

# GELİŞİM SÜRECİ VE YASAL ÇERÇEVESİYLE TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞI

Yrd. Doç. Dr. Adnan MAHIROĞULLARI\*

## Özet

*Türkiye'de memur sendikacılığı 1961 Anayasası'yla yasallık kazanmış; ilk memur sendikaları 1965'de kurulmaya başlamıştır. Ancak, memurların örgütlenme hakkı, kısa bir süre sonra 1971'de Anayasa'nın 46. maddesinde değişiklik yapılarak geri alınmıştır.*

*Memur sendikacılığı, 1990'da fiili olarak yeniden başlamış; özellikle 1992'den sonra çok sayıda memur sendikası kurulmuş; 2001'de memurların örgütlenmesiyle ilgili yasal düzenleme olan 4688 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.*

*Bu çalışmada, memur sendikacılığının iki döneminde hukuki esasları, sendikaların faaliyetleri ve sendikalaşma oranları incelenmiştir.*

## Abstract

*The Official Unionism in Turkey within a Legal Framework and Its Development Period:*

*The first official unions began to be established in 1965 and became legal with the 1961 Constitution. However, the right of unionization was annulled in 1971 with the change of the article 46 of the Constitution.*

*The official unionism rebegan in 1990, after 1992, many unions were established in this country. The Law number 4688 related to the organization of the officials was put into force in 2001.*

*In this article, the legal principals of the official unionism, the rate of unionization and the activities of the unions have been examined.*

---

\* Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

### Resume

*Le Syndicalisme de Fonctionnaire en Turquie:*

*En Turquie, le syndicalisme de fonctionnaire a gagné la légalité par La "Constitution 1961"; les premiers syndicats sont établis en 1965. Mais, le droit de syndicalisation des fonctionnaires est annulé, d'ici peu, en 1971 par le changement fait dans le 46. article de la Constitution.*

*Le syndicalisme de fonctionnaire a recommencé, de facto, en 1990; apres cette date, beaucoup de syndicats sont établis dans le pays. D'autre part, "La Loi no: 4688" relative à la syndicalisme de fonctionnaire est mise en vigueur en 2001.*

*Dans cette article, on a étudié l'essentiel légal du syndicalisme de fonctionnaire, les taux de syndicalisation et les activités des syndicats.*

### GİRİŞ

Memur sendikacılığı Türkiye'de oldukça geç başlamış; ilk memur örgütleri ancak 1965'te kurulabilmiştir. Siyasi irade, Cumhuriyetin ilk yıllarında işçi sendikacılığına gösterdiği olumsuz yaklaşımını, memur sendikacılığı için daha kesin bir tavırla sürdürmüştür; Devlet'in himayesinde ve onun adına hareket eden, adeta Devlet'in bir parçası sayılan; iktisadi ve sosyal durumları Devlet tarafından garanti altına alınan memurların sendikalaşmasını uzun bir süre gereksiz görmüştür. Ancak, 1961 Anayasası'nı hazırlayan elitlerin Türk insanına temel hak ve özgürlükleri kısıtsız bir şekilde kullandırmak istemesinin somut bir sonucu olarak Anayasa'nın 46. maddesindeki düzenlemeyle memurların sendikalaşması mümkün kılınmıştır.

Ne var ki, memurlara verilen örgütlenme hakkının kullanımı uzun sürmemiş; bu hakkın kullanılmaya başlandığı 1965'ten altı yıl sonra 1971'de geri alınmıştır. Memurların sendikal örgütlenme hakkını yeniden kullanımı, bu defa yasa koyucu tarafından değil, bizzat memurların kendi çabalarıyla, mücadele süreci başlatılarak fiili olarak 1990 yılında sağlanmıştır.

Bu makalede, Türkiye'de memur sendikacılığının gelişim süreci iki dönem halinde ele alınarak, dönemler itibarıyla memur sendikacılığıyla ilgili çıkarılan yasal düzenlemeler ve bunların ILO Sözleşmeleri karşısındaki durumu, dönemler itibarıyla kurulan sendikal örgütler, sendikalaşma oranları ve örgütlerin faaliyetleri incelenmiştir.

## I. 1965-1971 ARASI MEMUR SENDİKACILIĞI

1961 Anayasası'nın 46. maddesinde memurların sendikalaşma hakkını güvence altına alan anayasakoyucu, kamu personelinin sendikalaşmasıyla ilgili özel Kanun'un TBMM'nin ilk toplantısından başlayarak en geç iki yıl içinde çıkarılmasını öngörmüştür. "Devlet Personeli Meslek Teşekkülleri Kanunu Tasarısı", anayasakoyucunun öngördüğü iki yıllık süreyi geçerek, ancak 1965'te yasallaşabilmiştir. Diğer taraftan, yasakoyucu, daha önceki dönemlerde hazırlanan sendikalaşma hakkının kullanımıyla ilgili engelleri kaldırmak için ilk olarak, 1938 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanun'un memurlara dernek kurma hakkını sınırlayan "Devlet, hususi idareler, belediyelerle Devlete bağlı kurumlardan bir hizmet karşılığı maaş ve ücret alanlar, buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramazlar" hükümlü 12. maddesini 2.7.1964 tarih ve 490 sayılı Kanun'la iptal etmiştir.

Memurların dernekleşme hakkını kısıtlayan Yasa'nın 12. maddesinin 1938'den 1964'e kadar yürürlükte kalması, kuşkusuz, az sayıda memur derneği kurulmasına neden olmuş; dolayısıyla kamu görevlileri arasında örgüt kültürünün, keza sivil toplum örgütlerinin hak arama mücadelelerinde başvurdukları baskı gücünün yeteri kadar oluşmasını engellemiştir. Bu bakımdan memurlar, kendilerine sendikalaşma hakkını tanıyan Anayasa'nın 1961'de kabul edilmesi sonrasında bile, yeterli düzeyde örgütlenme deneyimlerinin olmaması nedeniyle bir süre biraraya gelememişler; bu hakkı fiilen kullanabilmek amacıyla ilave bir çaba gösterememişlerdir.

Memurlar, 1961 Anayasası'nın güvence altına aldığı sendikalaşma hakkını fiilen kullanabilmek için, bir istisnanın dışında, tamamen kamu otoritesinin ilk adımı atmasını izleyerek, kendileriyle ilgili özel Kanun'un çıkmasını beklemişlerdir. Söz konusu istisna, 1962 başlarında kurulan "Türkiye PTT Mensupları Sendikası"dır (Koç, 2001, 9). Ne var ki, bu sendika, Avrupa'da bazı ülkelerde görüldüğü gibi karma sendika olarak PTT'de çalışan herkesi; işçi ve memurları birlikte örgütlemek amacıyla kurulmuş olup, kuruluş öncülüğünü de işçiler yapmıştır.

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'nun 17.6.1965'te yürürlüğe girmesiyle sendikalar kurulmaya başlamış; ilk memur sendikası 18 Haziran 1965'te "Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikası" adıyla Ankara'da

kurulmuştur (Gülmez, 1998, 360). Dönemin sonu olan 1971'de faaliyetlerini sürdüren sendika sayısı 500'lü rakamları geçmiştir.

12 Mart 1971 Askeri Muhtırası'yla Türkiye'de olağanüstü bir dönem başlamıştır. Demirel Hükümeti istifa etmek durumunda kalmış; Nihat Erim'in başkanlığında "teknokratlar hükümeti" kurulmuştur. Ara dönem ürünü olan bu hükümet, 1968 sonrası giderek tırmanan toplumsal kargaşayı önleyebilmek bağlamında ilk tedbir olarak 1961 Anayasası'nda büyük çapta değişiklik yapma gereği duymuştur. Anayasa'daki değişikliklerden biri de, 46. maddede yapılmış; memurlara sendikalaşma hakkı veren bu maddenin birinci fıkrasında yer alan "çalışanlar" ibaresi, 22.9.1971 tarih 1488 sayılı Kanunla "işçiler" olarak değiştirilmiş; ayrıca 119. maddeye, memurların siyasi partilere üye olma yasağı yanısıra sendikalara da üye olamayacakları hükmü eklenmiştir.

Yasakoyucu, 46. maddenin I. fıkrasında yapılan değişikliğin gerekçesinde, sadece söz konusu değişikliği belirtmekle yetinmiştir. II. fıkranın metinden çıkarılmasının gerekçesinde ise (Gülmez, 1994, 106):

"Toplu sözleşme, grev, lokavt gibi müesseselere, işçi niteliğinin gereği olarak yer vermeye imkan olmayan kamu hizmetlileri kuruluşlarının gerçek manada sendikal bir faaliyette bulunmaları mümkün değildir. Şu halde, bu kuruluşların 'sendika' olarak isimlendirilmesi her şeyden önce kavram karışıklığına sebebiyet vermekte, ayrıca 'sendika' teriminin etkisiyle bu kavrama olduğundan başka bir anlam verilmesi eğilimi ortaya çıkmaktadır." denilerek pek çok demokratik ülkede grevli toplu pazarlık hakkına sahip memur ve memur sendikalarının varlığı görmezlikten gelinmiştir.

Diğer taraftan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun memurlara sendika kurma ve üye olma hakkını düzenleyen 22. maddesi 1972'de yürürlükten kaldırılmış; netice itibarıyla 624 sayılı Kanunu tamamen hükümsüz kılınmıştır.

46. maddedeki değişikliği "kavram kargaşası" mantığına dayandıran anayasakoyucu, Anayasa'nın 119. maddesine "İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir." şeklinde bir son fıkra ekleyerek, en azından görünüşü kurtarmak adına, memurların örgütlenmesiyle ilgili yeni bir süreç başlatmak istemiştir. Ancak 1972'de, başlıklarında "sendika" sözcüğü kullanılmadan yeni bir örgütlenme tarzı içeren gerek CHP Ankara Milletvekili Sakıp Hiçerimez ve 65 arkadaşı tarafından

“Kamu Hizmetleri Personeli Birlikleri Kanunu Teklifi”, gerekse Hükümet tarafından “Kamu Hizmetleri Birlikleri Kanun Tasarısı” (Gülmez, 1994, 133) hazırlanmışsa da, bir türlü yasalaşamamış kadük kalmıştır.

624 sayılı Kanun’a dayanarak kurulan memur sendikaları, Anayasa’da değişiklik yapan 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunu’nun geçici 16. maddesi gereğince tasfiye edilmiştir.

1971 sonlarına doğru, sendikalaşma hakları yasal olarak sona eren memurlar, Hak-Person (Kamu Personeli Haklarını Koruma Derneği), Tüm-Person-Kon (Tüm Kamu Personeli ve Emekli Kuruluşları Konfederasyonu), Tüm-Der (Tüm Memurlar Derneği), Ülküm (Ülkücü Memurlar Derneği) gibi genel; Töb-Der (Türkiye Öğretmenler Derneği), Ülkü-Bir (Ülkücü Öğretmenler Birliği), Pol-Der ve Pol-Bir gibi belirli mesleklerde çalışanları kapsayan dernekler kurarak örgütlenmelerini kesintiye uğratmadan sürdürmek istemişlerdir.

## **A- BİRİNCİ DÖNEMDE MEMUR SENDİKACILIĞININ YASAL DAYANAKLARI**

### **1- 1961 Anayasası**

Anayasa’nın “Sendika kurma hakkı” başlıklı 46. maddesi, “Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptir. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.” hükmüyle memur sendikacılığının temel yasal dayanağını oluşturmuştur.

### **2- 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu**

Anayasa’nın 46. maddesinin ikinci fıkrasındaki hüküm gereği hazırlanan 8.6.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, memur sendikacılığının Anayasa’dan sonraki diğer yasal dayanağıdır.

### 3- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 8.6.1965'te kabul edilen 624 sayılı Kanun'a atıfta bulunarak 22. maddesinde memurların sendika kurma ve üye olma hakkından söz etmiştir:

“Devlet memurları, özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler. Bu meslek teşekkülleri, özel kanunundaki hükümler uyarınca mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar.”

Kamu görevlilerinin atanması, görevleri ve özlük haklarını düzenleyen, memurlara sendika kurma ve üye olma hakkı tanıyan Kanun, doğal olarak memur sendikacılığının yasal dayanağından biridir.

### 4- Uluslararası Belgeler

Türkiye'nin, sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkıyla ilgili çeşitli tarihlerde onayladığı uluslararası sözleşmeler, iç hukukun bir parçasını oluşturduklarından, Türk yasakoyucusunun yaptığı düzenlemelerle birlikte sendikalaşma hakkına yasal dayanak oluşturmaktadır.

#### a) İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

Türkiye, 23/4. maddesinde “Herkesin, çıkarını korumak için sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkı vardır.” ifadesi yer alan bu bildirgeyi 6.4. 1949'da onaylamıştır.

#### b) ILO'nun 98 Sayılı Sözleşmesi

Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasıyla ilgili olan bu Sözleşme, Türkiye tarafından 8.8.1951'de onaylanmıştır.

#### c) İnsan Hakları ve Temel Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi

11. maddesi “Herkesin çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı” tanıyan bu Sözleşme, Türkiye tarafından 18 Mayıs 1954'te onaylanmıştır.

**B- 624 SAYILI KANUN ve TEMEL DÜZENLEMELERİ**

Toplam 25 maddeden oluşan, kamu görevlilerinin sendikalaşmasıyla ilgili 624 sayılı Kanun, özü itibarıyla ILO normlarıyla uyum kaygısı duyulmadan hazırlanmış, yasak ve kısıtlamalarla dolu adeta bir “geçiş” yasası niteliğindedir. Mesut Gülmez’in ifadesiyle, 624 sayılı Kanun, temelde anayasal bir yükümlülüğü yerine getirmek, bir anlamda yasak savmak amacıyla çıkarılmıştır (Gülmez, 1994, 39). Kanun’daki pek çok düzenleme, 87, 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerine aykırılıklar taşımakta; grev ve toplu pazarlık hakkının tanınmaması, sendikalara geniş kapsamlı üyelik ve faaliyet yasası getirilmesi; sendika yöneticilerine herhangi bir teminat verilmemesi; üst örgütlerin uluslararası sendikalara üye olabilmelerinin izne bağlanması gibi olumsuzluklar içermiştir. Gerçi, Türkiye söz konusu Kanun’un çıkarıldığı tarihte ILO’nun 87 ve 151 sayılı sözleşmelerini henüz onaylayan ülkeler arasında olmasa da; Türkiye’nin, ILO Anayasası’nı onaylayıp üye devlet niteliğini kazanmış olmasının sonucu olarak yasal düzenlemelerini bu iki sözleşmenin kurallarına uygun duruma getirmekle yükümlülüğü vardır (Gülmez, 1988, 463).

