

## MEMURLARIN SENDİKALAŞMASI VE EKONOMİK - SOSYAL HAKLARA ETKİSİ

**Dr. Levent MUTLU**

*Sayıştay Başkanetçisi*

### GİRİŞ

Bilindiği üzere memurların ortak mesleki, iktisadi ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenmeleri devletin karşısına birtakım taleplerle çıkmaları her zaman endişe konusu olmuştur. Memurların örgütlenme çabaları, bu yüzden çeşitli güçlüklerle karşılaşmıştır.

Memur sendikalarının kuruluşu ve gelişmesi işçi sendikalarına göre daha geç başlamış ve bu sendikalara karşı gösterilen tepki işçi sendikalarına karşı gösterilen tepkiden daha büyük olmuştur. Bu tepki farkı, işçi-işveren ve devlet-memur ilişkilerinin farklı oluşundan meydana gelmiştir. Devlet-Memur ilişkilerinde devletin otoritesi, hakimiyeti fikrinden hareket ederek, memurların işçiler gibi toplu sözleşme, grev gibi hakları kullanmaları tehlikeli bulunmuştur. Bu itibarla memurların örgütlenme hakkı, işçilere nazaran daha geç olduğu gibi daha büyük direnmeler ve çabalar sonucunda kazanılmıştır.

### İNCELEME

Örgütlenme hakkının karşısına çıkanlar hemen her yerde benzer nedenler ileri sürmüşlerdir. Bu nedenleri kısaca aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür<sup>1</sup>.

a) Devletle memur arasındaki ilişkiler, işverenle işçi arasındaki ilişkiden farklıdır. Devletle memuru birbirinden ayırt etmek güçtür. Memur devlet adına hareket eden kişidir. Bu niteliği ile hem işi yapan, hem de işveren durumundadır. Devletle memuru, bir pazarlığın iki tarafı olarak düşünmek hatalı olur. Bu nedenledir ki, özel kesimde işverenle işçi

<sup>1</sup> Cahit Tutum, Türkiye'de Memur Güvenliği, TODAİE yayın no: 132, Ankara 1972, s. 126.

arasındaki ilişkilerde geçerli olan usul ve yöntemler, devletle memur arasındaki ilişkilerde geçerli olamaz. Memurların örgütlenme hakkına dayanarak kamu otoritesinin karşısına dikilmeleri, bir bakıma devletin kendi kendisinin karşısına dikilmesi gibi bir sonuç doğurur.

b) Yönetim ve memurluk sisteminin temeli, hiyerarşi ilkesidir. Bu ilkenin zedelenmesi yönetimi zaafa uğratar. Memur örgütlerinin hiyerarşik düzeni bozucu ve itaatsizliği teşvik edici bir etkisi vardır. Örgütlenme hakkının kabul edildiği bir düzende memur, bir kamu görevlisi olarak yapmaktan çekindiği bir çok hareketleri, memur örgütünün bir üyesi olarak yapmak imkanını bulur. Bu durum memur-amir ilişkilerini olumsuz bir biçimde etkiler.

c) Memur sendikaları özel çıkarları gerçekleştirmek için kurulmuş örgütlerdir. Oysa devlet memuru, genel yararın bekçisidir. Memurlara örgütlenme hakkının tanınması, özel çıkarların genel yarara tercih edilmeleri sonucunu doğurabilir.

d) Memurlar, emek-sermaye çatışması içinde değildir. Bu nedenle memurların sınıfsal bir mücadele aracı olan sendikalara sahip olmaları gereksizdir. Esasen devlet memurlarının hakları, devletin ve kanunların himayesi altındadır. Memurların işçiler gibi mücadele etmelerine gerek yoktur. Memurlara örgütlenme hakkının tanınması, onları işçi sendikalarına özendirir. Neticede kamu hizmetleri bundan büyük zarar görür.

Ancak zamanla bu görüş terkedilerek memurlara da sendikalaşma hakkının tanınması yoluna gidilmiştir.

