm devlet memurlarını kapsarken; Avusturya, Almanya, İngiltere, yakın zamanda Danimarka ve İtalya ise kamu hizmeti kavramını “çekirdek kamu yönetimi” ile sınırlandırmış dolayısıyla sadece kamu yönetimi ve idaresinde görev yapanlar ile devlet gücünü elinde tutan görevliler (örn. polis, gümrük görevlisi) devlet memuru olarak kabul edilmiştir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden Macaristan ve Polonya sınırlandırılmış (çekirdek) kamu hizmeti kavramını kullanırken, Litvanya geniş kamu hizmeti kavramını örnek alan bir model tasarlamaktadır. Bugün gelinen noktada Avrupa Birliği komisyon raporuna göre bazı ülkelerdeki memurların grev hakları konusundaki uygulamalara baktığımızda ise tablo şu şekildedir (Arıcı, 2010: 390; Aydın, 2004:240).

- İrlanda’da hakem yöntemi söz konusudur. Grev hakkı mevcut değildir.
- Amerika Birleşik Devletleri’nde sekiz eyalet dışında tüm memurlar için grev yasaklanmıştır.
- Kanada’da birçok eyalette grev yasağı söz konusudur.
- Avustralya’da grev, hakem kararları ve toplu sözleşmelere göre belirlenir.
- İngiltere’de polisler ve silahlı kuvvetler personeli için grev yasağı söz konusudur.
- Hollanda’da statü hukukuna tabi memurlar için grev yasağı vardır.
- İsveç’te herhangi bir sınırlama söz konusu değildir.
- Norveç’te statü hukukuna tabi memurlar için grev yasağı söz konusudur.

2. Çalışma Yaşamını Düzenleyen Temel Uluslararası Normlar

Çalışma hayatında yer alması gereken birtakım özgürlüklerin yasalar ile güvence altına alınması konusunda uluslararası örgütsel ve literatürel bir zenginliğin var olduğu görülmektedir. Bu alanda Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Örgütü, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Avrupa Sosyal Şartı’nın düzenlemeleri önemlidir. Ancak bunlardan hakların

tespitinin yanında uygulamaya ve pratiğe dönük somut göstergeler içermesi bakımından ILO'nun ve Avrupa Sosyal Şartı'nın düzenlemeleri çok daha belirleyici rol oynamaktadır.

2.1. 87, 98 ve 151 Sayılı Sözleşmeler ve Avrupa Sosyal Şart

Birinci Dünya Savaşından sonra giderek büyüyen sorunlara sosyal çözümler bulmak ve bunu uluslararası alanda yaygınlaştırmak amaçlı Milletler Cemiyeti düşüncesiyle ortaya çıkan ve Kasım 1919'da Amerika Başkanı Wilson'un daveti ile kırktan fazla ülkenin katılımıyla Washington'da Birinci Uluslararası Çalışma Konferansı adıyla ilk toplantısını yapan (Ayusawa, 2005: 15) Uluslararası Çalışma Örgütü'nün özellikle 2. Dünya Savaşından sonra etkinliğini artırdığı görülmüştür. Sosyal adaletin ve uluslararası insan ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için çalışan bir Birleşmiş Milletler ihtisas kuruluşu olan ILO Genel Kurulu tarafından, 9 Temmuz 1948 tarihinde San Francisco'da kabul edilen 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi¹, sendika özgürlüğünü, devletten (kamu yetkililerinden) gelebilecek saldırılara karşı güvenceye almıştır (Gülmez, 1996: 207; Mutlu, 2001: 23). Sendika özgürlüğünün uluslararası çerçevesini belirleyen ilk ve en önemli anlaşma olan bu sözleşme, çalışanlara tanıdığı sendika hakkının üç evrensel ilkesini; hiçbir şekilde ayırım gözetmeme, önceden izin almama ve diledikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma şeklinde belirlemiştir (Gülmez, 1988: 35). Özellikle günümüzde de önemini koruyan bu evrensel ilkeler çalışma hayatımızı şekillendirmedeki etkisi açısından önemli bulunmaktadır (Gülmez, 1992: 180).

Ayrıca sözleşmeye göre, polis ve silahlı kuvvetler mensuplarına bu hakların verilmesinin hangi ölçüde olacağı konusunun hükümetlerce belirleneceği belirtilmiştir. 87 sayılı sözleşmenin 2. maddesi geniş şekilde düşünüldüğünde, merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde devletin yönetiminde görevli olup olmadıklarına ya da önemli kamu hizmetleri sağlayan birimlerde görevli olup olmadıklarına (official) veya devlete ait ekonomik girişimlerde istihdam edilip edilmediklerine bakılmaksızın tüm kamu görevlileri ve yetkililerinin (public servants and officials), mesleki örgütler kurma hakkına sahip oldukları (Koç, 1999: 24) şeklinde yorumlanması mümkündür. Söz konusu sözleşmenin 11. Maddesinde ise üye devletler, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlü tutulmuştur. Türkiye bu sözleşmeyi, kamu personeli dâhil tüm çalışanlara sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkının tanınması ve Avrupa Topluluğuna uyum sağlanması amacıyla onaylamıştır (Gülmez, 1992: 180).