Türkiye’nin bu ilk Memur Sendikaları Kanunu’nda, ILO sözleşmelerine uyum sağlamayan, yasaklarla dolu düzenlemelerin bulunmasında, kuşkusuz, yasa koyucunun Türk siyasi hayatında adeta gelenekselleşmiş ihtiyatlı ve kaygılı yaklaşımı önemli bir etken olmuştur. Söz konusu ihtiyat ve kaygıyı, daha kanun tasarısının başlayışında görmek mümkündür. 1947’de Türkiye’nin ilk işçi sendikaları kanunuyla ilgili tasarısının hazırlık döneminde olduğu gibi, memurların örgütlenmesiyle ilgili ilk kanun tasarısının başlayışında da “sendika” sözcüğüne yer verilmemiş; metin, TBMM’ye Devlet Personeli Meslek Teşekkülleri Kanunu Tasarısı” başarıyla sunulmuştur. Böyle bir yaklaşım, şüphesiz yasakoyucunun 1965’lerde dahi “sendika” sözcüğünden rahatsız olduğunu, endişe duyduğunu göstermesi bakımından anlamlıdır.

624 sayılı Kanun’un çağdaş anlamda sendikal haklar içermediğini, Kanun’da sınırları çizilen memur örgütlerine tam anlamıyla sendika demenin güç olduğunu, buna rağmen kurulacak sendikalardan endişe edildiğini Tasarı’nın Cumhuriyet Senatosundaki görüşülmesi sırasında da görmek mümkündür. Senato’da, Başbakan adına konuşan Devlet Personel Dairesi Başkanı H. Şükrü Adal;

“Devlet Personel Sendikalarından endişe edildiğini seziyorum. Halbuki, bu Sendika Kanunu mahiyeti itibarıyla çok masum bir Kanun’dur. (...) Endişeye hiç hacet yoktur ve Dernekler Kanunu’ndan farklı olarak sadece üyelerinin haklarını kaza mercilerinde ve idare mercilerinde muhafaza ve müdafaa etmek gayesinden başka bir hüviyet taşımamaktadır.” demiştir (Mesut Gülmez, 1994, s. 49).

### 1. Kanunun Amacı ve Kapsamı

Kanun’un amacı 1. maddede;

“İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti görevlilerinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak” şeklinde düzenlenmiştir. Metindeki “özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak” ifadesinden, sendikaların daha çok idare ile işbirliği içinde çalışan kuruluşlar olmasının amaçlandığı, memurların sadece istek ve ihtiyaçlarını ilgili makamlara ileten mesleki teşekküller olduğu (Kutal, 1969, 190; Kutal, 1997, 132), bir tür yardımlaşma sandığı işlevi göreceği anlamı çıkmaktadır Diğer taraftan, maddede sadece “korumak” sözcüğüne yer verilmesi; dolayısıyla “geliştirmek/iyileştirmek” sözcüğünün yer almaması (Gülmez, 1994, 41), Kanunu’un amacının dar tutulduğunu ve memur sendikacılığının bir mücadele aracı olarak kabul edilmediğini hissettirmektedir.

2. maddede, sendikalaşma hakkı;

“Genel ve katma bütçeli dairelerde, il özel idarelerinde, kamu iktisadi teşekküllerinde, özel kanunlarla kurulmuş banka ve teşekküllerde çalışan asli ve sürekli görevlilere” tanınmıştır.

### 2. Sendikaların Kuruluşu

Kamu personeli sendikalarının kuruluş ilkesi, 3. maddede;

“Kamu personeli sendikaları, her bir kurumda, kurumlar arasında, merkez teşkilatında, taşra teşkilatında kurulabilirler. Ayrıca bu sendikalar, bir kurumun genel bütünlüğünü, bir kurumun bir kısmını, bir meslek veya uzmanlık kolunu (sınıfı) kapsayabilir.” şeklinde yer almıştır.

Madde metninde görüldüğü üzere, sendikalara çok düzeyli bir örgütlenme öngörülmüştür. Örneğin kurulan sendika, tek bir kurumda çalışan



personeli kapsayabileceği gibi, birden çok kurum personelini de kapsayabilir. Başka bir ifadeyle, belirli bir kurumun tüm çalışanlarını kapsamak üzere bir sendika oluşturulacağı gibi, bu kurumun sadece bir kısım çalışanını kapsayan örgütler de kurulabilir. Kurulacak sendika, kurumların merkez teşkilatında çalışanlarını ya da taşra teşkilatında çalışanlarını kapsayabilir; hatta, değişik kurumlarda çalışmakla beraber aynı meslek ya da uzmanlık koluna mensup memurları; örneğin PTT'de çalışan veznedarlarla, diğer bakanlıklarda çalışan veznedarları da (Kutal, 1969, 183) örgütleyebilir.

Kanun'da, çağdaş sendikal normlarla çelişecek şekilde, memur sendikalarına kurucu olabilmek için en az beş yıl kamu hizmeti görmüş olma şartı aranmıştır.

Netice itibarıyla, 624 sayılı Kanun'da, taban sendikal örgütler için öngörülen kuruluş esasları karmaşık bir yapı arz etmiş; Mesut Gülmez'in ifadesiyle sendikaların kuruluş ilkesi adeta "kuruluş ilkesizliği"ne dönüşmüştür (Gülmez, 1994, 42). İlkesizlik ve karmaşık örgütlenme düzeyleri, bu dönemde, parçalanmaya elverişli 34 ayrı türde kamu personeli sendikasının ortaya çıkmasına ve adeta sendika enflasyonuna yol açmıştır. Diğer taraftan, Kanun'un örgütlenmeye ilgili karmaşık yapısı, sendikaları üye bakımından güçsüz kılmış; tüm sendikaların üçte biri 100'ün altında (Mihçioğlu, 1968, 30) üyeye sahip olmuştur.

### 3. Üst Teşekküller

Kanun'un 4. maddesinde üst örgüt olarak "federasyon" ve "konfederasyon" öngörülmüştür:

"Federasyonlar, her bir kurumun kendi çalışma alanında veya değişik kurumların aynı nitelikteki meslek veya uzmanlık kolu ve memurlukları için kurulmuş sendikalardan en az ikisinin bir araya gelmesiyle kurulur.

Konfederasyonlar, federasyonlardan veya her biri kendi alanında tek teşekkül olarak bulunan sendikalardan en az ikisinin; veyahut en az bir federasyon ile kendi alanında tek teşekkül olarak bulunan bir sendikanın üye sıfatıyla bir araya gelmeleri suretiyle kurulur."

#### 4. Sendikalara Üyelik ve Üyelik Yasakları

Kanun'un 6. maddesi sendikalara üyelik esaslarını düzenlemiştir; maddede, üye olma ve üyelikten ayrılmada "yazılı başvuru" yeterli görülmüştür.

Kanun, 7. maddesinde 12 bent halinde saydığı kamu görevlilerini, sendika kurma ve üye olma hakkından yoksun bırakmış; dolayısıyla pozitif sendika özgürlüğünü kısmen sınırlandırmıştır.

"Yargı yetkisini kullanan memurlar, Sayıştay başkan ve üyeleri, mülki amirler, Milli Savunma Bakanlığı memurları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilatı mensupları, Milli İstihbarat Memurları, Dışişleri Bakanlığı memurları, Kamu İktisadi teşekküllerinin ve özel kanunlarla kurulan bankaların yönetim kurulu üyeleri, din ve ibadet işlerinde çalışanlar."

Yasa koyucu, 7. maddede sendikalara üye olamayacakların listesini gereğinden fazla geniş tutmuş; emniyet ve silahlı kuvvetler görevlileri gibi ifa ettikleri görevleri itibarıyla sendikalaşmasında sakınca olabileceklerin yanı sıra kesin zorunluluk olmayan kamu görevlilerini de listeye dahil etmiştir. Örneğin görevlerinin önem derecesine bakılmaksızın Dışişleri Bakanlığı personelinin tümünü (Kutal, 1968, 179) sendikalaşma hakkından yoksun bırakmıştır.

Bu dönemde, sendika kurma ve üye olma hakkından yoksun bırakılan kamu görevlisi sayısı 185.000 civarındadır (Tutum, 1968, 40).

#### 5. Sendikalara Tanınan ve Yasaklanan Faaliyetler

Kanun'un 13. maddesinde 15 bent halinde sayılan faaliyetlerden bazıları:

- Kamu hizmetleri personelini ilgilendiren meslek sorunları, mesleğin gelişmesini, üyelerin personel hukukundan doğan maddi, manevi hak ve yükümlülüklerini ve üyelerin yararına en uygun şekilde çalışmak ve savunmak,
- Personel hukukunu ilgilendiren mevzuat ve konular üzerinde incelemeler yapmak ve ilgili kurumlara tekliflerde bulunmak,
- İsteyen üyelerine personel hukukunu ilgilendiren durumlarda hukuki yardımda bulunmak,
- Üyelerinin tüketim-kredi ve yapı kooperatifi kurması için teşebbüste bulunmak ve yardım etmek,

- Yardımlaşma sandıkları kurmak,
- Üyeleri adına toplu sigorta sözleşmeleri yapmak,
- Üyelerinin mesleki bilgilerini artıracak konferanslar ve kurslar düzenlemek ve buna benzer eğitim faaliyetlerinde bulunmak, (...).

Kanun'da sendikalara geniş kapsamlı faaliyet yasağı da getirilmiştir. 14. Maddede sendikalara getirilen yasak faaliyetler 11 bentte sayılmıştır.

14. maddenin a bendinde, sendikaların "Herhangi bir surette siyasi faaliyette bulunamayacakları" şeklinde genel kapsamlı siyaset yasağı zikredildikten sonra, b bendinde sendikalara "Siyasi partilerden, işçi ve işveren teşekküllerinden ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinden yapılacak yardımları alamayacağı, onlara maddi yardım yapamayacağı ve onların teşkilatı içinde yer alamayacağı", d bendinde "Hiçbir siyasi kuruluşun yararına veya zararına bir davranışta bulunamayacakları" belirtilmiştir.

14. maddede ILO normlarıyla çelişen diğer bir yasak; toplu mücadele yasağı olan "grev yasağı"dır; maddenin f bendinde devlet personeli sendikalarının "Grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici faaliyette bulunamayacakları" belirtilmiş; Kanun'da bu yasak, "kamu hizmetlerinin aksamamasını sağlamak" amacıyla konduğu gerekçesine dayandırılmıştır.

624 sayılı Kanun'da yer alan dikkat çekici diğer yasak faaliyetler; çalışma saatleri dışında da olsa işyerinde toplantı yasağı, açık hava toplantısı ve gösteri yürüyüşü yasağıdır. 1961 Anayasası'nın "Önceden izin almaksızın silahsız ve saldırısız toplanma ve gösteri yürüyüşü yapma" hakkını tanıyan 28. maddesiyle çelişen bu yasak, Anayasaya aykırı görülmüş; 11 Kasım 1969'da Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir (Burnaz, 2002, 89).

14. maddenin k bendinde, 1947 tarihli ilk Sendikalar Kanunu'nda olduğu gibi, memur sendikalarının, Bakanlar Kurulu'ndan izin almadan uluslararası örgütlere üye olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

## C. BİRİNCİ DÖNEMDE KURULAN MEMUR SENDİKALARI

### 1. Taban Örgütler

624 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle taban örgütler kurulmaya başlamış; ilk altı ayda faaliyete geçen sendika sayısı 202'ye; 1968 Haziran ayı

itibarıyla 460'a ulaşmıştır (Tutum, 1968, 39). Memur sendikacılığının birinci dönemi olan 1965'ten 1971'e kadar toplam 658 sendika kurulmuştur (Koç, 2001, 21).

Bu dönemde kurulan taban sendikaların bir kısmı Ereğli Kömür İşletmesi Personeli Sendikası, İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyeleri Sendikası, Et ve Balık Kurumu Personel Sendikası gibi işyeri/işletme, bir kısmı da Türkiye Hekimler ve Eczacılar Sendikası, Türkiye Öğretmenler Sendikası, Türkiye Teknikerler Sendikası gibi meslek sendikası olarak kurulmuştur. Meslek esasına göre kurulan sendikaların çoğu Türkiye genelinde örgütlenmeyi amaçlamışlardır.

Bu dönemde kurulan sendikaların yarısından fazlası Ankara, İstanbul, İzmir gibi üç büyük ilde kurulmuş; sadece Ankara'da kurulan sendika sayısı 149'a ulaşmıştır. Bu dönemdeki sendikal örgütlenme, daha ziyade merkezi yönetimde yoğunlaşmıştır. 1965-1971 arası kurulan sendikaların önemli bir kısmı kamu iktisadi teşebbüsleri ve yerel yönetimlerle ilgili olmuştur. Sendikal örgütlenmede bir diğer özellik ise, kurum temeline dayalı sendikaların toplam sendika sayısının % 80'i kadar olduğudur (Gülmez, 1994, 71). Genel bütçeli kurumlardaki 136 sendikadan 70'i Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur (Tutum, 1968, 40).

1965-1971 arası dönemde kurulan sendikaların büyük bir kısmının üye sayısı 500'ün altındadır. Üye sayısı 5.000'in üzerinde olan sendika sayısı sadece 10'dur. Bu on sendika içinde ise iki sendikanın; Türkiye Öğretmenler Sendikası (TÖS) ve İlkokul Öğretmenleri Sendikası (İlk-Sen)'in üye sayısı 10.000'in üzerinde olup; TÖS'ün 70.000; İlk-Sen'in 45.000 civarındadır (Şaylan-Oyal, 1972, 11; Ertuğrul, 1998, 277).

## 2. Üst Örgütler

Bu dönemde, 624 sayılı Kanun'un taban sendikaların kuruluş esaslarını düzenleyen 3. maddesinde yer alan örgütlenme biçimlerinin karmaşıklığı, taban sendikalarda olduğu gibi güçlü ve etkin üst kuruluşların oluşmasını da engellemiştir (Mıhçıoğlu, 1968, 62; Burnaz, 2002, 80). Bu nedenle, memur sendikacılığının 1965-1971 arasını kapsayan birinci döneminde güçlü üst örgütler kurulamamıştır.

