

TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI

The Public Servants Trade Unions in Turkish Law

Doç. Dr. İştar CENGİZ*

Geliş Tarihi: 01.08.2019 Kabul Tarihi: 31.10.2019

ÖZET

1997 yılında, Devlet Memurları Kanunu'na "Devlet Memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler" (DMK m.22) hükmü konulmuştur. Ülkemizde halen yürürlükte olan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, 25.06.2001 tarihinde "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" adıyla kabul edilmiştir (RG 12.07.2001, Sayı:24460). Kanunun ilk halinde sendika hakkı tanınıp düzenlenmekle birlikte, toplu sözleşme hakkı yer almamaktaydı. Kanun, 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kanunla ismiyle birlikte değişikliğe uğramıştır (RG 11.4.2012, Sayı:28261). Değişiklikle kamu görevlileri sendikalarının kuruluş ve yapısı da önemli ölçüde değişmiştir. Anayasada 12.09.2010 tarihinde yapılan değişiklik sonucu memur ve diğer kamu görevlilerinin bazı haklarının toplu iş sözleşmeleriyle düzenlenmesine olanak tanınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu görevlisi, kamu görevlisi sendikaları, grev hakkı, sendikacılık, toplu iş sözleşmesi

ABSTRACT

In 1997, the Civil Servants Law was stipulated that "Civil Servants can establish and become a member of trade unions and supreme organizations in accordance with the provisions of the Constitution and special law" (Article 22). The Law No. 4688, which is still in force in our country, was first adopted on 25 June 2001 under the name "Law of Public Servants Syndicates" (RG 12.7.2001, No: 24460). Although the first right of the law was recognized and regulated, the right to collective bargaining was not included. The law has been amended by the Law No. 6289 dated 04.04.2012. With this change, the organization and structure of public servants syndicates have also changed significantly. As a result of the amendments made in the Constitution on 12.09.2010, some rights of civil servants and other public servants were regulated by collective agreements.

Keywords: Public servants, Public servants trade unions, the right to strike, trade unionism, collective bargaining agreement

* Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, (istarcengiz@hacettepe.edu.tr), ORCID ID: 0000-0002-3769-9260

GİRİŐ

Mevcut Anayasamız başlangıçta sendika hakkını sadece işçi ve işverenlere tanıırken, 2001 yılında yapılan değişiklikle (3.10.2001 tarihli, 4709 sayılı kanun) bu hakkı daha geniş bir Şekilde “çalışanlara” teşmil etmiştir. Esasen bu değişiklikten önce de, mevzuatta memurların sendikalar kurup üye olmalarına engel bir hüküm yoktu. Ülkemizin taraf olduğu uluslararası çalışma sözleşmeleri de dikkate alındığında, sendika özgürlüğünün sırf işçilere hasredilmesi doğru olamazdı. Bununla beraber 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun kabul edilmesinden önce, uluslararası çalışma sözleşmelerinde yer alan sendika özgürlüğü normlarının iç hukukumuzda tüm çalışanlara doğrudan hak verip vermediği konusunda farklı görüşler öne sürülmüştür. Onaylanan 87 ve 151 sayılı Sözleşmelere uyma zorunluluğu olduğuna göre, somut bir düzenlemenin getirilmesi görüşü doğal olarak ağırlık kazanmıştır.

1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle (23.7.1995 tarih, 4121 sayılı Kanun), sendika özgürlüğü kamu çalışanları bakımından ele alınmıştır. Anayasanın “Toplu İş Sözleşmesi Hakkı” başlığını taşıyan 53 üncü maddesinin II. fıkrası, 2010 yılında uğradığı değişiklikten önceki haliyle, şöyleydi: “128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. (...)”. Söz konusu hüküm uyarınca sendika hakkının fiilen hayata geçirilmesi, getirilecek yasal düzenlemeye tabi tutulmuştur.

1997 yılında, Devlet Memurları Kanununa “Devlet Memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler” (DMK m. 22) hükmü konulmuştur.

Ülkemizde halen yürürlükte olan 4688 sayılı *Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu*, ilk Őekliyle 25 Haziran 2001 tarihinde “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” adıyla kabul edilmiştir (RG 12.7.2001, Sayı: 24460). Kanunun ilk halinde sendika hakkı tanınıp düzenlenmekle birlikte, toplu sözleşme hakkı yer almamaktaydı. Kanun 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kanunla ismiyle birlikte değişikliğe uğramıştır (RG 11.4.2012, Sayı: 28261).

2001 yılında ilk kabul edildiğinde “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”nun Genel Gerekeçesinde, özellikle Türkiye’nin kamu görevlileri de dâhil tüm çalışanlara sendikalaşma hakkını tanımayı üstlenmiş olduğuna işaret edilerek, bu hakların başlıca uluslararası kaynakları da zikredilmektedir. Bunlar, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Avrupa Sözleşmesinin 11. maddesi, Avrupa Sosyal Şartının Girişi ve Birinci Bölümü, ülkemizin üyesi bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasasının Girişi

Bölümü, Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme ve Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 151 sayılı Sözleşmelerdir. Ülkemizin taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı ve daha sonra Gözden Geçirilmiş Sosyal Şartın örgütlenme ve toplu pazarlık haklarına ilişkin 5’inci ve 6’ncı maddeleri onaylama kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak, Şartın Girişinde ve Birinci Bölümünde sendikal haklara da yer verildiği için bu haklar bakımından da Şart ülkemiz için kaynak teşkil etmektedir.²

Anayasada 12.09.2010 tarihinde yılında yapılan değişiklik sonucu memur ve diğer kamu görevlilerinin bazı haklarının toplu iş sözleşmeleriyle düzenlenmesine olanak tanınmıştır. Anayasanın “*Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler - Genel ilkeler*” başlıklı 128. maddesinin II. fıkrası, eklenen yeni cümleyle, şöyledir: “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” Böylece, memurların statülerinin kanunla düzenlenmesi ilkesi ile çelişmeyecek bir hüküm de konulmuştur.³

Anayasanın “*Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı*” başlıklı m.53/III-IV hükümleri de şöyle düzenlenmiştir: “*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.*” “*Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.*”

Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 2. maddesi uyarınca: 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. Bu Kanunun uygulanmasında “*kamu görevlisi*”, bu kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro ve pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileridir (KGSTSK, s. 3/a).⁴

KGSTSK m. 43’de yapılan yollama uyarınca, bu kanunda hüküm bulunmayan

² Başterzi, 2006/II: 15-45; Tuncay, 2007: 157-175; Tuncay & Savaş Kutsal, 2017: 492-495.

³ Tuncay, 2010: 54-55.