Bu alanda yine önemli bir düzenleme olan 1 Temmuz 1949 tarihli 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi² ise kural olarak sendika özgürlüğünü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korumayı ve çalışma ilişkilerinin en önemli yönlerinden birini oluşturan gönüllü toplu pazarlık süreçlerinin geliştirilmesini ve toplu pazarlık taraflarının özerkliği ilkesini düzenlemeyi amaçlamıştır. Türkiye tarafından 8 Ağustos 1951 tarihinde onaylanan sözleşme, örgütlenme özgürlüğünü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korumayı amaçlayarak aynı zamanda 87 sayılı sözleşmenin de tamamlayıcısı olmuştur (Gülmez, 2005: 149).

98 sayılı sözleşmenin 4. maddesi istihdam koşullarının düzenlenmesi konusunda toplu sözleşmelerin önemine dikkat çekerek taraf devletin bir yandan işverenler ve işveren örgütleri bir yandan da çalışan örgütleri arasında gönüllü toplu pazarlık yönteminin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını özendirmek ve gerçekleştirmek için gerektiğinde ulusal koşullara göre gereken önlemleri almasını istemektedir.

98 sayılı sözleşmenin 6. maddesinde yer alan ve tartışma konusu olan "bu sözleşme, devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına hâle getirmez." ifadesinde yer alan devlet memuru teriminin üst düzey görev yapan, devletin egemenlik gücünü kullanan bir kısım memuru kapsadığı bunun dışındakileri içerisine almadığı görüşü hakimdir (Talas, 1979: 59; Koç, 1999: 36).

27 Haziran 1978 tarihinde kabul edilen ve Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi³ olarak adlandırılan 151 sayılı sözleşme ülkemizde 25 Şubat 1993 tarihinde onaylanmıştır. Bu sözleşme daha önce kabul edilen 87 ve 98 sayılı sözleşmelerde yer alan güvenceleri kamu yönetiminde çalışanlara da açıkça tanımak amacıyla kabul edilmiştir. 151 sayılı sözleşmenin 1. Maddesinde sözleşmenin, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanacağı belirtilmiştir.

151 sayılı sözleşmenin önemi, kendisinden önceki 87 ve 98 sayılı sözleşmelerde yer alan kamu kesimi çalışanlarının sendikal hakları ile ilgili yorum güçlüklerini giderecek bir yapıda olmasıdır. Nitekim bu sözleşmenin daha geniş bir alanda kamu çalışanına sendikal haklar getirmesi 2004 yılı sonuna kadar ancak 42 devletin sözleşmeyi kabul etmesine yol açmıştır. Halbuki 2004 yılı sonu itibarıyla 87 sayılı sözleşmeyi imzalayan devlet sayısı 142, 98 sayılı sözleşmeyi imzalayan devlet sayısı ise 156'dır (Gülmez, 2005: 149- 153). Ayrıca sözleşmede üst düzey görevliler ya da görevlerinin gizli niteliği bulunanların da sözleşmeden ne ölçüde yararlanacağını ulusal yasalar ile belirlenebileceği hükmü yer almıştır. Buradan anlamak gerekir ki, asker, polis ya da üst düzey kamu görevlilerinin tamamen kapsam dışı bırakılmadığı ancak, bu haklardan taraf devletlerin kendi iç hukuklarına göre belirledikleri ölçülerde (alt düzeyde de olsa) faydalandırılmaları gerekliliğidir.

Bu alanda etkilerinin ve üzerindeki tartışmaların zaman zaman yeniden gündeme geldiği diğer bir önemli düzenleme Avrupa Sosyal Şartı'dır. 18 Ekim 1961 tarihinde İtalya'nın Torino kentinde Konsey üyesi 13 ülke tarafından imzalanarak kabul edilen,

¹ Sözleşmenin Türkçe tercümelisi tam metni için bkz. <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz087.htm>

² Sözleşmenin Türkçe tercümelisi tam metni için bkz.

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz098.htm>

³ Sözleşmenin Türkçe tercümelisi tam metni için bkz.

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz151.htm>

12 Eylül 2010 TARİHLİ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞINA ETKİLERİ

Tahsin GÜLER

26 Şubat 1965 tarihinde de yürürlüğe giren Şartı Türkiye, 28 yıl sonra fakat bazı maddelerine çekince koyarak 1989 tarihinde kabul etmiştir. Avrupa Sosyal Şartı, uluslararası bir sözleşme niteliği taşıdığı için onaylayan devletleri bağlamaktadır. Sosyal Şartın 5. maddesiyle, sendika hakkı, çalışanlar arasında hiçbir ayırım gözetilmeksizin herkese tanınmıştır. Buna göre, Şart, çalışanların ve çalıştırılanların ekonomik ve sosyal haklarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya geliştirmek amacıyla, ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelememesini veya zedeleyici biçimde uygulanmamasını taahhüt eder (Akıllıoğlu, 1995:126). Sözleşmenin 6. maddesinin 4. Fıkrasında ise menfaat uyumsuzluğu durumunda çalışanların ve işverenlerin, daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülüklerle bağlı olmak koşuluyla grev hakkı dahil toplu eylem hakkının varlığı kabul edilmektedir.

