

# TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU SÖZLEŞME HAKKI: TEMEL METİNLER, AKTÖRLER VE UYGULAMA

İpek ÖZKAL SAYAN<sup>1</sup>

Vahide Feyza URHAN<sup>2</sup>

## Özet

2010 yılında yapılan Anayasaya değişikliği ile Türkiye’de kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmiştir. Böylece ülke tarihinde ilk defa 2012 yılında kamu görevlileri mali ve sosyal haklarını müzakere etmeye başlamışlardır. Bu çalışmada, 2010 yılında kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmesi ve bunun kamu personel sistemi açısından uygulamaya nasıl yansıdığı incelenecektir. Çalışmayla, Türk kamu personel politikası alanında toplu sözleşme hakkının iç talepten çok Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin etkisi olduğu ve toplu sözleşme sürecinin devletin çizdiği sınırlar içinde gerçekleştiği ve toplu sözleşme olarak imzalanan metinlerin talepleri doğrudan karşılamadığı gösterilmeye çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Görevlileri, Sendikal Hak, Toplu Sözleşme, Mali ve Sosyal Haklar.

## COLLECTIVE BARGAINING RIGHTS OF PUBLIC SERVANTS IN TURKEY: BASIC TEXTS, ACTORS AND APPLICATIONS

### Abstract

In 2010 with the amendment to the Constitution made in Turkey public servants were given the right to collective agreement. Thus, it is the first time in the nation’s history in 2012 that public servant has begun to negotiate their economic and social rights. In this study, it is examined why the right to collective bargaining was given to public personnel in 2010 and how this policy was reflected in implementation of public personnel system. The study will try to show that the right to collective bargaining in

---

<sup>1</sup> Doç.Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9004-6667>.

<sup>2</sup> Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2366-2229>.

the field of Turkish public personnel system was accepted the result of the European Union's force as a more supernatural actor and the collective bargaining process takes place within the boundaries drawn by the state and that the texts signed as collective agreements cannot meet the demands directly.

**Keywords:** Public Servants, Trade Union Rights, Collective Agreements, Economic And Social Rights.

## Giriş

Örgütlenme, toplu pazarlık ve grevi kapsayan sendikal haklar tüm çalışanların ekonomik, sosyal ve mesleki menfaatlerini kazanmaları, korumaları ve geliştirmeleri bakımından, en temel insani ve demokratik haklarından biri olarak kabul edilmektedir. Türk kamu personel sistemi açısından kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesi konusu, bu hakların tanınması, kısıtlanması ya da kaldırılması tartışmalarıyla hemen hemen her dönem gündemde olmuştur. Türk yönetim tarihi açısından gelişimi muhtelif zamanlarda ve yine muhtelif gerekçelerle sekteye uğrasa da taraf olunan ya da üye olunmaya çalışılan uluslararası alandaki örgütlere verilen taahhütler ve imzalanan anlaşmalar vasıtasıyla sendikal haklar kamu görevlileri için mevzuatta sosyal ve ekonomik haklar çerçevesinde güvence altına alınmıştır.

1982 Anayasasınının 128. maddesinde “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” Böylece Türkiye’de kamu personel sistemi kural olarak, tekçi ve statüer bir yapıda düzenlenmiş (Özkal Sayan, 2017: 31), memurlar ve diğer kamu görevlileri özlük hakları bakımından Anayasal bir güvenceye sahip olmuşlardır.

1990 sonrası dönemde sendikal haklar kamu görevlileri için güvence altına alınmış ve 2001 yılında “toplu görüşme” hakkı kabul edilmiştir. Bu tarihten sonra ilk defa kamu görevlileri heyeti ile hükümet karşılıklı olarak bağlayıcılığı olmasa da-mali ve sosyal hakları müzakere etmeye başlamıştır. 2010 yılında hazırlanan Anayasa reform paketiyle “toplu görüşme” yerine, “toplu sözleşme” hakkı kamu görevlilerine tanınmış ve 2012 yılından itibaren bugüne kadar kamu görevlileri heyeti ile hükümet arasında beş toplu sözleşme metni imzalanmıştır. Böylece Devlet, statü hukukundan doğan ve tek taraflı olarak belirlediği haklardan sadece mali ve sosyal hakları kamu görevlileri konfederasyon ve sendikaları ile belirleme, yani pazarlık

esasını kabul etmiştir. Bunun bir sonucu olarak Türk kamu personel sisteminde memurlarla ilgili kanunların yanında yeni bir mevzuat türü olarak “Toplu Sözleşmeler” (Aslan vd., 2016: 74) kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye’de kamu görevlilerine önce toplu görüşme sonra toplu sözleşme hakkının verildiği tarihin aynı zamanda Türkiye’nin AB ile ilişkilerinin yoğunlaştığı ve üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken uyum çalışmalarının hızlandığı döneme denk geldiği görülmektedir.

Bu çalışmada temel amaç Türkiye’deki kamu görevlilerine sendikal haklarından biri olan toplu sözleşme hakkının verilmesi sürecine etki eden unsurları ve bu hakkın uygulamasını analiz edebilmektir. İlk bakışta kamu görevlileri için olumlu olarak nitelendirilebilecek toplu sözleşme adımı neden 2010 yılında ve hükümet tarafından atıldı, sorusu üzerinden kamu görevlilerinin sendikal haklarından biri olan toplu sözleşme sürecine geçişte ulusal ve uluslararası ölçekte ilgili aktörlerin etkisi ve bu etkinin kamu personel sisteminde ne zaman ve nasıl bir karşılık bulduğu üzerinde durulacaktır. Bu süreçte aktif rol oynayanlar sendikalar ya da sendikaların ulusal düzeydeki üst örgütlenmeleri olmuş ve sendikal haklara ilişkin isteklerini muhtelif platformlarda dile getirmişlerdir. Ancak tarihsel süreç incelendiğinde kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının verilmesi konusu uluslararası örgütlerle ilişkilerin yoğunlaştığı dönemde gündeme gelmiş ve düzenlemeler yapılmıştır. Bu nedenle sendika ve konfederasyonların politika belgeleri çalışma dışında tutulmuştur.

Yukarda açıklananlar bağlamında çalışmanın birinci bölümünde kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin uluslararası temel metinlere ve Türkiye’deki yansımalarına bakılacak, ikinci bölümde Türkiye’de kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınması sürecinde siyasi parti ve hükümetlerin rolü politika metinleri üzerinden incelenmeye çalışılacaktır. Üçüncü bölüm Türkiye’de kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının verilmesinin tarihsel gelişimi üzerine kurulurken; son bölüm toplu sözleşme uygulamalarının analizi üzerinden yapılandırılmıştır. Sonuç olarak bu çalışmanın temel iddiası, ilgili bölümlerdeki süreç bütünüyle ele alınıp analiz edildiğinde; Türkiye’de kamu görevlilerine sendikal hak olarak toplu sözleşme hakkının Devlet tarafından, yine kendi çizdiği sınır ve özgürlük alanı dahilinde verildiği; bu hakkın verilme sürecinde iç aktörlerin etkilerinin sınırlı, toplu sözleşme hakkını tanıyan uluslararası aktörlerden özellikle Avrupa Birliği (AB)’nin ise etkisinin fazla olduğudur.

## I. Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarına İlişkin Uluslararası Belgeler Ve Türkiye

Ekonomik ve sosyal haklar içerisinde sayılan örgütlenme hakkının, işçiler açısından yasal alt yapısı kamu görevlilerine nazaran daha önceki tarihlerde elde edilmişken, kamu görevlerinin sendikal hakları için 20. yüzyılın ortalarına kadar uluslararası düzeyde herhangi bir girişim olmamıştır. Bu hakların kazanılması ve geliştirilmesi tarihsel süreçte işçi sınıfının mücadelesi ile gerçekleşmiştir. 19. yüzyılda önemli ölçüde sanayide işçi sınıfı içinde yükselen sendikal mücadelede, kamu görevlileri, nispeten daha iyi çalışma koşulları ve ücrete sahip olduklarından kendilerini bu alanın dışında tutmuşlardır. Bunda özellikle kamu görevlisi ile devlet arasındaki hukuki bağ etkili olmuştur. Bu sebeple de kamu görevlilerinin sendikal hak istem ve taleplerinin hukuksal boyutu işçi sendikalarına oranla yavaş bir seyir izlemiştir (Turan, 1999: 1). Zamanla devlet algısında meydana gelen değişim, demokratik hak ve hürriyetlerin yaygınlaşması, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla birlikte kamu görevlisi istihdamına duyulan ihtiyacın artması, memur sayısının gittikçe artması, buna karşılık maddi durumlarında meydana gelen düşüklük memurları örgütlenme ve devletten topluca isteklerde bulunma hakkını aramaya yöneltmiştir (Turan, 1999: 2; Tutum, 1968: 33).

Sendikal haklarla ilgili olarak önce sendika kurma ve üye olma, sonrasında da devlet ile kamu görevlileri (her bir ülkenin kendi tanımlarına göre) arasındaki ekonomik ve sosyal haklar müzakereye açılmaya başlanmıştır. Uluslararası örgütlerin kabul ettikleri belgeler kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin temel ilkelerin belirlenmesi ve geliştirilmesi ile bu hakların üye ülkelerce kamu görevlilerine tanınmasında daha etkili olmuştur.

Uluslararası örgütler tarafından kabul edilen metinlerde sendikal haklara ilişkin temel sınırlar belirlenmiş ancak bunların iç hukuka hangi düzeyde ve kimleri kapsayacak şekilde aktarılacağı, sözleşmeleri kabul eden ülkelere bırakılmıştır. Sendikaya üyelik, toplu sözleşme ve grev hakkının uygulanacağı hizmetlerin ve hangi kesimlerin bu haklardan faydalanabileceğinin ülkelerin sosyo-ekonomik ve kültürel yapısına göre belirlenmesi sonucunda, uygulama açısından ülkeler arasında farklılıklar oluşmuştur.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bilhassa grev hakkına ilişkin oluşan yaygın kabul, adalet hizmetleri, güvenlik hizmetleri, savunma hizmetleri, diplomasi, içişleri ve maliye gibi temel kamu hizmet alanları dışında kalan kamu hizmetlerinde aksama, ulusal çapta bir sorun çıkarmayacak kamu görevlilerine tanınmasıdır (Bilgin, 2010). Pek çok ülke sendikal hakları anayasal düzeyde ya da doğrudan bir kanun düzeyinde kabul etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Şenver (2009).

Aşağıda kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınmasında etkili olan uluslararası örgütler ile kabul ettikleri belgelerin içeriğine ve Türkiye’nin bu belgelerle ilgili tutumuna ilişkin kısa bir değerlendirme yapılacaktır.

### **A. Birleşmiş Milletler (BM) Sözleşmeleri**

BM Genel Kurulu’nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A (III) sayılı Kararıyla ilan edilen ve insan hak ve özgürlüklerinin başta gelen uluslararası belgesi sayılan İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi’nde, insanın hür ve bağımsız olmasında sadece yaşama hakkı, işkence yasağı, kölelik ve angarya yasağı, hürriyet ve güvenlik hakkı, adil yargılanma hakkı gibi klasik hakların tanınması ile gerçekleşemeyeceği, bunun tam olarak gerçekleştirilmesi için, kişinin ekonomik ve sosyal baskılardan kurtarılmasının gerekli olduğu benimsenmiştir. Bu görüşün yansımaları olarak, herkesin çıkarını korumak için sendika kurma veya üye olma hakkına sahip olduğunu ilan etmiştir (md. 23/4). Ancak, Beyanname’nin hukuki yönünden bağlayıcı bir niteliğe sahip olmaması ve onu tanıyan devletlere hiçbir hukuki yükümlülük getirmemesi nedeniyle ülkeler kamu görevlilerine sendikal hak verme konusunda aceleci olmamışlardır.

BM Genel Kurulu 1966 yılında Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (ESKHUS)’ni kabul etmiştir. Bu sözleşmenin Sendikal Haklar başlığını taşıyan 8. maddesinde işçi-memur ayrımı yapılmadan sendika kurma ve üye olma hakkı tanınmıştır ([unicankara.org.tr](http://unicankara.org.tr), 19.08.2019). Sözleşmede devletlere; silahlı kuvvetler, polis ya da kamu yönetimi görevlilerince bu hakkın kullanımında yasal kısıtlamalara gidilebilmesine olanak tanınmıştır. ESKHUS’un kabulünden önce Avrupa Sosyal Şartı’nda grev hakkına yer verilmiştir. Bu açıdan ESKHUS’daki “*Kullanılma şartları her bir ülkenin kanunlarıyla düzenlenmiş olan bir grev hakkı tanınır*” hükmü grev hakkına pozitif hukuk kaynağı olarak açıkça yer veren ilk sözleşme olmasa da uluslararası düzeyde ilk sözleşme olmuştur (Gülmez, 2014: 337).

BM’nin 1966 yılında kabul ettiği ve 1976 yılında yürürlüğe giren Medenî ve Siyasî Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi’nde ise sendikal hak, örgütlenme özgürlüğü olarak ele alınmış ve de ESKHUS’da olduğu gibi işçi-memur ayrımı yapılmadan herkesin örgütlenme özgürlüğüne sahip olduğuna, ilaveten bu hakkın kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını içerdiğine yer verilmiştir. Sözleşme ile 1948 yılında kabul edilen Sözleşmeye gönderme yaparak söz konusu düzenlemeye taraf olan Devletlerin bu sözleşmede yer alan güvencelere

aykırı yasama tasarrufu yapmasına veya kanunlarını bu güvencelere aykırı tarzda uygulamasına yetki vermeyeceği vurgulanmıştır.