⁴ Keser, 2014: 543-566, 545-554.

hallerde Sendikalar Kanunu (şimdi Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu), Dernekler Kanunu, Türk Medeni Kanunu ve kamu görevlilerinin tabi oldukları personel kanunlarının ilgili hükümleri uygulanır.

I. Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş Esasları

Sendikaların güçlü yapılanmalarına olanak sağlanması amacıyla “*hizmet kolu*” esasını benimsenmiştir. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 4. maddesi uyarınca, sendikalar hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur. Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilir. Meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz. İşkolu yerine hizmet kolu deyimine yer verilmesi kamu görevinin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Madde hükmünde yer alan Türkiye çapında faaliyette bulunma koşulu, sendikanın fiilen Türkiye çapında örgütlenmiş olmasını değil, Türkiye çapında örgütlenmeyi amaç edinerek kurulmayı ve bu hususa tüzüğünde yer vermeyi ifade etmektedir.⁵

Hizmet kolları 5. maddede on bir hizmet kolu olmak üzere; 1.Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri, 2. Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri, 3. Sağlık ve sosyal hizmetler, 4. Yerel yönetim hizmetleri, 5. Basın, yayın ve iletişim hizmetleri, 6. Kültür ve sanat hizmetleri, 7. Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri, 8. Ulaştırma hizmetleri, 9. Tarım ve ormancılık hizmetleri, 10. Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri, 11. Diyanet ve vakıf hizmetleri şeklinde sıralanmıştır. Daha sonra yayımlanan *Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik*, hizmet kollarına giren işyerlerinin hangileri olduğunu düzenlemektedir (RG, 7.9.2001, S.24516). Yönetmeliğin 4. maddesinin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere, bu kurum ve kuruluşların merkez ve taşra teşkilatına bağlı tüm birimler ile yine bu kuruluşlara bağlı döner sermaye, fonlar ve kefalet sandıkları, bağlı ortaklık ve müesseseler de asıl işyerinden sayılır. Yönetmeliğin 5. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarının girdikleri hizmet kolunda anlaşmazlık çıkması halinde tarafların başvurusu üzerine hizmet kolu, kurum ve kuruluşta yürütülen görevin niteliğine göre Çalışma, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca birlikte belirlenir. Hizmet kollarının Kanunda sayılmış olması ve işyerlerinin hangi hizmet koluna dâhil olduklarının tespit edilmiş olması yerinde bir düzenlemdir. Ancak bir işyerinin hangi hizmet koluna girdiğine ve hizmet kolu istatistiklerine yönelik itirazların usulüne ilişkin olarak Kanunda herhangi bir hüküm bulunmaması önemli bir noksanlık olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 43. madde yoluyla 2821 sayılı Sendikalar Kanuna (şimdi 6356 sayılı Kanun),

⁵ Tuğ: 1992.

2908 sayılı Dernekler Kanununa, 743 sayılı Türk Medeni Kanununa (şimdi 4721 sayılı Kanun) gönderme yapılmıştır. Bu bağlamda işyerlerinin girdiği hizmet kolu ve hizmet kolu istatistiklerine itiraz konularında 6356 sayılı Kanunun ilgili hükümleri uygulama alanı bulacaktır.⁶

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda olduğu gibi, bu Kanunda da kabul edilen tek üst kuruluş türü konfederasyondur. Konfederasyon, değişik hizmet kollarında bu Kanuna tabi olarak kurulmuş en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliği haiz üst kuruluştur (m.3/g).⁷

Kamu görevlileri sendikalarının kuruluş işlemleri KGSTSK m. 6'da düzenlenmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki; sendika ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın serbestçe kurulurlar (m. 6/I); dolayısıyla "serbest kuruluş" ilkesi burada da geçerlidir. Madde hükmüne göre; kurucu olabilmek için kamu görevlisi olarak çalışmak yeterlidir (m.6/II). İşçi sendikaları kurucuları için aranan niteliklere burada yer verilmemiştir. Bunun nedeni; Devlet Memurları Kanununda kamu görevlisi statüsünü taşıyabilmek için zaten belli şartların aranıyor olmasıdır (m. 48). Ayrıca bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 6356 sayılı Kanuna atıf yapan 43. madde uyarınca, 6356 sayılı Kanunun 6. maddesinde gösterilen şartların kamu görevlileri sendikaları açısından da arandığının kabulü yerinde olacaktır. O halde bir kamu görevlisinin sendika kurucusu olabilmesi için; kamu görevlisi olarak çalışmasının yanında, ayrıca fiil ehliyetine sahip olma, fiilen çalışma, Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama ve kaçakçılık suçlarından birinden mahkûm olmama koşullarına sahip olma zorunluluğu bulunmaktadır.

4688 sayılı Kanunun ilk halinde sendika kurucusu olabilmek için en az iki yıldan beri kamu görevlisi olma şartı aranmışsa da 2012 yılında kabul edilen metinde söz konusu 2 yıl şartına yer verilmemiştir. Bu şarta yasada yer verilmesinin nedeni en fazla 2 yıl süren adaylık sürecidir. Ancak 87 sayılı ILO Sözleşmesinin 2. maddesine göre; sendika hakkı ayırım gözetilmeksizin tüm çalışanlara tanınması gereken bir haktır. Bu nedenle söz konusu şart örgütlenme özelliğini kısıtlayıcı niteliktedir ve bu haliyle 87 sayılı ILO Sözleşmesine aykırılık taşımaktadır.

⁶ Tuncay & Savaş: 2013.

⁷ Ülkemizdeki başlıca kamu görevlileri sendika konfederasyonları şunlardır: Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen), Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen), Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (Birleşik Kamu-İş), Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK), Tüm Memur Sendikaları Konfederasyonu (Tüm Memur-Sen), Çalışanlar Birliği Sendikalar Konfederasyonu (Çalışan-Sen), Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu (Hak-Sen).

Kurucu sayısı hakkında Kanunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle ve KGSTSK m.43'ün boşluk halinde uygulanacak hükümlere yaptığı atıf uyarınca, Türk Medeni Kanununun 56. maddesine göre en az yedi kamu görevlisinin bulunması gerekir. KGSTSK m. 6/III uyarınca sendikanın kurucuları; sendika tüzüğü ve kamu görevlisi olduklarını gösterir belge ile sendikayı ilk genel kurula kadar sevk ve idare edeceklerin isimlerini kuruluş dilekçelerinin ekinde sendika merkezinin bulunacağı ilin valiliğine vermek zorundadırlar. Belirtilen belgeler ve tüzüğün ilgili valiliğe verilmesi ile sendika veya konfederasyon tüzel kişilik kazanır (m.6/V). Valilik, tüzük ve belgelerin birer örneğini Çalışma, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına gönderir (m.6/VI).