Türkiye, Şartın gözden geçirilmiş halini Eylül 2006'da onaylamış ancak 5. ve 6. maddelere ilişkin çekincesini sürdürmüştür. Şartın bu iki hükmünün kabulü halinde memurlara kural olarak toplu iş sözleşmeli ve grevli bir sendikalaşma hakkı tanınmak zorunda kalacağı için söz konusu hükümlere çekince konulmaktadır. Sonuçta grev hakkından açıkça söz eden ilk uluslararası belge olması açısından önemli olan Sosyal Şartın 5 ve 6. maddelerine konulan çekince, siyasi iktidarlar açısından günümüze değin memurlara grev hakkının tanınmamasında dayanak noktası olarak kullanılmıştır.

Ancak çalışma yaşamında, küreselleşme olgusuyla sınırların kalktığı, ulusal kültürlerin, ekonomik süreçlerin ve endüstriyel ilişkilerin büyük oranda etkilendiği günümüzde her ne kadar farklı kültürlerin karakteristikleri önemini korumaya devam edecek olsa da (Servais, 2005: 35) neoliberal politikaların çalışma yaşamına etkileri paralelinde Sosyal Şart'ın 5. ve 6. maddelerine konulan çekincelerin yapılacak ikincil düzenlemelerle yumuşatılarak kaldırılacağı ve taleplerin yeni ve ortak bir zeminde karşılanabileceği düşünülmektedir.

3. Türkiye'de Memur Sendikacılığının Doğuşu ve Gelişimi

Ülkemizde memur sendikacılığının tüm dünyada olduğu gibi genel sendikacılık hareketi içerisinde görece olarak daha yakın dönemlere özgü bir oluşum olduğu görülmektedir. Bu durumun memurun statüsünden kaynaklanan çeşitli nedenleri vardır. (Işıklı, 1990: 15- 16).

Memurun işverenin devlet olması, kamu kesiminin başlangıçta hemen bütün ülkelerde nitelikli ve beyaz yakalı bürokratlardan oluşan sınırlı ve zaten ayrıcalıklı görevlilerden oluşması memur sendikacılığının oluşumunu geciktiren nedenler arasında gösterilirken özellikle sosyal devlet olgusundaki gelişmelerin bir sonucu olarak memurluk mesleğinin varlıklı ailelerin çocuklarına özgü bir ayrıcalık olmaktan çıkıp memur olma olanağının daha geniş kesimlere tanınması ve ayrıcalıklı durumu azalan memur statüsünde çalışanların zamanla çalışma koşulları ve ekonomik, sosyal durumlarındaki gerilemeler sendikalaşma eğilimlerini artıran, dolayısıyla memur sendikacılığının bu dönemde hız kazanmasını sağlayan etkiler olarak görülmektedir. Bu değişimlerin yaşanmasında küresel demokratikleşme dalgalarının ve özellikle bu dalgaların ikincisinin⁴ önemli etkisi olmuştur. Bu anlamda söz konusu demokratikleşme dalgasının memur sendikalarının doğuşuna zemin hazırlamasındaki etkisi aşağıdaki gibi özetlenebilir (Turan, 1999: 8).

- Dünya'da demokratik hak ve hürriyetlerin yaygınlaşması ile kamu görevlilerinin devletin veya siyasi gücün mutlak ve tartışmasız otoritesine kayıtsız şartsız teslimiyetten kurtarılması
- Devlet organizasyonunun yapı değiştirip halkın iktisadi ve sosyal ihtiyaçlarının görülmesi için devletin "düzen" ve "güvenlik" gibi klasik fonksiyonlarının dışına taşarak, demokratik devlet anlayışının icabı olarak, iktisadi ve sosyal alanlara müdahale etmeye başlaması.
- Kamu görevlileri ile kamu sektörü işçilerinin fonksiyonlarının benzerliği dolayısıyla her iki grubun ortak işverenleri olan devlet karşısında ortak bir gelecek için işbirliği ortamı oluşturmaları.

Memur sendikacılığının gelişim koşulları yanında bu koşulların söz konusu örgütlerin amaçlarını da şekillendirici etkisini göz ardı etmemek gerekir. Nitekim memur sendikalarının kuruluş amaçlarına bakıldığında; memurların giderek kötüleşen ekonomik ve sosyal yaşantısını düzenlemek, statülerini yükseltmek, çalışma koşullarını belirlemek, memurlar arasında dayanışmanın oluşmasına yardımcı olmak, yönetimin keyfi davranışını önleyerek memurlar için önemli bir güvence kaynağı olmak ve kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesine yardımcı olmak hususlarının öne çıktığı görülmektedir (Kocaoğlu, 1990: 12).

Tarihsel gelişim süreci içerisinde Türkiye'de memur sendikacılığının genel hatları ile 1960 öncesi ve 1960 sonrası olmak üzere iki döneme ayrılmasının doğru bir yaklaşım olacağı söylenebilir. Sendikalaşma ve örgütlenme özgürlüğü açısından 1960 öncesi döneme bakıldığında özellikle Cumhuriyet öncesi Osmanlı döneminde Batılı anlamda bir sendikal hareket ve örgütlenme bilincine rastlanmadığını ancak özellikle Anadolu'da belirli meslek ve sanat mensuplarının ortak hak ve menfaatlerini korumak üzere örgütlendikleri (loncalar) görülmektedir. Osmanlı'da sanayileşme olgusunun Batıya nazaran daha geç ortaya çıkması çalışma yaşamının ve çalışma yaşamında karşılaşılan sorunların da toplumun gündemine geçirmesine neden olmuştur (Ünsal, 1999: 6).

