



YASA SENDİKAL HAKLAR ÜÇLÜSÜ GREV HAKKI UZLAŞMA YETKİ SENDİKAL HAKLAR ILO 87 KGHK SENDİKA DAYANIŞMA AİDATI ILO GÜVENCE

SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ

HAKEM HEYETİ ILO 98 İŞYERİ TEMSİLCİSİ EMEK KAZANIM HAKEM KURULU 4688 AIHS UÇÖ HAK MASA U TOPLU SÖZLEŞME ILO 151 EŞİTLİK İZLAŞMAZLIK SİYASET ADALET SOSYAL DİYALOG HAKKI ÖZGÜRLÜK

KOLEKTİF SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ VE GÜVENCELER

Araştırma Raporu / Şubat 2024



MEMUR-SEN
AKADEMİ

KOLEKTİF
SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ
VE GÜVENCELER

Dr. Ali Güneyi



Memur-Sen Akademi: 10

Memur-Sen Adına Sahibi Genel Başkan

Ali YALÇIN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Ramazan ÇAKIRCI

Yayın Kurulu

Mahmut Faruk DOĞAN

Levent USLU

Hüseyin ÖZTÜRK

Hacı Bayram TONBUL

Soner Can TUFANOĞLU

Ali YILDIZ

Hamza ÖKSÜZ

Ahmet GÖK

Hazırlık

Memur-Sen Akademi

Koordinatör

Av. Serdar Bülent YILMAZ

Yazar

Dr. Ali Güneyi

Grafik Tasarım

Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

Yönetim Merkezi

Zübeyde Hanım Mah. Sebze Bahçeleri Cad. No:86 Altındağ - Ankara / TÜRKİYE

Tel: 0 312 230 48 98 - Faks: 0 312 230 39 89

İÇİNDEKİLER

TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ	6
KISALTMALAR	7
TAKDİM	9
ÖNSÖZ	11
YÖNETİCİ ÖZETİ	14
GİRİŞ	22

BİRİNCİ BÖLÜM

Sendika Özgürlüğüne Yönelik Kuram, Kavram ve Yaklaşımlar 34

1. Sendika Özgürlüğüne Yönelik Kuram, Kavram ve Yaklaşımlar 35
 - 1.1. Birinci, İkinci Kuşak Ayrımı 38
 - 1.2. Negatif/Pozitif Statü Hakkı Ayrımı 39
 - 1.3. Bireysel/Kolektif İnsan Hakkı Ayrımı 40
 - 1.4. Ulusal/Uluslararası Hukuk Ayrımı 40
 - 1.5. Sendika Özgürlüğünün Kapsamı 41

İKİNCİ BÖLÜM

Sendika Özgürlüğüne Yönelik Uluslararası İlke, Norm ve Standartlar 46

2. Sendika Özgürlüğüne Yönelik Uluslararası İlke, Norm ve Standartlar 47
 - 2.1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi 48
 - 2.2. Avrupa Sosyal Şartı 49
 - 2.3. UÇÖ Sözleşmeleri 50
 - 2.3.1. 87 Sayılı UÇÖ Sözleşmesi 53
 - 2.3.2. 98 Sayılı UÇÖ Sözleşmesi 55
 - 2.3.3. 151 Sayılı UÇÖ Sözleşmesi 56

2.4. Kolektif Sendika Özgürlüğü Kapsamında UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararları	58
2.5. AB İlerleme/Ülke Raporlarında Kolektif Sendika Özgürlüğü	68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Sendika Özgürlüğüne Yönelik Ulusal Mevzuatın İnceleme ve Değerlendirilmesi	72
---	-----------

3. Sendika Özgürlüğüne Yönelik Ulusal Mevzuatın İnceleme ve Değerlendirilmesi	73
3.1. Osmanlı'da ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Sendikal Hakların Gelişimi	73
3.2. Kamu Görevlileri Sendikacılığına Yönelik Anayasal Düzenlemeler	79
3.3. 624 ve 4688 Sayılı Kanunlar	82
3.3.1. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu	82
3.3.2. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu	84
3.3.2.1. 4688 sayılı Kanun'un Kapsamı	85
3.3.2.2. Serbest Kuruluş ve Örgütlenme Özgürlüğü İlkeleri Kapsamında 4688 sayılı Kanun	87
3.3.2.3. Sendika ve Konfederasyon Tüzükleriyle İlgili Hükümler	92
3.3.2.4. Sendikal Kuruluşların Denetimi Kapsamında 4688 sayılı Kanun	93
3.3.2.5. Toplu Pazarlık Süreci Kapsamında 4688 sayılı Kanun	97
3.3.2.5.1. Kamu Görevlilerine Grev Hakkının Verilmemiş Olması	101
3.3.2.5.2. Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna Yönelik Eleştiriler	104
3.3.2.5.3. Toplu sözleşmelerde Kamu Görevlilerinin Temsiline Yönelik Eleştiriler	106
3.3.2.5.4. Kanunla Düzenlenmesi Gereken Konuların Toplu Sözleşmelerle Düzenlenmesi	109
3.3.2.5.5. Toplu Sözleşme Sürecine Yönelik Diğer Eleştiriler	113
3.3.2.6. Toplu Sözleşme Desteği/İkramiyesi Ödemesinin Sendika Özgürlüğüne Etkisi	114
3.3.2.7. Sendika Üye ve Yöneticilerine Sağlanan Güvenceler	121
3.4. Kamu Görevlileri Sendikacılığına Yönelik Yönetmelikler	122
3.4.1. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik	125

3.4.2.	Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	125
3.4.3.	Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınca Düzenlenecek Üyeliğe Başvuru Belgesi, Çekilme Bildirimlerinin Şekli, İçeriği, Tutulacak Defterlerin Şekli, İhtiva Edeceği Bilgiler İle Kayıtların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	126
3.4.4.	Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları İle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik	127
3.5.	4688 Sayılı Kanun Dışındaki Mevzuatın Sendika Özgürlüğü Kapsamında Değerlendirilmesi	127
3.5.1.	5253 Sayılı Dernekler Kanunu	127
3.5.2.	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	129
	Sonuç ve Politika Önerileri	132
	Kaynakça	138

TABLolar VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo 1. Vasak'ın insan hakları sınıflandırması	37
Tablo 2. Kolektif Sendika Özgürlüğü Kapsamında Öne Çıkan UÇÖ Sözleşmeleri ve Türkiye Tarafından Onaylanma Bilgileri	53
Tablo 3. 2002-1010 Yıllarında Kamu Görevlileri Sendikaları ile Kamu İşveren Kurulu Arasında Yürütülen Toplu Görüşme Sonuçları	98
Tablo 4. 2012-2023 Yılları Arasında Yapılan Toplu Sözleşme Sonuçları	100

KISALTMALAR

AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DSP	: Demokratik Sol Parti
DYP	: Doğru Yol Partisi
ILO	: International Labor Organization Uluslararası Çalışma Örgütü
İHAM	: İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi
TÜRKİYE KAMU-SEN	: Türkiye Kamu Çalışanları Konfederasyonu
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	: Kanun hükmünde Kararname
KİK	: Kurum İdarî Kurulları
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPDK	: Kamu Personeli Danışma Kurulu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	: Türk Lirası
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü
YTL	: Yeni Türk Lirası

Takdim

Ali YALÇIN
Memur-Sen
Genel Başkanı

“Kolektif sendika özgürlüğü” bağlamında sendika özgürlüğü güçlü ve etkili sendikal mücadele için vazgeçilmez bir güvencedir. Kolektif sendika özgürlüğü noktasındaki her eksiklik sendikal mücadeleyi zayıflatmakta, kamu görevlilerinin örgütlü hak mücadelesinde zaaflar ve sıkıntılar oluşturmaktadır.

Örgütlü mücadele hak ve menfaatler için ne kadar hayatiyse, bu örgütlülüğü mevcut hukuk sistemi içinde güçlü kıla-
cak özgürlük alanlarının geniş olması, güvencelerin sağlam-
lığı, iç işleyişe tanınan inisiyatif alanlarının genişliği o derece hayatidir. Kanunlarla her şeyin belirlenmesi, sendikaların örgütlü yapısının adeta bir gözetim ve denetim alanı haline getirilmesi, tüzük inisiyatifinin darlığı ve sendikal güvence-
lerin zayıflığı örgütlülüğü zayıflatmakta, sendikal özgürlüğü örselemektedir.

Demokratik bir anlayışla, ILO normları ile diğer uluslararası ilkeler ve kriterler bakımından kolektif sendika özgürlüğü-
nün artırılması ve güçlendirilmesi gerekmektedir. İç mev-
zuatımızda eksiklikler ve sorunlar bu norm, kriter ve ilkeler bakımından gözden geçirilerek bunlarla uyumlu hale geti-
rilmelidir.

Bu noktada 2004 yılında 5170 sayılı Kanun ile Anayasa’nın 90 ıncı maddesine eklenen fıkra gereğince; “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin mil-
letlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hü-
kümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda mil-
letlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”

Böylece içerdiği norm ve ilkeler itibariyle “ulusalüstü” nite-
lik kazanan taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler, ulus-
lararası norm, ilke ve standartlarla çelişen sendikal mevzu-
atımızdaki sorunların aşılması açısından bir çıkış yoludur. Bu normlar çerçevesinde kanunlarda yapılması gereken değişikliklerin bir an önce yapılması sendikal yapıyı güç-
lendirecek, örgütlü mücadelenin ayak bağlarını koparacak ve kolektif sendika özgürlüğü önündeki sorunlar ortadan
kaldırılmış, sendika özerkliği sağlanmış olacaktır.

Uluslararası hukuk metinlerinde önemle vurgulanan “insan onuru”na yaraşır iş ve çalışma ortamı ile şartlarının oluşturulabilmesi için güçlü bir örgütsel özgürlüğe ihtiyaç olduğu açıktır. Nitekim sendikal haklar da dâhil olmak üzere insan haklarının kabulü kendiliğinden değil bir mücadelenin sonucunda oluşmuş ve gelişmiştir. Bizim mücadelemiz öncelikle mücadele alanını tahkim etmek ve örgütlülüğü güçlü kılmak, böylece sendikal özgürlük alanlarını genişleterek kamu görevlilerinin hak ettikleri bir iş ve yaşam standardı oluşturmaktır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun buna uygun hale getirilmesi uzun zamandır sendika olarak üzerinde önemle durduğumuz konuların başında gelmektedir. Emeklerimizin sonucunda 7. Dönem Toplu Sözleşme hükümleri arasına 4688 sayılı Kanun’un sosyal paydaşlarla birlikte çalışılması hükmünü koydurarak bu noktada çok önemli ve somut bir adım atmış olduk.

Dr. Ali Güneyi’nin hazırladığı **“Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler”** adlı analiz raporumuz da diğer çalışmalarımızla birlikte bu konuda önemli bir başvuru kaynağı olarak yol gösterici çalışmalar arasına girmiş oldu.

Raporun, kolektif sendika özgürlüğü konusunda atılacak adımlara katkı sağlayacağına inanıyor ve hayırlara vesile olmasını diliyorum. Yönetim Kurulu üyelerimize, raporu kaleme alan Sayın Dr. Ali Güneyi’ye, rapor seti çalışmamızı organize eden Memur-Sen Akademi ekibimize ve emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

Önsöz

Ali YILDIZ
Memur-Sen
Genel Başkan Yardımcısı

Memur-Sen olarak, çalışma hayatının, insan yaşamına yararlı bir standarda kavuşması için örgütlü gücümüzle mücadele ediyoruz. Bu noktada çok yönlü çalışmalar yapıyor, kongre, sempozyum, panel, şura ve çalıştaylar yanında raporlar, odak analizler, saha araştırmalarıyla da yaptığımız çalışmalara nitelik ve akademik bir kimlik kazandırıyoruz.

Bu bağlamda üzerinde en çok durduğumuz konulardan birisi kuşkusuz sendikal faaliyet alanımızı belirleyen temel olgu olan 4688 sayılı Kanun'un sorunlu ve eksik taraflarının giderilmesidir.

Daha etkili, sorun çözme kapasitesi daha yüksek, daha adil bir toplu pazarlık sistemi sunan, yetkiye itibar kazandıran ve rekabetçi bir sendikal zemini güçlendiren bir Kanun için çalışmalarımızı kararlılıkla ve her geçen gün büyüterek sürdürüyoruz.

4688 sayılı Kanun'a dair itiraz ve önerilerimizi çeşitli vesilelerle kamuoyu ve ilgililerle paylaştık, paylaşıyoruz. Bu bağlamda çabalarımızı bir adım ileri taşıyarak, 7. Dönem Toplu Sözleşme'de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun sosyal paydaşlarla çalışılmasına dair bir hükmün yer almasını ve bu konuda en somut adımın atılmasını sağlamış olduk.

Bu noktada Kanun'da kapsamlı bir değişikliği öneren Memur-Sen olarak sadece şikayet etmeyen, itiraz ettiği her konuda çözümü de araştırıp ortaya koyan bir anlayışla hareket ediyoruz. Bunun sonucu olarak da yapılacak değişikliklere rehber niteliğinde olan, alanında uzman kişilerle çalışarak hazırladığımız akademik nitelikli bir analiz setini ilgili ve yetkili herkesin istifadesine kazandırdık.

"Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler" başlıklı raporumuzda kolektif sendika özgürlüğünü ve sendika güvenceleri ele alınarak, sendikal alanı tahkim edecek, özgürlük alanındaki kısıtları, sorunları ortadan kaldıracak bir öneri seti üretilmiş oldu.

Dr. Ali Güneyi tarafından hazırlanan elinizdeki çalışmayla kamu görevlileri sendikal mevzuatı itibarıyla sorunlu alanlar işaretlenerek ILO normları, Komite kararları, AB ilerleme raporları ve diğer uluslararası mevzuat ile dünya uygulamaları bağlamında karşılaştırmalı çalışma ortaya konuldu.

Memur-Sen olarak, başta Genel Başkanımız ve Yönetim Kurulumuza, analizi hazırlayan Sayın Dr. Ali Güneyi'ye, Memur-Sen Akademi ekibimize ve bu çalışmanın ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, çalışmamızın güçlü memur güçlü Türkiye hedefinde önemli bir katkı sunacağına inançla hayırlara vesile olmasını diliyoruz.

Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler

Yönetici Özeti

Yönetici Özeti

Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik ilk düzenleme 1961 Anayasası ile yapılmıştır. 1961 Anayasası’nın “sendika kurma hakkı” başlıklı 46 ncı maddesinde kamu görevlileri de dâhil olmak üzere tüm çalışan ve işverenlere sendika kurma hakkı verilmiş, kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. 1965 yılında da 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Ancak her ne kadar Anayasa’yla güvence altına alınmış olsa da kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerde bulunmasına yönelik çekincelerinin devam etmesi, bahse konu Kanun’un içeriğinin sendikal hak ve özgürlüklerle uyumlu olmasına engel olmuştur. “Kutsal devlet” ve “geleneksel memur anlayışı” bakış açısıyla hazırlanan 624 sayılı Kanun sendika özgürlüğü ve güvenceler kapsamında uluslararası norm ve ilkelerle bağdaşmayan bir mevzuat olarak yürürlüğe girmiştir. Buna rağmen adı geçen Kanun’un yürürlüğe girmesini eksiklikleri de olsa kamu görevlileri sendikacılığı bağlamında önemli bir adım olarak kabul etmek gerekir. Nitekim 1971 yılında kamu görevlilerine verilen sendikal haklar geri alınmıştır.

1971 yılında 1488 sayılı Kanun ile

1961 Anayasası’nın 46 ncı maddesindeki “çalışanlar ve işverenler” ifadesi “işçiler ve işverenler” olarak değiştirilmiş, 119 uncu maddeye de kamu görevlilerinin sendikalara üye olamayacaklarına yönelik hüküm ilave edilmiştir. Yeni düzenlemeye göre kamu görevlileri menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla örgütlenebilecekler, ancak bu örgütlenme sendikalaşma şeklinde olamayacaktır.

1982 yılında yürürlüğe giren mevcut Anayasa’da da başlangıçta kamu görevlilerine sendikal faaliyetlerde bulunma hakkı tanınmamıştır. Bununla beraber 1986 yılından itibaren uluslararası belgelere ve tabana dayanan bir sendikalaşma mücadelesi başlamıştır. Anayasa’da kamu görevlilerinin sendikal haklarını kısıtlayan bir hükmün yer almadığına yönelik değerlendirmeler yapılması, Danıştay tarafından da bu doğrultuda kararlar alınması neticesinde 1990 yılından itibaren kamu görevlileri yasal alt yapısı olmamasına rağmen sendika şeklinde örgütlenmişlerdir. Bu dönemde ilk olarak 28 Mayıs 1990 tarihi itibarıyla Eğitim-İş Sendikası kurulmuştur.

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (UÇÖ) sendika özgürlüğü ve örgütlenme hakkının korunmasına ilişkin 87 sayılı Sözleşmesi ile kamu

hizmetinde örgütlenme hakkının korunmasına ve istihdam koşullarının belirlenmesi yöntemlerine ilişkin 151 sayılı Sözleşmesi'nin 1993 yılında Türkiye tarafından onaylanmasını müteakip, 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kamu görevlileri tekrar sendika kurma hakkına sahip kılınmıştır. Anayasa'nın 53 üncü maddesine eklenen fıkra ile kamu görevlilerine sendika ve üst kuruluş kurma, idareyle toplu görüşme yapma ve üyeleri adına yargı organlarına başvurma hakkı verilmiştir. 2001 yılında 4709 sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişikliği ile Anayasa'nın sendika kurma hakkı ile ilgili 51 inci maddesinin başlangıç kısmındaki "işçiler ve işverenler" ifadesi 1961 Anayasası'nın ilk hâlinde olduğu gibi "çalışanlar ve işverenler" olarak değiştirilmiştir. 2001 yılı Temmuz ayında da 4688 sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" yürürlüğe girmiştir.

Kamu görevlileri sendikacılığı kapsamında diğer bir önemli düzenleme 2010 yılında halkoylaması ile kabul edilen 5982 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Anayasa değişikliği ile kamu görevlileri sendikacılığında, bağlayıcılığı olmayan "toplular görüşme" uygulamasından, bağlayıcı nitelikteki "toplular sözleşme" sürecine geçiş yapılmıştır. Anayasa'nın 53 ve 128 inci maddelerinde yapılan değişiklikler doğrultusunda kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının toplu sözleşmeler-

le belirlendiği bir sürece geçilmiştir. 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle 4688 sayılı Kanun da yeniden düzenlenmiş, Kanun'un adı da "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiştir.

Görüldüğü üzere özellikle 1995 yılından sonraki dönemde kamu görevlileri sendikacılığındaki kazanımlar uluslararası kuruluşların da etkisiyle kademe kademe artmıştır. Diğer taraftan 4688 sayılı Kanun'da yapılan bazı düzenlemelerle sendika özgürlüğü ile bağdaşmayan bazı konularda da değişiklikler yapılmıştır. Örneğin bazı kamu personeli sendikalara üye olması yasaklanan kamu görevlileri arasından çıkarılmıştır. Ancak tüm bu kazanımlara rağmen mevcut durum itibarıyla 4688 sayılı Kanun kamu görevlileri sendikacılığına yönelik ihtiyaçları tam olarak karşılayacak nitelikte değildir. Bu durum 7 nci dönem toplu sözleşmede de tespit edilmiş ve 4688 sayılı Kanun'un çalışma hayatına ilişkin güncel koşullar çerçevesinde gözden geçirilmesi kararlaştırılmıştır.

Toplu sözleşmede alınan bu karar doğrultusunda Memur-Sen tarafından 4688 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenmesine yönelik olarak on adet konuyla ilgili odak analiz çalışması yapılmış olup bunlarda bir tanesi de "Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler" konulu bu çalışmadır. Yapılan çalışmalar 17-19 Ocak 2024

tarihlerinde icra edilen Çalıştay'da tartışılmış, sonrasında çalışmalara son şekli verilmiştir.

Bireysel sendika özgürlüğü ile ilgili konulara yönelik ayrı bir çalışma yapılmış olması nedeniyle bu çalışma kolektif sendika özgürlüğü ile sınırlanmıştır. Bununla beraber konunun bütünlüğünün sağlanması amacıyla yer yer bireysel sendika özgürlüğü ile ilgili konularda da kısa değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışmanın bir diğer sınırlılığı konunun kamu görevlileri sendikacılığı ile kısıtlanmış olmasıdır. İşçi sendikacılığı ile ilgili hususlar çalışma kapsamı dışındadır. Ancak Türkiye'de sendikacılık faaliyetlerinin tarihsel gelişiminin incelendiği bölümde işçi sendikacılığı ile ilgili de genel değerlendirmeler yapılmış, ayrıca işçi ve kamu görevlileri sendikacılığına yönelik farklılıklar genel olarak tartışılmıştır.

Çalışmada kolektif sendika özgürlüğü ve güvenceler konusu üç ana bölümde incelenmiştir. Birinci bölümde konuyla ilgili kuramsal ve kavramsal konular değerlendirilmiş, sendikal hak ve özgürlüklerin insan haklarının tasnifine yönelik çalışmalardaki yeri tartışılmış, sonrasında uluslararası norm ve ilkeler ve alanyazında yapılan çalışmalar ışığında sendika özgürlük ve güvencelerine yönelik on iki adet ilke belirlenmiştir. Çalışmanın devamında da konu bu ilkeler bağlamında değerlendirilmiştir. Bahse konu ilkeler

“özerklik”, “serbestlik”, “tarafsızlık”, “zorlaştırmama”, “güvence”, “sendika çokluğu”, “yasayla düzenleme”, “iletişim ve iş birliği”, “kaynak sağlama”, “ifade özgürlüğü ve barışçıl toplanma”, “toplu pazarlık hakkı” ve “grev hakkı” olarak belirlenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde sendika özgürlük ve güvencelerine yönelik uluslararası norm ve ilkeler incelenmiştir. Bu kapsamda UÇÖ Anayasası, Filadelfiya Deklarasyonu, 87, 98 ve 151 sayılı UÇÖ Sözleşmeleri, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ile Avrupa Sosyal Şartı'nda konuyla ilgili yer alan hususlar değerlendirilmiştir. Sendika özgürlük ve güvencelerine yönelik uluslararası sözleşmeler bunlarla sınırlı olmamakla birlikte konuyla ilgili genel çerçevenin ortaya konulması açısından bu sözleşmeler yeterli görülmüştür. Adı geçen sözleşmelerin ulusal hukuk kapsamında bağlayıcılığının olduğunu da ifade etmek gerekir. Anayasa'nın 90 ıncı maddesine göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmünde olup bu antlaşmaların Anayasa'ya aykırı oldukları iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Ayrıca 2004 yılında 5170 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 90 ıncı maddesine eklenen cümle gereğince, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi

nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınacaktır.

Görüldüğü üzere sendika özgürlük ve güvencelerine yönelik olarak Türkiye tarafından onaylanmış uluslararası sözleşmelerde yer alan norm ve ilkeler Anayasa'nın 90 ıncı maddesi kapsamında iç hukukla bütünleşmekte, aynı zamanda "ulusalüstü" nitelik kazanmaktadır. Uluslararası sözleşmelerde belirtilen hükümler yargı organları tarafından alınan kararlara da referans teşkil etmekte, dolayısıyla ulusal mevzuat, en azından belli bir ölçüde, ulusalüstü norm ve ilkelere göre şekillenmektedir. Ancak gerek uluslararası norm ve ilkelerin gerekse Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından verilen kararların uygulamaya hangi ölçüde yansıtılabildiği tartışmaya açıktır.

Bu çalışmada sendika özgürlük ve güvenceleriyle ilgili uluslararası norm ve ilkelerin uygulanmasına yönelik problemlerin tespiti bağlamında alanyazındaki çalışmalara ilave olarak iki ana kaynak kullanılmıştır. Bunlardan birincisi Avrupa Birliği tarafından 2012-2023 yılları arasında yayımlanan Türkiye ilerleme/ülke raporlarıdır. Avrupa Birliği raporlarında yer alan tespitler genel olarak konuyla ilgili alanyazında tartışılan hususlarla örtüşmektedir. Bununla beraber, raporlarda yer alan konular çok genel olarak ifade edilmiştir. Diğer taraftan

Türkiye'ye yönelik yapılan eleştirilerin bazıları kimi Avrupa Birliği ülkeleri için de geçerlidir. Çalışmada kullanılan ikinci kaynak UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından verilen kararlar olmuştur. UÇÖ'nün Avrupa Birliği'nin çalışma hayatına yönelik konularla ilgili uzman kuruluşu olduğu gözönüne alındığında bahse konu komite tarafından verilen kararların önemi daha da artmaktadır.

UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından 1970 ile 2016 yılı Haziran ayı arasında alınan kararlar 2018 yılında "Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararları Derlemesi (6 ncı baskı)" olarak yayımlanmıştır. Çalışmada bu yayının T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yaptırılan çevirisi kullanılmıştır. Adı geçen yayında 3200'den fazla dava kararını kapsayan kararlar 19 ana başlık altında 1624 maddede tasnif edilmiş, her bir maddenin altında konuyla ilgili rapor ve vaka numaraları da açıklanmıştır. Bu çalışmada 1624 madde kolektif sendika özgürlüğü ve güvenceler kapsamında incelenmiş ve özetlenmiştir. Bu özetin UÇÖ'nün kolektif sendika özgürlüğü ve güvencelerle ilgili tartışılan konulardaki bakış açısının genel olarak ortaya konulması kapsamında faydalı bir referans olabileceği değerlendirilmektedir. Her bir konuyla ilgili daha ayrıntılı bir analiz yapılabilmesi için ilgili rapor ve vaka kararlarının da incelenmesi önerilir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde önce Osmanlı'da ve Türkiye Cumhuriyeti'nde sendikal hakların gelişimi işçi sendikacılığı ile ilgili konuları da kapsayacak şekilde özetlenmiş, daha sonra kamu görevlileri sendikacılığına yönelik anayasal düzenlemeler açıklanmıştır. Bu bölümün devamında başta 4688 sayılı Kanun olmak üzere konuyla ilgili ulusal mevzuat ayrıntılı olarak incelenmiş, ilgili mevzuatta sonradan yapılan değişiklikler de değerlendirilmiştir. Diğer mevzuat kapsamında yürürlükten kalkmış olan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4688 sayılı Kanun gereğince hazırlanan yönetmelikler incelenmiştir. 4688 sayılı Kanun'un değerlendirilmesi aşağıda belirtilen konuların ayrıntılı olarak tartışılması şeklinde yapılmıştır.

- 4688 sayılı Kanun'un kapsamı
- Serbest kuruluş ve örgütlenme özgürlüğü ilkeleri kapsamında 4688 sayılı Kanun
- Sendika ve konfederasyon türleriyle ilgili hükümler
- Sendikal kuruluşların denetimi kapsamında 4688 sayılı Kanun
- Toplu pazarlık süreci kapsamında 4688 sayılı Kanun
 - a. Kamu görevlilerine grev hakkının verilmemiş olması

- b. Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna yönelik eleştiriler
- c. Toplu sözleşmelerde kamu görevlilerinin temsiline yönelik eleştiriler
- d. Kanunla düzenlenmesi gereken konuların toplu sözleşmelerle düzenlenmesi
- e. Toplu sözleşme sürecine yönelik diğer eleştiriler

- Toplu sözleşme desteği/ikramiyesi ödemesinin sendika özgürlüğüne etkisi
- Sendika üye ve yöneticilerine sağlanan güvenceler

Kolektif sendika özgürlüğüne yönelik uluslararası norm ve ilkeler, UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi kararları, Avrupa Birliği raporları, alanyazında yapılmış çalışmalar ve konuyla ilgili mevzuatın birlikte değerlendirilmesi neticesinde kamu görevlileri sendikacılığı bağlamında öne çıkan hususlar aşağıdaki maddelerde özetlenmiştir. Odak analiz çalışmasında tartışılan diğer konuların değerlendirilmesine yönelik olarak ilgili bölümlerin okunması önerilir.

» Konuyla ilgili üç eleştiri öne çıkmaktadır. Bunlardan birisi kamu görevlilerine grev hakkının verilmemiş olmasıdır. UÇÖ grev hakkını, çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarının savunulması için meşru bir araç ola-

rak görmekte, bu hakkın devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri açısından ve eksikliğinde topluma ciddi bir sıkıntı verebilecek zorunlu hizmetlere yönelik olarak kısıtlanabileceğini kabul etmektedir. Aslında gerek yargı organları, gerekse milletvekili ve diğer siyasetçiler tarafından da toplu sözleşme ile birlikte grev hakkının da sendika özgürlük ve güvencelerinin önemli bir bileşeni olduğu kabul edilmektedir. Ancak hâlen bu yönde bir adım atılmamıştır.

» Konuyla ilgili öne çıkan ikinci eleştiri sendikal faaliyetlerde bulunması yasaklanan kamu görevlilerinin kapsamının geniş olmasıdır. Yargı kararları doğrultusunda bazı kamu personeli sendikalara üye olması yasaklananlar listesinden çıkarılmış olmakla birlikte hâlâ birçok kamu görevlisi sendikalara üye olma hakkına sahip değildir.

» Konuyla ilgili öne çıkan üçüncü eleştiri Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısına yöneliktir. Söz konusu Kurulun mevcut yapısı toplu sözleşmelerin taraflar arasında eşitlik prensibine uygun olarak sonuçlandırılmasını engellemektedir. 2023 yılında yapılan 7. Dönem Toplu Sözleşme'ye ait Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararındaki karşı oy gerekçelerinde de bu eşitsizlik dile getirilmiş, oy çokluğuyla alınan kararların büyük çoğunluğunun beşe karşı altı oyla alınmasına dikkat çekilmiştir.

» Toplu sözleşmelerde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına yönelik hususların dışındaki konulara yönelik de kararlar alınabilmektedir. Sendikal kuruluşlar kamu personel sistemine yönelik diğer konuları da idare ile güçlü bir şekilde müzakere imkânına sahip oldukları toplu sözleşme platformuna taşımak istemektedirler. Diğer taraftan toplu sözleşme konularının sadece mali ve sosyal haklarla sınırlandırılmaması gerektiğine yönelik de değerlendirmeler yapılmaktadır. Avrupa Birliği'nin 2022 ve 2023 yılı Türkiye ülke raporlarında, toplu sözleşmelerin sosyal ve mali haklar ile sınırlı kalmayıp maddi kapsamının daha geniş olması gerektiği ifade edilmiştir. UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından da, toplu pazarlık kapsamına giren konuların ilgili taraflarca birlikte belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu eleştiri ve değerlendirmeler kapsamında, sendikal kuruluşların da önerileri alınmak suretiyle, toplu sözleşme konularının kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklar dışındaki özlük haklarını ve çalışma koşullarını da kapsayacak şekilde genişletilmesi, 4688 sayılı Kanun'da da bu doğrultuda gerekli değişikliklerin yapılması uygun olacaktır. Bunun yanında, sendikal kuruluşların kamu personel sistemine yönelik mevzuatın hazırlanma ve değiştirilme süreçlerine dâhil edilmesinin ve Kamu Personeli Danışma Kurulu toplantılarının daha etkin hâle

getirilmesinin, kamu personel sistemine yönelik uygulamada karşılaşılan problemlerin azalmasına katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

» 4688 sayılı Kanun güncel değildir. Kanun'da yürürlükten kaldırılmış mevzuata atıf yapılmaktadır. 2019 yılı itibariyle kapatılmış olan Devlet Personel Başkanlığına verilen görevler de güncellenmemiştir. Geçmişte toplu sözleşme sürecinde Devlet Personel Başkanlığı tarafından yerine getirilen görevlerin mevcut durum itibariyle hangi kurum tarafından yapılacağına yönelik belirsizlik, sürecin etkin bir şekilde yürütülmesini olumsuz yönde etkilemektedir.

» 4688 sayılı Kanun'da başta Dernekler Kanunu olmak üzere farklı mevzuata atıf yapılmaktadır. Oysa sendikal kuruluşlar diğer derneklerden farklı özelliklere sahiptir ve sendikacılıkla ilgili mevzuat belli bir gelişim sonrası mevcut hâline dönüşmüştür. Farklı mevzuata atıf yapılmasının 4688 sayılı Kanun'un bütünlüğünü bozduğu değerlendirilmektedir. Bu durumun aynı zamanda

hangi durumda hangi kanun hükmünün geçerli olacağına yönelik farklı yorumlara ve uygulamada bir takım problemlere yol açması da olasıdır. Diğer taraftan 4688 sayılı Kanun ile işçi sendikacılığına yönelik 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun da karşılaştırılması faydalı olacaktır. Nitekim bazı ülkelerde işçi ve kamu görevlileri sendikacılığına yönelik esaslar tek bir mevzuatta düzenlenmiştir. Böyle bir düzenleme yapılması da ayrıca değerlendirilebilecek olmakla birlikte en azından iki mevzuatın birbiriyle uyumlu olması gerekir.

» 4688 sayılı Kanun'un 41 inci maddesinde, Kanun'un uygulanmasına yönelik hangi yönetmeliklerin hazırlanacağı belirtilmiştir. Bu hüküm gereğince hazırlanan yönetmeliklerde yer alan hususlar büyük oranda Kanun'da ifade edilen konuların tekrarı niteliğindedir. Bahse konu yönetmeliklerin içeriklerinin gözden geçirilmesinin ve gereksiz olanların yürürlükten kaldırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler

Giriş

Giriş

Her ne kadar “sermaye”, “emek”, “emekçi” gibi farklı ifadeler de kullanılıyor olsa da, genel olarak değerlendirildiğinde çalışma hayatındaki ana aktörler işveren, çalışan, devlet, sendikal kuruluşlar ve uluslararası kuruluşlar olarak sıralanabilir. İşveren ile çalışan arasındaki ilişkiler birinci öncelikli olmakla beraber, devlet ve sendikal kuruluşlar bu iki aktör arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Devlet ayrıca kamu çalışanları açısından aynı zamanda bir işveren konumundadır. Çalışmanın devamında daha ayrıntılı olarak inceleneceği üzere, uluslararası kuruluşlar da hem çalışma hayatına yönelik ulusal mevzuatın şekillenmesine etki etmekte, hem de işveren, çalışan ve devlet arasındaki uyumsuzluklara uluslararası antlaşmalar kapsamında müdahil olabilmektedir.

Toplumun huzuru ve güvenliğini, hukukun üstünlüğünü ve sosyal adaleti sağlamak; temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak gibi görevlerin yerine getirilmesinden sorumlu olan devlet kendi de dâhil olmak üzere işveren ile çalışan arasındaki ilişkileri düzenlemekten birinci derecede sorumludur. Sendikal kuruluşlar ise işverene göre daha güçsüz konumda olan çalışan kesimin ezilmemesi ve haklarını güvence altına alabil-

mesi amacıyla tarihsel süreçte ortaya çıkmış kurumlardır. Birleşerek ve dayanışma yoluyla güçlü olma, ortak menfaatleri koruma ve geliştirme düşüncesinden hareketle öncelikle işçi sendikaları kurulmuş, daha sonraki dönemde sendikal örgütlenme işveren ve kamu görevlileri de dâhil olmak üzere toplumun diğer kesimlerini kapsayacak şekilde genişlemiştir. Ancak kamu görevlilerine verilecek sendikal hakların devlet otoritesini zayıflatacağı ve hiyerarşik yapıya uygun olmadığı gibi çekinceler kamu görevlileri sendikacılığını işçi sendikacılığından farklı kılmaktadır (Tutum, 1968). Bu farklılık hem kamu görevlileri sendikacılığının daha geç ortaya çıkmasına, hem de işçilere tanınan sendikal haklardan bazılarının kamu görevlilerine verilmemesine gerekçe teşkil etmiştir. Kamu görevlilerinin grev hakkının olmaması ve bazı kamu görevlilerinin sendikaya üye olmalarının yasaklanması bu tür farklılıklara örnek olarak gösterilebilir.

Sendikacılık evrensel bir nitelik taşıyan ve uluslararası hukuk metinlerinde önemle vurgulanan insan onuru kavramıyla da ilgilidir. Çalışma hayatının, çalışanların yaşamlarını devam ettirebilecek bir iş ve gelire sahip olmalarının yanında onurlu bir şekilde hayatlarını sürdürmelerine imkân

verecek şekilde düzenlenmesi gerekir (Özaydın, 2020, s.39). Uluslararası Çalışma Örgütüne (UÇÖ)(International Labour Organization-ILO) ait birçok dokümanda geçen “decent work/employment” ifadesiyle de çalışanların onurlarını ve saygınlıklarını koruyabilecekleri bir işte çalışmalarının gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. UÇÖ tarafından geliştirilen projelerin de bu amaca hizmet etmesi hedeflenmektedir. Çalışanların bu haklara sahip olabilmesi ve koruyabilmesi kapsamında sendikal kuruluşlar da önemli bir rol üstlenmektedirler.

Sendikacılık dini değerlerle de örtüşmektedir. Her ne kadar İslam dininin temel kaynakları arasında sendikacılık kavramı olmasa da gerek işveren gerekse çalışanların haklarının korunması, hak ve ücretlerin zamanında verilmesi, güçsüz kesimlerin gözetilmesi gibi konular sağlıklı bir toplum yapısı tesis edilmesi kapsamında sendikacılık faaliyetlerinin başlamasından çok önce İslami kaynaklarda da ortaya konulmuştur (Çetin, 2020, s.273).

Talas'ın ifadesiyle sendika, kendine özgü (sui generis) bir dernek olup, sendikaları diğer derneklerden ayıran özellik çok amaçlı ve görevli olmalarıdır. Sınıfsal bir örgüt olan sendikaların diğer bir özelliği ise üyelerinin hak ve menfaatlerinin korunması kapsamında “karşı olma” iradesi göstermeleri, işveren tarafından önerilen ücrete ve çalışma koşullarına rıza göstermeme-

leridir. Sendikalar sosyal adaletin sağlanmasına yönelik icra ettikleri faaliyetler kapsamında siyasal bir işlev de yerine getirmektedirler. Bu bağlamda siyasal parti ve örgütlerle ilişki kurmaları olağandır. Talas'a göre sendikalar bir partiyi destekleyebilirler, ancak bu onların partiler karşısındaki bağımsızlıklarına engel değildir. Böyle bir desteğin anlamı bu politikanın amaçlarına ulaşmada iyi bir strateji olduklarına inanmalarıdır. Nitekim sendikal kuruluşların resmi makamlar karşısında bağımsızlığının tanınmış olması gerekir ve bu da ancak demokratik bir yönetimde mümkündür (Talas, 1975).

Sendika-siyaset ilişkisini daha geniş bir perspektifte değerlendiren Mahiroğulları'na (2004, s.350-356) göre sendika ile siyasal parti arasındaki ilişkilerde mesleki, ekonomik ve ideolojik nedenler etkili olmakla beraber bu ilişki genel olarak karşılıklı “fayda yaklaşımı” üzerine tesis edilmektedir. Sendikalar için elde edilecek fayda Talas'ın (1975) da ifade ettiği gibi, üyeler için daha fazla çıkar sağlamaktır. Siyasal partilerin sağlayacağı fayda ise örgütlü bir güç olan sendikaların desteğiyle oylarını artırmaktır.