Yukarıda açıklanan memur sendikaları aleyhindeki görüşlere karşılık memurların sendikalaşmasını savunanlar ise şu görüşleri ileri sürmüşlerdir.

a) Sendikalar memurlara görüşlerini, düşüncelerini ilgili makamlara bildirme haklarını savunmak imkanını verir. Çünkü sendika da

memurlar topluca temsil edilir. Hakların grup adına savunulması daha kolaydır.

b) Kamu otoritelerinin memurlarla tek tek ilişki kurmaları güçtür. Onların görüş ve düşüncelerini dile getirecek az sayıda kişi ile muhatap olmak daha kolaydır. Bu idare içinde faydalı ve verimli olur.

c) Sendikalar psikolojik yönden de memurlar için bir tatmin aracıdır. Memurlar bu suretle sendika üyesi olarak resmi hayatın dışında sendika bünyesi içinde dostluk ilişkileri kurar<sup>2</sup>.

d) Memur örgütleri idarenin geliştirilmesinde ve idari reform projelerinin benimsetilmesinde etkin bir ikna araçlarıdır<sup>3</sup>.

Memur statülerini, memurların çalışma koşullarını ve diğer maddi durumlarını düzeltmek, memurlar arasında dayanışmayı sağlamak ve kamu hizmetlerinin niteliğini arttırmak amaçlarıyla kurulan memur sendikaları ayrıca yürütme organları yanında üyeleri temsil etmek, propaganda ve yayın, eğitim, yardımlaşma ve sosyal faaliyetler gibi faaliyetlerde bulunmaktadır.

### **A- Memurların Sendikalaşma Hakkının Hukuki Yapısı**

Örgütlenme hakkının kazanılması açısından, kamu görevlilerinin, işçilerin bir bölümünü oluşturduğu pek çok ülkede kabul edilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO)'nün 1927'deki konferansının onuncu oturumuna sunulan Dernek Kurma özgürlüğüne ilişkin raporda genel anlamda örgütlenme hakkının çoğu durumda yasal açıdan güvence altına alınmış olmasına karşılık, önemli sayıda ülkede durumun kamu çıkarlarını doğrudan etkileyen mesleklerde çalışanlar ve kamu görevlileri açısından oldukça farklı olduğu belirtilmiştir. Konferans yaklaşık yirmi yıl sonra örgütlenme özgürlüğü konusunu yeniden ele aldığı anda durumun pek de değişmediği görülmüş, bunun üzerine ILO tarafından bu konuda hazırlanan yasa uygulama raporunda, 1927'deki raporda olduğu gibi, bazı

<sup>2</sup> Nuri Nortop, Yönetim Bilimi II (Personel Yönetimi), Ankara 1971, s. 174.

<sup>3</sup> Tutum, a.g.e., s. 27.

ülkelerde kamu görevlilerinin örgütlenme hakkından ya hiç yararlanmadıkları, yada bu haktan genel olarak işçiler için söz konusu olmayan belirli kısıtlamalarla yararlandırıldıklarına değinilerek şöyle denilmiştir<sup>4</sup>. “Özel girişime bağlı sanayi kuruluşlarında çalışan ücretli işçiler ile kamu görevlerinde çalışan memurların çıkarlarını örgütlenerek savunmaları gerektiğinden, örgütlenme özgürlüğüne ilişkin olarak bu her iki kesim arasında herhangi bir ayırım yapmanın haksızlık olacağı göz önünde tutulmuştur. Ancak örgütlenme hakkının tanınması hiçbir şekilde bu tür hizmetlilerin grev yapma hakları olacağını belirlemez. Çünkü bu göz önünde tutulan sorunlardan oldukça uzakta olan bir şeydir.”

Memurların örgütlenme özgürlüğü genel nitelikleriyle Uluslararası Çalışma Konferansının 1948 yılında kabul ettiği Örgütlenme Hak ve Özgürlüğü Anlaşması ile kabul edilmiştir. Anlaşmanın ikinci maddesi, “işçilerin ve çalışanların, aralarında hiçbir şekilde ayırım yapılmaksızın, önceden izin almaksızın, kendi istekleriyle örgütlere katılabilme veya kurabilmeleri” ilkesini getirmiştir. Ancak anlaşmaya konulan bir başka madde ile, polis ve silahlı kuvvetler mensuplarına bu hakların verilmesinin hükümetlerce belirleneceği belirtilmiştir. Ayrıca anlaşmanın 6. maddesine, anlaşmanın devlet yönetiminde görevli kamu hizmetlilerini kapsamadığına dair hüküm konmuştur<sup>5</sup>.