Sendika ve konfederasyon tüzüklerinin içereceği hususlar ise 7. maddede on dokuz bent halinde düzenlenmiştir. Buna göre; Sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde; a) Sendika veya konfederasyonun adı, merkezi ve adresi. b) Sendika veya konfederasyonun amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürülecek çalışma konuları ile çalışma usulleri. c) Sendikanın faaliyet göstereceği hizmet kolu. d) Sendika kurucularının ad ve soyadları, meslek veya görevleri ve adresleri; konfederasyonu kuran sendikaların hizmet kolları ile ad ve adresleri. e) Sendika veya konfederasyona üyelik koşulları, üyelikten çıkma ve çıkarılmanın usul ve esasları. f) Konfederasyon, sendika ve sendika şubesi genel kurul delegelerinin belirlenmesi usulü. g) (Değişik: 4/4/2012-6289/5 md.) Genel kurulun görev ve yetkileri, oy kullanma ve karar alma usul ve yeter sayıları ile yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşumu, bu kurulların görevleri ve toplantı usulü. h) Sendika veya konfederasyonun genel kurul dışındaki zorunlu organlarına üyelerin seçilme usulü, asil ve yedek üye sayısı, görev ve yetkileri. ı) Sendika veya konfederasyonların yöneticilerinde aranılacak şartlar. j) Sendika şubelerinin nasıl kurulacağı, görev ve yetkileri, genel kurulların toplantılarına ve kararlarına ilişkin usul ve esaslar ile sendika genel kurulunda şubelerin temsil şekli. k) (Değişik: 4/4/2012-6289/5 md.) Üyelik ödentsinin oranı. l) Sendika veya konfederasyonun iç denetim usulü. m) Harcamaların nasıl yapılacağı, yetkilerin nasıl verileceği ve yetki sınırları. n) (Değişik: 4/4/2012-6289/5 md.) Tüzüğün değiştirilmesi usulü, yapılacak ilk genel kurula sunulması ve geçmişe etkili olmaması kaydıyla ilgili makamlarca veya mahkemelerce kanuna aykırı görülerek düzeltilmesi istenen tüzük hükümlerinin değiştirilmesi için yönetim kuruluna yetki verilebilmesi. o) Sendika veya konfederasyonun feshi, kendiliğinden dağılması, başka bir sendika veya konfederasyonla birleşmesi veya mahkeme kararıyla kapatılması hallerinde mal varlığının tasfiye usulü. p) Sendika veya konfederasyonun zorunlu organlarının oluşumuna kadar kuruluşun işlerini yürütmeye ve temsile yetkili geçici yönetim kurulu üyelerinin ad ve soyadları ile adresleri. r) Sendika ve konfederasyon temsilcilerinin seçiminde yetkili kurulun belirlenmesi, temsilcilerin nitelikleri ve görevden alınma usulü. s) Gelirlerini ne şekilde

muhafaza edecekleri ve zorunlu giderleri için kasalarında tutacakları azamî nakit mevcudu. t) Demirbaşların satış ve terkininde uygulanacak usul ve esasların bulunması zorunludur.

Tüzük veya belgelerin içerdikleri bilgilerin kanuna aykırılığı tespit edilir veya yasadaki kuruluş koşullarının gerçekleşmediği anlaşılırsa, valilik, eksikliğin bir ay içinde tamamlanmasını ister; tamamlanmadığı takdirde kuruluşun faaliyetinin durdurulması için iş mahkemesine başvurur (m.6/VII). Mahkeme, kanuna aykırılık veya eksikliğin giderilmesi için altmış günü aşmayan bir süre verir, verilen süre sonunda tüzük ve belgeler kanuna uygun hale getirilmemişse, mahkeme sendika veya konfederasyonun kapatılmasına karar verir (m.6/VIII)⁸.

Kamu görevlileri sendikalarının organları ve işleyişlerine dair düzenleme 8 ila 13. maddeler arasında düzenlenmiştir. Kanunun 8. maddesinde zorunlu organlar; genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kurulu olarak sayılmıştır (m.8/I). Bu organların dışında başka organların kurulabilmesi de mümkündür. Tüzüklerinde belirtilmesi kaydıyla genel kurul dışındaki organlar, görev, yetki ve sorumluluklarını kurulacak organlara devredebilir (m.8/II).

Yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşması, görevleri ve toplantılarına dair hükümler Kanunun 13 maddesinde yer almaktadır. Yönetim, denetleme ve disiplin kurulları ile kurulması uygun görülen diğer organların oluşumu, görev ve yetkileri ile toplanma ve karar alma usulleri Sendikalar Kanununun (şimdi Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun) ilgili maddelerinde belirtilen esaslara uygun olarak sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde düzenlenir (m.13/III).

Genel kurullar tarafından zorunlu organlara seçilen üyelerin ad ve soyadları, meslek ve görevleri, adresleri ile tüzük değişiklikleri ve açılan, kapatılan veya birleştirilen şubeler; sendika şubesinin, sendikanın veya konfederasyonun bulunduğu illerin valiliklerine ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına otuz gün içinde bildirilir (m. 8/III).

Sendika ve sendika şubesi genel kurulları üyelerden oluşur. Sendika şubesi genel kurulları ve üye sayısı bini aşan sendikaların genel kurulları delegelerle yapılabilir. Delegeler üyeler tarafından gizli oy, açık sayım ve döküm esasına ve sendika tüzüğündeki hükümlere göre seçilir (m. 9/I-III).

Konfederasyon genel kurulları, üye sendikalarca seçilen en çok beş yüz delegeden oluşur. Üye sendikaların genel kurulda kaç delegeyle temsil edileceği konfederasyon tüzüğünde belirtilir.

Sendika şubeleri ile sendika ve konfederasyonların yönetim ve denetleme kurulu üyeleri bu sıfatla kendi genel kurullarına delege olarak katılırlar. Delege sıfatı, müteakip olağan genel kurul için yapılacak delege seçimine kadar sürer.

⁸ Ayrıca bkz. Yargıtay HGK, Tarih: 25.5.2005, Esas: 2005/9-320, Karar: 2005/355

Tüzüklere delege seçilmeyi engelleyici hükümler konulamaz (m. 9/V-VI).

Kuruluşu üzerine 6 ay içinde yapılması gereken ilk genel kurul toplantısından sonra, genel kurulun olağan toplantıları en az dört yılda bir, tüzüklerde belirtilen sürede yapılır (m.10/I-II).