Memur ile işçi sendikacılığı arasındaki farklılıkları da dikkate alarak bir analiz yapan Şaylan (1970) ise konuyu modern devletin rolü ve fonksiyonlarını açıklayan iki başat yaklaşım olan Marksist-Leninist görüş ile fonksiyonel-plüralist yaklaşım üzerinden

değerlendirmiştir. Tüm tarihi bir sınıf kavgası olarak ele alan Marksist-Leninist görüşe göre devlet kurumu sınıf kavgasının ve bu kavgada barışın imkânsız olmasının bir ürünüdür. Devlet ayrıcalıklı sınıfın çıkarlarını korumak için yaratılmış bir baskı ve egemenlik aracı olup, devletin sınıflar üstü toplumsal barışı sağlayabileceği düşüncesi bir ütopyadır. Kapitalist üretim biçimine dayanan burjuva toplumunda asıl çatışma egemen sınıfı temsil eden toprak sahipleri ve kapitalistler ile emekçiler arasındadır. Bu yapı içerisinde devletle birlikte kamu görevlileri de egemen sınıfın ayrıcalıklarını koruma görevini yerine getirmekte, bunun karşılığında ise burjuva toplumu içerisinde bazı ayrıcalıklara kavuşmaktadır. Bu durum beraberinde emek-sermaye çatışması içinde yer almayan, aksine mevcut sermaye düzeninin devam etmesine katkı sağlayan kamu görevlilerinin sendika kurmalarının anlamsız mı olduğu sorusunu gündeme getirmektedir. Ancak Şaylan'ın (1970, s.139-140) da ifade ettiği üzere işveren ile çalışanlar arasında anlaşmazlık olması kaçınılmazdır ve bu anlaşmazlığın sadece emek-sermaye çatışması şeklinde ortaya çıkması gerekmez. Çalışan grupların çıkarlarını korumak için bir araya gelme ve eylem yöntemlerinden biri de sendikal örgütlenmedir.

Fonksiyonel-plüralist yaklaşım Marksist-Leninist görüşün temel öner-

mesi olan, devletin belli bir sınıfın baskı aracı olduğu kabulünü reddeder. Fonksiyonel-plüralist yaklaşıma göre toplumdaki çeşitli gruplar iktidarı ele geçirmek veya etkilemek çabası içindedirler ancak hiçbir grup iktidarı diğer sınıfları dışlayarak tek başına elinde tutamaz. Bu yaklaşıma göre Marksist-Leninist görüşün sınıfsız toplum hedefi bir ütopyadır. Endüstri devrimi sonrası çeşitli çıkar gruplarının çatıştığı dinamik plüralist bir toplum yapısı ortaya çıkmış, devletin temel görevi de bu çıkar grupları arasında dengeyi sağlamak olmuştur. Yeni toplumsal yapının diğer bir özelliği ise devlet ile toplum arasında devlet tarafından kontrol edilme- yen ikincil örgütlerin ortaya çıkması ve bu örgütlerin demokrasiyle ilişkilendirilmeleridir (Şaylan, 1970, s.138-138).

Sendikal kuruluşların siyaset ile ilişkilerine yönelik bu değerlendirmeler sonrası "Sendikalar tarafsız olmalı mıdır/olabilir mi?" sorusu gündeme gelmektedir. Modern ülke kamu personel rejimlerinin temel ilkelerinden biri "tarafsızlık" doktrini olarak belirlenmiştir. Türk kamu personel sistemine yönelik mevzuatta da kamu personelinin tarafsızlık ilkesi kapsamında tam bir sadakatle devlete hizmet etmesi, siyasetten tarafsızlığının sağlanabilmesi için de bir takım güvencelerle donatılması öngörülmüştür. Temel amaçları kamu görevlilerinin hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi olan kamu

görevlileri sendikal örgütlerinin de siyaseten tarafsız kalarak bu mücadeleyi yürütmeleri gerektiği söylenebilir. Nitekim 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun¹ 20 nci maddesinde belirtilen yasaklar kapsamında kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının siyasi partilerden maddi yardım almaları veya onlara maddi yardımda bulunmaları, siyasi partilerin kuruluşu içinde yer almaları, siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanmaları yasaklanmıştır. Ancak bu noktada sendikal kuruluşların tek fonksiyonlarının üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek olmadığını ifade etmek gerekir. Sendikal kuruluşlar belli bir ortak düşünceyi paylaşan kişilerin bir araya gelerek oluşturdukları birer Sivil Toplum Kuruluşlarıdır (STK). Bu anlamda söz konusu kuruluşlar demokratik yönetimlerin önemli bir unsuru olan diğer STK'ler gibi aynı zamanda üyelerinin görüşlerini savunan örgütlerdir. Nitekim sendikal kuruluşlar tarafından zaman zaman güncel politik konularla ilgili de açıklamalar yapıldığı, etkinlikler düzenlendiği görülmektedir. Bu durum sendika ve konfederasyonları benzer siyasi görüşe sahip siyasi partilerle yakınlaştırmak, diğer taraftan sendikal kuruluşları birbirinin karşısı durumuna getirebilmektedir. Sendika çokluğu il-

kesinin de bu durumu desteklediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Sendikal kuruluşlar demokratik yönetimlerin bir unsuru olmanın yanında aynı zamanda kamu yönetimine etki eden önemli baskı gruplarıdır. Bahse konu kuruluşlar üyelerinin hak ve menfaatlerini korumanın yanında kamu politikalarının belirlenmesine de doğrudan etki edebilmektedirler. Türkiye örneğinde konfederasyon ve sendikalar, gerek 4688 sayılı Kanun kapsamında senede iki kez icra edilen Kamu Personeli Danışma Kurulu (KPDK) toplantıları, gerekse söz konusu Kanun'da kendilerine verilen diğer yetkiler doğrultusunda kamu personeline yönelik alınacak kararları etkileyebilmekte, dolayısıyla kamu personel sisteminin şekillenmesinde önemli bir rol oynamaktadırlar (Güneyi, 2022, s.239-244).

Sendikacılık üzerine yapılan tüm bu tartışmalar neticesinde ortaya çıkan sonuçlardan birisi genel olarak sendikal kuruluşlar ile idarenin karşı karşıya duran kurumlar olmalarıdır. Ancak zor kullanma yetkisine sahip olan devlet ile sendikal kuruluşlar eşit güce sahip değildir. Bu durumda çalışanın hakkının korunabilmesi için bu kuruluşların hem devlete hem de üçüncü kişilere karşı bazı güvencelerle donatılması, bunun yanında hem bu kuruluşlara

1 RG: 12.07.2001, Sayı: 24460. Kanun bu tarihte "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" olarak yürürlüğe girmiştir. 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile adı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiştir.

üye olan bireylere hem de kuruluşların kendi tüzel kişiliklerine belirli alanlarda özgürlükler ve güvenceler tanınması gündeme gelmektedir. Bu çalışmanın konusu da sendika özgürlüğü ve güvencelerdir.

Sendika özgürlüğü “bireysel sendika özgürlüğü” ile “kolektif sendika özgürlüğü” olmak üzere iki ana kategoride incelenebilir. Sendika kurma, varolan bir sendikaya üye olma veya olma, istendiğinde sendikadan çıkma gibi haklar bireysel sendika özgürlüğü, sendikal kuruluşların kendi tüzel kişiliklerine tanınan özgürlükler ise kolektif sendika özgürlüğü kapsamında değerlendirilmektedir (Kalabalık, 2018, s.249). Bireylere verilen sendikal hak ve özgürlükler en az örgüt tüzel kişiliğine verilen hak ve özgürlükler kadar önemli olmakla birlikte, bu konuda ayrı bir çalışma yapılacak olması nedeniyle bu çalışma “kolektif sendika özgürlüğü” konusu ile sınırlandırılmıştır. Bununla beraber konunun bütünlüğünün sağlanması açısından bireysel sendika özgürlüğüne yönelik bazı konulara da kısaca değinilmiştir.

Çalışmanın diğer bir sınırlılığı sendika türleri ile ilgilidir. Sendikalar üyelerinin niteliklerine, örgütlenme düzeylerine, taban örgütlenme modellerine ve örgütlenme felsefelerine göre farklı tasniflere tabi tutulabilmekte-

dir (Mahiroğulları, 2016, s.27-36). Mahiroğulları’na (2016, s.27) göre üyelerinin niteliklerine göre sendikalar işçi sendikası, işveren sendikası, memur sendikası ve beyaz yakalılar sendikası olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Ancak mevzuatta ve genel olarak alanyazında memur sendikacılığı yerine kamu görevlileri sendikacılığı² ifadesi kullanılmaktadır. Bu çalışma kamu görevlileri sendikacılığı ile sınırlandırılmış olup kamu görevlileri sendikaları ve bu sendikaların bağlı oldukları konfederasyonlar çalışma kapsamındadır. Bununla beraber işçi ile kamu görevlileri sendikacılığı arasındaki farklılıkların ortaya konulması için çalışmanın bazı bölümlerinde işçi sendikaları ile ilgili konular da tartışılmıştır. Bu noktada “kamu görevlileri” ifadesiyle ilgili belirsizliğe de kısaca değinmek gerekir. 1961 Anayasası’nda devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar tarafından yerine getirileceği ifade edilmiş, 1982 Anayasası’nda ise “memurlar” yerine “memurlar ve diğer kamu görevlileri” ifadesi kullanılmıştır. Diğer kamu görevlileri ifadesinden kimlerin kastedildiği net olmamakla birlikte, alanyazında genel olarak kabul edilen görüş bu ifadedendir

2 Alanyazında “kamu sendikacılığı” ve “kamu çalışanları sendikacılığı” ifadeleri de kullanılmaktadır. Bu çalışmada mevzuatla uyumlu olacak şekilde “kamu görevlileri sendikacılığı” ifadesi kullanılmıştır.

idari, adli, askerî ve akademik personelin anlaşılması gerektiği yönündedir (Güler, 2013, s.85). Sözleşmeli personel ile işçi statüsündeki personelin kamu görevlisi sayılıp sayılmayacağına yönelik farklı değerlendirmeler yapılmaktadır. Anayasa Mahkemesi tarafından da bu konuda birbiriyle uyumlu olmayan kararlar alınmıştır (Güneyi, 2022, s.451). Kamuda görev yapan çalışanların sendikal hakları bağlamında memur ve sözleşmeli personel kamu görevlileri sendikalarına, işçi statüsündeki personel ise özel sektör çalışanları gibi işçi sendikalarına üye olma hakkına sahiptir.

Bu çalışmanın temel amacı kamu görevlileri sendikacılığı özelinde kolektif sendika özgürlüğünün ve bu konuda Türkiye’de yaşanan problemlerin tartışılarak çözüm önerileri belirlenmesi ve başta 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu olmak üzere mevzuatta yapılacak değişikliklere yönelik öneriler sunulmasıdır.

Çalışmanın birinci bölümünde sendika özgürlüğüne yönelik kuram, kavram ve yaklaşımlar tartışılmıştır. Bu noktada “hak” ve “özgürlük” kavramlarının iç içe geçmiş olduklarını, birçok çalışmada bu iki kavramın bir bütün olarak kabul edilerek konunun sendika hak ve özgürlükleri başlığı altında incelendiği görülmektedir. Alanyazında bu konuda öne çıkan iki görüşten birisi “hak” ve “özgürlük” kavramlarının özdeş oldukları, birbirlerini ta-

mamladıkları, her bir hakkın bir özgürlüğü ifade ettiği, her özgürlüğün de aynı zamanda bir hak olduğudur. İkinci yaklaşıma göre ise “özgürlük” daha soyut ve geniş bir kavram olup özgürlükler hakların temelidir. Özgürlüklerin hukuk sistemleri tarafından tanınması ve güvence altına alınması neticesinde haklar oluşmaktadır (Ceylan, 2022, s.4). Başka bir ifadeyle haklar özgürlüklerin kurumsallaşmış ve hukuki nitelik kazanmış hâlidir.

Bazı özgürlük alanlarının hukuki olarak somutlaştırılıp hak hâline dönüşmediği, bunun yanında özgürlük olarak ifade edilen bazı konuların bir hak olarak kabul edilip edilmemesinin tartışmalı olduğu kabul edildiğinde “özgürlük” ile “hak” kavramlarının farklı olduklarını kabul eden yaklaşımın daha doğru olduğu söylenebilir. Bu çalışmada “özgürlük” ve “hak” kavramları arasında farklılıklar olduğu kabul edilmekle birlikte, konunun bütünlüğünün bozulmaması için hak olarak ifade edilen konular da sendika özgürlüğü bağlamında değerlendirilmiştir.

Sendikal haklar da dâhil olmak üzere insan haklarının kabulü kendiliğinden değil bir mücadelenin sonucunda oluşmuş ve gelişmiştir. Birinci kuşak veya klasik haklar olarak adlandırılan temel kişisel ve siyasi hakların burjuvazinin aristokrasiye karşı mücadelesi; ikinci kuşak sosyal, ekonomik ve kültürel hakların ise sanayi devrimi sonrası işçi sınıfının mücadelesi so-

nucunda ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Devam eden süreçte üçüncü ve dördüncü kuşak olarak kategorize edilen insan hakları gündeme gelmiş, aynı zamanda insan hakları uluslararası bir nitelik kazanmıştır.

Esas itibarıyla insan haklarının bir bütün olduğu ve insan onurunu korumayı amaçladığı kabul edilir (Kabalık, 2018, s.25). Bununla birlikte değişik bakış açılarıyla insan hakları ortaya çıkış tarihleri, konusu, özelliği, kullanılış şekli gibi ölçütler üzerinden farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır. Bu noktada öne çıkan sınıflandırmalardan birisi Karel Vasak (1977) tarafından yapılan ve insan haklarını tarihsel süreçteki gelişimi üzerinden değerlendiren kuşak sınıflandırmasıdır. Domaradzki vd. (2019), Vasak tarafından yapılan bu sınıflandırmayı güncel insan hakları yazını ile karşılaştırarak geçerliliğini sorgulamışlardır. Bahse konu çalışmada, Vasak'ın kuşak sınıflandırması diğer sınıflandırma yöntemleriyle ilişkisi de dikkate alınarak değerlendirilmiştir. Bütünsel bir analiz yapılmasına imkân vermesi nedeniyle, bu çalışmada da sendikal hakların tartışılması Domaradzki vd.'nin bu yaklaşımı üzerine inşa edilmiştir. Yapılan analiz neticesinde ise farklı sınıflandırma şekillerine yönelik Domaradzki vd. tarafından formüle

edilen ilişkinin sendikal haklar kapsamında geçerli olmadığı, bunun yanında bazı hakların hangi statüye dâhil olduğuna yönelik belirsizlikler olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünün devamında konuyla ilgili uluslararası normlar ve alanyazında yapılmış çalışmalar incelenerek sendika özgürlüğüne yönelik ilke ve esaslar tartışılmıştır. Uluslararası normlar ve bu konuda yapılan çalışmaların derlenmesi neticesinde kolektif sendika özgürlüğüne yönelik ilkeler “özerklik”, “serbestlik”, “tarafsızlık”, “zorlaştırmama”, “güvence”, “sendika çokluğu”, “yasayla düzenleme”, “iletişim ve iş birliği”, “kaynak sağlama”, “ifade özgürlüğü ve barışçıl toplanma”, “toplu pazarlık hakkı” ve “grev hakkı” olarak belirlenmiştir. Müteakiben bu ilkeler doğrultusunda kolektif sendika özgürlüğüne yönelik esaslar on altı madde altında açıklanmıştır. Bu noktada özgür ve gönüllü toplu pazarlık ve grev haklarının sendikal haklar kapsamında değerlendirildiğini vurgulamak gerekir (Gülmez, 1992, s.7). Anayasa Mahkemesi kararları da bu doğrultudadır.

Anayasa Mahkemesinin resmi internet sitesinin “Örgütlenme Özgürlüğüne Dair Emsal Kararlar” bölümünde³ genel olarak örgütlenme özgürlüğü-

3 T.C. Anayasa Mahkemesi Örgütlenme Özgürlüğüne Dair Emsal Kararlar: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/bireysel-basvuru/temel-hak-ve-ozgurluklerin-ihlaline-dair-emsal-kararlar/orgutlenme-ozgurlugune-dair-emsal-kararlar/orgutlenme-ozgurlugune-dair-emsal-kararlar-tum-liste> (Erişim tarihi: 13.12.2023).

nün, özel olarak ise sendika hakkının demokrasiyi somutlaştıran özgürlükler arasında yer aldığı ve demokratik toplumun temel değerlerinden biri olduğu vurgulanmıştır. Sınırlanabilir bir hak olan sendika hakkı Anayasa’da yer alan temel hak ve özgürlüklerin sınırlama rejimine tabidir ve Anayasa’nın 51 inci maddesinde açıklanan durumlarda sınırlanabilir. Ancak sendika hakkına yönelik kısıtlamalar “demokratik bir toplumda gerekli” ve “ölçülülük” ilkelerine uygun olmalıdır. Anayasa Mahkemesine göre toplu iş sözleşmesi hakkı sendika hakkının asli bir unsuru olarak görülmelidir. Grev ise toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde başvurulabilecek bir hak olarak kabul edilmektedir. Anayasa Mahkemesi grevi, “sendika üyesi kamu görevlilerinin toplumsal meselelerde seslerini duyurmayı hedefleyen bir sendikal faaliyet” olarak görmektedir.

Anayasa Mahkemesi örgütlenme ve sendika hakkı kapsamında yapmış olduğu bu mütalaalarda işçi sendikacılığı ve kamu görevlileri sendikacılığı olarak bir ayrıma gitmeden bütüncül bir değerlendirme yapmıştır. Her ne kadar kullanılan ifadeler daha ziyade işçi sendikacılığına yönelik uygulamaları referans gösteriyor olsa ve grev hakkı kamu görevlileri için geçerli olmasa da, Anayasa Mahkemesinin konuya yaklaşımının toplu sözleşme ve grev haklarının sendikal hak ve öz-

gürlükler kapsamında değerlendirilmesi gerektiği görüşünü desteklediği değerlendirilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde sendika özgürlüğüne yönelik uluslararası ilke, norm ve standartlar incelenmiştir. Önceki kısımda tartışılan hususlar değerlendirildiğinde bu düzenlemeler sendikal özgürlükleri uluslararası hukuk sistemine entegre ederek bir hak hâline dönüştürmüştür. Bu noktada ön plana çıkan uluslararası kuruluş ise 1919 yılında kurulan UÇÖ’dür. UÇÖ sosyal haklara yönelik kuralların belirlenmesi, korunması ve denetimi kapsamında kurulduğu tarihten itibaren öncü bir kuruluş olarak önemli görevler yerine getirmiş (Gülmez, 2005, s.13; Erdayı, 2008, s.203) ve hâlen bu yönde faaliyetlerini sürdürmektedir. Türkiye 1932 yılında UÇÖ’ye üye olmuş, örgüt temel sözleşmelerini de onaylamıştır.

UÇÖ sözleşmeleri kapsamında üye ülkeler her yıl düzenli olarak Uzmanlar Komitesine rapor göndermekte, hükümetle birlikte sendika ve konfederasyonların da rapor gönderme hakları bulunmaktadır. Bunun yanında sendika ve konfederasyonlar uygulamaya yönelik şikâyetlerini UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesine (The Committee on Freedom of Association-CFA) bildirmekte, bu komite kendisine iletilen konuları ilgili ülke devlet kurumları ile de paylaşmakta ve şikâyetleri incelemekte-

dir (Özcan, s.2020). Bu faaliyetler UÇÖ tarafından hazırlanan raporlara da yansımaktadır. Dolayısıyla UÇÖ, sendika ve konfederasyonlara bir anlamda destek sağlamakta, hükümetleri sendikal haklarla ilgili konularda düzenlemeler yapmaya zorlamaktadır. Bu durumda sendikal faaliyetlerle ilgili ulusal mevzuatın şekillenmesinde UÇÖ de etkili olmaktadır.

Arıcı'ya (2015, s.211) göre de, kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkının yeniden verilmesine yönelik 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği, UÇÖ'nün 87 sayılı sözleşmesi kabul edildiği için gerçekleşmiştir. UÇÖ'nün ulusal mevzuatın şekillenmesine etkisi bağlamında diğer bir örnek 2001 yılında, 4688 sayılı Kanun'un yasalaşması sürecinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) yapılan görüşmelerde Çalışma Bakanı Yaşar Okuyan tarafından yapılan konuşmadır. Okuyan, Türkiye'de kamu çalışanları sendikalarının kurulup kurulmadığının UÇÖ tarafından Cenevre'de yıllık olarak düzenlenen konferanslarda hemen hemen her yıl gündem konusu olduğunu belirterek, 12 Haziran'da yapılacak bir sonraki toplantıdan önce yasa tasarısının kanunlaşmasını temenni ettiğini ifade etmiştir (Mahiroğulları, 2011, s.77). Sayan ve Urhan'a (2020, s.87) göre, 2012 yılında 6289 sayılı Kanun'la 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler de sendika ve konfe-

derasyonlarla birlikte Avrupa Birliği (AB) ve UÇÖ'nün baskısı sonucunda olmuştur.

Bu çalışmada kolektif sendika özgürlüğü ile problemlerin tespitine yönelik kullanılan en önemli kaynak UÇÖ mevzuat ve raporları olmuştur. Mevzuat kapsamında UÇÖ Anayasası, Filadelfiya Deklarasyonu ile 87, 98 ve 151 sayılı UÇÖ Sözleşmeleri değerlendirilmiştir. Bunların dışında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ile Avrupa Sosyal Şartı'nda geçen hususlara kısaca değinilmiştir. Alanyazındaki çalışmalarda farklı uluslararası sözleşmelere de atıf yapılmakla birlikte bu çalışmada kolektif sendika özgürlüğü kapsamında genel durumun ortaya konulması açısından bu kaynaklar yeterli görülmüş, diğer düzenlemeler çalışma kapsamına alınmamıştır.

Uygulamada karşılaşılan problemler UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından alınan kararlar üzerinden incelenmiştir. Bahse konu Komite tarafından 1970 ile 2016 yılı Haziran ayı arasında alınan kararlar 2018 yılında "Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararları Derlemesi (6 ncı baskı)" olarak yayımlanmıştır. Bu çalışmada bahse konu yayının T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yaptırılan çevirisi kullanılmış, adı geçen dokümandaki 1624 madde kolektif sendika özgürlüğü kapsamında incelenmiş ve özet-

lenmiştir. Bu özetin UÇÖ'nün kolektif sendika özgürlüğüyle ilgili konulara bakış açısının genel olarak ortaya konulması kapsamında fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Avrupa Komisyonu, AB aday ülkelerinin Kopenhag ölçütlerine uyum konusundaki gelişimlerini yıllık raporlarla yayımlamaktadır. Bu çalışmada 2012-2023 yılları arasında yayımlanan Türkiye ilerleme/ülke raporları incelenmiştir. Bahse konu raporlarda yer alan hususların genel itibarıyla alanyazında yapılan tartışmalarla örtüştüğü görülmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ulusal mevzuat sendika özgürlüğü bağlamında incelenmiştir. Güncel mevzuatın sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi için bu konuda yaşa-

nan dönüşümün ve yapılan düzenlemelerin altında yatan gerekçelerin de analiz edilmesi gerekir. Bu bakış açısı doğrultusunda üçüncü bölümde öncelikle işçi ve kamu görevlileri sendikacılığına yönelik tarihsel gelişim genel hatlarıyla incelenmiş ve bu iki sendikacılık türü arasındaki farklılıklar detaya girmeden tartışılmıştır. Devamında önce anayasalar daha sonra da diğer mevzuatta yer alan hususlar ilgili mevzuatta yapılan değişiklikleri de içerecek şekilde incelenmiş ve tartışılmıştır.

Çalışmanın sonuç ve öneriler kısmında uygulamada karşılaşılan problemler önceki bölümlerden elde edilen verilerle birlikte bütüncül olarak değerlendirilmiş, problemlere yönelik çözüm önerileri ve mevzuat değişiklik teklifleri sunulmuştur.

Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler

BİRİNCİ BÖLÜM

Sendika Özgürlüğüne
Yönelik Kuram, Kavram ve
Yaklaşımlar

1. Sendika Özgürlüğüne Yönelik Kuram, Kavram ve Yaklaşımlar

Doğal hukuk doktrini savunucularına göre insanlar toplu olarak ve bir devlet düzeninde yaşamadan önce kimsenin kimseye emretmediği, kimsenin başkasına bağımlı olmadığı, dolayısıyla tüm insanların eşit ve özgür olarak yaşadıkları doğal yaşama döneminde hayat sürmüşlerdir. İnsanların toplu yaşama geçmelerinin nedeni ise doğada karşılaştıkları tehlike ve zorluklarla daha kolay başa çıkabilmek, daha güvenli ve rahat bir hayat sürbilmek olmuştur. İnsanlar bu amaçla kurdukları “sosyal sözleşme” ile toplu yaşama geçmişlerdir. Daha sonrasında toplumsal düzenin, adaletin ve güvenliğin sağlanması maksadıyla oluşturulan “siyasal sözleşme” ile devlet düzeni tesis edilmiştir. Doğal hukuk doktrininin temel ilkelerinden birisi insanların doğuştan eşit ve özgür olmalarıdır. Bununla beraber güvenli bir yaşamın ve toplumsal düzenin hüküm sürebilmesi insanların özgürlüklerinin bir kısmından siyasal güç lehine vazgeçmelerini gerekli kılmıştır. Siyasal iktidara verilecek yetkilere bağlı olarak da farklı yönetim biçimleri ortaya çıkmıştır (Göze, 2015, s.145-147).

Her ne kadar doktrinde tüm insanların eşit ve özgür oldukları kabul edilmiş olsa da uygulamada bu ilkeler

tam olarak hayata geçirilememiş, bir insanın başka bir insanın malı olması anlamına gelen kölelik uygulaması bile yüzyıllar boyunca devam etmiş, insanlar pazarlarda satılmıştır. Bireylerin özgürleşmesi bir mücadelenin sonucu ortaya çıkmıştır. Bu mücadeleyi yansıtan önemli belgelerden birisi 1789 yılında gerçekleşen Fransız Devrimini müteakip kabul edilen İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi olmuştur.

İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi’nin dikkat çeken özelliklerinden birisi oldukça özgürlükçü bir metin olması, bir diğer özelliği ise özgürlüklerin sadece yasayla kısıtlanabileceğinin sıkça vurgulanmasıdır. Bildiri’nin ilk maddesinde insanların haklar bakımından özgür ve eşit doğdukları ve yaşadıkları ifade edilmiş, ikinci maddede doğal ve dokunulamaz insan hakları özgürlük, mülkiyet, güvenlik ve baskıya karşı direnme hakları olarak sıralanmıştır. Dördüncü maddede özgürlük, “başkalarına zarar vermeden istediğini yapabilmek” olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla özgürlüklerin sınırı toplumun diğer fertlerinin de aynı hakları kullanabilmeleridir. Bu sınırlar ise sadece yasalarla belirlenebilecektir. Beşinci maddeye göre sadece topluma zarar

verebilecek eylemler yasaklanacak, yasalar tarafından yasaklanmayan hiçbir şey engellenmeyecek ve kimse yasaların emretmediği bir şeyi yapmaya zorlanmayacaktır.

İnsan hakları ile ilgili diğer bir önemli düzenleme 1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir. Bildirge'de insan hakları daha ayrıntılı tanımlanmış, bu haklardan birisi de sendika kurma veya sendika-ya üye olma hakkı (madde 23) olarak ifade edilmiştir. Bildirge'nin 20 nci maddesinde ise herkesin örgütlenme hakkına sahip olduğu, bununla beraber kimsenin bir örgüte üye olmaya zorlanamayacağı belirtilmiştir.

Alanyazında insan haklarının tarihsel süreçteki gelişimi genel olarak Karel Vasak (1977) tarafından yapılan sınıflandırma üzerinden açıklanmaktadır. Vasak, Fransız Devrimi'nin üç ana unsuru olarak kabul ettiği özgürlük (liberty), eşitlik (equality) ve kardeşlik (fraternity) kavramlarından yola çıkarak insan haklarının gelişimini de üç ana kuşağa göre sınıflandırmıştır. Bu tasnife göre birinci kuşak sivil ve siyasal haklar "özgürlük"; ikinci kuşak sosyal, ekonomik ve kültürel haklar "eşitlik"; üçüncü kuşak dayanışma hakları ise "kardeşlik" prensibi üzerine inşa edilmiştir (Algan, 2004, s.124).

Birinci kuşak haklar insanların tarihsel süreç içerisinde ilk kez kazandıkla-

rı yaşama hakkı, kişi dokunulmazlığı hakkı, mülkiyet hakkı, seçme ve seçilme hakkı, örgütlenme hakkı, inanç ve ibadet özgürlüğü, düşünce ve ifade özgürlüğü gibi kişisel ve siyasi hak ve özgürlüklerdir. Bu hakların aristokrasi ile burjuvazi arasındaki mücadelenin bir sonucu olarak ortaya çıktığı ifade edilir. John Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau gibi düşünürlerin bu hakların ortaya çıkmasında önemli etki ve katkıları olmuştur.

İkinci kuşak haklar, sanayi devrimi ile ortaya çıkan işçi sınıfının mücadelesi ve talepleri doğrultusunda gündeme gelen, toplumsal eşitsizlikleri ortadan kaldırarak sosyal adaleti sağlamayı amaçlayan sosyal, ekonomik ve kültürel haklardır. Söz konusu hakların karşılanabilmesi için devletin bir takım düzenlemeler yapması gerekmektedir. Sendikal haklar da ikinci kuşak insan hakları arasında kabul edilmektedir. Çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı, eğitim hakkı, sağlık hakkı, konut hakkı bu kategoride kabul edilen diğer insan hakları arasındadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında gündeme gelen üçüncü kuşak insan hakları esas itibarıyla savaştan çıkan devletlerin insanca yaşayabilme taleplerinden ortaya çıkmıştır. İnsani değerleri evrensel düzeyde ele alan bu haklar "dayanışma hakları" olarak da nitelendirilmektedir. Barış hakkı, çevre hakkı, ortak mirası koruma hakkı, gelişme hakkı bu kategoridedir.

Günümüzde Vasak'ın üç kuşaktan oluşan sınıflandırmasının dışında dördüncü kuşak insan hakları tartışılır hâle gelmiştir. Genel olarak bu hakların bilimsel ve teknolojik gelişmeler neticesinde insanın varoluşu ve onuruna karşı oluşan tehditlere karşı ortaya çıkan insan hakları oldukları kabul edilmektedir. Biyoetik haklar, siber uzay hakkı bu tür haklara örnektir. Bununla beraber su hakkı, demokratik bir siyasal rejimde yaşama hakkı, zorunlu ve bedelsiz eğitim hakkı, oyun hakkı, sömürü ve ayrımcılığa karşı koruma gibi haklar da dördüncü kuşak insan hakları olarak nitelendirilebilmektedir. Boyar ve Işık'a (2019, s.605-606) göre kişisel bütünlük ve kişisel verilerin korunması hakları da dördüncü kuşak hakları arasındadır.

Domaradzki vd. (2019), Vasak'ın üç kuşak altında sınıflandırdığı insan haklarını diğer sınıflandırma yöntemleriyle de ilişkilendirerek pozitif/negatif statü hakkı, bireysel/kolektif haklar ve ulusal/uluslararası ayrımı üzerinden de kategorize etmiştir. Buna göre Vasak'ın çalışması esas alındığında birinci kuşak insan hakları negatif, ikinci ve üçüncü kuşak insan hakları pozitif statü hakkı kapsamındadır. Birinci ve ikinci kuşak insan hakları bireysel, üçüncü kuşak insan hakları kolektif haklardır. Birinci ve ikinci kuşak insan hakları ulusal, üçüncü kuşak insan hakları ise uluslararası niteliktedir (Domaradzki vd., 2019, s.424-426).

Tablo 1: Vasak'ın insan hakları sınıflandırması

İnsan Hakları	Negatif/ Pozitif Statü Hakkı Ayrımı		Bireysel/ Kolektif Hak Ayrımı		Ulusal/ Uluslararası Hukuk Ayrımı	
	Negatif Statü Hakkı	Pozitif Statü Hakkı	Bireysel	Kolektif	Ulusal	Uluslararası
1 inci Kuşak İnsan Hakları	X		X		X	
2 nci Kuşak İnsan Hakları		X	X		X	
3 üncü Kuşak İnsan Hakları		X		X		X

Kaynak: (Domaradzki vd., 2019, s.426).

Sendikal haklar alanyazında genellikle ikinci kuşak insan haklarından birisi olarak ifade edilmektedir. Bu durumda Domaradzki vd.'nin (2019) sınıflandırmasına göre diğer ikinci kuşak insan haklarıyla birlikte sendikal haklar da pozitif statü hakkı kapsamında bireysel bir haktır ve ulusal niteliktedir. Ancak bu çalışmada incelenen hususlar değerlendirildiğinde sendika özgürlüğü özelinde bu tasnifin problemli olduğu anlaşılmaktadır.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki sürekli bir gelişim ve değişim içerisinde olması nedeniyle, “insan hakları” sınırları kesin olarak belirlenip kesinlik

kazanmış bir kavram değildir. Nitekim Vasak tarafından yapılan kuşak sınıflandırması diğer akademisyenler tarafından bir takım eleştirilere maruz kalmıştır. Bunun yanında, Domaradzki vd. (2019) insan haklarıyla ilgili öne çıkan üç dergide (Human Rights Review, The Journal of Human Rights, Human Rights Quarterly) yayımlanan 1545 makalenin analizi neticesinde 200'den fazla makaleyi Vasak'ın kuşak sınıflandırması ile ilişkilendirememiştir. Bahse konu çalışmadan elde edilen sonuçlardan birisi güncel insan hakları yazınının mevcut teorik sınıflandırma yaklaşımları altında kategorize edilemeyen konuları da içerdiği tespiti olmuştur. Domaradzki vd., makalelerde tartışılan konuların bir kısmının pozitif/negatif statü hakkı, bireysel/kolektif haklar ve ulusal/uluslararası ayrımı üzerinden kategorize edilmesinde yaşanan zorluğa da dikkat çekmişlerdir.

Her ne kadar Domaradzki vd. tarafından bu konuda bir değerlendirme yapılmamış olsa da, sendikal hak ve özgürlüklerin de mevcut sınıflandırma yaklaşımlarıyla bağdaşmayan yönleri olduğu görülmektedir. Devam eden bölümde bu konular dört alt başlıkta tartışılacaktır.

1.1. Birinci, İkinci Kuşak Ayrımı

Alanyazında genel kabul sendikal hak

ve özgürlüklerin ikinci kuşak insan hakları kapsamında olduğudur. İkinci kuşak hakların işçi sınıfının mücadelesi sonucu ortaya çıktığı ve çalışan ile işveren arasındaki eşitsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçladığı göz önüne alındığında, bir bütün olarak sendikal hak ve özgürlüklerin “çalışma hakkı”, “sosyal güvenlik hakkı” gibi çalışma hayatına yönelik diğer haklarla birlikte ikinci kuşak bir insan hakkı olduğu söylenebilir. Ancak sendikal hakların alt unsurlarından birisi örgütlenme özgürlüğü olup bu hak birinci kuşak insan haklarından birisidir.

Örgütlenme özgürlüğü kısaca, “bi-reylerin kendi menfaatlerini korumak için kendilerini temsil eden bir toplu teşekkül oluşturarak bir araya gelmeleri” (Kale, 2022, s.127) olarak tanımlanabilir. Bu toplu teşekküller ise en genel anlamıyla “örgüt” olarak adlandırılmaktadır. Anayasa Mahkemesi tarafından “örgüt” kavramı, “kişilerin serbest iradeleriyle kurulan, ortak bir amaç için bir araya gelen kişiler topluluğu” (Kale, 2022, s.127) olarak tanımlanmıştır. Örgütler etkinlik alanlarına bağlı olarak dernek, vakıf, sendika, siyasi parti, kulüp vs. olarak faaliyet gösterebilmektedirler.

Çalışmanın giriş bölümünde de ifade edildiği üzere sendikaların aynı zamanda kendine özgü bir dernek statüsünde olduğu, çok amaçlı ve görevli olmalarının sendikaları diğer derneklerden farklı kıldığı ifade edilmektedir

(Talas, 1975). Benzer bir bakış açısıyla, örgütlenme hakkı bazı kaynaklarda (Kalabalık, 2018, s.220) “dernek kurma hakkı” ile eş anlamlı olarak da adlandırılabilmektedir. 4688 sayılı Kanun’un “diğer kanunların uygulanması” başlıklı 43 üncü maddesinde de 4688 sayılı Kanun’da hüküm bulunmayan hâllerde başvurulacak kanunlardan birisi Dernekler Kanunu olarak belirlenmiştir.

Kavramsal olarak değerlendirildiğinde dernek, örgütlenme özgürlüğü kapsamında bireyler tarafından oluşturulabilecek örgüt çeşitlerinden biridir ve sendika, vakıf, siyasi parti gibi diğer örgütlerden farklı özellikleri vardır. Bu durumda örgütlenme özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğünün üzerinde bir haktır. Bununla beraber ister örgütlenme hakkı, isterse dernek kurma hakkı olarak adlandırılmış olsun, bu haklar temel insan hakları kapsamında birinci kuşak insan hakları arasında yer almaktadır. Sendikal kuruluşların tüzel kişiliklerine yönelik haklar ise ikinci kuşak insan haklarıdır. Bu durumda sendika hak ve özgürlüklerinin hem birinci kuşak hem de ikinci kuşak insan haklarını içerdiğini söylemek daha uygun olacaktır.

1.2. Negatif/Pozitif Statü Hakkı Ayrımı

Georg Jellinek tarafından devletin müdahale ve yükümlülük ölçütünü

esas olarak geliştirilen modele göre insan hakları “negatif statü hakkı”, “pozitif statü hakkı” ve “aktif statü hakkı” olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. Negatif statü hakları, kişinin devlet tarafından aşılamayacak ve dokunulamayacak özel alanının sınırlarını çizen hak ve hürriyetleri kapsar. Devletin görevi bu özgürlük ve haklara dokunmamak, bunları tanımak ve güvence altına almaktır. Bireyi devlete karşı koruyan haklar olduğu için bu haklara “koruyucu haklar” da denir.

Pozitif statü hakları, bireylere devletten olumlu bir davranış, bir hizmet veya yardım isteme imkânı sağlayan haklardır. “İsteme hakları” olarak da adlandırılan bu haklar, devlete sosyal alanda bir takım ödev ve sorumluluklar yükler. Devletin, pozitif statü haklarının uygulanabilmesi için gerekli koşulları sağlayacak düzenlemeleri yapması beklenir. Aktif statü hakları ise, bireylerin siyasi faaliyetlere ve devlet yönetimine aktif olarak katılmasını sağlayan haklardır. Bu haklara bu nedenle “katılma hakları” da denir.

Sendikal haklar kapsamında değerlendirildiğinde, bireylerin sendikal kuruluşlara üye olması veya olmaması, istedikleri zaman üyeliklerini sonlandırmaları negatif statü hakkı kapsamındadır. Doktrine göre, devletin bu haklara yönelik görevi, bahse konu hak ve özgürlükleri kabul etmek ve kişilerin bu hakları rahatlıkla kullanabilmesini güvence altına almaktır.

Sendikal kuruluşların üyelerinin hak ve menfaatlerini korumaya ve geliştirmeye yönelik faaliyetleri yerine getirebilmesi ise devlet tarafından bir takım düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir. Sendikal faaliyetlere yönelik gereken kanunların çıkarılması, grev ve toplu sözleşme haklarına yönelik esasların belirlenmesi bu tür düzenlemelere örnek olarak gösterilebilir. Bu durumda bireysel nitelikteki sendikal hakların negatif statü hukuğu, bunun dışındaki sendikal hakların ise pozitif statü hakları kapsamına girdiği söylenebilir.

1.3. Bireysel/Kolektif İnsan Hakkı Ayırımı

Kullanılan hakların öznesinin bireyi mi yoksa bir grup mu olduğu sorulduğunda ortaya bireysel hak, kolektif hak ayrımı çıkmaktadır. Bireysel haklar kişinin başka bir bireyin katılımına gerek duymadan kullanabileceği haklardır. Bir önceki bölümde açıklanan negatif statü hakları bu kapsama girmektedir. Kolektif haklar ise ancak diğer bireylerle birlikte kullanılabilecek haklardır. Gösteri ve yürüyüşlere katılma, toplantı yapma, grev hakkı bu tür haklar arasındadır. Esas itibarıyla kolektif haklar da bireysel hakların bir uzantısı olmakla beraber, bu hakların tek başına kullanılamıyor olması böyle bir tasnif yapılmasına gerekçe teşkil etmektedir. Ancak alanyazında,

bireysel hak/kolektif hak ayrımı yapılmasının uygun olmadığı, insanların bir gruba dâhil olmaları neticesinde ilave haklara sahip olmayacakları veya mevcut haklarını kaybetmeyecekleri, bütün grupların ahlaki temelini bireysel haklar olduğu, siyasi ve sosyal hakların bireysel/kolektif hak ayrımı içerisinde yerlerinin belirlenemediği gibi eleştiriler yapılmaktadır (Kalabalık, 2018, s.15-16).