### **B- Dünya’da Memur Sendikacılığı :**

Sendikalarla ilgili mevzuat konusunda dünya çapında yapılacak bir araştırma, hemen hemen tüm ülkelerde özel sektörde çalışanların örgütlenme hakkı yasalarca tanındığı halde, aynı hakkın kamu görevlileri için her zaman söz konusu olmadığı sonucunu çıkaracaktır. Ancak kamu görevlilerinin örgütlenmesi konusundaki ulusal yasalar tanıdıkları hakların ölçüsü açısından farklılıklar gösterebilir bile, bu hakkın tanınması yolunda belirli bir eğilim vardır. Memurlar hem kendilerini hem de devleti temsil ederler. Memur sendikaları ile devlet arasındaki müzakereler, işveren

<sup>4</sup> ILO Rapor 1, Memurların Örgütlenme Özgürlüğü, TÜMDER-TÜTED yayını, Ankara, s. 10-11.

<sup>5</sup> ILO Rapor 1, a.g.e, s. 12-13.

adına hareket eden bir grup memur arasında yapılan diyalogdur. Bu ilişkilerin sonucu, memur sendikalarının hükümet mekanizması içindeki güçlerinin artması ve memurlar lehine üstün hizmet şartlarının elde edilmesine imkan sağlanması olmuştur<sup>6</sup>.

A.B.D.'de ilk kez 1890 yılında PTT memurları örgütlenme yoluna gitmişler ve bu örgütlenme 1917 yılında Amerikan kongresince resmen tanınmıştır. Bunların çalışma alanları, kendi çıkarları ile ilgili kanunların çıkması, daha iyi hizmet koşulları sağlanması, keyfi idareye engel olunması, yeterli sistemini koruması, kredi kolaylıklarının sağlanması gibi konularda ilgili olmuştur. Amerika'da memurların çok büyük bir kısmı grev hakkından yoksundur. 1947'de çıkarılan Taft Hartley Kanunu grevi memurlar için yasaklamıştır<sup>7</sup>.

İngiltere'de memurların ilk örgütlenmesi 1906'da başlamış, 1916 yılında Whitley Meclisleri diye isimlendirilen karma kurullar kurulmuştur. Bu kurullar, bütün bakanlık veya bağımsız kuruluşlarda ve ayrıca ulusal düzeyde de bulunmaktadır. İngiltere'de I. Dünya Savaşından sonra hizmet koşullarının saptanması konusunda zorunlu olarak bu kurulların hakemliğine başvurulmaktadır<sup>8</sup>.

Fransa'da memurlara sendika kurma hakkı uzun süre tanınmamıştır. Dernek kurma hürriyeti ilk kez 1901 yılında çıkarılan kanunla tanınmıştır. 1946 yılına kadar memurlara sendika kurma hakkı tanınmamış, Fransız Danıştay'ı Sendikaları kanuna aykırı saymıştır. Fakat hükümet uygulamada sendikaları daha anlayışlı karşılamış ve 1946 Anayasasının başlangıç kısmı ve 1959 tarihli statünün 6. maddesi kamu memurlarının sendika kurmalarına izin vermiştir. Bu son statü ile fiilen mevcut olan duruma hukuki bir şekil verilmiştir. Bununla beraber idare amirlerine, hakim ve savcı sınıflarında olanlara, ordu mensuplarına sendika kurma hakkı tanınmamıştır. Sendika kurma hakkı yasaklanmış

<sup>6</sup> Brian Chapman, İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu), çev. Cahit Tutum, TODAİE yayın no: 114, Ankara 1970, s. 288.

<sup>7</sup> Nortop, a.g.e., s. 169.

<sup>8</sup> \_\_\_\_\_, a.g.e., s. 169.

bulunan bu memurlara, kendilerini temsil edecek dostluk ve yardımlaşma dernekleri kurma hakkı tanınmıştır<sup>9</sup>.