BM tarafından yayımlanan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi Türkiye tarafından 1949 yılında kabul edilmiş ve 1961 Anayasası hazırlanırken göz önünde bulundurulmuştur. BM tarafından kabul edilen ESKHUS ve de Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme Türkiye tarafından 2003 tarihinde onaylanmıştır. Bu sözleşmelerde toplu sözleşme hakkına yer verilmemesi nedeniyle Türkiye'nin kamu görevlilerine bu hakkın tanınıp tanınmamasında doğrudan etkisinden bahsetmek doğru olmayacaktır.

## B. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmeleri

ILO, 1919 yılında I. Dünya Savaşı sonrası sosyal adaletin ve barışın gerçekleşmesi, çalışma yaşamına ilişkin sorunlara çözüm üretmek, bunların uluslararası düzeyde uygulanmasını sağlamak ve bütün üye ülkelerin kabul edebilecekleri ortak sosyal politika normlarını oluşturmak (Talas, 1978: 21) için kurulmuştur (ILO'nun Tarihçesi, [ilo.org](http://ilo.org), 8.02.2019). Örgüt, sendikal hak ve özgürlüklerin uluslararası hukukta güvence altına alınması amacıyla 87 ve 98 nolu Sözleşmeler ile kamu görevlilerinin sendika ve toplu pazarlık hakkı için 151 sayılı Sözleşmeyi düzenlemiştir.

ILO'nun sendikal haklara yönelik olarak 1948 yılında onayladığı 87 nolu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi ile sendikal örgütlenme hakkı sadece işçi ve işverenlerle sınırlı tutulmayıp kamu görevlileri de dahil olmak üzere tüm çalışanlara tanınmıştır (Sarı, 2009: 14).<sup>2</sup> Ancak, Sözleşmede yer alan güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını belirlenmesi ulusal mevzuata bırakılmıştır. Sözleşmenin 8. maddesinde yer alan kanunların sözleşme ile öngörülen güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Sözleşmenin 11. maddesi uyarınca, bu sözleşmeyi kabul eden her üye ülke, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlü tutulmuştur.<sup>3</sup> Böylece bu hakkın devlet müdahalesine uğramasına karşı güvence getirilmiştir. 87 nolu Sözleşmede, grev hakkına

---

<sup>2</sup> 87 nolu Sözleşmede “çalışanlar” sözcüğü, kamu görevlilerini de kapsayacak bir anlamda kullanılarak tüm çalışanların örgütlenme hakları ve sendika özgürlüğü güvence altına alınmıştır. Ancak, başta Türkiye olmak üzere pek çok ülke “worker”ı işçi olarak çevirip iç mevzuatını ona göre uyarlamıştır.

<sup>3</sup> Bu madde aynı zamanda 98 nolu Sözleşmenin uygulamasının dayanağını oluşturmuştur (Gülmez, 2014: 129).

yer verilmemiştir. Buna mukabil, ILO Sendika Özgürlükleri Komitesi, yorum ve içtihatlarıyla bu hakkın “işçi sendikalarının faaliyetlerini tam bir serbestlikle düzenleme hakkı” içinde düşünülmesi yönünde görüş bildirmiştir (Dereli, 2008: 217).

1949 yılında kabul edilen 98 nolu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ile sendika özgürlüğü işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korunarak, 87 nolu Sözleşmeyi tamamlama yoluna gidilmiştir. Bu nedenle 98 nolu Sözleşme ile 87 nolu Sözleşme ikiz sözleşme olarak kabul edilmektedir (Gülmez, 1988: 54; 2014: 128). Sözleşme, adından da anlaşılacağı üzere hem sendikal özgürlüğe hem de toplu pazarlık sürecine ilişkin ilkeleri düzenlemiştir. Sözleşmenin 6. maddesinde “*bu sözleşme, Devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına veya statülerine halel getirmez*” hükmüne yer verilmiştir. Bahsi geçen memurlar; devlet politikasında söz sahibi olan ve bazı işlemlerde eylemlerde bulunan memurlardır. Devlet adına günlük işleri gören memurların sözleşmenin kapsamı içinde olduğu, onların da örgütlenme hakkının gerektiği yapılan yorumlarda ileri sürülmüş ve bu yolda devamlı olarak hükümetlere telkinlerde bulunulmuş ve uygulamayı daha gerçekçi ve daha anlayışlı bir biçimde yapmaları istenmiştir (Talas, 1978: 23).

Kamu görevlilerinin sendika hakkı 87 nolu Sözleşmede yer alan “çalışanlar” ifadesi ile güvence altına alınmıştır. Buna mukabil, toplu sözleşme hakkının 98 nolu Sözleşme’de kamu görevlilerinin kapsam dışında tutulması üye ülkelerde farklı yorumlanmış ve bu durum farklı uygulamalara neden olmuştur (Gülmez, 2014: 191). 1978 yılında kabul edilen 151 nolu Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme düzenlenmiştir. Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde kamu çalışanlarına uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı hallerde, kamu makamları tarafından çalıştırılan herkese uygulanacak olması nedeniyle yedek sözleşme niteliğindedir (Sarı, 2009: 15). Çünkü 151 nolu Sözleşme, örgütlenme hakkının korunması açısından 87 sayılı Sözleşmeye, toplu pazarlık hakkının korunması açısından da 98 sayılı Sözleşmeye gönderme yapmaktadır (Aslantepe, 2009: 20). 151 nolu Sözleşmede “Kamu Görevlisi (*Public Employee*)” sözcüğü kamu makamlarınca çalıştırılan; “Kamu Görevlileri Örgütü (*Public Employees’ Organisation*)” sözcüğü ise oluşumu ne olursa olsun amacı kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek olan herhangi bir örgüt şeklinde tanımlanarak farklı çalışma rejimleri nedeniyle ortaya çıkan sorunlar önlenmeye çalışılmıştır. 151 nolu Sözleşmenin 7. maddesinde kamu görevlileri ile kamu makamları arasında ça-

İşma koşullarının görüşülmesini sağlayacak yöntemlerin ve kamu görevlilerinin bu sürece katılmalarını sağlayacak her türlü yöntemin geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerekli olduğunda ulusal koşullara uygun önlemler alınmasına yer verilmiştir. Sözleşmenin 8. maddesinde ise uyuşmazlıkların çözümü için ulusal koşullara uygun olarak kamu görevlileri ile kamu makamlarından oluşan taraflar arasında görüşme yoluyla veya tarafların güvenini sağlayacak şekilde arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız mekanizmalardan yararlanılmasını içermektedir. 87 ve 98 nolu sözleşmelerde olduğu gibi 151 nolu Sözleşmede de öngörülen güvencelerin üst düzey görevlilere ve çok gizli nitelikte görevler ifa edenlerle, silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını belirlenmesi ulusal düzenlemelere bırakılmıştır.

ILO'nun üye ülkelere doğrudan yaptırım gücü bulunmamaktadır. Bununla birlikte ILO'nun organları olan Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanması Uzmanlar Komitesi ile Sözleşme ve Tavsiyeleri Uygulama Konferans Komitesi (Aplikasyon Komitesi) tarafından üye ülkelerin onayladıkları sözleşmelere ilişkin yıllık raporlar ile onaylanmamış Sözleşme ve Tavsiyeler konusunda uygun aralıklarla sunulacak raporlar incelenmektedir. Ayrıca, Aplikasyon Komitesi 1976 yılından itibaren, genel raporuna, özel listede saydığı durumlar ardından, bir de “özel paragraflar” koymaya başlamıştır (Gülmez, 1988).

Türkiye, 1951'de 98, 1992'de 87 ve 151 nolu sözleşmeleri onaylamasına ve bunları iç hukukunun bir parçası yapmayı taahhüt etmesine rağmen, temel sendikal hakları ihlâl ettiği, toplu pazarlık haklarını kısıtlayıcı hükümler taşıdığı, kanun ve uygulama düzeyinde sözleşmelere uymadığı gibi konularda Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikası Konfederasyonu (BASK), Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC), Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası (EĞİTİM SEN), Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (KAMU SEN) gibi sendika ve/veya konfederasyonlar tarafından ILO'ya şikayet edilmiştir. Bu şikayetlerin sonucunda Türkiye, ILO'nun Aplikasyon Komitesi ve Uzmanlar Komitesinin gündemine hemen hemen her yıl alınmış ve eleştirilmiştir. Kamu personel sistemini ilgilendiren eleştiriler 87, 98 ve kısmen 151 nolu sözleşmelerdeki ilkelere yoğunlaşmıştır. Bu noktada, Türkiye sözleşmeleri ihlâl ettiği gerekçesiyle Aplikasyon Komitesi'nde görüşülmüştür. Uzmanlar Komitesi Raporlarında da benzer sözleşmeler nedeniyle sıkça kendine yer bulmuştur (Urhan, 2012). Türkiye ILO tarafından sürekli olarak eleştirilmesi, hatta “kara listeye” alınmasına rağmen kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkına yönelik mevzuatını onayladığı sözleşmelere uyumlu biçimde düzenlememiştir.



### **C. Avrupa Konseyi Sözleşmeleri**

Avrupa sosyal düzeninin oluşumuna katkı sağlayan ilk örgüt olarak 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi’nin kuruluş sürecinde insan hakları kavramı Batı Avrupa’yı birleştiren ortak değer ve ideal olarak görülmüştür (Özdek, 2004: 10). Sendikal haklar açısından Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı ve de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi önemlidir.

1961 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ), sendika, toplu pazarlık ve grevi içeren toplu eylem hakları ile uyumsuzluk durumunda başvurulabilecek süreçleri bir bütün olarak düzenleyen ve güvenceye alan ilk uluslararası insan hakları belgesi niteliğindedir (Gülmez, 1993a:119). ASŞ’de kamu görevlisi-işçi ayrımı yapılmadan sendikal haklar “workers/çalışanlar”a tanınmıştır. ASŞ, hem memurları hem de memur statüsünde çalışanları kapsayacak bütünlükte sendika-grev hakkını açık bir şekilde düzenlemiştir; böylece diğer tüm uluslararası belgeler içinde farklı bir önem kazanmıştır (Işıklı, 1993: 106; Gülmez, 1993a: 137). İlâveten, ILO sözleşmelerinden farklı olarak ASŞ’de söz konusu hakların sadece güvenlik güçleri ve silahlı kuvvetler için hangi ölçüde kullanılacağı ulusal düzenlemelere bırakılmıştır. ASŞ’nin 6. maddesinin amacı, toplu pazarlık hakkının sosyal taraflarca kullanımını güvenceye almaktır. Bu maddede, çalışan ve işverenler ile örgütleri arasındaki toplu ilişkilerin çeşitli yönleri ve bu ilişkileri geliştirmek için kullanabilecekleri araçlar dört fıkra olarak düzenlemiştir (Gülmez, 1993a: 120). Sendikal haklar konusunda grev hakkının ilk kez uluslararası bir belgede kabulü ASŞ ile olmuştur.

Avrupa Konseyi’ne üye olan Devletlerce 1950’de imzalanan ve 1953’te yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)’nin<sup>4</sup> “Toplantı ve örgütlenme özgürlüğü” başlıklı 11. maddesinin içeriğine göre bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını kapsamaktadır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’ne benzer şekilde yine bu hak işçi-kamu görevlisi ayrımı yapılmadan herkese tanınmıştır. Bununla birlikte, ilgili hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarına meşru sınırlamalar getirilebilir. AİHS, sendikal haklardan sadece sendika kurma ve üye olmayı içermektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)’in muhtelif kararlarında 11. maddenin toplu sözleşme ve grev hakkını içermediğine karar verilmiştir (Özdek, 2004: 261).

---

<sup>4</sup> Sözleşmenin tam adı “İnsan Haklarının ve Temel Hürriyetlerinin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi”dir.

Türkiye 1949 yılından bu yana üyesi olduğu Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ASS'yi 1989'da imzalamıştır. Türkiye 1961 tarihli ASS'yi onaylarken özellikle örgütlenme ve grev hakkını içeren maddelerine çekince koymuştur.<sup>5</sup> Türkiye, başta memurlar olmak üzere kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde çalışanlar tanımının geniş olması ve sendikal haklar olarak toplu sözleşme ve özellikle de grev hakkını tanıma yükümlülüğü altına girmek istememesi gibi nedenlerle Sözleşmenin ilgili maddelerine çekince koymuştur (Gülmez, 1993b: 22). ASS 1996'da yenilenecek "revize edilmiş yeni Avrupa Sosyal Şartı" olarak yeniden oluşturulmuş ve 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye revize edilmiş yeni Avrupa Sosyal Şartını ise 6 Ekim 2004 tarihinde 5. (örgütlenme hakkı) ve 6. (grev hakkı da dahil olmak üzere toplu pazarlık hakkı) maddelerine çekince koyarak kabul etmiştir. Ardından 2007 yılında revize edilmiş Şart'ı onaylamış ve ilgili mevzuat Türkiye'de yürürlüğe girmiştir.

AİHS'yi imzalayan devletlere sözleşmede açıklanmış olan hak ve hürriyetleri sağlamak ve korumak konusunda hukuki sorumluluk yüklenmiş; (Kapani, 1993: 69-71) ayrıca sözleşmeyi imzalayan Devlete sözleşmenin kapsadığı hakların korunmasını sağlamak amacıyla denetim mekanizması getirilmiştir. AİHS'nin denetim sistemi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'ne yapılan Devletlerarası başvurular ve bireysel başvurulardan oluşan iki tür başvuru ile harekete geçirilebilmektedir. AİHM'nin verdiği kararlar bağlayıcıdır ve davada taraf olan devletler bu kararlara uymak zorundadır (Özdek, 2004: 73). Türkiye AİHS'yi 1954 yılında onaylamıştır. Onaylarken Sözleşmenin getirdiği güvenceleri "asgari" düzeyde kabul etmiş ve bunları iç hukukuna aktarırken maddeleri geniş yorumlamamıştır. Türkiye; hem aleyhine en çok başvuru yapılan devletlerden biri hem de AİHM'nin Sözleşmedeki hak ve özgürlükleri en sık ihlal ettiğini saptadığı devletlerden biri olmuştur (Özdek, 2004: 341). 11. maddede yer alan toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ise en çok ihlal edilen maddeler arasında yer almaktadır.