Bu tartışmalar birlikte değerlendirildiğinde, bireysel/kolektif hak ayrımı yapılmasının gerekliliği ve uygunluğunun ayrı bir tartışma konusu olduğu, mevcut sınıflandırma kabulüne göre ise sendikal hak ve özgürlüklerinin bir kısmının bireysel, bir kısmının kolektif haklar arasında olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Türk hukuk sistemindeki genel kabul de sendika özgürlüğünün hem bireysel hem de kolektif hakları kapsayan “çifte temel hak” olduğu yönündedir (Yorgun, 2016, s.1179).

1.4. Ulusal/Uluslararası Hukuk Ayırımı

Domaradzki vd.’nin (2019) sınıflandırmasına göre hem birinci hem de ikinci kuşak insan hakları ulusal hukuk kapsamında değerlendirilmiş, sadece üçüncü kuşak insan hakları uluslararası hukuk kurallarına tabi kabul edilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak inceleneceği

üzere uluslararası kuruluşlar Vasak'ın kuşak sınıflandırmasına bağlı kalmaksızın her türlü insan haklarına yönelik kararlar alabilmekte, bu konularda norm ve ilkeler belirleyebilmektedirler. Oluşturulan bu norm ve ilkeler ülkelerin iç hukuk sistemlerindeki düzenlemelere bağlı olarak değişik seviyelerde ulusal hukuk sistemi ile bütünleşmektedir. Uluslararası hukuk kapsamında belirlenen kural, norm ve ilkeler ulusal seviyedeki hukuk organları tarafından alınacak kararlara da referans teşkil etmektedir. Bunun yanında bireysel olarak hak ihlaline uğradığını düşünen bireylerin belli kurallar çerçevesinde uluslararası kurumlara başvurma imkânları da bulunmaktadır. Bu durumda günümüz itibarıyla sendikal hak ve özgürlükler de dâhil olmak üzere hiçbir insan hakkının sadece ulusal hukuk kurallarıyla sınırlı olduğu söylenemez.

Görüldüğü üzere insan haklarını belli kategoriler altında sınıflandırma çabası, farklı tartışmalara ve bazı hakların hangi statüde olduğuna yönelik belirsizliğe yol açmaktadır. Sınıflandırmalar burada tartışılanlarla da sınırlı olmayıp temel haklar/temel olmayan haklar, yasal haklar/moral haklar, klasik haklar/sosyal haklar (Kalabalık, 2018, s.14-16) gibi farklı tasnifler de yapılmaktadır. Bu durumda insan haklarının tasnifine yönelik bu denizde boğulmadan konuyu sendika özgürlüğü kapsamında toplamak ge-

rekir. Devam eden bölümde öncelikle sendika özgürlüğünün unsurları daha somut olarak belirlenecek, müteakiben bu konulara yönelik uluslararası ve ulusal mevzuat incelenecektir.

1.5. Sendika Özgürlüğünün Kapsamı

Sendika özgürlüğü; örgütlenme hak ve özgürlüğü, toplu sözleşme hakkı ve grev hakkı olmak üzere üç ana bileşenden oluşmaktadır (Ceylan, 2022, s.15; Gülmez, 2008; Kalabalık, 2018, s.248-249). Önceki bölümde tartışılan konular göz önüne alındığında sendikacılık bağlamında örgütlenme özgürlüğünün hem bireysel hem de kolektif hakları içeren özellikler taşıdığı, toplu sözleşme ve grev hakkının ise kolektif haklar kapsamında yer aldığı anlaşılmaktadır. Çalışanların sendika kurma, var olan bir sendikaya üye olma veya olmama, sendika üyeliğinden ayrılma hakları bireysel örgütlenme hakları kapsamındadır. Üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak maksadıyla kurulan sendikalar ile sendikaların belirli kurallar doğrultusunda bir araya gelerek oluşturdukları sendika üst kuruluşları kuruluşlarını müteakip tüzel kişilik kazanmaktadır. Daha sonrasında sendikal kuruluşların tüzel kişiliği kapsamında icra edilen faaliyetler ile bu faaliyetlerin serbest bir şekilde icra edilmesine yönelik hak ve özgürlükler kolektif haklar kapsamına

girmektedir.

Çalışmanın giriş bölümünde ifade edildiği üzere bu çalışmanın kapsamı kolektif sendika özgürlüğü ile sınırlı olduğu için bireysel hak kapsamında yer alan hususlar bu çalışmada tartışılmayacaktır. Bu noktada bireysel ile kolektif haklar ayrımının yapılmasında değişik bakış açılarından kaynaklanan farklılıklar olabileceği değerlendirilmektedir. Bu nedenle çalışma kapsamına alınmayan konuların daha net olarak ifade edilmesi faydalı olacaktır. Birleşme özgürlüğü⁴, serbest seçim hakkı ve sendikalara üye olması yasaklanan kamu görevlileriyle ilgili konular bu çalışma kapsamında incelenmemiştir.

UÇÖ sözleşmeleri ve alanyazında yapılan çalışmalar üzerinden (Ceylan, 2022, s.16-36; Erdayı, 2008; Gülmez, 2008; Kalabalık, 2018, s.248-250; Kale, 2022; Karaahmetoğlu, 2020; Yorgun, 2023) bir okuma yapıldığında, kolektif sendika özgürlüğüne yönelik konular on iki adet ilke altında tasnif edilebilir. Bu ilkeler “özerklik”, “serbestlik”, “tarafsızlık”, “zorlaştırmama”, “güvence”, “sendika çokluğu”, “yasayla düzenleme”, “iletişim ve iş birliği”, “kaynak sağlama”, “ifade özgürlüğü ve barışçıl toplanma”, “toplu pazarlık hakkı” ve “grev hakkı” olarak ifade edilebilir. Bu ilkeler doğrultu-

sunda uygulamaya yönelik esaslar şu şekilde sıralanabilir:

- Sendika hakkı sadece sendika kurma veya sendikaya üye olma gibi bireysel haklarla sınırlı değildir. Pozitif statü hakkı kapsamında, sendikal kuruluşların kurulması, varlıklarını sürdürebilmesi ve faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirilebilmeleri için gereken idari ve hukuki altyapının devlet tarafından oluşturulması gerekir. Bu bağlamda mevzuat sendikal kuruluşların kurulmasını engelleyecek veya geciktirecek nitelikte olmamalıdır. Örneğin, sendikaların kurulumuna yönelik gereksiz formaliteler belirlenmemeli, sendika kurulması için gereken üye sayısı yüksek olmamalıdır.

- Sendikalar ve üst kuruluşları özerk kuruluşlardır. Bu kapsamda kendi kendilerini yönetme, kendi yönetici ve temsilcilerini seçme hakları vardır. Sendikal kuruluşların anayasaları olarak kabul edilen tüzükler herhangi bir müdahale olmadan kurucu ve üyelerin serbest iradeleri ile hazırlanmalıdır. Kamu otoritesi tüzük içeriğine yönelik müdahalede bulunmamalıdır. Ancak sendika tüzüğünde bulunması gerekenlerin belirlenmesi, sendikal kuruluşların özerklik hakkının ihlali anlamına gelmez. Sendikaların tüzüklerini hazırlama haklarına, ifade edilme biçiminin ulusal güvenli-

4 Burada geçen “birleşme özgürlüğü” ifadesinden kasıt bireylerin sosyal, ekonomik ve siyasal amaçlarla birleşip örgütlenerek çeşitli gruplar meydana getirmeleridir. Sendikal kuruluşların birleşerek yeni bir kuruluş kurması kastedilmemektedir.

ği veya demokratik düzeni kaçınılmaz biçimde tehlikeye atabileceği durumlarda sınırlamalar da konulabilir. Anayasa'nın 51 inci maddesinde de sendika ve üst kuruluşlarının tüzük, yönetim ve işleyişlerinin, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

- Sendikal kuruluşların kurulması izne tabi değildir. Serbest kurulma ilkesi kapsamında, sendikaların kuruluş aşamasında uygulanacak işlem ilgili makamlara başvuru değil, bildirim şeklinde olmalıdır.

- Pozitif statü hakkı kapsamında devlete düşen görevlerden biri, bireylerin sendikalara yönetici/üye olmalarından dolayı maruz kalabilecekleri; işe alınmama, işten çıkarılma, baskı görme gibi ayrımcılık uygulamalarını engelleyecek düzenlemeleri yapmaktır. Bu kapsamda sendika yönetici ve üyelerinin hakları güvence altına alınmalıdır. UÇÖ sözleşmelerinde de bu konu kamu görevlilerinin sendika karşıtı ayrımcılık eylemlerine karşı korunması olarak yer almaktadır.

- Güvence ilkesi sendikal kuruluşların tüzel kişiliklerinin korunması için de geçerlidir. 87 sayılı UÇÖ Sözleşmesi'nin 4 üncü maddesine göre, çalışan ve işveren örgütleri yönetsel yoldan feshedilme veya faaliyetten menedilmeye tabi tutulmamalıdır. Sözleşme'nin 11 inci maddesinde ise

sözleşmenin yürürlükte olduğu her ülkenin, çalışan ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanabilmelerini sağlamak için gerekli ve uygun bütün önlemleri almayı taahhüt ettiği belirtilmiştir.

- Sendika çokluğu ilkesi kapsamında işyerlerinde, işkollarında, mesleki örgütlenme biçimlerinde, bölgesel ya da ulusal düzeyde birden fazla sendika kurabilir. Bunun yanında sendikalar kendi özgür kararları doğrultusunda birleşebilirler. Kamu otoritesi tarafından, kurulabilecek sendika sayısına veya sendikaların birleşmesine yönelik kısıtlamalar getirilmemelidir.

- Sendikalar serbest biçimde yeni üst kuruluşlar kurabilmeli veya var olan ulusal veya uluslararası üst kuruluşlara, federasyon ve konfederasyonlara üye olabilmeli ya da üyelikten ayrılabilmelidir.

- Sendikalar ve üst kuruluşları faaliyetlerini serbest bir şekilde icra edebilmelidir. Serbestlik ilkesi kapsamında sendikal kuruluşların iş uyuşmazlığı çıkarması, toplu görüşme ve toplu sözleşme yapması, grev ve lokavt kararı alması ve uygulaması kolektif sendika özgürlüğü kapsamında bir haktır.

- Sendikaların özerkliği ve serbestliği esas olmakla birlikte sağlığın, ahlakın, ulusal güvenlik, kamu güvenliği ve kamu düzeninin korun-

ması, suç işlenmesinin önlenmesi, diğer bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması maksadıyla sendikal hak ve özgürlüklere bir takım kısıtlamalar getirilebilir. Ancak bu kısıtlamaların mutlaka yasayla tanımlanmış olması gerekir. Ayrıca söz konusu kısıtlamalar demokratik bir toplumun gerekliliklerine uygun olmalı, zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaçtan kaynaklanmalıdır. Yasayla düzenlenen bu kısıtlama öngörülen amaca hizmet etmeli ve bu amaçla orantılı olmalıdır.

- Sendika ve üst kuruluşları, karar vericiler tarafından belirlenecek politika ve alınacak kararların kendi üyelerinin hak ve menfaatlerine uygun olarak şekillenebilmesini sağlamak maksadıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları ve kamu görevlileri de dâhil olmak üzere farklı grup ve kişilerle iletişim kurabilir ve işbirliği yapabilirler. Bu amaçla farklı iletişim kanallarını kullanabilirler. UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi kararlarına göre, çalışma hayatına yönelik mevzuatın hazırlanması esnasında da hükümet ile sendikal kuruluşlar arasında işbirliği yapılmalıdır.

- Sendika ve üst kuruluşları faaliyetlerini sürdürebilmeleri için kaynak arama ve kaynaklarını güvenceye alma hakkına sahip olmalıdırlar. Sendikal kuruluşlar bu maksatla kişi, işletme, merkezi idare kurum ve kuruluşları, mahalli idareler ve uluslararası kuruluşlara başvurabilmeli ve

buralardan elde edilecek fonları kullanabilmelidir.

- İfade özgürlüğü ve barışçıl toplanma özgürlüğü örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır. Bu kapsamda sendikal kuruluşların kendi görüşlerini kamuoyuyla paylaşacak toplantı veya farklı diğer etkinlikler düzenlemesi kolektif sendika özgürlüğü kapsamında bir haktır.

- Bireylerin bir sendikaya üye olma veya olmama özgürlüğü olduğu gibi, sendikaların da herkesi üye olarak kabul etmeme hak ve özgürlüğü vardır. Ancak bu hak keyfi olarak kullanılmamalı, bu konudaki esaslar örgüt tüzüğünde belirlenmiş olmalıdır. Üyeliğe kabul etmeme neticesinde kişi açısından ortaya çıkabilecek mağduriyetler de dikkate alınmalıdır.

- Toplu pazarlık hakkı sendika özgürlüğünün önemli bir unsurudur. İşverene karşı daha güçsüz konumda olan çalışanların hak ve menfaatlerinin korunabilmesi, üyelerin özlük haklarının ve çalışma koşullarının geliştirebilmesi için sendikal kuruluşların bu hakkı serbest bir şekilde kullanabilmesi gerekir. Toplu pazarlık sayesinde işverenin tek taraflı kural koyma gücü kısıtlanarak çalışanlar da sürece dâhil edilmektedir. Kararların birlikte alınması iş barışının sağlanmasına da katkı yapmaktadır.

- Toplu pazarlık hakkı gibi,

grev hakkı da sendika hak ve özgürlüğünün temel öğelerinden biridir. İşveren ile çalışan arasındaki pazarlık gücü eşitsizliği dikkate alındığında, çalışanlar açısından bu eşitsizliği dengeleyebilecek en etkili yaptırım gücü grevdir. Grev hakkını kısıtlayan düzenlemeler sendika özgürlüğünü zayıflatmakta, bunun yanında çalışanın işverene karşı güçsüz konumunu pekiştirmektedir. Grev hakkının olması, toplu pazarlık sürecinde işveren ve çalışanların eşitliğinin sağlanabilmesi açısından önemli bir eksikliktir.

- “Tarafsızlık” ilkesi hem hükümet hem de sendikal kuruluşlar açısından önemlidir. UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi kararlarına göre, hükümet yetkilileri tarafından sendikalar arasında ayrımcılık yapılmamalı, uygulanan politikaları eleş-

tirseler dahi tüm sendikal kuruluşlara eşit muamele yapılmalıdır. Bununla beraber UÇÖ'ye göre, mevzuatta en çok temsil gücüne sahip olan sendika ile diğer sendikalar arasında belli bir ölçüde ayırım yapılması tek başına eleştiri konusu olamaz. Ancak böyle bir ayırım diğer sendikal kuruluşları mesleki çıkarlarını savunmak, yönetim ve faaliyetlerini düzenlemek ve programlarını belirlemek için gerekli vasıtalarından mahrum etmemeli, çalışanların üye olmak istedikleri örgütlerle ilgili seçimlerini etkilememelidir. UÇÖ'ye göre, sendikal hareketin özgürlüğünün ve bağımsızlığının korunması için bu kuruluşların etkinlik alanlarını mesleki ve sendikal konularla sınırlandırmaları tercih edilmelidir. Hükümetler de sendikaların işleyişine müdahale etmekten kaçınmalıdır.

Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler

İKİNCİ BÖLÜM

**Sendika Özgürlüğüne
Yönelik Uluslararası İlke,
Norm ve Standartlar**

2. Sendika Özgürlüğüne Yönelik Uluslararası İlke, Norm ve Standartlar

Anayasa'nın 90 ıncı maddesinde, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu ve bu antlaşmaların Anayasa'ya aykırı oldukları iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı hükmü yer almaktadır. Aynı maddenin ilk fıkrasında bahse konu antlaşmaların onaylanması TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı kılınmıştır. 2004 yılında 5170 sayılı Kanun⁵ ile Anayasa'nın 90 ıncı maddesine eklenen cümleye istinaden, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve öz-

gürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınacaktır.

Her ne kadar Anayasa'nın 90 ıncı maddesinde yer alan düzenleme bir takım eleştirilere maruz kalıyor olsa da (Gülmez, 2005)⁶, bu madde kapsamında sendikal hak ve özgürlüklere yönelik uluslararası sözleşmeler "monist (tekçi)" sistem gereği iç hukukla bütünleşmekte⁷, aynı zamanda "ulusalüstü" nitelik kazanmaktadır (Gülmez, 2005, s.14-41; 2013, s.16;

5 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, RG: 22.05.2004, Sayı: 25469.

6 Gülmez, 2005 yılında yayımlanan ve daha önceki yıllarda hazırlamış olduğu makale ve bildirilerin devamı niteliğinde olan "Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü" başlıklı makalesinde, Anayasa'nın 90 ıncı maddesi kapsamında usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası sözleşmelerin iç hukuk düzenlemelerine üstünlüğü konusunu geniş bir şekilde değerlendirmiştir. Konuyla ilgili bir takım tartışmalı hususlara dikkat çeken Gülmez'in eleştirilerinden birisi 2004 yılında 90 ıncı maddeye eklenen cümlede uluslararası sözleşmelerden bahsederken "insan hakları" yerine "temel hak ve özgürlükler" ifadesinin kullanılmış olmasıdır. Bununla beraber "temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar" ifadesinin insan haklarına yönelik uluslararası sözleşmeleri de kapsadığı ifade edilmiştir. Gülmez, aynı makalede sendikal hak ve özgürlükler kapsamında ulusal mevzuatın uluslararası sözleşmelerle uyumlu olmayan hükümlerine yönelik tespitler de yapmıştır.

7 Uluslararası hukuk ile ulusal hukuk arasındaki ilişkiyi ulusal hukuk bakış açısıyla açıklayan iki temel görüşten birisi "monist", diğeri ise "düalist" görüştür. Monist (tekçi) görüşe göre uluslararası hukuk ile ulusal hukuk tek bir hukuk sisteminin parçalarıdır. Devlet egemenliğini ve iradesini üstün tutan düalist (ikili) görüşe göre ise uluslararası hukuk ile ulusal hukuk birbirinden tamamen ayrı ve bağımsız iki farklı hukuk düzenidir. Uluslararası hukuk eşit egemen devletler arasındaki ilişkileri düzenlemek suretiyle uluslararası düzlemde, ulusal hukuk ise ülke içinde yaşayan kişiler ya da kişi ile devlet arasındaki ilişkileri düzenlemek suretiyle ulusal düzeyde etkili olmaktadır. Farklı düzlemlerde varlık göstermelerinden dolayı uluslararası hukuk ile ulusal hukuk kurallarının çatışma hâlinde olması söz konusu değildir. Bu görüşe göre hiçbir hukuk düzeninin bir diğerine ait düzlemde bir norm ortaya koyma ya da var olan normları etkileme gücü de yoktur. Ancak bunun uluslararası hukuk kurallarının ulusal hukukta hiç uygulanmayacağı şeklinde anlaşılması gerekir. Düalist görüşe göre uluslararası hukuk normlarının ulusal hukukta da uygulanabilmesi için iç hukuk düzenine uygun olarak bir dönüştürme işlemine tabi olması gerekir. Farklı görüşler de olmakla birlikte alanyazında genel kabul Türk hukuk sisteminin monist özellik taşıdığı yönündedir (Apaydın, 2018).

2015, s.165-205). Sendikal hak ve özgürlüklere yönelik uluslararası norm ve ilkeler yargı organları tarafından alınan kararlara da referans teşkil etmekte, dolayısıyla ulusal mevzuat, en azından belli bir ölçüde, ulusalüstü norm ve ilkelere göre şekillenmektedir. Örneğin Anayasa Mahkemesi'nin Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında görev yapan sivil memurlar ve kamu görevlilerinin sendika üyesi olamayacağına yönelik hükmü iptal eden kararında⁸, UÇÖ'nün 87 sayılı Sözleşmesi'nin silahlı kuvvetler ve polis mensupları ile ilgili hükümleri de değerlendirilmiştir. Aynı Karar'da İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin örgütlenme hakkını düzenleyen 11 inci maddesi kapsamında İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi tarafından alınan bir karara da vurgu yapılmıştır.

Gerek Anayasa Mahkemesi gerekse diğer yargı organları tarafından alınan daha birçok kararda Anayasa'nın 90 inci maddesinde belirtilen esaslara uygun olarak yürürlüğe girmek suretiyle iç hukukla bütünleşen, aynı zamanda ulusalüstü nitelik taşıyan uluslararası sözleşmelere atıf yapılmıştır.

2.1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin

“toplanma ve örgütlenme özgürlüğü” başlıklı 11 inci maddesinde “sendika özgürlüğü”, toplanma ve dernek özgürlüğü ile birlikte değerlendirilmiştir. Bu madde şu şekildedir:

“(1) Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.

(2) Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarıncaya yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir.”

Görüldüğü üzere Sözleşme'de sendika kurma ve mevcut sendikalara katılma hakkı herkese tanınmış olmakla birlikte üç şartın gerçekleşmesi durumunda bu hakkın sınırlandırılabileceği belirtilmiştir. Bunlar, sınırlamanın;

- Meşru bir amaca yönelik olması,
- Demokratik bir toplum için zorunlu olması,

- Yasayla yapılmasıdır.⁹

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nde yer alan bu hükümler sendika özgürlüğüne yönelik diğer uluslararası sözleşmelerle de uyumludur. Devam eden bölümlerde inceleneceği üzere UÇÖ sözleşmelerinde de sendika özgürlüğüne yönelik kısıtlamalarda bu üç şarta vurgu yapılmaktadır.

Sözleşme ile ilgili vurgulanması gereken bir husus herkes sendikalara üye olmak hakkına sahip olmakla birlikte, sendikaların da üyelerini seçme konusunda özgür olmalıdır. Bu husus Sözleşme'de açık olarak belirtilmemiş olmakla birlikte İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararları bu doğrultudadır. Mahkeme kararlarına göre, belirli değer ve idealleri paylaşan ve bu ortak ideallere ulaşmak için çaba göstermekte olan sendikalar kendi kurallarını belirleme hakkına sahiptirler. Sendikaların üyeleri üzerinde kontrollerinin olmaması sendika özgürlüğüne aykırıdır. Bu kapsamda sendikalar üye kabul ve üyelikten çıkarma kararlarını kendi mevzuatlarına uygun olarak özgür bir şekilde verebilirler.

2.2. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Konseyi tarafından 18 Ekim 1961 tarihinde Torino'da imzalanan "Avrupa Sosyal Şartı", 26 Şubat 1965

tarihinde yürürlüğe girmiştir. Avrupa Sosyal Şartı, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ni tamamlayıcı nitelikte bir düzenlemedir. Avrupa Sosyal Şartı'nın onaylanmasını uygun bulan 3581 sayılı Kanun, 14 Ekim 1989 tarihli ve 20312 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 89/14434 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanmıştır.

Sendika özgürlüğüne yönelik hükümler, beş bölümden oluşan Şart'ın bir ve ikinci bölümlerinde yer almıştır. Birinci bölümde, tüm çalışanlar ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne ve toplu pazarlık hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. İkinci bölümün 5 inci maddesinde "örgütlenme hakkı", 6 ncı maddesinde ise "toplular pazarlık hakkı" düzenlenmiştir. 5 inci maddeye göre, bağıtlı devletler "çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya geliştirmek amacıyla ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ederler." Bu maddede öngörülen güvencelerin, silahlı kuvvetler mensupları ve güvenlik güçleri için hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla

⁹ İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11 inci maddesinin sınırlamalarla ilgili daha ayrıntılı bir değerlendirmesi için bakınız: Metin ve Aslan, 2007.

den oluşan genel konferans (a general conference of representatives of the member) olarak belirlenmiş, söz konusu konferansların en az yılda bir kez olmak üzere ihtiyaç duyulan zamanlarda yapılacağı belirtilmiştir.¹⁰ Antlaşma gereği ilk genel konferans 1919 yılında Washington'da yapılmış ve ilk uluslararası sözleşmeler bu konferansta imzalanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Milletler Cemiyeti dağılmış ve sonrasında 1945 yılında Birleşmiş Milletler (BM) kurulmuştur. 1946 yılından itibaren BM'nin çalışma alanındaki uzman kuruluşu olarak faaliyet gösteren UÇÖ'nün merkezi İsviçre'nin Cenevre şehridir. Günümüzde 187 devletin üyesi olduğu UÇÖ'ye Türkiye 1932 yılında üye olmuştur.

UÇÖ'nün öne çıkan özelliklerinden birisi çalışma hayatına yönelik standart, politika ve programların belirlenmesi sürecinde; çalışan, işveren ve hükümetlere eşit söz hakkı verilmesinin öngörülmüş olmasıdır. Bu şekilde kurum tarafından alınacak kararlara tüm sosyal tarafların görüşlerinin yansıtılması amaçlanmaktadır. Bu görüş doğrultusunda, 56 üyeden oluşan UÇÖ yönetim kurulunun 28'i hükümet, 14'ü işveren, 14'ü de çalışan temsilcilerinden oluşmaktadır. UÇÖ genel kurul ve toplantılarına

hükümetle birlikte işveren ve çalışan temsilcileri tarafından da katılım sağlanmaktadır. Bunun yanında çalışan ve işveren örgütlerinin UÇÖ sözleşmelerinin uygulanmasına yönelik olarak hükümetleri UÇÖ'ye şikâyet etme hakkı da vardır.

UÇÖ'nün temel belgesi kuruluşuyla birlikte 1919 yılı itibarıyla yürürlüğe giren örgüt anayasasıdır. UÇÖ'nün kuruluşu, organları, UÇÖ'ye üye olma veya üyelikten ayrılma, mali konular, genel konferansın gündeminin belirlenmesi ve icrası, sözleşme ve tavsiye kararlarıyla ilgili konular, sözleşmelerin uygulanmasına yönelik yapılacak şikâyetlerle ilgili hususlar, oy kullanma ve karar alma gibi ana esaslar Anayasa'da açıklanmıştır. 10 Mayıs 1944 tarihinde Filadelfiya'da yapılan 26 ncı UÇÖ Genel Konferansı'nda örgütün ilke, hedef ve amaçları yeniden tanımlanmıştır. Filadelfiya Bildirgesi olarak da adlandırılan bu konferansta alınan kararlar "UÇÖ'nün Amaç ve Hedeflerine İlişkin Deklarasyon (Filadelfiya Deklarasyonu)" başlığıyla Anayasa'ya ek olarak ilave edilmiştir.

Filadelfiya Bildirgesi'nde, UÇÖ Anayasası'nda da belirtildiği üzere sürekli barışın ancak sosyal adalet temeli üzerine inşa edilmesi durumunda mümkün olduğu tekrar vurgulanmıştır. Bildirge'de, tüm insanların, özgür-

10 Versay Antlaşması'nın 13 üncü bölümü tam metni için bakınız: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf (Erişim tarihi: 04.01.2024).

lük ve saygınlık, ekonomik güvence ve fırsat eşitliği koşulları altında hem maddi refahlarını hem de manevi gelişimlerini sürdürme hakkına sahip oldukları, bu sonuca ulaşmak için gereken koşulların oluşturulmasının ulusal ve uluslararası siyasetin ana hedefi olması gerektiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda, başta ekonomik ve mali nitelikteki olmak üzere ulusal ve uluslararası düzeyde belirlenecek politika ve tedbirler bu temel hedefe ulaşılmasını teşvik edecek nitelikte olmalıdır.

Bildirge’de sürdürülebilir ilerleme için gereken şartlardan birinin ifade ve örgütlenme özgürlüğü olduğu ifade edilmiştir. UÇÖ’nün dayandığı temel ilkelerden biri budur. Diğer bir ilkeye göre ise yoksullukla mücadele kapsamında ortak refahın geliştirilmesine yönelik alınacak kararlar çalışan, işveren ve hükümet temsilcileri tarafından birlikte belirlenmeli, bu süreçte, çalışan ve işveren temsilcilerinin hükümetlerle eşit statüye sahip olmalarına ve özgürce tartışabilmelerine imkân tanınmalıdır. Bu doğrultuda UÇÖ tarafından uygulanacak programlarda geliştirilmesi gereken alanlardan birisi toplu pazarlık hakkının tanınması; verimliliğinin artırılması, sosyal ve ekonomik tedbirlerin hazırlanması ve uygulanmasında çalışan ve işverenlerin işbirliği yapması olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü üzere gerek UÇÖ Anayasa’sı gerekse Filadelfiya Bildirgesi’nde

sendika özgürlüğü kapsamında ön plana çıkan hususlardan birisi hükümetlerle birlikte sendikal kuruluşların da çalışma hayatına yönelik politikalarda belirlenmesi sürecinde eşit bir taraf olarak görülmesidir. Bildirge’de dikkat çeken diğer bir husus ise sendikal özgürlüklerin hayata geçirilmesi noktasında, devletlere pozitif statü hukuku kapsamında birtakım sorumluluklar yüklenmiş olmasıdır. Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde de ifade edildiği üzere, mevzuatla belirlenen hükümler sendikal faaliyetleri engelleyici veya zorlaştırmacı nitelikte olmamalıdır.

UÇÖ Ankara Ofisi genel ağ sayfasında açıklanan bilgilere göre Türkiye 10 adet UÇÖ Sözleşmesi’nin tamamını, 4 adet öncelikli yönetim sözleşmesinin 3’ünü, 177 teknik sözleşmenin 48’ini onaylamıştır. Kolektif sendika özgürlüğü kapsamında genel olarak 87, 98 ve 151 numaralı UÇÖ Sözleşmeleri referans olarak alınmaktadır. Bu sözleşmeler Türkiye tarafından da onaylanarak ulusal hukuk sisteminin bir parçası hâline gelmişlerdir. Bahse konu sözleşmelerin onay bilgileri aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 2: Kolektif Sendika Özgürlüğü Kapsamında Öne Çıkan UÇÖ Sözleşmeleri ve Türkiye Tarafından Onaylanma Bilgileri.

Sözleşme	UÇÖ Kabul Tarihi	Onay Bilgileri
Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme ¹¹	17.06.1948	11.12.1992 tarihli ve 21432 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3847 sayılı Kanun, 25.02.1993 tarihli ve 21507 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 93/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır.
Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Mütteallik 98 sayılı Sözleşme ¹²	08.06.1949	14.08.1951 tarihli ve 7884 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5834 sayılı Kanun ile onaylanmıştır.
Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşme ¹³	07.06.1978	11.12.1992 tarihli ve 21432 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3848 sayılı Kanun, 25.02.1993 tarihli ve 21507 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 93/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır.

UÇÖ sözleşmelerinde çalışma ilişkilerine yönelik esaslar açıklanırken taraflar olarak “workers and employers” ifadesi kullanılmaktadır. Bu ifadenin Türkçe karşılığının “çalışanlar ve işverenler” olarak anlaşılması gerekir. İngilizce “workers” kelimesinin Türkçe karşılığı geniş anlamıyla “çalışan” olmakla birlikte, bahse konu sözlük

dar anlamda sadece işçi sınıfı çalışanları tanımlamak için de kullanılmaktadır. Bu açıklamanın yapılmasının nedeni UÇÖ sözleşmelerinde geçen “workers” ifadesinden sadece işçi statüsünde çalışanların kastedildiği yönünde yanlış değerlendirmelerin yapılabiliyor olmasıdır. UÇÖ sözleşmelerinde gerek çalışanlar gerekse işverenler tanımlanırken kamu sektörü, özel sektör ayrımı yapılmamış, çalışanlar açısından da herhangi bir statü farklılığı gözetilmemiştir. Bu kapsamda “workers” ifadesinden de kamuda veya özel sektördeki her statüdeki çalışanın anlaşılması gerekir (Gülmez, 1992: 17).

2.3.1. 87 Sayılı UÇÖ Sözleşmesi

UÇÖ’nün 1948 yılında San Francisco’da yapılan 31 inci genel konferansında, örgütlenme özgürlüğü (freedom of association) ve örgütlenme hakkının korunmasına (protection of the right to organise) yönelik esaslar belirlenmiştir. Sözleşmenin giriş kısmında UÇÖ Anayasası ve Filadelfiya Bildirgesi’ne yapılan atıflarla ifade ve örgütlenme özgürlüğünün çalışanların durumunun geliştirilmesi, barışın sürdürülmesi ve sürekli gelişiminin sağlanabilmesi açısından önemi vurgulanmıştır.

Sözleşme'nin 2 nci maddesinde, çalışan ve işverenlerin, hiçbir ayırım gözetmeksizin, önceden izin almaksızın, istedikleri kuruluşları kurma ve bu kuruluşlara yalnızca ilgili kuruluşun kurallarına tabi olmak kaydıyla katılma hakkına sahip olacakları belirtilmiştir. Bu maddede yer alan hususların sendika özgürlüğü kapsamında "serbestlik" ve "özerklik" ilkelerini desteklediği söylenebilir. Çalışan ve işverenlerin önceden izin almadan sendika kurabilmeleri veya mevcut sendikal kuruluşlara katılabilmeleri serbestlik ilkesine, yalnızca ilgili kuruluşun kurallarına tabi olmak ifadesi ise sendikal kuruluşların özerkliğine işaret etmektedir. Özerklik ilkesi kapsamında sendikal kuruluşlara katılım aşamasında kuruluş tüzüklerinde belirtilen hükümler esas olacaktır.

Sözleşmenin 3 üncü maddesinde özerklik ilkesi daha kuvvetli bir şekilde vurgulanmıştır. 3 üncü maddeye göre, çalışan ve işveren kuruluşları kendi tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler. Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar.

Hatırlanacağı üzere çalışmanın birinci bölümünde, demokratik bir toplumun gerekliliklerine uygun olması ve zor-

layıcı bir toplumsal ihtiyaçtan kaynaklanması durumunda sendikal hak ve özgürlüklerin öngörülen amaca hizmet edecek şekilde sınırlandırılabilceği ifade edilmişti. Sözleşme'nin 3 üncü maddesinde yer alan "yasaya uygun şekilde" ifadesi de sendikaların özerkliği ve serbestliğinin sınırsız olmadığına yönelik bu tespiti desteklemektedir. Nitekim Sözleşme'nin 8 inci maddesinde bu husus daha net olarak ifade edilmiş, çalışanlar ve işverenlerle bunlara ait kuruluşların bu sözleşme ile kendilerine tanınmış olan hakları kullanırken ilgili ülkenin yasalarına uymak zorunda oldukları belirtilmiştir. Bununla beraber aynı maddede ülke yasalarının 87 sayılı Sözleşme'de öngörülen güvenceleri zedeleyecek şekilde uygulanamayacağı da ifade edilmiştir. 3 üncü maddede geçen "yasaya uygun şekilde" ifadesinin "yasayla düzenleme" ilkesi kapsamında, sendikal hak ve özgürlüklerin ancak kanunla kısıtlanması gerektiği değerlendirmesini de desteklediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Sözleşmenin 4 üncü maddesinde, çalışan ve işveren kuruluşlarının yönetsel yoldan feshedilme veya faaliyetten menedilmeye tabi tutulamayacakları ifade edilmiştir. Bu ifade sendikal kuruluşların tüzel kişiliklerine yönelik güvence ilkesine işaret etmektedir.

Sözleşmenin 5 inci maddesi gereğin-

ce, çalışan ve işveren örgütleri, federasyon ve konfederasyon kurabilecek veya bunlara üye olabileceklerdir. Bu madde gereğince sendikal kuruluşlar uluslararası örgütlere katılma haklarına da sahiptirler. Sözleşmenin 7 nci maddesi gereğince, sendikal kuruluşların tüzel kişilik kazanmaları 87 sayılı Sözleşme'nin 2, 3, ve 4 üncü madde hükümlerinin uygulanmasını sınırlandıracak nitelikte koşullara bağlanamaz.

Sözleşmenin 2 nci maddesinde geçen "hiçbir ayırım yapılmaksızın" ifadesinden sözleşme hükümlerinin işçilerle birlikte kamu görevlilerini de kapsadığı yönünde bir çıkarım yapmak mümkündür. Bununla beraber, Sözleşme'nin 9 uncu maddesinde Sözleşme'de belirtilen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceği ifade edilerek bu personele yönelik sendikal hakların belirlenmesi kapsamında ülkelere serbestlik tanınmıştır.

Sözleşme'nin 11 inci maddesinde, pozitif statü hukuku kapsamında hükümetlerin örgütlenme hakkının korunması kapsamındaki sorumluluklarına işaret edilmiş, bu sözleşmenin yürürlükte olduğu her ülkenin, çalışan ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanabilmelerini sağlamak için gerekli ve uygun bütün önlemleri almayı taahhüt ettiği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm sendika özgürlüğüne yönelik "güvence" ve

"zorlaştırmama" ilkeleriyle de uyumludur.

2.3.2. 98 Sayılı UÇÖ Sözleşmesi

1949 yılında UÇÖ'nün 32 nci genel konferansında kabul edilen 98 sayılı Sözleşme 87 sayılı Sözleşme'yi tamamlayan, temel haklara ilişkin sözleşmelerden biridir. Sözleşme'nin ilk maddesinde çalışanların sendika özgürlüğü karşıtı uygulamalara yönelik yeterli korumaya sahip olacakları, bir çalışanın istihdamının bir sendikaya girmemesi veya bir sendikadan çıkması şartına tabi kılınmayacağı, sendikaya üye olmak veya sendikal faaliyetlerde bulunmaktan dolayı çalışanların işten çıkarılmayacağı veya farklı muameleye maruz kalmayacağı yönünde "güvence" ilkesiyle ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Sözleşme'nin 2 nci maddesine göre, çalışan ve işveren örgütleri gerek doğrudan doğruya, gerek temsilcileri veya üyeleri vasıtasıyla birbirlerinin kuruluşlarına, işleyişlerine veya yönetimlerine yönelik her türlü müdahaleye karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır. Aynı maddenin devamında, işverenlerin veya işveren örgütlerinin egemenliği altında "çalışan örgütlerinin" kurulmasına yönelik düzenlemeler veya çalışan örgütlerini mali veya diğer yollarla desteklemek amacıyla tasarlanan ve bu örgütleri işverenle-

rin veya işveren örgütlerinin kontrolü altına sokmayı amaçlayan faaliyetlerin müdahale eylemleri olarak kabul edileceği belirtilmiştir. Bu maddenin kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemli bir hüküm olduğunu ifade etmek gerekir. Şöyle ki, bu maddede yer alan hükümler hükümet ile kamu görevlileri arasındaki ilişkileri de kapsamaktadır. Bu bağlamda, çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak tartışılacağı üzere, sendika üyelerine toplu sözleşme ikramiyesi verilmesi gibi bazı uygulamaların hükümet ile sendikal kuruluşlar arasında bir bağ oluşturduğu, bunun da sendika özgürlüğünü zayıflattığı eleştirileri gündeme gelmektedir.

Sözleşme'nin 4 üncü maddesi toplu pazarlıkla ilgilidir. Bu maddede, çalışma şartlarının toplu sözleşmeler yoluyla düzenlenmesi amacıyla, işverenler veya işveren örgütleri ile çalışan örgütleri arasında gönüllü müzakerelere mekanizmalarının tam olarak geliştirilmesini ve kullanılmasını teşvik etmeye ve desteklemeye yönelik tedbirler alınacağı belirtilmiştir.

Sözleşme'nin 6 ncı maddesinde, sözleşme hükümlerinin devlet yönetiminde görev alan kamu görevlilerini kapsamadığı ve bu kişilerin haklarına veya statülerine herhangi bir şekilde zarar verecek şekilde yo-

rumlanamayacağı ifade edilmiştir. Bu ifadeden Sözleşme'nin kamu görevlilerini kapsamadığı anlamının çıkarılmaması gerekir. Sözleşme kapsamına alınmayan kamu görevlileri olarak "devlet yönetiminde görevli devlet memurları" (Gülmez, 2011a, s.175) kastedilmektedir.¹² Diğer taraftan 98 sayılı Sözleşme'de yer alan hükümler 151 sayılı Sözleşme ile kamu görevlilerine yönelik olarak ayrıca düzenlenmiştir.