Bu dönemde 1871'de kurulan Ameleperver Cemiyeti işçilere yardım amacını taşıyan bir hayır kurumu olup ilk sendika benzeri örgütlenmenin tophane işçileri tarafından 1895'de başlatıldığı görülmektedir (Çelik, 2004: 347). Ancak bu dönemi takiben 1909 yılında çıkarılan Tatili Eşgal Yasası, sendika, grev ve toplu sözleşme haklarının kullanımı konusunda çeşitli düzenlemeler yapmış ve sendika hakkını kamu kurumlarını da kapsayacak şekilde yasaklamıştır (Sulker, 1987: 23). 1924 Anayasa'sının 70. maddesinde dernek kurma özgürlüğü hüküm altına alınmıştır. Bu ortamda sendikal anlamda olmasa da işçi birlikleri yeniden artmaya başlamış, başta Türkiye Amele Birliği olmak üzere çok sayıda işçi hareketi olmuştur (Serim, 1999: 60). Ancak 1925 yılında baş gösteren Şeyh Sait isyanının etkisiyle çıkarılan Takriri Sükun Kanunu ile pek çok hak gibi örgütlenme hakkı da kısıtlanmıştır (Ünsal, 1999: 51).

⁴ Huntington, P. Samuel; Huntigton 2. Dünya Savaşından 1960'lara kadar olan dönemi dünyada ikinci demokratikleşme dalgası olarak açıklar.

İkinci Dünya Savaşından sonra Birleşmiş Milletler'in kurulması ve tüm dünyada yaşanan demokratikleşme çabalarının etkisi ile Türkiye Cumhuriyeti'nde de, çalışma ilişkilerinin demokratikleştirilmesi zorunluluğu doğmuş, bu amaçla 1946 yılında, 1939 tarihli Cemiyetler Yasasının 9.maddesinde yer alan "aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına dayalı cemiyetler kurulamaz" maddesindeki sınıf sözcüğü kaldırılarak bir özgürlük ortamı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu düzenlemeden sonra ortaya çıkan yoğun örgütlenme isteklerini bir düzene koymak amacıyla 1947'de çıkarılan 5018 sayılı Sendikalar Kanunu ile sendika özgürlüğü açıkça tanınmış ayrıca sendikalar Çalışma Bakanlığı'nın kontrolü altına alınarak, uluslararası kuruluşlara üyelikleri Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmış, siyasetle uğraşmaları ve her türlü grev yasaklanmıştır. (Işık, 1990: 154).

1960 sonrasındaki döneme bakıldığında memurlara örgütlenme hakkının, 1961 Anayasası ile verildiğini; ancak bu hakkın kanunla düzenleneceği ifadesinden hareketle memur sendikalarının kurulmasının 1965 tarihli 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu yürürlüğe girinceye kadar geciktiği görülmektedir. 1961 Anayasasının memurlara tanıdığı sendika kurma hakkının memurların mücadele etmeden kazandığı ve geçmiş dönemde kendilerine duyulan güvenin bir sonucu olarak verilmiş bir hak olması (Gülmez, 1994: 9-10) yanında bu hakkın dönemin konjunktürü olan "check and balances" sistemi göz önüne alınarak grev hakkıyla tamamlanmayarak önemli ölçüde etkisizleştirildiği görülmüştür. Nitekim memurlara sendika hakkı tanınması, sendikal hareket bakımından önemli bulunmakla beraber, bu dönemde memur sendikalarının, bir sınıfın mücadele aracı olmaktan çok yönetimle işbirliği yapan kuruluşlar olarak görüldüğü algısına yol açmıştır (Kutal, 1969: 201).

1961 Anayasasının 1971 yılında bazı maddelerinin değiştirilmesiyle memurların sendikal örgütlenme hakkı yasa koyucu tarafından geri alınmıştır. 1971'den sonra bu boşluğun memur dernekleriyle kapatılmaya çalışıldığı derneklerin üyelerinin ekonomik, toplumsal ve kültürel haklarıyla, özellikle de sendikalar gibi ekonomik çıkarlarıyla ilgilendikleri görülmüştür (Demir, 1991: 58).

1982 Anayasasında ise sendikal haklar 51. maddede düzenlenmiştir. Bu madde de sendika kurma ve sendikalara girme hakkında memurlar için herhangi bir düzenleme yapmamıştır. Madde metninde "işçi ve işverenler,..." denilerek memurlardan söz edilmemiştir. Bu bakımdan memurların örgütlenmesinde bu dönemde anayasal bir boşluktan söz edilebilir. Bu sürecin sonunda 28 Mayıs 1990'da ilk kamu görevlisi sendikası olan Eğitim-İş'in, 13 Kasım 1990'da ise Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikasının (Eğit-Sen) kurulmasıyla somut bir neticeye varılmıştır (Gülmez, 1994: 177).