Belçika kamu hizmetlerindeki sendikal hareketlerin başlangıcı özellikle alt dereceli memurların özel sektörde işçilere tanınan birleşme haklarının kendilerine de tanınmasını istedikleri zamanlara (1890-1920) kadar uzanmaktadır. 1898 tarihli işçi sendikaları ile ilgili kanunun kamu hizmetlerini dışarıda bırakması, bunu izleyen yıllarda hizmet şartları, memur teminatı ve sendika kurma hakkı ile ilgili daha ileri hükümleri ihtiva eden bir kaç tasarının parlamentoya sunulmasına yol açmıştır. 1920-1937 yılları arasında da sendika faaliyetleri, farklı gelişme hızına rağmen bütün kamu sektörüne yayılmıştır. İlk genel personel reformunun ele alındığı 1937 yılında, memur sendikaları ilk defa olarak hükümet mekanizması ile uygun bir şekilde irtibatlandırılarak idari hizmetlerin organizasyonu içinde memur kuruluşlarıyla işbirliği sağlanmış ve mesleklerini etkileyen bütün meselelerde kendilerine danışılmaya başlanmıştır. 1946 yılında da Merkezi İstişare Kurulu kurulmuştur<sup>10</sup>.

İsveç’de ücret müzakerelerine katılma hakkı, devlet memurlarına 1937’de, belediye memurlarına da 1940’da tanınmıştır. 1944 yılında da DACO ve TCO adlı iki sendikanın birleşmesiyle memurları temsil eden en büyük federasyon olan TCO (Tönstemönrens Central Organisation = Maaşlı Memurların Merkezi Örgütü) kurulmuştur. Ancak TCO kurul olarak yüksek memurları temsil etmemekte olup, bunlar için memurlar birliği (National Union of Civil Servants) ve Tahsilli İşçiler Merkezi Örgütü (Central Organization of Graduate Vorkes) bulunmaktadır<sup>11</sup>.

Hollanda’de memur sendikaları belli başlı beş federasyona ayrılmıştır<sup>12</sup>: Algemeen Comite Van Overheidspersoneel (sosyalist), Prof. Christeliske Cantrale (Protestan), Rk Centrale (Katolik),

<sup>9</sup> Nortop, a.g.e., s. 169-170.

<sup>10</sup> Chapman, a.g.e., s. 289-290.

<sup>11</sup> \_\_\_\_\_, a.g.e., s. 295, 293.

<sup>12</sup> Chapman, a.g.e., s. 295, 293.

Ambtenarencentrum (tarafsız) ve Centrale Van Hogere Rijksambtenaren (yüksek memurların).

### **C-Türkiye’de Memur Sendikacılığı**

Memurların sendikalar halinde örgütlenme hakkı Türkiye’de ilk defa 1961 Anayasasının 46/2 maddesi ile tanınmıştır. Anayasa kamu personelinin sendika kurma hakkını 1961 yılında tanımış olmasına rağmen sendikaların kurulmasını düzenleyen kanun ancak 1965 yılında çıkarılabildiğiştir.

1961 Anayasasına dayanarak çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, memurların örgütlenmesi imkanını getirmiştir. Ancak memur sendikalarının sakıncalı ve gereksiz olduğu yolundaki görüşlerin etkisiyle, memur sendikalarının hakları sınırlı kalmış, derneklere benzer bir statüde kurulmalarına yol açmıştır.

Bu husus, Kanunun Cumhuriyet Senatosundaki görüşmeleri sırasında Hükümet sözcüsünün belirttiği düşüncede açıkça görülmektedir<sup>13</sup>. “...Devlet Personel Sendikalarından endişe edildiğini seziyorum. Halbuki bu Sendikalar Kanunu, mahiyeti itibariyle çok masum bir kanundur. Endişeye hiç hacet yoktur. Ve dernekler hakkındaki kanundan farklı olarak sadece münferit olarak üyelerinin haklarını kaza mercilerinde ve idare mercileri nezdinde muhafaza ve müdafaa etmek gayesinden başka bir hüviyet taşımamaktadır ...”

Bütün bunlara rağmen 624 sayılı Kanunun kabulünden itibaren memurlar sendikalaşmaya büyük ilgi göstermiş, bunun sonucunda tüm sendikaların hemen hemen yarısı ilk yılda kurulmuştur.