87 sayılı Sözleşme'de olduğu gibi 98 sayılı Sözleşme'de (madde 5) de sözleşme hükümlerinin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceği ifade edilmiştir.

2.3.3. 151 Sayılı UÇÖ Sözleşmesi

1978 yılında UÇÖ'nün 64 üncü genel konferansında kabul edilen 151 sayılı Sözleşme'nin kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemi, bu sözleşmenin doğrudan kamu görevlilerine yönelik bir düzenleme olmasıdır. Diğer sözleşmelerden farklı olarak bu sözleşmede çalışan (workers) değil, kamu görevlisi (public employee) ifadesi kullanılmıştır. Sözleşme'nin giriş bölümünde de 98 sayılı Sözleşme'deki toplu pazarlık hükümlerinin

12 Maddenin İngilizce aslı şu şekildedir: "This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construed as prejudicing their rights or status in any way."

bazı kamu görevlisi kategorilerini kapsamaması, 98 sayılı Sözleşme'nin ilgili hükümlerinin kamu görevlilerine uygulanması konusunda yorum farklılıkları olması, bazı hükümetlerin kamu görevlilerinin büyük bir kısmını 98 sayılı Sözleşme'nin uygulama alanının dışında bırakması 151 sayılı Sözleşme'nin hazırlanmasına yönelik gerekçeler arasında sayılmıştır. Bu kapsamda genel itibarıyla 151 sayılı Sözleşme'nin 98 sayılı Sözleşme'nin kamu görevlilerine uyarlanmış hâli olduğu söylenebilir.

Sözleşme'nin kapsamını belirleyen ilk maddede, bu sözleşme hükümlerinin diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamuda istihdam edilen tüm çalışanlara uygulanacağı belirtilmiş, ancak bu duruma iki istisna getirilmiştir. Bu istisnalardan birincisi 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerde olduğu gibi silahlı kuvvetler ve polis mensuplarıdır. İkinci istisna politika yapımı ve yönetim görevlerinde çalışan üst kademe kamu yöneticileri ile çok gizli nitelikteki görevlerde çalışanlar olarak belirlenmiştir. Bu personele sözleşme hükümlerinin ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuat ile belirlenecektir.

Sözleşme'nin 4 ve 5 inci maddelerinde örgütlenme hakkının korunmasına yönelik esaslar ve güvenceler açıklanmıştır. 4'ncü madde 98 sayılı Sözleşme'nin 1 inci maddesinin kamu

görevlilerine uyarlanmış hâlidir. Bu madde kapsamında kamu görevlileri sendika karşıtı ayrımcılık eylemlerine karşı yeterli korumaya sahip olacaklar, kamu görevlilerinin istihdamı bir kamu görevlileri örgütüne katılmama veya üyelikten ayrılma koşuluna bağlanmayacaktır. Bir kamu görevlisi, kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün normal faaliyetlerine katılması nedeniyle işten çıkarılmayacak veya farklı bir muameleye maruz kalmayacaktır.

Sözleşme'nin 5 inci maddesi 98 sayılı Sözleşme'nin 2 nci maddesinin kamu görevlilerine uyarlanmış hâlidir. Bu madde kapsamında kamu görevlileri örgütleri, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır. Bir kamu makamının kamu görevlileri örgütlerinin kuruluş, işleyiş veya yönetimine yönelik her türlü müdahalesine karşı yeterli koruma sağlanacaktır. Bir kamu makamının egemenliği altında kamu görevlileri örgütlerinin kuruluşunu geliştirmeye veya kamu görevlileri örgütlerini bir kamu makamının kontrolü altında tutmak amacıyla mali veya diğer biçimlerde desteklemeye yönelik faaliyetler müdahale eylemleri olarak kabul edilecektir.

Sözleşme'nin 6 ncı maddesinde, kamu görevlileri örgütlerinin temsilcilerine, görevlerini yerine getirirken idarenin veya hizmetin işleyişini engellemeyecek şekilde kolaylıklar sağlanacağı belirtilmiştir.

Sözleşme'nin 7 nci maddesi, 98 sayılı Sözleşme'nin toplu pazarlıkla ilgili 4 üncü maddesinin kamu görevlilerine uyarlanmış hâlidir. 8 inci maddede uyuşmazlık durumuna yönelik esaslar açıklanmıştır. Bu maddeye göre uyuşmazlıklar taraflar arasında görüşme yoluyla çözülebileceği gibi, ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalardan da yararlanılabilecektir.

Görüldüğü üzere sendika özgürlüğüne yönelik tartışılan konuların çoğunluğu UÇÖ'nün 87, 98 ve 151 inci maddelerinde yer alan hükümlerle bağlantılıdır. Diğer taraftan sendikal faaliyetlere yönelik ulusal mevzuat da genel itibarıyla UÇÖ sözleşmelerinde belirtilen esaslara göre şekillenmiştir. Ancak hem Türkiye'de hem de UÇÖ'ye üye diğer ülkelerde bahse konu sözleşmelere aykırı uygulamalar görülebilmektedir. Devam eden bölümde bu hususlar UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi kararları üzerinden incelenecektir.

2.4. Kolektif Sendika Özgürlüğü Kapsamında UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararları

UÇÖ Anayasası ve sözleşmelerine aykırılığı iddia edilen örgütlenme özgür-

lüğü ilkeleri ve toplu pazarlık hakkına yönelik ihlaller, 1951 yılında UÇÖ yönetim kurulu tarafından kurulmuş olan UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi (The Committee on Freedom of Association-CFA) tarafından incelemekte ve raporlanmaktadır. UÇÖ Uluslararası Çalışma Bürosu, 1970 ile 2016 yılı Haziran ayı arasında CFA tarafından alınan 3200'den fazla kararı 2018 yılında "Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararları Derlemesi (6 ncı baskı)" olarak yayımlamıştır. Bu çalışmada bahse konu yayının T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yaptırılan çevirisi kullanılmıştır.

Bahse konu Yayın'da örgütlenme özgürlüğüne yönelik CFA kararları 19 ana başlık altında ve 1624 maddede derlenmiştir. Ana başlıklar şu şekilde belirlenmiştir:

1. Örgütlenme özgürlüğü komitesi ve sosyal taraflar ile ilgili prosedür
2. Sendika ve işveren örgütlerinin hakları ve medeni özgürlükleri
3. İşçi ve işverenlerin ayırım gözetmeksizin örgüt kurma ve örgütlere üye olma hakkı
4. İşçi ve işverenlerin önceden izin almaksızın örgüt kurma hakkı
5. İşçilerin ve işverenlerin kendi seçtikleri örgütleri kurma ve üye olma hakkı

6. Örgütlerin kendi tüzüklerini ve kurallarını hazırlama hakkı

7. Örgütlerin temsilcilerini tamamen özgürce seçme hakkı

8. Örgütlerin yönetimlerini düzenleme hakkı

9. Örgütlerin faaliyetlerini özgürce düzenleme ve programlarını özgürce geliştirme hakkı

10. Grev hakkı

11. Örgütlerin feshedilmesi ve askıya alınması

12. İşçilerin ve işverenlerin örgütlerinin federasyonlar ve konfederasyonlar kurma ve işçilerin ve işverenlerin uluslararası örgütlerine üye olma hakkı

13. Sendika karşıtı ayrımcılığa karşı koruma

14. Müdahale hareketlerine karşı koruma

15. Toplu pazarlık

16. İşçi ve işveren örgütleri ile işi-şare

17. İşçi ve işveren örgütlerinin çeşitli organlara ve prosedürlere katılımı

18. İşçi temsilcileri için imkânlar

19. Sendikal hareket içinde çatışma

Görüldüğü üzere, sadece ana madde olarak belirlenen konular üzerinden

bir okuma yapıldığında dahi sendika özgürlüğü kapsamında bir takım sonuçlara ulaşmak mümkündür. Ana maddeler birlikte değerlendirildiğinde “özerklik” ilkesi kapsamında sendikal kuruluşların kendi tüzüklerini ve kurallarını hazırlama, temsilcilerini seçme, yönetimlerini ve faaliyetlerini düzenleme ve programlarını geliştirme haklarını özgür bir şekilde kullanabilmeleri gerektiği sonucuna ulaşılabilir. “Serbestlik” ilkesi kapsamında, çalışan ve işverenler önceden izin almadan sendika kurabilmeli veya varolan bir sendikaya üye olabilmeli, aynı şekilde sendikal kuruluşlar federasyon ve konfederasyon kurabilmeli ve uluslararası örgütlere üye olabilmelidir. “Güvence” ilkesi kapsamında sendika karşıtı ayrımcılığa ve müdahale hareketlerine karşı koruma sağlanmalı, sendikal kuruluşların yasalara aykırı olarak feshedilmesi ve askıya alınması engellenmelidir. “İletişim ve iş birliği” ilkesi kapsamında, çalışan ve işveren örgütlerinin çeşitli organlara ve prosedürlere katılımı sağlanmalıdır. “Zorlaştırmama” ilkesi kapsamında sendikal kuruluş temsilcilerine bir takım imkânlar sağlanmalıdır. Örgütlenme özgürlüğünün birer parçası olarak toplu pazarlık ve grev hakkı etkin olarak kullanılabilir.

CFA kararlarının incelenmesi neticesinde, kolektif sendika özgürlüğü kapsamında elde edilen diğer çıkarımlar aşağıda sunulmuştur:

- UÇÖ'ye üye olan bir devlet, örgütlenme özgürlüğü ilkelerini de kapsamak üzere, UÇÖ Anayasa'sı ve Filadelfiya Bildirgesi'nde ifade edilen temel ilkeleri kabul eder. Üye devletler, UÇÖ sözleşmelerinin onaylanması ile üstlendikleri taahhütlere tam olarak saygı göstermekle yükümlüdürler. Hükümetler kendilerinden önceki hükümetler döneminde yapılan uygulamalardan da sorumludur (madde 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 57).

- Sendikal hakların özgürce kullanılması için demokratik bir sistemin tesisi esastır. Özgür ve bağımsız bir sendikal hareket, ancak temel insan haklarına saygı gösterilen yerlerde gelişebilir. Sendikal kuruluşların hakları, yalnızca, diğer temel insan haklarına etkin saygıyı teminat altına alan bir sistem çerçevesinde kullanılabilir (madde 69, 70, 71).

- Misyonlarını tam olarak yerine getirmeleri ve faydalı olmaları için sendikal kuruluşların temel özgürlüklere ve güvenliğe sahip olmaları gerekir. Sendika özgürlüğü kapsamında sendikal kuruluşlar toplantı düzenleme, konuşma ve basın yoluyla düşüncelerini ifade etme, bilgi edinme ve iletme haklarını serbestçe kullanabilmelidir (madde 75, 76, 77).

- Sendika yöneticilerinin, konumlarının gücünü kullanarak hukuکی düzenlemeleri ihlal etme hakları

yoktur. Ancak hukuki düzenlemeler örgütlenme özgürlüğünün temel güvencelerini ihlal etmemeli, örgütlenme özgürlüğü ilkelerine uygun olarak kabul edilmiş faaliyetlere engel olmamalıdır (madde 79).

- Örgütlenme özgürlüğü ancak yaşam hakkının, temel insan haklarının ve kişisel güvenliğin teminat altına alındığı koşullarda kullanılabilir (madde 81, 82, 83).

- Sendikal kuruluşların hakları bu kuruluşların liderleri ve üyelerine karşı her türlü şiddet, baskı veya tehditten uzak bir ortamda kullanılabilir. Bu ilkeye uyulmasının sağlanması hükümetlerin sorumluluğundadır (madde 84, 90, 101, 102, 114, 115).

- Şiddet ve belirsizliklerin olduğu bir ortamda gerçekten özgür ve bağımsız bir sendikal hareket gelişemez (madde 86, 87, 88, 89).

- Sendikal kuruluş liderlerinin ya da üyelerinin sendikal etkinliklerden dolayı gözaltına alınmaları örgütlenme özgürlüğü ve sendikal haklara ciddi bir müdahaledir (madde 120, 123, 125, 135).

- Toplantı düzenleme hakkı, kanaat ve ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğünün temel öğeleridir. Sendikal kuruluşlar, önceden izin almaksızın, gündemi yetkililere iletmeksizin toplantı düzenleme hakkına sahiptir. İdari makamlar, kamu

düzeninin bozulmasına neden olacak bir tehlike olmadığı sürece toplantı hakkını sınırlandıracak veya kullanımını engelleyecek müdahalelerden sakınlıdır (madde 202, 203, 205).

- Kamu yetkililerinin sendikal kuruluşların toplantılarına katılması, müzakereleri ve alınan kararları etkileyebilir. Bu durum toplantı yapma özgürlüğü ilkesine aykırı bir müdahale eylemi sayılabilir (madde 206, 207).

- Mitingler, kamuya açık toplantılar, yürüyüşler örgütlenme hakkının önemli bir yönünü oluşturur. Çalışanlar mesleki çıkarlarını savunmak üzere, barışçıl gösteri yapma hakkından yararlanabilmelidirler. Ancak bu tür faaliyetlerde kamu düzeniyle ilgili yasal hükümlere saygı gösterilmeli ve şiddet eylemlerinden kaçınılmalıdır. Yetkililer, yalnızca, kamusal düzenin ciddi bir biçimde tehdit edildiği koşullarda kuvvet kullanımına başvurmalıdır (madde 208, 209, 212, 217, 221).

- Kamuya açık toplantı ve gösteri yapmak için idari izin gerekliliği, örgütlenme özgürlüğüne aykırı değildir. Ancak bu talepler keyfi olarak reddedilmemelidir (madde 218, 219).

- Sendikacıların uluslararası sendika toplantılarına katılmaları temel bir sendikal haktır. Bu hakkın kullanımını engelleyecek uygulamalar yapılmamalıdır (madde 232).

- Düşünce ve ifade özgürlü-

ğü, sendikal kuruluşların düşüncelerini (hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarını eleştirmek şeklinde de olabilir) önceden izin almaksızın basın aracılığıyla veya diğer yollarla ifade etmeleri örgütlenme özgürlüğünün temel bir unsurudur (madde 233, 235, 239, 240, 241, 242, 244, 245).

- Sendikal yayınların başlıca rolü, özel olarak sendika üyelerinin çıkarlarının savunulması ve geliştirilmesi, genel olarak ise çalışma sorunlarıyla ilgili konulardan bahsetmek olmalıdır. Sendika yayınlarına el koyması, sendika faaliyetlerine ciddi bir müdahaledir (madde 265, 267).

- Telefon konuşmaları ve yazışmaların dokunulmazlığı sendikal haklar ve kişisel özgürlükler kapsamındadır (madde 270).

- Sendikal kuruluşların bina ve mülklerinin korunması sendikal hakların bir parçasıdır. Sendika binalarının mahkeme izni olmadan güvenlik güçleri tarafından işgali örgütlenme özgürlüğünün ciddi biçimde ihlalidir (madde 275, 276, 277, 278, 280).

- Sendikal örgütlerin liderlerinin mülklerine el koyma ve ele geçirme eylemleri, bu tür örgütlerin temsilcileri olarak faaliyetlerinin sonucu olarak gerçekleştirilse, örgütlenme özgürlüğüne aykırıdır (madde 293).

- 87 sayılı Sözleşme'nin 2 nci maddesi ve bu maddede kullanılan

“herhangi bir ayırım yapılmaksızın” ifadesi, örgütlenme özgürlüğünün genel olarak devlet memurları ve kamu hizmetlerinde çalışanlar için de meslek, cinsiyet, renk, ırk, inanç, ulus, politik görüş vb. hiçbir konuda ayırım yapılmaksızın güvence altında olması gerektiğini ifade eder (madde 315, 334, 335).

- Sendikal örgüt kurmanın herhangi bir ön izne tabi olması örgütlenme özgürlüğüne aykırıdır. Ancak bu, kanunen belirlenen usullere uymak yükümlüğünden muaf olmak anlamına gelmez. Devletler sendikal örgütlerin kuruluşuna yönelik formaliteler belirleyebilirler. Ancak bu formaliteler sendikal örgütlerin kuruluşunu engelleyecek veya geciktirecek biçimde uygulanmamalıdır (madde 419, 423, 424, 427).

- Yasal olarak gerekli olan asgari üye sayısı sendikal örgütlerin kuruluşunu engelleyecek kadar yüksek olmamalıdır (madde 435).

- Sendikal çeşitliliğin önlenmesi, işletmelerde ikinci bir sendika kurulmasına izin verilmemesi 87 sayılı Sözleşme’nin 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırıdır. Sendikal harekette birliğin, devlet tarafından, yasalar vasıtasıyla dayatılması örgütlenme özgürlüğü ilkelerine aykırıdır. Sendikaların çoğalmasının önlenmesi çalışanların avantajına olabilir, fakat bu seçim özgürce ve gönüllü olarak

yapılmalıdır (madde 480, 481, 482, 485, 487, 488).

- Sendika yapısına ve örgütlenmesine ilişkin esaslar çalışanların kendi özgür iradeleriyle belirlenmelidir (madde 503, 504).

- Hükümet yetkilileri tarafından sendikalar arasında ayrımcılık yapılmamalı, uygulanan politikaları eleştirseler dahi tüm sendikal kuruluşlara eşit muamele edilmeli, aynı zamanda misillemeden kaçınılmalıdır (madde 514, 515, 521).

- UÇÖ Anayasası’nın 3 üncü maddesinin 5 inci fıkrasında “en çok temsil gücü olan” sendika kavramı geçmektedir. Sendika çokluğu ilkesi en çok temsil gücüne sahip örgütlere belirli haklar ve avantajlar vermeyi engellemez. CFA, mevzuatta en çok temsil gücüne sahip olan sendika ile diğer sendikalar arasında belli bir ölçüde ayırım yapılmasının tek başına eleştiri konusu olmadığını düşünmektedir. Ancak böyle bir ayırım, en çok temsil gücüne sahip olan örgütlere, toplu pazarlık veya hükümetle müzakere ya da uluslararası organlara delege adayı göstermenin ötesine geçmemeli, diğer sendikal örgütleri mesleki çıkarlarını savunmak, yönetim ve faaliyetlerini düzenlemek ve programlarını belirlemek için gerekli vasıtalarından mahrum etmemelidir. Kamu otoritelerinin bu gibi avantajlara yönelik müdahalesi, çalışanların ait

olmak istedikleri örgütle ilgili seçimlerini etkilememelidir (madde 525, 540, 541).

- Üye sayısını belirlemek için sendika üyelerinin listesini hazırlamak gereksizdir. Üye sayısı sendika üyelik aidatları kayıtlarından tespit edilebilir. Böyle bir liste hazırlanması sendika karşıtı ayrımcı fiillere yol açabilir (madde 534, 535, 536).

- Çalışanların birden fazla sendikaya üye olmalarının engellenmesi örgütlenme özgürlüğüne aykırıdır (madde 546, 547, 548).

- Sendikal kuruluşlar, tüzüklerini ve iç yönetmeliklerini özgürce düzenleyebilmelidir. Tüzükler ile iç yönetmelikler resmi mercilerin önceden onayına tabi olmamalıdır. Bununla beraber, sendikaların tüzüklerini hazırlama haklarına, ifade edilme biçiminin ulusal güvenliği veya demokratik düzeni kaçınılmaz biçimde tehlikeye atabileceği durumlarda sınırlamalar konabilir. Sendika tüzüğünde bulunması gereken mevzuatın içeriğinin ayrıntılı olarak belirlenmesi, sendikal kuruluşların kendi iç yönetmeliklerini özgürce hazırlama haklarının ihlali değildir. Sendikanın tüzüğünün zorunlu bir örneğe dayandırması örgütlenme özgürlüğüne aykırıdır. Ancak sendikalara yol göstermek bağlamında örnek tüzüklerin ve iç yönetmeliklerin hazırlanması bu kapsamda değerlendirilmez (madde 561, 562, 565, 569,

573, 581).

- Sendikal kuruluşlar temsilcilerini tam bir serbestlik içinde seçme hakkına sahip olmadırlar. Kamu makamları, bu hakkı kısıtlayacak herhangi bir müdahaleden kaçınımalıdır. Hakkında mahkûmiyet kararı verilen fiil, sendika görevini yerine getirmek için gereken yetenek ve dürüstlüğe aykırı olmadığı sürece, mahkûmiyet nedeniyle sendika yönetimine geliş engelleyen bir yasa örgütlenme özgürlüğüne aykırıdır. Sendika yöneticilerinin tekrar seçilmesinin yasaklanması 87 sayılı Sözleşme'ye uygun değildir (madde 585, 586, 587, 588, 589, 590, 625, 630, 631, 666, 676).

- Üyelik veya görev için uygunluk şartları tüzükle belirlenmelidir. Kamu makamları, bu hakkın kullanılmasına zarar verebilecek herhangi bir müdahaleden kaçınılmadırlar (madde 606).

- Siyasi inançları veya ilişkileri nedeniyle şahısları sendika yöneticiliğinden çıkarmak, sendikacıların yöneticilerini tamamen özgürce seçme hakkıyla uyumlu değildir (madde 618).

- Sendikal kuruluşların seçimlerinde resmi merciler tarafından müdahale edilmesi 87 sayılı Sözleşme'nin 3 üncü maddesine aykırıdır (madde 634).

- Üst düzey kamu görevlileri-

nin, sendika seçimlerine katılmaları veya sendika yöneticiliği pozisyonlarında yer almaları, söz konusu sendikaların bağımsızlığını zayıflatabilir (madde 641).

- Sendika yöneticilerinin hükümet tarafından görevden alınması, sendikal hakların özgür kullanımının ağır ihhalidir (madde 654).

- Sendikal kuruluşların örgüt kurma, tüzük ve iç yönetmeliklerini hazırlama, yönetim ve faaliyetlerini düzenleme hakkı mali bağımsızlık gerektirir. Sendikal kuruluşlar, bir resmi organa mali olarak bağımlı hâle getirilmemelidir (madde 680, 681).

- Sendika üyelik aidatlarının miktarı tüzükle belirlenmelidir. Aidatların kaynakta kesilmesi UÇÖ sözleşmelerine uygundur (madde 688, 691, 692, 693).

- Sendikal kuruluşlar fonlarını yasalara uygun ve sendikal amaçlar doğrultusunda diledikleri gibi yönetebilmeli ve kullanabilmelidir (madde 706).

- Örgütlenme özgürlüğü, serbest kurulma hakkının yanında, sendikal kuruluşların mesleki çıkarlarını savunmak için yasal etkinliklerde bulunma hakkını da kapsar (madde 716).

- Sendikal hareketin özgürlüğünün ve bağımsızlığının korunması

vazgeçilmezdir. Bir sendikal hareketin temel ve kalıcı görevi çalışanların ekonomik ve sosyal açıdan gelişmelerini sağlamaktır. Sendikal kuruluşların politik değişikliklerden korunabilmesi ve kamu yetkililerine bağımlı olmalarının önlenmesi için, bu kuruluşların etkinlik alanlarını mesleki ve sendikal konularla sınırlandırmaları tercih edilmelidir. Hükümetler de sendikaların işleyişine müdahale etmekten kaçınmalıdır (madde 721, 722, 723, 727).

- Sendikal kuruluşların her tür politik etkinliğe katılmalarına ilişkin genel bir yasaklama örgütlenme özgürlüğüne uygun değildir. Suistimallere yönelik olarak yargı organlarının kararlarına itimat edilmesi tercih edilmelidir. Sendikal kuruluşlar hükümetin ekonomik ve sosyal politikasına ilişkin görüşlerini kamuya açıklayabilirler (madde 726, 727, 728).

- CFA grev hakkını çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarının savunulmasının meşru bir aracı olarak görmektedir. Grev hakkı, çalışanların ve sendikaların temel haklarından biridir. Grev hakkı ancak devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri açısından ve eksikliğinde topluma ciddi bir sıkıntı verebilecek zorunlu hizmetlere yönelik olarak kısıtlanabilir veya yasaklanabilir. Zorunlu hizmetlerin ne anlama geldiği ülkelerin özel koşullarına bağlıdır. Kamu görevlileri açısından örgütlenme özgürlüğü ilkesinin kabul edilmesi, grev hakkının

da mutlaka tanındığı anlamına gelmemektedir. Adliyede çalışan memurlar, gümrük memurları devlet adına yetki kullanan kamu görevlileridir ve bu yüzden grev hakları kısıtlanabilir ya da yasaklanabilir (madde 751, 752, 753, 826, 827, 830, 832, 833, 837).

- Grev hakkı, yalnızca, devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri için kısıtlanabilir ya da yasaklanabilir. Kamu görevlisi kavramının çok geniş tanımlanması, bu çalışanlar için grev hakkının geniş biçimde kısıtlanmasına hatta yasaklanmasına sebep olabilir (madde 828, 829).

- Devlete ait ticari veya endüstriyel işletmelerdeki kamu çalışanları, hizmetlerin kesintiye uğramasının toplumun bir bölümünün veya tamamının yaşamını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye atmaması koşuluyla, toplu sözleşmelerde müzakere hakkına sahip olmalı, sendika karşıtı ayrımcı fiillere karşı makul koruma ve grev hakkından yararlanmalıdır (madde 831).

- 87 sayılı Sözleşme gereğince, çalışan örgütleri, yalnızca gönüllü olarak veya adli kanallarla feshedilebilir. İdari makam tarafından alınan fesih veya askıya alma tedbirleri örgütlenme özgürlüğü ilkelerinin ciddi ihlalidir (madde 979, 986, 987, 990).

- 87 sayılı Sözleşme'nin 2 nci maddesine göre, sendikalar kendi

tercih ettikleri federasyon ve konfederasyonları kurma ve onlara katılma hakkına sahiptirler. Sendika üst kuruluşlarının kurulabilmesi için yüksek sayıda asgari sendika sayısı belirlenmesi 87 sayılı Sözleşme'nin 5 inci maddesine aykırıdır. Bir ülkede birden fazla konfederasyon kurulabilir. Sendikalar herhangi bir ön izin almadan kendi tercih ettiği federasyon ve konfederasyona katılma hakkına sahip olmalıdır. Kamu görevlileri sendikaları özel sektördeki çalışanların federasyonlarına ya da konfederasyonlarına da üye olabilmelidirler (madde 1014, 1018, 1020, 1026, 1029).

- Sendikalar ve konfederasyonlar, siyasi makamların müdahalesi olmaksızın, kendi tercih ettikleri uluslararası federasyonlara veya konfederasyonlara üye olmakta özgür olmalıdırlar (madde 1037).

- Ulusal sendikal kuruluşlar, uluslararası çalışan ve işveren örgütlerinden, bu örgütlere üye olup olmadıklarına bakılmaksızın, mali yardım alma hakkına sahip olmalıdır. Bunun için ön izin almak gerekmemelidir (madde 1047, 1048).

- Sendika karşıtı ayrımcılık, sendikaların varlığını tehlikeye atabileceği için, örgütlenme özgürlüğünün en ciddi ihlallerinden biridir. Bir çalışanın, bir sendikaya üye olmaması veya sendika üyeliğinden feragat etmesi koşuluyla istihdam edilmesi, 98

sayılı Sözleşme'nin 1 inci maddesinin ihlalidir. Hiç kimse sendika üyeliği veya yasal sendikal faaliyetleri nedeniyle istihdamda önyargıya maruz kalmaz, işten çıkartılamaz veya önyargılı nakiller, uzaklaştırma, zorunlu emeklilik, aşağılama gibi diğer ayrımcılık eylemlerine maruz kalmaz. Bu husus sendika yönetici ve temsilcileri için ayrı bir önem arz etmektedir. Sendika karşıtı ayrımcılığa karşı ek önlemler alınmalıdır. Mevzuatta sendika karşıtı ayrımcılığa karşı itirazlar için kesin hükümler getirilmeli, yeterli caydırıcı yaptırımlar tesis edilmeli, gerekçesiz olarak işten çıkarılmış olan çalışanların işe iadesi sağlanmalıdır (madde 1072, 1073, 1074, 1075, 1076, 1077, 1078, 1087, 1088, 1091, 1103, 1104, 1109, 1117, 1118, 1119, 1120, 1122, 1138, 1148, 1163, 1166, 1167, 1169).

- 98 sayılı Sözleşme'nin 2 nci maddesi çalışan örgütlerinin faaliyetlerini yerine getirirken işverenlerden tamamıyla bağımsız olmalarını öngörmektedir. Söz konusu madde gereğince sendikal örgütlerin, kuruluş, işleyiş ve yönetimlerinde müdahale eylemlerine karşı yeterli koruma sağlanmalıdır. Mevzuat, bu maddedeki hükümlerin fiili olarak uygulamasını sağlayacak şekilde, çalışanlara ve sendikalara karşı işverenler tarafından müdahale hareketlerine karşı itirazlar için kesin hükümler getirmeli ve yeterli caydırıcı yaptırımlar tesis

etmelidir (madde 1187, 1188, 1218).

- Çalışma koşulları hakkında işverenlerle özgürce pazarlık hakkı örgütlenme özgürlüğünün önemli bir ögesidir. Sendikalar toplu pazarlık veya diğer yasal araçlar yoluyla, temsil ettiği kişilerin çalışma koşullarını geliştirme imkânına sahip olmalıdır. Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya onun yasal kullanımını engelleyecek herhangi bir müdahaleden kaçınmalıdır (madde 1232).

- İşveren veya işveren örgütleriyle çalışan örgütleri arasında, çalışma süreleri ve koşullarının toplu sözleşme vasıtasıyla düzenlenmesi amacıyla gönüllü müzakere mekanizmasının geliştirilmesi ve kullanılması teşvik edilmesi ve desteklenmesi için tedbirler alınmalıdır (madde 1231).

- Devlet yönetimiyle iştegal edenler haricinde tüm kamu hizmeti çalışanları, toplu pazarlık haklarından yararlanmalıdır. Sadece silahlı kuvvetler, polis ve devletin idaresinde görev yapan kamu görevlileri toplu pazarlık dışı bırakılabilir (madde 1239, 1241, 1242, 1249, 1251).

- 151 sayılı Sözleşme'nin 1 (2) maddesinde, bu Sözleşme'de öngörülen güvencelerin, işlevleri normalde politika yapma veya yönetme olarak kabul edilen üst düzey çalışanlara veya görevleri ulusal yasa veya yö-

netmeliklerle düzenlenecek, son derece gizli bir niteliğe sahip olan çalışanlara uygulanacağı belirtilmektedir. Ancak, 98 sayılı Sözleşme uyarınca toplu pazarlık hakkı sadece devlet yönetiminde çalışan kamu görevlileri için reddedilebilir (madde 1243).

- 98 sayılı Sözleşme uyarınca belirli kamu görevlisi kategorilerinin toplu pazarlık hakkından yararlanmaları gerekmesine rağmen, 154 sayılı Sözleşme'nin onaylanmasıyla bu hakkın tesis edilmesi genel olarak tüm kamu görevlileri için tanınmıştır. Bu kapsamda, kamu sektöründe ve merkezi kamu idaresinde çalışanlar toplu pazarlık hakkından yararlanmalıdır (madde 1248).

- 98 sayılı Sözleşme'ye göre, sözleşmeli personel statüsündeki personel toplu sözleşme kapsamı dışında bırakılamaz (madde 1260).

- Geçici ve yarı zamanlı çalışanlar ile alt işveren çalışanları toplu sözleşme hakkına sahip olmalıdır (madde 1277, 1278, 1283).

- Bazı toplu sözleşmelerin, tüm çalışanlara değil, yalnızca sözleşme taraflarına ve üyelerine uygulanması örgütlenme özgürlüğüne aykırı değildir (madde 1287).

- 98 sayılı Sözleşme hem pazarlık hakkını en çok temsil gücü olan örgüte tanıyan tüm işgücünü etkileyen sistemlerle, hem de azınlıktaki

sendikaların üyeleri adına pazarlık yapmalarına izin veren sistemlerle uyumludur. İlk durumda, aynı alandaki azınlıktaki sendikalara toplu pazarlık hakları vermek uygun değildir. Uygulamada bunu yapmak, sendika karşıtı uygulamalara yol açabilir (madde 1288, 1351, 1360).

- Bir örgütün toplu sözleşmeler için tek imzacı olma yeterliliğine sahip olup olmadığını belirlemek için iki ölçüt uygulanmalıdır: temsil gücü ve bağımsızlık. Hangi örgütlerin bu ölçütleri karşıladığının belirlenmesi, bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından gerçekleştirilmelidir (madde 1374).

- En çok temsil gücü olan örgüte ayrıcalıklı haklar verilmesi, diğer sendikaların varlığının yasaklanması anlamına gelmemelidir. Azınlık örgütlerinin etkinliklerini sürdürmelerine ve en azından üyeleri adına konuşma ve onları temsil etme haklarına izin verilmelidir (madde 1388).

- Toplu pazarlık kapsamına giren konuların belirlenmesi ilgili tarafların işidir. Yetkili makamlar tarafından tek taraflı olarak alınan ve müzakere edilebilir konuların kapsamını kısıtlayan önlemler genellikle 98 sayılı Sözleşme ile uyumlu değildir. Toplu pazarlık için rehber ilkelerin hazırlanması için gönüllülük temelinde yapılan üçlü tartışmalar, bu zorlukların çözülmesi için uygun bir yöntemdir (madde 1289-1290).

- Toplu pazarlığın özgür ve gönüllü müzakere edilmesi, pazarlık taraflarının özerkliği örgütlenme özgürlüğünün temel ilkelerinden biridir. Bu kapsamda, toplu pazarlık sürecindeki tarafların özerkliğine saygı gösterilmelidir. Toplu pazarlık sürecinde gerek işverenlerin gerek sendikaların iyi niyet içinde pazarlık etmeleri ve bir anlaşmaya varmak için çaba göstermeleri gerekir. Sözleşmeler taraflar üzerinde bağlayıcı olmalıdır (madde 1313, 1314, 1328, 1329, 1334).

- Toplu pazarlık sürecinin anlaşmazlıkla sonuçlanması durumunda, uzlaştırma veya arabuluculuk mekanizması yoluyla anlaşma yolları aranmalı, anlaşmazlıkların devam etmesi durumunda, taraflarca güvenilen bağımsız bir organ devreye sokulmalıdır. Uyuşmazlıkların çözümü için tayin edilen kurullar bağımsız olmalı ve bu kurullara başvuru gönüllülük temelinde olmalıdır (madde 1322, 1325).

- Taraflar arasında anlaşma olmadığında zorunlu tahkim usulünün uygulanması, 98 sayılı Sözleşme'nin 4 üncü maddesinde yer alan gönüllü müzakere ilkesine uymamaktır. Zorunlu tahkime başvurulmasına ancak zorunlu hizmetler bağlamında (örneğin kesintiye uğraması durumunda vatandaşların yaşamını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye atacak olan hizmetler) izin verilebilir (madde 1415, 1416, 1417).

- Taraflarca imzalanan toplu sözleşmelerin geçerliliğini bu sözleşmelerin yetkililer tarafından onaylanmasına tabi kılmak toplu pazarlık ilkelerine ve 98 sayılı Sözleşme'ye aykırıdır (madde 1438).

- Taraflarca başka bir süreye karar verilmediğinde, toplu sözleşmenin iki yıl boyunca yürürlükte kalması gerektiğini öngören yasal hüküm, toplu pazarlık hakkının ihlalini teşkil etmemektedir (madde 1504).

- CFA, çalışma hayatına yönelik mevzuatın işveren ve çalışan örgütleriyle istişare edilerek hazırlanmasını önermektedir. CFA'ya göre, kanun tasarılarının sendikal kuruluşların her biri ile istişare veya müzakere edilmesi gerekli değildir. İstişarenin ulusal veya sektörel düzeyde en çok temsil gücü olan örgütlerle gerçekleştirilmesi yeterlidir (madde 1536, 1537, 1540, 1546, 1548).

2.5. AB İlerleme/Ülke Raporlarında Kolektif Sendika Özgürlüğü

Türkiye 2007 yılında, AB'ye tam üyelik perspektifi doğrultusunda 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde AB Müktesebatına Uyum Programı hazırlamıştır. 2007 ile 2011 yıllarına yönelik hazırlanan uyum/eylem planlarında, Avrupa Sosyal Şartı ve 87, 98, 151 numaralı UÇÖ sözleşmelerine

uygun olarak kamu görevlilerinin sendikal özgürlüklerini artırmaya yönelik 4688 sayılı Kanun'da değişiklikler yapılacağı belirtilmiştir (Sayan ve Urhan, 2020: 73-75). Bu düzenleme ancak 2012 yılında yapılabilmiş, bununla birlikte daha sonraki yıllara yönelik hazırlanan ilerleme raporlarında da eleştiriler devam etmiştir.

Avrupa Komisyonu 1998 yılından itibaren, AB aday ülkelerinin Kopenhag kriterlerine uyum konusunda kaydettiği gelişmelere yönelik değerlendirme raporları yayımlamaktadır. Bahse konu raporlarda sendika özgürlüğü ile ilgili konular “sosyal politika ve istihdam” başlıklı 19 uncu fasıl altında değerlendirilmektedir. 2012 yılında yayımlanan raporda, kamu sektöründe ilk defa toplu sözleşme imkânı veren kamu görevlileri sendikalarına ilişkin yeni kanunun, 2012 yılı Nisan ayında kabul edildiği, ancak bahse konu Kanun'un AB ve UÇÖ standartlarını karşılama hususunda yetersiz kaldığı ifade edilmiştir. 2012-2023 yılları arasında yayımlanan AB ilerleme raporlarında¹³ kolektif sendika özgürlüğü kapsamında yer alan hususlar şu şekilde özetlenebilir:

- Raporlarda kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili iki eleştiri ön plana çıkmaktadır. Bunlardan birincisi kamu görevlilerinin grev hakkının ol-

mamasıdır. Bu husus hemen hemen her raporda dile getirilmiştir. Raporlarda en çok öne çıkan diğer bir eleştiri ise geniş bir kamu görevlisi kesimine sendikal örgütlenme hakkının verilmemiş olmasıdır.

- 2022 yılına ait Rapor'da, toplu sözleşmelerin sosyal ve mali haklar ile sınırlı kalmayıp maddi kapsamının daha geniş olması gerektiği ifade edilmiştir. 2023 yılı Raporu'nda aynı ifade tekrar edilmiştir.

- 2023 yılına ait Rapor'da UÇÖ sözleşmeleri doğrultusunda, sendika karşıtı işten çıkarmalara ve ayrımcılığa karşı yeterli korumanın sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak Rapor'da bu tespitin kamu görevlileri için mi yoksa işçi sendikaları için mi geçerli olduğuna dair bir ibare bulunmamaktadır.

- 2020 yılına ait Rapor'da kamu sektöründeki toplu sözleşme sisteminin, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı ve işleyişi dâhil olmak üzere UÇÖ standartlarına uygun olarak iyileştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Aynı Rapor'da örgütlenme hakkına sahip olmayan kamu görevlilerinden bahsedilirken üst düzey kamu çalışanları, sulh hâkimleri ve infaz ve koruma memurları ayrıca belirtilmiştir.

13 Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye raporları için bakınız: https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (Erişim tarihi: 14.01.2024).

- 2015 yılı Raporu'nda kamu sektöründe, özellikle eğitim kurumları ve silahlı kuvvetlerin sivil işlevlerinde, bazı sendikaların üyelerine yönelik ayrımcı uygulamalar rapor edildiği ifadeleri yer almıştır.