## D. Avrupa Birliği (AB) Müktesebatı

II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa kıtasındaki ülkeler arasındaki savaşlara son verip kalıcı barışı güvence altına almak amacıyla kurulan AB, 1950'lerden itibaren ekonomik ve siyasi açıdan Avrupa ülkelerini birleştirmeye başlamıştır (AB Tarihi, europa.eu, 24.10.2018). Daha sonra bu ör-

---

<sup>5</sup>Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler için ASS'ye kabulde Sözleşmenin tüm bölüm maddelerini kabul etmek zorunluluğu konulmamıştır. Ancak, üye ülkelerin başlangıçta en azından 10 madde ve 45 paragrafın hükümlerine uymayı taahhüt etmeleri gerekmektedir (Kapani, 1993: 70).

güt zaman içinde uluslararası ve bölgesel bir aktör haline gelmiştir. Özellikle ekonomik ve siyasal konulara odaklanılmasına rağmen kamu yönetimi konusunda AB’nin doğrudan belirlediği bir model bulunmamaktadır. AB, aday ülkelerin tam üyeliğe hazır olup olmadığı yönündeki değerlendirmesini AB müktesebatının benimsenmiş olmasının yanında, benimsenen müktesebatın uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasıyla beraber değerlendirmektedir (Kuşunlu, 2004). Avrupa Sosyal modelinin oluşabilmesi ve küresel düzeyde uygulanabilmesi için AB’nin bu süreçte değişim ve yeniden yapılanmayı sağlamak amacıyla küresel düzeyde ilişkiler kurduğu ILO, BM gibi uluslararası örgütler bulunmaktadır (Ceylan-Ataman, 2005). AB, üyelik süreci için ülkelerin kamu yönetimi alanında gerekli standardı sağlamalarına yönelik fasılları yerine getirme kapasitelerini izlemektedir. Örneğin, Sosyal Politika ve İstihdam Faslıının açılabilmesi için sendikal hakların AB standartları ve ilgili ILO normlarıyla uyumlu olması istenmektedir. Bu alandaki kısıtların kaldırılması açısından kamu ve özel sektörü kapsayıcı bir mevzuatının olması gereklidir. Böylece ILO normları yanında ASS’nin maddeleri de önemli olmaktadır.

2000 yılında Nice zirvesinde, bağlayıcılığı olmayan ve temel hakları içeren Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi benimsenmiştir. Bildirge’nin gelecekte Avrupa Anayasasının bir parçası olması kabul edilmiştir (Ceylan-Ataman, 2005: 24). Sendikal haklara ilişkin olarak “Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü” başlığını taşıyan 12. maddede “*Herkes, barışçıl bir biçimde toplanma özgürlüğü ile her düzeyde, özellikle siyaset, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu, herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikalara girme hakkını da içerir.*” ve 28. maddede “Toplu sözleşme görüşmeleri yapma ve eylem hakkı” başlığında “*İşçiler ve işverenler veya bunların ilgili kuruluşları, topluluk mevzuatı ile ulusal kanunlar ve uygulamalara göre uygun düzeylerde toplu sözleşmeler müzakere etme, imzalama ve menfaat ihtilafı olması halinde, grev dahil kendi çıkarlarını korumak için ortak eylem yapma hakkına sahiptir.*” hükümlerine yer verilmiştir (Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi, [avrupa.info.tr](http://avrupa.info.tr), 24.10.2018).

Türkiye’nin AB ile ilişkisi, 1963 yılında imzalanan ve 1964 yılında yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile resmiyet kazanmış ve 1987’de Türkiye’nin tam adaylık başvurusuyla birlikte, Gümrük Birliği ile ilgili alanlar başta olmak üzere idare mevzuatını, Topluluk müktesebatı ile uyumlaştırmaya yönelik düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır (Akdoğan, 2008: 2). Türkiye 1999 Helsinki Zirvesi’nde genişleme sürecine dahil edilmiş ve aday ülke ilan edilmiş, AB’ye katılım müzakereleri ise 2005 yılında başlamıştır. AB Katılım Müzakereleri, Müzakere Çerçeve Belgesi kapsamında,

toplumsal yaşamın hemen her alanını kapsayan 35 fasıl üzerinden yürütülmektedir. Bu fasıllardan 19. Sosyal Politika ve İstihdam faslı sendikal haklara yöneliktir. Bu faslın açılış kriterlerinden birisi işçiler için sosyal diyalogun ILO standartlarında geliştirilmesi ve kamu görevlilerine de işçilere benzer hakların tanınmasıdır. Bunun için mevcut kısıtlamaların ortadan kaldırılması ve bu alanda tamamen gözden geçirilmiş hem kamu hem de özel sektörü kapsayan bir mevzuatın kabul edilmesi gerekmektedir.

AB müktesebatına uyum açısından adaylık sürecinde, ilerleme raporları, katılım ortaklığı belgeleri (Akdoğan, 2008: 155) ülkenin izlenmesinde ve yönlendirilmesinde etkili araç olmaktadır. 1998-2007 yılları arasında ilerleme raporlarında kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik bazı hususlar üzerinde ağırlıklı olarak durulmuştur. Bunlar:<sup>6</sup>

- Devlet memurlarının, sendika kurma hakkını kazanmalarına rağmen grev veya toplu pazarlık hakkını elde edememeleri;
- Sendikal haklar konusunda, polis memurları, yargıçlar ve savcılar gibi belirli kamu çalışanlarının bir kısmının sendikal haklarından yararlanamaması;
- Sosyal politika ve istihdam sahasında ulusal mevzuatın Topluluk müktesebatı ile uyumlulaştırılmasında büyük ilerleme kaydedilmemesi;
- Sendikalar konusunda Türkiye'nin hala ILO standartlarının gerisinde bulunması;
- Türkiye'nin revize edilmiş yeni Avrupa Sosyal Şartını henüz imzalamaması;
- 2001 yılında yürürlüğe giren Kanunun, belirli kategorilerdeki çalışanların örgütlenme hakkını sınırlandırması ve grev ve toplu sözleşme hakkını içermemesi;
- Sendikal haklar bağlamında herhangi bir ilerleme kaydedilmemesidir.

İlerleme Raporlarının yanısıra 2001, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB)'nde bazı konulara vurgu yapılmıştır. Buna göre;<sup>7</sup>

- 2003 yılı KOB'da kısa vadeli öncelikler arasında “*sendika faaliyetlerine ilişkin sınırlayıcı hükümleri kaldırmak ve sendikal haklara saygı*

<sup>6</sup> Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları için bkz. [https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) (12.12.2018). AB tarafından ilk Rapor 1998 yılında yayımlanmıştır. Bu tarihten 2004 yılına kadar Düzenleyici İlerleme Raporu adıyla; 2005-2014 yılları arasında İlerleme Raporu adıyla; 2015-2019 yılları arasında Türkiye Raporu adıyla yayımlanmıştır. AB tarafından 2017 yılında Rapor yayımlanmamıştır.

<sup>7</sup> Katılım Ortaklığı Belgeleri için bkz. <https://www.ab.gov.tr/46226.html>, (12.10.2018).

*gösterilmesini temin etmek suretiyle, aktif ve özerk, iki taraflı ve üç taraflı sosyal diyalogun koşullarının oluşturulması”*,

- 2006 yılı KOB’da kısa vadeli öncelikler arasında AB standartları ve ilgili ILO sözleşmeleri doğrultusunda, özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkı olmak üzere sendikal haklara saygı gösterilmesi;
- 2008 yılı KOB’da kısa vadeli öncelikler arasında sendikalarla ilgili tüm hakların, özellikle de örgütlenme, grev ve toplu sözleşme haklarının, AB standartlarına ve ilgili ILO sözleşmelerine uygun olması beklenmiştir.

Aday ülkeler, AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin KOB’da belirtilen öncelik alanlarında yer alan politikaların yerine getirilmesinde öngörülen takvimi, kurumsal ve mali gerekleri belirten ve çok yıla dayalı bir eylem planı niteliğinde olan Ulusal Programlarını yayımlamaktadırlar. Türkiye’nin 2001 yılı Ulusal Programında kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin olarak yer verilen konular:<sup>8</sup>

- Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun çıkarılması gerektiği,
- Sosyal politika ve istihdam konusunda; başta Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu olmak üzere, gerçekleştirilecek yasal düzenlemelerin gerektirdiği yeniden yapılandırmanın gerçekleştirilmesinin amaçlanmasıdır.

2007 yılında AB’ye tam üyelik perspektifi ile 2007-2013 döneminde AB müktesebatına uyumun tamamlanmasını hedefleyen bütüncül bir program tasarlanmıştır. Tarama süreci sonrasında ise düzenleme yapılması öngörülen tüm fasılları kapsayan biçimde, Türkiye’nin AB Müktesebatına Uyum Programı hazırlanmıştır.<sup>9</sup> Programda 2007-2008 Yasama Döneminde (01/10/2007 – 30/09/2008) Sosyal Politika ve İstihdam faslı başlığına yönelik olarak; kamu görevlilerinin sendikal haklarının artırılmasını sağlayacak şekilde 4688 sayılı Kanun’da değişiklik yapılmasına yer verilmiştir.

---

<sup>8</sup> Ulusal Programlar için bkz. [https://www.ab.gov.tr/ulusal-program\\_194.html\\_\(11.03.2019\)](https://www.ab.gov.tr/ulusal-program_194.html_(11.03.2019)).

<sup>9</sup>Türkiye’nin AB Müktesebatına Uyum Programı için bkz. [https://www.ab.gov.tr/46231.html\(24.10.2018\)](https://www.ab.gov.tr/46231.html(24.10.2018)).

**Tablo 1.** 2007-2008 Yasama Döneminde Çıkarılmasında Yarar Görülen Düzenlemeler

Değiştirilecek/Yeni Çıkarılacak Yasal Düzenlemenin Adı	Amaç/ Kapsam	Bulunduğu Aşama	Uyum Sağlanması Öngörülen AB Mevzuatı	Düzenlemenin Hazırlanmasından Sorumlu Kurum
4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Kamu görevlilerinin sendikal haklarının artırılması amaçlanmaktadır.	Teknik çalışmalar sürdürülmektedir.	ILO'nun 151 nolu Sözleşmesi, ASŞ	ÇSGB DPB

**Kaynak:** Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı-Sosyal Politika ve İstihdam Faslı ([ab.gov.tr](http://ab.gov.tr), 24.10.2018).

2008 yılı Ulusal Programı'nda sendikaların faaliyetlerini sınırlandıran hükümleri kaldıran ve sendikal hakların tamamını sağlayan yeni mevzuatın kabul edilmesi suretiyle, tüm düzeylerde, etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması vaadedilmiştir. 2008 yılı Ulusal Programında yeni düzenlemenin 2009 yılında yapılacağı açıklanmıştır.

**Tablo 2.** Sosyal Politika ve İstihdama Faslına Yönelik Mevzuat Uyum Takvimi

Yürürlükteki AB Mevzuatı	Taslak Türk Mevzuatı	Kapsam	Sorumlu Kurum	Yayımlanma Tarihi
87, 98 ve 151 nolu ILO Sözleşmeleri, ASŞ	4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Kamu görevlilerine tanınan sendikal özgürlükleri arttıracak biçimde Kanunun yeniden düzenlenmesi	ÇSGB DPB	2009

**Kaynak:** 2008 Ulusal Programı- Sosyal Politika ve İstihdam Faslı ([ab.gov.tr](http://ab.gov.tr), 24.10.2018).

AB tarafından yayımlanan 2008 yılı İlerleme Raporunda sendikal haklara ilişkin eleştiri ve öneriler yer almasına rağmen kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin herhangi bir hususa yer verilmemiştir. 2009 ve 2010 yıllarında yayımlanan rapordaki Türkiye'ye yöneltilen eleştiriler ([ab.gov.tr](http://ab.gov.tr), 12 Aralık 2018):

- Sendikalarla ilgili mevzuatın iyileştirilmesi çabalarının verimli olmaması;
- Sendikal haklarla ilgili anayasal hükümler de dâhil olmak üzere, mevcut yasal çerçeve, özellikle kamu sektöründe ve özel sektörde örgütlenme hakkı, grev hakkı ve toplu sözleşme yapma hakkı ile ilgili AB standartları ve ILO Sözleşmeleri ile uyumlu olmamasıdır.

2010 yılında Türkiye’nin yayımladığı Katılım Süreci için AB Stratejisi 2010-2011 Eylem Planı’nda hem Sosyal Politika ve İstihdamı hem de Yargı ve Temel Haklar fasıllarında 4688 sayılı Kanuna yönelik yasal düzenleme yapılmasına yeniden yer verilmiştir.

**Tablo 3.** Sosyal Politika ve İstihdam ile Yargı ve Temel Haklar Fasıllarına Yönelik Yasal Düzenleme Listesi

<b>Değiştirilecek/ Yeni Çıkarılacak Yasal Düzenleme- nin Adı</b>	<b>Amaç/ Kapsam</b>	<b>Uyum Sağlan- ması Öngörü- len AB Mev- zuatı</b>	<b>Düzenleme- nin Hazırlan- masından So- rumlu Ku- rum</b>	<b>UP /MUP</b>
4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Kamu görevlilerine tanıyan sendikal hakların artırılması amacıyla Kanun yeniden düzenlenmesi	87, 98 ve 151 nolu ILO Sözleşmeleri, ASS	ÇSGB DPB	UP/2009

**Kaynak:** Katılım Süreci İçin AB Stratejisi 2010-2011 Eylem Planı, ([ab.gov.tr](http://ab.gov.tr), 14.03 2019).

4688 sayılı Kanun’da beklenen değişiklik 2012 yılında yapılmıştır. Uygulamada görülen hususlar ilerleme raporlarında eleştirilmiştir. Bu eleştiriler, 4688 sayılı Kanun’un sendikal haklar için kısıtlı olduğu; AB standartları ve ILO sözleşmeleriyle uyumlu olmadığı; kamu görevlileri için grev hakkını içermemesi, çoğu kategorideki kamu görevlilerinin halen örgütlenme hakkından mahrum olması ve söz konusu kişilerin sendika kurma çabaları, idari veya hukuki eylemlerle engellenmesi gibi eleştiriler üzerine yoğunlaşmaktadır ([ab.gov.tr](http://ab.gov.tr), 12.12.2018). Bu eleştirilerin hemen hemen her raporda yer alması Türkiye’nin istenilen adımları at(a)madığının ve bunun bir sonucu olarak 19. fasıl kapsamındaki temel açılış kriterini karşılamaının önündeki başlıca engellerden biri olmaya devam ettiğini göstermektedir.