624 sayılı Kanunun 1. maddesinde, işçi niteliğinde olmayan, kamu hizmeti gören personelin sendika kurabileceği belirtilmiştir.

624 sayılı Kanunun 1. maddesi hükmüne dayanarak 1965 yılında 202 personel sendikası kurulmuştur. Bu sayı 1967’de 383’e, 1968’de

<sup>13</sup> Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, C.25, s. 434/zikr. C. Tutum, Türkiye’de Memur Güvenliği, a.g.e., s. 129.

453'e, 1971 başında da 483'e çıkmıştır. Bunların 20 tanesi federasyon ve üç tanesi konfederasyon olarak örgütlenmiş ve sendikaların büyük çoğunluğu büyük şehirlerde kurulmuştur<sup>14</sup>.

Uygulamanın ortaya koyduğu önemli sonuç, 1970 yılına gelindiğinde kamu personelinin yarısından fazlasının sendikalaşması ve sendikalaşan kesimin büyük bir kısmının dar gelirli memurlardan oluşması olmuştur. Nitekim sendikalaşan memurların %90'ına yakın kısmını, yıllık gelirleri 12000 TL.nin altında olan kişiler oluşturmuştur<sup>15</sup>.

624 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1965 yılından sendika hakkının geri alındığı 1971 yılına kadar geçen dönemde memur sendikalarının faaliyetlerini, hukuki ve sosyal yardım faaliyetleri ve baskı grubu olarak girişmiş oldukları eylemler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Birinci grup faaliyetler arasında yardımlaşma sandıklarının kurulması, yazlık, kamp, lokal vb. imkanların sağlanması, üyelere doğum, ölüm, evlenme, hastalık vb. yardımlarda bulunulması, üyeler için kurs, seminer, konferans düzenlenmesi gibi sosyal yardım faaliyetleri önemli yer işgal etmiştir. İdarenin çeşitli şekillerde uyarılması, bildirimler yayınlanması, kapalı yada açık hava toplantıları ve gösteri yürüyüşleri düzenlenmesi, boykot vb. fiili hareketlere girişilmesi gibi memur sendikalarının bir baskı grubu olarak idare aleyhine giriştikleri faaliyetler uygulamada sorunlara sebep olmuştur. Bir araştırma da, memur örgütlerinin %69'unun üyelerinin hak ve çıkarları ile ilgili olarak idareyi çeşitli şekillerde uyardıkları, %31'inin bildiri yayınlamak suretiyle tepki gösterdikleri, %15'inin ise protesto ve gösteri yürüyüşü düzenledikleri ve nihayet iki sendikanın da fiilen boykot eylemine giriştikleri saptanmıştır. Yine aynı araştırmada sendika yöneticilerinin %42'sinin idareye karşı tutumlarında radikal bir eğilime sahip oldukları anlaşılmıştır. Ayrıca memur sendikalarının üst kuruluşu olan Türk-Persen'in de özellikle siyasi bunalımın yoğunlaştığı 1970 yılında idareye karşı sert bir tutum içinde

<sup>14</sup> Nortop, a.g.e., s. 175.

<sup>15</sup> Gencay Şaylan-Şensu Yemişçioğlu, memur Sendikacılığı ve Türkiye Deneyi (1965-1971), TÖB-DER Eğitim yayınları no: 3, Ankara 1975, s. 23.



bulunduğu tespit edilmiştir. Türk-Persen tarafından 1970 yılı içinde yayınlanan bildirimler üzerinde yapılan bir inceleme de bildirimlerin %50'sinde hükümetten şikayetler ve alt yapı devrimlerinden hükümetin istifasına kadar çeşitli konuları kapsayan siyasi nitelikteki listelerin yer aldığı görülmüş, buna karşı mesleki sorunlar, dağınık ve sistemsiz bir biçimde ele alınmış, tutarlı ve kapsamlı öneriler ile sürülememiştir<sup>16</sup>.