AB raporlarında yer alan bu tespitlerin genel olarak konuyla ilgili tartışılan hususlarla örtüştüğü söylenebilir. Ancak raporlarda sendika özgürlüğüne yönelik yapılan tespitler çok genel ifade edilmiştir. Raporlarda düzenlemelerin AB ölçütlerine uymadığı ifade edilmektedir. AB'nin sendika özgürlüğüne yönelik ölçütlerini belirleyen uzman kuruluşu UÇÖ'dür. Bir önceki bölümde ayrıntılı olarak incelendiği üzere sendika özgürlüğüne yönelik UÇÖ Anayasa ve sözleşmelerinde ülkelere bir takım serbestlikler tanınmıştır. Bu kapsamda silahlı kuvvetler, polis ve devletin idaresinde görev yapan kamu görevlileri toplu pazarlık dışı bırakılabilir. Bazı kamu görevlilerinin grev hakkının olmaması da UÇÖ ölçütlerine uyumludur. Diğer taraftan AB üye ülkelerinde de bu konuda standart bir uygulama yoktur. Örneğin Almanya'da kamu görevlileri için grev yaşağı geçerlidir. Öğretmenlerin toplu iş sözleşmesi hakkı yoktur. Avusturya'da da kamu çalışanlarına

grev hakkı tanınmamıştır. Toplu sözleşme kapsamına giren kamu personeli oranı ise %1 civarındadır (Şenver, 2009, s.21-22).¹⁴

4688 sayılı Kanun'un bazı konular açısından UÇÖ standartlarına AB ülkelerinden daha uyumlu olduğu da söylenebilir. Örneğin kamu görevlilerine geniş sendikal hakların verilmiş olduğu Fransa'da toplu sözleşmenin tek başına bağlayıcılığı yoktur. Hukuki bağlayıcılık kazanabilmesi için toplu sözleşmelerin hükümet tarafından kanun, tüzük ya da yönetmelik gibi düzenlemelere tabi tutulması gerekmektedir. Toplu görüşmelerde anlaşmaya varılamaması durumunda hükümetin tek taraflı olarak ücret belirleme yetkisi de vardır (Cindemir, 2017, s.557). Oysa Türkiye'de toplu sözleşmede anlaşma sağlanamaması durumunda nihai karar mercii Kamu Görevlileri Hakem Kuruludur. Her ne kadar Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı bağımsızlık, tarafsızlık ve bugüne kadarki tüm kararlarında kamu işverenin görüşü doğrultusunda verdiği kararlar ile zorunlu tahkim yolu olması itibariyle eleştiriliyor olsa da eleştiriliyor olsa da düzenleme UÇÖ standartlarına Fransa'ya göre daha uyumludur.

14 AB ve OECD ülkelerinde örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkı için bakınız: Memur-Sen, 2012.

Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Sendika Özgürlüğüne
Yönelik Ulusal Mevzuatın
İnceleme ve
Değerlendirilmesi

3. Sendika Özgürlüğüne Yönelik Ulusal Mevzuatın İnceleme ve Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle işçi ve kamu görevlileri sendikacılığına yönelik tarihsel dönüşüm ana hatlarıyla açıklanmış, sonrasında kamu görevlileri sendikacılığına yönelik mevzuat değerlendirilmiştir.

3.1. Osmanlı'da ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Sendikal Hakların Gelişimi

Türkiye'de işçi sınıfının örgütlenmesi Osmanlı İmparatorluğu döneminde faaliyet gösteren ahi ocakları ve loncalara kadar götürülebilir. 1800'li yılların ikinci yarısından itibaren "Amelperver Cemiyeti", "Amele-i Osmanî Cemiyeti" gibi dernekler de kurulmuştur. Ancak bu dernekler günümüz sendikaları tarafından yerine getirilen faaliyetleri icra eden örgütler olmamıştır. Amelperver Cemiyeti bir işçi örgütünden ziyade yardımlaşma derneği olarak ortaya çıkmıştır. 1894 yılında gizli olarak kurulan Amele-i Osmanî Cemiyeti ise kısa süre sonra kapatılmıştır (Pıçak ve Kadah, 2017, s.203). Bu ve buna benzer münferit örnekler dışında Osmanlı'da sendikal anlamda işçi örgütlenmesi 1908 yılında İkinci Meşrutiyet'in ilanına ka-

dar varlık gösterememiştir (Yıldırım, 2011, s.166-172).

İkinci Meşrutiyet'in ilanı işçi sınıfının örgütlenmesi açısından yeni bir dönemin başlangıcı olmuş, daha özgürlükçü bir siyasi ortamın oluşması neticesinde devam eden yıllarda çok sayıda işçi örgütü kurulmuştur (Yıldırım, 2011, s.152). Ancak başlangıçta bu dönemde artan grevler sonrası 1908 yılı Ekim ayında çıkarılan geçici kanun "Ta'til-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat" ile demiryolu, tramvay, liman ve aydınlatma işleri gibi kamu hizmeti alanlarında sendika kurulması yasaklanmış, bu alanlarda faaliyet gösteren mevcut sendikalar da kapatılmıştır. 1909 yılında yürürlüğe giren Ta'til-i Eşgal (grev) Kanunu'nda 1908 tarihli geçici kanun maddelerine yeni ilaveler yapılmak suretiyle, kamu hizmeti alanlarında faaliyet gösteren şirketlerle şirket çalışanları arasında anlaşmazlık olması durumunda uygulanacak esaslar yeniden düzenlenmiştir. Kanun'un altıncı maddesinde, anlaşmazlık hâlinde çalışanların grev yapma hakkına sahip oldukları, ancak üretimin devamını engelleyici nitelikte davranışta bulunulmayacağı ve gösteri

yapılmayacağı belirtilmiştir. Sekizinci maddede ise kamuya yönelik hizmet sunan işletmelerde işçi veya işveren sendikaları kurulması yasaklanmıştır (Yıldırım, 2011, s.478-490).

Alanyazında Ta'til-i Eşgal Kanunu ile Osmanlı'daki tüm sendikaların kapatıldığını ifade eden değerlendirmeler de yapılmaktadır. Ancak Yıldırım (2011, s.503-521) tarafından da vurgulandığı üzere 1913 yılında Kanun'da yapılan değişikliğe kadar sadece kamuya yönelik alanlarda hizmet veren sendikaların kurulması yasaklanmıştı. Nitekim bu dönemde alınan kararlar incelendiğinde, kamuya yönelik hizmet sunmadıkları, dolayısıyla Ta'til-i Eşgal Kanunu kapsamına girmedikleri için bazı sendikaların kapatılmadıkları anlaşılmaktadır. 1913 yılında Ta'til-i Eşgal Kanunu'na eklenen bir maddeyle sendika yasağı tüm sektör ve işletmeleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Yıldırım'a (2011, s.520-521) göre bu kanuni düzenlemeye rağmen 1913 yılı sonrasında da kamuya yönelik hizmet sunan alanlar dışındaki bazı işletmelerde kurulmuş sendika mahiyetindeki işçi cemiyetleri kapatılmamıştır. Bunun nedenlerinden birisi işçi örgütlenmelerinin "sendika" değil "cemiyet" adıyla yapılmış olması, diğeri ise dönemin şartlarının alınacak kapatma kararlarına etki etmiş olmasıdır.

Ta'til-i Eşgal Kanunu ile ilgili diğer bir husus bu Kanun'un esas itibarıya sendikal faaliyetleri düzenleyen bir kanun olmamasıdır. Nitekim Kanun'da sendikanın tanımı dahi yapılmamış, sendikaların kuruluşuna yönelik esaslar belirlenmemiştir. Mevzuatta sendika kurulmasını düzenleyen farklı bir düzenleme de yoktu. İşçiler de dâhil olmak üzere örgütlenme esasları ise 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu ile belirlenmişti (Yıldırım, 2011, s.509-510). Cemiyetler Kanunu'nda işçilerin örgütlenmesini engelleyen bir hüküm bulunmamaktaydı. Kanun'un üçüncü maddesinde "Kanunlara ve genel ahlaka aykırı, meşru olmayan bir esas üzerine, ya da ülkede asayiş, devletin bütünlüğünü ihlal edecek, hükümet biçimini değiştirecek ve Osmanlı toplumunun çeşitli unsurlarını siyasî olarak ayırıştırarak tarzda cemiyetler kurulması" yasaklanmıştı (Yıldırım, 2011, s.537). Kanun'un dördüncü maddesinde ırk ve cinsiyet esas alınarak ve bu tarz unvanlar kullanılarak siyasî cemiyetlerin kurulamayacağı, altıncı maddede ise gizli cemiyetlerin kurulmasının yasak olduğu belirtilmişti.¹⁵ On yedinci maddede cemiyetlerin kamu yararına hizmet eden cemiyet olarak kabul edilmesi, Şura-yı Devlet kararı ve devlet tarafından tasdik edilmesi şartına bağlı kılınmıştı.

15 Cemiyetler Kanunu'nun yasalasma sürecinde Meclis-i Mebusan'da yapılan görüşmeler için bakınız: Arslan, 2010.

1909 yılında çıkarılan Cemiyetler Kanunu 1938 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 28 Haziran 1938 tarihinde kabul edilen 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nda¹⁶ önceki Kanun'dan farklı olarak sınıf esasına dayanan cemiyetler kurulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un dokuzuncu maddesinde konu ve amacına göre kurulması yasaklanan cemiyetler alt maddeler altında sıralanmış, bunlardan birisi de "Aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına veya adına dayanan" cemiyetler olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla 1938 yılı itibarıyla sendikal örgüt kurmak yasaklanmıştır. 1946 yılında 4919 sayılı Kanun¹⁷ ile Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişikliklerden birisi "sınıf esasına" ibaresinin metinden çıkarılması suretiyle sendikal örgütlenme yasağının kaldırılması olmuştur. 1947 yılında da 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun¹⁸ yürürlüğe girmiştir.

Görüldüğü üzere her ne kadar bugünkü anlamıyla işçi sendikaları İkinci Meşrutiyet'in ilanından itibaren varlık göstermiş olsalar da, işçi ve işverenlerin sendikal örgütlenme hakkı bütününcül olarak ilk kez 1947 yılında 5018 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. An-

cak mevcut durum ile kıyaslandığında bahse konu Kanun'da sendikalara verilen haklar oldukça kısıtlı kalmıştır. Sendikaların siyasi faaliyetlerde bulunması kesin bir şekilde yasaklanmıştır. Kanun'un ilk hâline göre işçi ve işveren sendikaları "üyeleri adına genel sözleşmeler akdetmek" yetkisine haiz kılınmıştır. Sendikalara tanınan diğer bir hak ise işçi ve işverenler arasındaki iş anlaşmazlıklarında yetkili hakem kurulları ve diğer ilgili makamlara görüş bildirmek ve sorunun çözümüne yönelik istekte bulunmak olarak belirlenmiştir. İş Kanunu'nda yasaklanması nedeniyle, grev ve lokavt hakkı Kanun'da yer almamıştır. 5018 sayılı Kanun'da, sendika yöneticilerinin grev, lokavt faaliyetlerini teşvik etmeleri veya bu eylemlere teşebbüs etmeleri durumunda ilgili sendikanın mahkeme kararıyla geçici veya devamlı olarak kapatılacağı belirtilmiştir.

1961 Anayasası'nda işçilere toplu sözleşme ve grev hakkı verilmiş, lokavtla ilgili bir hüküm yer almamıştır. 1963 yılında yürürlüğe giren 274 sayılı "Sendikalar Kanunu"¹⁹ ve 275 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu"²⁰ ile işçi sendikacılığı toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt haklarına dayalı yeni bir döneme gir-

16 RG: 14.07.1938, Sayı: 3959.

17 Cemiyetler Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun. RG: 10.06.1946, Sayı: 6329.

18 RG: 26.02.1947, Sayı: 6542.

19 RG: 24.07.1963, Sayı: 11462.

20 RG: 24.07.1963, Sayı: 11462.

miştir (Mahiroğulları, 2001, s.168).

İşçi sınıfı 1947 yılında sendikal örgütlenme hakkını elde etmiş iken, kamu görevlileri uzun yıllar bu haktan mahrum kalmıştır. Bunun da ötesinde böyle bir hak uzun yıllar gündeme dahi gelmemiştir. Mahiroğulları'na (2011, s.63) göre bu durumun nedenlerinden birisi ekonomik ve sosyal hakları devlet tarafından güvence altına alınmış olan devlet memurlarının sendikalaşmasının gereksiz olarak görülmüş olmasıdır. Uçkan Hekimler'e (2023, s.45-46) göre de gerek Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerekse Cumhuriyet'in kurulmasını müteakip 1950'li yıllara kadar kamu görevlileri ücret ve çalışma koşulları açısından iyi haklara sahip olmuş, daha da ötesinde "ayrıcılık" yurttaş muamelesi görmüştür. Bu durum kamu görevlileri sendikacılığının gecikmesine etki eden hususlardan biri olmuştur.

Devlet memurlarının kamu yönetimiindeki konumu da işçi sendikacılığı ile kamu görevlileri sendikacılığını farklı kılmaktadır. Gerek anayasalarda gerekse diğer mevzuatta kamu personel sisteminin asli unsuru olarak kabul edilen devlet memurlarının tarafsız ve sadakatle devlete hizmet etmeleri, bunun karşılığında gerekli mesleki güvencelere, mali ve sosyal haklara sahip olmaları öngörülmüştür (Güneyi, 2021, s.1078). Oysa sendikal faaliyetlerde işveren ile çalışan

karşıt konumdadır ve arada bir çatışma söz konusudur. Bu açıdan değerlendirildiğinde devlet memurlarına sendikal haklar verilmesinin tartışmalı olduğu iddia edilebilir. Nitekim bu bakış açısının kamu görevlileri sendikacılığına yönelik alınan/alınacak kararları etkilediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak unutulmamalıdır ki diğer çalışanların olduğu gibi kamu çalışanlarının da haklarının korunması işveren devlet olsa dahi sendikal örgütlenmeyi gerekli kılmaktadır.

Kamu görevlileri sendikacılığındaki gecikmenin bir diğer nedeni kamu hizmeti görenlere verilecek sendikal hakların bu hizmetlerin süreklilik arz edecek şekilde görülmesini olumsuz olarak etkileyebileceğine yönelik endişedir (Mahiroğulları, 2011, s.64). İşçi sendikacılığı ile ilgili bölümde incelenen hususlar değerlendirildiğinde benzer endişelerin işçiler açısından da geçerli olduğu görülmektedir. Sendikal örgütlenme yasağının ilk başta sadece kamu hizmeti yerine getiren işletmelerle sınırlı tutulması bunun bir göstergesidir.

İşçi sendikacılığı ile kamu görevlileri sendikacılığı açısından dikkat çeken önemli bir farklılık kamu görevlilerinin sendikalaşma oranının işçi sendikaları ile kıyaslandığında oldukça yüksek olmasıdır. Ancak bu farklılığı kamu görevlilerinin örgütlenme bilincinin daha gelişmiş olduğu şeklinde okumamak gerekir. Kamu görevlilerinin

sendikalaşma oranının yüksek olmasının nedenlerinden birisi sendikalar tarafından belirlenen üyelik aidatından daha fazla bir ücretin toplu sözleşme ikramiyesi olarak devlet tarafından kamu görevlilerine ödenmesidir. Kamu görevlileri sendikalaşma oranının yüksek olmasının bir diğer nedeni ise sendikaların siyasi partilerle ilişkili olduğunu düşünen kamu görevlilerinin “makbul” sendikaya üye olmaları durumunda terfi, tayin gibi işlerini daha kolay halledebileceklerini düşünmeleridir. Diğer taraftan iş güvencesinin kamu görevlilerine göre daha zayıf olması ve diğer sosyo-ekonomik faktörler işçi sınıfı çalışanların sendikalaşma oranının düşük kalmasına neden olmaktadır (Uçkan Hekimler, 2023, s.44, 50, 53). Mevzuattan kaynaklanan problemler de işçi sendikacılığı açısından sorun teşkil edebilmektedir. Örneğin AB Komisyonu 2023 yılı Türkiye Raporu’nda (s.105) sendikalaşmanın önündeki engellerden birisi “özel sektörde, sendikaların toplu iş sözleşmesi yetki belgelerini askıya alan uzun yasal itiraz süreçleri” olarak ifade edilmiştir. Aynı Rapor’da eleştirilen diğer bir husus, sendika karşıtı işten çıkarmalara ve ayrımcılığa karşı yeterli korumanın sağlanmaması olmuştur.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları-

na yönelik ilk düzenleme 1961 Anayasası ile yapılmış, 1965 yılında ise 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu”²¹ yürürlüğe girmiştir. Bu dönemde birçok kamu görevlileri sendika, federasyon ve konfederasyonu kurulmuş, bu sendikal kuruluşlar tarafından geniş çaplı eylem ve gösteriler de gerçekleştirilmiştir. Ancak 1971 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle kamu görevlilerine verilen sendikal haklar geri alınmıştır. 1982 yılında yürürlüğe giren mevcut Anayasa’da da başlangıçta sendikal faaliyetlerde bulunma hakkı sadece işçi ve işverenlere verilmiş kamu görevlilerine bu hak tanınmamıştır. İşçi ve işveren sendika ve konfederasyonlarının kuruluş, teşkilat, faaliyet ve denetlenme esasları 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 sayılı “Sendikalar Kanunu”²² ile düzenlenmiştir. Aynı tarihte yürürlüğe giren 2822 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu” ile de toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt uygulamalarına yönelik esas ve usuller belirlenmiştir. 2012 yılında yürürlüğe giren 6356 sayılı “Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu”²³ ile 2821 ve 2822 sayılı kanunlar yürürlükten kaldırılmış, bu iki kanunla düzenlenen hususlar tek bir kanunda birleştirilmiştir.

1995 yılında yapılan anayasa deği-

21 RG: 17.06.1965, Sayı: 12025.

22 RG: 07.05.1983, Sayı: 18040.

23 RG: 07.11.2012, Sayı: 28460.

şikliği ile kamu görevlileri tekrar sendika kurma hakkına sahip kılınmıştır. Ancak bu değişiklikten önce de 1990 yılından itibaren kamu görevlileri yasal altyapısı olmamasına rağmen sendika şeklinde örgütlenmişlerdir. 1982 Anayasası'nda işçi ve işverenlere sendika kurma hakkı verilmiş iken kamu görevlilerine yönelik bir hüküm olmaması kamu görevlilerinin sendikal haklara sahip olup olmadığına yönelik farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Anayasa'da kamu görevlilerinin sendikal haklarını kısıtlayan bir hükmün yer alması dolayısıyla kamu görevlilerinin de bu hakka sahip oldukları yönünde değerlendirmeler yapılmıştır. Bu durum kamu görevlilerinin örgütlenmesine yönelik sürecin başlamasına vesile olmuş, 1986 yılından itibaren öğretmenler tarafından uluslararası belgelere ve tabana dayanan bir sendikalaşma mücadelesi başlatılmıştır (Yorgun, 2011, s.149-150). Bu dönemde ilk kurulan sendika da 28 Mayıs 1990 tarihi itibarıyla Eğitim-İş Sendikası olmuştur. Danıştay Birinci Dairesinin 22 Nisan 1992, Danıştay Onuncu Dairesinin 10 Kasım 1992 tarihlerinde verdikleri kararlar da Anayasa'nın kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkını yasaklamadığı yönünde olmuştur. Hem Danıştay dairelerince verilen söz konusu kararlar, hem de hükümet programlarında yer alan vaatler kamu görevlilerini sendikalaşmaya teşvik etmiş, vakıf

olarak faaliyet gösteren örgütler bu dönemde sendikalara dönüşmüştür. (Gülmez, 2002, s.7).

Gülmez'e (2002, s.7) göre 1990'lı yıllar memur sendikacılığı, hukukun yarattığı değil hukuku yaratan, başka bir ifadeyle "ulusal hukuku önceleyen" bir olgu olmuştur. Bunun nedeni sendikal kuruluşların yaklaşık dörtte üçünün kamu görevlilerinin sendikal haklarının yasal bir düzenlemeyle açıkça tanımlanmadığı bu dönemde kurulmuş olmasıdır. Gülmez'in 2002 yılında yaptığı çalışmaya göre, 1990 yılı ile kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen 4688 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2001 yılları arasında kamu görevlilerine yönelik 108 sendika ve altı konfederasyon kurulmuştur. Bunlardan 41 sendika ile bir konfederasyonun 1992 yılında kurulmuş olması Danıştay dairelerince verilen kararların önemini göstermektedir. Diğer taraftan anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine sendikal hakların yeniden verildiği 1995 yılı Temmuz ayından önce kurulan sendikal kuruluş sayısı 84 olup bu sayı 2001 yılı itibarıyla kurulmuş olan sendikal kuruluş sayısının %74'ü kadardır.

2001 ve 2010 yıllarında yapılan anayasa değişiklikleri kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemli hususlar içermektedir. Özellikle 2010 yılında Anayasa'da ve 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler neticesin-

de toplu görüşmeden toplu sözleşme sürecine geçiş kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemli bir değişim olmuştur. Devam eden bölümde kamu görevlileri sendikacılığına yönelik mevzuat anayasa ve diğer düzenlemeler üzerinden daha detaylı olarak değerlendirilecektir.

3.2. Kamu Görevlileri Sendikacılığına Yönelik Anayasal Düzenlemeler

1961 Anayasası'nın "sendika kurma hakkı" başlıklı 46 ncı maddesinde kamu görevlileri de dâhil olmak üzere tüm çalışan ve işverenlere sendika kurma hakkı verilmiş, kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.²⁴ 1963 yılında yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nda da işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendikal haklarının ve kurulacak sendika, birlik, federasyon ve konfederasyonların özelliklerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu hükümler kapsamında 1965 yılında yürürlüğe giren 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile kamu görevlilerinin sendikal hakları düzenlenmiştir.

1971 yılında 1488 sayılı Kanun²⁵ ile Anayasa'nın 46 ncı maddesinde yapılan değişiklikte "çalışanlar ve işverenler" yerine "işçiler ve işverenler" ifadesi kullanılmış, dolayısıyla kamu görevlilerine verilen sendika kurma hakkı geri alınmıştır. Aynı düzenlemeyle Anayasa'nın 119 uncu maddesine de kamu görevlilerinin sendikalara üye olamayacaklarına yönelik hüküm ilave edilmiştir. Ancak aynı maddenin son paragrafında belirtilen ibare kapsamında, kamu görevlilerinin menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla örgütlenmelerine imkân tanınmıştır. Bu düzenleme doğrultusunda devam eden yıllarda kamu görevlilerinin örgütlenme şekli sendikalaşma değil dernekleşme şeklinde olmuştur (Uçkan Hekimler, 2023, s.48).

1982 yılında yürürlüğe giren mevcut Anayasa'da da başlangıçta kamu görevlilerine sendikal haklar verilmemiştir. "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51 inci maddede sendika ve üst kuruluşları kurma hakkı işçi ve işverenlere tanınmıştır. İşçilerin toplu iş sözleşmesi (Anayasa madde 53) ve grev hakkı (Anayasa madde 54) da anayasal güvence altına alınmıştır. Ancak işçi sendikalarının faaliyetlerine yönelik de sendikal

24 1961 Anayasası madde 46: "Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetli görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz."

25 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Ekleneceği Hakkında Anayasa Değişikliği, RG: 22.09.1971, Sayı: 13964.

hak ve özgürlüklerle uyuşmayan birçok kısıtlama (Anayasa madde 52) getirilmiştir.²⁶ İşçi sendikalarına yönelik faaliyetleri kısıtlayan 52 nci madde 1995 yılında 4121 sayılı Kanun²⁷ ile yapılan anayasa değişikliği ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1995 yılında yapılan anayasa değişikliğinde kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından da önemli bir adım atılmıştır. Her ne kadar Anayasa'da sendika kurma hakkıyla ilgili 51 inci maddede geçen "işçiler ve işverenler" ifadesi değiştirilmemiş olsa da, 53 üncü maddeye eklenen yeni bir fıkra²⁸ ile kamu görevlilerinin sendika kurmalarının yolu açılmıştır. Yapılan bu ilave ile Anayasa'nın 128 inci maddesinde tanımlanan kamu görevlilerine sendika ve üst kuruluş kurma, idareyle toplu görüşme yapma ve üyeleri adına yargı organlarına başvurma hakkı verilmiştir. Bu noktada kamu

görevlilerine tanınan toplu görüşme hakkının bağlayıcılığının olmadığını, toplu görüşme sonucunda anlaşma sağlanamaması durumunda nihai karar makamının Bakanlar Kurulu olarak belirlendiğini vurgulamak gerekir. Diğer taraftan Arıcı'ya (2015, s.211) göre, bu anayasa değişikliği 1994 yılında UÇÖ'nün 87 sayılı Sözleşmesi kabul edildiği için yapılmıştır.

2001 yılında 4709 sayılı Kanun²⁹ ile yapılan anayasa değişikliği ile sendika kurma hakkı ile ilgili 51 inci maddenin başlangıç kısmındaki "işçiler ve işverenler" ifadesi "çalışanlar ve işverenler" olarak değiştirilmiş, işçi statüsünde olmayan kamu görevlilerinin sendikal haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Dolayısıyla 2001 yılında yapılan bu değişiklikle kırk yıl önce 1961 Anayasası'nda sendi-

26 Anayasa Madde 52. Sendikal faaliyet: "Sendikalar, 13 üncü maddede sayılan genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi; siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar; derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçlarla ortak hareket edemezler. İşyerinde sendikal faaliyette bulunma, o işyerinde çalışmamayı haklı göstermez. Sendikalar üzerindeki Devletin idari ve mali denetimi ile gelir ve giderleri, üye aidatının sendikaya ödenme şekli kanunla düzenlenir. Sendikalar gelirlerini amaçları dışında kullanamazlar; tüm gelirlerini Devlet bankalarında muhafaza ederler."

27 7.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, RG: 26.07.1995, Sayı: 22355.

28 "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 idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir."

29 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, RG: 17.10.2001, Sayı: 24556 (mükerrer).

ka kurma hakkına yönelik belirlenen esasa dönülmüştür.

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan hal-koylaması ile kabul edilen 5982 sayılı Kanun³⁰ ile Anayasa’da yapılan değişiklikler neticesinde kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemli kazanımlar elde edilmiştir. Bu bağlamda en önemli kazanım bağlayıcılığı olmayan “toplu görüşme” uygulamasından bağlayıcı nitelikteki “toplu sözleşme” sürecine geçiş olmuştur. Bu hakkın kazanılmasında sendikal kuruluşların de katkısının olduğunu ifade etmek gerekir. ³¹ Ancak Sayan ve Urhan (2020) tarafından da belirtildiği üzere toplu sözleşme hakkının elde edilmesinde başta AB olmak üzere uluslararası kuruluşların daha çok etkisi olmuştur. AB ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgelerinin birçoğunda bazı kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkından yararlanamamaları ve devlet memurlarına grev ve toplu pazarlık hakkının verilmemiş olması eleştirilerek Türkiye’nin sendikal haklar konusunda AB standartlarına ve UÇÖ sözleşmelerine uygun düzenlemeler yapması gerektiği belirtilmiştir (Sayan ve Urhan, 2020, s.72-73).

5982 sayılı Kanun ile Anayasa’da yapılan değişiklikler kapsamında “Toplu iş sözleşmesi hakkı” olan 53 üncü madde başlığı “Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı” olarak değiştirilmiştir. Bu madde kapsamında özel sektör ve kamuda görev yapan işçiler toplu iş sözleşmesi, işçiler dışındaki kamu görevlileri ise toplu sözleşme hakkına sahiptir. Toplu iş sözleşmesine ait esaslar 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu³², toplu sözleşme ile ilgili esaslar ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile belirlenmiştir. Anayasa ve 6356 sayılı Kanun kapsamında işçi sendikaları grev, işveren ise lokavt kararı alma hakkına sahip iken kamu görevlileri sendikacılığı bağlamında bu yaptırımların geçerli olmadığını tekrar vurgulamak gerekir.

1995 yılı itibarıyla geçerli olan düzenlemeye göre toplu görüşme neticesinde anlaşma olmaması durumunda yetkili makam Bakanlar Kurulu iken, 2010 yılında yapılan değişiklik sonrası toplu sözleşmede anlaşma sağlanamaması durumunda yetkili merci Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’dur. Anayasa’ya göre, “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme

30 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 13.05.2010, Sayı: 27580.

31 Memur-Sen Genel Başkanı, 2022 yılında yapılan “4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi” açılış konuşmasında, toplu sözleşme hakkının 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğinde yer almasının önemli bir mücadele sonucunda elde edildiğini ifade etmiştir (Memur-Sen, 2022a: 14).

32 RG: 07.11.2012, Sayı: 28460.

hükmündedir.” Nihai karar merciinin yürütme erkinin bir unsuru değil de, ayrı bir kurul olarak belirlenmesinin de kamu görevlileri sendikacılığı açısından bir kazanım olduğu söylenebilir. Ancak ilerleyen bölümde daha ayrıntılı tartışılacağı üzere Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun yapısı ve üyelerinin belirlenmesiyle ilgili eleştiriler bu kazanıma gölge düşürmektedir.

Kamu görevlileri ile ilgili Anayasa’da yer alan önemli hususlardan birisi 128 inci maddede geçen, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğine yönelik hükmüdür. 2010 yılında 5982 sayılı Kanun’la yapılan değişikliklerden birisi bu bölüme “Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” ifadesinin eklenmesi olmuştur. Bu değişiklik sonrası kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları 4688 sayılı Kanun kapsamında Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında iki senede bir yapılan toplu sözleşmelerle belirlenmektedir.

3.3. 624 ve 4688 Sayılı Kanunlar

Kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen ilk kanun 1965 yılında

yürürlüğe giren 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu”dur. 2001 yılında ise hâlen geçerli olan 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” yürürlüğe girmiştir. 2012 yılında kabul edilen 6289 sayılı Kanun’la³³ 4688 sayılı Kanun’un birçok maddesinde değişiklik yapılmış, Kanun’un adı da “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” olarak değiştirilmiştir.

3.3.1. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu

Kamu görevlilerinin sendikal haklarının kanunla düzenleneceği hükmü 1961 yılı itibariyle Anayasa’da yer almış olmasına rağmen bahse konu kanun ancak dört sene sonra yürürlüğe girmiştir. Her ne kadar sendika kurma hakkı Anayasa’yla güvence altına alınmış olsa da yasa koyucunun bu konudaki çekincelerinin devam etmesinin bu gecikmenin nedenlerinden biri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Talas’a (1992, s.204) göre de Türkiye’de devlet yetkilileri genel olarak örgüt ve örgütlenmelere karşı kuşkulu davranmışlar, sendikalar da dâhil olmak üzere bu tür örgütlere iyi gözle bakmamışlardır. Söz konusu kanun tasarısının TBMM’de görüşülmesi esnasında yaşananlar da bu tespiti

33 Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11.04.2012, Sayı: 28261.

doğrular niteliktedir. Kanun tasarısının tartışılması esnasında gerek iktidar ve muhalefet partilerine mensup milletvekilleri, gerekse ilgili bürokratlar tarafından yapılan konuşmalarda da bu endişe ve kaygılar dile getirilmiştir. Dönemin Devlet Personel Dairesi Başkanı Şükrü Adal tarafından da devlete karşı değil, devletle birlikte ve devletin yanında bir sendikacılık anlayışı öngörüldüğü ifade edilmiştir. “Devlet Personeli Meslek Teşekkülleri Kanun Tasarısı” olarak TBMM’ye sunulan kanun taslağının hiçbir bölümünde başlangıçta “sendika” kelimesine yer verilmemiştir (Mahiroğulları, 2011, s.65-67). Bu durumu bizzat “sendika” ifadesine yönelik olumsuz algının yansıması olarak da değerlendirilmek mümkündür. TBMM’de yapılan görüşmeler neticesinde sendika ifadesi metne girmiş ve kanun taslağı 8 Haziran 1965 tarihinde “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” adıyla kabul edilerek yasalашmıştır.

“Kutsal devlet” ve “geleneksel memur anlayışı” bakış açısıyla hazırlanan (Mahiroğulları, 2011, s.65) bir kanunun sendika özgürlüğü kapsamında kabul edilen uluslararası norm ve ilkelerle uyuşmasını beklemek gerçekçi olmayacaktır. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu da 1932 yılında üye olunmasına rağmen UÇÖ tarafından belirlenen norm ve ilkelerle bağdaşmayan bir kanun olarak yürürlüğe girmiştir. Sendikalara toplu pazarlık ve

grev hakkının verilmemesinin ötesinde Anayasa’da yer alan hükümlerle bağdaşmayan kısıtlamalar da Kanun’da yer almıştır. Örneğin, sendikal kuruluşların kendileriyle ilgili konularda dahi toplantı, gösteri ve yürüyüş yapmaları yasaklanmıştır. Kanun’un 14 üncü maddesinde sıralanan diğer kısıtlamalar kapsamında sendikaların siyasi faaliyetlerde bulunması, siyasi parti veya işçi/işveren örgütlerinden yardım alması veya vermesi, üyeleriyle ilgili konular dışında dini faaliyetler düzenlemesi veya bu faaliyetlere katılması, Bakanlar Kurulu kararı olmadan uluslararası kuruluşlara katılması ve dış kaynaklardan yardım alması yasaklanmıştır.

624 sayılı Kanun’da sendikalara federasyon ve konfederasyon kurma yetkisi verilmiş, ancak birleşme yasağı kapsamında işçi sendikaları da dâhil olmak üzere kamu görevlilerinin oluşturduğu sendikal kuruluşlar dışındaki tüzel kişilerle birleşmeleri veya sendika tüzel kişinin üyesi sıfatıyla bu kuruluşlarla bir araya gelmeleri yasaklanmıştır. Kanun’da sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerinin listesi de oldukça geniş tutulmuştur. Aralarında din görevlileri, devlet personel heyeti başkan ve üyeleri, Dışişleri Bakanlığı memurları, dış misyonlarda çalışan memurlar, üst kademe kamu yöneticileri; vali, kaymakam ve bucak müdürleri; Sayıştay başkan, üye, savcı, raportör ve denetçileri; Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) banka ve teşekkülle-

rinin yönetim kurulu üye, genel müdür ve genel müdür yardımcıları da olmak üzere birçok kamu görevlisinin sendika kurması veya sendikalara üye olması yasaklanmıştır.

Kamu görevlileri sendikal kuruluşları tarafından yerine getirilmesine izin verilen faaliyetler Kanun'un 13 üncü maddesinde açıklanmıştır. Bu maddede belirtilen hususlar yasaklarla birlikte değerlendirildiğinde, genel olarak sendikaların birer yardımlaşma derneği şeklinde faaliyet göstermelerinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır (Talas, 1992, s.206). Kanun'un ilk maddesinde yapılan tanımda da sendikalar "İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle, mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları" sendika veya meslek birlikleri olarak tanımlanmıştır.

624 sayılı Kanun sendikal faaliyetleri zorlaştırıcı hükümler taşıması dolayısıyla da eleştirilere maruz kalmıştır. Sendika üye ve yöneticilerinin maruz kalabilecekleri baskı ve olumsuz tavirlara yönelik güvencelerinin olmaması, mesai saatleri içerisinde sendikal faaliyetlerde bulunulmasının ve sendika toplantılarının kamu kurumlarına ait binalarda yapılmasının yasaklanmış olması bu tür hükümlerden bazılarıdır. Düzenlemeye yönelik bir diğer eleştiri ise bazı hususların Kanun'da net

olarak açıklanmamış olmasıdır. Bunlardan birisi üyelerinin ortak nitelikte olmayan kişisel haklarını savunmak için sendikalara idare aleyhine dava açma yetkisinin verilip verilmediğidir. Diğer bir belirsiz husus ise "işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personeli" tanımının kimleri kapsadığının net olmamasıdır. Bu durumun uygulamada tereddütlere yol açtığı, benzer işleri yerine getiren çalışanların bir kısmının memur, bir kısmının ise işçi sendikalarına üye oldukları ifade edilmiştir (Tutum, 1968, s.41-42).

Tüm bu eleştirilere ve olumsuz değerlendirmelere rağmen 1961 Anayasası ile kamu görevlilerine verilen sendika-laşma hakkını müteakip "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu" adıyla bir Kanun'un yürürlüğe girmesini Türk kamu görevlileri sendikacılığının tarihi yolculuğunda önemli bir durak olarak kabul etmek gerekir. İyimser bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde, sendikal özgürlükleri kısıtlayıcı birçok hüküm içermekle birlikte kamu görevlilerinin sendikal haklarının ilk kez bir kanunla düzenlenmiş olmasını eksik de olsa bir kazanım olarak kabul etmek yanlış olmayacaktır.

3.3.2. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

Daha önceden de ifade edildiği üzere kamu görevlileri sendikacılığının tarihi yolculuğu 1971 ile 1995 yılları

arasında kesintiye uğramıştır. 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu hakkın geri verilmesini müteakip 2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” ile kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının kuruluşu, organları, yetkileri, faaliyetleri ve sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumlulukları belirlenmiştir. Kanun’un ilk hâlinde kamu görevlilerinin hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesine yönelik sendika ve konfederasyonlara verilen yetki Kamu İşveren Kurulu ile toplu görüşme yapmak olarak belirlenmiştir. 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı verilmesini müteakip 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanun’da yapılan değişikliklerle toplu görüşmeden toplu sözleşme sürecine geçilmiştir. Aynı düzenleme kapsamında 4688 sayılı Kanun’un adı da “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” olarak değiştirilmiştir.

Devam eden bölümde hâlihazırda kamu görevlileri sendikacılığına yönelik en önemli mevzuat konumunda olan 4688 sayılı Kanun’da yer alan hususlar, ilgili konularda yaşanan dönüşümü de içerecek şekilde ayrıntılı olarak tartışılacaktır. Bu tartışmalara

geçmeden önce 2019 yılı itibariyle kapatılmış olan Devlet Personel Başkanlığına verilmiş görevlerin Kanun’da güncellenmediğini belirtmek gerekir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğini müteakip 2018 yılı Temmuz ayında yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)³⁴ ile devlet teşkilatı yeniden düzenlenmiş, birçok kanun yürürlükten kaldırılmış, birçok kanun ve KHK’de ise önemli değişiklikler yapılmıştır. 703 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığının görev ve sorumluluklarını düzenleyen 217 sayılı KHK de yürürlükten kaldırılmış, Başkanlığın ise bir yıl süreyle görevine devam edeceği, bu sürenin bitiminde kapanmış sayılacağı belirtilmiştir. Devlet Personel Başkanlığı kapatılmış olmasına rağmen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK), 4688 sayılı Kanun ve sendikal faaliyetlere yönelik yönetmelikler de dâhil olmak üzere mevzuatta bahse konu başkanlığa verilmiş görevlerin bazıları güncellenmemiştir.

3.3.2.1. 4688 sayılı Kanun’un Kapsamı

4688 sayılı Kanun’un ikinci maddesinde kanun kapsamına giren kamu

34 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, RG: 09.07.2018, Sayı: 30473 (3. mükerrer).

kurum ve kuruluşları sıralanmıştır. Bu maddede geçen “ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında” ifadesi de dikkate alındığında Kanun’un sendika üyesi olması yasaklananlar (madde 15) dışında kamuda işçi statüsü dışında çalışan tüm kamu görevlilerini kapsadığı anlaşılmaktadır. Ancak çalışmanın giriş kısmında da ifade edildiği üzere kamu görevlileri ifadesinden kimlerin kastedildiğine yönelik farklı değerlendirmeler yapılabilir. Diğer taraftan Türk kamu yönetiminde kamuda istihdam şekillerinde yaşanan dönüşüm statü hukukuna dayalı güvenceli istihdamdan uzaklaşarak, esnek istihdam şekillerinin yaygınlaşması yönünde olmuştur. Bu dönüşüme paralel olarak Anayasa’ya göre memurlar tarafından yerine getirilmesi gereken asli ve sürekli görevler memurlarla birlikte sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçiler, taşeron personel, vekâleten atanan personel tarafından da icra edilir hâle gelmiştir. Zaman zaman yapılan yasal düzenlemelerle kamu personelinin daha güvenceli statüye geçirilmesi uygulamaları ise kamu personel sistemini daha da karışık bir hâle getirmiştir (Güneyi, 2023).