## II. Türkiye’de Kamu Görevlilerine Toplu Sözleşme Hakkının Verilmesinde Siyasi Parti Ve Hükümetlerin Rolü

Kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesi konusu, 1990’lı yıllarda yeniden gündeme gelerek parti programlarına ve hükümet programlarına girmiştir. Bu noktadan hareketle, kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesine yönelik adımların atıldığı dönemlerde Meclis’te olan siyasi partilerin ve görev yapan hükümetlerin programları özelinde konuya yaklaşımları incelenecektir.

### A. Siyasal Parti Programlarında Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkı

Sendikal hakların özellikle de kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınması konusunun gündeme geldiğinde, Mecliste iktidar ve muhalefet olarak görev yapan partilerin programları incelendiğinde kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin ifadelerin sınırlı sayıda siyasi partinin programında yer aldığı görülmüştür.

Demokratik Sol Parti (DSP)’nin 2003 yılı Programında “*Kamu görevlilerine, belirli kurallar içinde, sendikalaşma ve toplu sözleşme hakkı tanınacaktır. Bu sağlanıncaya kadar, işçilerle yapılan toplumsal anlaşmaların gelir dağılımında ve ücretlerde adalet ve denge sağlayıcı, çalışma koşullarını iyileştirici yönlerinden kamu görevlileri de yararlandırılacaktır.*” (DSP, 2003: 128) ifadesi ile kamu görevlilerine grev dışındaki sendikal hakların verileceği taahhüt edilmiştir. Ancak bu hakkın tüm kamu görevlilerine değil sınırlı istisnalar dışında kalanlara “yaptırımlı toplu sözleşme hakkı” olarak tanınacağı belirtilmektedir (DSP, 2003: 17).<sup>10</sup>

Sosyaldemokrat Halkçı Parti (SHP)’nin 1993 Programında “*Çalışma yaşamında tüm çalışanların örgütlenme özgürlüğü koşulsuz olarak yaşama geçirilmeli; grev ve toplu sözleşme hakları ile donatılmış memur sendikacılığı oluşturulmalıdır.*” (SHP, 1993: 43) cümleleriyle kamu görevlilerinin sendikal hakları toplu sözleşme ve grevi içerecek şekilde açıkça sayılmıştır.

Cumhuriyet Halk Partisi Programı (CHP)’nin 1995 yılı Programında “*CHP, memurlara, teknik elemanlara, öğretmenlere, sağlık personeline,*

---

<sup>10</sup> 1991 Seçim Bildirgesi’nde kamu görevlilerine belirli sınırlar içinde grev hakkının verileceği taahhüt edilirken 2003 programında grev hakkından bahsedilmeyip “yaptırımlı toplu sözleşme hakkı” ifadesi kullanılmıştır (DSP, 1991: 29 ve 52).



*kısaca kamu çalışanlarına sendikalaşma ve grevli toplu sözleşme hakkı tanıyacaktır.*” (CHP, 1995) ifadesiyle kısa ve açık şekilde kamu görevlilerinin sendikal haklarına yer verilmiştir. 2011 yılı Programında ise kamu görevlilerinin sendikal haklarında ILO standartlarının esas alınacağı ve özellikle de grevli toplu sözleşme haklarına kavuşmaları ile bu suretle kamu görevlilerinin yönetime katılmaları hedeflenmiştir (CHP, 2011).

Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)’nin 2000 yılı Programında kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmemişken 2009 yılı Programında *“Çalışanların uluslararası normlara uygun şekilde sendikalaşması sağlanacaktır”* cümlesi yer almıştır. Bununla birlikte *“çalışanlar”* ifadesinin kamu görevlilerini ve *“uluslararası normların”* toplu sözleşme ve grev hakkını kapsayıp kapsamadığı açık değildir (MHP, 2010).

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)’nin 2002 Programında (2002: 87) *“Örgütlenme özgürlüğünün önü açılacak, sendikalaşma teşvik edilecek, kamu görevlilerinin grevli ve toplu sözleşmeli sendikal haklar ve özgürlüklere kavuşturulması için gereken mevzuat değişiklikleri gerçekleştirilecektir.”* ifadesi ile kamu görevlileri için sendikal hakkın üç ayağını içeren tüm hakların verilmesine yönelik mevzuat değişikliği yapılacağına yer verilmiştir. Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının verilmesi 2010 Anayasa değişikliği ve 2012 yılındaki kanun değişikliği sonrasında olmasına rağmen 2015 ve 2018 yılı parti programlarında mevzuat değişikliği yapılacağına tekrardan yer verilmiştir.

Parti programlarında görüldüğü üzere, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının verilmesi konusuna CHP, DSP, SHP ve AKP’nin programlarında açıkça yer yerilmiştir. ILO Sözleşmelerinin onaylandığı dönemde iktidar ortaklarından olan Doğru Yol Partisi (DYP)’nin 1983, 1988 ve 1991 yıllarında yayımladığı parti programlarında kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir.<sup>11</sup> 2001 yılında kamu görevlilerine toplu görüşme hakkının tanındığı dönemde iktidar ortaklarından olan Anavatan Partisi (ANAP)’nin Programında toplu sözleşme hakkına yer verilmemiştir. Benzer şekilde aynı dönemde iktidar ortaklarından olan MHP’nin 2000 Programında herhangi bir ifade yer almazken MHP’nin 2009 Programında muğlak şekilde yer verilmiştir.

---

<sup>11</sup> 1995 yılındaki Seçim Bildirgesi’nde ise, *“Çalışma hayatına da Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü ölçütlerine uygun bir yapıya uyduracağız”* ifadesi yer almış ancak kamu görevlilerini kapsamamaktadır (Doğru Yol Partisi Programları, acikerisim.tbmm.gov.tr, 16.07.2019).

## **B. Hükümet Programlarında Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkı**

Kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesi konusu 1990'lı yıllardan sonra hükümet programlarında yer almaya başlamıştır. Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınması konusu ise ağırlıklı olarak parti programlarında kamu görevlilerinin sendikal haklarına yer veren partilerin iktidar ortağı olduğu koalisyon hükümetlerinin programlarında yer bulmuştur.

ILO sözleşmelerinin onaylandığı dönemde DYP – SHP koalisyonundan oluşan VII. Demirel Hükümeti Programı (21.11.1991-25.06.1993)'nda sosyal hukuk devletine vurgu yapılmasının hemen ardından “*Sendikal hakların ülkemizde İLO standartlarına uygun çerçevede kurumsallaşması sağlanacaktır.*” ifadesi kullanılmıştır. Bu ifade kamu görevlileri açısından da sendikal hakların verileceği düşüncesini akıllara getirmiştir. Ancak ilgili cümleyi takiben “*İşçi işveren ilişkilerinin Türkiye’de sosyal güvenceleri geliştirici ve sosyal barışı güçlendirici yönde olması sağlanacaktır.*” ifadesinden bu hakların işçi- işverenlerle sınırlı olduğu anlaşılmıştır (VII. Demirel Hükümeti Programı, 2019, [tbmm.gov.tr](http://tbmm.gov.tr), 5.03.2019).

Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin anayasa değişikliği yapıldığı dönemde DYP-SHP Koalisyonundan oluşan I. Çiller Hükümeti (25.06.1993-05.10.1995), Koalisyon Protokolünde Anayasa değişiklikleri gerçekleştirilinceye kadar yeniden düzenlenecek kanunlar arasında iş, sendikalar, toplu sözleşme ve grev kanunları, toplantı ve gösteri yürüyüşleri kanunlarını da saymıştır. Bunun sonucunda Devlet personel rejiminin, kamu çalışanlarının sendikal haklarının sağlanması ve geliştirilmesi de gözetilerek yeniden düzenleneceği belirtilmiştir. Buna mukabil, kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları konusunda pazarlık yapabilmesine kapı aralayacak bir ifade yerine yine statü hukuku çerçevesinde hükümet tarafından tek taraflı olarak ücretlerin, memur, emekli, dul ve yetim maaş artışlarının enflasyon oranının altında bırakılmayacağı ve söz konusu gelir kategorilerinde ekonomik büyümeyi paylaştıracı ve dolayısıyla gelir bölüşümünü düzeltici iyileştirmeler sağlanacağı vaadedilmiştir (I. Çiller Hükümeti Koalisyon Protokolü, [tbmm.gov.tr](http://tbmm.gov.tr), 5.03.2019).<sup>12</sup>

II. Yılmaz Hükümeti olarak nitelendirilen ANAP-DYP Koalisyonu Programında (06.03.1996-28.06.1996) “ (...) *son anayasa değişikliğine*

---

<sup>12</sup> Hükümet Programında yer almayan sosyal diyalog konusu Koalisyon Protokolünde yer almıştır: “*Çalışma yaşamında yaygınlaşma eğilimi gösteren sendikasızlaştırma, sigortasızlaştırma ve güvencesiz kulma çabalarına karşı yeni önlemler alınacaktır. (...) 158 sayılı ILO Sözleşmesi yasalaştırılacaktır*” cümlesi doğrudan işçilere yönelik olarak kurulduğu göstermektedir (I. Çiller Hükümeti Koalisyon Protokolü, [tbmm.gov.tr](http://tbmm.gov.tr), 5.03.2019).

*paralel olarak kamu çalışanlarının sendikalaşması ile ilgili kanuni düzenlemelerin yapılması gibi temel konular başta olmak üzere, huzurlu bir çalışma ortamının tesisi için, ilgili taraflarla ve kuruluşlarla işbirliğine gidilecektir.”* cümlesine yer verilmekle birlikte aynı konuya Koalisyon Protokolünde yer verilmemiştir (II. Yılmaz Hükümeti Programı, [tbmm.gov.tr](http://tbmm.gov.tr), 5.03.2019).

III. Yılmaz Hükümeti olarak isimlendirilen ANAP-DSP-DTP-Bağımsızlar Koalisyonu Programında (30.06.1997-11.01.1999) “*Anayasada yapılan değişikliklere paralel olarak kamu çalışanlarına sağlanan sendikal hakların tam olarak kullanılması ve bu hakların geliştirilmesi için gerekli çaba gösterilecektir.*” ifadesi yer almasına rağmen Koalisyon Protokolünde kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik herhangi bir politika ya da ilkeye yer verilmemiştir (III. Yılmaz Hükümeti Programı, [tbmm.gov.tr](http://tbmm.gov.tr), 5.03.2019).

IV. Ecevit Hükümeti Programı (11.01.1999-28.05.1999)’nda geleceğe yönelik doğrudan bir politikanın yapılmasından çok kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin kanun tasarısının bir an önce Meclis’te kabulünün faydalı olacağı gibi temenni niteliğinde ifade kullanılmıştır (IV. Ecevit Hükümeti Programı, [tbmm.gov.tr](http://tbmm.gov.tr), 5.03.2019).

Kamu görevlilerine toplu görüşme hakkının tanındığı dönemde görev yapan ve V. Ecevit Hükümeti olarak isimlendirilen DSP-MHP-ANAP Koalisyonu Programında (28.05.1999-18.11.2002) kamu görevlilerinin sendikal haklarının düzenleneceğine yer verilmiştir. Koalisyon Protokolünde ise “*kamu görevlilerinin sendikal hakları genişletilecektir.*” gibi muğlak bir ifadeyle kamu görevlilerinin sendikal haklarına değinilmiş ancak somut olarak ne yapılacağı belirtilmemiştir (V. Ecevit Hükümeti Koalisyon Protokolü, [tbmm.gov.tr](http://tbmm.gov.tr), 5.03.2019).

2002-2011 yılları arasında görev yapan Erdoğan hükümetlerinin (Gül hükümeti dahil) programlarında kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin herhangi bir ifade yer almazken 2011 Genel Seçiminden sonra III. Erdoğan Hükümeti Programında (06.07.2011-01.09.2014) 2010 yılındaki Anayasa Reformunun doğrudan etkisiyle kamu görevlileri sendikaları için toplu sözleşme hakkı çalışanların sendikal hak ve özgürlüklerinde önemli iyileştirmelerden biri olarak görülmüş ve sonraki dönemde evrensel standartlara uygun kaliteli ve güvenceli bir çalışma hayatı tesis etmek için gerekli düzenlemelerin yapılacağına yer verilmiştir. Bunu yerine getirebilmek için: Kamu görevlilerine verilen toplu sözleşme hakkının kullanılabilmesi amacıyla 4688 sayılı Kanunda gerekli yasal düzenlemelerin yapıla-

cağı vaadedilmiştir. Düzenlemeler sonucunda sendikal örgütlenme oranları ile toplu sözleşmeden yararlanma oranlarını 2023 yılında AB ortalaması düzeyine çıkarmak hedeflenmiştir (III. Erdoğan Hükümeti Programı, tbmm.gov.tr, 5.03.2019).