Olağanüstü genel kurul da, yönetim kurulu veya denetleme kurulunun gerekli gördüğü durumlarda ya da genel kurul üye veya delegelerinin beşte birinin yazılı isteği üzerine en geç altmış gün içinde toplanmalıdır (m.10/IV).

Kanunun 10. maddesine aykırı hareket eden şube, sendika veya konfederasyon yönetim kuruluna mahkeme kararıyla işten el çektilir. Bu karara karşı temyiz yolu kapalıdır (İş Mahkemeleri Kanunu, m. 8/ç).

Toplantı yeter sayısı ilk toplantıda üye veya delege tamsayısının salt çoğunluğudur. İlk toplantıda yeter sayı sağlanmazsa, ikinci toplantı en çok on beş gün sonraya bırakılabilir ve bu toplantıda salt çoğunluk aranmaz (m.10/VI). Karar yeter sayısı ise toplantıya katılan üye veya delege sayısının salt çoğunluğudur (m.10/VII).

Genel kurullarda seçimler yargı gözetimi altında, serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve döküm esasına göre yapılır (m.11/I). Seçimlerde 2821 sayılı SK m.14 ve m.52 hükümleri uygulanacağı (şimdi STİSK'nun ilgili hükümleri olan m.14, 15 ve 16) belirtilerek, bu hükümlere açıkça atıf yapılmıştır. Seçimlere ilişkin diğer usul ve esasların sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde belirtileceği ifade edilmiştir.

Seçimlere, seçim sonuçlarına ve genel kurul kararlarına karşı itirazlar ise sendika merkezinin bulunduğu iş mahkemesine yapılmalıdır (Tuncay & Savaş Kutsal, 2017: 505-506)

KGSTSK m.13 uyarınca, sendika şubesi ve sendika yönetim kurulları en az üç, en çok yedi üyeden; konfederasyon yönetim kurulları ise en az beş, en çok on üyeden; disiplin kurulu en az üç, en çok beş üyeden; denetleme kurulu ise en az üç, en çok beş denetçiden oluşur. Şubelerde bir denetçi ile yetinilebilir (m.13/I-II).

Yönetim, denetleme ve disiplin kurulları ile kurulması uygun görülen diğer organların oluşumu, görev ve yetkileri ile toplanma ve karar alma usulleri Sendikalar Kanunu hükümlerine (şimdi STİSK) uygun olarak, kuruluş tüzüklerinde düzenlenir.

II.Kamu Görevlileri Sendikalarına Üyelik

4688 sayılı Kanunun 15. maddesinde kamu görevlisi olmakla birlikte kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacaklar sayılmıştır. Madde hükmüne göre; a) (Değişik:2/7/2018-KHK-703/197 md.) Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağlı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağlı kuruluşlarında, Millî

Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri, b) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar, c) Bakanlar, bakan yardımcılar, bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcılar, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcılar, 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 yardımcılar, e) Mülkî idare amirleri, f) Silahlı Kuvvetler mensupları, g) (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 10/4/2013 tarihli ve E.: 2013/21, K.: 2013/57 sayılı Kararı ile.) h) Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları, ı) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları, j) Emniyet hizmetleri sınıfı, k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri, l) (Ek: 2/1/2017-KHK-682/36 md.; Aynen kabul: 31/1/2018-7068/36 md.) Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler, sendika üyesi olamayacak ve sendika kuramayacak kamu görevlileridir.⁹

87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi¹⁰'ne göre; sadece silahlı kuvvetlerin ve güvenlik güçlerinin “ne ölçüde örgütlenme hakkından yararlanacağı” belirlenmesi taraf devletlere bırakılmıştır (m.9/l). Zaman içinde bazı kısıtlamaların kaldırılmış olmasına karşın, Kanunun 15. maddesinde yer alan liste hala oldukça kapsamlıdır ve bu haliyle ilgili sözleşmeyle uyumlu olmadığı söylenebilecektir.¹¹ Öğretide, özellikle 151 sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi¹² bağlamında, sadece devlet adına kamu gücünü kullanan üst düzey kamu görevlileri, MİT mensupları, güvenlik ve asayişle ilgili emniyet teşkilatı ile silahlı kuvvet

⁹ Ayrıca bkz. Keser, 2014: 556-560.

¹⁰ Bkz. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377261/lang--tr/index.htm ; ILO Kabul Tarihi: 17 Haziran 1948, Kanun Tarih ve Sayısı: 25 Kasım 1992 / 3847, Resmi Gazete Yayım Tarihi ve Sayısı: 22 Aralık 1992 / 21432 mükerrer, Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı: 8 Ocak 1993 / 93-3967, Resmi Gazete Yayım Tarihi ve Sayısı: 25 Şubat 1993 / 21507, Türkiye’de Yürürlüğe Girdiği Tarih: 12 Temmuz 1993.

¹¹ Kutal, 2007: 64.

¹² https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm ; ILO Kabul Tarihi: 7 Haziran 197, Kanun Tarih ve Sayısı: 25 Kasım 1992 / 3848, Resmi Gazete Yayım Tarihi ve Sayısı: 11 Aralık 1992 / 21432-Mükerrer, Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı: 8 Ocak 1993 / 93-3967, Resmi Gazete Yayım Tarihi ve Sayısı: 25 Şubat 1993 / 21507, Türkiye’de Yürürlüğe Girdiği Tarih: 12 Temmuz 1993.

mensubu kamu görevlilerinin istisnalar kapsamında yer alabileceği ifade edilmektedir.¹³

Kamu görevlilerinin sendikalaşma düzeyi işçilere nazaran çok daha yüksek olup, resmi istatistiklere göre %69,28 oranındadır (RG 5.7.2017, S. 30115).

Kanuna göre sendikaya üyelik serbesttir (m.14/I) ve kamu görevlisinin üç nüsha olarak doldurup imzaladığı üyeformu ile sendikaya başvurusu ve başvurunun sendika yetkili organınca kabulü ile kazanılır (m.14/II). Üyelik başvurusu sendika tarafından en çok otuz gün içinde reddedilmediği takdirde üyelik istemi kabul edilmiş sayılır (m.14/III). Üyeliği kazanma ve üyelikten ayrılma usulü Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınca Düzenlenecek Üyeliğe Başvuru Belgesi, Çekilme Bildirimlerinin Şekli, İçeriği, Tutulacak Defterlerin Şekli, İhtiva Edeceği Bilgiler ile Kayıtların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir (RG 7.9.2001, S.24516). Haklı bir sebep gösterilmeden üyeliği kabul edilmeyen kamu görevlisi, bu kararın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkemede (iş mahkemesinde) dava açabilir (m.14/IV). 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun kanun yollarına ilişkin hükümleri iş mahkemelerince verilen kararlar hakkında da uygulanmaktadır; ancak, KGSTSK m.14/4 uyarınca üyelik başvurusunun reddine karşı açılan davada temyiz yolu kapalıdır (7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu, m.8). Sendika, üyeliği kesinleşen kamu görevlisinin başvuru belgesinin bir örneğini üyenin kendisine verir, bir örneği sendikada kalır, bir örneğini üyelik ödentisine esas olmak ve dosyasında saklanmak üzere onbeş gün içinde işverene gönderir (m.14/V).