Bu dönemde, üst örgüt olarak toplam 18 federasyon, 3 konfederasyon kurulmuştur. İlk memur federasyonu 24 Eylül 1965'te kurulan TCDD Personel

Sendikaları Federasyonu, ikincisi 27 Aralık 1995'te Türkiye Yüksek Okullar Öğretim Üyeleri ve Yardımcıları Sendikaları Federasyonu'dur. İlk memur konfederasyonu, "Türkiye Devlet Sendikaları Konfederasyonu" adıyla 15 Nisan 1966'da kurulmuştur. Bu örgüt, 1 Temmuz 1966'da kurulan Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-PERSEN) ile aynı ad altında 14 Temmuz 1968'de birleşmiştir. Üçüncü memur konfederasyonu ise, 24 Nisan 1968'de kurulan Türkiye İktisadi Devlet Teşekkül ve Teşebbüsleri Personel Sendikaları Konfederasyonu'dur (Gülmez, 1998, 360).

Memur sendikacılığının birinci döneminde kurulan üç konfederasyondan biri olan Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu TÜRK-PERSEN, 14 Temmuz 1968'de Türkiye Devlet Sendikaları Konfederasyonuyla birleşmesinden sonra, kuruluş aşamasında 38 olan üye sendika sayısı bir yıl sonra 66 sendika ve 15 taban sendikayı örgütleyen bir federasyona ulaşmıştır (Koç, 2001, 21).

Diğer Konfederasyon, Türkiye İktisadi Devlet Teşekkül ve Teşebbüsleri Personel Sendikaları Konfederasyonu önemli bir varlık göstermeden kapanmıştır.

#### D. BİRİNCİ DÖNEMDE SENDİKAL YOĞUNLUK

Birinci dönemde, Çalışma Bakanlığı bugünkü gibi kamu görevlileri sendikalarıyla ilgili veri yayımlamamıştır. Bu nedenle, kamu görevlileri sendikalarının toplam üye sayıları hakkında kesin bir bilgiye erişemedik. Ancak, Cemal Mihçioğlu, Gencay Şeylan ve Erkan Oyal'ın yaptıkları anket çalışmaları 1965-1971 arası memur sendikacılığı üye sayısı hakkında kısmen de olsa bir fikir verebilmektedir. Örneğin Şeylan-Oyal'ın 407 sendikadan oluşan bir evrenden örnekleme yoluyla yaptığı çalışmada 218 sendikanın yarıya yakınının üye sayısı 100'ün altında olduğu anlaşılmaktadır. Kalanım ise, üye sayısı 500'ün altında, sadece on sendikanın üye sayısı 5000'in üstündedir. Söz konusu veriler doğrultusunda bu dönemdeki kamu görevlileri sendikalarına üye sayısının yaklaşık 200.000-250.000 civarında olduğunu söylemek mümkündür. Emekliler dahil toplam memur sayısının 1968 sonunda 800.000 olduğu; bunun 185.000'inin yasal olarak sendikalaşmadığı göz önüne alındığında, Cahit Tutum'un memurların sendikalaşma oranı ile ilgili verdiği % 30'luk rakam'ın

gerçeğe yakın bir veri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Tutum, 1968, 40).

### **E. BİRİNCİ DÖNEMDE SENDİKALARIN FAALİYETLERİ**

Sendikaların faaliyet kapasitesi, yasal mevzuat, örgütsel deneyim ve maddi güçleriyle yakından ilişkilidir. Bu dönemde, sendikalara grev ve toplu pazarlık hakkı verilmeği için çalışma hayatıyla ilgili faaliyetleri oldukça kısıtlı kalmıştır. Yasa'da sendikalara sosyal faaliyet alanı geniş tutulmasına rağmen, bu dönemdeki sendikaların büyük bir kısmının 100 üyeden az, güçsüz örgütlerden oluşması, keza sendika yöneticilerinin yeterli örgüt deneyimi olmayışı bu tip faaliyetlerin sınırlı kalmasında etkili olmuştur. Sonuçta, bu dönemde sendikalar, mesleki hak ve çıkarlarını sistemli bir şekilde savunamamış ve 624 sayılı Kanun'da öngörülen "idareyle işbirliğini" (Güran, 1978, 24) gerçekleştirememişlerdir.

Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün yaptırdığı bir araştırmaya göre; sendikaların bu dönemdeki faaliyetleri arasında yardımlaşma sandıkları kurarak üyelerine ölüm, evlenme ve hastalık yardımı yapılması ilk sırayı almış; bunu memur kulübü açma gibi diğer faaliyetler izlemiştir (Şaylan-Oyal, 1972, 32).

Memur sendikacılığında 1965-1971 arasını kapsayan birinci dönemin sonlarına doğru bazı kamu görevlileri sendikalarının sivil toplum örgütü olma bilinciyle "baskı grubu" işlevli eylemlerine tanık olunmuştur. 1968 sonrasında 1971 başlarına kadar mevcut sendikalardan 151'i üyelerinin hak ve çıkarlarıyla ilgili yönetime karşı "uyarı" eyleminde bulunmuşlardır. 69 sendika ise, Hükümet'in aldığı bazı kararlara karşı "bildiri yayınlama" faaliyetinde bulunmuş, 37 sendika "protesto ve gösteri yürüyüşü" düzenlemiştir (Gülmez, 1994, 73).

Bu dönemde baskı grubu işlevli eylemlerin en geniş katılımını TÖS ve İlk-Sen birlikte 15-19Aralık 1969'da "Genel Öğretmen Boykotu" adıyla gerçekleştirmiştir. Çok sayıda öğretmenin katıldığı boykotun düzenlenmesinde "ücret iyileştirmesi", "özgür sendikacılık ve grev hakkı", "eğitimde yönetime katılma", "öğretmen kıyımına son" gibi hususlar gerekçe gösterilmiştir.

Ne var ki, memur sendikalarının altı yıllık faaliyet döneminde gerçekleştirdikleri yönetim karşıtı baskı grubu işlevli eylemleri iktidar üzerinde

hoşnutsuzluk yaratmış; nitekim bu hoşnutsuzluk, memurlara verilen sendikalaşma hakkının 1971'de son bulmasında etkili olmuştur

## II. 1990 SONRASI MEMUR SENDİKACILIĞI

1982 Anayasası'nın "Sendika kurma hakkı"nı düzenleyen 51. maddesinde sadece "işçiler ve işverenler"e sendikal örgütlenme hakkı tanınmış; dolayısıyla memurların sendikalaşması yeni Anayasa'nın yürürlüğe girdiği 1982 sonrasının ilk yıllarında gündeme getirilmemiştir. Olağanüstü bir dönemin ürünü olan 1982 Anayasası hazırlanırken, ülkeyi 12 Eylül'e getiren koşulların göz önünde bulundurulduğu bilinmektedir; bu nedenle 12 Eylül öncesindeki toplumsal kargaşanın bir daha yaşanmaması adına anayasakoyucu bazı temel hak ve özgürlüklerin kullanımında çekinceli davranmıştır. Örneğin, Anayasa Tasarısı'nın sendikal örgütlenmeyle ilgili maddenin görüşülmesi sırasında komisyon üyelerinin çoğu, "Memurlara sendikalara girme hakkının verilmesi ya da verilmemesi meselesi düşünülürken memleketin 12 Eylül'den önce düştüğü durumun gözler önüne getirilmesinde fayda mülhaza edildiği" (Gülmez, 1994,149) sıklıkla vurgulamışlardır. Diğer taraftan Anayasa Komisyonu, memurlara sendikal örgütlenme hakkının verilmesinin henüz zamanı olmadığını, hazırlanan 200 maddelik Tasarı'nın 159. madde gerekçesinde "Kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanınması da bugün için mümkün görünmemektedir" (Gülmez, 1994, 146) diyerek yeni bir hak verilirken Türk siyasal hayatında teamülleşmiş "uygun zaman ve zemini kollama" mantığını açıkça dile getirmiştir. Bu bağlamda, memurlar, herşeyi Devlet'ten bekleyen bir yaklaşımla "rıza ya yönelerek" (Dereli, 1975, 277) 12 Eylül sonrasının üç yıl gibi uzun süren aradönem suskunluğuyla bir süre kendilerine örgütlenme hakkının verilmesi için yüksek sesle talepte bulunmamışlardır.

Ne var ki, kamu görevlilerinin örgütlenme talepleriyle ilgili suskunluk dönemi, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) tarafından 1985 sonlarında düzenlenen "Kamu Çalışanları Sorunları Sempozyumu"yla sona ermiş; bu tarihten sonra memurların örgütlenme hakkı çeşitli platformlarda, doktrinde bilim adamları tarafından tartışmaya açılmıştır. Sempozyuma tebliğ sunan Alpaslan Işıklı, tebliğinde Anayasa'nın sendikal örgütlenme hakkıyla ilgili 51. maddesinde, her ne kadar bu hakkın işçi ve işverenlere tanındığı yer alsada, memurların sendikalaşamayacağına dair metinde açık bir hükmün yer almadığını, dolayısıyla Anayasa'da memurların örgütlenmesiyle ilgili bir

Yasağın bulunmadığını savunmuştur. Işıklı, ayrıca, sempozyumda 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında, 1971 değişikliğiyle 1961 Anayasası'nın 119 maddesine konulan memurların sendikalara üye olamayacakları hükmündeki bir ifadeye 139. maddede yer verildiğini, ancak, bu maddenin, Milli Güvenlik Konseyi'nde metinden çıkarıldığını vurgulayarak tezini güçlendirmiştir (Işıklı, 1985, 96). Işıklı'nın 1982 Anayasası'nda memurların örgütlenmesiyle ilgili açık bir yasak bulunmadığı savı, hukuk çevrelerinde yerinde bir yaklaşım olarak algılanmıştır. Netice itibarıyla, Kamu Çalışanları Sorunları Sempozyumu, Türkiye'de 1980 sonrası memurların sendikal haklarının elde edilmesinde mücadele süreci başlatılmasına sebep olmuş; keza mücadele sürecinin ilk kilometre taşını oluşturmuştur.

Memurların sendikal örgütlenme sorunu, 1985 sonrası bir dizi toplantının da ana konusunu oluşturmaya devam etmiş; 12-13 Aralık tarihleri arasında I. İnsan Hakları Kurultayı, 29 Ocak 1988'deki Öğretmenlerin Örgütlenmesi Paneli, 16-17 Nisan Türkiye Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İşveç Örneği Sempozyumu, 22-24 Eylül Sendikal Haklar Kurultayı, 13-14 Eylül 1990 Türkiye'de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu, 16-17 Mayıs 1991'de İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyumu isimli ulusal ve uluslararası toplantılar düzenlenmiştir.

Memurların örgütlenme sorunu, sadece toplantılarda ele alınmamış; 1986'da yayınlanmaya başlayan "Abece" dergisinin her sayısında sürekli gündemde tutulmuştur. Bu konu, öğretmenlerin 16 Şubat 1988'de Eğitimciler Derneği (Eğit-Der) adlı bir dernek kurmalarıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Eğit-Der yöneticileri, kurdukları bu derneğe memur sendikacılığına "geçiş örgütü" gözüyle bakmışlar, yoğun bir çalışma temposuyla ilk kamu görevlisi sendikasına giden yolu aramışlardır. Bu bağlamda, memurların örgütlenmesiyle ilgili 1985 sonlarında başlayan arayış süreci, 28 Mayıs 1990'da ilk memur ve öğretmen sendikası olan Eğitim-İş'in, 13 Kasım 1990'da Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikasının (Eğit-Sen) kurulmasıyla somut bir neticeye varmıştır. Başka bir ifadeyle, 1985 sonrası kamu görevlilerince kurulan dernekler, bir süre sonra sendikaya dönüştürülmüş; dolayısıyla sendikal örgütlenme hakkının kullanılmasında bu hakla ilgili özel Yasa'nın hazırlanması beklenilmeden fiili durum yaratılmıştır. Bu nedenle, Türkiye'de memur sendikacılığının gelişim sürecinin ikinci dönemini, Eğitim-İş'in kurulduğu tarih olan 1990'da başlatmak gerekir.



Eğitim-İş ve Eğitim-Sen'in kurulması sonrasında ANAP Hükümeti'nin bakanları ve bazı kesimler; örneğin Türkiye Kamu Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Vakfı (TÜRKAV) Anayasa'nın 51. maddesi değiştirilmeden memurların sendika kuramayacakları görüşünü savunmuşlar; hatta İşçileri Bakanlığı tarafından 28 Şubat 1991 tarihli Genelgede "mevcut yasalar çerçevesinde memurların sendika kurmaları ve sendikal faaliyette bulunmalarının mümkün olmadığı" belirtilmiştir.

Ne var ki, 20 Ekim 1991 Genel Seçimleri öncesinde pek çok siyasal partinin seçim bildirgelerinde memurlara sendikal haklarının verileceğini taahhüt etmesi, memur sendikacılığının yasallaşma sürecini hızlandıran önemli bir etken olmuştur. Nitekim, 20 Ekim 1991 Genel Seçimleri'yle iktidar değişmiş; seçim bildirgelerinde "İşçi ve memur tüm çalışanlar için sendikal hak ve özgürlükler eksiksiz sağlanacaktır" (Sosyal Demokrat Halkçı Parti, 1991, 28) diyen SHP ile "Sendikal hakların en demokratik şekilde ve ILO standartlarında ülkemizde var olmasını istiyoruz" (Doğru Yol Partisi, 1991, 77-78) diyen DYP, 20 Kasım 1991'de kurulan koalisyonun hükümetinin ortakları olmuşlardır.

1991 sonlarında iktidarı oluşturan DYP-SHP Koalisyon Hükümeti'nin programında da kamu görevlilerine sendikal hakların verileceği kesin bir ifadeyle yer almış; dolayısıyla memurların örgütlenme hakkı dönüşü olmayan bir yola girmiştir. Demirel Hükümeti, memurların sendikalaşmasıyla ilgili duraksamaları aşabilmek amacıyla Danıştay'a başvurarak; "Anayasa'nın 51. maddesinin kamu personelinin de içerecek derecede geniş bir şekilde yorumlanıp yorumlanamayacağı" konusunda görüş istemiştir. Danıştay I. Dairesi, 22 Nisan 1992 tarihli oybirliğiyle verdiği kararda, Anayasa'nın 51. maddesinin kamu görevlilerinin örgütlenmesine engel teşkil etmeyeceğini belirtmiştir (Gülmez, 1994, 185-193). Dolayısıyla, Danıştay'ın 22 Nisan 1992 tarihli kararı, kamu görevlilerine örgütlenme hakkının verilmesi sürecinde bir başka kilometre taşı olmuştur.