2014 yılında kurulan I. Davutoğlu Hükümetinin Programında çalışanların örgütlenme ve toplu pazarlık haklarının ILO ve AB normlarını dikkate alarak yeniden düzenlediği belirtilmiştir (I. Davutoğlu Hükümeti Programı, resmigazete.gov.tr, 5.03.2019). 2015 yılında kurulan II. Davutoğlu Hükümetinin Programında sendikal haklarla ilgili olarak sadece temel hak ve özgürlüklere yönelik uluslararası sözleşmelerin iç hukuka dahil edilmesine devam edileceği ve de özgürlükçü demokratik anlayışla bağdaşmayan şerhlerin kaldırılacağına yer verilmiş olmasına rağmen doğrudan kamu görevlilerinin sendikal haklarını da kapsayıp kapsamayacağı kısmı muğlak kalmıştır (II. Davutoğlu Hükümeti Programı, aa.com.tr, 5.03.2019).

Hükümet Programları incelendiğinde, sekiz hükümet programında/koalisyon protokolünde kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin politikalara yer verildiği görülmüştür. Ancak bu programlardan 2011 yılında kurulan III. Erdoğan Hükümetine kadar hiçbir partinin programında doğrudan kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınmasına ilişkin açık bir ifade bulunmamaktadır. Burada dikkat çekici olan nokta ise, kamu görevlilerine sendikal hakların verildiği dönemlerde görev yapan hükümetlerin programlarında söz konusu hakkın kamu görevlilerine tanınacağına ilişkin herhangi bir politikanın öngörülmemiş olmasıdır. İlk olarak, ILO sözleşmelerinin kabul edildiği ve ardından kamu görevlilerine sendika kurma ve üye olma özgürlüğünün Anayasa’da kabulünün gerçekleştiği dönemde görev yapan hükümetlerin programlarında kamu görevlileri için bu hak öngörülmemiştir. İkinci olarak, AB üyelik sürecinin hızlandığı dönemde görev yapan DSP-MHP-ANAP Hükümetinin Programında açıkça bir ifadeye yer verilmemiş olmasına rağmen bu dönemde kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı tanınmıştır. Üçüncü olarak, 2002 sonrasında kurulan Erdoğan hükümetlerinin programlarında olmayan kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının verilmesi konusu 2010 yılında gündeme alınmış ve buna yönelik Anayasa değişikliği yapılmıştır. Bu tarihten sonra kurulan hükümetlerin programlarında kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınmasına yer verilmiştir. Bu açıdan bakıldığında kamu görevlilerine sendikal haklarına verilmesinde hükümetler istekli olmamış ama itici bir güç olarak uluslararası aktörlerin etkisi belirleyici olmuş ve hükümetler daha sonra somut adım atmışlardır.

### **III. Türkiye’de Kamu Görevlilerine Toplu Sözleşme Hakkının Verilmesinin Tarihsel Gelişimi**

Türk kamu personel sistemi açısından kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesi konusu hemen hemen her dönem gündemde olmuştur. Anayasa’nın 90. maddesi<sup>13</sup> uyarınca temel haklardan olan sendikal haklara ilişkin uluslararası belgeler Türkiye tarafından onaylanınca, bu durumun mevzuatta karşılığını bulacağı düşüncesi yazında çokça tartışılmıştır. Ancak sendikaya üye olma, toplu sözleşme ve grev yapma hakkından oluşan sendikal haklar bir bütün olarak verilmeyip her bir hak-grev hakkı dışında-kamu görevlilerine bu haklar ayrı dönemlerde tanınmıştır. Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınması tarihsel süreçte incelendiğinde devletin mali ve sosyal hakları belirleme yetkisini paylaştığı ve bu anlamıyla ileri bir sendikal hak olarak tanımlanabilecek dönem 2010 sonrası dönemdir. 2010 öncesi dönemde kamu görevlileri açısından uluslararası normları tam olarak karşılayabilecek düzenlemeler yapılmamıştır.

#### **A. 2010 yılı Öncesi Dönem**

2010 yılı öncesi dönemi kendi içerisinde esas olarak ikiye ayırmak anlamlı olacaktır. 1923-1971 yılları arası olarak ele alınan ilk dönemde kamu görevlilerine sendikal haklarından sadece sendika kurma ve üye olma hakkı tanınmıştır. 1971 yılında kamu görevlilerine verilen bu hak geri alındığı için 1971-1980 arasında kamu görevlileri, dernek kanununa tabi olarak örgütlenebilmişlerdir. 12 Eylül 1980 tarihinde bu dernekler de kapatılmıştır. 1990-2010 yılları arası dönemde kamu görevlileri için sendikal haklar Türkiye gündemine yeniden girmiş ancak devletin belirlediği kurallar çerçevesinde sınırları belirlendiği için kapsamı oldukça dar tutulmuştur. Bu dönemde sendika kurma ve üye olabilme ile bağlayıcılığı olmayan toplu görüşme yapabilme hakkı kamu görevlileri açısından sendikal hak olarak karşılığını bulmuştur.

---

<sup>13</sup> 1982 Anayasası’nın 90. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlanmıştır. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.

## 1. 1923-1970 yılları Arası Dönem: Sendika Kurma ve Üye Olma Hakkı

1924 Anayasası'na dayanılarak çıkarılan ve kamu personel sistemini toplu olarak düzenleyen 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu'nda, sendika hakkına ilişkin açık bir kurala yer verilmeyip, doğrudan hakkı tanıyan ya da yasaklayan bir düzenleme yapılmamıştır (Gülmez, 2002: 5). 1949 yılında İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sinin Türkiye tarafından kabul edilmesi ve dünyada yükselen refah devleti anlayışıyla birlikte Türkiye'de 1960'lı yıllarda kamu görevlileri açısından sendikal haklar mevzuata girmeye başlamıştır.<sup>14</sup> Memurların örgütlenme hakkı gündeme geldiğinde memurlar işçilerden farklı olarak ele alınmıştır. Kamu hizmeti gören memurların işçiler gibi örgütlenip, aynı mücadele araçlarına sahip olamayacakları kabul edilerek işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkını kullanmalarını düzenleyen esasları belirlemek amacı ile 1965 tarihinde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir (Şaylan, 1970: 141).

624 sayılı Kanun'da memurlara salt sendika kurma ve üye olma özgürlüğü tanınmıştır.<sup>15</sup> Nitekim 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'nin 22. maddesinde sendika kurma ve üye olma özgürlüğü getirilirken, disiplin cezalarını işleyen 125. madde de memurluktan çıkarılmayı gerektiren fiil ve eylemler başlığı altındaki eylemler arasında grev yapmak sayılmıştır (Bilgin, 2010: 105).

1961 Anayasası ile kamu görevlilerinin sendikal hakları, salt sendika kurma ve üye olma özgürlüğü ile Türk kamu mevzuatında karşılığını bulmuştur. Buna dayanılarak 1965 yılında çıkarılan 624 sayılı Kanun'un hazırlanması ve kabul edilmesi konusunda işçilerle benzer şekilde ekonomik,

---

<sup>14</sup> Türkiye 98 nolu ILO Sözleşmesini 1951 yılında kabul ederek iç hukukuna uyumlaştırma yükümlülüğüne girmiştir. Ancak, 98 nolu Sözleşmede yer alan "worker" sözcüğü Türkçeye "işçi" olarak çevrildiğinden ve o dönemde ASŞ henüz Türkiye tarafından onaylanmadığı için kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin 1961 Anayasasının hazırlık sürecinde doğrudan etkisi olduğunu ileri sürmek doğru olmayacaktır.

<sup>15</sup> 624 sayılı Kanun'un Meclis görüşmelerinde CHP milletvekili Coşkun Kırca'nın "işçi sektöründe Yüce Meclisin kararıyla çıkmış bulunan Sendikalar Kanununda tecviz edilen işçi sendikacılığı faaliyetlerinin çok büyük bir kısmı eğer devlet personeli sendikaları tarafından yapılmaya, yürütülmeye kalkışılacak olursa Yüce Meclis elbette takdir edecektir ki, Devlet nizamını korumak mümkün olamaz" ve CHP adına görüş bildiren Çorum Milletvekili Hilmi İncesulu'nun "Bu tasarıya hâkim olan ana fikir hizmetlerinde çalışan, işçi niteliğini taşımayan kişilerin ifa ettikleri kamu hizmetleri ile, tamamen kaynaşmış diğer tâbir ile söylemek icabederse, kamu hizmetlerinin birer cüzü mütemmimi halinde bulunmuş olmalarını kabul ederek hükümlerini düzenlemiş olmasıdır" (Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 20.11.1964, tbmm.gov.tr, 21.02.2019) sözlerinden kamu görevlilerinin yerine getirdikleri faaliyetlerle devletin bir parçası olmaları nedeniyle sendikal haklarının belirlenmesi noktasında kısıtlamaya gidildiği anlaşılmaktadır.

sosyal ve mesleki menfaatlerine yönelik elde ettikleri hakları devletle karşılıklı olarak imzalayacakları “*hizmet akdi*” ilişkisi şeklinde değil de sadece sendika kurma ve üye olma ile sınırlanması, Devletin statü hukuku doğrultusunda tek taraflı olarak belirlediği ve güvence altına aldığı bir yapıyı sürdürmek istediğini göstermektedir.

1965 yılında kamu görevlilerine tanınan sendika kurma ve üye olma hakları, 1971 yılındaki Askeri Muhtıradan sonra, yine 1971 tarihli 1488 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Anayasa Değişikliği Kanunu ile kamu görevlileri için yasaklanmıştır.<sup>16</sup> Söz konusu düzenleme uyarınca, 1961 Anayasası’nın 46. maddesinin ilk fıkrasında yer alan “çalışanlar” ibaresi “işçiler” olarak değiştirilerek işçi olmayanların sendika kurma yolu kapatılmıştır.<sup>17</sup> Bu düzenlemenin bir uzantısı olarak, Anayasanın Geçici 16. maddesiyle kamu hizmetleri sendikalarının faaliyetleri sona erdirilerek 624 sayılı Kanunu (Özkal Sayan, 2017: 32) ve 1972 yılında 657 sayılı DMK’dan memurların genel hakları bölümünde yer alan “sendika hakkı” yürürlükten kaldırılmıştır. Bu tarihten itibaren 1980 dönemine kadar kamu görevlileri dernekler aracılığıyla örgütlenmiştir. Dernekler Kanunu’na tabi olarak faaliyet gösteren kuruluşlar aracılığıyla örgütlenebilme kamu görevlileri açısından geriye doğru atılan bir adım olarak nitelendirilebilir.

---

<sup>16</sup> Millet Meclisi görüşmelerinde 46. madde ile ilgili değişiklik önergesi verilmemiştir. Cumhuriyet Senatosunda görüşüldüğü sırada sadece Diyarbakır Milletvekili Selahattin Cizrelioğlu değişiklik önergesi vererek; memurlara sendika hakkının müktesep bir hak olduğunu ve bu hakkın Anayasa ile tanındığı gibi gerekçelerle önceki halinin korunmasını istemiştir. Ancak hükümet ve diğer milletvekilleri tarafından kabul görmemiştir (TBMM, Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 20.9.1971, tbmm.gov.tr, 8.02.2019).

<sup>17</sup> Madde Gereğesinde yer verilen “(...) toplu sözleşme, grev, lokavt gibi müesseselere, işin niteliğinin gereği olarak, yer vermeye imkân 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. Bu itibarla, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerin meslekî menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kuracakları tüzel kişiliklerin “Sendika” olarak değil “Kuruluş” olarak isimlendirilmesi (...)” kanun koyucunun kamu görevlilerine verilen sendika kurma hakkına bakışını yansıtmaktadır (TBMM, Madde Gereğesi, tbmm.gov.tr, 20.02.2019).

## 2. 1990-2010 yılları Arası Dönem: Sendika Kurma, Üye Olma ve Toplu Görüşme Hakkı

1982 Anayasası'nda, Cumhuriyet'in niteliklerinden biri olarak "sosyal devlet" ilkesine yer verilmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin olarak ise Anayasada ne doğrudan yer verilmiş ne de bu haklar yasaklanmıştır. Türkiye'nin 1992 yılında ILO'nun 87 ve 151 nolu sözleşmelerini kabul etmesi ile kamu görevlilerinin sendikal hakkı tekrar önemli bir gündem maddesi haline gelmiş, kamuoyunda tekrardan sıkça tartışılmaya başlanmış ve hükümet programlarında yer bulmuştur.<sup>18</sup>

Bu tarihe kadar kalkınma planlarında yer verilmeyen kamu görevlilerinin sendikal hakları konusu ilk kez 1996-2000 arası dönemi kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (7. BYKP) hazırlık çalışmalarına yardımcı olmak üzere kurulan Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda "*Kamu personelinin örgütlenme özgürlüğünden tam anlamıyla yararlanabilmeleri için gerekli yasal zemin hazırlanarak memurların da toplu sözleşme düzenine geçmeleri sağlanmalıdır.*" ifadesiyle gündeme gelmiştir (DPT, 7. BYKP ÖİK, 1994). Plan'da kamu görevlilerine örgütlenme hakkının yer aldığı 87, 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmeleri, ASŞ ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin onaylanarak iç hukukun parçası haline getirilmeleri ile kamu görevlilerinin sendikal haklarını yasal olarak düzenleme yükümlülüğü altına girildiği; ilaveten, kamu görevlilerinin oluşturduğu örgütlenmeler nedeniyle de kamuoyunun bu yöndeki ciddi beklentilerinin olması nedeniyle kamu görevlilerinin sendikalaşma ve sendikal faaliyetlerde bulunma haklarına yönelik hukuki alt yapının oluşturulması politika olarak yer almıştır (7.BYKP, 1996-2000: 227).<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> 151 nolu Sözleşmenin kabulünün TBMM görüşmesinde Nevşehir milletvekili Mehmet Elkatmış; "*İşçilerimize tanınan grevli, toplu sözleşmeli sendikal haklar, neden kamu görevlilerine tanınmamaktadır, neden onlardan esirgenmektedir? Bu sorunun cevabı gayet açıktır; çünkü, kamu görevlileri bordro mahkûmudurlar ve hakları verilmemektedir; enflasyon altında ezilmektedirler, hükümet yetkililerince, istendiği zaman sürülmektedirler, mağdur edilmektedirler. Bunlara sendikal haklar verildiği zaman bu uygulamalar yapılamayacaktır; ondan dolayı da, engellebildikleri kadar engelleme yolunu seçmişlerdir; çünkü şayet bu sözleşme imzalanırsa kıyım yapamayacaklardır*" sözleriyle eleştirmiştir. Bu eleştiri, kamu görevlilerine sendikal haklar verilmesi konusundaki önceki dönemdeki bakışın devam ettiğini göstermektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 25.11.1992, [tbmm.gov.tr](http://tbmm.gov.tr), 20.02.2019).