Kanunun 14. maddesinde aynı zamanda birden çok sendikaya üye olunması da yasaklanmış ve birden çok sendikaya üye olma halinde sonraki üyeliklerin geçersiz olacağı düzenlenmiştir. (m.14/VI). Bu bağlamda aynı tarihli birden fazla üyeliğe ilişkin bildirimler dikkate alınmaz ve bu husus kamu işvereni tarafından ilgiliye ve sendikalara yazılı olarak bildirilir (m.14/VII).

Kanunda her üyenin üyelikten serbestçe çekilebileceği düzenlenmiştir (m.16/I). Üyelikten çekilme, çekilmek isteyen kamu görevlisi tarafından, üç nüsha olarak doldurulup imzalanan üyelikten çekilme bildiriminin kurumuna verilmesi ile gerçekleşir (m.16/II) ve çekilme, sendikaya başvurma tarihinden itibaren 30 gün sonra geçerli olur; bu süre içinde başka bir sendikaya üye olma durumunda yeni üyelik bu sürenin bitiminde kazanılır (m.16/IV). Aynı maddede üyenin sendikadan ihracı da düzenlenmiştir. Buna göre; üyenin, sendikadan çıkarılma kararı sendika merkez genel kurulunca alınır. Çıkarma kararı, çıkarılana ve işverene yazı ile bildirilir. Çıkarma kararına karşı üye, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde görevli iş mahkemesine itiraz

¹³ Tuncay & Savaş Kutsal, 2017: 511.

edebilir. Mahkeme iki ay içinde kesin karar verir. Üyelik, çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar sürer (m.16/IV).

Bazı durumlarda sendika üyeliği kendiliğinden sona erer (m.16/V). Madde hükmüne göre; çekilme, göreve son verilmesi veya sair nedenlerle kamu görevinden ayrılanların üyelikleri, sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri, farklı bir hizmet koluna giren kuruma atanarlardan sendika üyesi olanların ise üyelikleri, varsa sendika şubesi ve sendika organlarındaki görevleri sona erer, ancak varsa konfederasyon organlarındaki görevleri devam eder. Emekliye ayrılanların sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri seçildikleri dönemin sonuna kadar devam eder.

Konfederasyon ve uluslararası kuruluş üyeliği 17. maddede düzenlenmiştir. Konfederasyona üyelik yönünden işçi sendikalarına nazaran bir fark yoktur.

Kanunun 18. maddesinde ise; sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvenceleri yer almaktadır. Madde hükmüne göre; kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez (m.18/I). Kamu işvereni işyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremez (m.18/II), kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz (m.18/III).

Sendika veya konfederasyonu ilk genel kurula kadar sevk ve idare edecek yönetim kurulu üyeleri, genel kurulda yönetim kuruluna seçilenler ile sendika şube yönetim kurulu üyeleri seçildikleri tarihten itibaren durumlarını en geç otuz gün içinde kurumlarına yazılı olarak bildirirler. Söz konusu yöneticiler sendika tüzüğünde belirtilen hükümlere göre, ayrıca yazılı talepte bulunmaları halinde bu görevleri süresince aylıksız izine ayrılırlar. Talepte bulunmayanlar ise kurumlarındaki görevlerine devam ederler. İzine ayrılmayan yönetim kurulu üyeleri haftada bir gün kurumlarından izinli sayılırlar. Sendika yönetim kurulu üyelerinin, bu fıkrada belirtilen haklardan yararlanabilmesi için bağlı buldukları sendikanın şube kurulması için öngörülen üye sayısına (400 sayısına, m.18/V)) ulaşması, konfederasyon yönetim kurulu üyelerinin bu fıkrada belirtilen haklardan yararlanabilmesi için ise konfederasyona bağlı sendikaların toplam üye sayısının genel kurullarını delegelerle yapabilecek sendika üye sayısına (1000 sayısını aşmasına) ulaşması gerekir (m.18/IV). Sendika şubeleri en az 400 üye ile kurulur. Sendika şubesi bulunmayan il ve ilçelerde il ve ilçe temsilciliği kurulabilir. İldeki üye sayısı 100 ve daha fazla olan sendikanın il temsilcisi ile ilçedeki üye sayısı 50 ve daha fazla olan sendikanın ilçe temsilcisi haftada dört saat izinli sayılır (m.18/V).

Aylıksız izine ayrılan yöneticilerin bu süreleri, emekli kesenekleri ve karşılıklarının yöneticisi oldukları sendikaları tarafından her ay Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına ödenmesini kabul etmeleri koşuluyla kazanılmış hak aylığı ile emeklilik hizmetine sayılır (m.18/VI). Kurumlarından aylıksız izinli sayılan sendika, konfederasyon ve şube yönetim kurulu üyeleri ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin sağlık giderlerinin kurumlarınca karşılanmasına devam olunur (m.18/VII).

Aylıksız izinli sayılanlardan herhangi bir nedenle sendika veya konfederasyon organlarındaki görevlerinden ayrılanlar, görevlerinin son bulması tarihinden itibaren otuz gün içinde ayrıldıkları kurum ve kuruluşu yazılı müracaat etmeleri durumunda, kamu işvereni bu kimseleri otuz gün içinde eski görevlerine ya da uygun diğer bir göreve atamak zorundadır. Otuz gün içinde görevlerine başlamak için başvurmayanlar görevlerinden çekilmiş sayılırlar (m.18/VIII). Görevden uzaklaştırma, re'sen emeklilik, göreve son verilmesi, tayin veya sair hallerde görevlinin mahkemeye başvurması halinde, mahkeme kararı kesinleşinceye kadar sendikadaki görevi devam eder (m.18/IX).

III.Kamu Görevlileri Sendikalarının Faaliyetleri

A.Yasal Faaliyetler

Kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonlar, bu Kanundaki hükümler çerçevesinde, toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olmaya yetkilidir (m.19/I).