Gerek Memur Sendikalarının amaçları dışında faaliyetlere girişmeleri gerekse siyasi istikrarsızlık gibi sebeplerle 1961 Anayasasının 1971 yılında bazı maddelerinin değiştirilmesi sırasında 46. maddenin ilk fıkrasındaki “çalışanlar” kelimesinin yerini “işçiler” almış, ikinci fıkrası ise tamamen kaldırılmış ve böylece maddenin öngördüğü “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin” sendika kurma hakları geri alınmıştır.

Memurların sendika hakkı geri alındıktan sonra 22.9.1971 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Anayasanın geçici 16. maddesinin “kamu hizmetlileri birliklerini düzenleyen kanunun Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde çıkarılacağı” hükmüne dayanarak memurların durumuyla ilgili olarak “Kamu Hizmetleri Personeli Birlikleri Kanun Teklifi” ile ikinci Erim Kabinesi tarafından “Kamu Birlikleri Kanun Tasarısı” Meclise sunulmuştur. Ancak memurların örgütlenme hakkı 2001 yılına kadar bir daha tanınmamıştır.

Memurların sendikalaşma hakkının kaldırılmasından sonra, merkezi Ankara’da olmak üzere 1978 yılında “Memur Haklarını Koruma ve Geliştirme Derneği (MEM-KOR)” kurulmuştur. Söz konusu derneğin amacı ise, “kamu personelinin ekonomik, sosyal, kültürel ve her türlü haklarını korumak, geliştirmek, üyeler arasında dayanışma ve işbirliği sağlamak” olarak saptanmıştır<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Tutum, a.g.e., s-130-132.

<sup>17</sup> Memur Haklarını Koruma ve Geliştirme Derneği (MEM-KOR) Ana Tüzüğü, Ankara 1978, s. 3.

Oysa memurların ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını, dolayısıyla maaşlarının reel değerlerini etkili bir şekilde koruyacak ve geliştirecek asıl örgütlenme biçimi dernekler değil, sendikalaradır.

Sendikalar, çalışanların haklarının alınmasında en etkili araçlardır<sup>18</sup>. Nitekim belirli bir işte çalışan kimselerin o işten doğan müşterek menfaatlerini birlikte koruma hakkına sahip olmaları iyi bir moral durumunun gerekli şartlarından. İyi bir moral de, çalışmanın verimini hem kalite hem de kantite bakımından arttıran önemli bir unsurdur<sup>19</sup>.

Bu itibarla memurlara sendika hakkının verilmemesi, son yıllarda ücretlerde meydana gelen reel gerilemenin de etkisiyle çeşitli memur oda ve derneklerinin tepkisine yol açmıştır. Nitekim 1991 yılında İzmir Tabib Odası'nın kamu kuruluşlarında çalışan üyeleri arasında düzenlediği "sendikalaşmada eğilimler" konulu ankete katılan 400 doktorun %80'i sendikanın hemen kurulmasını, %19'u ise kurulmasında yarar bulunduğunu ileri sürmüştür. Buradan da görüleceği üzere memurların sendikalaşmasının, hakları koruma ve geliştirme açısından yararlı ve gerekli olduğu düşüncesi kamu personeli arasında yaygın bir görüş haline gelmiştir. 20 Ekim 1991 genel seçimi ile iktidara gelen koalisyon hükümetinin de memur sendikacılığına yeşil ışık yakması ile birlikte, özellikle 1992 yılında çok sayıda memur sendikası kurulmuştur.

Bir anda hızla çoğalan memur sendikaları bu arada üst örgütlenmelere de gitmişlerdir. Nitekim 1992 yılında 14 memur sendikasının bir araya gelmesiyle "Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu" adlı üst örgüt kurulmuştur.

Memur sendikalarının hızla çoğalması, bunların yasal olup olmadığı tartışmasına yol açmıştır. Ancak Anayasa'nın sendika özgürlüğü ile ilgili 51. maddesi memurların sendikalaşmasını öngörmediği gibi

<sup>18</sup> Şükrü Bodur, Personel Hakları ve İtibaklar, İstanbul 1970, s. 108.