<sup>19</sup> Kalkınma Planı'nın Meclis görüşmelerinde konu yeniden gündeme gelmiş ve ANAP Grubu adına söz alan Mustafa Balcılar iç hukuku hazırlamadan ILO sözleşmelerinin kabul edilmesini ve demokratikleşmenin, çalışma barışının, sendikalaşmanın ve sendikal gelişmenin tamamen ILO sözleşmelerine bağlamasını Başbakanın, 151 sayılı ILO Sözleşmesinin imzalanmasını kolalşyon ortağı CHP ile seçmene selam etmek amacıyla kabul ettiği için sendikalara ve sendikal yaşamın gelişmesine bakışını samimiysiz olarak nitelendirip bu samimiysizlik nedeniyle



Kamu görevlilerine sendikal hakların anayasal düzeyde yasaklanması, kamu görevlilerinin fiili durum yaratarak sendikalar ve üst kuruluşlarını kurarak örgütlenmeleri ve zaman içinde kendi sendikalarını ve üst örgütlenmelerini tamamlamaları ile sonuçlanmıştır. Hukuki alt yapısı olmadığı için kamu görevlileri sendikalarının kuruluşuna valilikler tarafından izin verilmemiş, kurulan sendikaların kapatılması için yargı mercilerinde davalar açılmıştır (Arıcı, 2015: 210). 1991 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan Genelge ile mevcut mevzuat hükümleri ve yargı kararlarına göre memurların sendika kurmaları ve sendikal faaliyette bulunmaları mümkün görülmemiştir. Danıştay Onuncu Dairesi 1992 yılında söz konusu Genelgeyi iptal etmiştir. Böylece Kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından yeni bir döneme girilmiştir.<sup>20</sup>

1995 yılında 1982 Anayasasının işçiler açısından toplu iş sözleşmesi hakkını güvence altına alan 53. maddesine 4121 sayılı Kanun ile eklenen “128. md. (...) ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin (...) sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır” hükmü ile kamu görevlilerine toplu görüşme yapma hakkı tanınmış ve toplu görüşmede son söz ve yetki kamu idaresine bırakılmıştır (Sarı, 2009: 12). 1997 yılında 657 sayılı DMK “Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler” şeklinde düzenlenerek memurların sendikalara üye olma hakkı tekrardan getirilmiştir.<sup>21</sup>

2001-2006 yılları arasında AB’ye üyelik sürecinin etkisiyle hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (8. BYKP) hazırlık aşamasında *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*’nda *Sendikal ve Siyasal Haklar* başlığı altında kamu çalışanlarının, başta ILO’nun 87, 98 ve 151 nolu sözleşmeleri olmak üzere uluslararası sözleşmeler çerçevesinde grevli, toplu sözleşmeli sendikal haklarını özgür bir şekilde kullanmasına olanak sağlayacak Anayasa değişikliği ve diğer yasal düzenlemelerin, memur sendikalarının da görüşleri alınarak, geniş bir uzlaşma zemininde gerçekleştirilmesi; kamu çalışanları ile ilgili karar alma ve uygulama süreçlerinde kamu çalışanlarının

---

sendikal yaşamın plan hedeflerine ulaşabilmesinin mümkün olmadığını ileri sürerek eleştirmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 13.7.1995, [tbmm.gov.tr](http://tbmm.gov.tr), 20.02.2019; Urhan, 2012) .

<sup>20</sup> Davalara ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. (Gülmez, 1993b).

<sup>21</sup> 1996 yılında, kamu görevlilerinin sendika kurmasına imkân sağlayan kanun tasarısı hazırlanmış; ancak, hükümet düştüğü için gündeme getirilememiştir. 1997 yılında hazırlanan kamu görevlileri sendikası kanun tasarısı ise kadük olmuştur.

da taraf olduğu kabul edilerek, karar alma mekanizmalarında sendikaların temsilinin sağlanması gibi önerilere yer verilmiştir (DPT, 8. BYKP ÖİK, 2000). Kalkınma Planı'nda ise çalışma hayatına ilişkin olarak Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun çıkarılmadığı; kamu çalışanlarının sendikal haklarına ilişkin yasal düzenlemelerin tamamlanacağına yer verilmiştir (DPT, 8. BYKP 2001-2005).

Anayasanın toplu sözleşme ve grev hakkına imkân vermediği gerekçesiyle 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile sadece sendika kurma, üye olma ve toplu görüşme hakkı kamu görevlilerine tanınmıştır. Ardından 2001 yılında 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile Anayasanın 51. maddesinin ilk fıkrası değiştirilerek sendika kurma hakkı, sadece “işçiler ve işverenler”e değil, memurları da kapsam üzere “çalışanlar ve işverenler”e tanınmıştır. Aynı düzenleme ile “işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenleneceği” hükmü getirilmiştir (Kayar, 2010: 245).

1990'lerde kamu görevlileri için sendika kurma ve üye olma özgürlüğünün yanında toplu sözleşme yerine bağlayıcılığı olmayan toplu görüşme hakkının verilmesi elbette yeterli değildir. Ancak bu hakkın kamu görevlilerine tanınması, yasama ve yürütmenin tek yanlı olarak karar verdiği konulardan bir kısmının, ilk defa, kamu görevlilerinin sendikal temsilcilerinin katıldığı bir toplu görüşmede tartışılması açısından önemli bir yeniliktir (Gülmez, 1997: 513).

## **B. 2010 yılı Sonrası Dönem: Sendika Kurma, Üye Olma ve Toplu Sözleşme Hakkı**

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın hazırlık çalışmaları için oluşturulan *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporunda* yer verilen “kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tam anlamıyla sağlanmalı” (DPT, 9. KP ÖİK, 2007) ifadesinin Planda karşılığı olmamıştır. Planın uygulanmasını yıllık bazda gösteren 2010-2012 yılları arasındaki programlarda karşılığı sırasıyla “*Kamu görevlilerinin sendikal haklarının düzenlendiği 4688 sayılı Kamu Sendikaları Kanununun uygulanmasına ilişkin sorunların giderilmesi ihtiyacı önemini korumaktadır.*”, “*4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun gözden geçirilmesi ve toplu sözleşme hakkı ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun teşkili, çalışma usul ve esaslarına ilişkin yeni bir yasal düzenleme yapılması gerekmektedir.*” ve “*kamu görevlilerini kapsayan 4688 sayılı Kanunun göz-*

*den geçirilmesi” şeklinde olmuştur. Bu noktadan hareketle, kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkının 2011 yılı programında Türkiye gündemine “politika” olarak girdiği anlaşılmaktadır.*

2010 yılı Anayasa referandum sürecinde kamuoyuna açıklanan düzenlemeler arasında kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin olarak, bilhassa toplu görüşme yerine toplu sözleşme yapılacağı vurgulanmıştır. 2010 yılında Anayasanın 53. maddesinde “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. (...) Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir*” ve 128. madde’ye “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır*” eklemelerinin yapılmasıyla kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin hususların toplu sözleşme ile düzenlenebileceği öngörülmüştür.

Kamuoyunda büyük oranda kabul gören bu maddeye ilişkin yasal düzenleme yapılması 2011 yılı Genel Seçimleri ileri sürülerek ertelenmiştir. Ancak, hem ülke içindeki kamu görevlilerinin üye olduğu konfederasyonların ve sendikaların hem de uluslararası ölçekte AB ve ILO’nun baskısı sonucunda 2001 tarihli 4688 sayılı Kanun’un adı 2012 yılında kabul edilen 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu şeklinde değiştirilmiştir. Böylece, 4688 sayılı Kanunun amaç kısmında yer alan “*her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı buldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemektir*” ibaresi “*toplular sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir*” şeklinde değiştirilmiştir. Bu düzenlemeyle 2010 yılında yapılan Referandum sonucunda 1982 Anayasasının 128. maddesine eklenen “toplular sözleşme” ifadesi kanun nezdinde karşılığını bulmuştur. 4688 sayılı Kanunun 3. maddesinde yer alan tanımların bir kısmı değiştirilerek *toplular görüşme, uzlaştırma kurulu, mutabakat metni, yüksek hakem kurulu başkanını* tanımlayan bentler yerine sırasıyla *toplular sözleşme, toplantı tutanağı* tanımları getirilmiştir.

2010 yılında yapılan yeni düzenlemeyle memurların ve diğer kamu görevlilerinin statülerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği kuralına “*malî ve sosyal haklara ilişkin toplular sözleşme hükümleri saklıdır*” ifadesiyle yeni

bir istisna getirilmiştir. Artık kamu görevlileri için salt mali ve sosyal haklar olarak sınırlansa da devlet ve kamu görevlileri temsilcileri arasında imzalanan toplu sözleşme ile yeni bir kural konmakta, mevcut bir kuralda değişiklik yapılmakta ya da mevcut bir kurala son verilmektedir (Atay Şanlı, 2015: 32). Toplu sözleşmede devlet ve kamu görevlileri kendi çalışma şartlarına ilişkin pazarlık yapmakta böylece kamu idaresinin “belirleme yetkisini” paylaşmaktadır (Özkal Sayan, 2017: 30-39).

#### **IV. Türk Kamu Personel Sisteminde Toplu Sözleşme Uygulamalarının Değerlendirilmesi**

2012 yılında yapılan yasal düzenleme ile 2012, 2013, 2015, 2017 ve 2019 yıllarında kamu görevlileri heyeti ve hükümet arasında beş toplu sözleşme metni imzalanmıştır. Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmesi başlangıçta AB ve ILO tarafından olumlu olarak kabul edilmiş ancak uygulamada görülen bazı hususlar uluslararası örgütlerin raporlarında eleştiri konusu olmaya devam etmiştir. Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı ve uygulaması taraflar/temsiliyet, uzlaşma/uzlaşmazlık mekanizması, toplu sözleşmelerin kapsamı ve kamu görevlileri heyetinin talepleri başlıkları altında incelenecektir.

##### **A. Taraflar/Temsiliyet Yönünden**

2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı Kanun’da kamu görevlileri tanımını “*Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimî suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini*” hükmüyle sınırlanmıştır. 2007 yılında kamu kurumlarında istihdam edilen sözleşmeli personel ile geçici personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmeleri için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. 2012 yılında 4688 sayılı Kanun’da yapılan “*Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini*” tanımıyla kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışındaki kadro ve pozisyonlarda çalışanların tamamı kamu görevlisi kabul edilmiştir. İlâveten, aday memurların sendikalara üyeliklerinin yolu açılmıştır. Toplu sözleşme hükümleri yansıma yoluyla emekli kamu görevlilerine de uygulanacaktır. Böylece kamu görevlilerinin sendikalara üyelikleri açısından nisbi bir kolaylık sağlansa da üst düzey yöneticiler, askeri personel, yüksek yargı mensupları, yükseköğretim kurumlarında yöneticilik yapanlar sayılarak toplu sözleşmeden yararlanacak kesim sınırlanmıştır. ILO ve AB, Türkiye’yi çok sa-

yıda çalışanı grev ve toplu sözleşme hakkından mahrum bıraktığı için eleştirmektedir. Bu sorunun aşılabilmesi için ILO, Türkiye’den memur kavramını daraltılmasını ve bu kavramı devlet adına karar veren çalışanlarla sınırlandırılmasını; memurlar dışında kalan kalan diğer bütün çalışanlara ise toplu sözleşmeli, grevli sendikal hakların tanınmasını talep etmektedir (Arıcı, 2015: 216).

Toplu sözleşmenin tarafları 4688 sayılı Kanun’da kamu işveren heyeti ve kamu görevlileri heyeti olarak belirlenmiştir. Bu heyetler içinde genel sözleşmeye yetkili olarak en çok üyeye sahip konfederasyon; her bir hizmet kolu için ise en çok üyeye sahip sendikalar muhatap alınmıştır. Kamu işveren heyeti, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır.<sup>22</sup> Toplu sözleşme, tarafların tamamının anlaşmasına bağlı olmadan sadece genele ilişkin sözleşmeyi yetkili konfederasyon ve hizmet kollarına ilişkin yetkili sendikaların anlaşma sağlayıp imzalaması halinde yürürlüğe girmektedir (Aslan vd., 2016: 56). Kanunda imza yetkisi sayılanlar dışında heyette yer alanların izleyicilikten öte bir eylemleri bulunmadığı ileri sürülebilir.<sup>23</sup>

4688 sayılı Kanun’da sendikaların hizmet kolu esasında örgütlenebileceğini hüküm altına almış ve 11 hizmet kolu sayılmıştır. 2012 yılında yapılan 1. Dönem Toplu Sözleşme görüşmelerinde en fazla üyeye sahip konfederasyon olarak Memur-Sen (Başkan) ile Kamu-Sen ve KESK başkanları; hizmet kollarında ise Memur-Sen, Kamu-Sen ve KESK’e üye sendikalar katılmıştır.<sup>24</sup> Buna göre; 7 hizmet kolunda Memur-Sen’e, 3 hizmet kolunda Kamu-Sen’e ve 1 hizmet kolunda KESK’e bağlı sendikalar yetkili

---

<sup>22</sup>2018 yılında fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçildikten sonra 4688 sayılı Kanun’da değişiklik yapılmıştır. 2019 yılına kadar yapılan dört toplu sözleşmede Kamu İşveren Heyeti, Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşmuştur.