İstihdam şekillerinde yaşanan bu dönüşümün 4688 sayılı Kanun’da da bir değişikliği gerekli kıldığı görülmekte-

dir. 4688 sayılı Kanun’un ilk hâlinde kamu görevlisi, “Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık ve deneme sürecini tamamlamış kamu görevlileri” olarak tanımlanmıştır. 2007 yılında, kamuda görev yapan geçici işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçirilmelerine yönelik olarak çıkarılan 5620 sayılı Kanun’la³⁵ yapılan değişikliklerden birisi 4688 sayılı Kanun’daki kamu görevlisi tanımında geçen “pozisyonunda daimi suretle” ibaresinin “sözleşmeli personel pozisyonunda” olarak değiştirilmesi olmuştur. Böylelikle sözleşmeli personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olmasının önündeki engel kaldırılmıştır. 2012 yılında 6289 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle kamu görevlisi tanımı tekrar değiştirilmiş, kanun kapsamına giren kamu çalışanları “işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri” olarak genişletilmiştir. Düzenlemeyle aday statüsündeki veya deneme sürecindeki kamu görevlilerinin de sendikalara üye olmasına imkân sağlanmıştır.

Görüldüğü üzere kamuda istihdam şekilleri açısından değerlendirildiğinde 4688 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikler sendika özgürlüğünün kapsamını genişletme yönünde olmuştur. Ancak

35 Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 21.04.2007, Sayı: 26500.

bu konudaki asıl problem sendikalara üye olması yasaklanan kamu görevlilerinin kapsamının geniş olmasıdır. Uluslararası kuruluşlar tarafından Türkiye'ye yönelik hazırlanan raporlarda da en çok eleştirilen konulardan biri budur. Anayasa Mahkemesi kararları da dikkate alınarak Milli Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar, emniyet teşkilatında çalışan emniyet hizmetleri sınıfı dışındaki personel, kamuda çalışan özel güvenlik personeli, daire başkanları, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları sendikalara üye olması yasaklanan kamu görevlileri listesinden çıkarılmıştır.³⁶ Ancak hâlâ birçok kamu personeli sendikalara üye olma hakkına sahip değildir. Bu konu esas itibarıyla bireysel sendika özgürlüğü ile ilgili olması nedeniyle bu çalışmada bu açıklamalarla yetinilecektir.

3.3.2.2. Serbest Kuruluş ve Örgütlenme Özgürlüğü İlkeleri Kapsamında 4688 sayılı Kanun

Türkiye'de işçi sendikalarında olduğu gibi kamu görevlileri sendikacılığında

da prensip olarak serbest kuruluş ilkesi benimsenmiştir. 1965 yılında yürürlüğe giren 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'nda sendikaların tüzüklerini Devlet Personeli Dairesi Başkanlığına vermekle tüzel kişilik kazanacakları belirtilmiş, bir izin müessesesi teşkil edilmemiştir. 4688 sayılı Kanun'da da sendika ve konfederasyonların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabileceği belirtilmiştir.

Kanun'un altıncı maddesine göre sendika/konfederasyon tüzüğü ile Kanun'da belirtilen diğer evrakların sendika veya konfederasyonun merkezinin bulunacağı ilin valiliğine teslim edilmesi sonrası sendikal kuruluşlar tüzel kişilik kazanacaktır. Gerekli belgelerde eksiklik veya kanuna aykırılık olması sendikal kuruluşların tüzel kişilik kazanmasına engel değildir. Böyle bir durumda ilgili valilik eksikliklerin bir ay içinde tamamlanmasını isteyecek, eksikliklerin tamamlanması hâlinde sendika veya konfederasyonun faaliyetinin durdurulması için bir ay içinde³⁷ iş mahkemesine başvuracaktır. Sendikal kuruluşların kapatılması ancak mahkeme kararıyla olabilecektir. Mahkeme tarafından, kanuna aykırılık veya eksikliğin giderilmesi için en fazla altmış günlük bir süre verilecek, gereken düzeltmele-

36 Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararlarının değerlendirilmesi kapsamında bakınız: Uçkan Hekimler, 2015, s.13-20.

37 Kanun'un ilk hâlinde bir aylık süre kısıtlaması konulmamış, bu hüküm 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile getirilmiştir.

rin yapılmaması durumunda sendikal kuruluşun kapatılması yönünde karar verilebilecektir.

Görüldüğü üzere sendikal kuruluşların kuruluş aşamasına yönelik prosedürün genel itibarıyla sendika özgürlüğü kapsamında uygun olduğu söylenebilir. Ancak uygulamada problemler yaşanabilmektedir. Geçmiş dönemlerde bazı sendikaların başvuru evraklarının ilgili valilik tarafından teslim alınmadığı, bu şekilde valiliğin yetkisi olmamasına rağmen bir izin mercii gibi davrandığı olmuştur (Uçkan Hekimler, 2023, s.50-51).

4688 sayılı Kanun'un dört ve beşinci maddelerine göre sendikalar hizmet kolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunacak şekilde, Kanun'da belirtilen on bir hizmet kolunda kurulabilmektedir. Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilmesi mümkündür. Meslek ve işyeri esasına göre sendika kurulamamaktadır. Sendika kurucusu olabilmek için kamu görevlisi olarak çalışmak gerekmektedir. Değişik hizmet kollarında faaliyet gösteren en az beş sendika bir araya gelerek konfederasyon kurulabilmektedir. Sendikalar sadece tek bir konfederasyona üye olabilirler. Sendika veya konfederasyonlar, tüzüklerinde belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere uluslararası kuruluş kurabilir, amaçlarına uyan uluslararası

kuruluşlara üye olabilir ve üyelikten çekilebilirler.³⁸ Ancak bu tür üyelik işlemlerinin on beş gün içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bildirilmesi gerekmektedir. Sendikal kuruluşlar önceden izin alma şartı aranmaksızın, serbestçe, yabancı ülkelerdeki amaçlarına uyan uluslararası kuruluşların üye veya temsilcilerini Türkiye'ye davet edebilir, yabancı ülkelerdeki toplantılara kendi üye veya temsilcilerini gönderebilirler.

Gülmez'e (2005, s.49) göre, üst kuruluş kurma hakkının konfederasyonla sınırlı tutulması, federasyon kurulamaması; konfederasyon kurmak için değişik hizmet kollarında kurulu en az beş sendikanın bir araya gelmesinin zorunlu olması, sendikaların ülke çapında etkinliklerde bulunmasının zorunlu kılınması uluslararası sözleşmelerde belirtilen norm ve ilkelerle uyumsuzdur. Gülmez (2005, s.49), meslek ve işyeri esasına dayalı sendika kurmanın yasak olmasını da örgütlenme özgürlüğünü alt ve üst düzeylerde sınırlandıran bir düzenleme olarak nitелеmektedir. Gülmez (2005, s.49) tarafından kamu görevlileri sendikaları kurucusu olabilmek için en az iki yıl kamu görevlisi olarak çalışmış olmanın zorunlu tutulması da eleştirilmiştir. 2012 yılında 6289 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle "iki yıl kamu görevlisi olarak çalışma" şartı kaldırılmış olup mevcut durumda sendika

38 Uluslararası kuruluş kurabilme yetkisi 2012 yılında 6289 sayılı Kanun'la metne eklenmiştir.

kurucusu olabilmek için kamu görevlisi olarak çalışıyor olmak yeterlidir.

4688 sayılı Kanun'da sendika ve konfederasyonların kuruluş ve işleyişlerine yönelik bazı yasak ve kısıtlamalar getirilmiştir. Bunlardan birisi bahse konu örgütlerin yönetim ve işleyişlerinin Anayasa'da belirtilen, Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamayacağına yönelik hükümdür. Sendikal kuruluşların siyasi partilerle ilişkilerine yönelik de bazı yasaklar getirilmiştir. Sendika ve konfederasyonların siyasi partilerin kuruluşu içinde yer almaları, siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanmaları yasaktır. Sendikal kuruluşların kamu makamlarından maddi yardım alması ve ticaretle uğraşmaları da yasaklanmıştır.

Sendika ve konfederasyonlar, kendilerinin veya Türkiye'nin üyesi olduğu uluslararası kuruluşlardan yardım ve bağış alabilirler. Bunların dışında dış kaynaklardan alınacak yardım ve bağışlar ise parlamenter sistem döneminde Bakanlar Kurulunun, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise Cumhurbaşkanının iznine tabi kılınmıştır.

Sendikaların il ve ilçelerde örgütlenmesine yönelik esaslar, sendika üye ve yöneticilerine sağlanan güvencelerle birlikte 4688 sayılı Kanun'un on sekizinci maddesinde açıklanmıştır.

Kanun'un ilk hâlinde sendika şubelerinin en az 500 üye ile kurulacağı belirtilmiş, bu sayı 2004 yılında 5198 sayılı Kanun'la³⁹ yapılan değişikliklerle 400'e düşürülmüştür. Gülmez'e (2005, s.49) göre bu kısıtlama da sendika hak ve özgürlükleri açısından uygun değildir. 2012 yılında 6289 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikler kapsamında bu konuda da düzenleme yapılmış, ilgili maddeye yapılan ilaveyle sendika şubesi bulunmayan il ve ilçelerde il ve ilçe temsilciliği kurulabilmesine imkân sağlanmıştır.

Sendikaların örgütlenmesi kapsamında diğer bir tartışmalı konu işyeri sendika temsilcileri ile ilgilidir. Kanun'un 23 üncü maddesinde işyeri sendika temsilcilerinin görevi, "işyerlerinde kamu görevlilerinin işveren veya işyeri ile ilgili sorunlarını dinlemek, ilgili yerlere iletmek ve kamu görevlileri ile işveren arasında iletişim sağlamak" olarak belirlenmiştir. İşyerindeki kamu görevlisi sayısına göre birden fazla temsilci belirlenebilecek, bu durumda temsilcilerden biri baş temsilci olarak görevlendirilebilecektir. Uygulama sendikal haklar kapsamında faydalı bir düzenleme olmakla beraber, işyeri sendika temsilcisi tayin etme hakkının sadece ilgili işyerinde en çok üye kaydetmiş sendikaya verilmiş olması diğer sendikalar açısından bir eşitsizlik yaratmaktadır. Bu konuy-

39 Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 06.07.2004, Sayı: 25514.

la ilgili olarak da adım atılmış, 2012 yılında 6289 sayılı Kanun’la yapılan düzenlemeyle, en çok üye kaydetmiş sendikanın dışındaki sendikalara sendikal faaliyetlerin yürütülmesi açısından koordinasyon görevini yürütmek maksadıyla “sendika işyeri temsilcisi” belirleme hakkı verilmiştir.

4688 sayılı Kanun’un yönetime katılma başlıklı ikinci bölümünde işyeri sendika temsilcileri ve sendika işyeri temsilcileriyle birlikte iki ayrı kurul daha belirlenmiştir. Bunlardan birisi Kurum İdarî Kurulları (KİK), diğeri ise Kamu Personeli Danışma Kuruludur (KPDK).⁴⁰ KİK’lerin amacı kurum düzeyinde kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konularında görüş bildirmek olarak belirlenmiştir. KİK’ler eşit sayıda kamu işveren vekili ile en çok üyeye sahip sendika temsilcisinin katılımıyla oluşturulacak ve yılda iki kez toplanacaklardır.

Yönetime katılma kapsamında faaliyet gösteren diğeri bir kurul KPDK’dır. 2001 yılında 4688 sayılı Kanun ile teşkil edilen Yüksek İdarî Kurulun yerini 2012 yılı sonrası KPDK almıştır. KPDK’nin kapsamı Yüksek İdarî Kuruldan farklı belirlenmiştir. Yüksek İdarî Kurulun amacı “Kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve kanunların

kamu görevlilerine eşit uygulanmasına yönelik kararların alınması için yapılacak toplu görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmek ve toplu görüşmelerde belirlenen mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek” olarak tespit edilmiştir. KPDK toplantılarının kapsamı ise toplu sözleşme konuları ile kurumsal konular dışında kalan ve kamu personel sistemini ilgilendiren genel nitelikli konular olarak belirlenmiştir. 4688 sayılı Kanun’da KPDK’nin amacı “kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idareleri arasında sosyal diyalogun geliştirilmesi, kamu personel mevzuatının ve kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyen bir yapıya kavuşturulması için ortak çalışmalar yürütülmesi, kamu görevlilerinin yönetime katılımının sağlanması ve kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözümler geliştirilmesi” olarak ifade edilmiştir. Her yıl Mart ve Kasım aylarında yapılması gereken KPDK toplantılarına sendikal kuruluşları temsilen en çok üyeye sahip üç konfederasyonun genel başkanları ile her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikalarının başkanları katılmaktadır.

Sendikal kuruluşların kamu görevlilerine yönelik olarak idare tarafından

40 2012 yılında 6289 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikler kapsamında Yüksek İdarî Kurulun yerini Kamu Personeli Danışma Kurulu almıştır. Aynı düzenlemeyle ikinci bölüm başlığı “İdarî Kurullar” iken “Yönetime Katılma” olarak değiştirilmiştir.

alınacak kararlara etki edebilmesi açısından KPDK'nin önemli bir platform olduğunu, bu mekanizma sayesinde sendika ve konfederasyonların kamu personel sisteminin şekillenmesine de belli bir oranda katkı sağladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Örneğin 2021 yılı Mart ayı KPDK toplantısı ana gündem maddelerinden birisi sözleşmeli personel istihdamı olmuş, konfederasyon başkanları tarafından, daha önceki dönemlerde olduğu gibi bir kez daha sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanların memur kadrolarına geçirilmesi talep edilmiştir. Toplantıda alınan kararlar doğrultusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sözleşmeli personele yönelik yeni bir çalışma başlatılmış, 2023 yılı Ocak ayında yürürlüğe giren 7433 sayılı Kanun⁴¹ ile kamuda istihdam edilen 458.615 sözleşmeli personel⁴² memur kadrolarına veya DMK'nin geçici 50'nci maddesi kapsamındaki pozisyonlara geçirilmiştir. 7433 sayılı Kanun'la ayrıca daha önceden Diyanet İşleri Başkanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığında uygulanmakta olan “3+1 sözleşmeli personel sistemi” (Memur-Sen, 2022b, s.499-510) ma-

halli idareler ve DMK'ye tabi kamu idarelerinde istihdam edilen diğer sözleşmeli personeli de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Yeni düzenlemeye göre sözleşmeli personel üç yıl süreyle bu statüde çalıştıktan sonra memur kadrolarına atanabilecektir. Dolayısıyla 7433 sayılı Kanun'la yapılan düzenlemeyle sözleşmeliden memur statüsüne geçiş sürekli bir uygulama hâline dönüştürülmüştür. Bu dönüşüme etki eden sendikal kuruluşlar kendileri açısından üyelerinin haklarının geliştirilmesi kapsamında önemli bir başarı elde etmişlerdir.

Görüldüğü üzere KPDK toplantıları sayesinde sendikal kuruluşlar kamu personel sistemi ile ilgili görüş ve önerilerini idare ile paylaşabilmekte, idarenin alacağı kararlara da belli bir oranda etki edebilmektedir. Bununla beraber bahse konu toplantıların hangi etkinlikte uygulandığı ayrı bir tartışma konusudur. 4688 sayılı Kanun'a göre KPDK toplantılarına idareyi temsilen Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Bakan ile Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri katılacak,⁴³

41 Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar İle 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 26.01.2023, Sayı: 32085.

42 <https://www.tbmm.gov.tr/Haber/Detay?Id=b62750da-dbd5-4944-a-Ode-0185b9f892a4> (Erişim tarihi: 08.12.2023).

43 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeye göre KPDK toplantılarına Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu bakan başkanlık yapmakta ve toplantıya Devlet Personel Başkanı da katılmaktaydı. 2018 yılında 703 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığının kapatılmasına paralel olarak bu madde de değiştirilmiştir. Ancak Kanun'da hâlâ KPDK sekreteryaya hizmetlerinin Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütüleceği ifade edilmektedir.

kurul gündemine göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yetkililer de toplantılara davet edilebilecektir. Ancak 2020 yılına kadar KPDK'ye yönelik bir gündem belirlenmemiş, bunun yanında KPDK toplantıları Kanun'da belirlenen zamanlarda da yapılmamıştır. KPDK gündemli olarak ilk kez 2020 yılı Eylül ayında yapılmış, kurul gündemi ise "COVID-19 Salgını Döneminde Kamu Personel Uygulamalarının Değerlendirilmesi" olarak belirlenmiştir.⁴⁴

KPDK toplantılarında alınan kararların ne ölçüde uygulandığı da tartışmalıdır. Örneğin, 2021 yılı Mart ayı KPDK toplantısı ana gündem maddelerinden bir diğeri "görevde yükselme ve unvan değişikliği" olarak belirlenmiştir. Toplantıda konfederasyon temsilcileri tarafından görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarında mülakat sisteminin uygulanması nedeniyle ciddi haksızlıkların yaşandığı ifade edilmiş ve söz konusu sınavlarının yazılı olarak yapılmasına yönelik 657 sayılı DMK'de değişiklik öngören kanun tasarısı sunulmuştur. Toplantıda alınan kararlardan birisi görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarına yönelik düzenleme yapılarak söz konusu sınavların üç yılda bir yapılmasının zorunlu hâle getiril-

mesi olmuş,⁴⁵ ancak hâlen bu yönde bir adım atılmamıştır.

3.3.2.3. Sendika ve Konfederasyon Tüzükleriyle İlgili Hükümler

Sendikaların kuruluş ve işleyişi ile ilgili en önemli belgelerden birisi tüzüklerdir. Hatta tüzükler sendikal kuruluşların anayasası olarak da nitelendirilebilmektedir. Sendika özgürlüğü kapsamında değerlendirildiğinde tüzüklerle ilgili konularda çok fazla kısıtlayıcı hükümler belirlenmemesi, tüzüklerin içeriklerinin oluşturulması konusunda sendikal kuruluşların yetki ve takdir hakkına sahip olmaları gerekir. Yorgun'un (2011, s.166) ifadesiyle kamu görevlilerinin sendikal hakları kapsamında "özgürlük esas, sınırlama istisna" olmalıdır. Sendika özgürlüğüne yönelik getirilecek kısıtlamalar "ölçülülük" ilkesine uygun olmalı ve meşru bir amaca hizmet etmeli, mevzuatta kamu kurumlarına takdir yetkisi tanınan hükümler açık, kesin ve öngörülebilir olmalıdır. Diğer taraftan, pozitif statü hukuku ve "zorlaştırmama" ilkesi kapsamında, yasal düzenlemelerle belirlenen hükümler sendikal faaliyetleri engelleyici veya zorlaştırmacı nitelikte olmamalıdır.

44 <https://www.aile.gov.tr/mus/haberler/kpdk-bakan-selcuk-baskanliginda-ilk-kez-gundemle-toplandi/> (Erişim tarihi: 08.12.2023).

45 <https://memursen.org.tr/kpdkdan-2-onemli-adim; https://www.kamusen.org.tr/genel-haberler/kpdk-toplantisinda-sozlesmelilere-kadro-icin-onemli-bir-adim-atildi/4656/> (Erişim tarihi: 08.12.2023).

4688 sayılı Kanun'un yedinci maddesinde tüzüklerde mutlaka olması gereken konular on dokuz fıkra altında sıralanmıştır. Bu konular incelendiğinde tüzük içeriklerinin belirlenmesine yönelik olarak sendikal kuruluşlara serbestlik tanınmakla birlikte, tüzüklerde olması gereken konuların oldukça geniş tutulduğu görülmektedir. 2012 yılında 6289 sayılı Kanun'la yedinci maddeye yapılan ilavelerle bu konular daha da detaylandırılmıştır. Kanun'un ilk hâlinde (g) fıkrası "Genel kurulun görev ve yetkileri, oy kullanma ve karar alma usul ve yeter sayıları." iken, 6289 sayılı Kanun'la bu fıkraya "yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşumu, bu kurulların görevleri ve toplantı usulü" ibaresi eklenmiştir. Yedinci maddenin (n) fıkrası başlangıçta "Tüzüğün değiştirilmesi usulü" olarak belirtilmişken, 6289 sayılı Kanun'la tüzüğün değiştirilmesi ile ilgili ilave hükümler eklenmiştir.⁴⁶ Aynı düzenlemeyle (k) fıkrasındaki "Üyelik ödentisinin belirlenmesi usulü" ise "Üyelik ödentisinin oranı" olarak değiştirilmiştir.

Kanun'un tüzükle ilgili maddesine ilaveler yapılmış olmakla birlikte düzenlemenin mevcut hâliyle sendika özgürlüğünü kısıtlayan bir hüküm içermediği de-

ğerlendirilmektedir. Bununla beraber, tüzük kapsamı ile ilgili olarak sendikal kuruluşların görüş ve önerilerinin alınması, varsa uygulamadan kaynaklanan problemlerin tespit edilerek gerekli değişikliklerin yapılması faydalı olacaktır. Nitekim çalışmanın ikinci bölümünde de ifade edildiği üzere 87 sayılı UÇÖ Sözleşmesi'nin 3 üncü maddesinde, çalışan ve işveren örgütlerinin kendi tüzüklerini düzenleme hakkına sahip oldukları belirtilmiştir.

3.3.2.4. Sendikal Kuruluşların Denetimi Kapsamında 4688 sayılı Kanun

4688 sayılı Kanun'da sendika şubesi, sendika ve konfederasyonların zorunlu organlarından birisi denetleme kurulu olarak belirlenmiş (madde 8), denetleme kurullarının oluşumu, görevleri ve toplantı usulünün tüzükte belirtilmesi zorunlu tutulmuştur (madde 7). Kanun (madde 13) gereğince sendika ve konfederasyon denetleme kurulu en az üç, en çok beş denetçiden oluşabilir. Şubelerde ise bir denetçi seçilmesi yeterlidir.

4688 sayılı Kanun'un denetimle ilgili 27 nci maddesinde sendika şubesi,

46 4688 sayılı Kanun, yedinci madde, (n) fıkrası: "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 kurulu yetki verilebilmesi". Metne sonradan yapılan eklemenin cümlelerin yapısını bozduğunu ve tam anlaşılır olmadığını ifade etmek gerekir.

sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri ile gelir ve giderlerine yönelik idari ve mali denetimin denetleme kurulları ya da denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmiş, denetimin esasları hakkında ise Sendikalar Kanunu'nun 47 nci maddesine göre çıkarılan tüzük hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Aynı maddede ayrıca sendika ve konfederasyonların yıllık hesaplarının 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'na göre denetim yetkisi olan meslek mensupları tarafından denetleneceği belirtilmiştir. 4688 sayılı Kanun gereğince, "Sendika ve konfederasyonlar her hesap ya da bütçe dönemine ait bilanço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını ait oldukları dönemi izleyen üç ay içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına; sendikalar ayrıca bağlı bulundukları konfederasyona" göndermekle yükümlüdürler.

Türkiye Cumhuriyeti'nde sendikal hakların gelişimiyle ilgili bölümde ifade edildiği üzere işçi ve işveren sendikacılığına yönelik olarak 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 sayılı "Sendikalar Kanunu" 2012 yılında 6356 sayılı "Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu" ile yürürlükten kaldırılmıştır. 2821 sayılı Kanun'un 47 nci mad-

desinde işçi ve işveren sendika ve konfederasyonlarının denetimiyle ilgili hususlar açıklanmış, bu maddede devletin bahse konu kuruluşlar üzerinde idari ve mali denetim yetkisine sahip olduğu, denetim esaslarının ise işçi ve işveren konfederasyonlarının görüşleri de alınarak hazırlanacak bir tüzükte gösterileceği belirtilmiştir. Bahse konu tüzük 1984 yılı Mayıs ayında "İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Devletçe Denetlenmesi Esaslarına İlişkin Tüzük"⁴⁷ adıyla Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tüzük'te Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılacak denetimlerin esasları açıklanmıştır.

1997 yılında 4277 sayılı Kanun'la⁴⁸ 2821 sayılı Kanun'un 47 nci maddesi değiştirilmiş, devletin sendikal kuruluşlar üzerinde idari ve mali denetim yetkisine sahip olduğuna yönelik hükümler metinden çıkarılmıştır. Yeni düzenlemeye göre sendikal kuruluşların idari ve mali denetimlerinin denetleme kurulları veya denetçiler tarafından yapılması esası benimsenmiştir. Bu değişikliğe paralel olarak, 1984 yılında hazırlanan Tüzük 1999 yılı Nisan ayında yürürlükten kaldırılmış, yerine "İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Denetimine

47 RG: 06.05.1984, Sayı: 18393.

48 Sendikalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 07.10.1920, Sayı: 23033.

İlişkin Tüzük"⁴⁹ yürürlüğe konulmuştur. Bu Tüzük'te sendika ve konfederasyonların, kuruluş tüzüğüne uygun olarak denetleme kurulları veya denetçiler tarafından yılda en az bir kez idari ve mali yönden denetleneceği belirtilmiş, sendikal kuruluşların devlet kurumları tarafından denetleneceğine yönelik bir hüküm Tüzük'te yer almamıştır.

6356 sayılı Kanun'da işçi ve işveren sendika ve konfederasyonlarının denetimi ile ilgili hususlar Kanun'un 29 uncu maddesinde açıklanmıştır. Bu maddede işçi ve işveren sendikal kuruluşlarının denetiminin "kanun ve kuruluşun tüzük hükümlerine göre denetleme kurulları tarafından" yapılacağı belirtilmiştir. Aynı maddede işçi ve işveren sendikal kuruluşlarının ayrıca 3568 sayılı Kanun'a göre denetim yetkisine sahip yeminli mali müşavirler tarafından en geç iki yılda bir mali denetime tabi tutulacakları belirtilmiştir. Denetim kurulları tarafından yapılacak idari ve mali iç denetim ile yeminli mali müşavirler tarafından yapılacak mali dış denetime yönelik ayrıntılar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan "Sendika ve Konfederasyonların Denetim Esasları ve Tutacakları Defterler İle Toplu İş Sözleşmesi Sicili Hakkında Yönetmelik"⁵⁰ açıklanmıştır.

Demir (2016) tarafından hazırlanan "Sendikaların denetimi" başlıklı makalede, "İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Devletçe Denetlenmesi Esaslarına İlişkin Tüzük"ün yürürlükten kaldırılmadığı, dolayısıyla Tüzük'te belirtilen hususların hem işçi ve işveren, hem de kamu görevlileri sendikal kuruluşları açısından geçerli olduğu ifade edilerek bakanlıklar tarafından yapılacak denetimler açıklanmıştır. Demir'e (2016) göre, kamu görevlileri sendikal kuruluşlarının bilanço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına, sendikaların ayrıca bağlı bulundukları konfederasyona göndermeleri; bakanlıkların sendika ve konfederasyonları, konfederasyonların da sendikaları denetlemesine yönelik bir gerekçe teşkil etmektedir.

Demir (2016) tarafından yapılan bu mütalaanın tartışmaya açık olduğu değerlendirilmektedir. Öncelikle 2821 sayılı Kanun yürürlükten kaldırıldığı için, bu Kanun'a istinaden hazırlanan Tüzük'ün hâlen geçerli olduğu iddiasının tartışmalı olduğu mütalaa edilmektedir. Diğer taraftan hem 2821 sayılı Kanun'un ilk hâlinde sendikal kuruluşların devlet tarafından denetlenmesine yönelik belirlenen esaslar 1997 yılında 4277 sayılı Kanun'la değişmiş, hem de 1984 yılında hazırlanan Tü-

49 RG: 01.04.1999, Sayı: 23653.

50 RG: 26.11.2013, Sayı: 28833.

zük, 1999 yılında kabul edilen yeni Tüzük ile yürürlükten kaldırılmıştır. Nitekim gerek 4277 sayılı Kanun'la yapılan değişikliğin, gerekse 1999 yılında yürürlüğe giren yeni Tüzük'ün önemli özelliklerinden birisi bakanlıkların sendikal kuruluşları denetlemesi uygulamasından vazgeçilmiş olmasıdır. Güncel mevzuatta da sendikal örgütlerin kamu kurumları tarafından denetleneceğine yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca, 2821 sayılı Kanun kapsamında hazırlanan Tüzük hâlen geçerli olsa dahi, bu durumun sendikal kuruluşların bakanlıklar tarafından denetlenmesine yönelik gerekçe teşkil etmeyeceği değerlendirilmektedir. Çünkü 1999 tarihli Tüzük'te bu doğrultuda bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda yapılması gereken bahse konu Tüzük'ün yürürlükten kaldırıldığının konuyla ilgili bir kanun veya yönetmelikte net olarak belirtilerek, varsa bu konudaki hukuki tartışmaların sonlandırılmasıdır. Kamu görevlileri sendikal kuruluşlarına ait bilanço, hesap ve raporların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na gönderilmesinin de bakanlık denetlemesi için gerekçe teşkil etmeyeceği değerlendirilmektedir. Mevcut mevzuatta sendikal kuruluşların bakanlıklarca denetlenmesine yönelik bir esasın öngörülmediği değerlendirildiğinde, rapor ve belgelerin bilgi amaçlı olarak Bakanlığa gönderildiğinin kabul edilmesi daha uygun olacaktır.

Özetle, sendikal kuruluşların denetlenmesine yönelik mevzuatta yapılan değişikliklerle bakanlıkların söz konusu kuruluşları idari ve mali açıdan denetlemesine yönelik uygulama yürürlükten kaldırılmıştır. Mevcut mevzuata göre gerek işçi ve işveren gerekse kamu görevlileri sendikal kuruluşlarının idari ve mali iç denetimlerinin kendi denetim kurulları ve denetçileri tarafından, mali dış denetimlerinin ise 3568 sayılı Kanun'a göre denetim yetkisine sahip meslek mensupları tarafından yapılması ana esas olarak kabul edilmiştir. Düzenlemenin bu anlamda sendika özgürlüğü ile de uyumlu olduğu söylenebilir. Bu durumda 4688 sayılı Kanun'un 27 nci maddesinin güncellenerek, yürürlükten kaldırılmış olan Sendikalar Kanunu'nun 47 nci maddesine istinaden çıkarılan Tüzük'e yapılan atıfların kaldırılması uygun olacaktır.

3.3.2.5. Toplu Pazarlık Süreci Kapsamında 4688 sayılı Kanun

Çalışmanın önceki bölümlerinde ayrıntılı olarak tartışıldığı üzere toplu pazarlık hakkı, örgütlenme ve grev hakkıyla birlikte sendikal hak ve özgürlüklerin bir bileşenidir. Anayasa Mahkemesi tarafından da toplu pazarlık hakkı sendika hakkının asli bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı bağlamında sendikal kuruluşla-

rın idare ile ilişkisi başlangıçta “toplular görüşme” olarak hayata geçirilmiş, sonrasında “toplular sözleşme” uygulamasına dönüşmüştür. Bu dönüşüme paralel olarak Anayasa’da ve 4688 sayılı Kanun’da yapılan değişikliklerle hem ilgili kurullarda hem de toplular görüşme/sözleşme süreciyle ilgili esaslarda değişiklikler olmuştur.

4688 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2001 yılı ile toplular sözleşme uygulamasına geçilen 2010 yılı arasında uygulanan toplular görüşme sürecini kısaca özetlemek gerekirse bu dönemde kamu görevlilerine idare ile toplular görüşme hakkı tanınmış, bu hak sendikal kuruluşların istek, görüş ve önerilerini kamu otoritelerine aktarma imkânından öteye gidememiştir. Bunun nedeni sürecin toplular sözleşme mantığına uygun olarak tesis edilmemiş olması, her koşulda nihai karar merciinin Bakanlar Kurulu olarak belirlenmiş olmasıdır.

2001 yılındaki düzenlemeye göre Kamu İşveren Kurulu⁵¹ ile her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar toplular görüşme yapmaya yetkili kılınmıştı. Kamu İşveren Kurulunun başkanı, Başbakan tarafından görevlendirilen bir devlet bakanı, yetkili sendika ve konfederasyon temsilciler-

rinden oluşan toplular görüşme heyetinin başkanı ise en çok üyeye sahip konfederasyon temsilcisi olarak belirlenmişti. Toplular görüşmeler neticesinde anlaşma sağlanması durumunda taraflarca imzalanan mutabakat metni Bakanlar Kuruluna sunulmakta, toplular görüşmede alınan kararlara yönelik idari ve icrai düzenlemeler Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilmekteydi. Toplular görüşmeler neticesinde anlaşma sağlanamaması durumunda ise devreye Uzlaştırma Kurulu girmektedir. Uzlaştırma Kurulu kararına tarafların katılması durumunda mutabakat metni, katılmaması durumunda ise anlaşma ve anlaşmazlık konularını içeren tutanak hazırlanarak yine Bakanlar Kuruluna sunulmaktaydı. Dolayısıyla toplular görüşmelerde ne karar alınırsa alınsın nihai takdir yetkisi Bakanlar Kuruluna aitti.

2002 ile 2010 yılları arasında her yıl düzenli olarak toplular görüşmeler icra edilmiş, bu görüşmelerin ikisinde anlaşma sağlanmış, beşi uyuşmazlıkla sonlanmıştır. Bir görüşmede kısmi uzlaşmaya varılmış, bir görüşmede ise Memur-Sen Konfederasyonu anlaşma metnini imzalamış, ancak Türkiye Kamu-Sen Konfederasyonu metni imzalamamış ve Uzlaştırma Kurulunu devreye sokmuştur (Yorgun, 2011, s.151).

51 4688 sayılı Kanun’un ilk hâlinde Kamu İşveren Kurulunun üyeleri Başbakanlık Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı, Devlet Personel Başkanı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü ve Kamu İşveren Sendikası olarak belirlenmişti.

Tablo 3: 2002-2010 Yıllarında Kamu Görevlileri Sendikaları ile Kamu İş-veren Kurulu Arasında Yürütülen Toplu Görüşme Sonuçları (Yorgun, 2011, s.151).

Toplu Görüşme Dönemi	Toplu Görüşme Sonucu
1 inci Dönem (2002 Yılı)	Uzlaşma sağlanamamıştır
2 nci Dönem (2003 Yılı)	Uzlaşma sağlanamamıştır
3 üncü Dönem (2004 Yılı)	Kısmen uzlaşma sağlanmıştır
4'ncü Dönem (2005 Yılı)	Uzlaşma sağlanmıştır
5 inci Dönem (2006 Yılı)	Uzlaşma sağlanamamıştır
6 ncı Dönem (2007 Yılı)	Uzlaşma sağlanamamıştır
7 nci Dönem (2008 Yılı)	Uzlaşma sağlanmıştır
8 inci Dönem (2009 Yılı)	Uzlaşma sağlanamamıştır
9'ncü Dönem (2010 Yılı)	Memur-Sen Konfederasyonu uzlaşma metnini imzalamış, Türkiye Kamu-Sen Konfederasyonu metni imzalamayarak Uzlaşma Kurulunu devreye sokmuştur.

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan hal-koylaması ile kabul edilen 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Anayasa'da yapılan değişikliklerden birisi kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının verilmesi olmuştur. Toplu sözleşme ile ilgili esaslar ise 2012 yılın-

da 6289 sayılı Kanun'la belirlenerek 4688 sayılı Kanun'a işlenmiştir. 2010 yılı toplu görüşmeleri kapsamında 15 Ağustos 2010 tarihinde yapılan toplantıda Memur-Sen Konfederasyonu ve Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) toplu görüşmelerin Ekim ayına ertelenerek toplu sözleşme şeklinde gerçekleştirilmesini önermişlerdir. 18 Ağustos 2010 tarihinde yapılan ikinci toplantıda sendikal sürecin mevcut mevzuata uygun olarak "toplu görüşme" şeklinde yürütüleceği kararı alınması üzerine KESK görüşmelerden çekilmiştir.⁵² Toplu görüşmeler her yıl yapılmakta iken toplu sözleşmeler son rakamı tek olan yıllarda, sonraki iki mali yılı kapsayacak şekilde yapılmaktadır. Ancak ilk toplu sözleşme için istisna getirilmiş ve 1. Toplu Sözleşme 2012 yılında yapılmıştır.

Toplu sözleşme uygulamasına geçişle birlikte kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesine yönelik süreçte önemli değişiklikler olmuştur. Öncelikle 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Anayasa'nın 128 inci maddesine "Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır." ibaresinin eklenmesiyle birlikte toplu sözleşmeler bağlayıcılığı olan bir düzenleme hâline gelmiştir. Toplu görüşme döneminde taraflar arasında mutabakat sağlansa dahi nihai karar mer-

52 2010 yılı Toplu Görüşme Tutanağı. <https://www.memursen.org.tr/2010-yili-toplu-gorusme-mutabakat-metni> (Erişim tarihi: 15.12.2023).

cii Bakanlar Kurulu iken yeni süreçte taraflar arasında anlaşma sağlanması durumunda, imzalanan toplu sözleşme metinleri Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle geçerlilik kazanmaktadır. Taraflar arasında anlaşma sağlanamaması durumunda ise nihai karar mercii Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’dur. Toplu görüşme sürecinde olduğu gibi Uzlaştırma Kurulu kararlarının ayrıca bir makama sunulması gibi bir süreç söz konusu değildir. Anayasa’nın 153 üncü maddesine istinaden “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.”

Toplu sözleşmeler 4688 sayılı Kanun’un 29 uncu maddesinde belirtilen esaslar doğrultusunda kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına ise Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında yürütülmektedir. Kamu İşveren Heyeti, Cumhurbaşkanının görevlendirceği Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır.⁵³ Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ise aşağıda belirtilen on beş üyeden oluşmaktadır:

- Bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyon tarafından belirlenen “heyet başkanı”,
- Her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenen birer temsilci (toplam on bir üye),
- Bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak suretiyle toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenen birer temsilci (toplam üç üye).

Toplu sözleşme, kamu görevlilerinin geneline yönelik bir bölüm ile her bir hizmet kolu için ayrıca hazırlanan bölümlerden oluşmaktadır. Kamu idaresi adına toplu sözleşmeyi imzalama yetkisi Kamu İşveren Heyeti Başkanına aittir. Toplu sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümünü imzalama yetkisi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanına, hizmet kollarına yönelik bölümlerini imzalama yetkisi ise ilgili sendika temsilcilerine verilmiştir. Toplu sözleşmenin bir bölümünde anlaşma sağlanıp, başka bir bölümünde anlaşma sağlanamayabilir. Bu durumda anlaşma sağlanan bölümler Resmi Gazete’de

53 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeye göre 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 oluşmaktaydı. 2018 yılında 703 sayılı KHK ile 4688 sayılı Kanun’da yapılan değişiklik sonrası Kamu İşveren Heyeti üyeleri cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir.

yayımlanarak yürürlüğe girmekte, anlaşma sağlanamayan bölümler için ise ilgili bölümleri imzalamaya yetkili makamlar tarafından Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulabilmektedir.

4688 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesine göre, süreç sonunda toplu sözleşme imzalanamaması durumunda, üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağının hazırlanması gerekmektedir. Kanun'da, toplantı tutanağı imzalanamaması hâlinde ise Devlet Personel Başkanlığı tarafından, görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutanağı tutulacağı belirtilmiştir.

2012 yılı ile 2023 yılları arasında yapılan yedi toplu sözleşmenin üçünde kamu görevlilerinin geneli ve on bir hizmet kolunun tamamını kapsayan toplu sözleşme imzalanmıştır. 5 inci dönem toplu sözleşme anlaşmazlıkla sonuçlanmış, kamu görevlilerinin geneli ve on bir hizmet kolunun tamamı için Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulmuştur. Diğer üç toplu sözleşmede ise kısmen uzlaşma sağlanmış, kamu görevlilerinin geneli ve/veya bazı hizmet kollarına yönelik olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvuru yapılmıştır.

Tablo 4: 2012-2023 yılları arasında yapılan toplu sözleşme sonuçları (Resmi Gazete'de yayımlanan tebliğ ve kararlardan derlenmiştir).