Diğer taraftan, Hükümet, Danıştay'dan olumlu görüş aldıktan sonra, kamu görevlilerinin örgütlenmesiyle doğrudan ilgili 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerinin TBMM'de görüşülme hazırlıklarına başlamış; 21.5.1992'de söz konusu iki sözleşmenin onaylanmasıyla ilgili tasarıları TBMM'ye sunmuştur. Sözleşmeler 11.12. 1992'de Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Gerek kamu görevlilerinin sendikalaşabileceklerine dair Danıştay'ın I. Dairesinin verdiği olumlu karar, gerek 87 ve 151 sayılı sözleşmelerin onaylanması, gerekse bazı kamu kurumlarının engellemelerini ortadan kaldıran Başbakan Yardımcısı Erdal İnönü imzasıyla 15 Haziran 1993'te yayımlanan Başbakanlık Genelgesi memur sendikacılığının yasallık kazanma sürecini tamamlamıştır. 1990'da Eğitim-İş'in fiilen kurulmasıyla kazanılan ivmenin sonucunda örgütsel alt yapıları hazır olan pek çok kamu görevlisi sendikası resmen kurularak tüzel kişilik kazanmışlardır.

Kamu görevlileri sendikalarının ilk üst örgütü Türkiye Kamu-Sen, 14 sendikanın bir araya gelmesiyle 24 Haziran 1992'de kurulmuştur. KESK'in çekirdeğini oluşturan Kamu Çalışanları Platformu, Ağustos 1992'de adını, Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu olarak değiştirerek bünyesinde barındırdığı 25 örgütle 1994'e kadar örgütün konfederasyonlaşma sürecini başlatmıştır. Aynı yıl oluşturulan Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu, 8 Aralık 1995'te KESK'in kuruluşunu sağlamıştır. 1992'de çeşitli hizmet kollarında kurulan on kadar sendika 1993'ten itibaren bir raya gelerek yeni bir üst örgüt kurma girişimi başlatmış; 9 Haziran 1995'te Memur-Sen'i kurmuşlardır.

DYP-SHP Koalisyon Hükümeti, kamu görevlileri sendikalarını yasal bir çerçeveye kavuşturmak amacıyla 15 Mart 1994'ün Mart ayında Kamu Görevlileri Sendikaları, Toplu Sözleşme ve Grev Kanun Tasarısı'nı TBMM'ye sunmuş; ancak Tasarı, TBMM'de tamamı görüşülemeden 20 Aralık 1995'te yapılan erken genel seçimler nedeniyle kadük kalmıştır. Kamu görevlileri sendikalarıyla ilgili diğer bir yasal düzenleme tasarısı Refah-Yol Koalisyon Hükümeti döneminde hazırlanmış; grev hakkına yer verilmeksizin mevcut 4688 sayılı Kanun'dakilere benzer düzenlemeler içeren kanun tasarısı TBMM'de görüşülmeden geri çekilmiştir (Benli, 2003, 101).

Kamu görevlileri sendikacılığı özel bir kanuna, 18 Nisan 1999 Genel Seçimleri sonrasında kurulan DSP-MHP-ANAP Koalisyon Hükümeti döneminde kavuşmuş; "2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" TBMM'de 25.6 2001'de kabul edilerek yürürlüğe sokulmuştur.

4688 sayılı Kanun, geçici 6. maddesinde "Bu Kanunun yayımı tarihinde faaliyette bulunan kamu görevlileri kuruluşlarını, Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren 8 ay içinde; mevcut tüzüklerine göre olağanüstü genel kurullarını yaparak tüzük ve örgütlenmelerini bu Kanun hükümlerine göre düzenlemek, yeni örgüt ve yeni tüzüklerine göre ilk olağan genel kurullarını da

yapmak zorunluluğunu” yok öngörmüştür. Bu bağlamda, önceden kurulmuş sendikalar, 12 Ağustos 2002 tarihine kadar tüzüklerini yeni Kanunla uyumlu hale getirerek faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

Yasa koyucu, 24.6.2004 tarih ve 5198 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la 4688 sayılı Kanun’un toplam 6 maddesinde daha ziyade uygulama sürecinde karşılaşılan sorunları giderme amaçlı değişiklik yapmıştır.

## **A. İKİNCİ DÖNEMDE MEMUR SENDİKACILIĞININ YASAL DAYANAKLARI**

### **1. 1982 Anayasası**

4688 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde, 23.7.1995’te 4121 sayılı Kanun’la Anayasa’nın 53. maddesine eklenen “128’inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54. madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst örgütleri (...)” II. fıkraya atıfta bulunularak işçiler dışında kalan kamu çalışanlarına sendikalaşma ve toplu görüşme hakkının tanındığı belirtilmiştir.

1982 Anayasası’nın “sendika kurma hakkı” başlıklı 51. maddesinde 2001’de 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle “işçiler ve işverenler” ibaresi kaldırılarak bunun yerine “çalışanlar ve işverenler” ibaresi kullanılmıştır.

### **2. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikası Kanunu**

25.6.2001’de kabul edilen 12.8.2001’de yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu memurlara örgütlenme hakkının genel çerçevesini çizen Anayasa’nın öngördüğü özel yasal dayanaktır.

### **3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**

657 sayılı Kanun’da 12.6.1997 tarih ve 4275 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle, bu Kanun’un, 23 Aralık 1972 tarihli Kanun Hükmünde Kararname’nin 5. maddesiyle yürürlükten kaldırılan 22. maddesine “Devlet

memurları, Anayasa'da ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler" hükmü konulmuştur.

#### 4. Uluslararası Belgeler

Türkiye, 1980 sonrasında çalışanların sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkıyla doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili uluslararası sözleşmeleri onaylamayı sürdürmüştür.

##### a) Avrupa Sosyal Şartı

Türkiye, Avrupa Sosyal Şartını 1989'da onaylamış; fakat, sözleşmenin 2, 3, 5, 6, 8 ve 15. maddelerine çekince koymuştur (Taşkent, 1993, 333).

##### b) ILO'nun 87 Sayılı Sözleşmesi

Çalışanların sendikal örgütlenme özgürlüğünü konu alan bu sözleşmeyi, Türkiye, 1993'te onaylamıştır. Sözleşmenin 2. maddesinde: "Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın, önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler" denilerek tüm çalışanların sendikalaşma özgürlüğünü güvence altına almıştır.

##### c) ILO'nun 151 Sayılı Sözleşmesi

Türkiye, kamu görevlilerinin örgütlenmesiyle ilgili önemli bir uluslararası belge olan bu sözleşmeyi 1994'te onaylamıştır. Sözleşmenin 1.maddesinde "Kamu makamlarınca çalıştırılan herkese bu sözleşmenin uygulanacağı", 4/1. maddesinde "Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne hanel getirecek her türlü ayırımcılığa karşı yeterli korumalardan yararlanacaklardır" ve 7. maddesinde "Kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesine katılmaları" hüküm altına alınmıştır.

##### d) Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

8. maddesini tamamen sendikal örgütlenme ve faaliyetlere ayıran Sözleşme, 1. bendin d fıkrasında "İlgili ülkenin yasalarına uygun olarak kullanılmak koşuluyla grev hakkını sağlamayı"; 2. bendinde:

"Bu madde, silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri üyeleriyle devlet görevlilerinin bu hakları kullanmalarına yasal sınırlamalar koymaya engel değildir" denilmiş; ancak 3. bentte: "Bu maddenin hiçbir hükmü, Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına İlişkin 1948 tarihli ILO

Sözleşmesine taraf devletlere bu Sözleşmede öngörülen güvenceleri zedeleyecek yasal önlemler alma ya da yasaları bu güvenceleri zedeleyecek biçimde uygulama yetkisi vermez” ifadesiyle kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkına getirilecek sınırlamalara açıklık getirilmiştir. Türkiye, bu Sözleşmeyi 2003'te onaylamıştır.

### e) Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi gibi bu Sözleşme de, ulusal güvenlik ve kamu güvenliği ile doğrudan ilgili olarak 22. maddesinde sendikal örgütlenmeye bazı sınırlamalar getirilebileceğini, ancak bu sınırlamaların 87 sayılı ILO Sözleşmesinin özünü zedeleyecek şekilde uygulanamayacağını hüküm altına alınmıştır. Bu Sözleşme Türkiye tarafından 2003'te onaylanmıştır.

## B. 4688 SAYILI KANUN ve TEMEL DÜZENLEMELERİ

7 kısım, 46 madde ve 8 geçici maddeden oluşan 4688 sayılı Kanun, sendika hakkı ve toplu görüşme hakkını birlikte düzenlemekte, bazı hususlarda 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile paralellik arz etmektedir (Gülmez, 2001, 6-7). Diğer taraftan, yasakoyucu, 624 sayılı İlk Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunundaki düzenlemeler kadar olmasa da, 4688 sayılı Kanun'da da, bazı düzenlemelerde uluslararası sendikal normlarla uyum sağlayıp sağlamama noktasında endişe taşınmamış; ihtiyatlı davranma yolunu izlemiş; uygun zaman ve zemini kollama mantığı çerçevesinde veril(e)meyen hakların gelecekte verilebileceğini öngörmüştür. Bu mantığı, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı'nın TBMM'de görüşülmesi sırasında hem iktidar, hem de muhalefet milletvekillerinin konuşmalarında da görmek mümkündür. Hükümet Adına Tasarının tümü üzerine lehte görüş bildiren DSP'li İstanbul milletvekili Masum Türker şunları söylemiştir:

“Kamu çalışanlarının örgütlenmesi, Türkiye'de, örgütlenme ve özgürlük haklarının kullanılmasıyla ilgili olarak uzun süre tartışılmalıdır. Türkiye'nin, demokratik haklardan yararlanılabilme açısından, özellikle, devletin çalışanı konumunda olan memurların örgütlenmesi önem sunar; ancak, bugün kabul ettiğimiz yasamızı, çalışanların, örgütlenme hakkını kullandıklarında gerekli olan grev ve toplu sözleşme hakkı olmadan kabul ediyoruz. Ben, lehinde oy

kullandığım bu tasarının yakın bir tarihte yapılacak uygulamaların bize göstereceği yol çerçevesinde grev ve toplusözleşme hakkının da katılacağı dileğiyle Yüce Heyetinizi saygıyla selamlıyorum” (TBMM Genel Kurul Tutanağı, 2001, 88).

Doğru Yol Partisi Grubu adına konuşan Gaziantep Milletvekili Abdulkadir Konukoğlu: “Biz, Doğru Yol Partisi Grubu olarak, Kamu Sendikaları Yasa Tasarısını tüm eksikliklerine rağmen destekliyoruz; bu bir adımdır. İnşallah, Türkiye dünya ölçülerinde demokrasiye sahip olunca grev ve toplusözleşme hakkı da verilir” demiştir (TBMM Genel Kurul Tutanağı, 2001, 60).

4688 sayılı Yasa, bir bütün olarak değerlendirildiğinde; bazı düzenlemeler uluslararası sendikal normlarla uyuşmakla birlikte, bazıları bu normlarla çelişmekte, oldukça kısıtlama ve yasak içermektedir. Söz konusu yasak ve kısıtlamalar içinde en fazla dikkati çeken husus, kuşkusuz grevli toplu pazarlık hakkının olmayışı, keza mevcut toplu pazarlık hakkının işvereni bağlayacak şekilde işlevsel olmaması ve sendikalara üye olamayacakların listesinin oldukça geniş tutulmasıdır.

4688 sayılı Kanun’un kabul edildiği XXI. Çalışma Dönemi TBMM’nin kompozisyonu göz önüne alındığında; kamu çalışanları sendikalarında yöneticilik yapmış sekiz milletvekilinin bu dönemde Parlamento’da görev yaptığı görülmektedir (21. Dönem TBMM Albümü, 1999). Kaldı ki, bu milletvekillerinin çoğu, muhalefet partilerine de değil, iktidar partilerine mensuptur; altı milletvekili koalisyon ortağı MHP’li, biri DSP’lidir. Söz konusu sekiz milletvekilinin tamamına yakın bir kısmı, genel kurul görüşmeleri sırasında Tasarı’daki olumsuzlukları gidermekte ilave bir çaba sarf etmedikleri, düşüncelerini dahi bildirmedikleri görülmüştür. O kadar ki, sendika kökenli milletvekillerinden sadece ikisi; Manisa Milletvekili Mustafa Enöz ve Kocaeli milletvekili Mehmet Batuk, Tasarı görüşülürken söz almış ya da değişiklik önergesi vermişlerdir. İşin ilginç yanı, iktidar partisi mensubu Mustafa Enöz ve arkadaşları tarafından verilen değişiklik önergelerinin büyük bir kısmı yine kendileri tarafından geri çekilmiş/çektirilmiştir (TBMM Genel Kurul Tutanağı, 2001, 24-90).

\*\* TBMM’ye, 20. ve 22. dönemde memur sendikası kökenli milletvekili seçilmemiştir.

Yasakoyucu'nun, 5198 sayılı Kanunla Haziran 2004'de 4688 sayılı Kanun'da yaptığı değişiklikler, Yasa'yı çağdaş sendikal normlarla uyumlu hale getirmekten ziyade, üç yıllık uygulama sürecinde karşılaşılan sorunları ve tereddütleri giderme amaçlı olmuştur.

### 1. Kapsam, Kuruluş İlkeleri ve Organlar

Kanun'un kapsamı 2. maddede:

“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 iktisadi 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” şeklinde belirlenmiştir.

Madde metninden, işçi statüsü dışında çalışan tüm kamu görevlilerine; sözleşmeli personel de dahil olmak üzere (Kutal, 2003; 146) sendikalaşma hakkının verildiği anlaşılmaktadır.