Diğer taraftan, Danıştay 1. Dairesi'nin 22.4.1992'de verdiği, doktrindeki görüş doğrultusunda, Anayasa'da memurların sendikal örgütlenmesini engelleyen bir hüküm bulunmadığı kararı 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerinin onaylanıp iç hukukun bir parçasını oluşturmasıyla memur sendikalarının kamu görevlilerinin örgütlenmesiyle ilgili özel bir yasa çıkması beklenilmeden hukuken kurulabilme imkânını sağlamıştır. (Mahiroğulları, 2005: 159).

2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile memurların sendika hakkı anayasal bir hak olarak tanınmıştır. Buna göre 51. maddenin başlangıç kısmındaki "işçi ve işveren" terimi, "çalışanlar ve işverenler" olarak değiştirilerek memurların sendikal hakkı da anayasal güvenceye alınmıştır. Yine aynı maddede sendika kurma hakkının ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabileceği, sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usullerin kanunda gösterileceği belirtilmiştir.

Anayasada yapılan bu değişiklikten sonra aynı yıl içinde 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun memur sendikalarının kuruluş esasları ve organlarını; üyelik ve güvencelerini; faaliyetler, yasaklar ve idari kurullarını, toplu görüşme hususunu, sendika ve konfederasyonların gelir, gider ve denetimini düzenlemektedir.

Toplu görüşmenin içeriği konusunda ise 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 yardımlar konularını kapsaması gerektiği dile getirilerek bir anlamda görüşmenin içeriğinin ekonomik ve sosyal konularla sınırlı kalmasının gereği ifade edilmeye çalışılmıştır.

Toplu görüşmenin tarafları; kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar olarak belirlenmiştir. Ayrıca en çok üyeye sahip konfederasyon temsilcisinin kamu görevlileri sendikaları adına toplu görüşme heyetinin başkanı olduğu belirtilmektedir. Toplu görüşmelerin on beş gün içinde sonuçlandırılması gerekmekte bu süre içinde anlaşmaya varılırsa, düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanmaktadır. Kanunun 2012'de değişmeden önceki halinde, anlaşma sağlanamaması halinde taraflardan biri üç gün içinde Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırabilmekte ve Uzlaştırma Kurulu'nun beş gün içinde verdiği karar Bakanlar Kuruluna tavsiye niteliği taşımaktaydı. Ancak düzenlemenin yeni halinde Uzlaştırma Kurulu yerine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulabilmekte ve Kurulun kararı kesin hüküm taşımaktadır.

4. 12 Eylül 2010 Tarihli Anayasa Değişikliğinin Kamu Görevlileri Sendikacılığına Etkileri

2000'li yıllarda Ak Parti iktidarıyla birlikte Avrupa Birliği üyeliği yanı sıra demokratikleşme ve insan hakları alanında ivme kazanan bir sürecin varlığı hemen her alanda olduğu gibi çalışma yaşamında da değişimlerin yaşanacağı beklentisini doğurmuştur. Nitekim bu değişimin önemli aşamalarından birisi olan 12 Eylül 2010 tarihli Anayasa değişikliği çalışma yaşamına getirdiği yeniliklerle bu beklentiye belirli oranda karşılamaştır.

12 Eylül 2010 tarihinde referandumla kabul edilen Anayasa Değişiklik Paketinde yer alan çalışma hayatına ilişkin düzenlemelerin etkisini belirtmeden önce bu düzenlemelerin hazırlanmasında bir anlamda düşünce altyapısını oluşturması

12 Eylül 2010 TARİHLİ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞINA ETKİLERİ

Tahsin GÜLER

açısından Şubat 2010'da yapılan Abant Çalıştay'ında alınan kararlara göz atmak gerekmektedir. Toplanmasına ilişkin kararın 2009 yılındaki Toplu Görüşme Tutanağında alındığı ve Şubat 2010 tarihinde Bolu- Abant'ta gerçekleştirilen kamu görevlilerinin sendikal ve demokratik haklarıyla ilgili çalıştayın sonuç bildirgesinde yapılması gerekenler şu şekilde vurgulanmıştır (DPB, Abant Çalıştayı, 2010):

- Kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve grev haklarının, ülkemiz tarafından imzalanan ve onaylanan insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelere uygun olarak, anayasada bu hakların kullanımını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.
- Kamu görevlilerinin sendikal haklarının anlamlı bir bütünlüğe kavuşturulması için toplu sözleşme ve grev haklarını hayata geçirecek düzenlemelerin yapılması insan haklarına saygılı, demokratik ve sosyal bir devlet olmanın gereğidir.
- Kamu çalışanlarının örgütlü yaşamlarının grev ve toplu sözleşme düzeniyle geliştirilmesi ve ileri haklarla donatılması için katılımcılık ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde gerekli yasal düzenleme hazırlık çalışmalarına zaman geçirilmeden başlanması, Avrupa Sosyal Şartı'nın 5 ve 6. maddelerindeki çekincelerin kaldırılmasına yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir

Çalıştay'dan kısa bir zaman sonra 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen referandumda oylanarak kabul edilen 7/5/2010 tarih ve 5982 sayılı Anayasa değişikliği paketiyle 1982 Anayasasının çalışma hayatını düzenleyen ilgili maddelerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre;

a-) Değişiklik paketinin 5. maddesiyle Anayasanın 51. maddesinin 4. fıkrasında yer alan aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz hükmü kaldırılarak ILO'nun Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşmesine aykırılık ortadan kaldırılmıştır.

b-) Anayasanın 53. maddesine göre memurlara toplu sözleşme hakkı değil toplu görüşme hakkı tanınmıştır. Toplu görüşme uygulamasında ise son sözü Bakanlar Kurulu söylemekte ve memurlar Bakanlar Kurulu kararına uymak zorunda bırakılmaktadırlar. Değişiklik paketinin 6. Maddesiyle önce toplu sözleşme hakkı getirilmiş, anlaşmazlık halinde son söz memurların temsilcilerinin de içinde bulunduğu Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na verilmiştir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulunun son sözü söyleme yetkisi kaldırılmıştır.