<sup>23</sup> 2012 yılında Kanun Tasarısı olarak Komisyon tartışmasında en çok üyeye sahip konfederasyon ve sendikaların diğer konfederasyon ve sendikaların adına tek başına söz sahibi olacak olması ve bütün kararları tek başına verebilmesi eleştirilmiştir. Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı “*taraflarla yapılan toplantılarda, toplu sözleşme görüşmelerinde taraf sıfatıyla en çok üyeye sahip konfederasyonun görüşmeyi bağutlayacağına ilişkin Bakanlık görüşünün her seferinde ifade edildiğini, her bir konfederasyonun muhatap alınması halinde nihai hedefin elde edilemeyeceğini, mutlaka sözleşmenin bir konfederasyonla yapılması gerektiği*”ni ifade etmiştir (Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu, 2012).

<sup>24</sup> Bkz. DPB Yıllar İtibariyle Konfederasyon Üye Sayıları (2002-2018), <http://www.dpb.gov.tr/tr-istatistikler/sendikal-istatistikler> (20.02.2019).

olmuştur. Sonraki toplu sözleşmelerde yetkili konfederasyon değişmemiştir. Hizmet kollarında ise; 2. Toplu sözleşme görüşmelerinde Kamu-Sen'e bağlı sendika yetkisini kaybetmiştir. Bu boşluğu ise Memur-Sen'e bağlı sendika doldurmuş ve böylece 10 hizmet kolunda Memur-Sen'e bağlı sendikalar yetkili olmuştur. İlgili süreçte sadece Kültür ve Sanat Hizmetleri kolunda KESK'e bağlı sendika; 2015, 2017 ve 2019 yıllarında yapılan 3. 4. ve 5. dönem Toplu Sözleşme görüşmelerinde ise 11 hizmet kolunda Memur-Sen'e bağlı sendikalar yetkili olmuştur.

## **B. Uzlaşma/Uzlaşmazlık Mekanizması**

4688 sayılı Kanunun yeni halinde uzlaştırma kurulu yerine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na yer verilmiştir. Kurul'un yetkisi, taraflar arasında anlaşma sağlanamamış toplu pazarlık konularının bir çözüme bağlanması konusu ile sınırlanmıştır. Kanun'a göre Kurul kararlarının kesin ve toplu sözleşme hükmünde olmasından dolayı, Kurul kararlarında usul yönünden hata yapılmadıkça, kurul kararları aleyhine yargı mercilerine gidilemez (Arıcı, 2015: 215). Kurul'un adı yanında muhtevası da değişmiştir. Toplamda 11 üyeden oluşan Kamu Hakem Kurulu'nun üye dağılımının eşit olmadığı görülmektedir.<sup>25</sup> Buna göre, Cumhurbaşkanınca seçilecek bir başkan; bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye; akademisyenler arasından seçeceği bir üye (üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en Doçent unvanını taşıyanlar arasından); bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip olan konfederasyon ve sendikaların önereceği toplam yedi öğretim üyesi arasından seçeceği bir üye olmak üzere toplamda 7 üye kamu işveren heyeti adına Cumhurbaşkanı tarafından seçilecektir. Geriye kalan 4 üye (üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye) kamu görevlileri heyeti tarafından belirlenecektir. ILO sözleşmelerine göre bağımsız olarak oluşturulması gereken uzlaştırma mekanizması Türkiye uygulamasında ağırlığı kamu işveren heyetince oluşturulması nedeniyle uluslararası normlara uygun görülmemektedir.

Toplu sözleşme görüşmelerinin son rakamı tek olan yılda ve iki mali yıl için olacağı hükmüne istisna getirilerek 2012 yılında 1. Toplu Sözleşme

---

<sup>25</sup> 2018 yılında fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçildikten sonra 2/7/2018 tarihinde 4688 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmış ve "Bakanlar Kurulunca" ibareleri "Cumhurbaşkanınca" olarak değiştirilmiştir. 1. ve 2. Toplu Sözleşme Metninde taraflar arasında mutabakat sağlanamadığı için kurulan Heyetleri kamu işveren heyeti adına Bakanlar Kurulu belirlemiştir.

görüşmeleri başlamış ve 21 gün sürmüştür. Taraflar arasında Yerel Yönetimler Hizmet Kolu dışında kalan hizmet kollarına ve kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde toplu sözleşme imzalanmaması üzerine Kamu Hakem Kurulu’na intikal ettirilen başvuru sonucunda Kurul karar vermiştir. 2. Dönem Toplu Sözleşme görüşmeleri ise kısa sürede tamamlanmıştır. Bu Sözleşme görüşmelerinde öncekinin aksine on hizmet koluna ve kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde taraflar arasında toplu sözleşme imzalanmıştır. Kültür ve Sanat Hizmet Kolu kapsamına giren mali ve sosyal haklara ilişkin hususlarda Kamu Hakem Kurulu’na başvurulmuştur. 3. ve 4. toplu sözleşmede ise kamu hakem heyetine başvurulmamıştır. Kanun gereği yetkili konfederasyon ve sendikaların imzalarının yeterli olarak kabul edilmesi nedeniyle diğer heyetlerin itirazları çok fazla göz önüne alınmamıştır-ki her iki sözleşmede de hem genel hem de hizmet kolları açısından yetkili konfederasyon Memur-Sen olmuştur.<sup>26</sup> 2019 yılında 5. Toplu Sözleşme görüşmelerinde 11 hizmet kolunda ve kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde toplu sözleşme imzalanmaması üzerine Kamu Hakem Kurul’una intikal ettirilen başvuru sonucunda Kurul karar vermiştir. Kurul Kararı incelendiğinde kamu işveren heyetinin teklif ettiği ancak kamu görevlileri heyetlerince kabul edilmeyen maddelerin Kurul tarafından kabul edilen Sözleşme metninde yer aldığı görülmektedir. Kamu görevlileri heyeti, Kurul Kararının kesin ve de Sözleşme niteliğinde olmasından, ilaveten, kamu görevlilerinin “grev” gibi kamu işveren heyetini zorlayıcı bir hakkı olmadığından bu Sözleşmeyi kabul etmek zorunda kalmıştır.

### **C. Sözleşmelerin Kapsamı**

Anayasa’da ve 4688 sayılı Kanun’da toplu sözleşmenin kapsamı kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını etkileyen unsurlar olarak sınırlanmıştır (Aslan vd., 2016: 56). Kamu görevlileri heyetlerinin toplu sözleşme öncesinde yayımladıkları talepler bu sınırları aşmaktadır. Kamu görevlilerine grev hakkının tanınması, kamu görevlilerinin siyaset yapma yasasının kaldırılması, çalışma şartlarının düzenlenmesi, 4/B statüsünde gö-

---

<sup>26</sup> 2014-2015 yıllarını kapsayan toplu sözleşme görüşmelerine ilişkin dönemin Memur-Sen Konfederasyonu Başkanı, “*Bu yıl Memur-Sen’in hem yetkili sendika sayısı hem üye sayısı ve oransal büyüklük açısından açık ara önde olması dolayısıyla Kamu Sen’in toplu sözleşme masasındaki varlığı kanuni olabilir ancak meşruiyet zemini yoktur, hukuki değildir. Başka bir söyleyişle toplu sözleşme masasında KESK’in varlığı sembolik, Kamu-Sen’in konumu seyirciliktir*” ([memursen.org.tr](http://memursen.org.tr), 19.08.2019).

rev yapan sözleşmeli personel ile 4-C geçici personel statüsünde çalışanların<sup>27</sup> kadroya geçirilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarında uzmanlar arasında oluşturulan farklılıkların giderilmesi (kariyer uzmanlığı, normal uzmanlık, merkez-taşra uzmanlığı), kamu hizmetlerinin işletmecilik esaslarına göre değil, toplumsal fayda gözeterek sağlanması, ayrımcılık, mobbing, baskı ve şiddete son verilmesi ve bunlara maruz kalan personelin korunmasına yönelik yasal düzenleme yapılması, atama, nakil ve terfide liyakata uyulması vb. talepler kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve özlük hakları açısından önemlidir ancak toplu sözleşme kapsamı dışındadır. Toplu sözleşme kapsamında yer alan taleplerde ise konfederasyonların birbirleriyle uyuşmazlıkları bulunmaktadır.

4688 sayılı Kanun'da toplu sözleşme konuları ile kurumsal konular dışında kalan ve kamu personel sistemini ilgilendiren genel nitelikli konuların Kamu Personel Danışma Kurulunda değerlendirileceğine yer verilmesine rağmen uygulamada bu hususa uyulmadığı görülmektedir. Birçok farklı konu kanun konusu olması gerekirken toplu sözleşme ile hayata geçirilmiş (Özkal Sayan, 2017: 36) ve bunun bir sonucu olarak, toplu sözleşme kamu personel sistemi açısından ikincil bir mevzuat biçimini alarak fiili olarak kamu personel sistemini düzenleme aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır (Albayrak, 2017). İlâveten, önceki toplu sözleşme metnlerinde yer alan pek çok madde hükmünün devam edebilmesi için tekrar yazılmıştır. İlk toplu sözleşme metni 33 sayfa iken 4. sözleşme metni 48 sayfadır. 5. (son) toplu sözleşme metni şerhli karşı oy gerekçeleriyle birlikte 152 sayfaya ulaşmıştır. Bunun bir sonucu olarak, sonraki dönemlerde toplu sözleşme metinleri gitgide daha da kalınlaşacaktır (Özkal Sayan, 2017: 36). 3. Toplu Sözleşme döneminde genele ilişkin hükümlerde 7 adet; hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklar kısmında da 17 adet olmak üzere toplamda 24 konuda “düzenleme/çalışma yapılacak” ifadelerine yer verilmiştir. Benzer şekilde 2012, 2013 ve 2015 yıllarında, toplu sözleşme kapsamı dışında sayılan ve Kamu Personeli Danışma Kurulu'nda görüşülerek kanun/Kanun Hükmünde Kararname gibi düzenleme gerektiren konu

---

<sup>27</sup> 2016-2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşme'nin 36. maddesinde yer alan “657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (C) fıkrası kapsamında tam zamanlı çalışan geçici personelin sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilebilmeleri konusunda çalışma yapılacaktır” hükmü kapsamında 24.12.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Memurları Kanununda değişiklik yapılarak 4-C geçici personel istihdamı kaldırılmıştır. 2018/11587 Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ile Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar sonrasında 4-C geçici personel statüsünde çalışanlar özelleştirme uygulamaları sonucu istihdam edilenler de dahil olmak üzere, aynı Kanunun 4/B maddesi kapsamında sözleşmeli personel olarak istihdam edilmiştir.



niteliğinde kabul edilen 2005 yılı sonrasında memuriyete girenlere bir derece verilmesi mevzuu 4. Toplu sözleşme kapsamında yer almış ve kabul edilmiştir.

## **Sonuç**

Türkiye’de kamu görevlileri ilk kez 1965 yılından itibaren toplu sözleşme ve grevi öngörmeyen salt sendika kurma ve üye olmayı içeren sendikal hakka kavuşmuş ancak 1971 yılında bu sınırlı sendikal haktan mahrum kalmışlardır. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının yeniden gündeme gelmesi ve toplu sözleşme hakkına giden yol için ilk adımın atılması esas olarak; uluslararası alandaki örgütlere verilen taahhütler ve imzalanan anlaşmalar ile özellikle 1990 yılı sonrasında ILO’nun 87 ve 151 nolu sözleşmelerinin kabulüyle olmuştur. 1999 yılında Türkiye’nin AB tarafından aday ülke olarak ilanından sonra genişleme sürecine dâhil edilmesiyle, ülkede kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesine yönelik daha somut adımlar atılmıştır.

Konu siyasal partiler açısından farklı ideoloji ve siyasal konumlanışlarına göre ele alındığında; parti programlarında bariz bir farklılık tespit edilmemiştir. Buna rağmen 1990 sonrasında kurulan ve farklı görüşleri savunan partilerce oluşturulan koalisyon hükümetlerinin programlarında kamu görevlilerinin sendikal haklarına somut olarak yer verilmemesi, iktidarların bu konuda istekli olmadıklarını göstermektedir. Ancak taraf olunan ya da üye olunmaya çalışılan uluslararası alandaki örgütlere verilen taahhütler ve imzalanan anlaşmalar sonucunda, programlarında olmamasına rağmen hükümetler, kamu görevlilerine sendikal haklar verme konusunda düzenlemeler yapmak mecburiyetinde kalmışlardır.

Uluslararası aktörler açısından ise, bu süreçte, ILO’nun kamu görevlilerinin örgütlenmesi ve grev hakkıyla ilgili sözleşmelerinin kabul edilip iç hukuka aktarılmasının gerekliliği itici güç olmuştur. Ancak, Türkiye’nin 2010 yılına kadar ILO’nun söz konusu sözleşmelerini bağlayıcı olarak kabul etmediği; sürekli olarak ILO’ya şikâyet edilmesi ve ILO’nun ilgili komitelerinin Türkiye aleyhine aldığı kararlardan anlaşılmaktadır. Türkiye üzerinde, kamu görevlilerinin sendikal haklarına özellikle de toplu sözleşme yapabilme hakkına ilişkin konularda, yaptırım gücü en fazla olan örgüt AB olmuştur. AB bu süreçte Türkiye’yi izlemiş ve yapmayı taahhüt ettiği politikaları müktesebata uyum açısından değerlendirmiştir. Bunda AB’ye üyeliğin hükümetler için devlet politikası olarak görülmesi önemli bir etken olmuştur.