<sup>19</sup> Sevda Erem, "Devlet Memurlarının Morali", Türkiye'de Devlet Personeli Hk. Araştırma, cilt III, TODAİB, Ankara 1958, s. 1, 22.

herhangi bir yasak da getirmemiştir. Bu durum memur sendikacılığına yasal düzenleme getirilmesi çalışmalarını başlatmıştır. Danıştay 1. Dairesi Ekim 1992’de oybirliğiyle aldığı bir kararla memurlara sendika kurma hakkını öngören ILO sözleşmelerinin kabulünün Anayasa’ya aykırı olmayacağını belirtirken; Danıştay 10. Dairesi de Kasım 1992’de aldığı bir başka kararla, İçişleri Bakanlığı’nın memurların sendika kurmalarını yasaklayan genelgesini” temel hak ve özgürlükler kapsamında ki bir hakkın Anayasa’da yer almadığı gerekçesiyle kullanılmasının engellenemeyeceğini” ileri sürerek iptal etmiştir.

Bu çerçevede ILO’nun Sendika Özgürlüğüne ve Sendika Hakkının Korunmasına ilişkin 87 sayılı sözleşmesi ile Kamu Görevinde Örgütlenme Hakkının ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Usullerine ilişkin 151 sayılı sözleşmesi 1992 yılı Kasım ayında TBMM’nin onayına sunulurak kabul edilmiştir. Böylece memur sendikacılığı konusunda önemli bir adım atılmıştır.

Yapılan bu çalışmalar semeresini nihayet 2001 yılının Haziran ayında vermiş ve 25.06.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu (yayımını takip eden 30.günün sonunda olmak üzere) 12.07.2001 tarih ve 24460 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Toplam 46. madde ve 8. geçici maddeden oluşan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun birinci kısmı amaç, kapsam ve tanımları; ikinci kısmı kuruluş esasları ve organları; üçüncü kısmı üyelik ve güvenceleri; dördüncü kısmı faaliyetler, yasaklar ve idari kurulları; beşinci kısmı sendika ve konfederasyonların gelirleri, giderleri ve denetimini; altıncı kısmı toplu görüşmeyi; yedinci ve son kısmı ise çeşitli, geçici ve son hükümleri içermiştir.

Grev hakkına yer vermeyen ve sadece toplu görüşme yapmayı düzenleyen Kanunun amacı da 1. maddesinde; “Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve

konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerini hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı buldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemektir.” şeklinde açıklanmıştır.

Kanunun kapsamı da 2. maddesinde;

“Bu Kanun, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır.” şeklinde belirtilerek 4. maddesinde sendikaların hizmet kolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunmak üzere kurulacağı hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanununun 5. maddesine göre Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri; Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri; Sağlık ve sosyal hizmetler; Yerel Yönetim hizmetleri; Basın, yayın ve iletişim hizmetleri; Kültür ve sanat hizmetleri; Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri; Ulaştırma hizmetleri; Tarım ve Ormancılık hizmetleri; Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri ile Diyanet ve vakıf hizmetleri kollarında kurulabilecek sendikalara üye olmak ve üyelikten çekilmek serbest olmakla beraber;

Kanununun 15. maddesine göre,

“a) Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,

b) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,

c) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, belediye başkanları ve yardımcıları,

d) Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,

e) Mülki idare amirleri,

f) Silahlı Kuvvetler mensupları,

g) Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri,

h) Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları,

ı) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,

j) Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli,

k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,”

Sendikalara üye olamayacaklar ve sendika kuramayacaklardır.

Bu Kanuna göre kurulacak sendikalardan her hizmet kolunda kurulu kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı oldukları konfederasyonlar ile kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu arasında yapılacak toplu görüşmenin kapsamı ise, Kanunun 28.

maddesinde “Toplu görüşme; kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsar” şeklinde sayılmıştır.

Görüleceği üzere kurulacak olan memur sendikalarına tamamıyla ekonomik ve sosyal konuları görüşme hakkı tanınmış olup, siyasi faaliyetlerin dışında kalması için Kanununun 20. maddesinde;

“Bu Kanuna göre kurulan sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.

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

Sendika ve konfederasyonlar siyasi partilerin kuruluşu içinde yer alamazlar; siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar.

Sendika ve konfederasyonlar ticaretle uğraşamazlar.” yasakları getirilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile memurlara örgütlenme hakkı tanındıktan sonra, “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Uygulanmasına ilişkin Tebliğ” ve “Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü ile Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik” düzenlenerek 8.8.2001 tarih ve 24487 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü ile Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinin (a) fıkrasında Konseyin görev ve yetkileri arasında “a) Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına

katılımlarını sağlamak, Hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak” sayılmıştır.