Bu düzenleme ile ILO'nun Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulamasına Yönelik 98 sayılı Sözleşmesi'nin 4. Maddesinde öngörülen "serbest ve gönüllü toplu pazarlık" ilkesine aykırılığın giderilmesi amaçlanmıştır.

c-) Paketin 7. Maddesiyle Anayasanın 54. Maddesinde yer alan çağdaş demokratik ve toplumlarda çalışma hayatını düzenleyen ve genel kabul gören evrensel ilkelerle bağdaşmayan grev hakkına getirilen bazı kısıtlamalar ortadan kaldırılmıştır. Şöyle ki; "Grev esnasında meydana gelen zararlardan sendikaların sorumlu olacağına ilişkin sorumluluk hükmü kaldırılarak sendikalara daha rahat grev kararı alma imkanı getirilmiştir. Burada tabi ki aynı maddede değişmemiş olan "Grev hakkı ve lokavt iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılmaz" hükmü grev ve lokavt taraflarının iyi niyet kurallarına uymaları gereğini hüküm altına alan bir güvence maddesi olarak öne çıkarılmıştır.

Yine paketin 7. Maddesiyle yasaklanmış grev ve lokavt türleri arasında bulunan siyasi amaçlı grev ve lokavt yasak kapsamında çıkarılarak uluslararası çalışma hayatı standartlarına ve uluslararası belgelere aykırılığın giderilmesi amaçlanmıştır (Sayın, 2011. 520-524).

Anayasada yapılan bu son değişiklikler ile ilgili olarak gerek sendikalar gerekse konuyla ilgili bilim adamları arasında farklı görüşler dile getirilmektedir. Bu görüşler arasında özellikle düzenlemede 53. maddenin 3. ve 4. fıkralarının kaldırılmasıyla 3. fıkradaki memur ve kamu görevlileri adına sendikaların yargıya gitme haklarının kaldırıldığını, uzlaşmazlık halinde memura grev hakkının yine verilmediğini dolayısıyla memura grev hakkı verilmediği zaman, toplu sözleşmenin bir anlamının kalmayacağı, 3. fıkrada yapılan değişiklikle "görüşme" yerine "sözleşme" sözcüğünü koymanın memurlara toplu sözleşme hakkının tanındığı izlenimi verildiği üzerinde durulmaktadır (Gülmez, 2011, www.radikal.com.tr; www.esfender korkmaz.com).

Son Anayasa değişikliğiyle ilgili olarak sendikaların görüşlerine bakıldığında dönemin KESK Genel Başkanı Sami EVREN, 53. madde ile memura toplu sözleşme hakkı tanınmasını olumlu bulduğunu ancak sözleşme sırasında çıkacak uzlaşma sorununda son sözü söyleme yetkisinin Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na verilmesinin kurulu her iki taraf için karar veren bir karar organı haline getirdiğini bunun da tarafların iradesini elinden almak olarak nitelendirilebilecek yanlış bir adım olduğunu belirtmektedir (Evren, 06 Nisan 2010, www.kesk.org.tr). Kamu-Sen Genel Başkanı Bircan AKYILDIZ ise değişiklik maddelerinin önemli süreçler içerdiğini ancak hakem kurulunun oluşturulmasının siyasi iradenin etkisine açık olmasının yanında yeni düzenlemede grev hakkının verilmemiş olmasının önemli bir eksiklik olduğunu ifade etmektedir. (Akyıldız, 24 Mart 2010, www.turksaglikksen.org.tr)

Memur- Sen Genel Başkanı Ahmet GÜNDOĞDU ise 2001 yılından beri toplu görüşme yapıldığını ancak bu görüşmelerin bir bağlayıcılığı olmadığını belirtip 53. madde ile bu sorunun ortadan kalkacağını ve devletin memur ve işveren ile sözleşme imzalayacağını ifade etmektedir. Ancak sendika ve hükümet uzlaşmazsa Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun devreye gireceğini ve bu kurulun bağımsız olması gerektiğini belirterek toplu sözleşme hakkıyla dünyadaki işçi ve memurlarla eşitlenmiş olunacağını savunmaktadır (Gündoğdu, 2011: 507).

Çalışma yaşamında yer alan kişi ve kuruluşların görüşleri genel itibarıyla referandumda yapılan değişikliklerin mevcut duruma mutlak ölçüde olumlu bir katkı sağlayacağı değerlendirilmekte birlikte eleştirilerin daha çok değişikliklerin mevcut sıkıntıları çözme konusunda beklentileri karşılayacak boyutta olmaması ve oluşturulacak yeni yapıların tarafsızlığının sağlanması noktasında yoğunlaştığı görülmektedir.