Sendika ve konfederasyonlar, kuruluş amaçları doğrultusunda, toplumsal cinsiyet eşitliğini de gözeterek; genel olarak kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirme ve toplu sözleşmenin uygulanmasını izlemek üzere yapılacak çalışmalara temsilciler gönderme; devlet personel mevzuatında kamu görevlilerinin temsilini öngören çeşitli kurullara temsilci gönderme, verimlilik araştırmaları yapmak, sonuçlarla ilgili raporlar düzenleme, önerilerde bulunmak ve işverenlerle bu konularda ortak çalışmalar yapmak, üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile personel hukukunu ilgilendiren konularda ilgili kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak ve öneriler getirme gibi iş koşullarının belirlenmesine yönelik faaliyetlerde bulunabilirler.

Sendika ve konfederasyonlar bu faaliyetlerin yanında ayrıca üyelerin mesleki yeterliliklerinin artırılması ve sorunlarının çözülmesi ile sendikal faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik kurs, seminer ve sosyal amaçlı toplantılar düzenleme, bilimsel çalışmalar yapma ve yayınlarda bulunma gibi etkinliklerde de bulunabilirler (m. 19/d). Sendika ve konfederasyonlar gelirlerinin en az yüzde onunu üyelerinin mesleki bilgi ve tecrübelerini artırmak üzere kullanmakla zorunludur (m.26). Bu etkinliklerden yararlandırmada üyeler arasında eşitliğe

uyulmalıdır; mevzuat yönünden Medeni Kanun, Dernekler Kanunu ve STİSK hükümleri bu esasın hukuki temellerini teşkil etmektedir (KGSTSK m.43).

Sendika ve konfederasyonların önemli bir etkinliği de, üyelerinin idare ile doğacak ihtilaflarında ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek ve ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmaktır (m. 19/f). Yargı alanındaki etkinlik sendikaların yanında konfederasyonlar için de öngörülmektedir ve üyelerin mahkeme önünde temsili için herhangi bir yazılı müracaat şartı aranmamaktadır.

Sendika ve konfederasyonların bir diğer faaliyet alanı ise, üyeleri ve ailelerinin yararlanmaları için hizmet amacıyla eğitim ve sağlık tesisleri, dinlenme yerleri, misafirhane, spor alanları ve benzeri yerler ile kitaplık, kreş, yuva ve huzur evleri, yardımlaşma sandıkları kurmak ve yönetmek ile herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardım etmek ve nakit mevcudunun yüzde onundan fazla olmamak kaydıyla bu kooperatiflere kredi vermektir (m.19/g). Bu kapsamda kamu çalışanları örgütleri bizzat sandıklar kurabilecek, yönetebileceklerdir.

Sendika ve konfederasyonlar yangın, su baskını, deprem gibi doğal afetlerde, gerektiğinde üyelik şartı aranmaksızın nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydıyla afete uğrayan bölgelerde konut, sağlık ve eğitim tesisleri yapılması amacıyla kamu yararına çalışan dernekler ve Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ile kamu kurum ve kuruluşlarına yardımda bulunabilir, afete uğrayan bölgelerde konut ve sağlık tesisleri yapabilir (m.19/h).

B.İşyeri Sendika Temsilcileri

Kamu görevlileri sendikaları işyerinde temsilci atama yetkisine sahiptir. Yasada, “*işyeri sendika temsilcisi*” ile “*sendika işyeri temsilcisi*” birbirinden farklı anlamlarda kullanılmıştır. İşyeri sendika temsilcisi, bir işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika tarafından o işyerinden seçilen kamu görevlisidir (m.3/j). *Sendika işyeri temsilcisi*, ise işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika dışındaki her bir sendika tarafından o işyerinden seçilen kamu görevlisini ifade etmektedir (m.3/k).

4688 sayılı Kanununun 23. maddesine göre; 30. madde uyarınca yapılan tespite göre işyerinde *kamu görevlilerinden en çok üye kaydetmiş sendika* o işyerinden işyeri sendika temsilcisi seçmeye yetkilidir.

Temsilci sayıları da, işyerindeki kamu görevlileri sayısına göre, 23. maddede gösterilmiştir. Bu sayı bir ile beş arasında değişir ve işyerindeki kamu görevlisi sayısı 200’ e kadar ise bir; 201-600 arasında ise en çok iki; 601-1000 arasında ise en çok üç; 1001-2000 arasında ise en çok dört, 2000’den fazla ise en çok

beş işyeri sendika temsilcisi seçilebilir; aralarından biri sendika tarafından baş temsilci olarak görevlendirilebilir (m.23/I). Temsilciler sendika tüzüğünde belirtilen yetkili kurullar tarafından bir genel kurul dönemi için seçilirler. Temsilci olabilmek için kanunda özel bir koşul aranmamıştır ve bu nedenle kamu görevlisi olup, kendisini atayan sendikanın üyesi olması gerekli ve yeterlidir. “Sendika işyeri temsilcileri” ise; bir işyerinde *en çok üye kaydetmiş sendikanın dışında* faaliyette bulunan sendikalar tarafından, sendikal faaliyetler açısından koordinasyon görevini yürütmek üzere o işyerinde çalışan kamu görevlileri arasından belirlenirler (m.23/III).

İşyeri sendika temsilcilerinin görevleri, işyerinde kamu görevlilerinin işveren veya işyeri ile ilgili sorunlarını dinlemek, ilgili yerlere iletmek, kamu görevlileri ile işveren arasında iletişim sağlamaktır. İşyeri sendika temsilcileri görevlerini işyerinde, haftada dört saat olmak üzere yerine getirirler ve bu sürede izinli sayılırlar (m.23/II). Kamu işvereni, yönetim ve hizmetin işleyişini engellemeyecek şekilde sendika temsilcilerine çalışma saatleri içinde ve dışında görevlerini yapabilmeleri için imkânlar ölçüsünde kolaylıklar sağlayacaktır (m.23/IV).

Kamu işvereni, “*işyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi ile sendika şube yöneticilerinin işyerini sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremez*” (m. 18/II). Bu hükme aykırılık halinde yapılan değişiklik geçersizdir (6356 sayılı kanun m.24/4) ve idari yargı yoluna gidilebilecektir.

C.Yasak Faaliyetler

Sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz (m.20/I). Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından maddi yardım kabul edemez, siyasi partilerden maddi yardım alamaz ve onlara maddi yardımda bulunamaz (m.20/II); siyasi partilerin kuruluşu içinde yer alamaz, siyasi partilerin ad, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar (m.20/III). Sendika ve konfederasyonların ticaretle uğraşamayacağı esası da aynı madde de düzenlenmiştir (m.20/IV).