Bu hükümle birlikte 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile örgütlenme hakkı verilen memurların 2821 sayılı Kanunla örgütlenmiş bulunan işçilerle birlikte, hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılmalarını sağlamak ve bu suretle toplumsal kesimler arasında uzlaşma sağlamak yolunda adım atılmıştır.

Yasal zeminde yapılan bu değişiklik ve düzenlemelerden sonra 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanununun 20. maddesi ile 2709 sayılı 1982 T.C. Anayasasının 51. maddesi değiştirilerek;

“Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya yada üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz.

İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.”

Şeklinde düzenlenmiştir.

Yapılan bu Anayasa değişikliği ile örgütlenme zincirinin halkaları tamamlanarak memurların sendikalaşma hakları yeniden Anayasal güvence altına alınmıştır.

## SONUÇ

Böylece amaçları ve faaliyetleri sadece kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmek olan kamu görevlileri sendikaları yasal güvence altına alınmakla beraber, grev hakkı tanınmamak suretiyle amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirmede en büyük güçlerinden yoksun bırakılmışlardır. Toplu görüşmelerde kamu görevlileri sendikalarını zayıf konuma düşüren ve dolayısıyla etkinliğini azaltan bu durumun telafisi ise, ancak hükümetlerin taleplere olumlu yaklaşımları ve Kamu İşveren Kurulu'nun talepleri mümkün olduğunca karşılayabilmesi halinde mümkün olabilecektir ki, aksi tutum ve davranışlarda ise; toplu görüşmelerin netice alıcı fazla bir etkisi olamayacaktır.

Ayrıca silahlı kuvvetler, hakimler, savcılar, idari memurlar, merkezi denetim elemanları, rektörler, dekanlar, M.İ.T. ve Emniyet personeli gibi oldukça geniş bir kesim de sendikalaşma kapsamı dışında bırakılmışlardır. Oysa ekonomik ve sosyal sıkıntıları yasak kapsamındaki personel de yaşamaktadır. Kaldı ki, enflasyonun hüküm sürdüğü ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve sosyal sıkıntıları yaşamayan hiçbir kamu görevlisi bulunmamaktadır. Zaten az gelişmiş ülkelerde yaşanan özel sektöre ve gelişmiş ülkelere kalifiye eleman kaçıışı ve beyin göçü de bu gerçeğe dayanmaktadır.

Bu itibarla ülkemizde gerek sendikalaşma kapsamı dışında bırakılan kamu görevlisi için, gerekse de sendikalaşma kapsamı içinde yer almakla beraber grev hakkından yoksun bulunan kamu görevlisi için Kamu İşveren Kurulu'na ve dolayısıyla siyasi iktidarlara; kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarının geliştirilmesinde büyük görevler düşmektedir.



## KAYNAKÇA

Bodur, Şükrü. (1970). *Personel Hakları ve İntibakları*. İstanbul.

Chapman, Brian. (1970). *İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu*. Çev. Cahit Tutum. Ankara: TODAİE.

Erem, Sevda. (1958). "Devlet Memurlarının Morali", *Türkiye'de Devlet Personeli Hk. Araştırma, Cilt III*. Ankara: TODAİE.

ILO Rapor 1. *Memurların Örgütlenme Özgürlüğü.*, Ankara: TÜMDER-TÜTED.

*Memur Haklarını Koruma ve Geliştirme Derneği (MEM-KOR) Ana Tüzüğü*. (1978). Ankara.

Nortop, Nuri. (1971). *Yönetim Bilimi II (Personel Yönetimi)*. Ankara.

Şaylan, Gencay ve Şensu Yemişçiöğlü. (1975) *Memur Sendikacılığı ve Türkiye Deneyi (1965 - 1971)*. Ankara: TÖB-DER.

Tutum, Cahit. "Türkiye'de Memur Güvenliği", *Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi*, C.25

\_\_\_\_\_. (1972). *Türkiye'de Memur Güvenliği*, Ankara: T.O.D.A.İ.E.