Bu konuda yapılması gereken düzenlemeler içerisinde konuyla ilgili bilim adamlarının ve sendika yöneticilerinin, yapısı ve oluşturulmasındaki tarafsızlık konusunda endişelerini dile getirdikleri Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun oluşumu, 04.04.2012 tarih 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 24. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu her toplu sözleşme dönemi için;

- Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Bakanlar Kurulunca Başkan olarak seçilecek bir üye,
 - Kamu İşveren Heyeti Başkanınca Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından görevlendirilecek birer üye,
 - Bağı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,
 - Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye,
 - Bağı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye olmak üzere on bir üyeden oluşmaktadır.
- Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kuruluşunun hemen ardından 30.04.2012-21.05.2012 tarihleri arasında gerçekleştirilen toplu sözleşme görüşmelerinde taraflar arasında anlaşma sağlanamaması ve tarafların Kurula başvurusu üzerine 29.05.2012 tarihinde 2012/1 sayı numarası ile ilk kararını vermiştir.
- Konuya ilişkin değerlendirmeler üyelik sürecinde ülke yönetimlerinin hemen her alanda yaptıkları ve yapmadıklarının Avrupa Birliği nezdinde izlendiği bir platform olan AB İlerleme Raporlarında da yer almaktadır. 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılı İlerleme Raporlarına göre (Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları, 2010: 29; 2011: 35; 2012: 29; 2013: 41-60);
- Anayasa değişikliklerinin kamu hizmetindeki sendika haklarını genişlettiği
 - AB standartları ve ILO Sözleşmeleriyle aynı çizgide olmayan mevcut yasal çerçevede kısıtlayıcı hükümlerin halen sürdüğü
 - Sosyal taraflar ve hükümet arasındaki uzlaşma eksikliğinin yeni mevzuatın benimsenmesi önünde bir engel teşkil ettiği
 - Birçok kategorideki kamu görevlileri örgütlenme hakkının kısıtlandığı ve kamu görevlileri için grev yasağının devam ettiği vurgulanmaktadır.

SONUÇ

Dünyada memur sendikacılığının işçi sendikacılığına kıyasla daha geç gelişmesinin çeşitli sebepleri olmasına rağmen bugün gelişmiş ülkelerde bu gecikmişliğin büyük ölçüde telafi edildiği görülmektedir. Benzer gecikmişliğin söz konusu olduğu ülkemizde ise 1980'lerde başlayan ve somut etkileri 2000'lerde daha da belirginleşen neoliberal politikalar bir çok alanda olduğu gibi çalışma hayatında da önemli değişimlere yol açmıştır. Uzun yıllar ülke yönetiminde aranan istikrarın 2000'li yıllarda sağlanması, parti programında ve her platformdaki söylemlerinde değişimi ve dönüşümü hedeflediğini belirten, Avrupa Birliği üyelik süreciyle birlikte ekonomide, insan hakları ve demokratikleşme alanında son derece önemli reformlara imza atan güçlü bir iktidarın işbaşında olması bu değişimleri anlamlı kıldığı gibi değişimin sürekliliğine de imkan vermektedir.

Bu süreçte beklentileri olgunlaştıran önemli gelişmelerden birisi olan 2010'da yapılan Anayasa değişikliği göstermiştir ki gerek mevcut iktidarda gerekse kamuoyu ile çalışma çevrelerinde kamu görevlilerinin sendikal haklarının iyileştirilmesi beklentileri geçmişe nazaran daha somut gelişmelerle desteklenmektedir. Diğer taraftan bu alanda halen yapılması gerekenlerin olduğu ve daha yol alınması gerektiği de görülmektedir.

Kamu görevlileri için "toplular görüşmenin" "toplular sözleşmeye" dönüştüğü, ikincil düzenlemelerle uygulamada Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun da etkin bir rol oynamaya başladığı bu sürecin ileride grev hakkını da içerecek yeni düzenlemeleri beraberinde getirebileceği düşünülebilir. Ancak bu aşamanın öncesinde yapılması gereken önemli bir çalışma, siyasal iktidarın geleceğe dönük genel perspektifiyle istihdam politikalarının uyumunun sağlanması, bu doğrultuda kamu görevlileri tanımının yeniden yapılarak asli ve sürekli kamu görevleri ile üst düzey kamu yönetim görevlerinin neler, bu görevleri yürüten kamu görevlilerinin kimler olduğunun yeniden belirlenmesi olmalıdır. Dolayısıyla şu an ki yapının izin vermediği ve eleştirilere konu olan grev hakkını da içeren bir takım sendikal haklar ancak mevcut yapının dönüşümü sonrasında karşılanabilecek talepler haline gelebilecektir.