Yasa koyucu, 2821 sayılı Kanundaki “kuruluş esasları” ilkelerine paralel olarak güçlü sendikacılık ihdas etme amacıyla işyeri esasına göre örgütlenmeyi benimsememiş; “Sendikalar, hizmet kolu esasına göre ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlilerince kurulur” (m. 4) demiştir. İşçi sendikacılığındaki “işkolu” kavramı, bu Kanun'da “hizmet kolu” olarak kullanılmıştır. Aynı maddede işyeri esasına göre örgütlenmenin yanı sıra meslek esasına göre örgütlenme de yasaklanmıştır. 4688 sayılı Yasa'da tek seçenikle işkolu esasına göre örgütlenme modelinin benimsenmesinin, 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 2. maddesindeki “düzey ve nitelik olarak çalışanların istedikleri kuruluşları kurma” hakkıyla uyuşmadığı açıktır; ancak, yasa koyucu, 12 Eylül öncesinin güçsüz, zaman zaman “sarı sendika” özellikleri gösterebilen işyeri sendikacılığının şu aşamada Türkiye koşullarına uygun olmayacağı gerekçesiyle böyle bir tasarrufta bulunmuştur. Kaldı ki, 4688 sayılı Kanun, 2001'de kabul edilmiş olmasına rağmen, 1990'dan itibaren kurulmaya başlayan ikinci dönem memur sendikalarının tamamına yakın bir kısmı, bu Kanun yürürlüğe girmeden on yıl öncesinde bile; işyeri esasına göre ve yerel düzeyde

değil, hizmet kolu esasına göre Türkiye düzeyinde örgütlenmişlerdir. Dolayısıyla, 87 sayılı sözleşmede yer alan “düzey ve nitelik olarak çalışanların istedikleri kuruluşları kurma” ilkesi, yasa koyucunun kanun yoluyla dayatması/zorlamasıyla değil, sendika kurucularının özgür iradeleriyle kendiliğinden hizmet kolu düzeyinde gerçekleşmiştir.

4. maddenin ikinci fıkrasında “Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilir” denilerek örgütlenmede, uluslararası sendikal normlar doğrultusunda “sendika çokluğu” ilkesine yer verilmiştir.

Yasa'nın 5. maddesinde memur sendikalarının kurulabilecekleri 11 adet hizmet kolunun adları belirtilmiştir. Bunlar:

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

Sendika kurucusu olmak için, Dernekler Kanunu'ndaki genel koşullar dışında en az iki yıldan beri kamu görevlisi olarak çalışma gerekliliği öngörülmüştür (m. 6/II); yasa koyucunun bu yaklaşımı kuşkusuz yine 87 sayılı Sözleşme'nin sendika kurma hakkını ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara tanıyan 2. maddesiyle çelişmektedir.

Kanun'da, sendikal üst kuruluşlarla ilgili esaslar, ayrı bir maddede değil, tanımlarla ilgili 3. maddede verilmiş; üst örgüt olarak, işçi sendikacılığında olduğu gibi tek seçenikle konfederasyon benimsenmiştir. Tanıma göre; “konfederasyon, değişik hizmet kollarında bu Kanuna tabi olarak kurulmuş en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliği olan üst kuruluştur.”

## 2. Üyelik ve Güvenceler

4688 sayılı Kanun, 14. maddesinde üyelik esaslarını belirlemiştir;

“Sendikalara üye olmak serbesttir.

Kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilirler (...) Birden çok sendikaya üye olunmaz.”



5198 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten önce 14. maddede kamu görevlilerinin üyeliğe başvuru belgesi 4 adet olarak düzenlenip, birinin üyeye verilmesi, birinin sendikada kalması, birinin sendika tarafından işverene, birinin de ÇSGB'ye gönderilmesi öngörülmüştü.

5198 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, sendikaya üyelik başvuru belgesi üç nüsha olarak düzenlenmesi öngörülmüş; üyeliği kesinleşen kamu görevlisinin başvuru belgesinin bir nüshasının sendika tarafından üyenin kendisine verilmesi, bir nüshasının 15 gün içinde kamu işverene gönderilmesi, bir nüshasının da sendikada kalması hüküm altına alınmıştır. Değişikle, sendikanın üyelik başvuru formunun bir nüshasının sendika tarafından ÇSGB'ye gönderilmesi uygulamasına son verilmiştir.

16. maddede, üyelerin istedikleri zaman üyelikten serbestçe çekilebileceği belirtilerek negatif sendika özgürlüğü sağlanmıştır. 16. maddede 5198 sayılı Kanunla değişiklik yapılmadan önce özellikle üyelikten çekilmede bazı tereddütler yaşanmış; bu bağlamda Çalışma Bakanlığı, biri 2001 Kasım'da, diğeri Mart 2002'de olmak üzere iki genelge yayınlarak sorunu en aza indirmeye çalışmışsa da istenilen sonuca erişilememiştir. 5198 sayılı Kanun'un 16. maddesinde yapılan değişiklikle; üyelikten çekilmek isteyen kamu görevlisinin, 3 nüsha halinde düzenlediği çekilme belgesini artık sendikasına değil; çalıştığı kurumuna verilmesi ve istifa belgesinin de sendikaya kurum tarafından gönderilmesi öngörülmüştür.

Kanun'un 15. maddesi, önemli miktarda memuru pozitif sendika özgürlüğünden yararlandırmamış, kapsam dışında tutmuştur. Maddeye göre sendika üyesi olamayacaklar ve sendika kuramayacaklar:

- a) TBMM Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,
- b) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar
- c) Bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst

amirleri, 100 veya daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, belediye başkanları ve yardımcıları,

- d) Yüksek Öğretim Kurulu başkan ve üyeleri ile YÖK Denetleme Kurulu başkan ve üyeleri üniversite ve ileri teknoloji enstitüleri rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,
- e) Mülki idare amirleri,
- f) Silahlı Kuvvetler mensupları,
- g) Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri,
- h) Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları,
- i) Bu Kanun'un kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,
- j) Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli,
- k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri.

Diğer taraftan, 14. maddenin 2. fıkrasında, işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu sendikaya üye olabilecekleri belirtilen “kamu görevlisi” kavramının 3. maddedeki tanımıyla sendikalara üyelikte bir başka kısıtlama daha getirilmiş; kamu görevlisi tanımındaki “adaylık ve deneme süresini tamamlamış” olma koşulu, kuşkusuz bir miktar kamu görevlisinin sendikalara üyeliğini bir süre (en az bir, en çok 2 yıl) engelleyici bir hüküm olmuştur.

Kanun, sendikalaşma özgürlüğüne getirdiği bu denli sınırlamalarla, özellikle 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerindeki ilkelerle açıkça çelişmekte; bu yönüyle pek çok demokratik ülke kamu görevlileri sendikalarının gerisinde kalmaktadır. 87 sayılı Sözleşmenin 9. maddesinin 1. fıkrasında ve 151 sayılı Sözleşme'nin birinci maddesinin 2. ve 3. fıkralarında “silahlı kuvvetler”, “emniyet” mensupları ve “görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere” getirilen örgütlenme yasağı bir ölçüde makul sayılabilmış; söz konusu

sınırlamaların ulusal mevzuata “hangi ölçüde uygulanabileceği” bağlamında esneklik ve inisiyatif tanımıştır. Ancak, 4688 sayılı Kanun’da bunların dışında kalan bazı kamu görevlilerinin örgütlenmesine de sınırlamalar getirilmiştir. Türk yasa koyucu, 87 ve 151 sayılı sözleşmelerin ulusal mevzuata tanıdığı inisiyatif kullanma serbestisini cömertçe kullanmıştır. Nitekim, 2002’de ILO Uzmanlar Komisyonu, 4688 sayılı Kanun’un 15. maddesinde söz konusu iki grubun dışında kalan önemli sayıda kamu görevlisinin örgütlenme hakkından yoksun bırakılmasını eleştirmiştir:

“87 sayılı Sözleşmede üye devletlere sadece silahlı kuvvetler ve güvenlik güçlerinin örgütlenmelerini düzenleyip düzenlememek hakkı tanınmıştır. Halbuki, 4688 sayılı Kanun’un 15. maddesinde birçok kamu görevlisi bu iki gruba girmediği halde örgütlenme hakkından yoksun bırakılmış; Milli Savunma ve Silahlı Kuvvetlerde çalışan sivil memurlar bile yasak kapsamına alınmıştır.” (Kutal, 2003, 153).

15. madde kapsamında sendikalara üye olması yasaklanan kamu görevlilerinin resmi sayısına erişemedik; ancak, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı’nın TBMM’de görüşülmesi sırasında muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından bu sayının yaklaşık 400.000 olduğu dile getirilmiştir (TBMM Genel Kurul Tutanağı, 2001, 26).

Kanun’un 18. maddesi, sendika üyeleri ve yöneticilerine “iş güvencesi” sağlamıştır:

“Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanun’da belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tabi tutulamaz ve görevlerine son verilemez.

Kamu işvereni, kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz. Sendika veya konfederasyon yönetim kuruluna seçilenler, seçildikleri tarihten başlayarak bu görevlerinde kaldıkları sürece kurumlarından aylıksız izinli sayılırlar.”

Maddenin 7. fıkrasında sendikadaki görevi sona eren yönetici, bir ay içinde ayrıldıkları kuruma başvurmaları durumunda eski işine geri dönebilmektedir.

Maddenin dördüncü fıkrasında, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 37. maddesindeki gibi "mahalli ve genel seçimlerde aday olanların sendika ve konfederasyonlardaki görevlerinin askıda kalacağı, seçilmeleri halinde görevlerinin son bulacağı" belirtilmiştir.

18. maddede, 5198 sayılı Kanunla; sendika ve konfederasyon yönetim kurullarına seçilenlere tanınan "aylıksız izin" hakkının kapsamı genişletilmiş; bu hak, sendika şube yönetim kurullarına seçilenlere de tanınmıştır. Ancak, bu hakkın kullanımı üyenin isteğine bırakılmış; talepte bulunmayanların görevlerine devam edebileceği belirtilmiştir.

18. maddeye "Kurumlarından aylıksız izinli sayılan sendika, konfederasyon ve şube yönetim kurulu üyeleri ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin sağlık giderlerinin kurumlarınca karşılanmasına devam olunur" şeklinde yeni bir fıkra eklenerek uygulamada tereddütle karşılanan bu soruna açıklık getirilmiştir.

Kanun'un 25. maddesinde üyelik ödentisinin miktarı ve sendikaya verme şekli belirtilmiştir:

"Aylık ödenti tutarı; 15. derecenin birinci kademesinden aylık alan Devlet memurunun, taban aylığı, kıdem aylığı, her türlü zam ve tazminatlar ile ödenekler toplamının net tutarının otuzda birini geçemez (m.25/II). Bu fıkra yapılan değişiklikle "net tutarının" ifadesinden sonra gelmek üzere "binde beşinden az" ibaresi eklenmiştir.

Üyelik ödentisinin üyeden tahsilinde, işçi sendikacılığında olduğu gibi "kaynağında kesim" (Check-off) sistemi benimsenmiş; kamu işverenince memurun aylığından kesilerek beş gün içinde sendikaların banka hesaplarına yatırılacağı hüküm altına alınmıştır. Yasakoyucu, işçi sendikacılığında uygulamadığı farklı bir yol izlemiş; bu hakkı, sadece yetkili sendikaya değil, 5198 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce "aynı hizmet kolunda çalışan kamu görevlilerinin yüzde beşinden fazlasını üye kaydetmiş bulunan sendikalara" (m. 25/I) tanımış; Haziran 2004'te yapılan değişiklikle % 5 barajını da kaldırmıştır. Yasa koyucunun bu yaklaşımı, kuşkusuz kuruluş aşamasındaki memur sendikalarını mali bakımdan güçlü kılmak amacına yönelik bir düzenleme olmuştur.

### 3. Faaliyet ve Yasaklar

19. Madde, kamu görevlileri sendikaları ve üst örgütlerinin yetki ve faaliyetlerini düzenlemiştir:

“Kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonları, bu kanundaki hükümler çerçevesinde üyeleri adına toplu görüşmeye katılmaya, toplu görüşmeyi sonuçlandırmaya ve taraf olmaya yetkilidir.

Sendika ve konfederasyonlar kuruluş amaçları doğrultusunda aşağıdaki faaliyetlerde bulunabilirler:

- a) Genel olarak kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek ve toplu görüşme sonucunda anlaşmaya varılan mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek üzere idari kurullara üyeleri arasından temsilciler göndermek,
- b) Devlet personel mevzuatında kamu görevlilerinin temsilini öngören çeşitli kurullara temsilci göndermek,
- c) Verimlilik araştırmaları yapmak, sonuçlarla ilgili raporlar düzenlemek, önerilerde bulunmak ve işverenlerle bu konularda ortak çalışmalar yapmak,
- d) Üyelerin mesleki yeterliliklerinin artırılması ve sorunlarının çözülmesi ile sendikal faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik kurs, seminer ve sosyal amaçlı toplantılar düzenlemek, bilimsel çalışmalar yapmak ve yayınlarda bulunmak,
- e) Üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile personel hukukunu ilgilendiren konularda ilgili kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak ve öneriler getirmek,
- f) Üyelerin idare ile doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya getirmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak,
- g) Üyeleri ve ailelerinin yararlanmaları için hizmet amacıyla eğitim ve sağlık tesisleri, dinlenme yerleri, spor alanları, kitaplık, kreş, yuva ve

huzur evleri, yardımlaşma sandıkları kurmak ve yönetmek ile herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardım etmek ve nakit mevcudunun yüzde onundan fazla olmamak kaydıyla bu kooperatiflere kredi vermek,

- h) Yangın, su baskını, deprem gibi tabii afetlerin vukuunda, gerektiğinde üyelik şartı aranmaksızın nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydıyla afete uğrayan bölgelerde konut, sağlık ve eğitim tesisleri yapmak ve bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına aynı ve nakdi yardımda bulunmak.

Madde metninde görüldüğü üzere, yasa koyucunun kamu görevlileri sendikalarına öngördüğü faaliyetler, “çalışma hayatına” yönelik faaliyetler ve sosyal faaliyetler şeklinde düzenlenmiştir. Ancak, çalışma hayatına ilişkin faaliyetler dar tutulmuş; greve karar verme ve idare etme söz konusu edilmemiştir. Kanun’da kamu görevlilerine grev hakkının verilmemesi, 2002’de ILO Uzmanlar Komisyonu raporunda da eleştirilerek; “Uyuşmazlık durumunda taraflardan birinin Uzmanlar Kurulu’na başvuracağı belirtilmiştir, ancak hangi durumlarda greve gidilebileceğinden söz edilmemiştir. Grev hakkı ile ilgili sınırlama, sadece devlet adına doğrudan kamu erkini kullanan kamu görevlileri ile kelimenin tam anlamıyla yaşamsal önem taşıyan temel hizmetlerde çalışanlara grev yasağı uygulanabilir” (Kutal, 2003, 153) denilmiştir. Bu bakımdan, yukarıda belirtilen istisnalar dışında kalan kamu çalışanlarına grev hakkının tanınmaması önemli bir eksikliklerdir.