Yasal faaliyetleri arasında iktisadi ve sınai yatırımlardan söz edilmemesi nedeniyle kamu görevlileri sendikaları açısından ciddi bir ticaret yasağının öngörüldüğünü göstermektedir.

IV.Kamu Görevlileri Sendikalarının Gelir ve Giderleri, Denetimi

A.Gelirler

Sendika ve konfederasyonların gelirleri 24. maddede sayılmıştır. Madde hükmüne göre; sendika ve konfederasyonların gelirleri; a) Üyelerinin ödeyecekleri üyelik ödentilerinden, b) Bu Kanuna göre yapabilecekleri faaliyetlerden elde edilecek gelirlerden, c) Bağış ve yardımlardan, d) Mal varlığından elde edilen

gelirlerden oluşmaktadır (m.24/I).

Yurt dışı kaynaklar hakkındaki hükme göre, sendika ve konfederasyonlar, kendilerinin veya Türkiye'nin yesi bulunduğu uluslararası kuruluşlar hariç, dış kaynaklardan Cumhurbaşkanının izni olmadıkça yardım ve bağış kabul edemezler (m.24/II).

Ayrıca belirtmek gerekir ki, sendika ve konfederasyonlar tüm nakd gelirlerini bankalara yatırmak zorundadırlar ve zorunlu giderler için kasalarında tutacakları azamî nakit mevcudu tüzüklerinde gösterilir (m.24/III).

yelik aidatları hakkındaki esaslar ve check-off hükümleri Kanununun 25. maddesinde düzenlenmiştir (m.25). Buna göre; aidatların tahsilinde dentinin maaştan kesilerek doğrudan kamu kurumu tarafından sendikaya ödenebilmesi için sendikanın hizmet kolunda çalışan kamu görevlilerinin belirli bir oranda ye kaydı gerekmez. yelik başvuru formuna ve sendika tzğindeki aylık ödenti tutarına göre kamu işverenince aidatlar aylıktan kesilerek beş gün içinde sendikanın banka hesabına yatırılır ve ödenti listesinin bir rneği de sendikaya gönderilir. Görüldüğü üzere ne sendikanın ne de üyenin talebi bir koşul olarak aranır. Kamu işvereni, sendikaya ye olan ve üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerinin listesini her ayın son haftasında, işyerinde herkesin görebileceği yerde ve kurumsal düzeyde duyurulabilecek diğer araçlarla ilan eder (m.25/I).

Anayasa Mahkemesi, 25.6.2009 tarih, 2006/94 - 2009/92 sayılı kararıyla, 21.3.2006 tarih 5473 sayılı Kanunla 375 sayılı KHK' ye getirilen Ek madde 4/1 hükmünü demokratik ilkelere aykırı olması ve kamu işverenin sendikalara müdahalesinin nn aması ve bu gibi nedenlerle 98 sayılı ve 151 sayılı ILO Sözleşmelerine ve Anayasanın 90. maddesine aykırılık oluşturması nedeniyle iptal etmiştir. İptal edilen hükme göre, kamu görevlileri sendikasına ye olup üyelik aidatı kesilen kamu görevlilerine bu kesinti karşılığı her ay 5 TL "sendika deneği" verilmekteydi. Anayasa Mahkemesinin oybirliğiyle aldığı karar uyarınca iptal edilen hüküm özellikle Anayasanın 51. maddesini ihlal etmekte; sendikalara ve gönüllülük esasına devletin müdahalesi anlamına gelmektedir.

Aylık yelik ödenti tutarı; kamu görevlisinin kadro ya da pozisyonuna bağlı ve her ay mutad olarak ödenmekte olan damga vergisine tâbi aylık brüt gelirleri toplamına, sendika tzğinde belirtilen oran uygulanmak suretiyle hesaplanır. denti tutarı, 15 inci derecenin birinci kademesinden aylık alan Devlet memurunun damga vergisine tâbi brüt gelirleri toplamının binde dördünden az, otuzda birinden fazla olamaz. Böylece, burada en düşük maaş alan kamu görevlisinin aldığı brüt tutar esas alınmaktadır (m.25/II).

Sendika tüzüğüne üyelik aidatı dışında her ne ad altında olursa olsun başka bir kesinti yapılacağına dair hüküm konulamaz (m.25/III).

Sendika merkez genel kurul kararıyla üyelikten çıkarılan üyelerin isimlerinin sendikaca on beş gün içinde işverene bildirilmesi zorunludur (m.25/IV).

Konfederasyonlara ödenecek aidatlara ilişkin bir hüküm de dikkat çekmektedir: Konfederasyona üye sendikalar tarafından ödenecek ödenti tutarı, “*sendikaların ödenti tutarlarının yüzde beşinden aşağı olmamak üzere*” konfederasyon genel kurullarınca belirlenir (m.25/V).

B.Giderler

Sendika ve konfederasyonlar, gelirlerini tüzüklerinde belirtilen amaçları ve Kanunda gösterilen faaliyetleri dışında kullanamazlar ve bağışlayamazlar (m.26/I). Sendika ve konfederasyonlar, gelirlerinin en az yüzde onunu üyelerinin mesleki bilgi ve tecrübelerini artırmak için kullanmak zorundadırlar (m.26/II). Diğer hususlar yanında, sendika şubeleri, sendika ve konfederasyonların yardımlaşma sandıkları dışında üyelerine, yöneticilerine veya diğer kişi ve kuruluşlara borç para veremeyeceği ve elde ettikleri gelirleri dağıtamayacağı belirtilmektedir (m.26/IV).

C.Denetim

Kanunun 27. maddesi uyarınca, şube, sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri ile gelir ve giderleri ile bunlarla ilgili her türlü işlemlerin kanunlar ve ilgili diğer mevzuat ile tüzük ve genel kurul kararlarına uygun olup olmadığına dair idari ve mali denetim, denetleme kurulları ya da denetçiler tarafından yapılır. Denetimin esasları hakkında 6456 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa göre çıkarılan yönetmelik hükümleri uygulanacaktır (m.27/I).

Ayrıca, sendika ve konfederasyonların yıllık hesapları, 3568 sayılı Kanuna göre denetim yetkisi almış meslek mensupları, yani yeminli malı müşavirler tarafından denetlenerek, bağımsız denetim raporu hazırlanır ve bu raporlar genel kurula sunulur (m.27/II).

Sendika ve konfederasyonlar her hesap ya da bütçe dönemine ait bilanço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını ait oldukları dönemi izleyen üç ay içinde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına, sendikalar da ayrıca bağlı oldukları konfederasyona gönderirler (m.27/III).