AB'ye üyelik sürecinde, Türkiye'nin adaylık statüsüne geçmesiyle AB Müktesabatına uyum aşamasında engel olarak karşısına çıkan kamu görevlilerinin sendikal hakkı konusunu hükümetlerin farklı dönemlerde ve farklı politikalarla aşmaya çalıştıkları görülmektedir. Söz konusu engeli aşabilmek adına ilk olarak, 2001 yılında toplu pazarlık hakkına biraz daha yaklaşılması açısından kamu görevlilerine toplu görüşme hakkının tanınması olumlu bir gelişmedir. Ancak, kamu görevlileri açısından yaptırımı olmayan toplu görüşme hakkı uluslararası normları karşılamada yeterli olmamıştır. İkinci olarak, 2012 yılında fiili olarak kamu görevlileri için toplu sözleşme sürecine geçilmiştir. Toplu sözleşmenin en önemli içeriği tarafların imzasıyla sonuç doğurması ve bunun için ayrıca bir mekanizmaya ihtiyaç duymamasıdır. Bu açıdan, toplu görüşme düzenine nazaran toplu sözleşme süreci kamu görevlileri için gerçek bir sendikal hak olarak kabul edilmektedir. Lakin, bu yapıda da muhtelif sorunlar göze çarpmaktadır. Öncelikle, kanunla ve tek taraflı olarak belirlenen belli bir statüde çalışanlara- sendikalar aracılığıyla- devletin uhdesinde bulunan mali ve sosyal haklarıyla ilgili yetkinin devredilmesi statü hukukuyla ve kamu görevlileri tanımıyla pek uyuşmamaktadır. Toplu sözleşme, süre yönünden ve katılımcılar yönünden farklılaşma getirmiş olmasına rağmen uygulamada da belli sorun alanlarını içinde barındırmaktadır. Bunlar:

- Sürece salt kanunda yer verilen sendika ve konfederasyonların katılımı,
- uyuşmazlık durumunda konuyu kesin karara bağlayacak olan Kamu Hakem Kurulu üyelerinin çoğunluğunun Cumhurbaşkanı'nca belirlenmesi,
- toplu sözleşmede sadece bazı ödeme kalemlerinin gösterge ve kat-sayılarının belirlenmesi ve sınırlı bazı sosyal hakları kapsaması,
- sendikal haklardan yararlanacak kesimin sınırlı tutulması ve sendikal hakların üçüncü ayağı olan kamu görevlilerine grev hakkının verilme-mesi

olarak özetlenebilir. Bu hususlar Türkiye'deki mevcut uygulamanın uluslararası ölçekte karşılık bulan sendikal hak ve toplu sözleşme mantığına uyumlu olmadığı göstergeleri olarak ileri sürülebilir.

Sonuç olarak; Türkiye'de toplu sözleşmenin, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında iyileşme sağlayacağı görüşü fazla "iyimser" bir görüş olarak kabul edilmeli ve uygulamada bu sonuçların alınıp alınmayacağı çeşitli platformlarda tartışılmalıdır. Kamu görevlileri için getirilen sendikal sistem yapı, mekanizma ve taraflar açısından çeşitli sorunları içinde barındırmakla birlikte; sendikalar ve konfederasyonların bu süreçte yeterince etkili olmadığı ve aralarındaki uyuşmazlıklar nedeniyle karar

alma konusunda birlikte hareket edemedikleri de göz önünde bulundurulduğunda sorunun ne kadar derin olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Mevcut sistemde, Devlet, mali ve sosyal hakları belirleme yetkisini her ne kadar yasal olarak sendika ve konfederasyonlara bıraksa da, bu örgütler yukarıda açıklanan nedenlerden ötürü sürecin yönetimi ve karar verme aşamasında yeterince etkili olamamaktadırlar.

## **Kaynakça**

- I. Davutoğlu Hükümeti Programı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140907-1-1.pdf> (5.10.2019).
- II. Davutoğlu Hükümeti Programı, [https://www.aa.com.tr/uploads/TempUserFiles/64.hukumet\\_programi.pdf](https://www.aa.com.tr/uploads/TempUserFiles/64.hukumet_programi.pdf) (5.10.2019).
- AB Tarihi, [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en) (24.10.2018)
- ABB, “Türkiye’nin AB Müktesebatına Uyum Programı”, <https://www.ab.gov.tr/46231.html> (24.10.2018)
- ABB, “Türkiye’nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013)”, [https://www.ab.gov.tr/files/Muktesebat\\_Uyum\\_Programi/19\\_Sosyal-PolitikaveIstihdam.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/Muktesebat_Uyum_Programi/19_Sosyal-PolitikaveIstihdam.pdf) (24.10.2018)
- ABB, “Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları”, [https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) (11.12.2018).
- ABB, “Ulusal Programlar”, [https://www.ab.gov.tr/ulusal-program\\_194.html](https://www.ab.gov.tr/ulusal-program_194.html) (11.03.2019).
- ABB, “Katılım Süreci İçin AB Stratejisi 2010-2011 Eylem Planı”, [https://www.ab.gov.tr/files/strateji/2010\\_2011\\_eylem\\_plani.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/strateji/2010_2011_eylem_plani.pdf) (14.03.2019).
- Adalet ve Kalkınma Partisi, “Adalet ve Kalkınma Partisi Programı-2002” <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/926/200205071.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (16.07.2019).
- Akdoğan, A. Argun, *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme*, TODAİE Yayını, Ankara, 2008.
- Albayrak, Suha Oğuz, “Kamu Personel Rejimini Sendikalarla Birlikte Yönetmek: TARGEL Projesi Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (4), 2017.

- Arıcı, Kadir, “Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Gerçekliği Me-selesinde Önemli Bir Faktör: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Ni-teliği”, *Karatahta İş Yazıları Dergisi* Sayı: 3, 2015, s. 209-218.
- Aslan, Onur Ender, Hikmet Kavruk, Mete Yıldız, Yılmaz Üstüner, İpek Özkal Sayan, Hasan Engin Şener, Vahide Feyza Urhan. *Merkezi Personel Hiz-metleri Örgütlenmesi: Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Japonya*, TODAİE Yayını, Ankara, 2016.
- Atay Şanlı, Yeliz, “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, 48 (3), 2015, s. 1-39.
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “Avrupa Birliği Temel Haklar Bildir-gesi” <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birliigi-temel-haklar-bildir-gesi-708> (24.10.2018).
- Bilgin, Kamil Ufuk. “Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Söz-leşme Haklarının Hukuki Boyutu Uygulamaları.” *Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştay*’nda sunulan tebliğ, Başba-kanlık Basımevi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, Şubat 9-11 2010.
- BM, *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi*, [http://www.unicankara.org.tr/doc\\_pdf/metin134.pdf](http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin134.pdf) (19.08.2019).
- BM, *Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme*, [http://www.unicankara.org.tr/doc\\_pdf/metin133.pdf](http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin133.pdf), (19.08.2019).
- Ceylan-Ataman, Berrin. “Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, Derleyen: Berrin Ceylan-Ataman. *Avrupa Birliği’nin İstihdam ve Sosyal Politikası*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2005.
- CHP, *Cumhuriyet Halk Partisi Programı (1995)*.
- CHP, 2011 Programı, <http://www.chp.org.tr/wp-zontent/uploads/chpprog-ram.pdf> (28.11.2019).
- Dereli, Toker, “Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Normları Açısından Tür-kiye’de Sendika Özgürlükleri ve Yeni Yasa Taslağının Değerlendiril-mesi”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı 54, 2008.
- DPB Yıllar İtibariyle Konfederasyon Üye Sayıları (2002-2018), <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/sendikal-istatistikler> (20.02.2019).
- DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 1994.
- DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara.

- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2000)*.
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*.
- DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007)*.
- DSP, “Demokratik Sol Parti 2003 Programı” [https://acikeri-sim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/861/200700671\\_2003.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://acikeri-sim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/861/200700671_2003.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (28.11.2019).
- DSP, “Demokratik Sol Parti’nin 1991 Seçim Bildirgesi” [https://acikeri-sim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/602/199303175\\_1991.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://acikeri-sim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/602/199303175_1991.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (28.11.2019).
- DYP, “Doğru Yol Partisi Programları” <https://acikeri-sim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/659> (16.07.2019).
- Gülmez, Mesut, *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye (UÇÖ/ILO Sözleşme ve İlkeleri) Cilt I*, TODAİE Yayını, Ankara, 1988.
- Gülmez, Mesut, “Toplu Pazarlık ve Grev Hakları ve Türkiye”, *Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu*, (Yay. Haz.: Mesut Gülmez), Mayıs 7-8, 1992- TODAİE, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1993a.
- Gülmez, Mesut, *Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1993b.
- Gülmez, Mesut. *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku-788’den 4688’e: 1926-2001*, TODAİE Yayını, Ankara, 2002.
- Gülmez, Mesut. *Sendikal Hakların Ulusüstü Kuralları, Oluşumu ve Uygulanması 1919-2014 100. Kuruluş Yıldönümü Eşiğinde UÇÖ/ILO İlkeleri*, Hatiboğlu Basım ve Yayım, 2014.
- ILO, “ILO’nun Tarihçesi”, [https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS\\_372874/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_372874/lang--tr/index.htm) (08.02.2019).
- Işıklı, Alpaslan, “Sendika Hakkı ve Türkiye”, *Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu*, (Yay. Haz.: Mesut Gülmez), Mayıs 7-8, 1992- TODAİE, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1993.
- Kapani, Münci, *Kamu Hürriyetleri*, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993.
- Kayar, Nihat, *Kamu Personel Yönetimi*, Ekin Yayınevi, 2010.

- Kurşunlu, Elif, “Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite.” Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2004.
- Memur-Sen, “Memur-Sen Toplu Sözleşme Taleplerini Açıkladı” <http://www.memursen.org.tr/memur-sen-toplu-sozlesme-taleplerini-acikladi-3> (19.08.2019)
- MHP, *Milliyetçi Hareket Partisi Programı* 2000, [https://acikeri-sim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/859/200605071\\_2000.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://acikeri-sim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/859/200605071_2000.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (16.07.2019).
- MHP, “2009 Programı”, [www.mhp.org.tr](http://www.mhp.org.tr) (16.07.2019).
- Özdek, Yasemin, *Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye*, TODAİE Yayınları, 2004.
- Özkal Sayan, İpek, “Türkiye’de Toplu Sözleşmenin Kamu Personel Rejimine Etkisi.” *SOBİDER*, 4 (14), 2017, s. 30-39.
- Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu, 2012 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTA-NAK/TBMM/d24/c018/tbmm24018088ss0200.pdf> (08.03.2019)
- Sarı, Ali Osman, “ILO Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme ve Grev Hakkı.” *Kamu’da Sosyal Politika*, 3 (11), 2009.
- Şaylan, Gencay, “Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar.” *Amme İdaresi Dergisi*, 3 (4), 1970.
- SHP, *Sosyaldemokrat Halkçı Parti Programı* (1993).
- Şenver, Emin (2009), “AB Üyesi Ülkelerde Kamu Çalışanlarının Örgütlenme ve Grev Hakkı”, *Kamu’da Sosyal Politika*, Yıl.3, Sayı.11: 21-32.
- Talas, Cahit. “16 Aralık 1978 Örgütlenme Özgürlüğü Simpozyum Konuşması.” *Tüm Kamu Personeli ve Emekli Haklarını Koruma Kuruluşları Kamu Personel Yönetim Sisteminin Konfederasyonu Yayın Organı*, Özel Sayı 5-6, 1978.
- TBMM, “VII. Demirel Hükümeti Programı”, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP43.htm> (5.03.2019).
- TBMM, “I. Çiller Hükümeti Koalisyon Protokolü” <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP50.htm> (5.03.2019).
- TBMM, “II. Yılmaz Hükümeti Programı”, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP53.htm> (5.03.2019).
- TBMM, “III. Yılmaz Hükümeti Programı”, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP55.htm> (5.03.2019).

- TBMM, “IV. Ecevit Hükümeti Programı”, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP56.htm> (5.03.2019).
- TBMM, “V. Ecevit Hükümeti Koalisyonu Protokolü”, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/KP57.htm> (5.03.2019).
- TBMM, “III. Erdoğan Hükümeti Programı”, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP61.htm> (5.03.2019).
- TBMM, Tutanak Dergisi, “Madde Gerekçesi”, [tbmm.gov.tr/develop/owa/td\\_v2.tutanak\\_sonuc?v\\_meclis=7&v\\_donem=1&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=&v\\_birlesim=&v\\_sayfa=&v\\_anabaslik=KANUNLAR&v\\_altbaslik=&v\\_mv=&v\\_sb=&v\\_ozet=&v\\_bastarih=&v\\_bittarih=&v\\_kayit\\_sayisi=2316&v\\_gelecek\\_sayfa=1401&v\\_kullanicu\\_id=14212265](http://tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.tutanak_sonuc?v_meclis=7&v_donem=1&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=KANUNLAR&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_bastarih=&v_bittarih=&v_kayit_sayisi=2316&v_gelecek_sayfa=1401&v_kullanicu_id=14212265) (20.02.2019).
- TBMM, Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 20.9.1971, Cilt: 67, Toplantı: 19, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/t11/c011/tbmm11011018.pdf> (8.02.2019)
- TBMM, Tutanak Dergisi, 25.11.1992, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c021/tbmm19021031.pdf> (20.02.2019).
- TBMM, “TBMM Tutanak Dergisi, 13.7.1995”, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c092/tbmm19092140.pdf> (20.02.2019).
- Turan, Kamil, “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri”, *Kamu-İş Dergisi*, 4 (4), 1999.
- Tutum, Cahit, “Türkiye’de Memur Sendikaları.” *Amme İdaresi Dergisi*, 1 (1), 1968, s. 29-46.
- Urhan, Vahide Feyza, “Kamu Politikaları Yaklaşımının 1980 Sonrası Türk Personel Politikaları Üzerindeki Etkileri.” (yayımlanmamış) Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, 2012.