Toplu Sözleşme Dönemi ve Yapıldığı Yıl	Toplu Sözleşme Sonucu
2012 ve 2013 yıllarını kapsayan 1 inci Dönem Toplu Sözleşme (2012)	Yerel Yönetimler Hizmet Kolu dışında kalan hizmet kollarına ve kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde taraflar arasında toplu sözleşme imzalanamaması üzerine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulmuştur.
2014 ve 2015 yıllarını kapsayan 2 nci Dönem Toplu Sözleşme (2013)	Kamu görevlilerinin geneline ve Kültür ve Sanat Hizmet Kolu dışında kalan hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde taraflar arasında toplu sözleşme imzalanmıştır. Kültür ve Sanat Hizmet Kolu kapsamına giren mali ve sosyal haklara yönelik görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlanması üzerine Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulmuştur.
2016 ve 2017 yıllarını kapsayan 3 üncü Dönem Toplu Sözleşme (2015)	Kamu görevlilerinin geneline ve tüm hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde taraflar arasında toplu sözleşme imzalanmıştır.
2018 ve 2019 yıllarını kapsayan 4 üncü Dönem Toplu Sözleşme (2017)	Kamu görevlilerinin geneline ve tüm hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde taraflar arasında toplu sözleşme imzalanmıştır.
2020 ve 2021 yıllarını kapsayan 5 inci Dönem Toplu Sözleşme (2019)	Kamu görevlilerinin geneline ve tüm hizmet kollarına yönelik görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlanması üzerine Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulmuştur.

2022 ve 2023 yıllarını kapsayan 6 ncı Dönem Toplu Sözleşme (2021)	Kamu görevlilerinin geneline ve tüm hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde taraflar arasında toplu sözleşme imzalanmıştır.
2024 ve 2025 yıllarını kapsayan 7 nci Dönem Toplu Sözleşme (2023)	Tüm hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde taraflar arasında toplu sözleşme imzalanmıştır. Kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde taraflar arasında toplu sözleşme imzalanamamış ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulmuştur.

Toplu sözleşme uygulamasına geçilmesi kamu görevlileri sendikacılığı adına önemli bir dönüşüm olmakla birlikte, bu dönüşümün beklentileri ne kadar karşılayabildiği tartışmalıdır. Bu noktada öne çıkan eleştirilerden birisi kamu görevlilerine hâlâ grev hakkının verilmemiş olmasıdır. Diğer bir öne çıkan eleştiri ise Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısıdır.

3.3.2.5.1. Kamu Görevlilerine Grev Hakkının Verilmemiş Olması

İşçi sınıfı için olduğu gibi kamu görevlileri için de işveren ile yapılan pazarlık sürecinde en önemli yaptırım gücü grevdir. Bu hakkın tanınmamış olması kamu görevlileri adına toplu sözleşme sürecini yürüten sendikal kuruluşların elini zayıflatmaktadır.

Grev hakkının tanınmadığı toplu sözleşme sürecinin eksik olduğu sadece sendikal kuruluşlar tarafından ifade edilen bir yargı değildir. Aslında bu konuda bir mutabakat olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Gerek akademisyenler, gerek yargı organları, gerekse milletvekili ve siyasetçiler grev hakkının toplu sözleşme sürecinin önemli bir bileşeni olduğunu kabul etmektedirler.

Birçok akademik çalışmada (Arıcı, 2015; Çelik, 2015; Ceylan, 2022; Dereli, 2008; Erdayı, 2008; Gülmez, 2005; 2008; 2010; 2013; Kutsal, 2005; Mahiroğulları, 2011; Sayan ve Urhan, 2020; Şenver, 2009; Uçkan Hekimler, 2015; Yorgun, 2011) başta UÇÖ Sözleşmeleri olmak üzere uluslararası sözleşmelere ve uluslararası kuruluşlar tarafından verilen kararlara da atıf yapılarak, grev hakkının toplu pazarlığın ayrılmaz bir parçası olduğu ifade edilmiş ve bu hakkın kamu görevlilerine verilmemiş olması eleştirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından da grev hakkı, sendika hakkının bir parçası olarak çalışanların çıkarlarını korumak için kullanabilecekleri en önemli araçlardan biri olarak kabul edilmektedir. Akademisyenler gibi Anayasa Mahkemesi de bu tespitini uluslararası norm ve ilkelere dayandırmaktadır.

Örneğin Yüksek Mahkeme tarafın-

dan 23 Mart 2023 tarihinde alınan “Muharrem Çimen Başvurusu” kararında⁵⁴ gerek UÇÖ, gerek İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM) kararları, gerekse Avrupa Sosyal Şartı kapsamında grevi de kapsayan toplu eylem hakkının bir insan hakkı olarak kabul edildiği ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi 09 Mayıs 2018 tarihinde aldığı “Birleşik Metal İşçileri Sendikası Başvurusu” kararında⁵⁵ ise İHAM’ı referans göstermiştir. İHAM kararlarında, devlet adına yetki kullanan bazı memurların grev haklarına kısıtlamalar getirilebileceği, ancak bu kısıtlamanın genel olarak memurları kapsayamayacağı, ayrıca grev hakkına getirilen yasal kısıtlamaların kısıtlamaya konu memur kategorilerini mümkün olduğunca açık ve sınırlayıcı bir biçimde tanımlaması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu görevlileri sendikacılığına yönelik mevzuatın TBMM’de görüşülmesi esnasında yapılan konuşmalar incelendiğinde genel olarak milletvekilleri ve bürokratlar tarafından da grev hakkının sendikal hakların bir parçası olarak kabul edildiği görülmektedir. 4688 sayılı Kanun’un yasalaşması sürecinde 2001 yılında

TBMM’de yapılan görüşmeler değerlendirildiğinde de gerek toplu sözleşme, gerekse grev hakkının kamu görevlilerine verilmemiş olmasının uluslararası norm ve ilkelere uygun olmadığı kabul edildiği, bununla beraber bahse konu hakların verilmesine yönelik olarak ihtiyatlı davranılması ve sürecin zamana yayılması yönünde bir görüş benimsendiği anlaşılmaktadır. Örneğin koalisyon ortağı olan Demokratik Sol Parti (DSP) adına Evliya Parlak tarafından yapılan konuşmada kanun tasarısında toplu sözleşme yerine toplu görüşme ifadesinin kullanılmış olmasının ve grev hakkının verilmemiş olmasının bir eksiklik olduğu kabul edilmiştir. Parlak, bu konuda Mecliste bulunan beş partinin tamamının aynı fikirde olduğunu, ancak Anayasa’nın amir hükümleri gereğince grev ve toplu sözleşme ibarelerinin Kanun’da yer alamayacağını ifade etmiştir. Diğer bir koalisyon ortağı olan Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) adına yapılan konuşmada Ali Işıklar’da kanun tasarısındaki eksiklikleri kabul etmiş ve bu eksiklikleri Anayasa’da gerekli değişikliklerin yapılmamasına bağlamıştır. Işıklar mevcut şartlar altında yapılan düzenlemeyi “eksikleri de olsa, bardağın yarısını doldurmak”

54 Anayasa Mahkemesinin 2016/5002 sayılı Muharrem Çimen başvurusuna yönelik olarak 23.03.2023 tarihinde aldığı karar. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2016/5002> (Erişim tarihi: 17.12.2023).

55 Anayasa Mahkemesinin 2015/14862 sayılı Birleşik Metal İşçileri Sendikası başvurusuna yönelik olarak 09.05.2018 tarihinde aldığı karar. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2015/14862> (Erişim tarihi: 17.12.2023).

olarak nitelemiştir. Muhalefetteki Doğru Yol Partisi (DYP) adına konuşan Mehmet Dönen ise arzu edilen düzenlemenin çağdaş normlara uygun olarak toplu sözleşme ve grev hakkını içermesi olduğunu ifade etmiştir. Konunun Plan ve Bütçe Komisyonunda ayrıntılı olarak tartışıldığını belirten Dönen, DYP olarak hiç olmazsa ilk adım olması dolayısıyla yasanın çıkmasını engellememe kararı aldıklarını söylemiştir (Mahiroğulları, 2011, s.75-76).

2010 yılında 5982 sayılı Kanun'la Anayasa'da yapılan değişiklikle kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmiş, grev hakkına yönelik bir değişiklik yapılmamıştır. Anayasa'nın sendikal haklarla ilgili maddelerinin görüşülmesi esnasında TBMM'de yapılan konuşmalarda 2001 yılında olduğu gibi 2010 yılında da toplu sözleşme hakkının grev hakkıyla beraber bir anlam kazanacağını vurgulayan ifadeler kullanılmıştır. Örneğin CHP adına konuşan Ali Rıza Öztürk, grev hakkı olmadan toplu sözleşme yapmanın yaptırım gücü olmayacağını söylemiş, grevsiz toplu sözleşme uygulamasını kalpsiz insana benzeterrek, grev hakkı olmayan toplu sözleşme düzeninin yaşamasının mümkün olmadığını belirtmiştir. İktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) adına konuşan Alaaddin Büyükkaya, kamu görevlilerine toplu sözleş-

me hakkının verilmesinin önemli bir aşama olduğunu, zamanla yeni düzenlemeler yapılacağını ifade etmiştir. Devlet Bakanı Hayati Yazıcı da sendika söz konusu olduğunda grev hakkından da bahsedilmesi gerektiğini, hükümetin gelecek dönemde bu konuyu da ele alarak, çalışan ve memurlar için en uygun sonuçları üreteceğini ifade etmiştir (Mahiroğulları, 2011, s.77-80).

3.3.2.5.2. Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna Yönelik Eleştiriler

Toplu görüşme sürecinde, taraflar arasında anlaşma sağlanamaması durumunda uyuşmazlık konularını inceleme görevi Uzlaştırma Kuruluna verilmişti. Ancak daha önceden de ifade edildiği üzere Uzlaştırma Kurulu nihai karar mercii değildi. Uzlaştırma Kurulu kararlarına taraflar katılsa da katılmasa da alınan kararlar Bakanlar Kuruluna sunulmaktaydı. Toplu sözleşme sürecinde, Uzlaştırma Kurulunun yerini Kamu Görevlileri Hakem Kurulu almış, bu kurul tarafından alınacak kararlarının kesin ve toplu sözleşme hükmünde olması kabul edilmiştir.

4688 sayılı Kanun'un 2001 yılı itibarıyla ilk hâlinde Uzlaştırma Kurulunun, Yüksek Hakem Kurulu

Başkanının başkanlığında⁵⁶; Üniversitelerarası Kurul tarafından, fakültelerin çalışma ekonomisi, iş hukuku, idare hukuku ve kamu maliyesi bilim dallarından seçilecek birer üye olmak üzere dört öğretim üyesinden oluşacağı belirtilmiştir. Üyeler iki yıl için seçilecek, süresi biten üyeler yeniden seçilebilecektir. Kanun'da, üyelerin siyasi partilerin merkez karar ve yürütme kurullarında görev alamayacakları özellikle belirtilmiştir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı 2012 yılında 6289 sayılı Kanun'la 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle belirlenmiştir. Düzenlemeye göre Kurul on bir kişiden oluşacak ve her bir toplu sözleşme dönemi için ayrıca belirlenecektir. Kurul üyeleri şu şekilde tespit edilecektir:

- Kurul Başkanı; Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay başkan, başkanvekili, başkan yardımcısı veya daire başkanları arasından Bakanlar Kurulunca seçilecektir.
- Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından; Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından birer üye görevlendirilecektir.

• Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyonun belirleyeceği iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonların belirleyeceği birer üye olmak üzere dört üye konfederasyonlar tarafından belirlenecektir.

• Bir üye; Bakanlar Kurulu tarafından üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az doçent unvanını taşıyanlar arasından seçilecektir.

• Bir üye, yine Bakanlar Kurulu tarafından ancak konfederasyonlar tarafından önerilen yedi öğretim üyesi arasından seçilecektir. Bu kapsamda, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar ise ikiye aday belirleyecektir. Bu adaylar da bir önceki maddede belirtilen şartları sağlayan öğretim üyeleri arasından seçilecektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-ne geçişle birlikte "Başbakanlık" ve "Bakanlar Kurulu" kurumları ortadan

56 Yüksek Hakem Kurulunun kimlerden oluştuğu işçi sendikacılığına yönelik mülga 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun 53 üncü maddesinde düzenlenmişti. Söz konusu maddede Yüksek Hakem Kuruluna, Yargıtayın iş davalarına bakan dairesinin başkanının başkanlık edeceği belirtilmişti. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda yer alan hususlar 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile yeniden düzenlenmiş, diğer iki kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 6356 sayılı Kanun'un 54 üncü maddesine göre, Yargıtayın bu Kanun'dan doğan uyumsuzluklara bakmakla görevli dairelerinin başkanlarından en kıdemli olanı Yüksek Hakem Kuruluna başkanlık edecektir.

kalkmıştır. 2018 yılında 703 sayılı KHK ile yapılan değişikliklerden birisi de Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun belirlenmesine yönelik Bakanlar Kuruluna verilmiş yetkilerin cumhurbaşkanına devredilmesi olmuştur. Aynı düzenleme ile Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından görevlendirilecek birer üye ilgili madde de “Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye” olarak değiştirilmiştir.

Görüldüğü üzere Kamu Görevlileri Hakem Kurulunda görev alacak on bir üyenin sadece dördünün sendikal kuruluşlar tarafından seçilmesine imkân tanınmıştır. Konfederasyonlar tarafından önerilip Cumhurbaşkanı tarafından seçilen öğretim üyesinin de sendikal kuruluşlar tarafından belirlendiği kabul edilse dahi kamu tarafından belirlenen üye sayısı daha fazla olmaktadır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı alanyazında da oldukça sert eleştirilere maruz kalmaktadır. Sayan ve Urhan (2020, s.90), uzlaştırma mekanizması olarak belirlenen söz konusu kurulun ağırlıklı olarak kamu işveren heyeti tarafından oluşturulmasının UÇÖ sözleşmelerine uygun olmamasına dikkat çekmişlerdir. Uçkan Hekimler (2023, s.54), toplu uyuşmazlıkların özerk bir yapı olmasızın sıkı bir devlet kontrolü çerçevesinde

çözümlediğini ifade etmektedir. Çelik’e (2015, s.193) göre Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tam olarak hükümet vesayeti altındadır. Gerek kurul başkanının gerekse kurul üyelerinin belirlenmesine yönelik esasların hakem kurulu kurulmasına yönelik hukuki ilkelerle örtüşmediğini ifade eden Arıcı (2015) ise kurulu “alaturka” olarak nitelemektedir. Arıcı’ya göre bu düzenlemeyle kamu görevlilerine, ya kamu görevlileri heyeti ile kamu işveren heyeti toplu sözleşme üzerinde anlaşır, ya da uyuşmazlık Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna gider, orada da benim verdiğime mahkûm olursunuz mesajı verilmektedir. Benzer eleştiriler Yardımcıoğlu (2022) tarafından da dile getirilmiş ve mevcut düzenlemeye göre Kamu görevlileri Hakem Kurulunun kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getirmekten uzak olduğu ifade edilmiştir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun bağımsız ve tarafsızlığına yönelik eleştiriler 2023 yılında yapılan 7. Dönem Toplu Sözleşmeye ait Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararındaki karşı oy gerekçelerinde bir kez daha ifade edilmiştir. Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK Konfederasyonu temsilcilerine ait şerhli karşı oy gerekçelerinde, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun on bir üyesinden altısının kamu tarafından belirlenmesinin yarattığı eşitsizlik bir kez daha ifade edilmiş, oy çokluğuyla alınan kararla-

rın büyük çoğunluğunun beşe karşı altı oyla alınmasına dikkat çekilmiştir.

3.3.2.5.3. Toplu sözleşmelerde Kamu Görevlilerinin Temsiline Yönelik Eleştiriler

Toplu sözleşmelerle ilgili diğer bir öne çıkan eleştiri bu süreçte kamu görevlilerinin temsiline yöneliktir. Toplu sözleşme sürecine yönelik genel esasların açıklandığı bölümde de ifade edildiği üzere toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi 4688 sayılı Kanun'un 29 uncu maddesinde açıklanmıştır. Özet olarak, toplu sözleşme sürecinde kamu görevlilerini temsil etme ve toplu sözleşmeyi imzalama yetkisi en fazla üyeye sahip konfederasyon ve sendika temsilcilerine verilmiş, en çok üyeye sahip ikinci ve üçüncü konfederasyonlara ise toplu sözleşme sürecine üye sıfatıyla katılma imkânı tanınmıştır. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı da en çok üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenmektedir. Bu durumda en çok üyeye sahip konfederasyon diğer konfederasyonlardan farklı olarak Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinde iki temsilci bulundurmaktadır.

4688 sayılı Kanun'un sahada uygulanması incelendiğinde toplu sözleşme sürecinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin büyük çoğun-

luğunun aynı konfederasyon ve bağlı sendikalarından oluştuğu görülmektedir. Bugüne kadar yapılan yedi adet toplu sözleşmenin tamamında Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'ne, bağlı sendikaların üye sayıları itibarıyla en fazla üyeye sahip olan Memur-Sen Konfederasyonu Başkanını başkanlık etmiştir. Memur-Sen'e bağlı sendikalar 11 hizmet kolunun 1. Dönem Toplu Sözleşme'de 7'sinde, 2. Dönem Toplu Sözleşme'de 10'unda, 3. ve sonraki Toplu Sözleşme'lerde ise tamamında en çok üyeye sahip sendika olmuştur. Bu durumda son beş toplu sözleşmede kamu görevlileri adına toplu sözleşmeleri imzalama yetkisi Memur-Sen Konfederasyonu ve bağlı sendikalarının olmuştur. Türkiye Kamu-Sen ve KESK Konfederasyon başkanları ise imza yetkileri olmaksızın Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin üyesi olarak sürece katılmışlardır.

Bu noktada çalışmanın ikinci bölümünde ifade edildiği üzere, UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin, en çok temsil gücüne sahip olan sendikal kuruluşa toplu pazarlık veya hükümetle müzakere hakkı verilmesini örgütlenme özgürlüğüne aykırı bir uygulama olarak görmediğini hatırlatmak gerekir. Komite'ye göre, 98 sayılı Sözleşme pazarlık hakkını tüm çalışanlar adına en çok temsil gücüne sahip örgüte tanıyan sistemlerle olduğu gibi, azınlıktaki sendikaların

üyeleri adına pazarlık yapmalarına izin veren sistemlerle de uyumludur.

3.3.2.5.4. Kanunla Düzenlenmesi Gereken Konuların Toplu Sözleşmelerle Düzenlenmesi

Anayasa'nın 128 inci maddesine göre memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Anayasa'da bu hüküm yer almakla birlikte kamu personel hukuku alanyazınında en çok eleştirilen hususlardan birisi kamu personeline yönelik bahse konu düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeden önceki dönemde KHK'lerle, yeni sistemde ise cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılmasıdır (Güneyi, 2022, s.121-125). Bu tartışmalara toplu sözleşmeyle yapılan düzenlemeleri de eklemek gerekir.

2010 yılında 5982 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden birisi Anayasa'nın 128 inci maddesinin sonuna, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin olarak toplu sözleşme hükümlerinin geçerli olacağına yönelik cümle eklenmesi olmuştur. Bunun kamu personel hukuku açısından anlamı kamu görevlilerine yönelik bazı

konuların statü hukuku kapsamında çıkarılarak sözleşme hukuku kapsamına alınmasıdır. Statü hukuku ile sözleşme hukukunun bağdaşmayacağını ifade eden Arıcı'ya (2015, s.214) göre bu konu üzerinde fazla tartışılmamış, "biz yaptık oldu" mantığıyla hareket edilerek kamu görevlilerinin çalışma şartlarının kamu görevlileri ile kamu işveren heyeti arasında yapılan pazarlıkla düzenlenmesi süreci başlatılmıştır.

Mali ve sosyal haklarla sınırlı tutulmuş olan toplu sözleşme kapsamı uygulamada sendikalar tarafından genişletilmekte, bu bağlamda çeşitli konular toplu sözleşmede karar altına alınarak hak kazanımları sağlanmaktadır. Bu kapsamda alınan kararlardan birisi 2012 yılında Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren 1. Dönem Toplu Sözleşme'de "geçici personelin çalışma süreleri" başlıklı 10'uncu maddede yer almıştır. Söz konusu maddede 657 sayılı DMK'nin 4/C maddesi kapsamında çalışan geçici personelin çalışma sürelerinin 11 ay 28 gün olacak şekilde artırılacağı, bu doğrultuda ilgili Bakanlar Kurulu kararlarında 30 Kasım 2012 tarihine kadar gerekli değişikliklerin yapılacağı belirtilmiştir.

2015 yılında imzalanan 3. Dönem Toplu Sözleşme'de alınan kararlardan

birisi⁵⁷ sürekli işçi kadrolarında çalışmakta olanların KİT'lerde sözleşmeli personel pozisyonlarına, diğer kurumlarda ise memur kadrolarına geçirilmesi ve 657 sayılı DMK'nin 4/C fıkrası kapsamında tam zamanlı çalışan geçici personelin sözleşmeli personel kadrolarına geçirilmesi konusunda çalışma yapılması olarak belirlenmiştir. Toplu sözleşmede alınan bu kararın geçici personelle ilgili kısmı 2017 yılı sonunda hayata geçmiştir. 2017 yılı Aralık ayında yürürlüğe giren 696 sayılı KHK⁵⁸ ile yapılan düzenlemeyle 657 sayılı DMK'nin geçici personel ile ilgili olan 4/C fıkrası yürürlükten kaldırılmış, bu personel 4/B sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir. Aynı düzenleme kapsamında, özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri feshedilen ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personelin yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar 4/B sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilmesine imkân tanınmıştır.⁵⁹

2021 yılı Ağustos ayında imzalanan 6. Dönem Toplu Sözleşme'de alınan

kararlardan birisi⁶⁰ "kamu kurum ve kuruluşlarının görüşü alınarak, sözleşmeli personel mevzuatında düzenleme yapılması suretiyle sözleşmeli personelin statülerinin yeniden belirlenmesine ilişkin çalışma, yetkili konfederasyonun katkı ve katılımıyla 2022 yılı içerisinde tamamlanacaktır." olmuştur. Sözleşmeli personel konusu kamu personel sisteminin problemli alanlarından birisi olup bu konuda bir düzenleme yapılması ihtiyacı olduğu doğru bir tespittir. Diğer taraftan aynı konu 2021 yılı Mart ayında icra edilen KPDK'de de ana gündem maddelerinden birisi olarak görüşülmüştür. KPDK ile ilgili bölümde de ifade edildiği üzere, 2023 yılı Ocak ayında yürürlüğe giren 7433 sayılı Kanun ile sözleşmeli personel istihdamına yönelik esaslarda değişiklik yapılmış, ayrıca DMK'ye geçici maddeler eklemek suretiyle kamuda sözleşmeli statüde istihdam edilen personelin memur kadrolarına geçirilmesine imkân tanınmıştır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 31 Ağustos 2023 tarihinde almış olduğu kararla geçerlilik kazanan, kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklar 7. Dönem Toplu Sözleş-

57 3 üncü Dönem Toplu Sözleşme, ikinci kısım, birinci bölüm (kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşme), madde 36.

58 RG: 24.12.2017, Sayı: 30280.

59 696 sayılı KHK ile ayrıca, 375 sayılı KHK'ye geçici maddeler eklemek suretiyle merkezi yönetimde çalışan yaklaşık 400.000 taşeron personel sürekli işçi kadrolarına; yerel yönetimlerde çalışan yaklaşık 450.000 taşeron personel ise belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmiştir (Güneyi, 2022: 187).

60 6 ncı Dönem Toplu Sözleşme, ikinci kısım, birinci bölüm (kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşme), madde 52.

me'sinin 57 nci maddesinde, 4688 sayılı Kanun'un çalışma hayatına ilişkin güncel koşullar çerçevesinde gözden geçirilmesi amacıyla çalışma yapılacağı ifade edilmiştir. 4688 sayılı Kanun'un güncellenmesine yönelik ihtiyaç da doğru bir tespit olup bu çalışmanın amacı da bu doğrultudadır.

Hizmet kollarına yönelik toplu sözleşmelerde de mali ve sosyal haklar dışındaki konularda kararlar alındığı görülmektedir. Örneğin sağlık ve sosyal hizmet koluna ilişkin 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin 39 uncu maddesinde, bu hizmet kolu kapsamında görev yapan personelin görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarının liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde düzenli aralıklarla yapılması hususunda çalışma yapılacağı belirtilmiştir. Aynı husus 6. Dönem Toplu Sözleşmede de yer almıştır. Söz konusu problem sadece bu hizmet koluyla sınırlı olmayıp kamu personel sisteminin önemli sorunlarından biridir. Nitekim KPDK ile ilgili bölümde de ifade edildiği üzere, 2021 yılı Mart ayında yapılan KPDK toplantısında bu konu gündeme getirilmiş, toplantıda alınan kararlardan biri de görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarına yönelik düzenleme yapılarak bu sınavların üç yılda bir yapılmasının zorunlu hâle getirilmesi olmuştur.

Görüldüğü üzere kamu personel sisteminin sorunları arasında yer almakla birlikte kanunla düzenlenmesi gereken konulara yönelik olarak toplu sözleşmelerde kararlar alınmış, bu kararların bazıları uygulamaya geçmiştir. Yukarıda açıklananlar bu kapsamda dikkat çeken önemli konulardır. Ancak kanun konusu olup toplu sözleşmelerde yer alan konular bunlarla sınırlı değildir.⁶¹ Görünen o ki kamu görevlileri konfederasyon ve sendikaları toplu sözleşmeleri sadece kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının görüşüldüğü bir platform olarak görmemekte, kamu görevlileri ile ilgili diğer konuları da toplu sözleşmelerde görüşmek ve karara bağlamak istemektedirler.

7. Dönem Toplu Sözleşme'ye ait karşı oy gerekçelerinde toplu sözleşme kapsamında görüşülmesi konusunda uzlaşma sağlanamayan tekliflerin Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nda görüşülmesinin oy çokluğuyla reddedilmiş olması eleştirilmiştir. Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK Konfederasyonları ile öğretim üyesi olarak kurulda görev alan Prof. Dr. Fatih Yardımcıoğlu tarafından hazırlanan şerhli karşı oy gerekçelerinde bu durum eleştirilmiştir. Karşı oy gerekçelerinde söz konusu tekliflerin kamu görevlilerine yönelik önemli sorunlar olduğu ve ivedilikle çözümlenmesi

61 Kanunla yapılması gereken düzenlemelerin toplu sözleşmelerle yapılması kapsamında diğer değerlendirmeler için, bakınız: Albayrak, 2017; Sayan, 2017.

gerektiği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kanun'da mali ve sosyal haklar dışındaki konuların görüşülmesi için KPDK oluşturulmuştur. Ancak bağlayıcılık açısından değerlendirildiğinde KPDK kararlarının toplu sözleşmeyle aynı olmadığını, KPDK'nin istişari nitelikte bir kurul olduğunu ifade etmek gerekir. Bu durumda kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının kamu görevlileri ile ilgili her konuyu en güçlü konumda temsil edildikleri ve karar alma sürecine etki edebildikleri toplu sözleşme sürecinde müzakere etmek istemeleri normal bir durumdur. Diğer taraftan UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından alınan kararlar da toplu sözleşme konularının taraflarca ortak olarak belirlenmesi yönündedir. Bu kapsamda, toplu sözleşme kapsamının mali ve sosyal haklarla sınırlan- dırılmasına yönelik kısıtlamanın tekrar değerlendirilmesi uygun olacaktır.

Bir öneri olarak, sendikal kuruluşların kanun yapma sürecine dâhil edilmele- rinin problemin çözümüne katkı sağ- layabileceği değerlendirilmektedir. Sendika ve konfederasyonlar sahada yaşanan sıkıntıları yakinen takip eden kuruluşlardır. Bahse konu kuruluşların kanun hazırlanma sürecine dâhil edil- meleri durumunda uygulamada karşı- laşılabilir bazı problemler önlene- bilecektir. Nitekim UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi kararlarında da çalışma hayatına yönelik mevzuatın

işveren ve çalışan örgütleriyle istişare edilerek hazırlanması önerilmektedir. KPDK toplantılarının daha etkin ve verimli hâle getirilmesi de çözümü kapsamında fayda sağlayacaktır.

3.3.2.5.5. Toplu Sözleşme Sürecine Yönelik Diğer Eleştiriler

Yardımcıoğlu (2022, s.69-71) tarafın- dan toplu sözleşme sürecine yönelik dile getirilen eleştirilerden birisi 5. Dönem Toplu Sözleşme görüşmele- rinde toplantı tutanağının düzenlen- memiş olmasıdır. 5. Dönem Toplu Sözleşme sürecinde kamu görevlile- rinin geneline ve tüm hizmet kolla- rına yönelik görüşmelerde uzlaşma sağlanamamış ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulmuştur. Yardımcıoğlu'na göre, toplantı tuta- nağı tutulmadığı için hiçbir maddede uzlaşılammış gibi bir durum ortaya çıkmış, bu nedenle tüm konular ka- nunda belirtilen süre olan beş gün içerisinde kurul tarafından yeniden incelenmiştir. Bu durum derinleme- sine incelenmesi gereken anlaşmazlık konularının yeterince incelenememe- sine neden olmuştur. Yardımcıoğlu söz konusu süreçte Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nda üye olarak görev almış ve karşı oy kullanmış, toplantı tutanağı tutulmamasına yönelik eleş- tirilerini şerh gerekçelerinde de ifade etmiştir.

4688 sayılı Kanun'a göre Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun sekreteryaya hizmetlerinin Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütülmesi gerekmektedir. Yardımcıoğlu (2022, s.71), Devlet Personel Başkanlığı'nın toplantı tutanağının hazırlanmasına yönelik görevini yerine getirmediğini belirterek, sekreteryaya görevinin tarafsız bir kurula verilmesini önermiştir. Bu noktada Devlet Personel Başkanlığı'nın 2019 yılı itibarıyla kapatıldığını, 4688 sayılı Kanun'da Başkanlığa verilen görevlerin de güncellenmediğini tekrar vurgulamak gerekir.

7. Dönem Toplu Sözleşme'ye yönelik KESK temsilcisi karşı oy gerekçesinde, toplu sözleşme süresinin iki mali yıl ile sınırlandırılması eleştirilerek UÇÖ'nün 98 ve 151 sayılı Sözleşmeleri gereğince bu sürenin tarafların eşit ve özgür iradeleriyle belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Karşı oy gerekçesinde son yıllarda yaşanan hayat pahalılığına dikkat çekilmiş, toplu sözleşme süresinin iki mali yılı kapsamının kamu çalışanlarının kayıplarını artırdığı ifade edilmiştir. Hatırlanacağı üzere UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, taraflarca başka bir süreye karar verilmediğinde, toplu sözleşmenin iki yıl boyunca yürürlükte kalması gerektiğini öngören yasal düzenlemeyi toplu pazarlık hakkının ihlali olarak

görmemiştir. Ancak KESK temsilcisi tarafından dikkat çekilen, toplu sözleşme süresinin iki tarafın eşit ve özgür iradesiyle belirlenmesi gerekliliği ve ekonomik koşullar nedeniyle yaşanabilecek kayıpların ayrıca değerlendirilmesi gerekir.

3.3.2.6. Toplu Sözleşme Desteği/İkramiye-si Ödemesinin Sendika Özgürlüğüne Etkisi

Sendikaların en önemli gelir kaynakları üye aidatları, 4688 Sayılı Kanun'da geçen şekliyle üyelik ödentileridir. Üyelik ödentilerinin nasıl belirleneceği Kanun'un 25 inci maddesinde açıklanmıştır. Bu maddede belirtilen hükümlere göre üyelik ödentileri kamu görevlisinin almış olduğu aylık brüt gelir toplamına sendika tüzüğünde belirtilen oran uygulanmak suretiyle hesaplanmaktadır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin ödeyeceği ödenti maaşlarına göre değişmektedir. 4688 Sayılı Kanun'da sendika tüzüğüne göre toplanacak aylık ödenti tutarına alt ve üst sınır konulmuş⁶², üyelik ödentisi dışında üyelerden başka bir kesinti yapılması da yasaklanmıştır. Gülmez'e (2005, s.49) göre aylık ödenti tutarının bu şekilde sınırlandırılmış olması sendika hak ve özgürlükleri açısından

62 4688 sayılı Kanun, madde 25, 2 nci fıkra: "...Ödenti tutarı, 15 inci derecenin birinci kademesinden aylık alan Devlet memurunun damga vergisine tâbi brüt gelirleri toplamının binde dördünden az, otuzda birinden fazla olamaz."

uygun olmayıp uluslararası sözleşmelerle de uyuşmamaktadır.

3.3.2.7. Sendika Üye ve Yöneticilerine Sağlanan Güvenceler

Pozitif statü hukuku kapsamında devlete düşen görevlerden birisi sendikalara üye olan kamu görevlileri ile sendika yöneticilerinin sendikal faaliyetlerden dolayı hak kaybına uğramaması ve ayrımcılığa maruz kalmaması, diğer bir ifadeyle “güvence” ilkesinin koruma altına alınmasıdır. Bu konu aslında hem bireysel hem de kolektif sendika özgürlüğü kapsamında değerlendirilebilir. Güvence ilkesinin sendikalar tüzel kişilik kazandıktan sonra gündeme gelmesi ve konunun sendikal faaliyetlerin sürdürülebilirliği ile de ilgili olmasından dolayı bu çalışmada güvence ilkesi de kolektif sendika özgürlüğünün bir parçası olarak değerlendirilmiştir.

Hatırlanacağı üzere 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'na yönelik eleştirilerden birisi, sendika üye ve yöneticilerinin maruz kalabilecekleri baskı ve olumsuz davranışlara yönelik herhangi bir güvencenin bahse konu Kanun'da yer almaması olmuştur. Bu açıdan 4688 sayılı Kanun sendika özgürlüğü kapsamında daha ileri bir düzenlemedir. Sendika üye ve yöneticilerine sağlanan gü-

venceler söz konusu Kanun'un 18 inci maddesinde açıklanmış, 2004 yılında 5198 sayılı Kanun, 2012 yılında da 6289 sayılı Kanun'la bu maddede yer alan hükümlere yönelik bazı değişiklikler yapılmıştır.

4688 sayılı Kanun'da kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlere katılmaktan dolayı farklı bir işleme tabi tutulmayacakları ve görevlerine son verilmeyeceği, sendika üyesi olanlar ile olmayanlar arasında ayırım yapılmayacağı açık olarak belirtilmiştir. 2004 yılında 5198 sayılı Kanun'la 18 inci maddeye yapılan ilaveyle sendika temsilci ve yöneticilerine yönelik güvenceler de Kanun'a eklenmiştir. 2004 yılındaki bu düzenlemeyle kamu işverenin, işyeri sendika temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini haklı bir sebep olmadıkça ve sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremeyeceği hüküm altına alınmıştır. 2012 yılında 6289 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikler kapsamında “sendika işyeri temsilcileri” ve “sendika il ve ilçe temsilcileri” de 18 inci maddeye eklenmiştir. Düzenlemeyle ayrıca “haklı bir sebep olmadıkça” ifadesi de metinden çıkarılmıştır.

Mevcut durum itibarıyla mevzuatın gerek kamu görevlilerinin gerekse kamu görevlileri sendikaları temsilci ve yöneticilerinin sendikal faaliyetlerden dolayı hak kaybına uğrama-

ması veya ayrımcılığa maruz kalmamasına yönelik temel güvenceleri sağladığı söylenemez.

3.4. Kamu Görevlileri Sendikacılığına Yönelik Yönetmelikler

4688 sayılı Kanun'un 41 inci maddesinde, Kanun'un uygulanmasına yönelik hangi yönetmeliklerin hazırlanacağı belirtilmiştir. Bu düzenleme kapsamında aşağıda belirtilen yönetmelikler yayımlanmıştır:

- Kurumların girecekleri hizmet kolları, 2001 yılında "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik"⁶³ ile belirlenmiştir. 03 Mayıs 2012 tarih ve 28281 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelik⁶⁴ ile yapılan değişiklikle bu Yönetmelik'in adı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik" olarak değiştirilmiştir.

- Sendika ve konfederasyon üyeliklerine başvuru belgeleri ile çekilme bildirimlerinin şekli ve içe-

receği bilgiler ile sendika ve konfederasyonların tutacakları defterlerin tasdik şekli ve kayıtların düzenlenme usul ve esasları 2001 yılında, "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınca Düzenlenecek Üyeliğe Başvuru Belgesi, Çekilme Bildirimlerinin Şekli, İçeriği, Tutulacak Defterlerin Şekli, İhtiva Edeceği Bilgiler İle Kayıtların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"⁶⁵ ile düzenlenmiştir.

- Sendika üye sayıları ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonların belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar 2001 yılında, "Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"⁶⁶ ile belirlenmiştir.

- Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun oluşum biçimi ile çalışma usul ve esasları 2001 yılında, "Kurum İdarî Kurulları, Yüksek İdarî Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkilî ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yö-

63 RG: 07.09.2001, Sayı: 24516.

64 "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik".

65 RG: 07.09.2001, Sayı: 24516.

66 RG: 09.11.2001, Sayı: 24578.

netmelik”⁶⁷ ile düzenlenmiştir. Çalışmanın önceki bölümlerinde de ifade edildiği üzere 2012 yılında 6289 sayılı Kanun’la 4688 sayılı Kanun’da yapılan değişikliklerle “toplu görüşme”den “toplu sözleşme” sürecine geçilmiştir. Bu değişiklikte birlikte Yönetmelik’te belirtilen kurullarda değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenlemelere paralel olarak 2012 yılında “Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları İle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkilî, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”⁶⁸ yürürlüğe girmiş, 2001 yılında yayımlanan Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.

Kamu görevlileri sendikacılığına yönelik yürürlükteki yönetmelikleri değerlendirmeden önce bu yönetmeliklerin gerekli olup olmadığının, gerekli ise de nasıl olması gerektiğinin sorgulanması gerekir. Çünkü sendikal kuruluşlar birer kamu kurumu değildir. Sendika özgürlüğü kapsamında sendika ve üst kuruluşlarının kendi iç işleyişlerine yönelik esasları belirleme yetkileri olması gerekir. Diğer taraftan, sendika özgürlüğüne yönelik kısıtlamalar mutlaka kanunla yapılmalı, yönetmeliklerle kanunla belirlenenler dışında ilave yükümlülükler ve gereksiz formaliteler getirilmemelidir. Nitekim Anayasa’nın 51

inci maddesinde de sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller ile kamu görevlilerinin sendikal haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Kanunlar normlar hiyerarşisinde Anayasa’dan sonra gelen yasal düzenlemelerdir. Kanunların Anayasa’ya uygun olmasının gerektiği gibi, diğer mevzuatın da kanunlara uygun olması bir zorunluluktur. Kanun çıkarma ve kanunlarda değişiklik yapma yetkisi yasama organına yani TBMM’ye aittir. Kanunların hazırlanması ve değiştirilmesi sürecinde kanun teklifleri TBMM İç Tüzüğü’nde belirtilen esaslar doğrultusunda Anayasa’ya uygunluk ve içerik bakımından ilgili komisyonlarda incelenmekte, değerlendirilmekte, konuyla ilgili uzman görüşleri alınmakta ve gerekli değişiklikler yapılmaktadır. Komisyonlarda yapılan çalışmaları müteakip kanunlaşması uygun bulunan kanun teklifleri TBMM Genel Kurulu’na gönderilmekte, Genel Kurulda da yine TBMM İç Tüzüğü’nde belirtilen esaslara uygun olarak görüşülmekte, bu aşamada verilen değişiklik önerileri tartışılmaktadır. Tüm bu yasal sürecin tamamlanmasıyla son şekli verilen kanun teklifleri TBMM’de yapılan oylamada yeterli oyu alması

67 RG: 09.11.2001, Sayı: 24578.

68 RG: 20.04.2012, Sayı: 28270.

durumunda Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir.

Görüldüğü üzere bir düzenlemenin kanunlaşması veya bir kanunda değişiklik yapılması için hem ilgili konunun detaylı olarak incelenmesi ve değerlendirilmesi hem de kanunun yürürlüğe konulmasına yönelik TBMM’de belli bir oranda mutabakat sağlanması gerekmektedir. 2022 yılında 5210 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’e⁶⁹ göre kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi taslaklarına yönelik olarak ayrıca “düzenleyici etki analizi” de yapılması gerekmektedir. Oysa yönetmelikler için böyle bir durum söz konusu değildir. Anayasa’nın 124 üncü maddesine göre “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren Kanunlar’ın ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri’nin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” Yönetmeliklerin amacı, Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi veya Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenen düzenleyici işlemlerin uygulanmasına yönelik ayrıntıların belirlenmesidir.