Kanun’un 20. maddesi, sendikalara getirilen yasak faaliyetleri sıralamıştır:

“Bu kanuna göre kurulan sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz” şeklinde temel yasaklar belirtildikten sonra, maddede “dar kapsamlı” bir siyaset yasağından bahsedilmiştir:

“Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından, siyasi partilerden maddi yardım alamaz ve onlara maddi yardımda bulunamazlar.

Sendika ve konfederasyonlar siyasi partilerin kuruluşu içinde yer alamazlar; siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar” denilerek Türkiye koşullarında günümüz için anlayışla karşılanabilecek sendika ve üst örgütlere siyasi partilerle karşılıklı maddi yardım yapma ve organik ilişki kurma yasağı getirilmiştir.

20. maddenin son fıkrasında ise “ticaret yapma yasağı” hüküm altına alınmıştır.

Yasa koyucu, sendikalara yasak faaliyetleri düzenlediği 20. maddede grev yasağından söz etmemiş; bu yasağı 657 sayılı Kanun’un 27. maddesindeki “Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri bu yolda propaganda yapmaları yasaktır” hükmü ve Türk Ceza Kanunu’nun 236. maddesinde yer alan hükümle sürdürmüştür.

#### 4. Toplu Görüşme

Yasa koyucu, 4688 sayılı Kanun’da memur sendikalarına toplu pazarlık yöntemi olarak “toplular görüşme” yolunu öngörmüştür. Kanun’un toplular görüşme yöntemini düzenleyen altıncı kısmında, taraflar arasında yapılacak toplular görüşme aşamasının çalışma koşullarının belirlenmesine imkan sağlaması, keza 15 günlük görüşme süresinde anlaşma sağlanamaması durumunda taraflardan birinin isteği üzerine Uzlaştırma Kurulu’nun devreye girmesi gibi düzenlemelerin yer alması, 151 sayılı ILO Sözleşmesinin 8. maddesinin özüyle uyumlu düzenlemelerdir; ancak uygulamada, uzlaştırma aşaması sonunda belirlenen kararların kamu işverenini doğrudan bağlamadığı görülmektedir. Dolayısıyla Kanun’daki toplular görüşme yolunun, özellikle Uzlaştırma aşamasında alınan kararlara İdare’nin uymaması durumunda, grev hakkı olmadığı için işlevsiz bir yol olduğu sonucu çıkmaktadır.

Kanun’un 28. maddesinde toplular görüşmenin kapsamı aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

“Toplular 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.”

29. madde, toplular görüşmenin taraflarını açıklamıştır:

“Toplular görüşmenin tarafları, kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı buldukları konfederasyonlardır” (29/1).

29. maddenin 2. fıkrasında, toplu görüşmenin işveren ayağını oluşturan Kamu İşveren Kurulu'nun kompozisyonu belirtilmiştir. Aynı maddenin 3. fıkrasında, yetkili kamu görevlisi sendikası ve konfederasyonun, toplu görüşmeye pariter (eşit sayıda) bir yaklaşımla Kamu İşveren Kurulu sayısı kadar temsilciyle katılacağı hüküm altına alınmıştır.

Toplu görüşmeye katılacak sendika ve konfederasyonun yetki tespiti, 5198 sayılı değişiklik Yasası'ndan önce; "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının her yıl 31 Mayıs itibarıyla temmuz ayının ilk haftasında Resmi Gazete yayımlattığı istatistiklere göre yapılır" şeklindeydi. Değişikle yetkili sendika ve konfederasyonun tespiti yeni esaslara bağlanmıştır. Buna göre; tespitin ilk aşaması kurumlarca yapılmaktadır. Her kurum, mayıs ayının 15'ini izleyen beş işgünü içinde sendika temsilcileriyle toplantı yaparak, aidat kesintisi yapılan üye listeleri üzerinde değerlendirme yapar. Toplantıda yapılan değerlendirmeler sonunda, kurum bünyesindeki toplam kamu görevlisi sayısı ile sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre dağılımını gösteren bir tutanak tanzim edilir; toplantıya katılan taraflarca imzalanır. İmzalı tutanak, kamu işvereni ve sendikalarca mayıs ayının son işgününe kadar ÇSGB'ye gönderilir. Kurumların taşra teşkilatı da yukarıdaki esaslara göre yaptıkları toplantı sonucunda düzenledikleri tutanakları 15 mayısı takip eden iki işgünü içinde kurum merkezine gönderir.

Yetki tespitinde ikinci aşama; ÇSGB, kurumlardan ve sendikalardan gelen müşterek imzalı tutanakları dikkate alarak bütün kamu görevlileri sayısını, hizmet kollarında faaliyet gösteren sendikaların üye sayılarını her yıl tespit ederek her yıl temmuz ayının ilk haftasında Resmi Gazete'de yayımlar.

Tarafların toplu görüşme için toplanma esasları, 32. maddede yer almıştır:

"Hizmet kollarına göre belirlenen yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bağlı oldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu, çağrı yapılmasına gerek kalmaksızın her yıl eylül ayının onbeşinci günü Devlet Personel Başkanlığınca belirlenen ve taraflarca bir hafta önceden bildirilen yerde toplanırlar.

Görüşmenin sekreteryaya hizmetleri Devlet Personeli Başkanlığınca yürütülür."

Toplu görüşmenin gündemini, Yüksek İdari Kuruldan gelen önerileri dikkate alan Kamu İşveren Kurulu tarafından toplu görüşme kapsamındaki



konulara ilişkin bilgi ve belgeler ve tarafların toplu görüşmeye esas olacak önerileri oluşturur (m. 33/II).

“Toplu görüşme, en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre süre içinde anlaşmaya varılırsa düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanır (m. 34/1)”.

Taraflarca imzalan mutabakat metni, “uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar kurulu üç ay içinde mutabakat metni ile uygun idari ve icrai düzenlemeleri gerçekleştirir ve kanun tasarısını TBMM’ye sunar (m. 34/II).

Toplu görüşmenin tamamlanması için öngörülen 15 günlük sürede taraflar anlaşmaya varamazlarsa, uyuşmazlık, Uzlaştırma Kurulu’na götürülür (m. 35/I).

“Uzlaştırma Kurulu, uyuşmazlık konularını inceler, gerektiğinde toplu görüşme taraflarının temsilcilerini dinler ve beş gün içinde kararını verir. Kararlar, salt çoğunlukla alınır (...)

Uzlaştırma Kurulunun kararına tarafların katılması durumunda, bu karar mutabakat metni olarak Bakanlar Kuruluna sunulur. Tarafların Uzlaştırma Kurulunun kararlarına katılmaması durumunda anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca imzalanan bir tutanakla Bakanlar Kuruluna sunulur (m. 35/V).”

Madde metninde görüldüğü gibi, yasa koyucu, toplu görüşme sürecinde tarafları bir araya getirerek 15 günlük süre içinde aylık, ücretler ve sosyal yardımlarla ilgili hususlarda görüş bildirme/pazarlık aşamasına yer vermiş; bu aşamada taraflar mutabakata varamazlarsa, barışçı çözüm yolu olarak “uzlaştırma” aşamasının devreye gireceğini hüküm altına almıştır. Gerek görüşme aşamasında, gerekse uzlaştırma aşamasında mutabakat metni oluşturulursa, bu metin, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için, Anayasa’nın 53. maddesine 1995’te ilave edilen 3. fıkradaki ifadeyle “Bakanlar Kurulunun taktirine” sunulacaktır. Dolayısıyla, uzlaştırma kurulunun kararına taraflardan birinin katılmaması durumunda 5 günlük toplantı süresinde Kurul’un aldığı kararlar “mutabakat metni” hükmü taşımayacak; daha önemlisi kamu personeli sendikalarının görev ve yetki alanı bu aşamada sona ererek grev yapmak veya mevcut iş uyuşmazlığını başka bir tahkim organına götürmek gibi

başka bir yola da başvurulamayacaktır (Kutal, 2003, 150). Diğer taraftan, Uzlaştırma Kurulu'nun önerisine taraf sendika katılmış olsa bile, Kurul'un sunduğu önerilere Hükümet'in uyma zorunluluğu yoktur; nitekim, Bakanlar Kurulunun, uzlaştırma aşaması sonunda kendine sunulan kararlara -tamamen ya da kısmen- uymadığı görülmüştür.

Kamu personelinin 2002 ve 2003 dönemi toplu görüşmelerinde idareyle mutabakat metni imzalanamamış; konu Uzlaştırma Kurulu'na götürülmüştür. Kurul, 2003 görüşmeleri sonrasında 6 maddelik bir metin hazırlayarak Hükümet'e sunmuştur. Kurul, aşağıdaki kararları almıştır::

- 1- Memur maaşlarına altı aylık dönemler halinde %10 ve %8'lik iyileştirme,
- 2- Kamu İşveren Kurulu'nun 2003 yılı için memurlara bir defaya mahsus olmak üzere net 160 milyon ödenmesine ilişkin önerisinin 200 milyona çıkarılması,
- 3- Memurlara kira yardımı olarak verilen 600.000 liranın, birinci yarıyı için 25 milyona, ikinci yarıyı için 35 milyona çıkarılması, memurlara ayda en az 20 milyon gıda yardımı yapılması,
- 4- Büyükşehir belediyesi hudutları dahilinde görevli memurlardan servis araçlarından yararlanamayanlara aylık net 30 milyon ulaşım yardımı yapılması.

Ancak Hükümet, Uzlaştırma Kurulu'nun kendisine sunduğu 5.9.2003 tarihli kararları dikkate almamış; TBMM'ye sunduğu Bütçe Kanun Tasarısı'nda, memurlara birinci ve ikinci altı aylarda %10 ve 8'lik artış değil, % 6'lık artış yapılmasını öngörmüştür. Tasarı yıl sonunda kanunlaşarak 2004 yılı memur maaşlarına bu oranlar üzerinden iyileştirme yapılmış; diğer iyileştirmeler kanunda yer almamıştır.

15-30 Eylül arasında yapılan 2004 toplu görüşmeleri sonrasında 4 maddelik bir metin ortaya çıkmıştır (Kamu Çalışanlarının Sesi, 2004, 8):

- 1- 2005'in Ocak ve Temmuz aylarından geçerli olmak üzere kamu görevlilerinin aylık veya ücretlerine kademeli olarak yıllık ortalama kümülatif % 10 oranında zam yapılması,
- 2- 2182 sayılı Kanun ve 458 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle 1992 sonrası göreve başlayan memurlara bir derece verilmesi,

- 3- Yüz kızartıcı suçlar dışında kamu görevlilerinin disiplin cezalarının affı,
- 4- Kamu görevlilerinin statüsü, hakları, çalışma koşulları gibi "ek metin" de yer alan toplam 50 maddeden oluşan hususların Hükümetçe yasal düzenlemeler sırasında göz önünde bulundurulması.

2004 görüşmeleriyle ilgili mutabakat metninin maaş artışıyla ilgili 1. maddesi toplantıya katılan tüm yetkili sendika temsilcilerince kabul edilmemiş; dolayısıyla mutabakat metin şerhli imzalanmıştır.

Mutabakat metninin şerhli imzalanması nedeniyle uyuşmazlıklar Uzlaştırma Kurulu'na götürülmüş; Uzlaştırma Kurulu'nun aldığı 5 maddelik kararlarda aşağıdaki hususlara yer verilmiştir (Kamu Çalışanlarının Sesi, 2004, 8):

- 1- 31 Aralık 2004 tarihindeki en düşük net memur maaşının, aynı tarihteki en düşük aylık ücretli kamu işçisinin ikramiye de dahil aylık ücretine yükseltilmesi,
- 2- Objektif kriterlere göre belirlenecek alt derecedeki memur maaşlarına ilk 6 ay için % 6, diğer memur maaşlarına % her iki dönem için % 5 oranında zam yapılmasına,
- 3- Enflasyonun her 6 ay sonunda hedeflenenin üzerine çıkması durumunda bu miktarın dönem sonunda aylıklara artış olarak ilave edilmesi,
- 4- 2002 ve 2003 yıllarında Uzlaştırma Kurulu Kararlarında yer alıp uygulanmayan; kira yardımı, gıda yardımı, büyük şehir belediye hudutlarındaki görevli memurlara ulaşım yardımı, görev tazminatının kademeli olsa da tüm memurlara uygulanmasının sağlanması,
- 5- Kurumlar arasında farklılık arz ettiği ifade edilen giyecek yardımının yapılması.

Bakanlar Kurulu, 2005 Bütçe Kanunu'nda, Uzlaştırma Kurulu'nun kararlarından ikinci maddedeki maaş artışıyla ilgili oranlara uymuş; diğer kararları dikkate almamıştır.

30 Eylül 2004 tarihli mutabakat metnine ilave olarak taraflarca imzalan 50 maddelik "ek metin"de ise, mevcut 4688 sayılı Yasa'nın doktrin ve ILO'nun

sıklıkla eleştirdiği hususları çağdaş sendikal normlarla uyumlu hale getirici bir dizi önerilere yer verilmiştir. Bu öneriler, memur sendikacılığının çağdaş sendikal normlara kavuşması adına ümit verici önerilerdir.

Ek metnin, “Yasaklar” başlıklı 25. maddesinde “Kamu görevlilerinin grev, siyaset, toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasaklarının Anayasa ve diğer kanunlarda yapılacak değişiklikler çerçevesinde değerlendirilmesi,

“Yönetime Katılma” başlıklı 39. maddede çalışma hayatı ile ilgili tasarı ve düzenleme çalışmalarında konfederasyonların önerilerinin alınması, 40. maddede sendika ve konfederasyon yetkililerinin kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde oluşturulan kurullarda temsil edilmesi,

“Sendikal Haklar” başlıklı 42. maddede toplu görüşme konusunun Anayasa değişikliği kapsamında değerlendirilmesi, 43. maddede 4688 sayılı Kanun’un 15. maddesindeki sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerinden hangilerinin sendika üyesi olabileceği konusunda çalışma yapılması gibi hususlarda taraflar arasında mutabakata varılmış; ek metnin son kısmında “Mutabakata varılan hususlardan Yasama Organını ilgilendiren konularda gerekli işlemlerin önümüzdeki Yasama dönemi içinde yerine getirileceği” (Kamu Çalışanlarının Sesi, 2004, 9) belirtilmiştir.