V.Kamu Görevlileri Sendikalarının Sona Ermesi

A.Sendika ve Konfederasyonların Katılması ve Birleşmesi

Kamu görevlileri sendika ve konfederasyonların katılmaları ve birleşmesine dair esaslar 36. madde de işçi sendikalarına benzer biçimde düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre; Genel Kurul kararıyla sendikaların başka bir sendikaya veya konfederasyonların başka bir konfederasyona katılması halinde katılan sendika veya konfederasyonun bütün hak, borç, yetki ve menfaatleri katıldığı sendika veya konfederasyona kendiliğinden geçer (m.36/I). Birleşen sendika veya konfederasyonların bütün hak, borç, yetki ve menfaatleri birleşme sonucu

meydana getirdikleri yeni tüzeli kişiliğe kendiliğinden geçer (m.36/II). Bu madde hükümleri gereğince katılan veya birleşen sendika ve konfederasyonların üyeleri, ayrı bir işleme gerek olmaksızın devralan veya yeni kurulan sendika veya konfederasyonun üyesi olurlar (m.36/III). Birleşme ile ilgili diğer usul ve esaslar sendika veya konfederasyonların tüzüklerinde gösterilir (m.36/IV).

B.Kuruluşun Feshi ve Kapatılması

Boşluk bulunan hallerde 43. madde uyarınca STİSK, DK ve MK hükümlerine başvurulacaktır. Özellikle, kuruluşun feshi hakkında KGSTSK’ de düzenleme yapılmadığından, genel kurul kararı TMK m.78 ile STİSK m.13/3’ de belirtilen yetersayı ve çoğunlukla alınmalıdır. İşçi sendikalarında olduğu gibi, kamu görevlileri sendikaları da TMK m.87’ de belirtilen hallerde kendiliğinden sona erecektir.

KGSTSK’ nın 37. maddesi uyarınca, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerde bulunan sendika ve konfederasyon, merkezinin bulunduğu Cumhuriyet Başsavcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkeme kararıyla kapatılır (m.37/I).

Sendika ve konfederasyonların kuruluş sürecindeki aykırılıklar nedeniyle faaliyetinin durdurulması ve aykırılığın giderilmemesi halinde kapatılması hakkındaki hükümler (KGSTSK m.6/VII- VIII), 6356 sayılı kanun hükümlerine benzer şekilde düzenlenmiştir. Faaliyeti durdurulan sendika veya konfederasyonun mallarının idaresi, menfaatlerinin korunması ve durdurma süresi sonunda yeniden faaliyete geğebilmesi için genel kurul yapılması, Medenî Kanun hükümleri gereğince tayin olunacak bir veya üç kayyım tarafından sağlanır. (m.39).

C. Malların Devri

KGSTSK m.40 uyarınca, fesih, infisah ve kapatma hallerinde kuruluşun malvarlığı, STİSK’ nun 32. maddesine göre tasfiye edilir. Ancak, tasfiye sonucu kalacak para ve mallar, ilgili sendika ve konfederasyonun tüzüğünde aksi belirtilmemişe, Hazineye devredilir.

SONUÇ

1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle (23.7.1995 tarih, 4121 sayılı Kanun), sendika özgürlüğü kamu çalışanları bakımından da tanınmıştır. Anayasanın “Toplu İş Sözleşmesi Hakkı” başlığını taşıyan 53 üncü maddesinin II. fıkrası, 2010 yılında uğradığı değişiklikten önceki haliyle, şöyleydi: “128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst

kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. (...). Söz konusu hüküm uyarınca sendika hakkının fiilen hayata geçirilmesi, getirilecek yasal düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bunun sonucu olarak 1997 yılında, Devlet Memurları Kanununa “Devlet Memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler” (DMK m. 22) hükmü konulmuştur. Sonrasında 25 Haziran 2001 tarihinde “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” kabul edilmiş (RG 12.7.2001, Sayı: 24460), ancak Kanunun ilk halinde sendika hakkı tanınıp düzenlenmekle birlikte, toplu sözleşme hakkı yer almamıştır. Kanun 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kanunla ismiyle birlikte değişikliğe uğramıştır (RG 11.4.2012, Sayı: 28261). 2001 yılında ilk kabul edildiğinde “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”nun Genel Gerekçesinde, özellikle Türkiye’nin kamu görevlileri de dâhil tüm çalışanlara sendikalaşma hakkını tanımayı üstlenmiş olduğuna işaret edilerek, bu hakların başlıca uluslararası kaynakları da zikredilmiştir.

Anayasada 12.09.2010 tarihinde yılında yapılan değişiklik sonucu memur ve diğer kamu görevlilerinin bazı haklarının toplu iş sözleşmeleriyle düzenlenmesine olanak tanınmış ve 25.06.2001 tarihinde, halen yürürlükte olan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kabul edilmiştir.

KAYNAKÇA

- Başterzi, S.** (2006/II). Uluslararası Sözleşmeler ve İş Hukuk Kuralları Çerçevesinde Kamu Görevlilerinin Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Sorunu, TİSK Akademi. 2006/II.
- Gülmez, M.** (1996). Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar. Ankara.
- Gülmez, M.** (2002). Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, 788'den 4688'e; 1926-2001. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Keser, H.** (2014). 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği. İstanbul: Prof. Dr. Ali Ruza Okur'a Armağan.
- Kocaoğlu, M.** (1999). Türkiye'de ve Dünya'da Memur Sendikacılığının Gelişmesine Panoramik Bakış. TÜHİS.
- Kutal, M.** (2007). Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu. Sicil.
- Pélissier, J. & Auzero, G. & Dockès, E.** (2013). Droit du Travail. 27e édition. Paris.
- Tuğ, A.**(1992). Sendikalar Hukuku. Yetkin Yayınları. Ankara.
- Tuncay, A. C.** (2007). Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı. İzmir: Ünal Narmanlıoğlu'na Armağan.
- Tuncay, A. C.** (1996). Türkiye'nin Onayladığı Sendika Özgürlüğü'ne İlişkin Son Sözleşmeler ve Bunlara Uyumu. İstanbul: Halid K. Elbir'e Armağan.
- Tuncay, A. C.** (2010). Toplu İş Hukuku. 2. Bası. İstanbul.
- Tuncay, A. C. & Savaş, B.** (2013). Toplu İş Hukuku. 3. Bası. İstanbul: Beta Yayınları.
- Tuncay, A. C. & Savaş Kutsal, B.** (2017). Toplu İş Hukuku. İstanbul: Beta Yayınları.
- Ünsal, E.** (2003). Sendika Özgürlüğü ve Uluslar arası Çalışma Örgütü ile T.C. Hükümetleri İlişkileri. İstanbul.