Sendikal faaliyetlerle ilgili düzenlemelerin kanunla yapılmasının önemi ile kanun ve yönetmelik arasındaki farklılıklara yönelik bu genel değer-

lendirmeler sonrası aşağıdaki alt maddelerde sendikal faaliyetlerle ilgili yönetmelikler değerlendirilmiştir.

3.4.1. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik

Yönetmelik’te 4688 sayılı Kanun’un beşinci maddesinde sayılan hizmet gruplarına hangi kamu kurum ve kuruluşlarının girdiği belirlenmiştir. Yönetmelik’in “uyuşmazlıkların çözümü” başlıklı beşinci maddesinde ise bu konuda anlaşmazlık olması durumunda ilgili kurum ve kuruluşun hangi hizmet koluna girdiğinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken belirleneceği belirtilmiştir.

3.4.2. Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Bu Yönetmelik’te yer alan hususların büyük bir kısmı 4688 sayılı Kanun’un

otuzuncu maddesinde belirtilen esasların tekrarı niteliğindedir. İlave olarak Kanun'da sendika ve konfederasyonların üye sayılarının belirlenmesine yönelik hazırlanacağı belirtilen tutanağın formatı belirlenmiştir.

Yönetmelik'le ilgili dikkat çeken bir husus "yerel yönetim hizmetleri" hizmet kolu kapsamına giren kurumlara ait tutanakların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına⁷⁰ gönderilmesine yönelik farklı bir prosedür belirlenmesi ve bu prosedürün Kanun'da yer almamasıdır. Diğer hizmet kollarına giren kurumlar tarafından hazırlanan tutanakların ilgili Bakanlığına gönderilmesine yönelik prosedür kanunla belirlenmişken "yerel yönetim hizmetleri" hizmet koluna girenlere yönelik uygulama yönetmelikle belirlenmektedir. Diğer taraftan sendika/konfederasyon üyelerinin tespiti, bahse konu tutanakların düzenlenmesi ve gönderilmesine yönelik faaliyetlerin elektronik ortamda yapılması da incelenebilir.

3.4.3. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınca Düzenlenecek Üyeliğe Başvuru Belgesi, Çekilme Bildirimlerinin Şekli, İçeriği, Tutulacak Defterlerin Şekli, İhtiva Edeceği Bilgiler İle Kayıt-

ların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

4688 sayılı Kanun'un 41 inci maddesinde iki ayrı fıkrada belirtilen konular bu Yönetmelik'te tek bir mevzuatta açıklanmıştır. Yönetmelik'te kamu görevlilerinin sendikalara üye olmaları, üyelikten çekilmeleri, başka kuruma atanmaları durumunda uygulanacak prosedür ve hazırlanacak belgeler ile kamu görevlileri sendikalarının konfederasyonlara üye olmasına yönelik prosedür ve bu amaçla hazırlanacak üyeliğe başvuru belgesinin formatı açıklanmıştır. Yönetmelik'te ayrıca kamu görevlileri sendika ve konfederasyonları tarafından tutulacak kayıt ve defterlerle ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Gerek kamu görevlilerinin sendikalara üyelik ve sendikalardan ayrılma işlemlerinin, gerekse kamu görevlileri sendikalarının konfederasyona üye olma veya üyelikten çekilme işlemlerinin belli kurallar doğrultusunda uygulanması, bu maksatla gerekli belgelerin uygun bir formatta düzenlenmesi gerekir. Diğer taraftan sendika üyesi kamu görevlilerinin maaşlarından kesilecek üyelik ödentileri ile sendikalı personele ödenecek toplu sözleşme desteği/ikramiyesi için belli başlı evrakların düzenlenmesi bir gerekliliktir. Tüm bu nedenlerden

dolayı bahse konu işlemlere yönelik esasların ve bu kapsamda tutulacak kayıtların ayrı bir Yönetmelik ile belirlenmesinin uygun olduğu değerlendirilmektedir. Ancak Yönetmelik'le belirlenen hususlar sadece amaca hizmet etmeli, gereksiz formaliteler yaratılarak gerek sendikal kuruluşların gerekse kamu kurum ve kuruluşlarının iş yükü artırılmamalıdır. Yönetmelik'te, sendika ve konfederasyonlar tarafından tutulacak kayıt ve defterlerle ilgili bölüm incelendiğinde, bu bölümün sendikal kuruluşlar da adeta bir kamu kurum ve kuruluşuymuş gibi kabul edilerek hazırlandığı görülmektedir. Bu durumun sendikal kuruluşların denetlenmesi esnasında gereksiz sorunlara neden olması muhtemeldir.

Netice olarak bahse konu Yönetmelik'te yer alan hükümlerin ve düzenlenmesi gereken belge, kayıt ve defterlerin amaca hizmet edip etmediğinin sendikal kuruluşların görüş ve önerilerini de almak suretiyle gözden geçirilmesinin, ayrıca bu kayıtların da elektronik ortama aktarılması hususunun incelenmesinin uygun olacağı mütalaa edilmektedir.

3.4.4. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Ku-

rullarının Teşkilî, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik

4688 sayılı Kanun'un 41 inci maddesi kapsamında hazırlanması gereken mevzuattan birisi olan bu Yönetmelik'le hem toplu sözleşme görüşmeleriyle, hem de söz konusu Kanun'la oluşturulan kurulların teşkilî ve işleyişi ile ilgili konular düzenlenmiştir. Bununla beraber Yönetmelik'te açıklanan hususlar incelendiğinde, bunların çoğunluğunun Kanun'da belirtilen esasların tekrarı niteliğinde olduğu görülmektedir. Farklı olarak KPDK ve KİK'lerle ilgili konular daha detaylı yazılmıştır. Nitekim Yönetmelik yürürlüğe girmiş olduğu 2012 yılı Nisan ayından bugüne kadar hiç güncellenmemiş, 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler de Yönetmelik'e ithal edilmemiştir. 4688 sayılı Kanun'da olduğu gibi bu Yönetmelik'te de Devlet Personel Başkanlığınca icra edilen görevlerin yeni hükümet sisteminde hangi kurum tarafından yerine getireceği belirlenmemiştir.

Yönetmelik'le ilgili dikkat çeken diğer bir husus 4688 sayılı Kanun'un 41 inci maddesinin bu yönetmelikle ilgili fıkrasında KPDK ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun çalışma usul ve esaslarının yönetmelik ile düzenleneceği belirtilmişken KİK'lerden bahsedilmemesi, buna rağmen Yönetmelik'in KİK'leri de kapsayacak şekilde hazırlanmış olmasıdır. Her ne kadar

bahse konu fıkra “bu Kanun’un uygulanmasını göstermek üzere ihtiyaç duyulacak diğer hususlar,” ifadesi yer alıyor olsa da Kanun’un ilgili maddesinde KİK’lerden bahsedilmemesinin bir eksiklik olduğu değerlendirilmektedir.

İncelenen yönetmelikler de göstermektedir ki kanunların uygulanması için son derece önemli olan yönetmeliklerin eksik, güncellenmemiş veya kanunun amacı dışına çıkarak zorlaştırıcı detaylar içermesi sorunlar oluşturmaktadır. Bu nedenle kanunlarda yer alan hususlar yönetmeliklerde aynen tekrarlanmak yerine uygulamada kanun hükmüne getirilmesi muhtemel farklı yorumlar yapılması itimali gözetilerek yönetmelikler bu doğrultuda kanun hükümlerinin gerekçesi çerçevesinde kaleme alınmalıdır.

3.5. 4688 Sayılı Kanun Dışındaki Mevzuatın Sendika Özgürlüğü Kapsamında Değerlendirilmesi

4688 sayılı Kanun dışında kamu görevlileri sendikacılığına yönelik öne çıkan iki kanundan biri 5253 sayılı Dernekler Kanunu, diğeri ise 657 sayılı DMK’dır.

3.5.11. 5253 Sayılı Dernekler Kanunu

4688 sayılı Kanun’un “Diğer kanunların uygulanması” başlıklı 43 üncü maddesinde, 4688 sayılı Kanun’da hüküm bulunmayan hâllerde başvurulacak kanunlardan birisi 2908 sayılı Dernekler Kanunu olarak belirtilmiştir. Bu durumda Dernekler Kanunu 4688 sayılı Kanun’un üst mevzuatı niteliğine haiz olmaktadır. Ancak 2004 yılında yürürlüğe giren 5253 sayılı Dernekler Kanunu⁷¹ ile 2908 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 5253 sayılı Dernekler Kanunu’nun “Kanunun meslekî kuruluşlara uygulanacak hükümleri” başlıklı 35 inci maddesinde ise 5253 sayılı Kanun’un 19, 20, 23, 26, 28, 29, 30 ve 31 inci maddelerinin özel kanunlarında hüküm bulunmamak kaydıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile işçi ve işveren sendikaları ve üst kuruluşları için de ceza hükümleriyle birlikte uygulanacağı belirtilmiştir.⁷²

Çalışmanın giriş ve birinci bölümlerinde ifade edildiği üzere sendikal kuruluşlar Talas’ın (1975) ifadesiyle kendine özgü bir dernek statüsündedir. Ancak gerek kuramsal olarak, gerekse tabi oldukları uluslararası normlar kapsamında sendikal kuruluşları diğer

71 RG: 23.11.2004, Sayı: 25649.

72 Söz konusu maddeler şu konuları kapsamaktadır: Beyanname verme yükümlülüğü ve denetim, kolluk kuvvetlerinin yetkisi, genel kurul toplantısı ve organlara seçilenler ile üyelerin idareye bildirilmesi, derneklerin izinle kurabileceği tesisler, dernek adları, bazı ad ve işaretleri kullanma yasağı, kurulması yasak olan dernekler ve yasak faaliyetler, kayıt ve yazışma dili.

derneklerden farklı kılan özellikler vardır. Çalışmanın önceki bölümlerinde ayrıntılı olarak tartışıldığı üzere uluslararası normlar bağlamında; çalışan, işveren ve hükümetlerin çalışma şartlarının belirlenmesinde eşit söz hakkına sahip olabilmesi için sendikal kuruluşlara bazı alanlarda özgürlükler ve güvenceler tanınmalıdır. Bu nedenle sendikal kuruluşlara yönelik mevzuatın diğer derneklere yönelik mevzuat ile aynı olmaması gerekir.

4688 sayılı Kanun hazırlanırken, sendikal kuruluşların teşkilatı, kuruluşu, işleyişi, denetlenmesi gibi esasların kamu görevlileri sendikacılığına yönelik genel ilkeler, uluslararası normlar ve ülkenin şartları değerlendirilerek belirlenmiş olması beklenir. Diğer taraftan gerek Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararları, gerekse gerekli görülen diğer değişikliklerle söz konusu Kanun mevcut hâline dönüşmüştür. Dolayısıyla Kanun'un kendi içinde bir bütünlüğü vardır. 4688 sayılı Kanun'da sendikal kuruluşlarla ilgili esaslar kapsamında farklı mevzuatlara atıf yapılmasının ise Kanun'un özünü ve bütünlüğünü bozduğu değerlendirilmektedir.

4688 sayılı Kanun'un "kapatma" başlıklı 37 nci maddesinde, cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerde bulunan sendika ve konfederasyonların kapatılmasına yönelik esaslar açıklanırken mülga 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun

54 üncü maddesine atıf yapılmaktadır. Söz konusu madde, Kanun'da belirtilen hâllerde ilgili valiliğin gerekçeli kararı ile derneklerin faaliyetlerinden alıkonulmalarına yöneliktir. Oysa 4688 sayılı Kanun'un 37 nci maddesinin başlangıcında sendika ve konfederasyonların, Cumhuriyet Başsavcılarının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahallî mahkeme kararı ile kapatılacağı belirtilmiştir. Bu durumda 37 nci madde hem kendi içerisinde tutarsız olması, hem de yürürlükte olmayan bir mevzuata atıf yapılması nedeniyle problemlidir. Diğer taraftan sendikal kuruluşların faaliyetlerinin mahkeme kararı olmaksızın durdurulması, 87 sayılı UÇÖ Sözleşmesi'nin 4 üncü maddesinde geçen, "çalışan ve işveren örgütlerinin yönetsel yoldan feshe-dilme veya faaliyetten menedilmeye tabi tutulamayacakları" hükmüne de aykırı bir uygulamadır.

Bu değerlendirmeler doğrultusunda, 4688 sayılı Kanun ile 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nda yer alan esasların birlikte değerlendirilerek, 5253 sayılı Kanun'da belirtilen konulardan sendikal kuruluşlarla ilgili olanların 4688 sayılı Kanun'a ithal edilmesi, sonrasında bu iki kanun arasındaki bağın kaldırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bu şekilde hem sendikal kuruluşlarla ilgili mevzuatın bütünlüğünün sağlanacağı hem de uygulamadan kaynaklanan aksaklık-

ların azalacağı değerlendirilmektedir. 4688 sayılı Kanun'da atıf yapılan diğer mevzuatla ilgili de aynı düzenlemenin yapılması faydalı olacaktır.

3.5.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

624 sayılı "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu" ile aynı yıl yürürlüğe girmiş olan 657 sayılı DMK'nin "sendika kurma" başlıklı 22 nci maddesinde, devlet memurlarının sendika ve meslek birlikleri kurabilecekleri ve bunlara üye olabilecekleri belirtilmiştir. 624 sayılı Kanun'daki düzenlemeye paralel olarak DMK'de de sendikal kuruluşlarının faaliyet alanı "mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar." olarak ifade edilmiştir.

1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine verilen sendikal hakların geri alınması son-

rası, 1972 yılında 2 sayılı KHK⁷³ ile DMK'nin 22 nci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine tekrar sendikal haklar verilmesini müteakip 1997 yılında 4275 sayılı Kanun⁷⁴ ile DMK'nin mülga 22 nci maddesi "Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler." olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme hâlen geçerlidir.

DMK'nin "grev yasağı" başlıklı 27 nci maddesinde devlet memurlarının grev kararı almaları, herhangi bir grev veya grev teşebbüsüne katılmaları, grevleri desteklemeleri veya teşvik etmeleri yasaklanmıştır. Bu maddede 1965 yılından bugüne kadar değişiklik yapılmamıştır. Devlet memurlarının greve katılmaları durumunda uygulanacak yaptırım ise devlet memurluğundan çıkarma olarak belirlenmiştir (DMK, madde 125).

73 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bu Kanunun 1327 Sayılı Kanunla Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 30.12.1972, Sayı: 14407.

74 Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 17.06.1997, Sayı: 23022.

Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler

Sonuç ve Politika Önerileri

Sonuç ve Politika Önerileri

Kamu görevlileri sendikacılığına yönelik kolektif sendika özgürlüğü ve güvenceler konusunun incelendiği bu çalışmada alanyazında yapılan tartışmalar ve uluslararası normların incelenmesi neticesinde konuyla ilgili on iki adet ilke belirlenmiş, bu ilkeler doğrultusunda çalışma şekillendirilmiştir. Söz konusu ilkeler “özerklik”, “serbestlik”, “tarafsızlık”, “zorlaştırma”, “güvence”, “sendika çokluğu”, “yasayla düzenleme”, “iletişim ve iş birliği”, “kaynak sağlama”, “ifade özgürlüğü ve barışçıl toplanma”, “toplu pazarlık hakkı” ve “grev hakkı” olarak ifade edilmiştir.

Sendika özgürlüğü konusunda uluslararası normların incelenmesi kapsamında ana kaynak olarak UÇÖ Anayasa ve sözleşmeleri ile UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından alınan kararlar esas alınmıştır. Komite tarafından alınan kararlar, konuyla ilgili tartışılan konuların birçoğuyla ilgili bütüncül bir değerlendirme yapılmasına imkân tanımaktadır. Örneğin toplu pazarlıkla ilgili tartışmalı konulardan birisi toplu sözleşme görüşmelerinde kamu görevlilerinin temsiline yöneliktir. Alanyazındaki bazı çalışmalarda, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun toplu sözleşme sürecinde tüm kamu görevlilerini temsil etmesi

eleştirilmektedir. En fazla üyeyi temsil eden konfederasyon dışındaki konfederasyonlar tarafından da uygulama uluslararası ilkelere uymadığı yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır. Ancak UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, en çok temsil gücüne sahip olan sendikal kuruluşa toplu pazarlık veya hükümetle müzakere hakkı verilmesini örgütlenme özgürlüğüne aykırı bir uygulama görmemektedir. Komiteye göre 98 sayılı Sözleşme, pazarlık hakkını tüm çalışanlar adına en çok temsil gücüne sahip örgüte tanıyan sistemlerle olduğu gibi, azınlıktaki sendikaların üyeleri adına pazarlık yapmalarına izin veren sistemlerle de uyumludur.

UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesine göre mevzuatta belli bir ölçüde en çok temsil gücüne sahip olan sendika ile diğer sendikalar arasında ayırım yapılması örgütlenme özgürlüğüne aykırı değildir. Ancak böyle bir ayırımın diğer sendikal örgütleri mesleki çıkarlarını savunmak, yönetim ve faaliyetlerini düzenlemek ve programlarını belirlemek için gerekli vasıtalarından mahrum etmemesi gerektiği de özellikle vurgulanmıştır. Komiteye göre sendikalar arasında ayrımcılık yapılmamalı, uygulanan politikaları eleştirseler dahi tüm sendikal kuruluşlara eşit muamele edilmeli, aynı zamanda misillemekten kaçınılmalıdır.

Sendikal kuruluşlar tarafından dile getirilen yakınlardan birisi kuruluşların kendi tüzüklerini ve iç işleyişlerini serbest olarak düzenleyebilmeleri gerekliliğidir. UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi bu konuya yönelik aldığı birçok kararda sendikal kuruluşların özerklik ve serbestliğine vurgu yapmıştır. Sendikal kuruluşların kendi kurallarını hazırlama, temsilcilerini seçme, yönetimlerini ve faaliyetlerini düzenleme ve programlarını geliştirme haklarını özgür bir şekilde kullanabilmeleri gerekir. Komiteye göre sendikal kuruluşlar, tüzüklerini ve iç yönetmeliklerini de özgürce düzenleyebilmelidir. Bununla beraber, ulusal güvenliği veya demokratik düzeni tehlikeye atabilecek durumlarda bu hakka sınırlamalar konulabilir. Diğer taraftan, sendika tüzüğünde bulunması gerekenlerin belirlenmesi sendikal kuruluşların kendi iç yönetmeliklerini özgürce hazırlama haklarının ihlali anlamına gelmemektedir.

Serbestlik ilkesi kapsamında, çalışan ve işverenler önceden izin almadan sendika kurabilecekleri veya varolan bir sendikaya üye olabilecekleri gibi, sendikal kuruluşlar da federasyon ve konfederasyon kurabilmeli, siyasi makamların müdahalesi olmaksızın, kendi tercih ettikleri uluslararası federasyonlara veya konfederasyonlara üye olabilmelidirler.

Özerklik ilkesi sendikal kuruluşların mali bağımsızlığını gerektirir. Bu kap-

samda sendikal kuruluşlar fonlarını yasalara uygun ve sendikal amaçlar doğrultusunda diledikleri gibi yönetebilmeli ve kullanabilmelidir. Komiteye göre, sendikal kuruluşlar, uluslararası çalışan ve işveren örgütlerinden, bu örgütlere üye olup olmadıklarına bakılmasızın ve kamu kurumlarının ön iznine tabi olmaksızın mali yardım alma hakkına sahip olmalıdır.

UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'ne göre, sendikal kuruluşların misyonlarını tam olarak yerine getirmeleri için temel özgürlüklere ve güvenliğe sahip olmaları gerekir. Örgütlenme özgürlüğünün temel öğelerinden biri de kanaat ve ifade özgürlüğüdür. Bu kapsamda sendikal kuruluşlar toplantı düzenleme, konuşma ve basın yoluyla düşüncelerini ifade etme, bilgi edinme ve iletme haklarını serbestçe kullanabilmelidir. İdari makamlar, kamu düzeninin bozulmasına neden olacak bir tehlike söz konusu olmadıkça toplantı hakkını sınırlayacak veya kullanımını engelleyecek müdahalelerden sakınmalıdır. İletişim ve iş birliği ilkesi kapsamında, sendikal kuruluşlar kamu ve özel kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği yapabilmeli, ulusal ve uluslararası faaliyetler düzenleyebilmeli veya bu tür faaliyetlere katılabilmelidir.

Sendika karşıtı ayrımcılık, sendikaların varlığını tehlikeye atabileceği için, örgütlenme özgürlüğünün en ciddi ihlallerinden biridir. Güvence ilkesi

kapsamında sendika karşıtı ayrımcılığa karşı koruma sağlanmalıdır. Sendika yönetici, temsilci ve üyeleri sendikal faaliyetlerden dolayı mağduriyet yaşamamalı, işten çıkarılma, nakil, uzaklaştırma, zorunlu emeklilik, aşağılama gibi ayrımcılık eylemlerine maruz kalmamalıdır. Bu kapsamda sendika karşıtı ayrımcılığa karşı ek önlemler alınmalı, yeterli caydırıcı yaptırımlar tesis edilmelidir.

Sendikal kuruluşların tüzel kişiliklerinin güvence altına alınması için bu kuruluşların yasalara aykırı olarak mahkeme kararı olmaksızın feshedilmesi ve askıya alınması engellenmelidir. UÇÖ'nün 87 sayılı Sözleşme'sine göre, çalışan örgütleri ancak gönüllü olarak veya adli kanallarla feshedilebilir. İdari makam tarafından alınan fesih veya askıya alma tedbirleri örgütlenme özgürlüğünün ciddi ihlalidir.

Sendika özgürlüğüne yönelik getirilecek kısıtlamalar meşru bir amaca hizmet etmeli ve "ölçülülük" ilkesine uygun olmalıdır. Mevzuatta kamu kurumlarına takdir yetkisi tanınan hükümler açık, kesin ve öngörülebilir olmalıdır. Diğer taraftan, pozitif statü hukuku kapsamında, yasal düzenlemelerle belirlenen hükümler sendikal örgütlerin kuruluşunu ve faaliyetlerini engelleyici veya zorlaştırmaya nitelikte olmamalıdır. "Zorlaştırmama" ilkesi kapsamında sendikal kuruluş yönetici ve temsilcilerine sendikal faaliyetleri yerine getirebilmeleri için gereken

imkânlar sağlanmalıdır. Bu ilke kapsamında sendika üyelik işlemlerinin e-devlet uygulaması gibi elektronik ortamlara taşınması da değerlendirilebilir.

Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemli dönemeçler; 1961 Anayasa'sında kamu görevlilerine örgütlenme hakkının tanınması, 1971 yılındaki Anayasa değişikliği ile bu hakkın geri alınması, 1995 ve 2001 yıllarında yapılan Anayasa değişiklikleri ile kamu görevlileri sendikacılığında yeni bir dönemin başlaması, son olarak da 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile toplu görüşmeden toplu sözleşme sürecine geçilmesi şeklinde özetlenebilir. Genel olarak 1995 yılı sonrasında kamu görevlileri sendikacılığında kazanımların kademe kademe arttığı görülmektedir. 2010 yılında 5982 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklik neticesinde bağlayıcılığı olmayan "toplular görüşme" uygulamasından, bağlayıcı nitelikteki "toplular sözleşme" sürecine geçiş de önemli bir kazanım olmuştur. Ancak kamu görevlileri sendikacılığında gelinecek seviyenin yeterli olduğu söylenemez.

Mevcut durum itibarıyla kamu görevlileri sendikacılığına yönelik öne çıkan eleştirilerden biri kamu görevlilerine grev hakkının hâlâ verilmemiş olmasıdır. UÇÖ grev hakkını, çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarının savunulması için meşru bir araç olarak

görmekte, bu hakkın devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri açısından ve eksikliğinde topluma ciddi bir sıkıntı verebilecek zorunlu hizmetlere yönelik olarak kısıtlanabileceğini kabul etmektedir.

Kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili öne çıkan bir diğer eleştiri birçok kamu görevlisinin örgütlenme hakkından mahrum olmasıdır. Mevzuatta sonradan yapılan değişikliklerle bazı kamu görevlileri için bu kısıtlamalar kaldırılmış olmakla birlikte sendikal faaliyetlerde bulunması yasaklanan kamu personeli hâlâ oldukça fazladır. Örgütlenme hakkı tanınmamış kamu görevlilerinin çok olması ve grev hakkının kamu görevlilerine verilmemiş olması AB tarafından yayımlanan raporlarda da en çok eleştiriye maruz kalan hususlardır.

Konuyla ilgili bir diğer önemli problem etkin bir toplu sözleşme sürecinin işletilememesidir. Bu konudaki öncelikli sorun ise Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısının hükümet lehine bir eşitsizlik yaratmasıdır. Toplu görüşme sürecinde nihai karar mercii Bakanlar Kurulu iken, toplu sözleşme sürecinin özelliği nihai karar mercisinin bağımsız bir kurula veriliyor olmasıdır. Ancak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun mevcut yapısı toplu sözleşmelerin taraflar arasında eşitlik prensibine uygun olarak sonuçlandırılmasını engellemektedir.

Bu çalışmada incelenen konular kapsamında yapılan diğer tespit ve öneriler aşağıda sunulmuştur:

- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu güncel değildir. Kanun'da yürürlükten kaldırılmış mevzuata atıf yapılmaktadır. Kanun'da atıf yapılan 2821 sayılı "Sendikalar Kanunu", 2012 yılında yürürlüğe giren 6356 sayılı "Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Sendikaların denetimi kapsamında atıf yapılan 2821 sayılı Kanun'un 47 nci maddesine istinaden 1984 yılında hazırlanan Tüzük de 1999 yılı Nisan ayında yürürlükten kaldırılmış, yerine "İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Denetimine İlişkin Tüzük" yürürlüğe konulmuştur. 4688 sayılı Kanun'da hüküm bulunmayan hâllerde başvurulacak kanunlardan birisi 2908 sayılı Dernekler Kanunu olarak belirtilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5253 sayılı Dernekler Kanunu ile 2908 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

- 4688 sayılı Kanun'da bazı konularda farklı mevzuata atıf yapılmaktadır. Sendikal kuruluşlar diğer derneklerden farklı özelliklere sahiptir ve sendikacılıkla ilgili mevzuat belli bir gelişim sonrası mevcut hâline dönüşmüştür. Bu nedenle başta 5253 sayılı Kanun olmak üzere farklı mevzuata atıf yapılmasının 4688 sayılı Kanun'un bütünlüğünü bozduğu

değerlendirilmektedir. Bu kapsamda diğer mevzuata yapılan atıflara yönelik hususların yeniden değerlendirilip gerekli görülenlerin 4688 sayılı Kanun'a ithal edilmesi, daha sonrasında bu atıfların kaldırılması önerilmektedir. Bu şekilde hem 4688 sayılı Kanun'un bütünlüğünün sağlanacağı hem de uygulamadan kaynaklanan aksaklıkların azalacağı değerlendirilmektedir.

- 4688 sayılı Kanun'un 6356 sayılı "Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu" ile karşılaştırılarak arasındaki farklılıkların gözden geçirilmesi uygun olacaktır.

- 4688 sayılı Kanun'a istinaden hazırlanan yönetmeliklerde yer alan hususlar büyük oranda Kanun'da ifade edilen konuların tekrarı niteliğindedir. Bahse konu yönetmeliklerin gözden geçirilmesi, gereksiz olanların yürürlükten kaldırılması uygun olacaktır.

- 4688 sayılı Kanun'da, 2019 yılı itibarıyla kapatılmış olan Devlet Personel Başkanlığına verilen görevler güncellenmemiştir. Bu durum başta 657 sayılı DMK olmak üzere diğer mevzuat için de geçerlidir. Geçmişte Devlet Personel Başkanlığı tarafından yerine getirilen görevlerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kimin tarafından yerine getirileceğine yönelik belirsizlikler tam olarak gide-

rilememiştir. Bu durum yeni hükümet sistemine geçiş sonrası kamu personelinin merkezi yönetimine yönelik taşların hâlâ yerine oturmadığını göstermektedir.

- Toplu sözleşme ile ilgili tartışmalı konulardan biri, mali ve sosyal haklar dışında kalan konularda toplu sözleşmelerde kararlar alınmasına yönelik tartışmalardır. Bu sorunun en kestirme çözümü mevzuatta toplu sözleşmenin kapsamının genişletilmesi ve kapsamın tamamen toplu sözleşmeye bırakılmasıdır. Öte yandan kamu personel sistemine yönelik mevcut durumu yakinen takip etmekte olan sendikal kuruluşların kanun hazırlanma sürecine dâhil edilmesi durumunda hem kamu personeline yönelik esasların kanunla belirlenmiş olacağı, hem de uygulamada karşılaşılabilecek sorunların azalacağı değerlendirilmektedir. Nitekim UÇÖ tarafından da, çalışma hayatına yönelik mevzuatın işveren ve çalışan örgütleriyle istişare edilerek hazırlanması önerilmektedir. KPDK toplantılarının daha etkin hâle getirilmesi de bu konuda fayda sağlayacaktır. AB raporları ve UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi kararları doğrultusunda, toplu sözleşme kapsamının mali ve sosyal haklarla sınırlandırılmasına yönelik kısıtlamanın da tekrar değerlendirilmesi uygun olacaktır.

Kaynakça

- Albayrak, S.O. (2017). Kamu personel rejimini sendikalarla birlikte yönetmek: TARGEL projesi üzerinden bir değerlendirme. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4).
- Algan, B. (2004). Rethinking “third generation” human rights. *Ankara Law Review*, 1(1), 121-155.
- Apaydın, D.T. (2018). Monizm-düalizm ikileminde Türk hukuk sistemi: Uluslararası hukuka bakış üzerine doktrinel uzlaşmazlığın nedenleri ve AB hukuku ışığında bir değerlendirme. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9(1), 529-560.
- Arıcı, K. (2015). Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının gerçekleşliği meselesinde önemli bir faktör: Kamu görevlileri hakem kurulu ve niteliği. *Karatahta İş Yazarları Dergisi*, (3), 209-217.
- Arslan, Z. (2010). Ağustos 1909 Tarihli Cemiyetler Kanunu Üzerinde Meclis-i Mebusan’da Yapılan Müzakereler ve Cemiyetlerin Yapılanmasında İttihat ve Terakki Örneği. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(11), 57-72.
- Boyar, O., Işık, S.K. (2019). Dördüncü kuşak haklar ve bilişim teknolojilerinin doğuşunda mahremiyet kavramına karşılaştırmalı bir bakış. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 25(2), 602-623.
- Ceylan, Ö. (2022). *Sendika hakkı ve özgürlüğü: ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları ve Türk yargı organlarının kararlarına etkisi* [Doktora Tezi]. Kocaeli Üniversitesi.
- Ceylan, Ö. (2022). Sendika özgürlüğü komitesi kararlarında grev hakkı. *Çalışma ve Toplum*, 4(75), 2735-2774.
- Cindemir, H. (2017). Kamu görevlileri sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç örnekleri. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(2), 553-566.
- Çelik, A. (2015). AKP döneminde sendikal haklar: Sendikasız-grevsiz kaynaşmış bir kitleyiz! M. Koray, A. Çelik. *Himmet, Fitrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika* içinde (ss. 157-193). İletişim Yayınları.

- Çetin, M. (2020). İslam'ın çalışma ve sendikacılık kültürüne katkıları (sünnet merkezli bir yaklaşım). Çalışma hayatında yeni zihniyet ihtiyacı ve pratik uygulama zemini olarak kamu görevlileri sendikacılığı kongresi bildiriler kitabı I. cilt içinde (ss. 260-286). Memur-Sen.
- Demir, F. (2016). Sendikaların denetimi. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 74(Prof. Dr. Fevzi Şahlanan'a armağan sayısı), 877-885.
- Dereli, T. (2008). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) normları açısından Türkiye'de sendika özgürlükleri ve yeni yasa taslağının değerlendirilmesi. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (54), 215-235.
- Domaradzki, S., Khvostova, M., & Pupovac, D. (2019). Karel Vasak's generations of rights and the contemporary human rights discourse. *Human Rights Review*, 20(4), 423-443.
- Erdayı, A. (2008). Türk mevzuatının sendika özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı uluslararası çalışma örgütü sözleşmesi'ne uyum sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(3), 201-226.
- Göze, A. (2015). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. Beta Yayıncılık.
- Güler, B.A. (2013). *Kamu Personeli, Sistem ve Yönetim*. 2. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi.
- Gülmez, M. (1992). Hükümet Programında Sendikal Haklar ve Memur Sendikacılığı. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(1), 3-26.
- Gülmez, M. (2002). Kamu Çalışanları Sendikaları: 1990-2001. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(1), 1-27.
- Gülmez, M. (2005). Sendikal haklara ilişkin sözleşmelerin iç hukuka üstünlüğü ve yasalarımızdaki aykırılıklar. *Çalışma ve Toplum*, 1(4), 11-56.
- Gülmez, M. (2008). Sendika hakkı, toplu sözleşme ve grevi de içeren toplu eylem haklarını kapsar mı?. *Çalışma ve Toplum*, 3(18), 137-169.
- Gülmez, M. (2011a). Türk kamu görevlilerinin sendikal hakları ILO gündeminde. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-3), 161-183.
- Güneyi, A. (2021). Türk kamu personel sisteminin liyakatle ilgili problem sahaları üzerine değerlendirme (1). *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari*

- Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 1054-1089.
- Güneyi, A. (2022). *Türk kamu personel sisteminde liyakat: Resmi raporlar üzerinden bir analiz*. Doktora Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Güneyi, A. (2023). Türk kamu personel sisteminin liyakatle ilgili problem sahaları üzerine değerlendirme (2): Kamuda istihdam şekilleri ve liyakat. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(3), 1191-1226.
- Kalabalık, H. (2018). İnsan hakları ve kamu özgürlükleri. Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Kale, H. (2022). Örgütlenme özgürlüğü, sendikal güvenceler ve işyeri sendika temsilcilerinin güvencesi. *4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı içinde* (ss. 127-137). Memur-Sen.
- Karaahmetoğlu, A. (2020). Sendikal hak ve özgürlüklerin önemi ve ülkemizde iş hayatında sendikal hak ve özgürlükleri zayıflatan etkenler üzerine bir değerlendirme. *İş ve Hayat*, 6(11), 75-99.
- Kutal, M. (2005). Türk sendikacılığı- nı çevreleyen olumsuz koşullar, özellikler ve yeni bir yapılanma ihtiyacı. *Çalışma ve Toplum*, 2(5), 11-26.
- Mahiroğulları, A. (2001). Türkiye’de sendikalaşma evreleri ve sendikalaşmayı etkileyen unsurlar. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 161-190.
- Mahiroğulları, A. (2004). Teorik çerçevesi ve dünyadaki uygulamalarıyla sendika-siyaset, sendika-siyasal parti ilişkisi. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 19(1), 349-371.
- Mahiroğulları, A. (2011). 1965’ten 12 Eylül 2010 halk oylamasına yasakoyucunun memur sendikacılığına bakış açısı ve ILO normları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (60) , 61-87.
- Mahiroğulları, A. (2016). *Dünyada ve Türkiye’de Sendikacılık*. Ekin Yayınevi.
- Memur-Sen. (2012). *OECD-AB ülkelerinde örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkı*. Memur-Sen.
- Memur-Sen. (2022a). *4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı*. Memur-Sen.

- Memur-Sen. (2022b). *Türkiye’de kamu personel sistemi (mevzuat-ana-liz-yorum)*. Semih Ofset Matbaacılık.
- Metin, Y. & Aslan, G. (2007). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde dernek özgürlüğü. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 271-298.
- Özaydın, M.M. (2020). Değişen refah anlayışı bağlamında sendikalar için medeniyet merkezli bir öneri: İnsan onurunu koruma hedefinde sendikacılık. Memur-Sen, Çalışma hayatında yeni zihniyet ihtiyacı ve pratik uygulama zemini olarak kamu görevlileri sendikacılığı kongresi bildiriler kitabı II. cilt içinde (ss. 35-54). Memur-Sen.
- Özcan, N. (2020). ILO sözleşmeleri bağlamında Türkiye’de kamu sendikacılığı. Memur-Sen, Çalışma hayatında yeni zihniyet ihtiyacı ve pratik uygulama zemini olarak kamu görevlileri sendikacılığı kongresi bildiriler kitabı II. cilt içinde (ss. 329-336). Memur-Sen.
- Pıçak, M., Kadah, H. (2017). Türkiye’de Sendikalaşmanın Tarih-sel Gelişimi. S. Koç, S.Y. Genç, K. Çolak (Ed). *Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları* içinde (ss. 198-242). Umuttepe Yayınevi.
- Sayan, İ.Ö. (2017). Türkiye’de toplu sözleşmenin kamu personel rejimine etkisi. *Sosyal Bilimler Dergisi*, (14), 30-39.
- Sayan, İ.Ö., Urhan, V.F. (2020). Türkiye’de kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı: Temel metinler, aktörler ve uygulama. *Memleket Siyaset Yönetim*, (33), 61-100.
- Şaylan, G. (1970). Memur sendikaları üzerine bazı notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(4), 136-151.
- Şenver, E. (2009), AB üyesi ülkelerde kamu çalışanlarının örgütlenme ve grev hakkı. *Kamu’da Sosyal Politika*, (11), 21-31.
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2018). Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararları Derlemesi.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığı. *Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları*. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (14.01.2024).
- Talas, C. (1975). Sendikacılık ve toplum. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 30(1), 1-23.

- Talas, C. (1992). *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*. Bilgi Yayınevi.
- Tutum, C. (1968). Türkiye'de memur sendikaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(2), 29-46.
- Uçkan Hekimler, B. (2015). Anayasa Mahkemesi'nin sendikal haklara ilişkin iptal kararlarının genel bir değerlendirmesi. *Çalışma ve Toplum*, 4(47), 11-34.
- Uçkan Hekimler, B. (2023). Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı paradoksu: Güçlü sendikacılık mı, bağımlı sendikacılık mı?. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (84), 43-57.
- Vašák, K. (1977). Human rights: A thirty-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier*, 11, 29-32.
- Yardımcıoğlu, F. (2022). Kamu görevlileri hakem kurulunun yapısı; Eksikler, eşitsizlikler, eleştiriler ve öneriler. *Kamu'da Sosyal Politika*, (41), 66-74.
- Yorgun, S. (2011). Grevsiz toplu pazarlık hakkı ve aidat bağımlılığı kıskacında memur sendikaları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (60), 145-168.
- Yorgun, S. (2016). Anayasa Mahkemesinin 6356 sayılı yasaya ilişkin kararının sendikal özgürlükler boyutuyla değerlendirilmesi. *Çalışma ve Toplum*, 3(50), 1171-1202.
- Yorgun, S. (2023). Sendikaların toplu pazarlık yetkisi ve kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü'nün hukuki boyutu. *Çalışma ve Toplum*, 1(76), 97-120.

KOLEKTİF SENDİKA ÖZGÜRLÜĞÜ VE GÜVENCELER

Sendika özgürlüğüne yönelik kısıtlamalar meşru bir amaca hizmet etmeli ve “ölçülülük” ilkesine uygun olmalıdır. Kamu kurumlarına takdir yetkisi tanıyan mevzuat hükümleri açık, kesin ve öngörülebilir olmalıdır. Pozitif statü hukuku kapsamında, yasal düzenlemelerle belirlenen hükümler “zorlaştırmama” ilkesi kapsamında sendikal örgütlerin kuruluşunu ve faaliyetlerini engelleyici veya zorlaştırmaya nitelikte olmamalıdır. Sendika yönetici ve temsilcilerine sendikal faaliyetleri yerine getirebilmeleri için gereken imkânlar sağlanmalıdır.



+90 312 230 48 98
+90 312 230 09 72-73



MemurSenKonf



www.memursen.org.tr
info@memursen.org.tr



Zübeyde Hanım Mh. Sebze Bahçeleri Cd.
No:86 Altındağ/Ankara