## C. İKİNCİ DÖNEMDE MEMUR SENDİKALARI

### 1. Taban Örgütler

Bu dönemde, 2004 yılı itibarıyla faaliyet gösteren memur örgütlerinin önemli bir kısmı, faaliyet ve kuruluş esaslarını düzenleyen özel Kanun’un TBMM’de kabul edilmesini beklemeden kurulmuşlardır. İlk memur sendikası 28 Mayıs 1990’da Eğitim-İş, ikincisi 13 Kasım 1990’da Eğitim-Sen adlarıyla kurulmuş, bunları Kasım 1991’de Tümray-Sen, Aralık 1991’de DEM-SEN (Demiryolu Çalışanları Sendikası) izlemiştir. Danıştay’ın I. Dairesinin, memur sendikalarının Anayasa’da değişiklik yapılmadan kurulabileceğine dair 22 Nisan 1992’de görüş bildirmesinden sonra örgütlenme faaliyetlerine hız verilmiş; 1993 başlarında sendikal örgüt sayısı 50’li rakamlara ulaşmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nda hizmet kolu sayısının 11 gibi sınırlı tutulması, keza beklenenin aksine bazı kamu görevlilerine sendika kurma hakkının verilmeyişi nedeniyle 2001 sonrası sendika sayısında kısmi azalmalar yaşanmıştır. Örneğin, yasal düzenlemeye

uyum sağlamak için Tüm Yargı-Sen, Türk Asim-Sen, Asim-Sen gibi sendikalar infisah etmiş; Türk Maden-Sen, Türk Petrol-Sen, Türk Metal-Sen, Sekam gibi bazı sendikalar ise enerji, maden ve sanayi hizmetlerinin 10 numaralı hizmet kolunda tek olarak yer alması nedeniyle birleşmişler; aynı hizmet kolunda aynı konfederasyona üye Genel Sağlık-İş, Tüm Sağlık-Sen gibi bazı sendikalar güçlü sendikacılık oluşturmak için tek çatı altında bir araya gelmişlerdir.

2003 yılı itibarıyla ÇSGB'ye üye bildiren taban sendika sayısı 43; 2004 itibarıyla 47'dir. Bu sendikalardan sadece üçü; Birleşik Sağlık-İş, Sağlık Bir ve YÖNES (Ulusal Yerel Yönetim Memurları Sendikası) hiçbir üst örgüte üye olmayarak bağımsız kalmışlardır.

## 2. Üst Örgütler

Memur sendikacılığı ilk üst örgütü 1992'de kurulan Türkiye Kamu-Sen'dir. 2004 itibarıyla ÇSGB'ye üye bildiren üst örgüt sayısı 5'tir.

### a) Türkiye Kamu Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen):

Konfederasyon, Türk Büro-Sen, Türk Tarım Orman-Sen, Türk Enerji-Sen, Türk Eğitim-Sen, Türk Gıda-Sen, Türk Ulaşım-Sen, Türk Haber-Sen, Türk Haber-Sen, Türk Banka-Sen, Türk İmar-Sen, Türk Sağlık-Sen, Türk Genel Hizmet-Sen, Türk Metal-Sen ve Türk Petrol-Sen tarafından 22 Haziran 1992'de Ankara'da kurulmuştur (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998, 389).

Konfederasyon'un kurucu genel başkanı Ali Işıklar'dır. Işıklar'ın 19 Nisan 1999 Genel Seçimlerinde milletvekili seçilmesiyle genel başkanlığa Türk Haber-Sen Genel Başkanı Resul Akay getirilmiştir. Akay, 2002'deki genel kurulda seçimi kaybetmiş; genel başkanlığa Bircan Akyıldız seçilmiştir.

TÜRK Kamu-Sen, Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu (IFCTU) ve Avrupa Sendikalar Konfederasyonu'na (ETUC) üyedir.

2004 itibarıyla Türkiye Kamu-Sen'e 11 sendika üyedir.

### b) Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK)

KESK, 1992 sonrası kurulan bazı sendikaları bünyesinde toplayan Kamu Çalışanları Platformu'nun öncülüğünde 8 Aralık 1995'te Ankara'da kurulmuştur. Konfederasyonun kurucu sendikaları: Eğitim-Sen, Tüm Bel-Sen, Genel Sağlık-İş, Tüm Sağlık-Sen, Tüm Haber-Sen, Tüm Maliye Sen, Yapı Yol-Sen,

Ener-Sen, BTS Tarım-Sen, Or-Kam-Sen, Maden-Sen, Tüm Sosyal-Sen, Sosyal Hizmet-Sen, Bem-Sen, Tüm Banka-Sen, Tüm Yargı-Sen, Emek-Sen, Tüm Gıda-Sen, Şeker-Sen, Asim-Sen, Turizm-Sen, Sanayi-Sen, Kültür-Sen, Sekam-Sen, Lim-Sen ve ÖES'tir (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998, 256). Örgüt'ün ilk genel başkanı Siyami Erdem'dir.

Konfederasyon'un 2002'de yapılan genel kurulunda başkanlığa Sami Evren getirilmiştir. KESK, 1997'de Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu ve Avrupa Sendikalar Konfederasyonu'na üyedir.

2004 yılı itibarıyla Konfederasyon'a üye sendika sayısı 10'dur.

**c) Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen)**

Memur-Sen, 9 Haziran 1995'te Ankara'da kurulmuştur. Konfederasyon'u kuran sendikalar: Eğitim Bir-Sen, Sağlık-Sen, Kamu Büro-Sen, Belediye-Sen, Öz Büro-Sen, Tok-Sen, Enerji Bir-Sen, Birlik Haber-Sen, Bem Bir-Sen, Sağlık Bir-Sen'dir (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998, 355).

Memur Sen'in kurucu genel başkanı M. Akif İnan'dır. M. Akif İnan 2000'de vefat edince bu göreve önce Zübeyir Yetik, daha sonra Fatih Uğurlu seçilmiştir.

Memur-Sen, 2004 itibarıyla Memur-Sen'e 11 sendika üyedir.

**d) Birleşik Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK)**

Konfederasyon, Türkiye Kamu-Sen'in bölünmesi sonrası 11 Nisan 2002'de kurulmuştur. Kurucu sendikalar; Bağımsız Haber-Sen, Bağımsız Büro Çalışanları Sendikası, Bağımsız Sağlık-Sen, Bağımsız Yapı İmar-Sen, Bağımsız Enerji-Sen, Bağımsız Ulaşım-Sen, Bağımsız Tarım, Orman ve Çevre Sendikası'dır. Konfederasyon'un ilk genel başkanı daha önce Türkiye Kamu-Sen'de genel başkanlık yapan Resul Akay'dır.

2004 yılı itibarıyla BASK'a 8 sendika üyedir.

**e) Ulusal Demokrat Sendikalar Konfederasyonu (USEK)**

Memur-Sen'de genel başkan yardımcılığı yapan Kamil Aydoğan bazı arkadaşlarıyla Konfederasyon'daki görevlerinden istifa ettikten sonra yeni sendikal oluşumlara öncülük ederek Ulusal Eğitimciler Sendikası, Ulusal Enerji Çalışanları Sendikası, Ulusal Tarım Orman Çalışanları Sendikası, Ulusal Çağdaş Emekliler Sendikası, Ulusal Yerel Yönetim Memurları Sendikası adlarıyla sendikalar kurulmasını sağlamışlardır. 2000'de Aralık ayında bu

sendikalar USEK'i kurmuş (Koç, 2001, 18), genel başkanlığına Kamil Aydoğan getirmişlerdir.

Konfederasyon, 2003 ve 2004 Mayıs döneminde ÇSGB'ye üye bildirmemiştir.

**f) Demokrat Kamu Sendikaları Konfederasyonu**  
(Demokrat Kamu-Sen)

Demokrat Kamu-Sen, 1995 yılında Demokrat Eğitimciler Sendikasının öncülüğünde "Demokrat Kamu İş Kolu Sendikaları Konfederasyonu" adıyla Ankara'da kurulmuştur. Konfederasyon'un kurucu genel başkanı Eğitimci Fethi Bolayır'dır.

Demokrat Kamu-Sen'in 1 Nisan 2000'de yapılan Genel Kurulu'nda şu sendikaları örgütlediği görülmektedir: Demokrat Eğitimciler Sendikası, Demokrat Büro Hizmetleri Sendikası, Demokrat Sağlık Hizmetleri Sendikası, Demokrat Belediye Hizmetleri Sendikası, Demokrat Basın Yayın Hizmetleri Sendikası, Demokrat Banka-Sigorta Hizmetleri Sendikası, Demokrat Bayındırlık Hizmetleri Sendikası, Demokrat Ulaştırma Hizmetleri Sendikası, Demokrat Tarım Orman Hizmetleri Sendikası, Demokrat Enerji Maden Hizmetleri Sendikası, Demokrat Emekli Memurlar Sendikası (Koç, 2001, 19-20).

Konfederasyon'un genel başkanlığına 10 Mayıs 2000'de Bayram Dağdelen getirilmiştir.

Kamuoyuna hiçbir önemli etkinliği yansımayan Konfederasyon, 2003 Mayıs döneminde ÇSGB'ye üye bildirmemiş; aynı yıl BASK'a katılmıştır.

**g) Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu**  
(Hürriyetçi Kamu-Sen)

Hürriyetçi Kamu-Sen, 14.11.2003'te Hür Haber-Sen, Hür Eğitim-Sen, Hür Belediye-Sen, Hür Sağlık-Sen, Hür Tarım-Sen ve Hür Büro-Sen tarafından kurulmuş; kurucu genel başkanı Serdar Mecit Özler'dir.

## D- İKİNCİ DÖNEMDE MEMURLARIN SENDİKALAŞMA ORANLARI

ÇSGB, günümüze kadar memur sendikacılığı üye sayılarıyla ilgili üç istatistik yayınlamıştır. Bu üç istatistikten ilk ikisinde sendikalaşma oranında yükseliş; sonuncu istatistikte bariz bir gerileme görülmektedir. 2004 sendikalı memur sayısında önemli bir gerileme yaşanmadığı halde, memur sayısında yaklaşık 300.000'lik artış, sendikalaşma oranını %62'den %50.35'e indirmiştir. Memur sayısındaki artış, yeni memur alımlarıyla sağlanan bir artıştan ziyade, kanaatimizce, 4688 sayılı Kanun'un, yetkili sendikanın belirlenmesiyle ilgili 30. maddesinde 5198 sayılı Kanunla öngörülen yöntem değişikliğinin sonucu ortaya çıkan bir artıştır. 30. maddenin ikinci fıkrasındaki değişiklikte, yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesinde kurumlarca yapılacak tespit esas alınmıştır. Buna göre; 15 Mayıs tarihi itibarıyla 4688 sayılı Kanuna tabi olarak her kurumda çalışan kamu görevlilerinin sayısı, üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösterir liste toplantıya katılan kurum amiri ve sendika temsilcileriyle tespit edilip imzalanarak kamu işvereni ve sendikalarca mayıs ayının son işgününe kadar ÇSGB'ye gönderilir. ÇSGB, kurumlardan kendine gelen tutanaklar üzerinde inceleme yapmaksızın, tamamen bu tutanaklardaki rakamları dikkate alarak her yıl temmuz ayının ilk haftasında toplam memur ve sendikalı memur sayısını Resmi Gazete'de yayımlar. Türkiye genelinde, bu yolla kurumlardaki memur sayısı hesaplanırken, 4688 sayılı Kanuna tabi olan/olmayan ayırımı yapıp yapılmadığı hakkında kesin bir bilgiye erişemedik.\* Dolayısıyla, bu tip bir hesaplama yönteminin, 2004 yılı memur sayısındaki artışa neden olabileceği kanaatindeyiz. Netice olarak, 2004 verilerindeki sendikalı memur sayısında 2003'e göre azalma yaşanmamış; sendikalaşma oranındaki % 10'luk düşüş, tamamen memur sayısındaki artıştan kaynaklanmıştır.

\* Örneğin, görev yaptığımız Sivas'taki kamu görevlileri sendika yetkilileriyle yaptığımız görüşmelerde, kurumlardaki toplam memur sayısı hesaplanırken yasal olarak sendikalara üye olamayacak memurların göz önünde bulundurulmadığını, dolayısıyla o kurumda 657 sayılı Kanuna tabi olarak çalışanların tümünün sayısının bildirildiğini öğrendik.



**Tablo 1: Yıllara Göre Sendikalaşma Oranları**

Yıllar	Memur sayısı	Sendikali memur sayısı	Sendikalaşma oranı
2002	1.357.326	650.770	% 47.94
2003	1.272.267	788.846	% 62.00
2004	1.564.777	787.882	% 50.35

Kaynak: Her yılın Temmuz aylarında Resmi Gazete'de yayımlanan istatistiklerden düzenlenmiştir.

### a) Hizmet Kolları Bakımından

Mevcut hizmet kollarındaki sendikalaşma oranlarına bakıldığında; enerji ve madencilik hizmet kolu hariç diğer on kolda çalışan kamu görevlilerinin yarısından fazlası sendikalara üyedir. Bu ise, bazı temel sendikal hakların elde edilmemesine ve henüz memur sendikacılığının kuruluş aşamasında olmasına rağmen kamu personelinin sendikalaşmaya sıcak baktığını göstermesi bakımından anlamlıdır.

2003 itibarıyla en fazla sendikalaşma oranı % 91.19'la diyanet vakıf hizmet kolunda; en az % 48.27 oranla enerji madencilik hizmet kolundadır. 2004 yılında ise; birinci sırayı % 81.95 oranla yerel yönetimler, son sırayı % 42.18'le sağlık ve sosyal hizmetler almıştır.