KAYNAKLAR

- AKILLIOĞLU, T. (1995). İnsan Haklarının Korunması Alanında Uluslararası: Temel Belgeler. Ankara: Bilgi Yayınevi
- AKYİĞİT, E. (2007). İş Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ARICI, K. (2010). Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı. Abant/BOLU
- AYDIN, M. D. (2004). Memurların Sendikal Hak ve Özgürlükleri, M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Ed.), Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları (içinde), Ankara: İmaj Yayınevi, 231-266
- AYUSAWA, I. F. (2005). "International Labor Legislation", The Faculty of Political Science of Columbia University , Volume: XCI, Number: 2, New Jersey: Lawbook Exchange Ltd, Clark.
- CHAPMAN, B. (1970). İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu), Çev. Cahit Tutum, Ankara: TODAİE Yay.
- ÇELİK, A. H. (2011). İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, 9. Baskı, Trabzon: Murathan Yayınevi.
- ÇELİK, N. (2004). İş Hukuku Dersleri, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- DEMİR, D. (1991). "Türkiye'de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971-1980)", Ankara: Amme İdaresi Dergisi, 24(1), 55-97
- Devlet Personel Başkanlığı (2010). Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları ve Demokratik Hakları Çalıştayı, Devlet Personel Başkanlığı, 9-11 Şubat 2010, Abant
- GÜLMEZ, M. (2005). "Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu", Ankara: Belediye- İş
- GÜLMEZ, M. (1996). Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara: TODAİE Yay.
- GÜLMEZ, M. (1994). 1926-1994 Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara: TODAİE Yay.
- GÜLMEZ, M. (1992). İnsan Haklarında Gelişmeler ILO Sözleşmelerinin Onaylanması, İHY, C 14.
- GÜLMEZ, M. (1988). Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, Ankara: TODAİE Yay.
- GÜNAY, C. İ. (2004). İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Ankara: Yetkin Yayınları.
- GÜNDOĞDU, A. (2011). "Anayasa Değişikliklerine Çalışma Yaşamı Taraflarının Bakışı", Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 60, 2011/1, 497-530.
- İHALAİNEN, L. (2006). "Avrupa Sosyal Modelinde Sendikaların Rolü", Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Sendikal Haklar Sempozyumu, Ankara.
- İŞIKLI, A. (1972). Sendikacılık ve Siyaset, Ankara: Odak Yayınları.
- İŞIKLI, A. (1990). "Türkiye'de Memur Sendikacılığı", Türkiye'de Memur Sendikacılığı Sempozyumu, Ankara.
- KOC AOĞLU, M. (1990). "1982 Anayasa ve Yasalarımız Çerçevesinde Memurlar Sendika Kurabilirler mi?", Türk Kamu Sen İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C 1.
- KOÇ, Y. (1999). "Türkiye'de Sendika Hakkı ve ILO İlkeleri", Ankara: Eğitim İş Dergisi.
- KUTAL, M. (1969). "Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları", Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul.
- MAHİROĞULLARI, A. (2005). "Sivas'ta Memur Sendikacılığı", Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 19(2), 157-174
- MUMCUOĞLU, M. (1979). Sendikacılık-Siyasal İktidar İlişkileri, Ankara: Doruk Yayınları.
- MUTLU, L. (2001). "Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik - Sosyal Haklara Etkisi", Sayıştay Dergisi Sayı: 42, 20-36
- SAYIN, A. K. (2011). "Anayasa Değişikliklerine Çalışma Yaşamı Taraflarının Bakışı", Sosyal Siyaset Konferansları, 60(1), 497-530.
- SERİM, B. (1999). Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut, Ankara: Öteki Yayınları.
- SERVAİS, J. M. (2005). Universal Labor Standards and National Cultures, 26 Comb Lab. L. & Pol'y. J.35
- SÜLKER, K. (1987). Türkiye'de Sendikacılık Tarihi, İstanbul: Bilim Yayınları.
- TALAS, C. (1979). "Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika ve Uluslararası Belgelerde Yeri ve Önemi", İnsan Hakları Yıllığı, Yıl 1, 36-63
- TORTOP, N. (1994). Personel Yönetimi, Ankara: Yargı Yayınevi.
- TURAN, K. (1999). "Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri", Kamu-İş Dergisi; 4(4).
- ÜNSAL, E. (1999). Memur Sendikaları, İstanbul: Boyut Yayıncılık.

İNTERNET KAYNAKLARI

- Akyıldız, B. (24 Mart 2010). Grevsiz Toplu Sözleşme Hakkı Eksiktir
<http://www.turksagliksen.org.tr/haberler/genel-haberler/7700-grevsiz-toplu-sozlesme-hakki-eksiktir.html> (Erişim tarihi: 10.02.2014).
- Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları (2010,2011,2012,2013)
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1> (Erişim tarihi: 14.02.2014).
- Evren, S. (06 Nisan 2010). Gerçek gündemimiz Türkiye'nin demokratikleştirilmesidir
<http://www.kesk.org.tr/node/75> (Erişim tarihi: 10.02.2014).
- 87 sayılı ILO Sözleşmesi (Erişim tarihi: 23.01.2014).
<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz087.htm>
- 98 sayılı ILO Sözleşmesi (Erişim tarihi: 23.01.2014).
<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz098.htm>
- 151 sayılı ILO Sözleşmesi
<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz151.htm> (Erişim tarihi: 23.01.2014).
- KORKMAZ, Esfender, Memura Yeni Tuzaklar, (13.08.2010)
<http://www.esfenderkorkmaz.com/yenicag/memura-yeni-tuzaklar.html> (Erişim tarihi: 27.01.2014).
- GÜLMEZ, M. (31 ağustos 2010). Anayasa Paketindeki Sendikal Haklar
http://www.radikal.com.tr/yorum/anayasa_paketindeki_sendikal_haklar-1016454 (Erişim tarihi: 27.01.2014).