**Tablo 2: Hizmet Kollarına Göre Sendikalaşma Oranları (2003-2004)**

Hizmet kolu	Toplam memur sayısı	Toplam sendikali sayısı	Sendikalaşma oranı (2003)	Sendikalaşma oranı (2004)
Büro bankacılık	102.199	58.229	%56.97	% 45.36
Eğitim öğretim	596.799	347.647	%58.25	% 46.21
Sağlık sosyal	210.477	118.896	% 56.48	% 42.18
Yerel yönetim	70.144	56.412	% 80.42	% 81.95
Basın yayın	58.804	37.447	% 63.68	%59.95
Kültür sanat	7.933	4.150	% 52.31	%46.73
Bayındırlık inşaat	28.874	20.787	% 71.99	%63.00
Ulaştırma	26.543	13.512	% 50.90	%58.12
Tarım ormancılık	48.533	38.047	% 78.39	%68.02
Enerji madencilik	49.215	23.761	% 48.27	%52.99
Diyanet vakıf	72.746	66.338	% 91.19	%76.88

Kaynak: Her yılın Temmuz aylarında Resmi Gazete'de yayımlanan istatistiklerle düzenlenmiştir.

2004 verilerine göre, hizmet kollarında en fazla sendika; sağlık hizmet kolunda 7, eğitimde 6 sendika; en az sendika ise; kültür ve sanat hizmet kolunda 3 sendika; diyanet ve vakıf hizmet kolunda 2 sendika kuruludur.

### b) Cinsiyet Ayırımı Bakımından

ÇSGB, kamu görevlileri sendikacılığında sendikalı üyelerin cinsiyet ayırımına göre tasnifini 2003'ten itibaren yapmaya başlamıştır. 2003 verilerine göre 788.846 sendikalı memurdan % 74.49'u (586.481) erkek; % 25. 51'i (200.864) kadındır. 2004 verilerinde ise; 787.882 sendikalı memurdan % 72.35'i (570.062) erkek; % 27.65'i (217.820) kadındır.

İşçi sendikacılığında olduğu gibi, kamu personeli sendikacılığında da kadınların sendikalaşma oranı erkek memurlara oranla düşüktür. Kadın memurların en fazla sendikalaştığı hizmet kolları: % 46.15'le sağlık, % 30.59'la büro bankacılık ve yine % 30.29'la eğitim; en az sendikalaştığı hizmet kolları: % 2.51'le diyanet ve vakıf hizmetleri ve % 6.64'le ulaştırma hizmet kollarıdır (calisma.gov.tr).

### c) Konfederasyonlara Dağılımı Bakımından

Türkiye Kamu-Sen, resmi istatistiklerin yayımlandığı 2002'den itibaren en fazla üyeye sahip üst örgüttür. Diğer üç üst örgüt, 2002'den sonra üye sayılarını artırmış; T. Kamu-Sen'in üye sayısı 2004'te gerilemiştir. Üye sayısında 2002 rakamlarına göre en büyük artışı Memur-Sen gerçekleştirmiştir. Bağımsız sendikalar önemli bir güce erişememiştir.

**Tablo 3:** Sendikalı Üyelerin Konfederasyonlara Dağılımı (2002-2004)

Yıllar	T.Kamu-Sen	KESK	Memur-Sen	BASK	Hür Kamu-Sen	Bağımsız
2002	329.065	262.348	41.871	1.319	-	15.776
2003	385.425	295.830	98.146	5.209	-	4.236
2004	343.921	297.114	137.937	5.228	147	3.535

## E- İKİNCİ DÖNEMDE MEMUR SENDİKALARININ FAALİYETLERİ

Kamu görevlileri sendikalarının bu dönemdeki faaliyetlerini, 4688 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki ve sonraki dönemler şeklinde ele almak gerekir. Sendikalar, fiilen kurulmaya başladığı 1990'la 2001 arasında genel olarak sivil toplum örgütü olma bilinciyle yoğun baskı grubu işlevli

faaliyetlere girişmişler; özellikle memurların sendikalaşma esaslarını düzenleyecek olan özel yasada bulunmasına yönelik hakları elde etmek için siyasi otoriteyi kendi doğrultularında etkilemek istemişlerdir.

Kamu görevlileri sendikaları, bu dönemdeki kitlesel eylemlerini daha ziyade grevli toplu pazarlık hakkını elde etme ve maaşlara enflasyon üzerinde zam isteme ya da toplumsal sorunlar karşısında siyasi otoritenin dikkatini çekmek amacıyla gerçekleştirmişlerdir. Memur sendikalarının bu bağlamdaki ilk kitlesel eylemi, 25 Haziran 1990'da İstanbul/Çağaloğlu'nda yapılan eylemdir.

İçişleri Bakanlığı, kurulan memur sendikalarının yasal dayanağının henüz oluşmadığı gerekçesiyle valiliklere gönderdiği 28 Şubat 1991 tarihli Genelge ile kurulu sendikaların faaliyetlerinin durdurulması için mahkemelere başvurmuş; bu durum kamu görevlileri sendikası kesiminde düş kırıklığına neden olmuştur. Ne var ki, memur örgütleri, Hükümet'in bu girişimine sessiz kalmamış; mart ayından itibaren çeşitli illerde bir dizi protesto eylemi düzenlemişlerdir. 1992'de bu tür eylemler sürdürülmüş; İstanbul'da Abide-i Hürriyet Meydanı'nda 26 Ocak'ta "Memurların Sendikal Hakları Mitingi" yapılmış; bunu 15 Şubat 1992'de Ankara'daki miting, 16 Temmuz 1992'de Türkiye çapında iş bırakma, toplu viziteye çıkma eylemleri izlemiştir (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998, 348-349).

1994 başlarında Hükümet'in hazırladığı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısındaki düzenlemeleri yeterli görmeyen memur kesimini, yeniden protesto eylemleri yapmaya itmiş; bu bağlamda birçok ilde "uyarı mitingi", "iş bırakma" ve "oturma" eylemleri düzenlenmiş; bu tip eylemler sıklıkla ileriki yıllarda da sürdürülmüştür.

Memur sendikalarının 1990 sonrası düzenlediği eylemler, yasakoyucu tarafından çağdaş normlarda sendikal hakların verilmemesi, Hükümet tarafından hayat pahalılığı karşısında maaşlara yetersiz zam yapılması gibi gerekçelere dayandırılırken 1997 sonrasında, toplumsal sorunların çözümü gerekçeli uyarı eylemlerine de dönüşmüştür.

Memur sendikaları, 1997 sonrası işçi sendikaları ve sivil toplum örgütleriyle işbirliğine dayalı faaliyetlerde bulunmuşlar; 14 Temmuz 1999'da Türk-İş, Hak-İş, DİSK, Türkiye Kamu-Sen, KESK, Memur-Sen, Tüm İşçi Emeklileri Derneği, TMMOB, Türk Tabipler Birliği gibi örgütlerin katılımıyla

oluşturulan “Emek Platformu” içinde yer alarak birlikte miting, ortak bildiri yayınlama, yürüyüş gibi etkinlikler yapmışlardır.

Memur sendikalarının 1990-2001 arası faaliyetleri arasında marjinal de olsa toplu iş sözleşmesi girişimlerine rastlanmış; ilk sayılacak toplu iş sözleşme bağatlama girişimi, 27.3.1993’te Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile Tüm Bel-Sen arasında gerçekleştirilmiştir (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998, 364).

Memur sendikaları, 2001 dönemi öncesinde faaliyet olarak; yönetici ve temsilcilere yönelik eğitim seminerleri, açık oturum, panel düzenleme, dergi, gazete çıkarma gibi etkinliklerde bulunmuşlar; çok sayıda maaş artışlarındaki yetersizlikleri protesto eden mitingler düzenlemişlerdir. Sosyal faaliyet bağlamında Türkiye Kamu-Sen, Yapı Kredi Sigorta Şirketiyle anlaşarak üyelerini kaza sonucu ölüm ve sakatlıklara karşı sigortalatmıştır.

4688 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2001 sonrasında, her hizmet kolundaki yetkili sendika ve bağlı olduğu konfederasyon temsilcileri, mesleki faaliyet olarak mevzuatın öngördüğü şekilde toplu görüşmelere taraf olarak katılma hakkını elde etmişlerdir.

## SONUÇ

1961 Anayasası’nın gelişmiş demokrasilerde sahip olunan temel hak ve özgürlüklerin Türkiye’de de kullanılmasını öngören yaklaşımı, memurlara sendikalaşma hakkı verilmesinde birinci derece rol oynamış; ülkemizde bazı hakların kullanımında olduğu gibi, bu hak da, belirli bir mücadele süreci izlenmeden tamamen anayasakoyucunun gelişen konjonktüre uygun olarak tanıdığı haklardan biri olmuştur.

Pek çok düzenlemesinde çağdaş sendikal normlarla uyumlu olmayan 1965 tarih ve 624 sayılı Kanun, tanıdığı sınırlı haklarla yetersiz kalmış, sendikacılığa adeta “proto tip” denilebilecek bir yasal çerçeve çizmiştir.

1980 sonrası dönemde, anayasakoyucu, yeni Anayasayı hazırlarken, sendikal haklar konusunda daha ihtiyatlı davranarak bu hakkı sadece işçilere tanımış; sonuçta memurlar rızaya yönelerek sendikalaşma haklarını 1987’ye kadar yüksek sesle gündeme getirmemişlerdir.

Memurlar, sendikal örgütlenme hakkını, 1965 öncesinden farklı olarak, verdikleri yasal mücadeleyle mevcut bir yasal düzenlemenin yapılmasını beklemeden 1990'da fiili olarak elde etmişlerdir. Bu durum, siyasi hayatımızda bir hakkın elde edilmesinde ilklerden birini oluşturmuştur. Zira, memurların sendikalaşma hakkı, yasa koyucunun ilave bir çabası olmadan, Türk siyasi hayatında adeta gelenekselleşmiş "uygun zaman ve zemin" düsturu dışında belirli bir mücadele verilerek elde edilmiştir.

Memurların 1990'da fiilen başlattığı örgütlenme faaliyetleri, 2001'de 4688 sayılı Kanun'la yasal çerçeveye kavuşmuş; ancak, daha önceki dönemlerde olduğu gibi, yasa koyucu, yine ihtiyatlı davranarak, bazı sendikal hakları tam olarak kullanılmamış; bazı düzenlemeleri de çağdaş sendikal normlarla uyum sağlama kaygısı taşımaksızın yapmıştır. Kanun'da, olumsuz yönde en fazla dikkati çeken düzenleme, kuşkusuz toplu görüşme yönteminin işlevsizliği, keza grev hakkının olmayışıdır. Kanun'un tanıdığı toplu görüşme hakkı, grev hakkından, dolayısıyla pazarlık unsurundan yoksun olduğu için uygulamada memurlara önemli kazanımlar sağlamaktan uzak kalmıştır. Uzlaştırma Kurulu kararlarının bile Hükümeti bağlayıcı olmaması nedeniyle yapılan tüm görüşmeler sonuçsuz kalabilmekte; uzlaştırma aşamasından sonra sendikaların hak aramakta ve hak elde etmekte tamamen devre dışı kaldığı görülmektedir.

Kamu görevlileri, bütün bu olumsuzluklara, mevcut yasal düzenlemelerin kendilerine tüm sendikal hakları kullanılmamasına rağmen, ikinci dönemde % 50'nin üzerinde bir sendikalaşma oranıyla sendikalarına sahip çıkarak sendikacılığa yeni bir soluk getirmişlerdir.

Yetkili memur sendikaları ve Hükümet arasındaki 2004 toplu görüşmeleri akabinde oluşturulan ek metinde yer alan kararlar, Türkiye'de memur sendikacılığının geleceği hakkında ümit verici görünmektedir. İdare, mevcut Yasa'daki uluslararası sendikal normlarla çelişen düzenlemelerin 2005 yasama döneminde değiştirip yeniden düzenleyeceğini taahhüt etmiştir.

Eğer Türkiye 17 Aralık 2004'te Avrupa Birliği'nden müzakere tarihi alırsa, Hükümet, ek metinde taahhüt ettiği hususları sürüncemeye bıraksa bile, en azından, AB tarafından Türkiye'nin önüne getirilecek çalışma hayatıyla ilgili dosyanın müzakeresi sırasında AB müktesebatına uyum sağlama adına, mevcut Kanun'daki ILO normlarıyla çelişen olumsuzlukları ayıklamak durumunda kalacaktır.

## KAYNAKLAR

- BENLİ, Abdurahman (2003). "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 46. Kitap, İstanbul.
- BURNAZ, Tuba (2002). *Türkiye'de Memur Sendikacılığı Uygulamaları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- DERELİ, Toker (1975). *Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- DYP (1991), *Doğruyol Partisi Seçim Bildirgesi*, Ankara.
- GÜRAN, Sait (1978) "Avrupa'da ve Türkiye'de Memurların Sendikalaşma ve Yönetime Katılma Hakları", *Amme İdare Dergisi*, C. 11, S. 4, Ankara.
- ERTUĞRUL, Feyzullah (1998). Türkiye Öğretmenler Sendikası", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, C. III, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (1988). *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye*, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (1994). *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994*, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (1998). "Memur Sendikacılığı", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, C. II, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (2001). "Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası", *Amme İdare Dergisi*, C.34, S. 3, Ankara.
- İŞIKLI, Alpaslan (1985). "Kamu Kesiminde Çalışanların Sendikal Hakları", *Kamu Çalışanlarının Sorunları Sempozyumu*, 28-29 Aralık, Ankara.
- KOÇ, Yıldırım (2001). *Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması*, Eğitim Yayınları, Ankara.
- KUTAL, Metin (1969), "Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 20. Kitap, İstanbul.
- KUTAL, Metin (1997). "151 Sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu", *ILO Normaları ve Türk İş Hukuku*, Ankara.
- KUTAL, Metin (2003). "Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Hakları", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 45. Kitap, İstanbul.
- MIHÇIOĞLU, Cemal (1968). *Türkiye'de Kamu Personeli Sendikaları*, Ankara.
- SHP (1991). *Sosyal Demokrat Halkçı Parti Seçim Bildirgesi*, Ankara.
- SAYLAN, Gencay-OYAL, Erkan (1972). *Türkiye'de Memur Sendikacılığı*, TODAİE Yayını, Ankara.
- TAŞKENT, Savaş (1993). *İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları*, Basisen Yayını, İstanbul.

**TBMM Genel Kurul Tutanağı** (2001), 21. Dönem, 3. Yasama Yılı, C. 68, 25.6. 2001 tarihli 124. Birleşim.

**TUTUM, Cahit** (1968). "Türkiye'de Memur Sendikaları", **Amme İdaresi Dergisi**, C.I, S. 2, Ankara.

**Kamu Çalışanlarının Sesi**, S. 10, Ekim 2004.

**Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi** (1996), C.I, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Ankara.

**Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi** (1998), C.II, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayını, Ankara.